

**UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE DOURADOS
PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
EM REDE NACIONAL**

**CUMPRIMENTO BUROCRÁTICO OU EFETIVIDADE?
ANÁLISE DOS ESTUDOS TÉCNICOS PRELIMINARES PARA CONTRATAÇÃO
DE SERVIÇOS EM UNIVERSIDADES FEDERAIS**

FERNANDA SIBELI SOTELO TEIXEIRA CERSÓSIMO

FERNANDA SIBELI SOTELO TEIXEIRA CERSÓSIMO

**CUMPRIMENTO BUROCRÁTICO OU EFETIVIDADE?
ANÁLISE DOS ESTUDOS TÉCNICOS PRELIMINARES PARA CONTRATAÇÃO
DE SERVIÇOS EM UNIVERSIDADES FEDERAIS**

Dissertação apresentada ao Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional da Universidade Federal da Grande Dourados (PROFIAP/UFGD), como requisito à obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientador: Professor Dr. Alexandre de Souza Corrêa

DOURADOS – MS
2026

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP).

C417c Cersosimo, Fernanda Sibeli Sotelo Teixeira
CUMPRIMENTO BUROCRÁTICO OU EFETIVIDADE? : ANÁLISE DOS ESTUDOS
TÉCNICOS PRELIMINARES PARA CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS EM UNIVERSIDADES
FEDERAIS [recurso eletrônico] / Fernanda Sibeli Sotelo Teixeira Cersosimo. -- 2026.
Arquivo em formato pdf.

Orientador: Alexandre de Souza Corrêa.
Dissertação (Mestrado em Administração Pública)-Universidade Federal da Grande Dourados,
2026.
Disponível no Repositório Institucional da UFGD em:
<https://portal.ufgd.edu.br/setor/biblioteca/repositorio>

1. Plano de Contratações Anual.. 2. Planejamento.. 3. Estudo Técnico Preliminar.. 4.
Contratações Públicas.. 5. Universidades Federais.. I. Corrêa, Alexandre De Souza. II. Título.

Ficha catalográfica elaborada automaticamente de acordo com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

©Direitos reservados. Permitido a reprodução parcial desde que citada a fonte.



Ministério da Educação
Fundação Universidade Federal da Grande Dourados
 Pró-Reitoria de Pós-Graduação
 Coordenadoria de Pós-Graduação



ATA DA DEFESA DE DISSERTAÇÃO DE MESTRADO APRESENTADA POR FERNANDA SIBELI SOTELO TEIXEIRA CERSOSIMO, DISCENTE DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM REDE NACIONAL, ÁREA DE CONCENTRAÇÃO "ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA".

Aos vinte e seis dias do mês de junho do ano de dois mil e vinte e seis, às nove horas, em sessão pública, realizou-se na Universidade Federal da Grande Dourados, a Defesa de Dissertação de Mestrado intitulada **"CUMPRIMENTO BUROCRÁTICO OU EFETIVIDADE? ANÁLISE DOS ESTUDOS TÉCNICOS PRELIMINARES PARA CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS EM UNIVERSIDADES FEDERAIS "**, apresentada pela pessoa mestrande Fernanda Sibeli Sotelo Teixeira Cersosimo, do Programa de Pós-graduação em Administração Pública em Rede Nacional, à Banca Examinadora constituída pelos membros: Prof. Dr. Alexandre de Souza Correa/UFGD (presidente/orientador), Prof. Dr. Francis Regis Gonçalves Mendes Barbosa/UEMS (membro titular externo), Prof. Dr. Antonio Firmino da Silva Neto/UFCG (membro titular externo). Iniciados os trabalhos, a presidência deu a conhecer à pessoa candidata e aos integrantes da banca as normas a serem observadas na apresentação da Dissertação. Após a pessoa candidata ter apresentado a sua Dissertação, os componentes da Banca Examinadora fizeram suas arguições. Terminada a Defesa, a Banca Examinadora, em sessão secreta, passou aos trabalhos de julgamento, tendo a pessoa candidata obtido APROVAÇÃO. Nada mais havendo a tratar, lavrou-se a presente ata, que vai assinada pelos membros da Comissão Examinadora.

Dourados/MS, 26 de junho de 2026.

Documento assinado digitalmente
ALEXANDRE DE SOUZA CORREA
 Data: 27/06/2026 01:46:31 -0300
 Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof. Dr. Alexandre de Souza Correa
 Presidente/orientador

Documento assinado digitalmente
FRANCIS REGIS GONCALVES MENDES BARBOSA
 Data: 26/06/2026 12:24:38 -0300
 Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof. Dr. Francis Regis Gonçalves Mendes
 Barbosa
 Membro Titular Externo

Documento assinado digitalmente
ANTONIO FIRMINO DA SILVA NETO
 Data: 26/06/2026 16:17:44 -0300
 Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof. Dr. Antonio Firmino da Silva Neto
 Membro Titular Externo

(PARA USO EXCLUSIVO DA PROPG)

Dedico este trabalho à minha mãe, minhas irmãs, minhas sobrinhas e sobrinhos, ao meu amado Andrew, meus bichanos e meus queridos alunos, fontes de inspiração, incentivo e apoio durante esta caminhada.

AGRADECIMENTOS

Não pensei que ansiaria tanto por este momento. Deixei-o por último para que pudesse refletir em cada um que esteve ao meu lado, mesmo que apenas em espírito e torcida.

Agradeço, antes de tudo, a Deus, por ter me dado saúde, determinação e as pessoas certas em minha vida nos momentos em que tudo parecia grande demais para carregar sozinha. Se não fosse por Ele, talvez eu tivesse desistido no meio do caminho.

Ao meu Andrew, meu agradecimento mais profundo. Obrigada por segurar a rotina comigo, por ouvir pacientemente sobre prazos, e por me lembrar, nos dias mais cansativos, por que eu comecei essa jornada.

Agradeço a minha mãe Clarice, irmãs Priscila, Thaila e Larissa, sobrinhos Mariana, Laura e Bernardo, e é claro, meus bichanos, por serem a base sobre a qual pude construir cada conquista. Obrigada por entenderem minhas ausências, por comemorarem comigo cada pequena vitória e por nunca duvidarem, mesmo quando eu duvidei, de que chegaria até aqui.

Aos meus amigos e equipe, em especial Flávia(s), Pedro, Tiago, Yasmin, Camille, Luiza e Letícia, obrigada por dividirem comigo as inseguranças e as alegrias desse processo, obrigada por sempre me auxiliarem quando preciso. Vocês tornaram mais leve o peso de conciliar tantas responsabilidades, e cada palavra de incentivo fez diferença.

Nesses últimos dois anos e meio, minha vida deu uma reviravolta imensa: me tornei empreendedora independente, passei a atender grande parte do Estado e recebi a confiança de inúmeros gestores, tudo isso enquanto precisei partilhar meu tempo com todas as outras atividades das quais optei por não abrir mão. Nessa trajetória, Marcelo Balduino, equipe do Conlicitação e Bruno Avila foram os primeiros a acreditarem no meu potencial profissional e com o tempo a Kelly e o Jefferson. Sem dúvidas essa confiança teve um papel extremamente fundamental em tudo o que aconteceu.

O desafio foi pertinente. Fico muito feliz por ter contado com um Orientador paciente, que me direcionou durante todo o percurso, mesmo diante de uma rotina tão dividida entre pesquisa e trabalho, assim como uma banca impecável que me deu conselhos valiosos para a entrega final. Às vezes pensamos que os acontecimentos são fruto do acaso, mas talvez nada disso tenha sido por acaso. Entre planilhas e atendimentos, cada momento de dúvida se valeria a pena continuar, tudo parece ter tido um propósito quando olho para trás e vejo o quanto cresci.

Aos professores do programa de pós-graduação, meu sincero agradecimento pelos ensinamentos compartilhados e pela paciência com uma aluna que, muitas vezes, precisou conciliar aulas com atendimentos e prazos profissionais. Aos colegas de turma, obrigada por

tornarem essa caminhada menos solitária, dividindo angústias e comemorando juntos cada etapa vencida, em especial a Francimayra, Renan, Roberta e Carol, mas também, ao Luiz Fernando, Eloise, Karina, Junior, Thiago, Eliana, Diego, Ellen, Eitor, Mozair e Elizangela.

Não poderia deixar de agradecer aos gestores (Prefeitos e Presidente) e demais clientes e alunos que confiaram no meu trabalho ao longo desse período. Cada oportunidade concedida foi também um voto de confiança na minha capacidade, e essa confiança me impulsionou a seguir buscando qualificação e aprimoramento, mesmo em meio a uma rotina tão intensa.

Volto a pensar em quem eu era no início desse percurso e em quem me tornei ao final dele. Alguém que temia não dar conta de tantas frentes ao mesmo tempo, se transformou em alguém que aprendeu, na prática, que organização, resiliência e fé caminham juntas quando se tem um objetivo claro. A cada decisão, encontrei forças que não sabia que possuía, vindas, em grande parte, de tudo que vivi e de todos que citei aqui.

Se hoje entrego este trabalho, é porque nunca estive sozinha nessa trajetória, mesmo nos momentos em que, silenciosamente, me senti assim. Que este seja apenas o fechamento de um ciclo e o início de muitos outros, sempre com a mesma fé, a mesma determinação e a certeza de que as pessoas certas continuarão cruzando meu caminho.

“seja a mudança que você quer ver no mundo”.

(Mahatma Gandhi)

RESUMO

Esta dissertação tem como objetivo buscar compreender se o planejamento materializado no Plano de Contratações Anual é apenas confirmado durante a elaboração do Estudo Técnico Preliminar ou se, a partir das soluções identificadas no mercado, ocorre alteração substancial daquilo que havia sido inicialmente planejado. Adotou-se desenho de pesquisa de métodos mistos com abordagem sequencial explicativa, combinando análise quantitativa em amostra estratificada de quinze universidades, distribuídas por região e porte, com aprofundamento qualitativo por meio de estudos de caso e análise documental. Foram examinados 88 processos licitatórios registrados no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP). Os dados quantitativos apresentam leitura parcialmente positiva: 70,45% dos processos dispunham de ETP, e, dentre esses, 77,4% registraram análise de mais de uma solução no levantamento de mercado. A análise qualitativa, contudo, revelou realidade substancialmente diferente, evidenciando fragilidades estruturais na maioria dos levantamentos identificados, que comprometem sua efetividade real. Conclui-se que o ETP tem cumprido, na maior parte dos processos analisados, papel estritamente burocrático, sem que os levantamentos de mercado resultem em genuína busca por soluções disponíveis. Dessa maneira, buscou-se contribuir empiricamente para o campo do planejamento das contratações públicas sob a Lei n. 14.133/2021 nas Universidades Federais, ofertando como Produto Técnico-Tecnológico um Guia Metodológico de Levantamento de Mercado para ETPs, instrumento que pode ser aplicável por demais órgãos ou entidades da Administração Pública brasileira.

Palavras-chave: Plano de Contratações Anual. Planejamento. Estudo Técnico Preliminar. Contratações Públicas. Universidades Federais.

ABSTRACT

This dissertation aims to understand whether the planning materialized in the Annual Procurement Plan is merely confirmed during the drafting of the Preliminary Technical Study, or whether, based on the solutions identified in the market, substantial alteration occurs relative to what had initially been planned. A mixed-methods research design with an explanatory sequential approach was adopted, combining quantitative analysis of a stratified sample of fifteen universities, distributed by region and size, with qualitative deepening through case studies and document analysis. A total of 88 bidding processes registered on the National Public Procurement Portal (PNCP) were examined. The quantitative data show a partially positive picture: 70.45% of the processes had a Preliminary Technical Study available, and, among these, 77.4% recorded analysis of more than one solution in the market survey. The qualitative analysis, however, revealed a substantially different reality, evidencing structural weaknesses in most of the market surveys identified, which compromise their real effectiveness. It is concluded that, in most of the processes analyzed, the Preliminary Technical Study has fulfilled a strictly bureaucratic role, without the market surveys resulting in a genuine search for available solutions. In this way, this study sought to contribute empirically to the field of public procurement planning under Law No. 14,133/2021 in Federal Universities, offering, as a Technical-Technological Product, a Methodological Guide for Market Surveys for Preliminary Technical Studies, an instrument that can be applied by other bodies or entities of the Brazilian Public Administration.

Keywords: Annual Contracting Plan. Planning. Preliminary Technical Study. Public Procurement. Federal Universities.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Metaprocesso de Contratação Pública	43
Figura 2 - Planejamento da Contratação	44
Figura 3 – Alinhamento cronológico - Universidades de Grande Porte.....	62
Figura 4 – Alinhamento cronológico - Universidades de Médio Porte.....	65
Figura 5 – Alinhamento cronológico - Universidades de Pequeno Porte.....	67
Figura 6 – Disponibilização do ETP no PNCP - Universidades de Grande Porte	71
Figura 7 – Disponibilização do ETP no PNCP - Universidades de Médio Porte.....	74
Figura 8 – Disponibilização do ETP no PNCP - Universidades de Pequeno Porte	75
Figura 9 – Contratações com a mesma solução ou solução distinta – ETP x PCA.....	78
Figura 10 – Contratações com a mesma solução ou solução distinta – ETP x PCA.....	80
Figura 11 – Contratações com a mesma solução ou solução distinta – ETP x PCA Universidades de Pequeno Porte	83
Figura 12 – Universidade que analisou mais de uma solução - Universidades de Grande Porte	87
Figura 13 – Universidade que analisou mais de uma solução - Universidades de Médio Porte	90
Figura 14 – Universidade que analisou mais de uma solução - Universidades de Pequeno Porte.....	93

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Quantidade de Processos Licitatórios analisados	57
Tabela 2 – Alinhamento cronológico entre a finalização do processo e o período previsto no PCA, por porte.....	61
Tabela 3 – Disponibilização do ETP no PNCP, por porte	70
Tabela 4 – Contratações que Repetiram a Solução já prevista no PCA, por porte	77
Tabela 5 – Análise de mais de uma solução no levantamento de mercado, por porte	86

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Possibilidades a serem analisadas em um levantamento de mercado	38
Quadro 2 – Amostra Final Selecionada de 15 Universidades Federais por porte	49
Quadro 3 – Arquivo nomeado como discussão e resultados (Parte 01)	51
Quadro 4 – Arquivo nomeado como discussão e resultados (Parte 02)	52
Quadro 5 - Perguntas norteadoras da análise qualitativa do levantamento de mercado.....	54
Quadro 6 -Legenda de classificação final dos processos analisados.....	54
Quadro 7 - Estrutura do modelo de justificativa.....	101

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

DFD: Documento de Formalização da Demanda.

ETP: Estudo Técnico Preliminar.

IPEA: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

INEP: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira.

IN: Instrução Normativa.

LAI: Lei de Acesso à Informação.

NLL: Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei n. 14.133/2021).

PCA: Plano de Contratações Anual.

PTT: Produto Técnico-Tecnológico.

PNCP: Portal Nacional de Contratações Públicas.

PIB: Produto Interno Bruto.

PROFIAP: Programa de Pós-Graduação em Administração Pública em Rede Nacional.

RDC: Regime Diferenciado de Contratações.

SRP: Sistema de Registro de Preços.

SEGES: Secretaria de Gestão e Inovação (ligada ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos).

OCDE: Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico.

TCU: Tribunal de Contas da União.

UFs: Universidades Federais.

UFPA: Universidade Federal do Pará.

UFRN: Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

UnB: Universidade de Brasília.

UFF: Universidade Federal Fluminense.

UFRGS: Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

UNIR: Universidade Federal de Rondônia.

UFCG: Universidade Federal de Campina Grande.

UFMT: Universidade Federal de Mato Grosso.

UNIRIO: Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro.

UFPel: Universidade Federal de Pelotas.

UFOPA: Universidade Federal do Oeste do Pará.

UFCA: Universidade Federal do Cariri.

UFR: Universidade Federal de Rondonópolis.

UNIFEI: Universidade Federal de Itajubá.

UFCSPA: Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	18
1.1 Problema de Pesquisa	20
1.2 Objetivos	22
1.2.1 Objetivo Geral	22
1.2.2 Objetivos Específicos	22
1.3 Justificativa e relevância da pesquisa	22
2 REFERENCIAL TEÓRICO	28
2.1 Evolução da Administração Pública brasileira e o dever de eficiência no gasto público.....	28
2.2 Da Eficiência ao Planejamento	32
2.3 O Plano de Contratações Anual (PCA) como materialização do princípio do planejamento	34
2.4 O Estudo Técnico Preliminar (ETP) como Elo Tático entre a Necessidade e a Solução	36
2.5 Levantamento de mercado como exigência legal para validação da solução	37
2.6 Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e Transparência: Estudo Técnico Preliminar (ETP) como anexo do Edital	40
2.7 O Metaprocessos Licitatório.....	42
3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	46
3.1 Universo e Amostra	47
3.2 Operacionalização da Análise de conteúdo	50
3.2.1 Seleção do Período de Análise	50
3.2.2 Definição do Corpus Documental	50
3.3 Fase 01 – Coleta de dados.....	51
3.4 Fase 02 – Análise de conteúdo	51
3.4.1 Aprofundamento metodológico da análise de conteúdo	53
3.4.2 Aprofundamento metodológico da análise de conteúdo	55
3.4.3 Tratamento dos resultados, inferência e interpretação	56
3.5 Fase 03 – Produto Técnico-Tecnológico (PTT)	56
4 Resultados e discussão.....	57
4.1 Análise Geral	57

4.1.1 Das formas de contratação	58
4.1.2 Dos descritivos dos objetos	59
4.2 Análise por porte.....	60
4.2.1 Alinhamento Cronológico entre a Finalização do Processo e o Período Previsto no Plano de Contratações Anual (PCA).....	60
4.2.3 Disponibilização do Estudo Técnico Preliminar no Portal Nacional de Contratações Públicas	69
4.2.4 Contratações que repetiram a solução já prevista no PCA.....	77
4.2.5 Análise de mais de uma solução no levantamento de mercado do ETP	86
5 Seção propositiva (PTT).....	98
5.1 Guia Metodológico de Levantamento de Mercado para ETPs.....	98
5.2 Roteiro de Levantamento de Mercado.....	98
5.2.1 Finalidade e escopo	98
5.2.2 Responsabilidades	105
6 Considerações Finais	106
REFERÊNCIAS	109
APÊNDICE A - Proposta Contextualizada do Produto Técnico-Tecnológico (PTT)	120
APÊNDICE B – Quadros de Procedimento de Escolha das Universidades.....	168
APÊNDICE C – Processos objetos deste estudo	177

1 INTRODUÇÃO

A promulgação da Lei n. 14.133/2021, conhecida como a “Nova Lei de Licitações”, demarca uma tentativa de transição paradigmática, buscando superar um modelo administrativo historicamente burocrático, com enfoque em procedimentos, para um modelo gerencial, orientado para a eficiência, a eficácia e a produção de resultados (Albuquerque *et al.*, 2024).

Conforme Mota e Araújo Júnior (2021), o novo molde legislativo surge como uma resposta a um anseio de longa data por uma Administração Pública que atinja seus objetivos com economicidade e celeridade, promovendo melhor gestão, maior transparência e segurança jurídica. Nesse sentido, a inovação central da Nova Lei de Licitações (NLL) reside na internalização do planejamento e da governança como pilares estruturantes de todo o processo de contratação, retirando-os do rol de etapas meramente preliminares, por vezes, negligenciadas.

Um dos deslocamentos conceituais mais significativos desta nova lei é a designação do "planejamento" à condição de princípio explícito, conforme disposto no Art. 5º (Brasil, 2021). Essa positivação confere ao ato de planejar um peso jurídico inédito, transformando-o de uma boa prática administrativa em um dever legal que deve permear todo o ciclo da contratação pública, desde a identificação da necessidade até o final da gestão do contrato (Albuquerque *et al.*, 2024; Brito; Camarão, 2022).

Diante disso, o planejamento deixa de ser um ato isolado para se tornar a base sobre a qual se assenta a legitimidade e a eficiência do gasto público. Assim, a NLL busca induzir uma cultura de antecipação, racionalização e alinhamento estratégico, mitigando a reatividade e o imediatismo que frequentemente caracterizam as compras governamentais.

Paralelamente, a NLL instituiu a governança como motor para a efetivação desse planejamento. Em seu Artigo 11 é estabelecido que a alta administração do órgão ou entidade é responsável pela governança das contratações e "deve implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos" (Brasil, 2021). Essa diretriz representa um avanço em relação à noção de mero controle, exigindo uma postura de gestão ativa, estratégica e responsabilizadora.

Para Albuquerque *et al.* (2024), o referido dispositivo busca enfrentar deficiências historicamente apontadas por órgãos de controle, como o Tribunal de Contas da União (TCU), especialmente no que se refere à fragilidade da governança na Administração Pública Federal,

em que a existência formal de estruturas administrativas nem sempre se traduzia em efetividade prática.

Nesse cenário, Araújo e Borges (2024) destacam que a adequação às exigências da NLL demanda o amadurecimento das estruturas de governança, configurando-se como um imperativo prático para a Administração Pública. Em estudos de caso realizados em organizações complexas, como hospitais federais, os autores identificaram a reestruturação da área de licitações como medida inicial necessária para otimizar a fase de planejamento das contratações.

Os mesmos autores observaram, contudo, que muitas organizações ainda permanecem operando sob a lógica da legislação anterior, o que contribui para a manutenção de problemas relacionados à ineficiência e à falta de celeridade nos processos administrativos. Tal constatação evidencia que a mudança de paradigma proposta pela nova legislação, em diversos contextos, ainda permanece mais no plano normativo e aspiracional do que efetivamente incorporada à prática administrativa.

Essa distância entre o modelo legalmente proposto e sua efetiva implementação revela um campo relevante para investigação, especialmente no âmbito das Universidades Federais (UFs), organizações marcadas por elevada complexidade organizacional e significativa autonomia administrativa. Embora as UFs possuam autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, nos termos do art. 207 da Constituição Federal de 1988, essa autonomia não as exime da observância das normas constitucionais e infraconstitucionais aplicáveis às contratações públicas.

Nesse sentido, Caetano (2025) ressalta que a autonomia universitária não se confunde com imunidade em relação aos mecanismos de controle e transparência impostos à Administração Pública. Assim, as Universidades Federais permanecem submetidas aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, o que implica a observância dos procedimentos licitatórios e das hipóteses legais de contratação direta, quando devidamente justificadas.

De todo modo, a NLL estabelece uma relação de interdependência entre planejamento e governança. Um planejamento desprovido de uma estrutura de governança robusta tende a se tornar mero documento formal, sem capacidade efetiva de orientar a realidade administrativa (Galvão, 2018). Em contrapartida, uma governança dissociada de planejamento estratégico carece de direção e de parâmetros para atuação institucional.

A lógica é sequencial: a lei introduz princípios como planejamento e governança que demandam uma mentalidade proativa, estratégica e focada em resultados. Para materializar

esses princípios, a NLL estabeleceu instrumentos operacionais como: o Plano de Contratações Anual (PCA) e o Estudo Técnico Preliminar (ETP) (Brasil, 2021).

O PCA é um artefato tático de planejamento que é preparado e consolidado no ano anterior ao de sua execução. Ele prevê todas as necessidades de compras, contratações de serviços e obras para determinado órgão ou entidade, alinhando as contratações ao planejamento estratégico e ao orçamento. Além de priorizar demandas e estimar custos e prazos, o plano coordena agendas entre áreas, gera ganhos de escala e promove a padronização. Já o segundo, o ETP, se apresenta como documento técnico que fundamenta cada contratação prevista previamente no Plano de Contratações Anual (Brasil, 2021).

É no ETP que a Administração Pública realiza o levantamento de mercado, buscando alternativas capazes de solucionar, de forma eficiente, o problema que motiva a licitação. A partir desse estudo, demonstra-se a necessidade da contratação e identifica-se a solução mais adequada e econômica, mediante a análise das opções disponíveis no mercado, garantindo eficiência, transparência e economicidade ao processo licitatório (Brasil, 2021).

A relação entre PCA e ETP se intensifica no ponto em que a lei determina, como um dos requisitos do ETP a “demonstração da previsão da contratação no Plano de Contratações Anual, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração” (Brasil, 2021), ratificando a anteposição do PCA em relação ao ETP. Sob essa perspectiva, observa-se um desafio prático, uma vez que o PCA, geralmente, apresenta como objeto a contratação, cuja solução específica somente será definida posteriormente, durante a elaboração do ETP.

Diante desse contexto, o presente estudo busca compreender se o planejamento previsto no Plano de Contratações Anual é apenas confirmado durante a elaboração do Estudo Técnico Preliminar ou se, a partir das soluções identificadas no mercado, ocorre alteração substancial daquilo que havia sido inicialmente planejado. Para isso, serão analisadas contratações realizadas por Universidades Federais, com o objetivo de identificar se o ETP tem sido utilizado apenas como instrumento de cumprimento formal das exigências da NLL ou se efetivamente desempenha a função de estudo técnico comparativo e fundamentador das soluções adotadas pela Administração Pública.

1.1 Problema de Pesquisa

Diferentemente do regime anterior, que se apresentava como formalista e procedimental, a NLL move o eixo de gestão em compras para a centralidade, baseando-se no

princípio do planejamento sob a ótica da governança. A governança das contratações registrada pela NLL simboliza a evolução pretendida pelos órgãos de controle como TCU e das Unidades Federativas. Contudo, Araújo e Borges (2024) destacam que, apesar de contida no ímpeto do legislador, a prática tem se mostrado desafiadora, implementando artefatos anteriormente desconhecidos.

O hiato entre a intenção legislativa e a realidade operacional é evidenciado de forma contundente por relatórios de auditoria de órgãos de controle. A Controladoria-Geral da União (2024), em uma avaliação detalhada de 10 organizações do Poder Executivo Federal, forneceu um diagnóstico crítico sobre a maturidade da governança e do planejamento das contratações. Conforme o relatório, aproximadamente 80% das organizações estudadas apresentaram fragilidades na elaboração e no acompanhamento do calendário de contratações. De forma ainda mais preocupante, 100% das unidades auditadas não possuíam um relatório de riscos de inexecução do Plano de Contratações Anual (PCA) (Brasil, 2024).

No contexto das Universidades Federais, esse problema assume contornos ainda mais desafiadores. Trata-se de instituições complexas, heterogêneas e dotadas de autonomia administrativa e acadêmica, o que resulta em uma multiplicidade de demandas e em uma fragmentação decisória que pode comprometer a eficácia do planejamento centralizado (Caetano, 2019). A elaboração do PCA, que deveria refletir uma coordenação estratégica das necessidades institucionais, frequentemente sofre com fenômenos como a "pseudoparticipação" das unidades demandantes, a desconexão com os planos orçamentários e a resistência de setores internos em aderir a um planejamento de caráter vinculante.

É justamente nesse contexto que os Estudos Técnicos Preliminares (ETPs) ganham protagonismo. Concebidos como instrumentos de tradução tático-operacional das demandas previstas no PCA, os ETPs deveriam representar o momento em que a Administração investiga o mercado, avalia soluções disponíveis e fundamenta tecnicamente suas escolhas. No entanto, a prática tem revelado dificuldades que vão desde a insuficiência de capacitação técnica até desafios que comprometem o potencial do instrumento e colocam em dúvida a efetividade do planejamento das contratações.

Diante desse cenário, emerge uma questão central: **o ETP tem servido como instrumento efetivo de investigação das soluções ofertadas pelo mercado, ou tem se reduzido ao mero cumprimento burocrático da norma?**

1.2 Objetivos

1.2.1 Objetivo Geral

Analisar a efetividade dos levantamentos de mercado constantes dos ETPs de Universidades Federais selecionadas, referentes à contratação de serviços sob o regime de execução indireta¹, a partir da verificação de simetria entre a solução indicada no ETP e o objeto previsto no Plano de Contratações Anual (PCA) vigente para o exercício correspondente.

1.2.2 Objetivos Específicos

- Mapear os processos previstos no Plano de Contratações Anual (PCA) e as soluções propostas nos Estudos Técnicos Preliminares das Universidades Federais selecionadas para contratação de serviços sob o regime de execução indireta, quando disponíveis;
- Compreender se no Estudo Técnico Preliminar (ETP) está sendo efetivamente pesquisada a solução de mercado disponível para a contratação de serviços sob regime de execução indireta nas Universidades Federais selecionadas;
- Propor recomendações que contribuam para o aprimoramento da integração entre planejamento e execução das contratações, fortalecendo a efetividade da Nova Lei de Licitações.

1.3 Justificativa e relevância da pesquisa

O diagnóstico consignado em relatório de acompanhamento sobre a utilização da Nova Lei de Licitações (NLL) e contratos pela Administração Pública do Tribunal de Contas da União (TCU) (Brasil, 2024) evidenciou que parcela significativa das organizações públicas ainda apresenta baixa capacidade de planejamento das contratações, circunstância que eleva o risco de desperdício de recursos e de ocorrência de irregularidades nas aquisições públicas. O documento do TCU destaca que o planejamento detalhado constitui requisito indispensável ao aperfeiçoamento contínuo da fase preparatória da licitação, a qual mantém relação direta com

¹ A execução direta ocorre quando a Administração Pública realiza serviços com seus próprios servidores e recursos. A execução indireta envolve a contratação de terceiros (empresas privadas) para executar o serviço, sob fiscalização pública. A principal diferença é o uso de meios próprios versus terceirizados e a transferência do risco operacional (São Paulo, 2026).

os resultados gerados à sociedade e com a materialidade dos dispêndios envolvidos, potencializando impactos positivos ou negativos decorrentes da contratação.

Nesse contexto, o Estudo Técnico Preliminar (ETP) foi normatizado pela NLL como documento essencial da fase de pré-contratação, destinado à investigação das soluções disponíveis no mercado para atendimento de determinada necessidade administrativa. A finalidade do ETP consiste justamente em subsidiar tecnicamente a tomada de decisão da Administração, permitindo a identificação da solução mais adequada, eficiente e economicamente vantajosa.

Entretanto, o próprio TCU alerta que a utilização do ETP acontece, em determinados casos, de maneira meramente *pro forma*, isto é, quando a solução já se encontra previamente definida e o estudo é elaborado apenas para atendimento formal da exigência normativa, o que compromete a efetividade do instrumento. Nesses casos, o ETP transforma-se em artefato burocrático incapaz de produzir valor para a Administração, podendo resultar em contratações desnecessárias, inadequadas às necessidades institucionais ou incapazes de representar a melhor alternativa disponível no mercado. Além disso, tal prática implica dispêndio desnecessário de tempo e esforço de agentes públicos em atividades desprovidas de resultado efetivo.

Não por acaso, Costa, Braga e Andrioli (2017), em artigo publicado na Revista do TCU, já denominavam o estudo técnico preliminar de "calcanhar de Aquiles das aquisições públicas", metáfora que sintetiza a fragilidade estrutural desse documento mesmo antes da entrada em vigor da NLL.

De outro vértice analítico, a produção acadêmica sobre planejamento das contratações públicas em universidades federais, embora ainda incipiente quando comparada à extensão do problema, não se resume a um único trabalho. Krudycz e Mussi (2025), ao analisarem o contexto de uma universidade federal em estudo de caso qualitativo publicado na Revista Políticas Públicas & Cidades, evidenciaram, a partir de observação participante, análise documental e entrevistas, fatores institucionais, procedimentais e culturais que impactam diretamente a efetividade do ciclo de compras governamentais, entre eles a falta de clareza nas especificações técnicas e nos termos de referência e a carência de dados detalhados sobre previsão de demanda.

Em direção convergente, Cruz, Oliveira e Gurgel (2020), na Revista de Gestão e Projetos, desenvolveram e validaram, também em estudo de caso qualitativo realizado em universidade federal, um framework de planejamento de compras públicas alinhado a metodologias de gestão de projetos, demonstrando que a sistematização do processo interno de aquisições contribui para a conclusão das entregas dentro do prazo e do escopo planejados,

achado que, tomado em conjunto com os resultados desta pesquisa quanto ao descompasso temporal entre o Plano de Contratações Anual (PCA) e a execução observada, reforça a hipótese de que a ausência de metodologia estruturada, e não o porte institucional, é o fator explicativo mais relevante das fragilidades identificadas.

Outros estudos, embora não voltados especificamente ao ETP em universidades federais, contribuem para a compreensão de dimensões correlatas do problema investigado. Ribeiro Filho *et al.* (2020), na revista *Research, Society and Development*, examinam a relação estratégica entre compras públicas e planejamento como alicerce da efetividade dos Institutos Federais de Ensino, segmento institucional próximo ao das universidades federais e sujeito às mesmas exigências normativas. Baldam *et al.* (2020), na revista *Práticas de Administração Pública*, analisam as disfunções relacionadas aos termos de referência de compras públicas, documento imediatamente subsequente e dependente do ETP, e propõem possíveis soluções, em diagnóstico que dialoga com os achados desta pesquisa quanto à superficialidade do levantamento de mercado.

Cavalcante e Santos (2018), na *EmpíricaBR*, relacionam o planejamento da licitação à eficiência e à economicidade do pregão eletrônico para registro de preços, corroborando a compreensão de que a fase preparatória condiciona os resultados obtidos nas fases subsequentes do metaprocesso licitatório. Gonçalves e Figueiredo (2023) e Morrudo (2024), publicados, respectivamente, nos *Cadernos Gestão Pública e Cidadania* e na *Revista Gestão em Análise*, dedicam-se aos determinantes dos prazos das contratações públicas e à efetividade temporal da gestão dos processos de aquisição em unidades gestoras executoras, temas que dialogam diretamente com o descompasso cronológico identificado nesta pesquisa entre o PCA e a execução real dos processos, a exemplo do observado na Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Rodrigues e Reis (2023), na mesma revista de *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, analisam as partes interessadas internas e o desempenho em contratações públicas sob a ótica das teorias de stakeholders e dos custos de transação, oferecendo lente teórica complementar ao fenômeno da "pseudoparticipação" discutido por Brito e Camarão (2022).

Mota e Júnior (2023), na *Revista Digital de Biblioteconomia e Ciência da Informação*, tratam das limitações do acesso à informação sobre contratação pública em saúde à luz da Lei de Acesso à Informação, reforçando, em outro setor da Administração Pública, o mesmo problema de opacidade documental identificado nesta pesquisa quanto à disponibilização do ETP no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP).

No plano internacional, a busca por literatura em língua inglesa e espanhola confirmou que o tema do levantamento de mercado como etapa da fase preparatória de contratações públicas permanece pouco explorado empiricamente fora do contexto normativo brasileiro e latino-americano, ainda que a preocupação com a efetividade do planejamento das compras públicas seja crescente na agenda de pesquisa internacional. Revisão metodológica publicada no periódico *Science and Public Policy* (Oxford University Press) sobre os impactos das compras públicas orientadas por políticas indica que a base empírica disponível permanece concentrada em países do Norte Global, como Reino Unido, Estados Unidos e países europeus, com escassez de estudos sistemáticos sobre economias emergentes.

Estudo empírico de Demircioglu e Vivona (2021), publicado no periódico *Policy and Society*, sobre o uso processual das compras públicas como instrumento de inovação evidencia, por sua vez, o crescente interesse acadêmico internacional pelos aspectos procedimentais internos às agências de compras, interesse que, todavia, ainda não se traduziu em investigações voltadas especificamente ao conteúdo dos documentos de fundamentação técnica equivalentes ao ETP brasileiro, como os "estudios previos" da legislação colombiana, cuja literatura correlata concentra-se majoritariamente em guias institucionais e orientações normativas, e não em pesquisa acadêmica sistemática sobre o conteúdo desses documentos.

No âmbito das avaliações institucionais, a Controladoria-Geral da União (2024), por meio do Relatório de Avaliação focado em Governança e Gestão de Contratações referente aos exercícios de 2022 e 2023, também identificou limitações relevantes na maturidade dos processos de planejamento das contratações públicas. Embora o relatório apresente diagnóstico abrangente sobre governança e gestão contratual, não houve aprofundamento específico acerca do conteúdo dos levantamentos de mercado constantes nos Estudos Técnicos Preliminares.

É nesse ponto que se insere a originalidade da presente pesquisa. Embora exista produção acadêmica relevante sobre temas correlatos, a efetividade do planejamento de compras em universidades federais e institutos federais (Cruz; Oliveira; Gurgel, 2020; Krudycz; Mussi, 2025; Filho *et al.*, 2020), as disfunções dos termos de referência (Baldam *et al.*, 2020), os determinantes dos prazos e da efetividade temporal das contratações (Gonçalves; Figueiredo, 2023; Morrudo, 2024), a atuação das partes interessadas internas (Rodrigues; Reis, 2023) e as limitações de acesso à informação em contratações públicas (Mota; Júnior, 2023), não foram identificadas, na pesquisa realizada, investigações voltadas especificamente à análise do conteúdo dos levantamentos de mercado presentes nos Estudos Técnicos Preliminares elaborados por uma amostra estratificada e nacionalmente representativa de universidades federais brasileiras.

O diferencial desta pesquisa reside, portanto, na combinação inédita entre objeto, recorte institucional e estratégia metodológica. Trata-se da primeira investigação, com abrangência nacional e abordagem sistemática, voltada a examinar se os ETPs produzidos pelas universidades federais estão efetivamente cumprindo sua função precípua de investigar soluções disponíveis no mercado ou se operam predominantemente como instrumentos burocráticos de confirmação de decisões previamente adotadas pela Administração combinando, para tanto, análise quantitativa e qualitativa em uma amostra estratificada por porte institucional, estratégia que distingue esta pesquisa dos estudos de caso único conduzidos por Krudycz e Mussi (2025) e por Cruz, Oliveira e Gurgel (2020).

Para tanto, a pesquisa articula análise quantitativa e qualitativa dos Estudos Técnicos Preliminares. Sob a perspectiva quantitativa, busca-se mapear a existência e a frequência dos levantamentos de mercado nos ETPs analisados. Já no plano qualitativo, pretende-se examinar o conteúdo efetivamente apresentado nesses levantamentos, identificando o grau de aprofundamento técnico, a comparabilidade das soluções e a fundamentação das escolhas realizadas pela Administração Pública.

Ao direcionar o olhar analítico para o ETP como unidade central de investigação, o estudo supera diagnósticos agregados sobre governança e planejamento das contratações, permitindo revelar nuances do comportamento institucional na fase preparatória das licitações. Além disso, os resultados poderão subsidiar proposições de melhoria aplicáveis não apenas às universidades federais, mas a qualquer órgão ou entidade submetido à NLL, conferindo maior alcance prático à pesquisa.

No âmbito do Mestrado Profissional em Administração Pública, o Produto Técnico-Tecnológico (PTT) insere-se no escopo de produção de conhecimento aplicado que orienta o Programa de Pós-Graduação em Administração Pública em Rede Nacional (PROFIAP), cujo propósito central é a geração de soluções para problemas reais da gestão pública brasileira. Nesse sentido, a contribuição desta pesquisa extrapola o contexto institucional das universidades federais analisadas e alcança um problema estrutural das contratações públicas no país, ao evidenciar, por meio de análise documental sistemática, que a solução contratada frequentemente precede a pesquisa de mercado, em vez de decorrer dela.

Como resposta prática a esse problema, foi desenvolvido um Guia Metodológico de Levantamento de Mercado para Estudos Técnicos Preliminares, concebido como instrumento replicável e adaptável a diferentes órgãos e entidades da Administração Pública submetidos à NLL e às regulamentações dela decorrentes. Dessa forma, a pesquisa contribui simultaneamente para o aprimoramento da prática institucional, propondo instrumentos

operacionalizáveis de qualificação do planejamento das contratações, assim como para o avanço do conhecimento em gestão pública, ao documentar e analisar padrões de comportamento organizacional relacionados à elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares, dialogando e contribuindo com o corpo ainda reduzido, mas crescente, de pesquisas empíricas brasileiras sobre o tema.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Evolução da Administração Pública brasileira e o dever de eficiência no gasto público

A Nova Lei de Licitações (NLL) de 01 de abril de 2021 é a atual norma de Licitações e Contratos Administrativos, revogando expressamente a Lei n. 8.666/93 (norma anterior que tratava do tema), a Lei n. 10.520/02 (tratava da modalidade Pregão) e parte da Lei n. 12.462/11 (Regime Diferenciado de Contratações – RDC).

A norma parte da materialização dos princípios abordados pela Constituição Federal de 1988, sendo eles: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (Brasil, 1988). Entretanto, convém salientar que a Constituição atual é a sétima brasileira, tendo a administração pública enfrentado alterações significativas ao longo do tempo (Costa, 2008).

Nesse sentido, conforme Bado (2017), pode-se identificar três grandes fases históricas na administração pública brasileira. A etapa inicial ficou caracterizada pelo modelo patrimonialista. Em seguida, consolidou-se o paradigma burocrático, impulsionado especialmente pela reforma de 1936. Posteriormente, já com a reforma de 1995, iniciou-se o ciclo gerencial.

Como apontado no artigo de Bado (2017), a eficiência apareceu de diferentes maneiras em todos os períodos. O patrimonialismo esteve presente até o início do século XX; à época, de acordo com Bresser-Pereira (2003), o nepotismo e o empreguismo senão a corrupção, eram norma. Contudo, como o objetivo capitalista estava alterando as concepções da época, iniciou-se a separação entre Estado e mercado, implementando, assim, a administração pública burocrática.

Nesse modelo de administração, as competências e especializações das pessoas sobrepujam-se aos interesses pessoais, presentes na administração pública patrimonialista. Aqui, o gestor se porta de maneira impessoal como funcionário; o regime, então, passa de patriarcal e carismático para técnico racional-legal. O molde encara o cidadão como sujeito de direito (Bresser-Pereira, 1998).

Contudo, há outro ponto a se considerar, apesar das diferenças citadas, em ambos os modelos existiam: hierarquia; tendência à centralização e irracionalidade, por conta do excesso de burocracia; informalidade e corrupção; e, por fim, a percepção do cidadão apenas como beneficiário, não como sujeito ativo (Pires; Lotta, 2018).

Ocorre que a Administração burocrática presente no período da década de 1930 não garantia rapidez, boa qualidade, tampouco custo baixo para os serviços prestados ao público,

se mostrando, como evidencia Bresser-Pereira (2001, p. 241): “lenta, cara, auto-referida, pouco ou nada orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos”. Diante disso, a busca por eficiência não figurava como prioridade inicialmente e apenas ganhou relevância quando o Estado passou a assumir uma ampla gama de serviços sociais e responsabilidades econômicas.

Diante da expansão do Estado, tornou-se imprescindível adotar um modelo de administração pública com enfoque gerencial, voltado para maior eficiência na oferta de serviços à sociedade. Além disso, o avanço das práticas da gestão privada após o fim da Segunda Guerra Mundial exerceu influência significativa nesse processo. A administração pública passou então por transformações gradativas, buscando flexibilização e descentralização, além de colocar o cidadão no centro das ações governamentais, superando o antigo predomínio do controle dos procedimentos característico da burocracia. Com isso, o alcance de resultados concretos passou a ser prioridade (Bresser-Pereira, 1998).

Conforme explica Bresser-Pereira (1998, p. 11), “[...] a primeira tentativa de reforma gerencial da administração pública brasileira (...) aconteceu no final dos anos 1960, através do Decreto-lei n. 200, de 1967”. No entanto, esse direcionamento só alcançou consolidação efetiva na década de 1990, quando os princípios do gerencialismo já haviam se fortalecido no país em termos políticos, técnicos e sociais. Um marco decisivo desse processo ocorreu com a incorporação do princípio da eficiência ao texto constitucional de 1988, formalizada pela Emenda Constitucional n. 19, de 1998.

Em comparação com o modelo burocrático e o gerencial, há destaque às abordagens pragmáticas e racionais em busca da melhor prestação de serviços aos cidadãos. Não obstante, apesar destas semelhanças, na burocracia a sociedade é interpretada apenas como receptora dos serviços; por outro lado, no gerencialismo se enxerga o cidadão como cliente, buscando atender suas necessidades. Ainda, neste modelo é que se passou a considerar a avaliação dos resultados da ação estatal para melhoria do atendimento da sociedade (Bado, 2017).

Com relação a disposições expressas sobre a regra de licitação, a legislação brasileira caminhou de forma lenta e gradual. Historicamente, a despesa pública foi abordada pela segunda constituição brasileira, tratada pelo Decreto n. 4.536, de 1922, no qual o empenho da despesa deveria ser precedido de contrato por concorrência pública. Não havia, contudo, na Constituição de 1891 qualquer norma expressa sobre licitações, apenas comentários sobre a competência privativa do Congresso Nacional para orçar a receita, fixar a despesa e tomar contas de cada exercício financeiro (Brasil, 1891, art. 34).

Posteriormente, as constituições que se sucederam, notadamente nos anos de 1934, 1937 e 1946, não apresentaram qualquer normativo a respeito da despesa pública. Foi então que a

Constituição de 1967 surgiu com a expressão 'licitação' (Brasil, 1934; Brasil, 1937; Brasil, 1946; Brasil, 1967). Para a União ficou estabelecido através da Lei n. 4.401/64 que a tomada de serviços, obras e aquisições de materiais deveriam ocorrer por concorrência no formato público, quando o montante ultrapassasse 500 vezes o valor do salário-mínimo, e, no formato administrativo quando o montante fosse inferior a este valor (Brasil, 1964).

Entre 1967 e 1993, as licitações passaram a ser efetivamente adotadas como regra geral para as aquisições realizadas pelo poder público. A Constituição de 1967 já tratava de aspectos relativos às despesas estatais, enquanto o Decreto-Lei n. 200, do mesmo ano, estabeleceu parâmetros específicos para os processos licitatórios, incluindo as modalidades concorrência, tomada de preços e convite, além de regulamentar o edital e etapas fundamentais do procedimento (Brasil, 1967).

Essa legislação foi posteriormente substituída pelo Decreto-Lei n. 2.300, de 1986, que trouxe um disciplinamento mais abrangente sobre as modalidades e regras das licitações, incorporando também o concurso e o leilão. O texto normativo passou a detalhar com maior precisão as fases do processo licitatório e estabeleceu diretrizes para a formalização e execução dos contratos celebrados pela administração pública (Brasil, 1986).

A Constituição Federal de 1988 atribuiu à União, em seu art. 22, inciso XXVII, a competência exclusiva para estabelecer normas sobre licitações e contratos administrativos. No art. 37, inciso XXI, também ficou determinado que a contratação de obras, serviços, compras e alienações deve, como regra, ser precedida de licitação, ressalvadas as situações legais de exceção.

Deste modo, a regra estabelecida pelo artigo constitucional foi primeiramente regulamentada pela Lei de Licitações de 1993. Fassio *et al.* (2021) observam que a Lei n. 8.666/93 gerou um modelo de compras públicas rígido, formalista e excessivamente regulado, e que frequentemente era apontado pelos gestores como um entrave à efetivação de contratações que respondam com agilidade às demandas de inovação.

Nesse sentido, tão logo veio a modificação da lei de licitações de 1993 pela Reforma Administrativa, o objetivo, segundo Costa (2008), era tornar a Administração Pública brasileira mais célere com foco no resultado. Inserida no contexto da reforma administrativa, sob o manto da Emenda Constitucional n. 19/98, o princípio da eficiência emergiu como alicerce da Administração Pública (Silva, 1999). Gasparini (2012, p. 21) o consagrou como a imposição “[...] à Administração Pública direta e indireta a obrigação de realizar suas atribuições com rapidez, perfeição e rendimento [...]”, ponderando ao estabelecer que a perfeição seria realizar de forma cuidadosa as atribuições, evitando o desperdício de tempo e dinheiro público.

Freitas (2013, p. 85), por sua vez, menciona que “[...] o administrador público está obrigado a trabalhar tendo como parâmetro o ótimo [...]”. Assim, cabe ao gestor buscar alternativas que representem a opção economicamente mais vantajosa, adotando decisões que promovam o melhor uso dos recursos públicos. Moraes (2004, p. 294) complementa:

Princípio da eficiência é aquele que impõe à Administração Pública direta e indireta a seus agentes a persuasão do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, primado pela adoção dos critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitar-se desperdícios e garantir-se maior rentabilidade social [...].

Ou seja, o princípio da eficiência deverá estar presente em todas as ações realizadas pelos servidores na Administração Pública.

Ocorre que quando se trata de compras públicas, uma atenção especial deve ser dada. Conforme estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), as compras governamentais entre 2006 e 2016 representaram uma média de 12,5% do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro. Para fins de comparação, países membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 20--) dedicam, em média, 12% do PIB a compras públicas (Ribeiro; Inácio, 2019).

O estudo de Ribeiro e Inácio (2019) evidenciou, através dos resultados obtidos, a significativa importância do papel das instituições governamentais, já que a influência do PIB *per capita* e do tamanho da população apresentam efeitos significativos, dentre outros fatores, sobre a eficiência dos gastos públicos, indicando que seu aprimoramento se traduz em melhor desempenho na aplicação dos recursos estatais.

Na visão de Marçal Justen Filho (2004, pp. 48/49), o desenvolvimento da atividade administrativa “implica a produção de custos em diversos níveis”, havendo, assim, “custos relacionados com o tempo, com a mão de obra e etc.”. Portanto, a eficiência em uma contratação não se resume à simples obtenção de um bom custo-benefício. Exige-se que os recursos empregados resultem nos melhores efeitos possíveis, levando em conta tanto aspectos quantitativos quanto qualitativos, assegurando que o interesse público seja plenamente atendido.

Portanto, gerir os recursos e gastá-los de forma a obedecer ao princípio da eficiência significa adotar práticas que assegurem o melhor aproveitamento possível das receitas públicas, orientando as decisões estatais para a obtenção de resultados concretos e socialmente relevantes, com responsabilidade e racionalidade na aplicação do dinheiro público.

2.2 Da Eficiência ao Planejamento

A adequada atuação administrativa constitui um dever imposto pela Constituição. A eficiência, contudo, não pode ser encarada de maneira isolada. Assim como os demais princípios que orientam as contratações públicas, deve ser interpretada em harmonia com os valores expressos no art. 5º da Nova Lei de Licitações (NLL), assegurando que a busca por melhores resultados esteja sempre alinhada às garantias e fundamentos que regem a administração pública.

Sob essa ótica, o planejamento administrativo se revela componente essencial para que se compreenda e se efetive o princípio da eficiência, já que este deverá ocorrer de forma metodologicamente orientada para obtenção de uma contratação que produza resultado eficiente (Silva, 2008).

Previsto no antigo Decreto n. 200/67, mas ausente na lei de licitações de 1993, o princípio do planejamento ganhou destaque com a NLL (Brasil, 1967). A norma de licitações de 2021 fortalece os mecanismos de governança e atribui maior relevância à etapa de preparação das contratações, com ênfase na identificação prévia de necessidades e na gestão de riscos, de modo a ampliar a segurança jurídica e aprimorar a eficiência na utilização dos recursos públicos (Barbosa; Amaral, 2024).

A ausência do planejamento, como apontado por Camarão (2025), resulta em contratações fracassadas, desertas e emergenciais, podendo ainda haver o fracionamento indevido de despesa com utilização frequente de adesão à Ata de Registro de Preços, sem que esta fosse a melhor escolha à ocasião.

Assim, evidencia-se que os princípios da eficiência e do planejamento mantêm uma relação de interdependência. A prática administrativa tem demonstrado que a obtenção de resultados eficientes pressupõe necessariamente um planejamento rigoroso, capaz de orientar a ação pública com racionalidade e propósito (Silva, 2008).

O planejamento das compras e contratações integra a etapa interna da licitação e envolve a elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares, bem como do Termo de Referência ou do Projeto Básico. Esses instrumentos descrevem de forma detalhada o objeto a ser contratado, definindo suas características, requisitos e condições necessárias para alcançar a solução adequada (Santana; Camarão; Chrispim, 2020).

Quando essa etapa de planejamento é conduzida de maneira consistente, evita-se a definição inadequada do objeto, a seleção de soluções incompatíveis com a real demanda pública e a ocorrência de paralisações ou aditivos desnecessários durante a execução contratual.

Artigos como o de Galvão (2018) sustentam que o planejamento das contratações públicas é ferramenta essencial para assegurar eficiência no atendimento das necessidades administrativas.

Estudos mais recentes de Cardoso, Gomes e Pederneiras (2023) demonstram que, na fase preparatória das contratações, a ausência de planejamento adequado está associada a aquisições mal dimensionadas, aditivos frequentes e menor efetividade da contratação.

Planejar bem significa reduzir incertezas, prevenir falhas e assegurar que a contratação produza resultados alinhados ao interesse público. É nesse ponto que o princípio da eficiência se materializa, não apenas como um ideal normativo, mas como um direcionamento prático que orienta escolhas mais responsáveis na aplicação dos recursos estatais.

Nesse contexto, a NLL introduz e reforça instrumentos fundamentais de governança das contratações públicas. O Plano de Contratações Anual (PCA), por exemplo, orienta a administração na identificação prévia das necessidades, organizando as demandas de forma estratégica e evitando compras improvisadas ou desconectadas do planejamento institucional (Araújo; Matos; Ensslin, 2020). A gestão de riscos, também valorizada pela nova legislação, permite antecipar problemas potenciais e definir medidas preventivas e corretivas que protejam o interesse público durante todo o ciclo da contratação (TCU, 2024; Dumont; Gonçalves; Cezar, 2024).

Outro ponto relevante é o fortalecimento das áreas requisitantes e da atuação colaborativa entre os diferentes setores envolvidos no processo. O sucesso de uma contratação passa a depender de uma visão integrada, que vai desde a definição adequada do objeto até o acompanhamento de sua execução (Brasil, 2024). A eficiência deixa de ser apenas parâmetro de avaliação para tornar-se objetivo permanente das práticas administrativas, impulsionando contratações mais responsáveis, transparentes e focadas em resultados capazes de gerar valor real para a sociedade (Araújo; Rodrigues, 2012).

Compreende-se, portanto, que sob a ótica do princípio da eficiência, o planejamento se revela indispensável para o aprimoramento das contratações públicas. A adequada programação das demandas permite antecipar dificuldades, estruturar soluções mais eficazes e qualificar a tomada de decisões, reduzindo desperdícios e elevando a qualidade dos resultados entregues ao cidadão.

Quando a administração atua de forma planejada, não apenas cumpre um dever constitucional, mas também reforça sua responsabilidade na busca por contratações que gerem maior valor público. Nesse sentido, o planejamento consolidado na nova legislação de compras

e licitações representa importante instrumento para que a eficiência se concretize na prática e deixe de ser apenas diretriz abstrata.

2.3 O Plano de Contratações Anual (PCA) como materialização do princípio do planejamento

Dentro do novo paradigma, o Plano de Contratações Anual (PCA) emerge como o principal instrumento para materializar o princípio do planejamento. O PCA transcende a concepção de uma simples "lista de compras", configurando-se como um documento de governança estratégica. Sua finalidade é alinhar as demandas de contratação com o planejamento estratégico e as leis orçamentárias, promover a racionalização dos gastos por meio de compras centralizadas e ganhos de escala, e fomentar a transparência e o diálogo com o mercado fornecedor e a sociedade (Albuquerque *et al.*, 2024; Brito; Camarão, 2022). Ao consolidar e publicizar as necessidades da Administração para o exercício seguinte, o PCA visa otimizar a alocação de recursos humanos e financeiros, permitindo que a área de contratações atue de forma proativa no gerenciamento do portfólio de demandas (Brito; Camarão, 2022).

Apesar de sua centralidade, a natureza jurídica da obrigatoriedade do PCA gerou um relevante debate interpretativo. A redação do Art. 12, inciso VII, da NLL, que afirma que os órgãos "poderão" elaborar o PCA, suscitou dúvidas sobre uma suposta discricionariedade do gestor. Contudo, Albuquerque *et al.* (2024) argumentam que a doutrina mais abalizada defende uma interpretação sistemática, e não meramente literal, do dispositivo.

Ao analisar o texto em conjunto com os princípios cogentes do planejamento (Art. 5º) e da governança (Art. 11), o estudo de Albuquerque *et al.* (2024) compreendeu que a elaboração do PCA se constitui, na verdade, um dever-poder do gestor público, e não uma mera faculdade. A omissão na elaboração de um instrumento tão fundamental para a concretização de princípios basilares da lei seria ilógica e contrária ao espírito do novo regime.

Para Silva *et al.* (2024), a transposição do PCA da norma para a prática, no entanto, é repleta de desafios. Experiências de implementação, como a do município de Tianguá-CE, oferecem um roteiro prático que pode servir de modelo para outras entidades, detalhando as etapas de elaboração e aplicação do plano.

O fluxo observado pelos autores foi composto por oito etapas, sendo elas: 1) Elaboração dos Documentos de Formalização de Demanda (DFDs); 2) Consolidação destes DFDs pela Secretaria de Finanças; 3) Verificação do Plano de Contratações Anual pela Controladoria Geral; 4) Aprovação do PCA pelo gabinete do Prefeito; 5) Publicação do PCA; 6) Primeira

rodada de revisão do PCA (elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA)); 7) Segunda rodada de revisão do PCA (Aprovação da LOA); 8) Execução do PCA.

O estudo relatou que a participação dos atores administrativos foi imprescindível para a efetivação do processo, assim como reuniões de suporte e o comprometimento da Alta Administração.

Por outro lado, a literatura também aponta para barreiras significativas que podem comprometer a eficácia do instrumento. Entre elas, destacam-se o excessivo detalhamento operacional exigido em algumas esferas, como a vinculação a códigos específicos como Catálogo de Materiais (CATMAT) ou Catálogo de Serviços (CATSER) com grande antecedência, o que pode engessar o planejamento, e o fenômeno da "pseudoparticipação", no qual os setores demandantes colaboram de forma superficial, resultando em um plano desconectado das reais necessidades (Brito; Camarão, 2022).

Além disso, a definição excessivamente detalhada do objeto ainda no exercício anterior tende a comprometer a finalidade do Estudo Técnico Preliminar, uma vez que é o ETP o instrumento técnico-operacional destinado à análise e definição da solução mais adequada para atender à necessidade administrativa.

O planejamento no PCA surge com o intuito de manter a continuidade administrativa do órgão, por meio da identificação antecipada das demandas rotineiras e extraordinárias, viabilizando a adequada previsão orçamentária e a organização prévia das contratações necessárias.

É importante reconhecer o duplo papel desempenhado pelo PCA: ele funciona simultaneamente como uma ferramenta de gestão interna e como um sinalizador para o mercado externo. Internamente, sua função é forçar a coordenação entre os setores, a disciplina orçamentária e o alinhamento com as metas institucionais (Brito; Camarão, 2022). Externamente, ao conferir previsibilidade às futuras demandas do governo, o plano permite que os fornecedores se preparem adequadamente para os certames, o que, em tese, aumenta a competitividade e a qualidade das propostas (Albuquerque *et al.*, 2024).

A integridade do PCA é, portanto, vital para ambos os papéis. Se o mercado perceber que o plano não é confiável, isso pode desestimular a participação de bons fornecedores, reduzir a competição e, conseqüentemente, aumentar os preços e diminuir a economicidade, frustrando os principais objetivos da NLL.

Portanto, o PCA deve ser compreendido como instrumento dinâmico de gestão, cuja credibilidade influencia diretamente a efetividade do ciclo de contratações públicas previsto pela NLL.

2.4 O Estudo Técnico Preliminar (ETP) como Elo Tático entre a Necessidade e a Solução

Se o Plano de Contratações Anual (PCA) representa o nível estratégico do planejamento, o Estudo Técnico Preliminar (ETP) constitui o nível tático-operacional, sendo o "documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação", conforme definido no Art. 6º, inciso XX, da NLL (Brasil, 2021). O ETP é a ponte crítica que traduz uma necessidade abstrata, delineada no PCA, em uma solução concreta, viável e justificada.

O ETP, portanto, é o instrumento que formaliza a análise aprofundada do problema a ser resolvido, a avaliação das diferentes soluções disponíveis no mercado e a justificativa técnica e econômica para a escolha adotada. Seus elementos obrigatórios, detalhados no Art. 18 da NLL e em guias do TCU, como a demonstração do interesse público, os requisitos da contratação, o levantamento de mercado e a estimativa de valor, fornecem o alicerce para a elaboração do anteprojeto, termo de referência ou projeto básico (Brasil, 2024).

Apesar de sua importância fundamental, a elaboração de um ETP robusto enfrenta desafios inerentes. Uma dificuldade notável, explorada por Taffarel e Guimarães (2025), reside na potencial incompatibilidade entre a exigência de um ETP detalhado e a natureza de contratações complexas ou inovadoras.

Em cenários em que a Administração não possui o conhecimento técnico para definir a melhor solução a priori — como no caso da modalidade diálogo competitivo —, a exigência de um ETP que já aponte para uma solução específica pode se tornar um paradoxo. Essa questão é particularmente relevante para as Universidades Federais, instituições que frequentemente demandam tecnologias de ponta, serviços especializados e soluções inovadoras para suas atividades de pesquisa e ensino, cujas especificações não são facilmente padronizáveis.

Taffarel e Guimarães (2025) ainda ressaltam que esse artefato funciona como um ponto de controle crucial no processo de contratação. É neste documento que um item genericamente previsto no PCA é detalhado, analisado e validado pela primeira vez. Um ETP bem fundamentado avalia diversas soluções para uma questão apontada pelo plano, buscando o alinhamento entre o planejamento e a execução. Inversamente, um ETP frágil, incompleto ou, em casos extremos, ausente, é um forte indicador de que o processo licitatório está se desviando de seus princípios norteadores, abrindo margem para contratações improvisadas, desalinhadas com as necessidades estratégicas ou com sobrepreço.

A complexidade e o tempo necessários para sua confecção, especialmente para objetos não triviais, podem transformar o ETP em um gargalo administrativo de produção de artefatos

para preencher lacunas burocráticas (Taffarel; Guimarães, 2025). Nesse contexto, um Plano de Contratações Anual (PCA) adequadamente estruturado deve contemplar a previsão temporal entre o surgimento da demanda e a efetiva contratação, de modo a mitigar riscos de descontinuidade na prestação dos serviços públicos (Brasil, 2022).

Finalmente, a relação entre o PCA e o ETP deve ser compreendida como bidirecional. O PCA deve indicar a demanda a ser resolvida, cabendo ao ETP buscar a melhor solução. Deste modo, durante a construção de um ETP podem ser identificadas falhas ou imprecisões no PCA, sendo estas corrigidas para a próxima elaboração deste instrumento de planejamento anual. O PCA é elaborado com grande antecedência, por vezes mais de um ano antes da contratação (Brito; Camarão, 2022), enquanto o ETP é desenvolvido em um momento mais próximo à licitação, por isso não deve ser identificada de pronto a solução no PCA, já que necessidades podem evoluir, novas tecnologias podem surgir ou as condições de mercado podem mudar.

2.5 Levantamento de mercado como exigência legal para validação da solução

Como abordado pelo inciso V, do §1º do art. 18 da NLL, o levantamento de mercado é item que precisa estar no Estudo Técnico Preliminar (ETP). Contudo, o §2º do mesmo artigo estabelece que, quando este não for abordado, deve o órgão justificar sua não contemplação (Brasil, 2021).

Segundo dispõe a Instrução Normativa do ETP (art. 9º, III, da IN SEGES n. 58/2022), para órgãos da Administração Pública Federal, o levantamento de mercado “consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar” (Brasil, 2022).

Para o TCU (Brasil, [s.d.]), solução “é o conjunto de todos os elementos (bens, serviços e outros) necessários para, de forma integrada, gerar os resultados que atendam à necessidade que gerou a contratação”. Diante disso, uma vez identificadas as soluções disponíveis no mercado para o problema levantado, torna-se possível a Administração Pública realizar análise comparativa entre as alternativas existentes, avaliando aspectos técnicos, operacionais e econômicos da contratação. Nesse sentido, o levantamento de mercado não se limita à verificação de preços praticados, mas compreende a prospecção e a análise das diferentes soluções aptas a atender à necessidade administrativa, permitindo a escolha da alternativa mais vantajosa e aderente ao interesse público.

Em outras palavras, o levantamento de mercado não deve ser confundido com pesquisa de preços, já que, enquanto o primeiro tem como objetivo investigar as soluções disponíveis no

mercado para a necessidade citada no Documento de Formalização de Demanda², a pesquisa de preços aparecerá para identificar a estimativa de gasto de cada solução, correspondendo à busca pela melhor solução para Administração Pública (Oliveira; Antinarelli, 2024). Sendo assim, dentro da pesquisa de mercado há pesquisa de preços, mas a pesquisa de mercado não é precisamente apenas uma pesquisa de preços.

Com base na Instrução Normativa n. 58/2022, as formas do levantamento de mercado deverão ser registradas no Sistema ETP Digital respeitando os seguintes elementos:

(...) III - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar, podendo, entre outras opções: a) ser consideradas contratações similares feitas por outros órgãos e entidades públicas, bem como por organizações privadas, no contexto nacional ou internacional, com objetivo de identificar a existência de novas metodologias, tecnologias ou inovações que melhor atendam às necessidades da Administração; b) ser realizada audiência e/ou consulta pública, preferencialmente na forma eletrônica, para coleta de contribuições; c) em caso de possibilidade de compra, locação de bens ou do acesso a bens, ser avaliados os custos e os benefícios de cada opção para escolha da alternativa mais vantajosa, prospectando-se arranjos inovadores em sede de economia circular; e d) ser consideradas outras opções logísticas menos onerosas à Administração, tais como chamamentos públicos de doação e permutas (Brasil, 2022).

Outras possibilidades de levantamento de mercado podem ser identificadas no Quadro

1:

Quadro 1 – Possibilidades a serem analisadas em um levantamento de mercado

Instrumento Legal	Artigo e normativo correspondente	Texto do Artigo
Intenção de Registro de Preços	Art. 86, §1º da NLL	Art. 86. O órgão ou entidade gerenciadora deverá, na fase preparatória do processo licitatório, para fins de registro de preços, realizar procedimento público de intenção de registro de preços para, nos termos de regulamento, possibilitar, pelo prazo mínimo de 8 (oito) dias úteis, a participação de outros órgãos ou entidades na respectiva ata e determinar a estimativa total de quantidades da contratação. § 1º O procedimento previsto no caput deste artigo será dispensável quando o órgão ou entidade gerenciadora for o único contratante.
Adesão à Ata de Registro de Preços	§2º do art. 86 da NLL	§ 2º Se não participarem do procedimento previsto no caput deste artigo, os órgãos e entidades poderão aderir à ata de registro de preços na condição de não participantes, observados os seguintes requisitos: I - apresentação de justificativa da vantagem da adesão, inclusive em situações de provável desabastecimento ou descontinuidade de serviço público; II - demonstração de que os valores registrados estão compatíveis com os valores praticados pelo mercado na forma do art. 23 desta Lei; III - prévias consulta e aceitação do órgão ou entidade gerenciadora e do fornecedor.

² O Documento de Formalização de Demanda (DFD) é o registro inicial obrigatório, segundo a Lei n. 14.133/2021, que dá início a qualquer processo de licitação ou contratação direta na administração pública. Ele detalha a necessidade de compra de um bem ou serviço, fundamentando o planejamento anual. (UFSCar, [s.p.])

Sistema de Registro de Preços	Art. 6º, XLV da NLL	XLV - sistema de registro de preços: conjunto de procedimentos para realização, mediante contratação direta ou licitação nas modalidades pregão ou concorrência, de registro formal de preços relativos à prestação de serviços, a obras e a aquisição e locação de bens para contratações futuras;
Serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra	Art. 17 da IN n. 005/2017	Art. 17. Os serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra são aqueles em que o modelo de execução contratual exija, dentre outros requisitos, que: I - os empregados da contratada fiquem à disposição nas dependências da contratante para a prestação dos serviços; II - a contratada não compartilhe os recursos humanos e materiais disponíveis de uma contratação para execução simultânea de outros contratos; e III - a contratada possibilite a fiscalização pela contratante quanto à distribuição, controle e supervisão dos recursos humanos alocados aos seus contratos. Parágrafo único. Os serviços de que trata o caput poderão ser prestados fora das dependências do órgão ou entidade, desde que não seja nas dependências da contratada e presentes os requisitos dos incisos II e III.

Fonte: elaborado e revisado pela autora (2026).

Portanto, a obtenção das alternativas mais vantajosas, sendo elas técnica e econômica, depende de um levantamento de mercado bem formulado, devendo ser realizada com a maior esfera possível de opções, quando aplicável, recomendado, ainda, o registro das diligências realizadas para mapeamento das razões da escolha de determinada solução em detrimento de outra (Oliveira; Antinarelli, 2024).

Com efeito, o TCU alerta que a falta de estudo da viabilidade pretendida pode gerar dispêndio desnecessário de recursos, assim como direcionamento da contratação (Brasil, 2021; Brasil, 2020), algo repudiado pelos princípios da NLL.

Em outra vertente, Macedo (2025) defende que o ETP deve ser adotado de forma simplificada para demandas corriqueiras e já conhecidas da Administração, sugerindo a análise crítica da contratação anterior, consoante dispõe o art. 10 da IN n. 58/22. Conforme o autor, essa análise crítica teria o condão de demonstrar que a demanda é comum e recorrente, assim como a solução já adotada tem se mostrado exitosa, atendendo plenamente as necessidades do órgão ou entidade, afastando assim a imposição de um novo levantamento.

Cox (2024) defende que o grau de detalhamento concedido ao ETP e às demais etapas do metaprocessamento (como, por exemplo, o Termo de Referência) deve ser proporcional à materialidade, à complexidade ou à criticidade da demanda, em equivalência com a representatividade financeira e técnica da contratação e com a importância do atingimento dos objetivos da organização.

No que concerne ao tema, o Estado do Mato Grosso estabeleceu, a partir do Decreto Estadual n. 1.525, de 23 de novembro de 2022, a aplicação simplificada e até mesmo

dispensabilidade do ETP para hipóteses específicas, primando pelo princípio da razoabilidade e eficiência (Mato Grosso, 2022), o que vem ao caso de explicitar que apesar de ser um caso interessante a se notar, não é aplicado à Administração Pública Federal em razão da autonomia administrativa, da existência de instrução normativa federal própria, bem como a ausência de permissivo legal para tanto (Brasil, 2022).

Ou seja, para a Administração Pública Federal Direta, autárquica e fundacional, são válidos e aplicáveis os normativos por ela própria regulamentados, no exercício de sua competência legal. Diante disso, conforme estabelece a Instrução Normativa Federal e as recomendações realizadas pelo TCU, deve haver o levantamento de mercado no ETP, sendo este somente dispensado quando justificado nos autos (Brasil, 2022).

Por fim, é imperioso citar que da solução definida nascerá o descritivo do objeto a ser licitado. Este, de acordo com o manual de orientações e jurisprudência do TCU, deve ser definido de forma “concisa, clara e precisa”, trazendo ainda, em consonância com o art. 6º, inciso XXIII, alínea “a” da NLL, que ele deve prescrever sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação (Brasil, 2024; Brasil, 2021).

2.6 Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e Transparência: Estudo Técnico Preliminar (ETP) como anexo do Edital

Conforme a Lei n. 12.527/11, Lei de Acesso à Informação (LAI), a qual tem por finalidade assegurar o direito fundamental de acesso à informação, a Administração Pública deve deter a publicidade como regra e o sigilo como exceção. Assim, é imposta pela norma a divulgação ativa de informações de interesse coletivo, incentivando o uso de recursos tecnológicos para ampliar o acesso, promovendo a consolidação de uma cultura de transparência e estimulando o fortalecimento do controle social sobre a atuação estatal (Brasil, 2011).

A LAI impõe aos órgãos e entidades públicas o dever de divulgar, de forma ativa e independentemente de solicitação, informações de interesse coletivo ou geral, em local de fácil acesso e no âmbito de suas atribuições. Entre os dados mínimos a serem disponibilizados, incluem-se os procedimentos licitatórios.

Segundo Niebuhr (2022), a publicidade ocupa posição central no âmbito das licitações, configurando-se como um dos fundamentos indispensáveis desse procedimento. Sem a observância desse princípio, o processo deixaria de ostentar seu caráter público, aproximando-se indevidamente de práticas típicas da esfera privada. Em sua natureza, a licitação pressupõe

transparência e a garantia de ampla participação, assegurando a todos os interessados a possibilidade de concorrer em condições de igualdade.

Neste prisma, a NLL estabeleceu em seu art. 174, inciso I, o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) como sendo o sítio eletrônico oficial de todos os entes e órgãos públicos subordinados à NLL. Nobre Júnior (2020) trata o PNCP como uma ferramenta indispensável ao fomento da transparência administrativa, havendo por determinação da NLL a divulgação obrigatória e centralizada em relação a todos os atos exigidos, o que remete, dentre outros, aos editais de licitação e seus anexos, tratando-se de um repositório de dados nacional, divulgado em formato acessível a qualquer interessado, de acesso universal.

Apresentado como sendo uma estrutura tecnológica que permite fácil acesso à informação, o PNCP permite o desenvolvimento de contratações públicas mais eficientes disponibilizando ao cidadão o exercício do controle sobre a Administração Pública (Germano, 2025), reforçando a responsabilidade na gestão pública e estimulando uma participação mais ativa da sociedade no monitoramento das atividades governamentais.

Em consonância com essa perspectiva, Vieira (2021) sustenta que a transparência mantém vínculo direto com o exercício do controle social sobre a atuação estatal. Para o autor, a efetiva prestação de contas depende não apenas da responsabilização do poder público, mas também da garantia de acesso claro e amplo às informações, assegurando a devida divulgação de todos os atos administrativos.

Cumprе salientar que, conforme estabelece o art. 54 da NLL, o edital de licitação deve ser disponibilizado em sua integralidade no PNCP, abrangendo todo o seu conteúdo, nos termos da legislação vigente, facultando-se apenas até 01 de abril de 2027 a divulgação no PNCP às Administrações Públicas Municipais com menos de 20 mil habitantes, as quais devem disponibilizar tais informações em seus diários oficiais (Brasil, 2021).

Importa ressaltar que a publicação no PNCP não se configura como mera discricionariedade da Administração, mas como imposição expressa da lei; trata-se de dever jurídico inequívoco, estabelecido como condição necessária à observância da transparência nos procedimentos, não sendo admitida sua adoção como medida opcional ou substituível por outros meios (Brasil, 2022).

Dessa maneira, cabe questionar se o ETP é de fato um anexo obrigatório ao edital, já que consoante o §3º do art. 25 da NLL “deverão ser divulgados em sítio eletrônico oficial na mesma data de divulgação do edital, sem necessidade de registro ou de identificação para acesso” “todos os elementos do edital, incluídos minuta de contrato, termos de referência, (...) e outros anexos” (Brasil, 2021).

Conforme o Acórdão n. 2273/24, a NLL não impôs a obrigatoriedade de inclusão do ETP como anexo ao instrumento convocatório, alertando, todavia, que, caso a Administração entendesse pela pertinência de sua divulgação a fim de proporcionar maior subsídio aos licitantes, não haveria qualquer impedimento (Brasil, 2024).

Compreensão diversa foi firmada anteriormente pelo Acórdão n. 2076/23, que nos casos de contratação de serviços sob regime de execução indireta a divulgação do ETP é obrigatória, já que a Instrução Normativa N. 005/2017 estabelece que tais estudos serão anexos do termo de referência (Anexo V, item 2.2, alínea “a”) que, por sua vez, é anexo do edital (Brasil, 2023; Brasil, 2017):

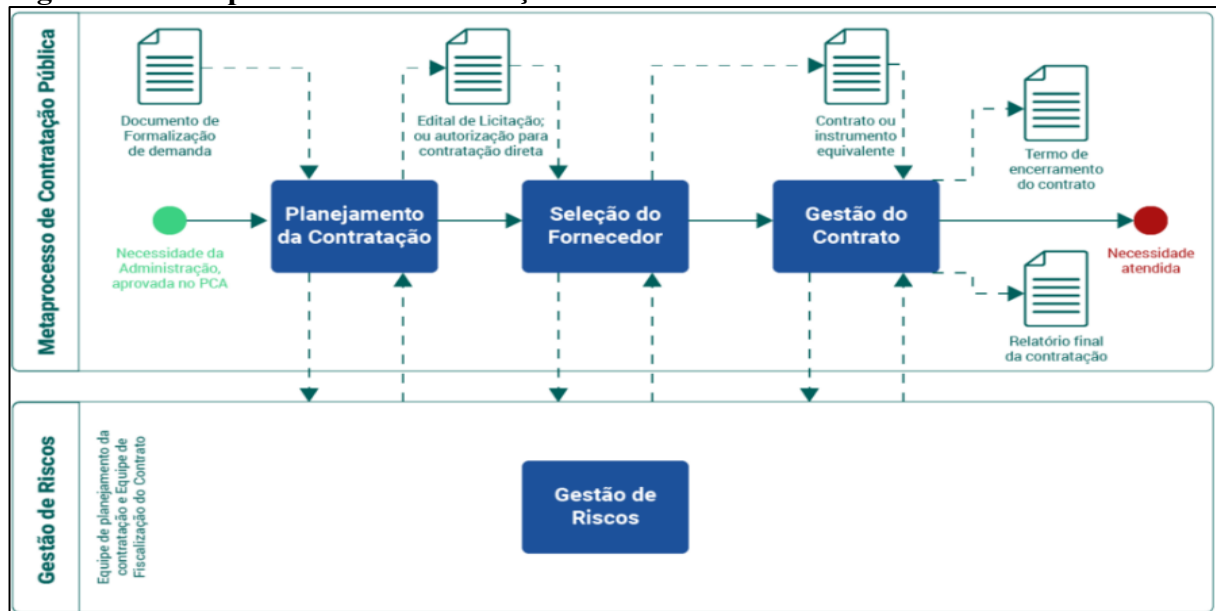
Em licitação para contratação de serviços sob regime de execução indireta, é irregular a falta de publicação, junto com o edital da licitação, dos estudos técnicos preliminares, pois a IN-Seges/MPDG 5/2017 estabelece que tais estudos serão anexos do termo de referência (Anexo V, item 2.2, alínea “a”), que, por sua vez, é anexo do edital. A mera disponibilização dos estudos preliminares nos autos do processo licitatório, com vistas franqueadas aos interessados, não atende aos requisitos relativos à publicidade desse documento.

Nota-se, portanto, a dualidade de entendimentos em um mesmo órgão de controle. O que se torna pacífico é que a norma é explícita na divulgação obrigatória do ETP somente nos casos de contratação de serviços sob regime de execução indireta, ou seja, nas contratações de empresas privadas para realização de serviços complementares, acessórios ou instrumentais da Administração Pública.

2.7 O Metaprocesso Licitatório

O metaprocesso licitatório representa uma visão macro e sistêmica de todo o ciclo da contratação pública, desde a identificação da necessidade até a gestão e encerramento do contrato (Brasil, 2024).

Conforme demonstrado na Figura 1, o processo principal das contratações públicas é composto por três fases sequenciais. A primeira corresponde ao Planejamento da Contratação. Essa fase inicia-se a partir do encaminhamento do Documento de Formalização da Demanda (DFD) pelo requisitante, ou seja, por quem necessita que a demanda seja sanada, ao Agente ou Equipe de Planejamento para produção dos artefatos prévios à segunda fase, tais como: Estudo Técnico Preliminar, Pesquisa de Preços, Termo de Referência etc.

Figura 1 – Metaprocesso de Contratação Pública

Fonte: adaptado de Brasil (2024, [s. p.]).

Já a segunda fase, **Seleção do Fornecedor**, é iniciada com a publicação do edital ou autorização para contratação direta. É nesta fase que ocorre a sessão pública, quando aplicável. É aqui que, de fato, se conhece quem irá satisfazer a necessidade da administração previamente exposta nos documentos internos.

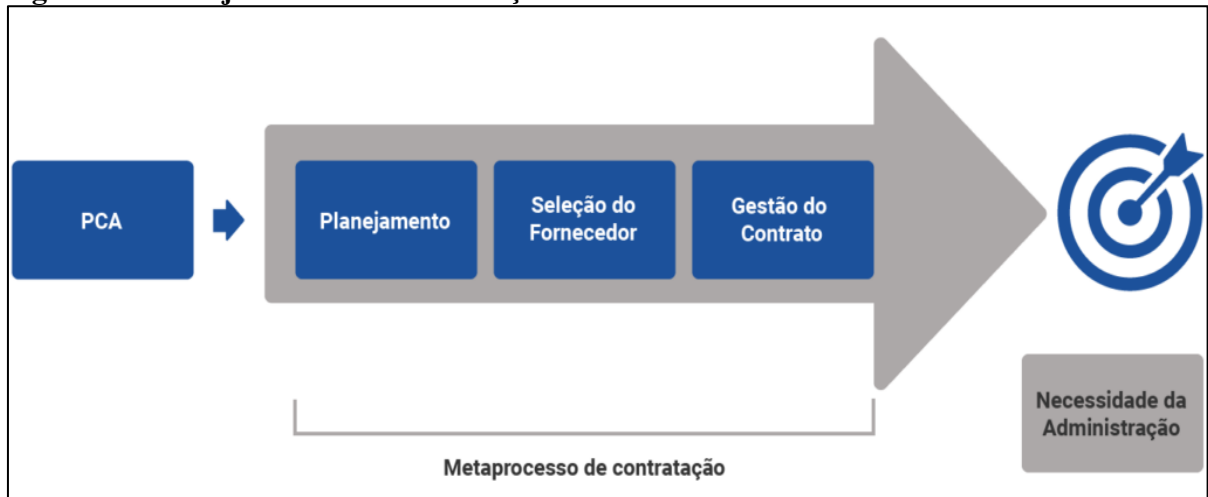
Por sua vez, a **Gestão do Contrato** é executada após o encerramento da fase dois, quando identificado o ganhador da licitação. Nesta etapa, há a assinatura do contrato ou emissão de documento equivalente e fiscalização na entrega do bem ou serviço. No que concerne à gestão de riscos, ela vem representada fora do metaprocesso, pois acontecerá durante as três fases de sua composição. Cada etapa é acompanhada para garantir conformidade e eficiência.

Como mencionado, o Estudo Técnico Preliminar se encaixa na fase 1, fase de planejamento. É esse o momento em que a Administração verificará a pertinência da necessidade da contratação e avaliará as possibilidades do mercado a fim de encontrar a solução que atenda melhor ao interesse público (Brasil, 2021). De todo modo, ainda que exista o metaprocessos, há etapas adicionais e anteriores a ele, como é o caso do Plano de Contratações Anual representado na Figura 2 (TCU, 2026).

Nessa perspectiva, cada metaprocessos deve estar previsto no Plano de Contratações Anual (PCA), instrumento responsável por consolidar as demandas essenciais para o exercício

subsequente. Desse modo, o efetivo levantamento de mercado somente ocorrerá posteriormente, durante a abertura do metaprocesso licitatório e a elaboração do Estudo Técnico Preliminar (ETP), documento integrante da fase de planejamento da contratação (Brasil, 2021).

Figura 2 - Planejamento da Contratação



Fonte: Brasil (2024, [s. p.]).

Importante mencionar que a análise contínua do metaprocesso de contratação pública configura-se como componente estruturante dos mecanismos de governança institucional, incumbindo à Alta Administração assegurar sua implementação e aperfeiçoamento permanente, através da gestão dos riscos.

O Referencial Básico de Governança Organizacional do Tribunal de Contas da União explicita que a governança se materializa por meio de processos de avaliação, os quais se fundamentam na análise estruturada do ambiente institucional, dos cenários prospectivos, das alternativas estratégicas, do desempenho organizacional e dos resultados alcançados em comparação com aqueles previamente estabelecidos como objetivos (Brasil, 2020).

Em sentido semelhante, a Resolução n. 347/2020 estabelece que os processos decisórios devem ser orientados por evidências, o que impõe a adoção de instrumentos sistemáticos de monitoramento, avaliação de desempenho e gestão de riscos, com vistas à melhoria incremental do ciclo de contratação e ao fortalecimento da *accountability* administrativa (Brasil, 2020).

Portanto, compreende-se que a análise do metaprocesso de contratação pública deve operar como mecanismo de retroalimentação institucional, apto a subsidiar a identificação de necessidades, o aprimoramento das decisões estratégicas e a qualificação dos processos de compras públicas. Tal abordagem permite que evidências extraídas da execução contratual e do desempenho obtido orientem o planejamento subsequente, promovendo aprendizado organizacional e melhoria contínua.

Por fim, analisando-se o metaprocesso exposto e todo referencial teórico apresentado, pode-se afirmar que o Plano de Contratações Anual (PCA) deve se limitar à identificação do problema a ser solucionado, cabendo ao Estudo Técnico Preliminar (ETP) a análise e definição da melhor alternativa para seu atendimento. Em outras palavras, o PCA não apresenta soluções previamente estabelecidas, mas sim necessidades que serão posteriormente aprofundadas na fase de elaboração do ETP.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Considerando os objetivos e buscando responder a questão-problema, foram adotados para a presente pesquisa métodos mistos, com uma abordagem sequencial explicativa. Minayo e Sanches (1993) já destacavam a complementaridade entre as abordagens qualitativa e quantitativa, ressaltando que não existe contradição nem relação de continuidade entre elas. Morgan (2007) acrescenta que uma orientação pragmática na pesquisa foca a metodologia como um campo que estabelece conexões entre questões no nível abstrato da epistemologia e no nível prático dos métodos aplicados.

Uma abordagem pragmática trataria questões relacionadas à própria pesquisa como a principal “linha de ação” que os metodologistas deveriam estudar, com igual atenção tanto às “garantias” epistemológicas quanto técnicas que influenciam como conduzimos nossa pesquisa (Morgan, 2007, p. 68).

Em contexto de uma administração pública orientada para resultados, a análise dos Estudos Técnicos Preliminares (ETP) poderá emergir como um indicador de desempenho chave para avaliar a eficácia do planejamento. A abordagem mista justifica-se por precedentes que demonstram que somente o quantitativo ou somente o qualitativo não capturam todas as dimensões do problema. Por exemplo, o estudo “Desempenho em processos de compras e contratações públicas: um estudo a partir da inovação e das práticas organizacionais (UnB)” de Fenili (2016) usou entrevistas e escalas quantitativas para associar práticas organizacionais/inovação com desempenho processual, revelando explicações mais acuradas do que cada abordagem isolada.

Estudos de caso múltiplos ou comparativos se mostram eficazes para capturar variações institucionais e explicar divergências entre unidades semelhantes, como no multicaso da UFRGS (Gonçalves, 2017), que analisou instituições públicas terceirizadas, em que a comparação entre casos permitiu identificar fatores contextuais importantes.

O uso de análise documental, entrevistas semiestruturadas, observação participante ou coleta de dados internos é comum em pesquisas sobre contratações públicas, planejamento e governança. Exemplos incluem “A gestão da informação no processo de contratação pública (UFRN)”, que combinou pesquisa documental, entrevistas e categorização segundo fluxo informacional, para entender como a informação influencia a eficiência do processo (Germano, 2022).

Assim, para atender aos objetivos específicos, o procedimento metodológico foi delineado em três fases, a saber:

a) Fase 1 (Quantitativa): Mapear os processos previstos no Plano de Contratações Anual (PCA) e as soluções propostas nos Estudos Técnicos Preliminares das Universidades Federais para contratação de serviços sob o regime de execução indireta, quando disponíveis.

Para transformar a massa de documentos coletados em dados analisáveis de forma sistemática e replicável, foi necessário empregar técnicas de pesquisa consolidadas.

a.1) Pesquisa Documental: Esta é a abordagem metodológica geral que utiliza documentos oficiais como fonte primária de dados (Júnior, *et al.*, 2021). Diferentemente da pesquisa bibliográfica, que se baseia em material já analisado por outros autores, a pesquisa documental trabalha com fontes "brutas", que não receberam tratamento analítico prévio (Arantes, 2025). No contexto da Administração Pública, esta técnica é amplamente utilizada para analisar políticas, processos e decisões a partir dos registros oficiais que os formalizam. O foco não está apenas no conteúdo manifesto do documento, e sim em seu contexto de produção, sua função e seu uso prático (Silva, *et al.*, 2020).

b) Fase 2 (Qualitativa): Com base nos resultados da Fase 1, aprofundou-se no estudo qualitativo para compreender se, no Estudo Técnico Preliminar (ETP) para contratação de serviços sob o regime de execução indireta das Universidades Federais selecionadas, estão efetivamente sendo pesquisadas as soluções propostas no mercado (levantamento de mercado).

b.1) Análise de Conteúdo: Esta é a técnica específica para o tratamento dos dados textuais contidos nos documentos. Fundamentada nos trabalhos de Laurence Bardin, a Análise de Conteúdo é um conjunto de técnicas de análise das comunicações que visa obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção destas mensagens (Bardin, 2011). Ela permite transformar documentos verbais e não quantitativos em dados passíveis de tratamento estatístico e interpretação qualitativa aprofundada (Ferreira, 2023).

c) Fase 3 (Produto Técnico-Tecnológico): De acordo com o material analisado, foram propostas recomendações que podem contribuir para o aprimoramento da integração entre planejamento e execução das contratações, fortalecendo a efetividade da Nova Lei de Licitações (NLL).

3.1 Universo e Amostra

Para garantir diversidade representativa do universo, utilizou-se uma amostragem estratificada não proporcional. As Universidades Federais brasileiras foram divididas em

estratos com base em critérios relevantes que podem influenciar as práticas de planejamento e contratação. Os estratos utilizados foram:

a) Região Geográfica: Divisão nas cinco macrorregiões do Brasil (Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste, Sul), para considerar as variações econômicas, logísticas e culturais regionais.

b) Porte da Instituição: Classificação em pequeno, médio e grande porte, utilizando como critério o número de matrículas. O porte institucional serve como um *proxy* para a complexidade administrativa. Instituições maiores podem possuir estruturas de contratação mais especializadas, mas também enfrentam maiores desafios de coordenação e centralização do planejamento entre unidades autônomas.

c) Antiguidade da Instituição: Diferenciação entre universidades mais antigas e consolidadas e instituições mais recentes. A história das universidades brasileiras é marcada por diferentes ondas de expansão e modelos institucionais (Fávero, 2006; Oliven, 2002). A antiguidade pode, portanto, correlacionar-se com culturas organizacionais mais arraigadas e diferentes níveis de adaptabilidade a novos paradigmas legais, um fenômeno conhecido como dependência de trajetória (*path dependency*).

A história de muitas instituições inclui fases como escolas isoladas ou campi de outras universidades, levando a múltiplas datas de fundação potenciais (Fávero, 2006; Oliven, 2002). Para garantir consistência, este estudo adota como regra metodológica que a antiguidade de uma instituição é definida pela data da lei ou decreto que a cria oficialmente como uma universidade autônoma. Este marco legal representa sua independência jurídica e acadêmica.

O porte de uma universidade é um indicador de sua escala e complexidade. Para esta análise, o porte é mensurado utilizando o número total de matrículas em cursos de graduação, com base nos microdados do Censo da Educação Superior (2023), realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). As disparidades entre as macrorregiões do Brasil são significativas. Para contornar essa limitação, empregou-se uma classificação de porte relativa à região. Para cada macrorregião, as universidades foram ordenadas pelo número de matrículas e a distribuição foi dividida em tertis, resultando nas seguintes categorias:

a) Pequeno Porte: Universidades que se encontram no terço inferior (33,3%) da distribuição de matrículas dentro de sua respectiva região.

b) Médio Porte: Universidades que se encontram no terço intermediário (33,3%) da distribuição de matrículas dentro de sua respectiva região.

c) Grande Porte: Universidades que se encontram no terço superior (33,3%) da

distribuição de matrículas dentro de sua respectiva região.

Esta abordagem garantiu que a classificação fosse significativa dentro do ecossistema regional de cada instituição, viabilizando o plano de amostragem. Com base na análise dos critérios definidos e após todas as etapas de seleção, procedimentos que se encontram no Apêndice B desta pesquisa, foi possível a obtenção de uma amostra de 15 universidades, visando garantir representatividade regional e diversidade em termos de porte institucional³, conforme pode ser verificado no Quadro 2.

Quadro 2 – Amostra Final Selecionada de 15 Universidades Federais por porte

PORTE	UNIVERSIDADE	SIGLA
GRANDE	Universidade Federal do Pará	UFPA
	Universidade Federal do Rio Grande do Norte	UFRN
	Universidade de Brasília	UnB
	Universidade Federal Fluminense	UFF
	Universidade Federal do Rio Grande do Sul	UFRGS
MÉDIO	Universidade Federal de Rondônia	UNIR
	Universidade Federal de Campina Grande	UFCG
	Universidade Federal de Mato Grosso	UFMT
	Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro	UNIRIO
	Universidade Federal de Pelotas	UFPel
PEQUENO	Universidade Federal do Oeste do Pará	UFOPA
	Universidade Federal do Cariri	UFCA
	Universidade Federal de Rondonópolis	UFR
	Universidade Federal de Itajubá	UNIFEI
	Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre	UFCSPA

Fonte: elaborado e revisado pela autora (2026).

Importante mencionar que, na classificação final original a região Norte contava com a Universidade Federal do Amazonas (UFAM) como a eleita para representá-la para a categoria “porte grande”. Contudo, dentre todas as Universidades selecionadas, esta foi a única que não continha PCA publicado no PNCP para o ano de 2025, sendo então substituída pela Universidade Federal do Pará (UFPA) em razão do número de matrículas.

³ Para mais detalhes sobre o procedimento de escolha, número de matrículas e ano de criação das Universidades, ver Apêndice B.

3.2 Operacionalização da Análise de conteúdo

3.2.1 Seleção do Período de Análise

Foi realizada uma análise de um semestre completo de planejamento e execução: PCA do ano de 2025 e as contratações iniciadas e/ou concluídas do primeiro semestre de 2025. Este período é ideal, pois representa um momento em que a NLL já estava em plena vigência e os órgãos públicos tiveram tempo para se adaptar.

3.2.2 Definição do Corpus Documental

Foram consideradas apenas as licitações realizadas na modalidade pregão, a qual, de acordo com o art. 6º da NLL, é modalidade obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns.

As exclusões de outras modalidades, assim como das contratações diretas, a exemplo da inexigibilidade e da dispensa de licitação, justificam-se na medida em que o objetivo da pesquisa consiste em analisar se, apesar da escolha realizada previamente no Plano de Contratações Anual, durante a fase interna do procedimento licitatório há efetiva pesquisa de mercado com a busca por mais de uma solução disponível e a avaliação comparativa dessas alternativas, visando à seleção mais vantajosa para a Administração Pública.

Diante disso, diferentemente da inexigibilidade de licitação, na qual a inviabilidade de competição afasta a necessidade de comparação entre múltiplas soluções disponíveis no mercado, o Pregão se apresentou como a modalidade mais adequada para o desenvolvimento do estudo, uma vez que, por sua natureza competitiva e ampla aplicabilidade à contratação de bens e serviços comuns, pressupõe sempre a realização prévia de pesquisa de mercado estruturada, capaz de subsidiar a definição do objeto, a estimativa de preços e a tomada de decisão administrativa.

A pesquisa se concentrou apenas em contratações de serviços sob o regime de execução indireta, por dois motivos: o primeiro deriva do entendimento do TCU que apenas nesse caso é obrigatória a disponibilização do Estudo Técnico Preliminar, e, o segundo, é que através dos parâmetros da Instrução Normativa n. 058/2022 foi factível a compreensão acerca da existência de análises de alternativas possíveis nos levantamentos de mercado, da clareza e compreensibilidade da solução adotada, bem como da existência de justificativa técnica que fundamentasse a escolha do tipo de solução a contratar, respondendo, assim, a pergunta norteadora deste estudo.

3.3 Fase 01 – Coleta de dados

O Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) fora definido como única fonte de coleta de dados, sendo a matriz principal para a obtenção dos PCAs e ETPs, vez que é o repositório legalmente designado, centralizado e obrigatório para a Administração Pública Federal para a divulgação dos atos de licitação sob a NLL.

Para encontrar as contratações existentes no período de janeiro a junho de 2025, acessou-se o “PNCP em Números”, sendo aplicado o filtro correspondente à universidade e ao período desejado. Após isso, os dados foram exportados em arquivos (.xlsx) e planilhados em três páginas de um mesmo arquivo, as quais descrevem-se a seguir:

a) PCA original: PCA completo para o exercício de 2025 da universidade estudada, baixado através do PNCP.

b) PCA – janeiro a junho: Copiados apenas os itens de janeiro a junho do PCA original.

c) PNCP em números: Dados dos processos realizados no período de janeiro a junho de 2025, mantendo-se apenas os pregões para serviços. Na planilha baixada, vinha a identificação da contratação (Id da Contratação), que redirecionava, ao clique, para a página no PNCP correspondente ao processo.

Com essas informações, somadas ao acesso no PNCP na página correspondente ao processo, foram realizados os *downloads* dos documentos disponibilizados pelo órgão para a licitação, armazenando-os na pasta digital correspondente à Universidade. O objetivo principal foi a busca pelos Estudos Técnicos Preliminares (ETPs).

3.4 Fase 02 – Análise de conteúdo

As informações resultantes dos documentos baixados foram planilhadas em um novo arquivo nomeado como “discussão e resultados”. No Quadro 03 apresentam-se os nomes das colunas e quais foram as informações passíveis de preencher em cada uma delas:

Quadro 3 – Arquivo nomeado como discussão e resultados (Parte 01)

Colunas	Nome da coluna	Informações
A	Item	número crescente do item referente à Universidade.
B	Órgão	Preenchido com a sigla da Universidade analisada.
C	Consta no PCA	Buscou-se responder se a contratação realizada entre os meses de janeiro a

	JAN-JUN 2025?	junho de 2025 constava no PCA para esses meses de referência (janeiro a junho), respondido com “consta, com o mesmo nome”, quando o objeto da contratação é o mesmo do PCA, “consta, com outro nome”, se encontrado o objeto da contratação, contudo com outro nome, “não consta”, se não encontrado.
D	Consta no PCA 2025 (outros meses)?	Em caso negativo à questão anterior, analisava-se se a contratação efetivada estava prevista nos outros meses do exercício, ou seja, julho a dezembro, respondido com “consta, com o mesmo nome”, quando o objeto da contratação é o mesmo do PCA, “consta, com outro nome”, se encontrado o objeto da contratação, contudo com outro nome, “não consta”, se não encontrado, ou, “prejudicado”, se o objeto constava no período de janeiro a junho de 2025, consequentemente, respondido na coluna anterior.
E	Identificador da Futura Contratação (PCA)	Todo objeto constante no PCA gera um código identificador, esse código, geralmente, é mencionado no ETP para identificar que a demanda estava previamente prevista no planejamento do órgão, é esse código o trazido nesta coluna, quando existente, caso não existente o campo foi preenchido como “prejudicado”.
F	Data Desejada	Existindo o objeto licitado no PCA, este apresentará uma data desejada para a conclusão desta contratação, em caso negativo, respondido com “prejudicado”.
G	Objeto	Objeto constante no Processo licitatório encontrado no painel em números do PNCP.
H	Data de abertura do Processo	Data de abertura da fase externa constante nas informações do processo licitatório encontrada na página do PNCP.
I	Data de inclusão de Contrato ou Ata de Registro de Preços	Data de inclusão de contrato ou ata de registro de preços constante nas informações do processo licitatório encontrada na página do PNCP, evidenciando se o prazo desejado foi ou não cumprido.
J	Foi possível fazer download do ETP no PNCP?	Após análise dos arquivos em busca do Estudo Técnico Preliminar, evidenciou-se se foi possível ou não baixar o arquivo de ETP, coluna respondida com “sim” ou “não”.
K	Área Requisitante	Departamento constante no ETP que fez o pedido da contratação, apenas para fins de observação de comportamento em relação à estrutura do ETP formulado.

Fonte: elaborado e revisado pela autora (2026).

Ademais, em consonância com o art. 9º da IN n. 058/2022, ao aprofundar a análise observou-se os seguintes pontos, que podem ser verificados no Quadro 04:

Quadro 4 – Arquivo nomeado como discussão e resultados (Parte 02)

Colunas	Nome da coluna	Informações
L	Análise de alternativas possíveis	verificando se de acordo com o ETP foi investigado mais de uma alternativa para a solução adotada, respondendo-se “sim”, quando existente a análise de mais de uma alternativa ou mesmo que análise aprofundada de apenas uma alternativa, “não”, quando não investigada a solução, ou, “prejudicado”, quando não foi possível baixar o ETP.
M	Opção aplicada	em consonância com a IN 058/2022 qual o método de busca da solução foi adotado: “contratações similares feitas por outros órgãos e entidades públicas, bem como por organizações privadas, no contexto nacional ou internacional, com objetivo de identificar a existência de novas metodologias, tecnologias ou inovações que melhor atendam às necessidades da Administração;”, “audiência e/ou consulta pública, preferencialmente na forma eletrônica, para coleta de contribuições;”,

		“em caso de possibilidade de compra, locação de bens ou do acesso a bens, ser avaliados os custos e os benefícios de cada opção para escolha da alternativa mais vantajosa, prospectando-se arranjos inovadores em sede de economia circular;”, “outras opções logísticas menos onerosas à Administração, tais como chamamentos públicos de doação e permutas.”, “outro”, ou “prejudicado”, caso não tenha sido possível baixar o ETP ou apenas haja escolhido uma solução, sem justificativa.
N	Justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar	Respondendo positivamente com “sim”, caso justificado, negativamente com “não”, caso não justificado, ou, “prejudicado”, quando não possível baixar o ETP.
O	Foi aplicado a mesma solução prevista no PCA	Indicando se o objeto previsto no PCA permaneceu o mesmo da solução ou não, e, caso não tenha havido PCA para o objeto: “prejudicado”.

Fonte: elaborado e revisado pela autora (2026).

Além disso, foi disponibilizado um campo de "observações da acadêmica" na coluna "P" para preenchimento livre sobre a análise qualitativa do conteúdo disponibilizado para o Processo Licitatório.

Em face do exposto, com o preenchimento da planilha, pôde-se compreender os objetos licitados e suas classificações, o alinhamento cronológico entre a finalização do processo e o período previsto no PCA, a existência de disponibilização do ETP, instrumento de divulgação obrigatória para contratações de serviços sob o regime de execução indireta, quantas contratações repetiram a solução já prevista no PCA e, principalmente, se as soluções para contratações de serviços sob o regime de execução indireta são encontradas por meio de pesquisa efetiva de mercado, analisando-se mais de uma solução.

3.4.1 Aprofundamento metodológico da análise de conteúdo

A análise do conteúdo dos Estudos Técnicos Preliminares seguiu a técnica de análise categorial proposta por Bardin (1977), com categorização de base temática, estruturada nas três fases cronológicas próprias do método: a pré-análise, a exploração do material e o tratamento dos resultados, inferência e interpretação. A opção pela análise categorial decorreu da natureza do objeto investigado, buscava-se verificar a presença ou ausência, no discurso de cada ETP, de elementos de conteúdo previamente definidos a partir de exigências normativas e doutrinárias, e não reconstruir a estrutura enunciativa ou as relações semânticas internas de cada texto.

Na fase de pré-análise, a partir da leitura flutuante do conjunto de ETPs e PCAs e da sistematização do referencial teórico e normativo da pesquisa, a coluna L do Quadro 4, "Análise

de alternativas possíveis", foi desdobrada em uma grade de categorização mais granular, composta por oito perguntas norteadoras (P1 a P8), cada uma ancorada em dispositivo normativo ou doutrinário específico, conforme sintetizado no Quadro 5.

Quadro 5 - Perguntas norteadoras da análise qualitativa do levantamento de mercado

Pergunta	Enunciado	Fundamentação normativa	Implicação analítica
P1	Existência e completude do ETP no PNCP	Acórdão TCU n. 2076/2023; art. 18, §1º, NLL	ETP ausente no PNCP configura irregularidade; disponibilização apenas nos autos internos não supre a exigência.
P2	Realidade do levantamento de mercado	Art. 9º, III, IN SEGES n. 58/2022	ETP que parte de solução predefinida, sem investigação de alternativas, configura cumprimento burocrático.
P3	Justificativa técnica e econômica da escolha	Art. 9º, III, IN SEGES n. 58/2022; Oliveira e Antinarelli (2024)	Afirmações genéricas de inexistência de alternativas, sem percurso investigativo demonstrado, não atendem à exigência.
P4	Consideração de modalidades alternativas	Art. 86, §§1º e 2º, NLL; art. 9º, III, IN SEGES n. 58/2022	SRP, credenciamento e cessão onerosa devem ser avaliados e justificados quando pertinentes ao objeto.
P5	Alinhamento entre PCA e ETP	Art. 18, §1º, IV, NLL; art. 19, §3º, Decreto n. 10.947/2022	Ausência de justificativa para permanência de itens de exercícios anteriores no PCA configura irregularidade.
P6	Identificação de fornecedores e referências	Art. 9º, III, "a", IN SEGES n. 58/2022	Levantamento sem fontes verificáveis ou consulta a contratações similares é insuficiente para cumprir a norma.
P7	Distinção entre levantamento de mercado e pesquisa de preços	Art. 9º, III, IN SEGES n. 58/2022; Oliveira e Antinarelli (2024)	Apresentar pesquisa de preços como levantamento de mercado é confusão instrumental que compromete a efetividade do ETP.
P8	Descritivo do objeto	Art. 6º, XXIII, "a", NLL	Descritivos genéricos, copiados ou desalinhados da solução definida no ETP indicam ausência de planejamento efetivo.

Fonte: elaborado e revisado pela autora (2026).

Complementarmente, definiu-se uma grade de classificação final, de natureza sintética, destinada a resumir o conjunto das respostas às oito perguntas em uma única categoria classificatória por processo, mutuamente exclusiva, consolidada no livro de códigos apresentado no Quadro 6.

Quadro 6 -Legenda de classificação final dos processos analisados

Categoria	Critério de classificação
Efetividade real	Levantamento de mercado genuíno, com análise comparativa de soluções, justificativa técnica e econômica, identificação de fornecedores e/ou consulta a outros órgãos.
Efetividade parcial	Levantamento com algum conteúdo qualitativo, mas com lacunas relevantes (modalidades não avaliadas, fontes não identificadas, custo não comparado).
Cumprimento burocrático	ETP disponível, mas levantamento de mercado limitado a afirmações genéricas, confirmação da solução predefinida ou confusão com pesquisa de preços.

Irregular	ETP ausente no PNCP, inacessível ou com irregularidade formal grave.
-----------	--

Fonte: elaborado e revisado pela autora (2026).

3.4.2 Aprofundamento metodológico da análise de conteúdo

Na fase de exploração do material, definiu-se como unidade de contexto o processo licitatório em sua integralidade, compreendendo o PCA, o ETP e, quando pertinente, o edital e seus anexos, e como unidade de registro o trecho do campo "levantamento de mercado" de cada ETP, complementado, quando necessário, pelos demais campos do documento relacionados a cada uma das oito categorias temáticas do Quadro 5.

A codificação foi realizada de forma manual, mediante o preenchimento de planilha eletrônica estruturada como matriz de dupla entrada. Cada linha correspondeu a um processo licitatório individualizado (identificado por universidade, região, porte institucional, código do processo e objeto), e cada coluna correspondeu a uma das categorias de análise definidas na pré-análise (P1 a P8), além dos campos de classificação final e de padrão de cumprimento burocrático identificado. Em cada célula, registrou-se uma síntese qualitativa do conteúdo do ETP relativo àquela categoria, permitindo preservar, na própria planilha, o teor qualitativo da informação codificada. Complementarmente, manteve-se um campo de preenchimento livre para observações qualitativas adicionais sobre cada processo, no qual foram anotados excertos ilustrativos e apreciações da pesquisadora que fundamentaram a interpretação apresentada na seção de discussão e resultados.

Após o preenchimento das oito categorias temáticas para cada processo, procedeu-se à classificação sintética de cada caso em uma das quatro categorias da grade de classificação final do Quadro 6, com base no conjunto das respostas às perguntas P1 a P8, e não em um único critério isolado. Processos cujo ETP estava ausente ou inacessível no PNCP foram classificados diretamente como "irregular", com as demais categorias marcadas como "prejudicada", uma vez que a ausência do documento impossibilita a análise de seu conteúdo.

A opção pela codificação manual em planilha eletrônica decorreu diretamente da natureza dedutiva da grade de categorização adotada. No presente estudo, as categorias de análise verificaram em cada ETP, a presença ou ausência de elementos de conteúdo cuja definição decorre de exigências normativas externas ao texto analisado, o que caracteriza uma análise categorial dedutiva, para a qual a codificação manual, orientada por uma grade de categorização pré-estabelecida e por um livro de códigos explícito (os Quadros 5 e 6), serviu como procedimento metodologicamente adequado.

3.4.3 Tratamento dos resultados, inferência e interpretação

Na fase de tratamento dos resultados, os dados consolidados na planilha foram submetidos a dois procedimentos complementares. Primeiramente, procedeu-se ao tratamento quantitativo dos dados, mediante a contagem das frequências absolutas e o cálculo dos percentuais de cada categoria de classificação final, estratificados por universidade e por porte institucional, dando origem às figuras e aos quadros apresentados na seção de resultados. Em após isso, procedeu-se à interpretação qualitativa dos registros de cada categoria temática (P1 a P8) e do campo de observações livres, com o objetivo de identificar padrões recorrentes de fragilidade e de selecionar excertos ilustrativos, tanto de casos de efetividade real quanto de casos de cumprimento meramente burocrático, para fundamentar a discussão qualitativa apresentada nesta dissertação.

Esse duplo tratamento, quantitativo e qualitativo, permitiu qualificar a natureza do fenômeno investigado, respondendo à questão-problema desta pesquisa: **"O ETP está servindo meramente como cumprimento burocrático da norma ou nele realmente se investiga as soluções propostas no mercado?"**. Com isso, passou-se à fase 03, a fim de propor diretrizes de melhoria para os levantamentos de mercado produzidos nos Estudos Técnicos Preliminares.

3.5 Fase 03 – Produto Técnico-Tecnológico (PTT)

Como produto aplicado da pesquisa, foi desenvolvido um Produto Técnico-Tecnológico (PTT) consistente em um Guia Metodológico de Levantamento de Mercado para ETPs, acompanhado de um modelo com exemplo fictício para compreensão da aplicabilidade. Trata-se de um documento orientador que padroniza a forma de realização do levantamento de mercado, contemplando roteiro de pesquisa e critérios para avaliação de soluções e modelo com exemplo fictício para compreensão sobre o preenchimento.

O PTT resulta dos achados obtidos a partir da análise dos levantamentos de mercado presentes nos Estudos Técnicos Preliminares (ETPs) de uma amostra selecionada de Universidades Federais, vinculados a processos de contratação de serviços sob regime de execução indireta. O guia pode ser adaptado por quaisquer órgãos ou entidades da Administração Pública sujeitos às normas de contratações públicas, especialmente à NLL e às normativas correlatas, como a IN n. 058/2022.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1 Análise Geral

Este subitem apresenta uma visão geral dos processos licitatórios. Foram analisados 88 processos licitatórios referentes à contratação de serviços sob regime de execução indireta, conduzidos por 15 Universidades Federais no primeiro semestre de 2025, em conformidade com o Plano de Contratações Anual (PCA) publicado em 2024 para o exercício de 2025.

São apresentadas análises acerca dos objetos licitados, das formas de contratação adotadas, da composição dos descritivos de objeto e de suas classificações. Além disso, para a adequada compreensão, destaca-se a relevância do levantamento de mercado como exigência legal para validação da solução, discutido no subitem 2.5, constante no referencial teórico, da Tabela 1 e da consulta ao Apêndice C, deste estudo.

Tabela 1 – Quantidade de Processos Licitatórios analisados

Universidade	Quantidade de Processos	Representação Percentual
UFPA	6	6,82%
UNIR	8	9,09%
UFOPA	1	1,14%
UFRN	5	5,68%
UFCG	8	9,09%
UFCA	2	2,27%
UFR	1	1,14%
UNB	3	3,41%
UFMT	7	7,95%
UFF	16	18,18%
UNIRIO	4	4,55%
UNIFEI	7	7,95%
UFRGS	18	20,45%
UFPeI	2	2,27%
UFCSPA	0	0,00%
Total de Processos analisados	88	100,00%

Fonte: elaborado e revisado pela autora (2026).

De acordo com a Tabela 1, dos objetos licitados, nota-se que não houve no período analisado nenhum processo para contratação de serviços sob regime de execução indireta para

a Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre (UFCSPA), representante do porte pequeno para a região Sul. Não obstante, de acordo com o Apêndice C, o qual contém todos os objetos licitados, com o status do momento da pesquisa e a forma de contratação que foram realizados, depreende-se da análise que dos 88 processos, 13 processos (aproximadamente 14,77%) não apresentaram homologação⁴. Ocorre que independentemente do *status* dos processos, optou-se por incluir, na análise, a totalidade dos 88 processos. Essa decisão se justifica pelo objetivo do estudo, que é o de avaliar a efetividade da pesquisa de mercado. Assim, considera-se que, uma vez que o processo tenha alcançado a fase externa, houve a elaboração do respectivo Estudo Técnico Preliminar.

4.1.1 Das formas de contratação

Sobre as formas de contratação dos objetos licitados⁵, verificou-se que dos 88 processos, 21 foram licitados como serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra (23,86%), 40 processos como serviço contínuo sem dedicação exclusiva de mão de obra (45,45%), 15 objetos foram para fase externa como serviço passível de contratação por Sistema de Registro de Preços (17,05%), 7 objetos para cessão onerosa de espaço físico para exploração de serviço (7,95%) e 5 contratações de serviços pontuais (5,68%).

A análise das formas de contratação dos objetos licitados é relevante já que a decisão pela melhor solução faz parte, ou pelo menos deveria fazer, do levantamento de mercado. O princípio da motivação no direito administrativo exige que a Administração Pública explicita os fundamentos de fato (acontecimentos) e de direito (dispositivos legais) que justifiquem suas decisões. Essencial para a transparência e controle de legalidade, a motivação deve ser clara, explícita e coerente, conforme o art. 50 da Lei n. 9.784/1999 (Brasil, 1999).

A forma como o serviço será contratado deve observar variáveis legais, como as citadas no art. 9º da IN n. 058/22 e no Quadro 1 deste estudo. Por exemplo, nem todo serviço pode ser licitado por Sistema de Registro de Preços (SRP), nem todos se enquadram como dedicação exclusiva de mão de obra; e há a possibilidade de se realizar chamamento público ou outro procedimento em vez de seguir pelo âmbito tradicional da licitação. Essas são algumas das variáveis que devem ser investigadas em um levantamento de mercado.

⁴ Mais detalhes, ver Apêndice C

⁵ Mais detalhes, ver Apêndice C

4.1.2 Dos descritivos dos objetos

Ao analisar os descritivos dos objetos e suas classificações, extrai-se a ausência de padronização em suas definições, ainda que no âmbito de uma mesma universidade. Observa-se também que não há similaridade entre o texto que está contido no objeto constante no edital e o que é cadastrado no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), indo de encontro aos ensinamentos do TCU sobre definição do objeto, quando determina que este deve ser estabelecido “de forma concisa, clara e precisa” (Brasil, 2024).

A exemplo do relatado no parágrafo anterior, para definição da classificação de alguns objetos foi necessário entrar no processo licitatório, como o objeto “Contratação para os serviços especializados em pintura” licitado pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Pela leitura do objeto cadastrado no PNCP não é possível identificar se será um serviço contínuo ou pontual, com ou sem dedicação exclusiva de mão de obra, ou, se foi realizado pelo Sistema de Registro de Preços. Já quando acessado o edital é possível verificar sua redação de forma diferente, apresentando-se como “Registro de preços para contratar serviços especializados em pinturas para a Superintendência da Infraestrutura (SUINFRA) da UFRGS”.

De forma semelhante ocorreu com o objeto licitado pela Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT), “Contratação de serviços contínuos de limpeza e conservação de piscina e manutenção dos equipamentos correlatos, para atender as demandas da Fundação Universidade Federal de Mato Grosso (FUFMT)”, apenas pode-se compreender que seria sem dedicação exclusiva de mão de obra acessando-se os artefatos anexos ao edital.

Outrossim, com relação ao prazo do contrato, somente dois processos (2,94%) - com exceção das contratações de serviços pontuais e do Registro de Preços, já definido legalmente como sendo de 1 ano com prorrogação (Art. 84 da Lei de Licitações) - citam o prazo da contratação no objeto, apesar de existir processos com vigência inicial de 5 anos - informação importante para preparação da proposta pelo licitante - como os objetos “Contratação de serviços de manutenção preventiva e corretiva nos sistemas de ar condicionado centrais com circuitos com água das unidades CREAL, CESUP, Salão de Atos e Planetário, com fornecimento de peças, atendimento de chamados no sistema 24x7 e operação assistida” e “Contratação de serviços de engenharia de manutenção preventiva, manutenção corretiva e serviços de troca de peças da caldeira do CREAL e geradores de água quente do centro natatório da ESEFID” da UFRGS, conforme documentos internos.

Depreende-se, também, que a Universidade Federal do Pará (UFPA) se confundiu ao

delimitar para o objeto: “Contratação de serviço contínuo de manutenção preventiva e corretiva, com fornecimento e substituição de peças e insumos, dos equipamentos do consultório odontológico da Faculdade de Odontologia da Universidade Federal do Pará (UFPA), para o período de 12 (doze) meses, podendo ser prorrogado, mediante termo aditivo, por igual período, até o limite de 60 (sessenta) meses”, com o prazo de até 60 meses, visto que esta regra pertencia à Lei de Licitações de 1993 (art. 57, inciso II da Lei n. 8.666/93), sendo, atualmente, as contratações de serviços contínuos passíveis de prorrogação por até dez anos (Art. 107 da Lei n. 14.133/21).

4.2 Análise por porte

Encerrada a análise geral dos objetos licitados, neste momento o estudo se refina ao separar e discutir a análise por porte das universidades selecionadas. Nesse sentido, a visão geral por porte indica a existência de 48 processos para o porte grande, representando 54,55% dos processos estudados; 29 processos para o porte médio, representando 32,95% dos processos; e, 11 processos para o porte pequeno, representando 12,50% dos processos, o que totaliza os 88 processos analisados, compreendendo os 100%.

Os achados estão organizados em quatro eixos analíticos: (i) alinhamento cronológico entre a finalização do processo e o período previsto no Plano de Contratações Anual (PCA); (ii) disponibilização do Estudo Técnico Preliminar (ETP) no PNCP; (iii) correspondência entre a solução contratada e aquela previamente prevista no PCA; e (iv) efetividade do levantamento de mercado quanto à análise de mais de uma solução. Os resultados revelam avanços pontuais, mas evidenciam, de maneira sistemática, lacunas estruturais no planejamento e na transparência das contratações públicas no âmbito das Universidades Federais de ensino superior.

4.2.1 Alinhamento Cronológico entre a Finalização do Processo e o Período Previsto no Plano de Contratações Anual (PCA)

O Plano de Contratações Anual constitui um instrumento de governança das aquisições públicas, instituído no âmbito federal pelo Decreto n. 10.947/2022 com o propósito de organizar e racionalizar as demandas institucionais dentro de um horizonte temporal definido. Sua efetividade pressupõe a capacidade da Administração de executar os processos nos prazos estimados, assegurando a continuidade dos serviços públicos e a adequada gestão dos recursos orçamentários. O presente tópico analisa em que medida os processos licitatórios finalizados no primeiro semestre de 2025 corresponderam ao que fora efetivamente planejado para aquele

período.

A verificação contempla três situações: (a) processos finalizados entre janeiro e junho previstos no PCA para esse mesmo semestre: aderência plena; (b) processos finalizados no primeiro semestre que o PCA indicava para o segundo: descompasso temporal; e (c) processos concluídos sem qualquer previsão no PCA vigente: ausência de planejamento formalizado. A Tabela 2 consolida os dados por porte institucional.

Tabela 2 – Alinhamento cronológico entre a finalização do processo e o período previsto no PCA, por porte

Porte	Finalizados no 1º semestre conforme previsto no PCA	% em relação ao porte	Previstos no PCA para o 2º semestre	% em relação ao porte	Não constam no PCA (em %)
Grande (48)	13	27,08	14	29,17	43,75
Médio (29)	15	51,72	8	27,59	20,69
Pequeno (11)	4	36,36	6	54,55	9,09
Total (88)	32	36,36	28	31,82	31,82

Fonte: elaborado e revisado pela autora (2026).

Mesmo não sendo o foco central desta pesquisa, os dados não permitem omissão. Apesar de 68,18% dos 88 processos estarem de alguma forma previstos no PCA de 2025, apenas 36,36% cumpriram a previsão temporal. O aprimoramento contínuo do instrumento é mandamento de governança a ser seguido pelos gestores, uma vez que a aderência ao PCA sustenta o princípio da continuidade administrativa pelo qual serviços públicos e atividades essenciais do Estado não podem ser interrompidos por falhas de planejamento ou imprecisão de prazos, independentemente de mudanças de gestores ou dificuldades contratuais.

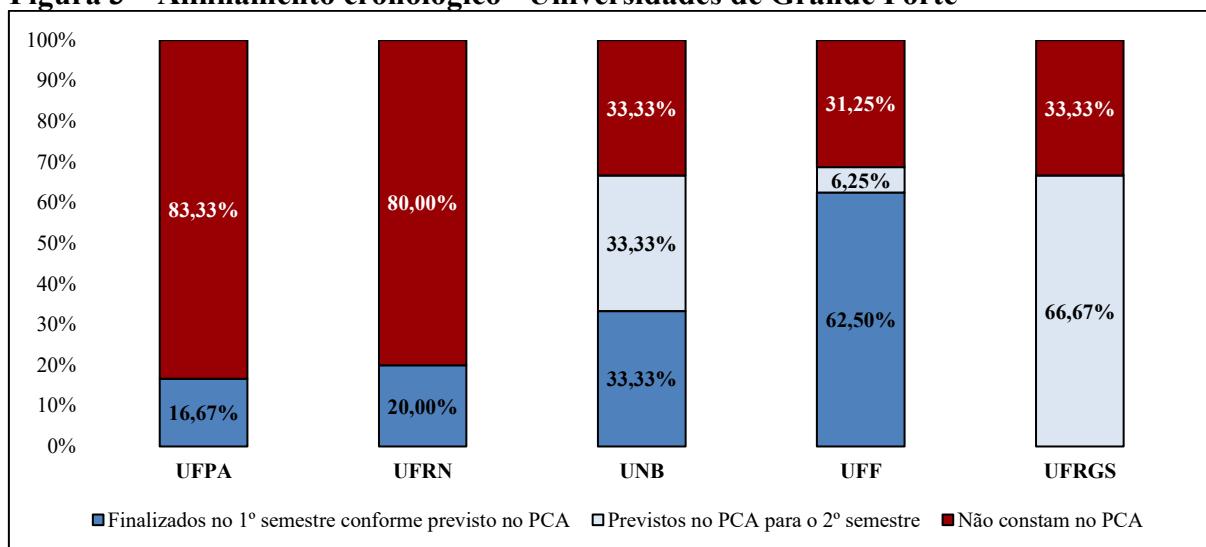
4.2.2.1 Universidades de Grande Porte

As universidades de grande porte - Universidade Federal do Pará (UFPA), Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), Universidade de Brasília (UNB), Universidade Federal Fluminense (UFF) e Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) - concentraram 48 dos 88 processos analisados, o que já indica, por si só, um peso expressivo desse porte institucional na amostra estudada. Esse grupo registrou o pior desempenho de aderência ao Plano de Contratações Anual (PCA), com apenas 27,08% dos seus processos concluídos no primeiro semestre conforme previsto no instrumento. Ainda mais preocupante é o fato de que 43,75% não constavam do PCA, o maior índice de ausência entre os três portes analisados, indicando que quase metade das contratações das maiores universidades federais

foi executada sem respaldo formal no planejamento anual.

Esse achado dialoga diretamente com o que Camarão (2025) descreve como consequência típica da ausência de planejamento: contratações fracassadas, desertas e emergenciais, muitas vezes acompanhadas do fracionamento indevido de despesas e do recurso recorrente à adesão a Atas de Registro de Preços sem que esta fosse, de fato, a melhor alternativa disponível. Na Figura 3 é ilustrado o percentual do alinhamento cronológico por universidade.

Figura 3 – Alinhamento cronológico - Universidades de Grande Porte



Fonte: elaborado e revisado pela autora (2026).

O resultado, à primeira vista, pode parecer contraintuitivo, uma vez que se esperaria que instituições de maior porte, dotadas de estruturas administrativas mais robustas e de setores de planejamento tecnicamente mais consolidados, apresentassem desempenho superior ao de universidades menores. Contudo, a literatura sobre governança das contratações públicas oferece uma chave de leitura para esse fenômeno: quanto maior a organização, maior o número de unidades requisitantes, de Documentos de Formalização de Demanda (DFDs) a consolidar e de interesses setoriais a coordenar, o que amplia o risco do que Brito e Camarão (2022) denominam "pseudoparticipação", isto é, a colaboração superficial dos setores demandantes no processo de elaboração do PCA, resultando em um plano desconectado das reais necessidades institucionais. Nesse sentido, o porte, que a princípio deveria representar uma vantagem estrutural, converte-se em fator de complexidade adicional para a coordenação interna exigida pelo instrumento, o que ajuda a explicar por que justamente o grupo das maiores universidades federais apresentou o pior índice de aderência cronológica da pesquisa.

As assimetrias internas ao grupo das grandes universidades são, por sua vez, expressivas e merecem exame individualizado. A UFF foi a única das cinco instituições a apresentar

aderência positiva ao semestre previsto: 62,50% dos seus 16 processos constavam no PCA para o primeiro semestre, resultado que se aproxima do que a literatura considera desejável para a função de sinalização externa do instrumento, na medida em que confere previsibilidade ao mercado fornecedor e favorece a competitividade das propostas (Albuquerque *et al.*, 2024).

A UNB registrou 33,33% de aderência, com o restante dos seus três processos dividido entre ausência do PCA (33,33%) e previsão para o segundo semestre (33,33%), configurando um cenário de dispersão que, embora baseado em amostra reduzida, já sinaliza fragilidade na etapa de consolidação das demandas. A UFPA apresentou apenas 16,67% de aderência, com cinco dos seus seis processos não constando do PCA (83,33%), o maior índice de ausência entre todas as cinco instituições analisadas nesse porte. A UFRN seguiu caminho semelhante, com 80,00% de ausência no PCA e apenas 20,00% de aderência ao primeiro semestre. Em ambos os casos, a elevada proporção de contratações sem respaldo no instrumento de planejamento sugere a permanência de práticas de contratação reativa, na contramão do que Galvão (2018) e Cardoso, Gomes e Pederneiras (2023) identificam como condição para a efetividade contratual: a existência de planejamento adequado na fase preparatória, capaz de evitar aquisições mal dimensionadas e aditivos frequentes decorrentes da falta de antecipação das necessidades.

O caso da UFRGS merece atenção específica. Com a maior amostra individual da pesquisa (18 processos), a universidade registrou 0% de aderência ao primeiro semestre. Isso não significa, contudo, ausência de governança, já que 66,67% dos seus processos constavam do PCA, porém previstos para o segundo semestre. Esse resultado ilustra, de maneira particularmente nítida, a distinção teórica entre a existência formal de planejamento e sua efetividade temporal: a UFRGS demonstra internalização relativamente consistente do dever-poder de elaborar o PCA discutido por Albuquerque *et al.* (2024) a partir da leitura sistemática dos arts. 5º e 11 da Nova Lei de Licitações (NLL), porém apresenta um descompasso sistemático entre a estimativa temporal consignada no instrumento e a execução real das contratações. Esse achado é compatível com a natureza do PCA como instrumento elaborado com grande antecedência, por vezes superior a um ano em relação à efetiva contratação (Brito; Camarão, 2022), o que amplia a probabilidade de divergência entre o cronograma inicialmente previsto e o momento real de deflagração do metaprocesso licitatório. Pode-se cogitar, nesse sentido, que o resultado da UFRGS decorra de subestimação sistemática dos prazos necessários à fase de Seleção do Fornecedor e à tramitação dos Estudos Técnicos Preliminares (ETP), ou, alternativamente, de antecipação de demandas ao longo do exercício que não haviam sido originalmente programadas para o primeiro semestre, hipóteses que não são mutuamente excludentes e que reforçam a relação bidirecional entre PCA e ETP já discutida no referencial

teórico, na qual o segundo frequentemente revela, durante sua elaboração, imprecisões do primeiro (Silva *et al.*, 2024).

A análise qualitativa revelou, adicionalmente, a prática de múltiplos registros para um mesmo objeto no PCA. A UFPA registrou o objeto "Contratação de empresa especializada em manutenção e recarga de extintores de incêndio" em pelo menos seis entradas distintas, com prazos entre 30/06/2025 e 31/12/2025. Essa situação evidencia potencial ausência de consolidação das demandas setoriais, o que impede a racionalização das contratações e a promoção de economia de escala, contrariando os arts. 5º e 11 do Decreto n. 10.947/2022. O achado é ilustrativo de um dos principais riscos apontados pela literatura de governança das contratações públicas: a fragmentação da demanda como sintoma de falha na etapa de consolidação dos DFDs, etapa que, segundo o roteiro de implementação relatado por Silva *et al.* (2024) a partir da experiência do município de Tianguá-CE, depende da atuação articulada da unidade responsável pela consolidação e do comprometimento da Alta Administração. A recorrência de um mesmo objeto em múltiplas entradas do PCA sugere que, ao menos para a UFPA, essa etapa de consolidação não vem sendo efetivamente exercida, o que compromete justamente a finalidade estratégica do instrumento que, conforme destacam Albuquerque *et al.* (2024) e Brito e Camarão (2022), é alinhar as demandas de contratação, promover ganhos de escala por meio de compras centralizadas e evitar a duplicidade de esforços administrativos.

Em conjunto, os resultados obtidos para o estrato das grandes universidades federais permitem qualificar de forma mais precisa a hipótese, sugerida pela literatura, de que o porte institucional influencia o desempenho do planejamento das contratações. Se trata de uma relação mediada pela capacidade de coordenação interna. Quando essa coordenação falha, como parece ser o caso da UFPA e da UFRN, marcadas por elevadíssimos índices de ausência no PCA, o instrumento perde sua função de antecipação das necessidades e de sinalização ao mercado fornecedor, aproximando a instituição do modelo de contratação emergencial e reativa que a NLL, ao consagrar o planejamento como princípio estruturante (Silva, 2008), buscou justamente superar.

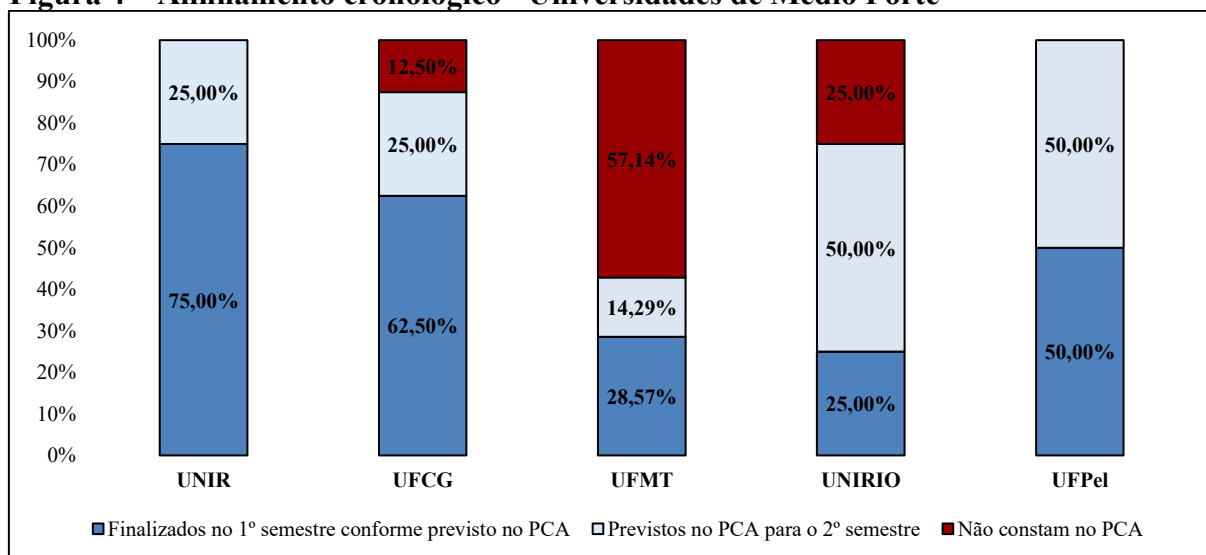
Quando, por outro lado, a coordenação existe, mas as estimativas temporais são sistematicamente equivocadas, como no caso da UFRGS, o problema pode residir na qualidade técnica da estimativa cronológica, o que aponta para uma agenda distinta de aprimoramento, voltada à calibração dos prazos previstos no PCA em função da complexidade real do metaprocesso licitatório em cada organização. A heterogeneidade observada entre as cinco instituições de grande porte, do desempenho relativamente satisfatório da UFF à quase total ausência de respaldo formal na UFPA, reforça, por fim, que a integridade do PCA, tal como

destacado por Albuquerque *et al.* (2024), não decorre automaticamente do porte ou da capacidade técnica presumida da instituição, mas da efetiva internalização, por parte de cada organização, do plano como instrumento dinâmico de gestão, e não como mera formalidade documental a ser cumprida a posteriori.

4.2.2.2 Universidades de Médio Porte

As universidades de médio porte: Universidade Federal de Rondônia (UNIR), Universidade Federal de Campina Grande (UFCG), Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT), Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO) e Universidade Federal de Pelotas (UFPel), com 29 processos analisados, apresentaram o melhor desempenho entre os três grupos: 51,72% dos processos foram concluídos no semestre previsto no Plano de Contratações Anual (PCA). O índice de ausência no PCA foi de apenas 20,69%, patamar consideravelmente inferior ao observado em outros estratos da pesquisa. Na Figura 4, verifica-se o alinhamento cronológico para cada universidade. O resultado sugere que, nesse grupo, o instrumento vem sendo majoritariamente utilizado em consonância com sua finalidade de organizar as demandas de contratação de forma estratégica e antecipada, evitando compras improvisadas ou desconectadas do planejamento institucional (Araújo; Matos; Ensslin, 2020).

Figura 4 – Alinhamento cronológico - Universidades de Médio Porte



Fonte: elaborado e revisado pela autora (2026).

A UNIR foi a principal responsável pelo desempenho positivo do grupo: 75,00% dos seus oito processos estavam previstos no PCA para o primeiro semestre e foram concluídos dentro do período. Nenhum dos processos da UNIR estava ausente do instrumento (0%), o que

reflete um planejamento consistente e aderente à execução, aproximando-se do papel de sinalização externa ao mercado fornecedor destacado por Albuquerque *et al.* (2024) como uma das finalidades centrais do PCA, na medida em que a previsibilidade das futuras demandas do governo permite que os fornecedores se preparem adequadamente para os certames, o que, em tese, aumenta a competitividade e a qualidade das propostas. A UFCG também se destacou, com 62,50% de aderência ao primeiro semestre, reforçando que, nesse estrato, a exceção não é o cumprimento do planejamento, mas o seu desvio.

Nesse sentido, a UFMT surge como o principal contraponto do grupo. A instituição apresentou apenas 28,57% de aderência ao primeiro semestre, com 57,14% dos seus processos ausentes do PCA, situação que pode ser explicada, em parte, pela execução de objetos previstos no PCA de 2024 sem a devida incorporação ao PCA de 2025, contrariando a determinação legal. Esse achado é particularmente relevante à luz do referencial teórico, na medida em que revela uma falha específica de descontinuidade no processo de atualização anual do instrumento, contrariando justamente a finalidade de manutenção da continuidade administrativa que o PCA deve desempenhar, ao viabilizar a identificação antecipada de demandas rotineiras e extraordinárias de um exercício para o outro.

A falha observada na UFMT também dialoga com o fluxo de oito etapas relatado por Silva *et al.* (2024) a partir da experiência de Tianguá-CE, no qual as rodadas de revisão do PCA, vinculadas à elaboração e à aprovação da Lei Orçamentária Anual, desempenham papel central para assegurar que demandas remanescentes de um exercício sejam devidamente reincorporadas ao instrumento do exercício seguinte; a ausência dessa reincorporação na UFMT sugere fragilidade justamente nessa etapa de revisão e atualização do plano, o que compromete a segurança jurídica do processo e a própria racionalidade do ciclo de planejamento anual defendida por Barbosa e Amaral (2024).

A UFPel e a UNIRIO apresentaram desempenhos intermediários. A UFPel registrou 50,00% de aderência ao primeiro semestre, com o segundo processo previsto para o segundo semestre, configuração que indica a existência de planejamento formal, ainda que com estimativa temporal não integralmente correspondente à execução observada. Já a UNIRIO apresentou 25,00% de aderência, com 50,00% dos processos previstos para o segundo semestre e 25,00% sem qualquer previsão no PCA, configurando um quadro misto em que convivem tanto o desvio cronológico quanto a ausência pontual de respaldo formal, o que indica níveis distintos de consolidação das demandas entre os setores requisitantes dessa instituição.

Em conjunto, os resultados obtidos para o estrato de médio porte evidenciam que a maioria das instituições analisadas logrou operacionalizar o PCA como instrumento efetivo de

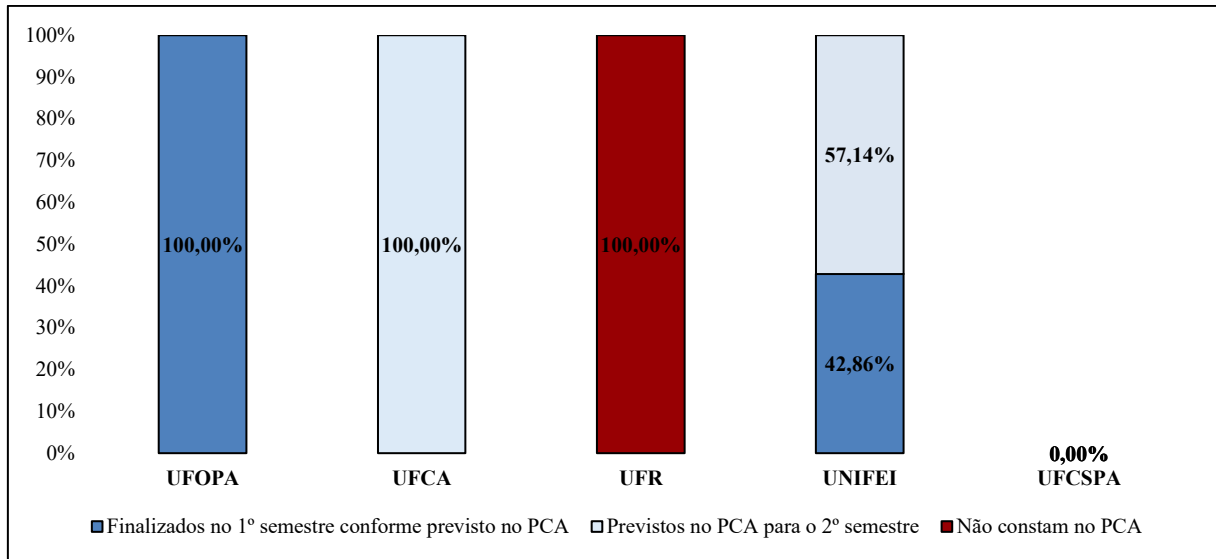
antecipação das necessidades administrativas, tal como preconizado pela NLL. A exceção representada pela UFMT, contudo, ilustra que mesmo em organizações de porte intermediário a efetividade do planejamento pode ser comprometida por falhas pontuais e específicas, no caso, a descontinuidade entre exercícios, o que reforça a compreensão de que a integridade do PCA depende menos de atributos estruturais fixos da instituição e mais do cumprimento consistente das etapas de elaboração, revisão e atualização do instrumento ao longo do ciclo orçamentário, tal como destacam Albuquerque *et al.* (2024) e Silva *et al.* (2024).

4.2.2.3 Universidades de Pequeno Porte

As universidades de pequeno porte - Universidade Federal do Oeste do Pará (UFOPA), Universidade Federal do Cariri (UFCA), Universidade Federal de Rondonópolis (UFR), Universidade Federal de Itajubá (UNIFEI) e Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre (UFCSPA) -, com 11 processos analisados, apresentaram perfil distinto dos demais grupos estudados: o menor índice de ausência no PCA (9,09%), mas o maior percentual de processos previstos para o segundo semestre que foram concluídos no primeiro (54,55%). Apenas 36,36% dos processos foram concluídos no semestre exatamente previsto.

Na Figura 5 é ilustrado o percentual do alinhamento cronológico por universidade. Esse perfil chama atenção justamente por combinar dois indicadores que, isoladamente, apontariam em direções opostas. Por um lado, a quase totalidade dos processos encontrava respaldo formal no instrumento, o que evidencia a internalização, por parte dessas instituições, do dever-poder de elaborar o PCA discutido por Albuquerque *et al.* (2024) a partir da leitura sistemática dos arts. 5º e 11 da NLL; por outro, a estimativa temporal consignada no plano revelou-se sistematicamente conservadora, uma vez que quase metade dos processos foi concluída antes do prazo nele previsto.

Figura 5 – Alinhamento cronológico - Universidades de Pequeno Porte



Fonte: elaborado e revisado pela autora (2026).

A UNIFEI foi a mais representativa do grupo, com sete dos onze processos analisados. Desses, 42,86% estavam previstos no PCA para o primeiro semestre e foram concluídos dentro do período, 57,14% constavam no PCA para o segundo semestre, mas foram finalizados antes, e nenhum processo estava ausente do instrumento (0%), o que posiciona a UNIFEI como uma das instituições com maior consistência no uso do PCA como instrumentalização da governança. Esse resultado é particularmente relevante à luz do referencial teórico, na medida em que confirma a existência de planejamento estruturado, sem qualquer lacuna de respaldo formal, ainda que a dimensão temporal do instrumento não espelhe integralmente a velocidade real de execução das contratações. Trata-se, portanto, de um padrão diverso daquele em que a ausência de planejamento compromete a governança (Camarão, 2025), aproximando-se, isto sim, de uma limitação de natureza técnica na etapa de estimativa de prazos.

A UFOPA, com seu único processo, registrou 100% de aderência ao primeiro semestre, alinhamento pleno, ainda que o volume reduzido impeça generalizações. A UFR, também com um único processo, não o havia previsto no PCA, configurando 100% de ausência, situação que, a despeito do tamanho amostral limitado, reproduz em escala individual o mesmo risco identificado pela literatura quanto à execução de contratações sem respaldo no instrumento de planejamento anual, com potencial comprometimento da segurança jurídica do processo e da própria previsibilidade que o PCA deveria assegurar ao mercado fornecedor (Albuquerque *et al.*, 2024). A UFCA, por sua vez, teve 100% dos seus dois processos previstos no PCA para o segundo semestre, mas concluídos no primeiro, configurando descompasso temporal integral que reforça o padrão observado na UNIFEI. Já a UFCSPA não registrou nenhum processo de prestação de serviços no período analisado, o que impossibilita qualquer inferência sobre o

comportamento dessa instituição especificamente quanto ao objeto da pesquisa.

O padrão identificado nas instituições de pequeno porte, presença no PCA combinada com antecipação dos prazos de execução, sugere que essas instituições utilizam o instrumento com maior consistência formal, mas enfrentam dificuldade na calibração dos prazos estimados. Esse achado dialoga com a natureza do PCA como instrumento elaborado com grande antecedência em relação à efetiva contratação, muitas vezes superior a um ano (Brito; Camarão, 2022), o que por si só já amplia a probabilidade de divergência entre a data originalmente estimada e o momento real de conclusão do metaprocessos licitatório. Diferentemente do padrão observado quando a estimativa é subdimensionada, isto é, quando a execução ocorre depois do previsto, a antecipação sistemática identificada nas pequenas universidades pode indicar tanto maior agilidade administrativa na condução das fases de Seleção do Fornecedor e Gestão do Contrato quanto uma postura conservadora na elaboração do PCA, em que os prazos são deliberadamente superestimados como margem de segurança diante de incertezas típicas do metaprocessos licitatório.

A presença no PCA é, nesse sentido, um avanço relevante, na medida em que assegura o cumprimento da finalidade estratégica do instrumento de organizar as demandas de contratação de forma antecipada e evitar compras desconectadas do planejamento institucional (Araújo; Matos; Ensslin, 2020). A imprecisão temporal, contudo, indica necessidade de aperfeiçoamento nas estimativas de duração dos processos licitatórios, possivelmente por meio da utilização do histórico de execuções anteriores como referência para a elaboração dos exercícios seguintes, prática que se aproxima da análise crítica da contratação anterior sugerida por Macedo (2025) como mecanismo para simplificar e qualificar o planejamento de demandas recorrentes e já conhecidas da Administração. Assim, ainda que reduzida em volume, a amostra das universidades de pequeno porte oferece um contraponto qualitativamente relevante às demais analisadas: o desafio da governança das contratações, nesse estrato, reside no aprimoramento técnico da própria ferramenta de estimativa temporal que sustenta o PCA.

4.2.3 Disponibilização do Estudo Técnico Preliminar no Portal Nacional de Contratações Públicas

O Estudo Técnico Preliminar é o artefato central do planejamento da contratação pública sob a NLL. Nos termos dos arts. 18 e 6º, XX, da referida NLL, o ETP deve caracterizar o problema a resolver, identificar a melhor solução disponível, realizar o levantamento de mercado e definir os requisitos da contratação.

O TCU firmou entendimento de que o ETP deve ser obrigatoriamente publicado no PNCP para contratações de serviços sob regime de execução indireta. A impossibilidade de acesso ao documento impede que se avalie a qualidade do levantamento de mercado, a análise de alternativas e a justificativa econômica da solução adotada, ferindo o princípio da publicidade e contrariando a Lei de Acesso à Informação. A Tabela 3 apresenta os dados por porte.

Tabela 3 – Disponibilização do ETP no PNCP, por porte

Porte	ETP disponibilizado	% em relação ao porte	ETP não disponibilizado	% em relação ao porte
Grande (48)	25	52,08	23	47,92
Médio (29)	27	93,10	2	6,90
Pequeno (11)	10	90,91	1	9,09
Total (88)	62	70,45	26	29,55

Fonte: elaborado e revisado pela autora (2026).

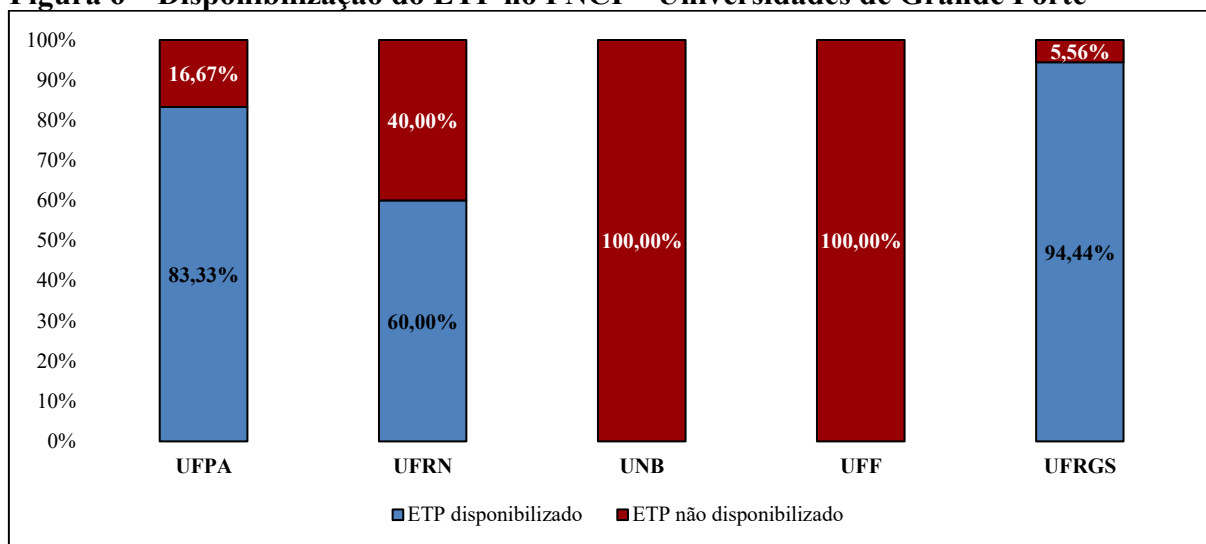
Os dados revelam que, embora a maioria das contratações analisadas (70,45%) tenha disponibilizado o ETP no PNCP, o desempenho é marcadamente desigual entre os portes. Os órgãos de grande porte concentram a maior parte dos casos de não disponibilização, quase metade deles (47,92%) deixou de publicar o documento, ao passo que as Universidades de médio e pequeno porte apresentaram índices de conformidade superiores a 90%. Esse comportamento sugere que o volume elevado de contratações das unidades de maior porte não tem sido acompanhado de controle proporcional sobre as obrigações de transparência. A análise qualitativa aprofunda esse diagnóstico na seção seguinte.

4.2.3.1 Universidades de Grande Porte

O grupo de grande porte - Universidade Federal do Pará (UFPA), Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), Universidade de Brasília (UNB), Universidade Federal Fluminense (UFF) e Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) - registrou o pior desempenho neste critério: o Estudo Técnico Preliminar (ETP) foi disponibilizado em apenas 52,08% dos 48 processos, com 47,92% de ausência. Em termos absolutos, 23 processos das maiores universidades federais foram conduzidos sem que o principal documento de fundamentação técnica da contratação pudesse ser acessado. A Figura 6 apresenta o percentual de disponibilização de ETPs no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) por universidade de grande porte.

Esse resultado é especialmente significativo à luz do referencial teórico adotado, na medida em que o ETP constitui, conforme o Art. 6º, inciso XX, da Nova Lei de Licitações (NLL), o documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação, funcionando como a ponte crítica que traduz uma necessidade abstrata, delineada no Plano de Contratações Anual (PCA), em uma solução concreta, viável e justificada. A ausência de quase metade desses documentos no repositório oficial de transparência compromete a própria possibilidade de se avaliar como as maiores universidades federais fundamentaram tecnicamente suas escolhas de contratação.

Figura 6 – Disponibilização do ETP no PNCP - Universidades de Grande Porte



Fonte: elaborado e revisado pela autora (2026).

A UFF representa o caso mais grave do grupo: 100% de ausência nos seus 16 processos, situação em que todos os Termos de Referência citam o ETP como documento anexo ao edital, mas em nenhum caso o artefato estava efetivamente acessível no PNCP. Esse descompasso entre o que consta formalmente no Termo de Referência e o que está de fato disponível ao público reproduz, em escala prática, a controvérsia identificada na jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU) quanto à obrigatoriedade de divulgação do ETP. Conforme o Acórdão n. 2076/23, nos casos de contratação de serviços sob regime de execução indireta, é irregular a ausência de publicação do ETP junto ao edital, uma vez que a Instrução Normativa SEGES/MPDG n. 5/2017 o estabelece como anexo do Termo de Referência, que, por sua vez, é anexo do edital (Brasil, 2023; Brasil, 2017). Se os Termos de Referência da UFF efetivamente remetem ao ETP como anexo, a integral ausência de disponibilização no PNCP configura potencial descumprimento do próprio dever de publicidade que a instituição a si mesma se impôs ao formalizar tal remissão, incorrendo na hipótese de irregularidade tratada pelo referido

acórdão.

A UNB registrou igualmente 100% de ausência nos seus três processos, resultado que, a despeito do reduzido tamanho amostral, reforça o mesmo padrão observado na UFF quanto à opacidade da fundamentação técnica das contratações. Já a UFRN apresentou situação peculiar: 60,00% de seus processos tiveram o ETP publicado, mas dois deles - o Pregão SISRP n. 90067/2024 (gestão de manutenção de veículos) e o Pregão SISRP n. 90031/2024 (poda e supressão de árvores) - tiveram o link do ETP no edital sem redirecionamento funcional, com mensagem de erro "o arquivo que você solicitou não existe". Esse achado ilustra uma modalidade de falha distinta da simples ausência de publicação, que pode ser descrita como transparência meramente formal, sem efetividade real no acesso à informação. A situação contraria diretamente o espírito da Lei de Acesso à Informação (LAI), que impõe à Administração Pública a publicidade como regra e o sigilo como exceção, exigindo a divulgação ativa de informações de interesse coletivo em local de fácil acesso (Brasil, 2011), bem como o entendimento de Niebuhr (2022), para quem a publicidade ocupa posição central no âmbito das licitações, sendo um dos fundamentos indispensáveis para que o processo licitatório conserve seu caráter público. Um link inoperante cumpre apenas a aparência da publicidade, mas não sua função substantiva de assegurar a qualquer interessado o efetivo exercício do controle social sobre a atuação estatal, tal como destaca Vieira (2021) ao vincular a efetiva prestação de contas à garantia de acesso claro e amplo às informações.

Em sentido positivo, a UFRGS destacou-se com 94,44% de disponibilização, com apenas um dos 18 processos sem ETP publicado, e a UFPA apresentou 83,33%, ambos os índices consideravelmente superiores à média do grupo. Esses resultados demonstram que, mesmo dentro do estrato de universidades com pior desempenho global no critério de transparência do ETP, a disponibilização consistente do documento é tecnicamente viável, o que reforça a hipótese de que a ausência observada na UFF e na UNB decorre menos de limitações estruturais do porte institucional e mais de falhas específicas de rotina administrativa relacionadas ao cumprimento do dever de publicação centralizada no PNCP, estabelecido pelo art. 174, inciso I, da NLL como sítio eletrônico oficial de todos os entes públicos subordinados à norma. Nesse sentido, o PNCP, tal como destacado por Nobre Júnior (2020), constitui ferramenta indispensável ao fomento da transparência administrativa justamente por concentrar, de forma obrigatória e centralizada, a divulgação de todos os atos exigidos, dentre eles os editais de licitação e seus anexos, função que resta esvaziada quando o documento tecnicamente mais relevante para a compreensão da contratação simplesmente não é disponibilizado ou se torna inacessível por falha técnica.

A UFF e a UNB constituem, portanto, os casos de maior gravidade do grupo. A ausência integral do ETP nessas instituições impede completamente a avaliação de como se fundamentaram as escolhas de solução, o levantamento de mercado realizado e os critérios técnicos e econômicos adotados, elementos que, conforme o Art. 18 da NLL e os guias do TCU, são obrigatórios e incluem a demonstração do interesse público, os requisitos da contratação, o levantamento de mercado e a estimativa de valor (Brasil, 2024). Sem acesso a esse conteúdo, torna-se inviável para o cidadão, para os órgãos de controle e para os potenciais licitantes verificar se a solução adotada resultou de uma análise comparativa criteriosa entre alternativas disponíveis no mercado ou se, ao contrário, a contratação foi conduzida sem o devido amadurecimento técnico previsto na fase de planejamento.

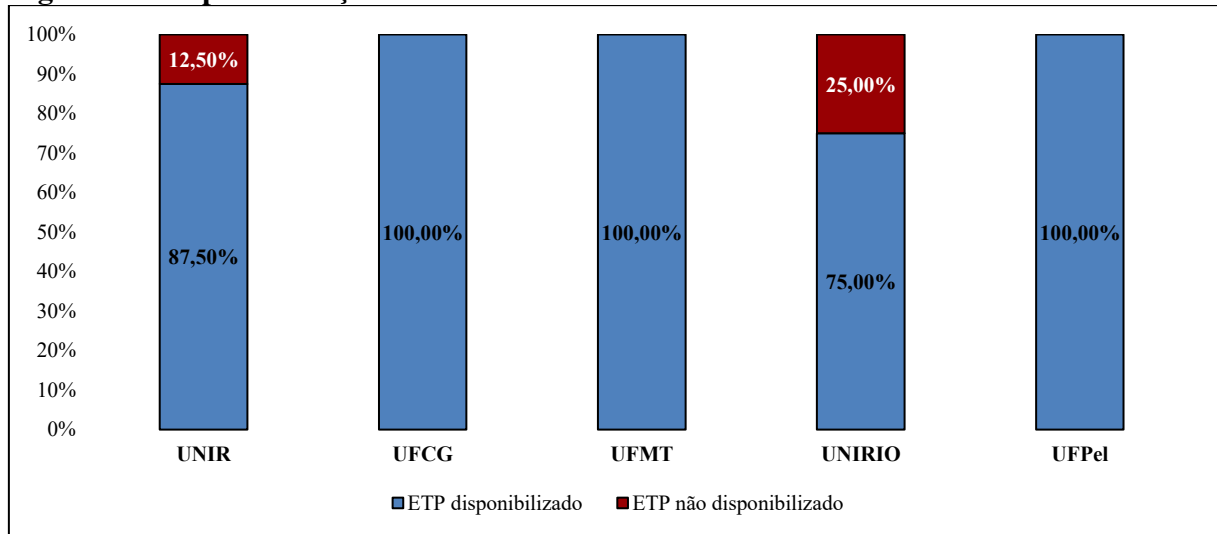
Essa opacidade é tanto mais preocupante quanto se considera que o ETP funciona, segundo Taffarel e Guimarães (2025), como ponto de controle crucial do processo de contratação, sendo o documento em que um item genericamente previsto no PCA é detalhado, analisado e validado pela primeira vez; um ETP ausente do PNCP, ainda que eventualmente elaborado internamente, retira da sociedade e dos órgãos de controle a possibilidade de aferir se esse ponto de controle foi de fato observado, o que compromete a integridade do ciclo de contratações públicas na exata medida em que impede a verificação externa do vínculo entre a necessidade identificada e a solução escolhida.

4.2.3.2 Universidades de Médio Porte

As universidades de médio porte - Universidade Federal de Rondônia (UNIR), Universidade Federal de Campina Grande (UFCG), Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT), Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO) e Universidade Federal de Pelotas (UFPel) - apresentaram desempenho expressivamente superior: 93,10% dos 29 processos tiveram o Estudo Técnico Preliminar (ETP) disponibilizado, com apenas 6,90% de ausência. Na Figura 7, é possível verificar o percentual de publicação do ETP no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) das universidades de médio porte. Esse resultado assume relevância especial à luz do referencial teórico adotado, na medida em que a disponibilização consistente do ETP viabiliza justamente aquilo que a Lei de Acesso à Informação (LAI) estabelece como regra geral da atuação administrativa, a publicidade ativa das informações de interesse coletivo, independentemente de solicitação (Brasil, 2011), além de atender à centralização obrigatória imposta pelo art. 174, inciso I, da Nova Lei de Licitações (NLL), que instituiu o PNCP como sítio eletrônico oficial de todos os entes públicos a ela

subordinados..

Figura 7 – Disponibilização do ETP no PNCP - Universidades de Médio Porte



Fonte: elaborado e revisado pela autora (2026).

A UFCG, a UFMT e a UFPel atingiram 100% de disponibilização, configurando padrão de transparência exemplar que demonstra a plena incorporação da obrigação de publicidade à rotina procedimental dessas instituições. Esse resultado é coerente com o entendimento de Niebuhr (2022), para quem a publicidade ocupa posição central no âmbito das licitações, sendo condição para que o procedimento conserve seu caráter genuinamente público; nessas três instituições, o ETP deixa de ser um artefato de existência presumida para se tornar efetivamente verificável por qualquer interessado, o que também favorece a função de sinalização externa ao mercado fornecedor destacada por Albuquerque *et al.* (2024), na medida em que licitantes e potenciais competidores passam a dispor de subsídio técnico completo para avaliar a pertinência de sua participação no certame.

A UNIR registrou 87,50%, com apenas um processo sem ETP publicado, cujo edital disponibilizado no PNCP não continha qualquer anexo. A UNIRIO apresentou 75,00% de aderência, com um processo sem ETP disponível. Embora inferiores aos índices das três instituições anteriores, esses percentuais ainda representam patamar de transparência substancialmente satisfatório.

O desempenho das universidades de médio porte pode indicar que estruturas administrativas menos fragmentadas e menor volume de processos simultâneos favorecem o cumprimento integral das etapas de publicização. Esse achado dialoga com a compreensão de que o PNCP, tal como destacado por Nobre Júnior (2020), constitui ferramenta indispensável ao fomento da transparência administrativa justamente por concentrar a divulgação obrigatória

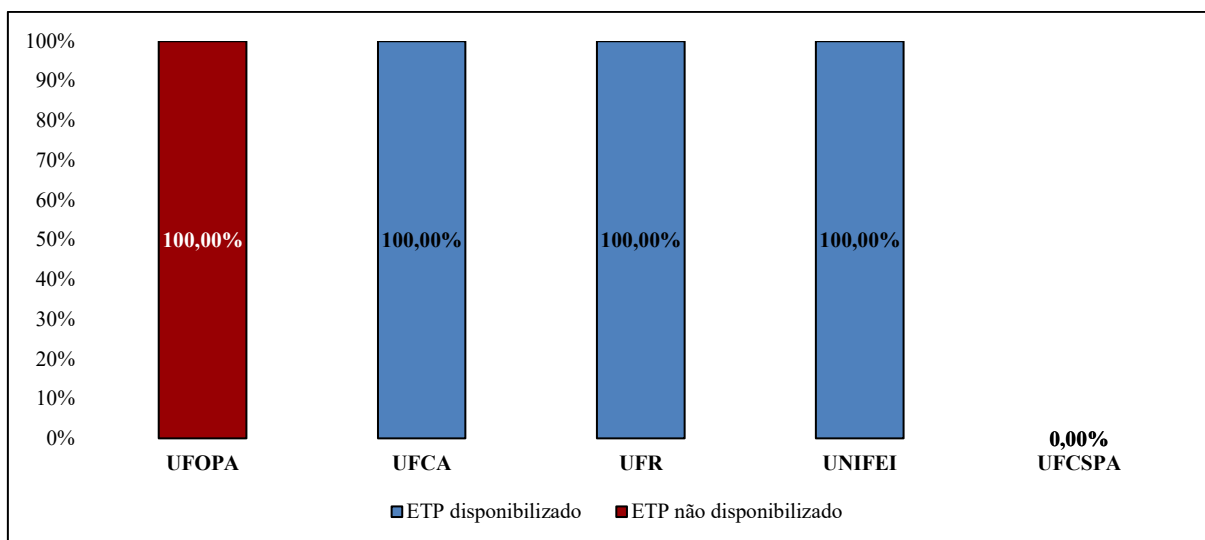
de todos os atos exigidos, entre eles os editais e seus anexos, em repositório de acesso universal; quando essa centralização é respeitada de forma sistemática, como ocorre predominantemente no grupo de médio porte, o instrumento cumpre integralmente sua dupla função de assegurar o controle social sobre a atuação estatal (Germano, 2025) e de garantir, na linha do que defende Vieira (2021), a efetiva prestação de contas mediante acesso claro e amplo às informações.

O índice de ausência de apenas 6,90% posiciona esse grupo como referência de boas práticas de transparência ativa para as demais categorias analisadas. Tal constatação é relevante do ponto de vista quantitativo e qualitativo, na medida em que evidencia que a publicação integral do ETP no PNCP não depende de condições estruturais inatingíveis, mas de rotina administrativa consolidada e replicável. Nesse sentido, o desempenho das universidades de médio porte reforça a compreensão de que o ETP, enquanto documento constitutivo da primeira etapa do planejamento da contratação (Art. 6º, inciso XX, da NLL), somente cumpre sua função de ponto de controle do processo licitatório, na acepção de Taffarel e Guimarães (2025), quando efetivamente acessível a quem dele necessitar, seja o cidadão, o órgão de controle ou o potencial licitante, de modo que a elaboração do documento, por si só, é insuficiente caso não venha acompanhada da sua correta disponibilização no repositório nacional de transparência.

4.2.3.3 Universidades de Pequeno Porte

As universidades de pequeno porte - Universidade Federal do Oeste do Pará (UFOPA), Universidade Federal do Cariri (UFCA), Universidade Federal de Rondonópolis (UFR), Universidade Federal de Itajubá (UNIFEI) e Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre (UFCSPA) - registraram 90,91% de disponibilização do Estudo Técnico Preliminar (ETP) nos 11 processos analisados, com apenas 9,09% de ausência. Esse resultado é relevante à luz do referencial teórico adotado, na medida em que a disponibilização do ETP no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) constitui o meio pelo qual se torna verificável, para qualquer interessado, a fundamentação técnica de uma contratação, documento que, conforme o Art. 6º, inciso XX, da Nova Lei de Licitações (NLL), constitui a primeira etapa formal do planejamento de uma contratação, funcionando como elo entre a necessidade identificada e a solução concretamente adotada.

Figura 8 – Disponibilização do ETP no PNCP - Universidades de Pequeno Porte



Fonte: elaborado e revisado pela autora (2026).

A UFCA, a UFR e a UNIFEI atingiram 100% de disponibilização, padrão de excelência que reforça a tendência de que instituições menores mantêm maior consistência nos procedimentos de publicização. Esse resultado é compatível com o entendimento de Niebuhr (2022) quanto à centralidade da publicidade no âmbito das licitações, na medida em que, nessas três instituições, a integralidade dos processos analisados permite ao cidadão, aos órgãos de controle e aos potenciais licitantes o pleno exercício da verificação técnica prevista no art. 18 da NLL, sem qualquer lacuna documental. A UFOPA foi a única exceção no grupo: seu único processo analisado não teve o ETP publicado, e o Termo de Referência citava o artefato como anexo, sem que de fato estivesse disponível. Essa situação reproduz, em escala individual, o mesmo problema identificado pelo Acórdão n. 2076/23 do Tribunal de Contas da União (TCU) quanto à obrigatoriedade de divulgação do ETP quando a Instrução Normativa SEGES/MPDG n. 5/2017 o estabelece como anexo do Termo de Referência, que, por sua vez, é anexo do edital (Brasil, 2023; Brasil, 2017): se o próprio Termo de Referência da UFOPA reconhece o ETP como parte integrante do processo, sua ausência no PNCP configura descumprimento do dever de publicidade que a instituição, por meio desse mesmo documento, se autoimpôs. A UFCSPA, por fim, não registrou processos no período analisado, o que impede qualquer inferência sobre seu comportamento quanto ao objeto da pesquisa.

Ponto crítico desta investigação, a ausência de disponibilização do ETP fere o princípio da publicidade, indo de encontro à Lei de Acesso à Informação (LAI), que impõe à Administração Pública o dever de divulgar ativamente e independentemente de solicitação as informações de interesse coletivo, em local de fácil acesso (Brasil, 2011), e à determinação do TCU de divulgação obrigatória do artefato em processos de contratação de serviços sob o

regime de execução indireta. A ausência do ETP limita de forma substancial a transparência dos procedimentos, dificulta o controle social e a atuação dos órgãos de fiscalização, além de impedir a adequada compreensão dos critérios que fundamentaram a contratação; sem acesso ao documento, não é possível avaliar como foi realizado o levantamento de mercado e como se chegou à melhor solução. Tal constatação é particularmente relevante quando se recorda que o levantamento de mercado, nos termos do inciso V do §1º do art. 18 da NLL, consiste na análise das alternativas possíveis e na justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar (Brasil, 2022); sem o ETP publicado, essa análise permanece inacessível a qualquer controle externo, ainda que eventualmente tenha sido realizada de forma adequada nos autos do processo administrativo. A ocorrência isolada da UFOPA, embora limitada a um único processo, ilustra assim que mesmo instituições com desempenho predominantemente satisfatório em matéria de transparência ativa não estão imunes a falhas pontuais capazes de comprometer, no caso concreto, a efetividade do controle social sobre a contratação pública.

4.2.4 Contratações que repetiram a solução já prevista no PCA

Este eixo analítico investiga a correspondência entre a solução escolhida no ETP e o objeto previamente indicado no PCA. Parte-se da premissa de que o PCA deveria identificar necessidades e não pré-definir soluções. Quando o instrumento já nomeia o objeto como "contratação de empresa especializada em" determinado serviço, o escopo de investigação de alternativas no ETP tende a ser artificialmente restrito desde o início do planejamento, comprometendo a economicidade e eficiência da contratação. Conforme apresentado na Tabela 4, foram passíveis de análise apenas os 43 processos que tinham PCA e ETP concomitantemente disponíveis.

Tabela 4 – Contratações que Repetiram a Solução já prevista no PCA, por porte

Porte	Solução com mesmo nome do objeto no PCA	% em relação ao porte	Solução com denominação distinta do PCA	% em relação ao porte
Grande (14)	8	57,14	6	42,86
Médio (20)	16	80,00	4	20,00
Pequeno (9)	3	33,33	6	66,67
Total (43 com ETP e PCA)	27	62,79	16	37,21

Fonte: elaborado e revisado pela autora (2026).

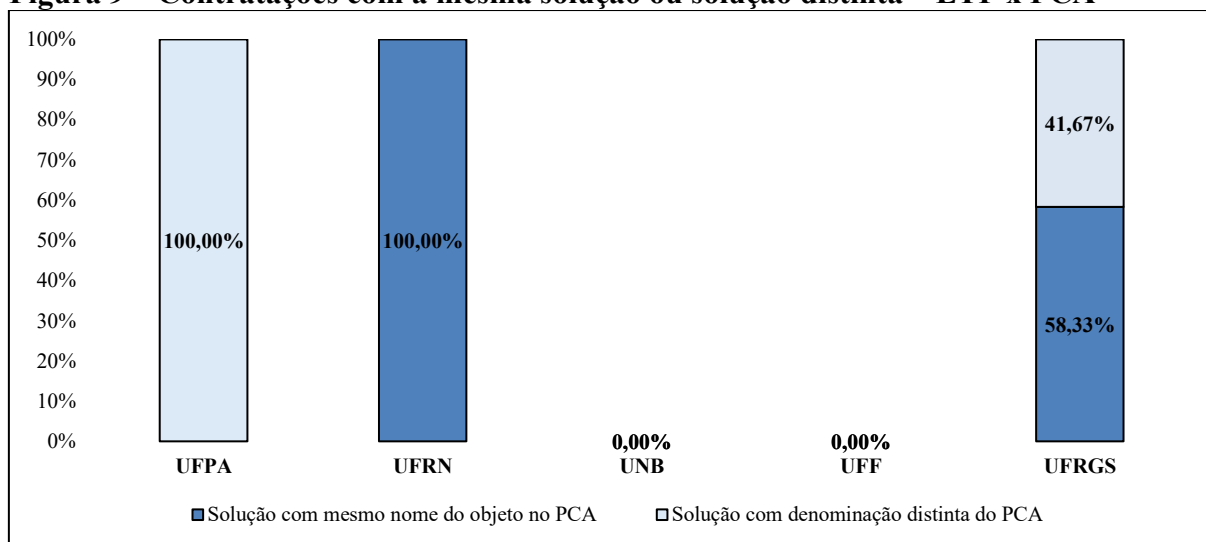
Os resultados indicam que, entre os 43 processos passíveis de comparação, 62,79% repetiram no ETP a mesma denominação de objeto constante do PCA, o que evidencia uma

tendência de predefinição da solução já na fase de planejamento anual. O fenômeno foi mais acentuado entre os órgãos de médio porte, nos quais 80% dos processos reproduziram o objeto listado no PCA. As Universidades de pequeno porte, por sua vez, apresentaram o maior índice de soluções com denominação distinta, o que pode indicar maior abertura à investigação de alternativas ou, alternativamente, menor padronização na nomenclatura adotada.

4.2.4.1 Universidades de Grande Porte

Das 14 contratações de grande porte com Estudo Técnico Preliminar (ETP) e Plano de Contratações Anual (PCA) disponíveis concomitantemente, 57,14% apresentaram solução com o mesmo nome do objeto previsto no PCA, enquanto 42,86% adotaram denominação distinta. A UFRGS foi a instituição mais representativa neste critério, com 12 dos 14 processos avaliáveis do grupo: 58,33% repetiram o nome do PCA e 41,67% adotaram denominação distinta, como pode ser observado na Figura 9. Esse indicador é particularmente relevante à luz do referencial teórico adotado, na medida em que o ETP constitui, segundo o Art. 6º, inciso XX, da Nova Lei de Licitações (NLL), o documento em que a necessidade genericamente delineada no PCA é aprofundada, testada e transformada em solução concreta; nesse sentido, a divergência nominal entre o objeto previsto e a solução final não representa uma anomalia, podendo antes refletir o amadurecimento técnico esperado dessa etapa do planejamento, na qual a análise de alternativas prevista no art. 18, §1º, inciso V, da NLL pode legitimamente conduzir a uma solução tecnicamente distinta daquela inicialmente cogitada.

Figura 9 – Contratações com a mesma solução ou solução distinta – ETP x PCA



Fonte: elaborado e revisado pela autora (2026).

A análise qualitativa da UFRGS evidencia, contudo, que essa divergência nominal não implica, necessariamente, investigação mais ampla de alternativas, uma vez que diversos ETPs afirmaram que "não foram encontradas novas soluções" sem demonstrar esforço investigativo efetivo. O processo de copeiragem, por exemplo, declarou que não haveria outro modelo de prestação possível, sem avaliar alternativas como modelo híbrido, outsourcing integrado ou contratação por resultado. Esse padrão de justificativa genérica contraria a finalidade do levantamento de mercado exigido pelo art. 18 da NLL, que pressupõe a análise efetiva das alternativas possíveis e a demonstração motivada dos critérios técnicos e econômicos que fundamentaram a escolha da solução adotada; a mera declaração de inexistência de alternativas, sem evidenciar o percurso analítico que a ela conduziu, esvazia o ETP de sua função como ponto de controle do processo de contratação, aproximando-o de um documento pro forma cuja elaboração cumpre a exigência procedimental sem, contudo, produzir o exame técnico substantivo que a norma pretende assegurar.

Em contrapartida, a mesma instituição produziu ETPs exemplares: o processo de almoxarifado virtual apresentou análise de custos, consulta ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI) sobre Intenção de Registro de Preços (IRP) vigente e justificativa técnica da escolha entre duas soluções avaliadas. Essa coexistência, em uma mesma instituição, de estudos tecnicamente robustos e de estudos superficiais é um achado relevante para a compreensão da governança das contratações públicas, pois demonstra que a qualidade do ETP decorre práticas heterogêneas que variam conforme o setor requisitante, a equipe técnica responsável ou a complexidade percebida do objeto a ser contratado. Tal heterogeneidade sugere a ausência de um padrão mínimo de qualidade uniformemente exigido e verificado internamente antes da publicação do documento, o que compromete a previsibilidade da própria instituição quanto ao nível de aprofundamento técnico que seus processos apresentarão.

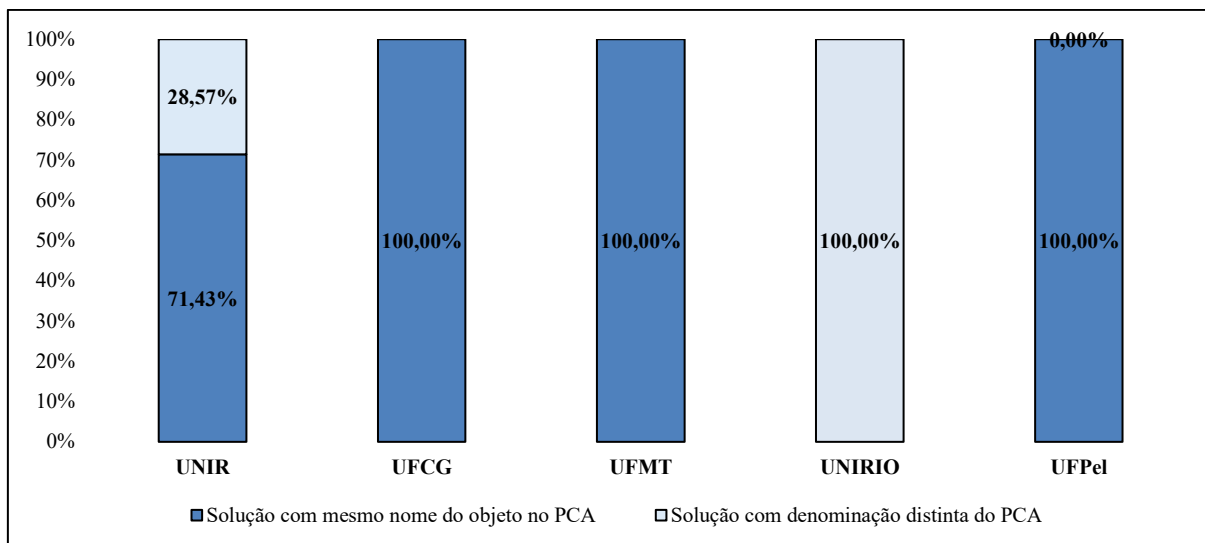
A UFRN teve apenas um processo avaliável e apresentou 100% de correspondência com o PCA. A UFPA teve igualmente um processo avaliável, com denominação distinta do PCA (100%). Em ambos os casos, o tamanho reduzido da amostra impede inferências mais amplas sobre o padrão de qualidade do levantamento de mercado dessas instituições, ainda que os resultados isolados sejam compatíveis com os extremos observados na UFRGS — respectivamente, a manutenção da nomenclatura original e sua substituição por solução tecnicamente distinta. A UNB e a UFF não tiveram processos avaliáveis neste critério, em razão da ausência integral do ETP nessas instituições, o que evidencia como o déficit de transparência documental reduzindo o próprio universo de análise disponível para a avaliação sistêmica do

planejamento das contratações. Esse efeito cascata é especialmente preocupante do ponto de vista metodológico e de controle social, pois significa que, justamente nas instituições em que a fundamentação técnica das contratações menos pôde ser verificada, a pesquisa também não pôde aferir a qualidade do processo de escolha da solução contratada, de modo que a opacidade documental opera como um obstáculo duplo: impede tanto o exame da conformidade formal entre planejamento e execução quanto o exame substantivo da qualidade técnica das decisões administrativas subjacentes.

4.2.4.2 Universidades de Médio Porte

As universidades de médio porte apresentaram o maior índice de correspondência entre os grupos analisados: 80,00% dos 20 processos avaliáveis repetiram o nome do objeto previsto no Plano de Contratações Anual (PCA), com apenas 20,00% adotando denominação distinta. Observa-se na Figura 10 que a UFCG foi a mais representativa nesse sentido, com 100% dos seus sete processos avaliáveis repetindo exatamente o nome do PCA, incluindo processos de manutenção de ar-condicionado, apoio administrativo, portaria, manutenção de geradores e concessões onerosas de espaço público. À primeira vista, esse elevado índice de correspondência poderia sugerir maior estabilidade e maturidade do planejamento, na medida em que a solução efetivamente contratada corresponderia, em nome e concepção, àquilo que já havia sido identificado desde a etapa do PCA. A análise qualitativa dos Estudos Técnicos Preliminares (ETPs), contudo, revela que a correspondência nominal integral pode conviver com deficiências substantivas na fundamentação técnica exigida pelo art. 18, §1º, inciso V, da Nova Lei de Licitações (NLL), que impõe a análise efetiva de alternativas possíveis como condição para a legitimidade da solução escolhida.

Figura 10 – Contratações com a mesma solução ou solução distinta – ETP x PCA



Fonte: elaborado e revisado pela autora (2026).

Nos processos de concessão de espaço público da UFCG, os ETPs se limitaram a descrever o espaço físico disponível, sem fundamentar a escolha em detrimento de alternativas como a execução direta por agentes públicos ou outras formas de cessão. Em dois processos distintos, verificou-se a utilização de textos praticamente idênticos no campo de levantamento de mercado, o que sugere a adoção de modelos genéricos sem adequação ao objeto específico. Esse achado reproduz, em novo contexto institucional, o padrão de ETP *pro forma* já identificado em outras análises desta pesquisa: um documento cuja elaboração cumpre formalmente a exigência procedimental, mas que não corresponde ao exame técnico substantivo que a norma pretende assegurar, esvaziando a função do ETP como instrumento de justificativa da escolha administrativa e não como mera peça de preenchimento burocrático.

A UNIR registrou 71,43% de correspondência em seus sete processos avaliáveis, com dois processos de denominação distinta. A qualidade investigativa da instituição, contudo, destacou-se positivamente em vários ETPs: o processo do Restaurante Universitário (PROCEA) avaliou três soluções distintas com justificativa técnica, e o processo de cessão onerosa da Cantina II individualizou o objeto estudando contratos anteriores e chegou a investigar a necessidade de audiência pública, concluindo pela sua dispensa de forma motivada. Esses casos ilustram exatamente o tipo de percurso analítico que a literatura sobre planejamento das contratações públicas identifica como desejável na elaboração do ETP, em que a solução final é resultado de comparação efetiva entre alternativas e não de mera confirmação de uma escolha pré-estabelecida.

Em sentido inverso, o processo de administração e gerenciamento de frota da própria UNIR apresentou a solução já definida desde o PCA, sem que formas alternativas de

contratação fossem avaliadas no ETP, configurando novamente o padrão de ETP *pro forma*. A coexistência, em uma mesma instituição, de estudos tecnicamente robustos, como o do PROCEA e da Cantina II, e de estudos superficiais, como o da frota, reforça que a qualidade do ETP não decorre de uma característica homogênea da instituição, mas de práticas heterogêneas que variam conforme o processo, a equipe técnica responsável e, possivelmente, a complexidade percebida do objeto pelo setor requisitante.

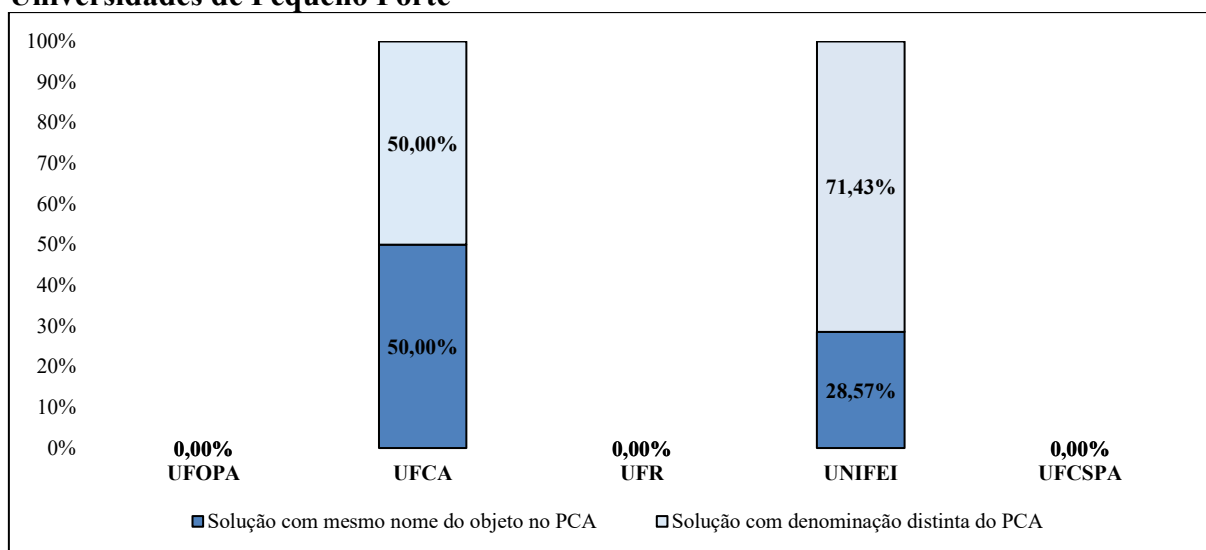
A UFMT apresentou 100% de correspondência nos três processos avaliáveis, resultado que, dado o reduzido tamanho amostral, não permite inferências mais amplas sobre a qualidade investigativa dos respectivos ETPs. A UNIRIO, por sua vez, registrou 0% de correspondência nos dois processos avaliáveis; a análise qualitativa demonstra, contudo, que a divergência nominal não decorre de investigação mais robusta, uma vez que, em um dos processos, o levantamento de mercado trouxe apenas a descrição do que deveria ser uma pesquisa, sem de fato realizá-la. Esse achado é especialmente relevante do ponto de vista metodológico, pois evidencia que a mudança de nomenclatura entre o objeto do PCA e a solução do ETP não pode ser tomada, isoladamente, como indicador de maior ou menor qualidade do planejamento: tanto a manutenção quanto a alteração do nome podem mascarar a ausência do exame técnico substantivo exigido pela NLL, de modo que apenas a leitura qualitativa do conteúdo do ETP é capaz de revelar se a solução adotada resultou de fato de uma análise comparativa de alternativas. A UFPel, com um único processo avaliável, apresentou 100% de correspondência com o PCA, resultado que, isoladamente, também não permite conclusões adicionais sobre o padrão de qualidade da instituição nesse critério.

Em conjunto, os achados relativos às universidades de médio porte reforçam uma conclusão de ordem metodológica que extrapola o simples indicador quantitativo de correspondência nominal entre PCA e ETP: o percentual de repetição ou alteração do nome do objeto, tomado isoladamente, não é suficiente para aferir a qualidade do planejamento da contratação, pois tanto a estabilidade nominal, como no caso da UFCG e da UFMT, quanto a divergência nominal, como no caso da UNIRIO, podem esconder ETPs elaborados de forma *pro forma*, sem investigação efetiva de alternativas. A única via segura de avaliação da efetividade do levantamento de mercado exigido pelo art. 18 da NLL é, portanto, o exame qualitativo do conteúdo de cada estudo técnico, tal como evidenciado pelos casos exemplares do PROCEA e da Cantina II na UNIR, contrapostos aos casos de fundamentação genérica identificados na própria UNIR e na UFCG.

4.2.4.3 Universidades de Pequeno Porte

As universidades de pequeno porte registraram o menor índice de correspondência entre os grupos analisados: apenas 33,33% dos nove processos avaliáveis repetiram o nome do objeto previsto no Plano de Contratações Anual (PCA), enquanto 66,67% adotaram denominação distinta, o maior percentual de divergência entre todos os grupos. A UNIFEI foi a principal responsável por esse resultado, com 71,43% dos seus sete processos avaliáveis apresentando denominação distinta do PCA (Figura 11). Tomado isoladamente, esse elevado índice de divergência nominal poderia sugerir, à primeira vista, maior amadurecimento técnico na etapa do Estudo Técnico Preliminar (ETP), na medida em que a alteração da nomenclatura sinalizaria que a solução final decorreu de investigação e reformulação da necessidade originalmente delineada no PCA.

Figura 11 – Contratações com a mesma solução ou solução distinta – ETP x PCA
Universidades de Pequeno Porte



Fonte: elaborado e revisado pela autora (2026).

A divergência nominal da UNIFEI, com efeito, nem sempre corresponde à investigação mais ampla. O processo de manutenção de veículos do Campus Itabira destacou-se positivamente, com análise comparativa de modelos de precificação e incorporação de lições aprendidas de contrato anterior, aproximando-se do percurso analítico que o art. 18, §1º, inciso V, da Nova Lei de Licitações (NLL) pressupõe para o levantamento de mercado. Esse caso ilustra, na prática, a distinção proposta por Oliveira e Antinarelli (2024) entre levantamento de mercado e pesquisa de preços: ao comparar modelos de precificação e, simultaneamente, extrair lições de contratações anteriores, a equipe técnica não se limitou a estimar o gasto esperado, investigando soluções alternativas para a necessidade identificada, atendendo à exigência de

que o levantamento de mercado corresponda à análise das alternativas possíveis, e não apenas à sondagem de valores praticados.

Em contraste, o processo de exames médicos periódicos não avaliou nenhuma alternativa à forma de contratação adotada, e o de limpeza do Campus Itajubá registrou como levantamento de mercado apenas a referência à Portaria n. 443/2018, sem qualquer análise de alternativas à terceirização. Esses dois casos merecem leitura mais cuidadosa à luz da literatura, pois admitem, em tese, duas interpretações antagônicas. Por um lado, poderiam ser lidos como aplicação legítima da proposta de Macedo (2025), para quem o ETP deveria ser adotado de forma simplificada para demandas corriqueiras e já conhecidas da Administração, mediante análise crítica da contratação anterior, nos termos do art. 10 da IN SEGES n. 58/2022 - afinal, exames médicos periódicos e serviços de limpeza são objetos recorrentes na rotina de qualquer universidade federal, cuja solução tende a ser efetivamente estável ao longo do tempo. Por outro lado, essa leitura somente se sustentaria caso os ETPs tivessem de fato demonstrado, ainda que de forma sintética, que a demanda é comum, que a solução anteriormente adotada se mostrou exitosa e que essa constatação decorreu de exame concreto do histórico contratual, exatamente o que Macedo (2025) exige como condição para afastar um novo levantamento aprofundado. A simples referência a uma portaria, sem qualquer menção à experiência de execuções anteriores ou aos motivos pelos quais a terceirização permaneceria a alternativa mais vantajosa, não configura a análise crítica proposta pelo autor, mas sim a ausência de fundamentação que o TCU já identificou como potencial indutora de dispêndio desnecessário de recursos ou de direcionamento da contratação (Brasil, 2021; Brasil, 2020).

Essa tensão dialoga diretamente com o critério de proporcionalidade defendido por Cox (2024), para quem o grau de detalhamento do ETP e das demais etapas do metaprocessos deve ser calibrado conforme a materialidade, a complexidade e a criticidade da demanda. A proporcionalidade justificaria menor aprofundamento em contratações de baixa complexidade técnica, como possivelmente o caso da limpeza e dos exames periódicos, contudo, essa mesma proporcionalidade não pode ser confundida com a ausência de qualquer justificativa registrada, sob pena de o próprio critério servir de pretexto para a inércia investigativa. A diferença entre os dois autores, portanto, não está no reconhecimento de que nem todo objeto exige o mesmo nível de aprofundamento, ponto em que Macedo (2025) e Cox (2024) convergem, mas na exigência, sustentada implicitamente por ambos, de que a simplificação seja o resultado de uma decisão motivada e não de uma omissão disfarçada de economia processual. Sob esse prisma, os processos de exames médicos e de limpeza da UNIFEI aproximam-se mais do risco descrito por Taffarel e Guimarães (2025), para quem um ETP frágil, incompleto ou ausente constitui

forte indicador de desvio dos princípios norteadores da contratação, do que de uma aplicação legítima da simplificação preconizada por Macedo (2025).

A UFCA apresentou 50% de correspondência e 50% de divergência em seus dois processos avaliáveis, com nível de fundamentação que, embora cite a ausência de outra solução, não apresenta os órgãos consultados nem os dados que embasaram essa conclusão, configuração que reproduz, uma vez mais, o padrão de justificativa genérica já identificado em outras instituições, em que a afirmação conclusiva de inexistência de alternativas substitui a demonstração do percurso investigativo que a ela deveria conduzir. Essa prática contraria diretamente a recomendação de Oliveira e Antinarelli (2024) quanto ao registro das diligências realizadas para o mapeamento das razões da escolha de determinada solução em detrimento de outra, elemento que, em tese, permitiria distinguir uma conclusão fundamentada de uma mera afirmação não verificável. A UFOPA, a UFR e a UFCSPA não tiveram processos avaliáveis neste critério, o que limita a análise desse aspecto específico a apenas duas das cinco instituições de pequeno porte.

Em síntese, a análise por porte evidencia que a compatibilidade ou a divergência nominal entre o PCA e o ETP não constitui, isoladamente, indicador de qualidade do planejamento. O que verdadeiramente importa é o conteúdo qualitativo do levantamento de mercado: se houve investigação genuína de alternativas, se foram apresentadas justificativas técnicas e econômicas para a escolha e se a solução adotada resultou de um processo de descoberta, e não de mera confirmação de uma decisão previamente tomada. Essa conclusão é coerente com a compreensão de que o ETP constitui, nos termos do Art. 6º, inciso XX, da NLL, o documento em que a necessidade abstrata é transformada em solução concreta e justificada (Brasil, 2021), e reforça a leitura de Taffarel e Guimarães (2025) de que esse artefato funciona como ponto de controle crucial do metaprocesso licitatório, leitura que deve ser conjugada com a advertência de Cox (2024) de que o rigor exigido na fundamentação equivale à efetiva demonstração do raciocínio que conduziu à escolha da solução, seja ela obtida por meio de investigação ampla, seja por meio da análise crítica simplificada admitida por Macedo (2025) para demandas recorrentes.

Nesse aspecto, registra-se que trazer já no PCA a denominação "contratação de empresa especializada" para determinada função restringe a efetividade do levantamento de mercado, limitando a identificação de alternativas como o credenciamento, a aquisição ou a contratação por outras formas para o atendimento da necessidade inicialmente concebida como serviço. Esse achado revela um risco estrutural anterior à própria elaboração do ETP: quando o PCA já antecipa, em sua redação, não apenas a necessidade a ser atendida, mas a modalidade de solução

esperada, o instrumento de planejamento acaba por condicionar previamente o campo de possibilidades que o ETP deveria, em tese, explorar de forma isenta. Tal risco é precisamente aquele descrito na literatura quanto à relação bidirecional entre PCA e ETP: como destacam Brito e Camarão (2022), o PCA é elaborado com grande antecedência em relação à efetiva contratação, de modo que não deve identificar de pronto a solução, já que necessidades podem evoluir, novas tecnologias podem surgir e as condições de mercado podem se alterar no intervalo entre um instrumento e outro. Esse condicionamento é particularmente problemático porque, ao antecipar a modalidade de solução na etapa estratégica do planejamento, o PCA pode induzir as equipes responsáveis pelo ETP a tratar a forma de contratação como premissa já assentada, e não como uma das alternativas a ser comparativamente avaliada, fenômeno que se aproxima daquilo que Brito e Camarão (2022) descrevem como "pseudoparticipação", na medida em que o setor requisitante, ao repetir mecanicamente uma redação previamente consolidada, deixa de exercer sua função de reavaliar criticamente a necessidade a cada novo ciclo de planejamento, esvaziando por antecipação parte da função investigativa que a norma reserva à etapa do ETP.

4.2.5 Análise de mais de uma solução no levantamento de mercado do ETP

O levantamento de mercado constitui a etapa central do Estudo Técnico Preliminar sob a NLL. Nos termos do art. 18, §1º, I, a lei exige que o ETP contemple o levantamento de mercado a partir de diferentes fontes, inclusive contratações similares realizadas por outros entes públicos e organizações privadas nacionais ou internacionais. A análise de mais de uma solução é condição de validade da fundamentação técnica da contratação. Esta etapa foi restrita aos 62 processos com ETP disponível, conforme os dados apresentados na Tabela 5.

Tabela 5 – Análise de mais de uma solução no levantamento de mercado, por porte

Porte	Analizou mais de uma solução	% em relação ao porte	Não analisou mais de uma solução	% em relação ao porte	Total com ETP disponível
Grande (25)	19	76,00	6	24,00	25
Médio (27)	21	77,78	6	22,22	27
Pequeno (10)	8	80,00	2	20,00	10
Total (62 com ETP)	48	77,42	14	22,58	62

Fonte: elaborado e revisado pela autora (2026).

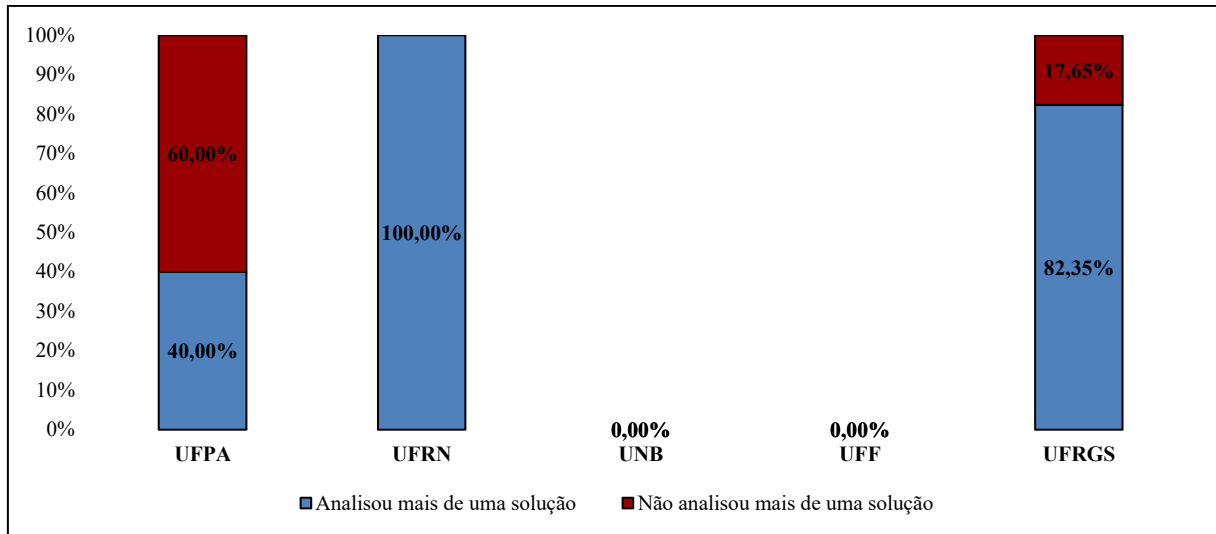
A distribuição dos resultados por porte demonstra relativa homogeneidade, os índices

de análise de mais de uma solução oscilaram entre 76% e 80%, sem diferença expressiva entre grandes, médias e pequenas Universidades. Ainda assim, o fato de que aproximadamente um em cada cinco ETPs disponíveis não contemplou sequer uma alternativa à solução escolhida representa uma falha relevante do ponto de vista legal e da economicidade da contratação.

4.2.5.1 Universidades de Grande Porte

Das 25 contratações de grande porte com Estudo Técnico Preliminar (ETP) disponível, 76,00% indicaram a análise de mais de uma solução no levantamento de mercado, e 24,00% não realizaram essa análise. O método de consulta a contratações similares em outros órgãos e entidades foi adotado em 84,21% dos processos que realizaram análise comparativa, enquanto 15,79% adotaram método diverso. A Figura 12 apresenta o percentual de cada universidade de grande porte que analisou, ou não, mais de uma solução no levantamento de mercado. A predominância do método de consulta a contratações similares é coerente com o rol de possibilidades previsto no art. 9º, inciso III, alínea "a", da Instrução Normativa SEGES n. 58/2022, que admite expressamente a consideração de contratações similares realizadas por outros órgãos e entidades públicas, ou mesmo por organizações privadas, como forma de identificar novas metodologias, tecnologias ou inovações aptas a atender às necessidades da Administração (Brasil, 2022). Ainda assim, o predomínio quase absoluto dessa única modalidade, em detrimento de outras previstas no mesmo dispositivo, como a realização de audiência ou consulta pública, a avaliação de custos e benefícios entre opções de compra ou locação, ou a consideração de arranjos logísticos alternativos, sugere que o levantamento de mercado nas grandes universidades tende a se apoiar em um repertório metodológico relativamente restrito, ainda que formalmente compatível com a norma.

Figura 12 – Universidade que analisou mais de uma solução - Universidades de Grande Porte



Fonte: elaborado e revisado pela autora (2026).

A UFRN e a UFRGS foram as de melhor desempenho formal no grupo. A UFRN atingiu 100% de análise comparativa nos seus três processos com ETP disponível. A UFRGS registrou 82,35% em 17 processos avaliados. Numericamente, são resultados expressivos; a UFRGS, contudo, apresenta o padrão mais heterogêneo da pesquisa. Ao lado de ETPs com procedimentos exemplares - como o processo de almoxarifado virtual, com análise de custos, consulta ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI) sobre Intenção de Registro de Preços (IRP) vigente e justificativa da escolha entre duas soluções avaliadas, e o processo de refeições do Campus Litoral Norte, com quatro soluções avaliadas -, há múltiplos ETPs que afirmaram não terem sido encontradas novas soluções sem demonstrar esforço investigativo. Essa coexistência ilustra, uma vez mais, o alerta de Taffarel e Guimarães (2025) quanto à natureza ambivalente do ETP: um mesmo instrumento normativo pode, a depender da equipe técnica responsável, funcionar tanto como ponto de controle efetivo do processo de contratação quanto como artefato de preenchimento burocrático produzido apenas para suprir uma exigência formal.

Destaca-se positivamente que a UFRGS adota a divisão estruturada de perguntas dentro do artefato ETP, prática que favorece o atendimento qualitativo dos requisitos legais na medida em que aproxima a elaboração do documento do próprio desenho do Sistema ETP Digital previsto pela IN SEGES n. 58/2022, cujos campos obrigatórios buscam justamente induzir o preenchimento sistemático dos elementos do art. 18 da Nova Lei de Licitações (NLL) (Brasil, 2022). Essa constatação é relevante porque indica que soluções de desenho institucional podem mitigar, ainda que não eliminar por completo, o risco de ETPs superficiais, já que a estrutura do próprio formulário pode induzir respostas mais completas mesmo quando o esforço investigativo da equipe é apenas mediano.

A UFPA apresentou o pior desempenho do grupo, com apenas 40,00% de aderência ao critério. Três dos cinco processos com ETP não realizaram análise comparativa; em um deles, o campo de levantamento de mercado continha apenas duas linhas, e, em outro, o ETP afirmou não existirem alternativas à solução adotada sem investigar hipóteses como o credenciamento ou a adesão a ata de Sistema de Registro de Preços (SRP). Esse padrão é especialmente grave à luz da literatura, pois reproduz exatamente o tipo de falha que o Tribunal de Contas da União (TCU) associa ao risco de dispêndio desnecessário de recursos e de direcionamento da contratação (Brasil, 2021; Brasil, 2020): ao descartar, sem exame, alternativas como o credenciamento, forma de contratação expressamente contemplada entre as possibilidades de levantamento de mercado, a UFPA deixou de investigar arranjos que poderiam, em tese, ampliar a competitividade do certame ou reduzir custos de transação, incorrendo justamente na hipótese de "solução" definida por antecipação, sem que o conjunto de elementos necessários para atender à necessidade tenha sido efetivamente comparado a alternativas concorrentes (Brasil, 2024). O caso do ETP de duas linhas é, nesse sentido, ilustrativo do que Taffarel e Guimarães (2025) descrevem como indicador de desvio dos princípios norteadores da contratação, um documento cuja extensão e conteúdo são manifestamente incompatíveis com a complexidade mínima exigida pelo art. 18 da NLL para a demonstração do interesse público e a justificativa técnica e econômica da escolha adotada.

Cabe, ainda, contrapor esses achados ao critério de proporcionalidade defendido por Cox (2024), segundo o qual o grau de detalhamento do ETP deve ser calibrado conforme a materialidade, a complexidade e a criticidade da demanda. Diferentemente dos casos de pequeno porte em que a simplificação poderia, em tese, encontrar amparo na análise crítica de contratações recorrentes proposta por Macedo (2025), os processos da UFPA aqui analisados não apresentam indício de que a ausência de análise comparativa tenha resultado de uma avaliação motivada quanto à baixa materialidade ou à recorrência do objeto; ao contrário, a afirmação genérica de inexistência de alternativas, sem qualquer menção ao histórico de contratações anteriores ou aos motivos da descartada consideração do credenciamento, aproxima-se muito mais da omissão investigativa do que da simplificação proporcional referendada por Cox (2024) e por Macedo (2025).

A UNB e a UFF, em razão da ausência integral do ETP, não integraram o universo avaliável deste critério, o que reforça, uma vez mais, como o déficit de transparência documental nessas instituições opera como obstáculo metodológico adicional, além de impedir a verificação da própria existência do levantamento de mercado, impossibilita qualquer juízo sobre a qualidade da análise comparativa eventualmente realizada, hipótese que, por ora,

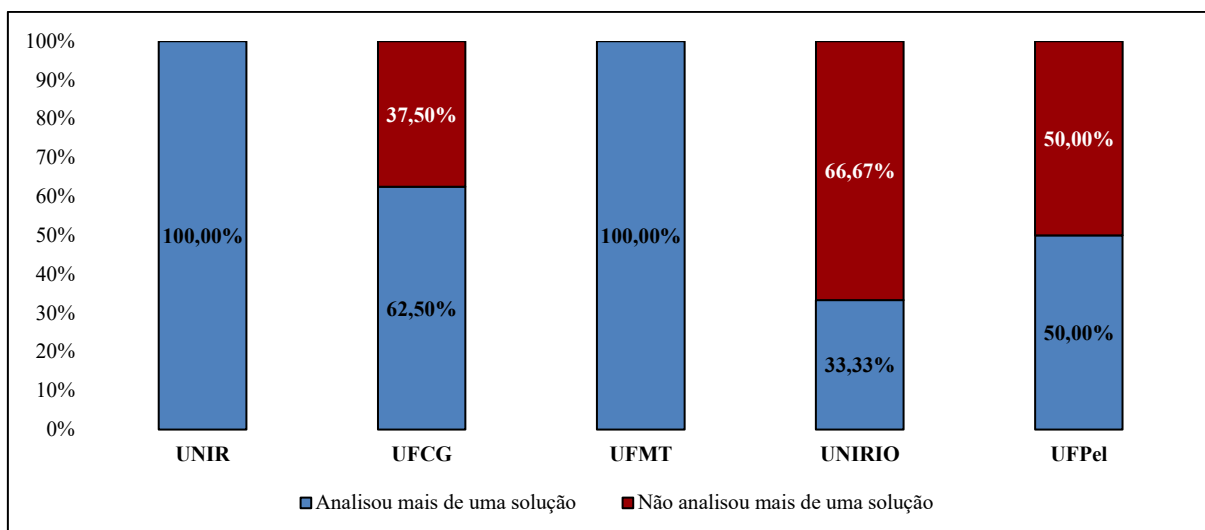
permanece inteiramente invisível ao controle externo e à presente pesquisa.

Em conjunto, os resultados deste critério permitem qualificar com mais precisão o diagnóstico já sugerido pela análise da correspondência nominal entre PCA e ETP, onde a existência formal de mais de uma solução mencionada no levantamento de mercado não é garantia de qualidade técnica, tal como demonstra a heterogeneidade interna da UFRGS, mas sua ausência, sobretudo quando acompanhada de justificativas genéricas ou de extensão manifestamente insuficiente, como no caso da UFPA, constitui indício robusto de fragilidade na etapa mais crítica do planejamento da contratação. A convergência entre os achados da UFRGS e da UFPA sugere, por fim, que fatores de desenho institucional, como a estruturação de perguntas dentro do próprio artefato ETP, podem constituir estratégia relevante de mitigação desse risco, na medida em que reduzem a margem para respostas genéricas e induzem a equipe técnica a enfrentar, ainda que minimamente, cada um dos elementos exigidos pelo art. 18 da NLL.

4.2.5.2 Universidades de Médio Porte

As universidades de médio porte registraram 77,78% de processos com análise de mais de uma solução nos 27 processos com Estudo Técnico Preliminar (ETP) disponível, e 22,22% sem análise comparativa. O método de contratações similares em outros órgãos foi adotado em 76,19% dos processos com análise, e o método "outro" em 23,81%. A Figura 13 sintetiza os resultados por universidade de médio porte. Assim como observado em outros estratos desta pesquisa, o método de consulta a contratações similares - expressamente previsto no art. 9º, inciso III, alínea "a", da Instrução Normativa SEGES n. 58/2022 (Brasil, 2022) - concentra a ampla maioria dos casos de análise comparativa, o que reforça a hipótese de que esse é o mecanismo de menor custo operacional para as equipes de planejamento, ainda que a norma preveja outras alternativas, como a realização de audiência pública ou a avaliação de custos e benefícios entre modalidades de aquisição ou locação.

Figura 13 – Universidade que analisou mais de uma solução - Universidades de Médio Porte



Fonte: elaborado e revisado pela autora (2026).

A UNIR atingiu 100% de aderência ao critério em todos os seus sete processos, o melhor resultado absoluto entre as instituições consideradas, tomando-se em conta apenas aquelas com mais de um processo avaliável. Em termos qualitativos, os ETPs da UNIR buscaram efetivamente investigar formas de contratação: os processos de manutenção de ar-condicionado dos campi Ariquemes e Cacoal avaliaram duas soluções - com e sem fornecimento de peças -, pesquisando contratações em outros órgãos e levantando potenciais fornecedores; o processo de esgotamento de fossas sépticas apresentou justificativas objetivas com levantamento de fornecedores; e o processo do Restaurante Universitário avaliou três soluções distintas com justificativa técnica para a escolha da mais vantajosa. Esse conjunto de achados aproxima a UNIR do padrão que Taffarel e Guimarães (2025) descrevem como o funcionamento ideal do ETP enquanto ponto de controle do processo de contratação, no qual a solução final decorre de comparação efetiva, e não de mera confirmação da premissa fixada no Plano de Contratações Anual (PCA).

A UFMT igualmente registrou 100% de aderência ao critério. Destacam-se o processo de limpeza do CEMPAS e do Biotério Central, com avaliação de três soluções, e o processo de limpeza de piscina, que analisou distintas formas de contratação. Em sentido crítico, contudo, o processo de atividades logísticas de eventos do Campus Araguaia foi identificado como ETP *pro forma*: a solução já vinha definida desde o PCA e nenhuma alternativa foi efetivamente avaliada, com o levantamento de mercado resumindo-se à consulta de outras contratações similares sem análise individualizada. Esse achado é particularmente relevante por evidenciar que mesmo o método tecnicamente adequado, a consulta a contratações similares, pode ser aplicado de forma meramente ritualística, sem o exame comparativo que o justifica; a mera menção ao método correto, portanto, não é suficiente para atestar a qualidade do levantamento

de mercado, tal como já indicavam Oliveira e Antinarelli (2024) ao recomendar o registro das diligências realizadas e das razões da escolha de uma solução em detrimento de outra, e não apenas a indicação do canal consultado.

A UFCG apresentou 62,50% de aderência ao critério, com 37,50% de ausência de análise comparativa. Os processos com análise concentraram-se na consulta a contratações similares em outros órgãos. As concessões onerosas de espaço, contudo, firmaram-se na modalidade já conhecida sem investigar alternativas como a permissão de uso ou a operação por fundação de apoio. Esse padrão reproduz, em objeto distinto, o mesmo risco de direcionamento por antecipação identificado em outras instituições desta pesquisa quanto ao descarte não investigado de modalidades alternativas de contratação, contrariando a orientação do TCU de que a ausência de estudo da viabilidade pretendida pode induzir dispêndio desnecessário de recursos ou favorecer solução preestabelecida (Brasil, 2021; Brasil, 2020).

A UFPel registrou 50,00% de aderência: um processo realizou levantamento de soluções por consulta a outros órgãos, enquanto o outro baseou a pesquisa exclusivamente em preços, confundindo pesquisa de soluções e pesquisa de preços, etapas metodologicamente distintas. Esse achado ilustra, de maneira direta, a distinção teórica proposta por Oliveira e Antinarelli (2024) entre levantamento de mercado e pesquisa de preços: enquanto o primeiro busca investigar as soluções disponíveis para atender à necessidade identificada no Documento de Formalização de Demanda, a segunda destina-se apenas a estimar o gasto correspondente a uma solução já definida. A confusão entre as duas etapas, verificada na UFPel, sugere que a equipe técnica tratou como resolvida, sem qualquer investigação prévia de alternativas, a própria escolha da solução, restando à etapa de "levantamento de mercado" apenas a função de balizar o valor a ser pago por ela, o que esvazia a finalidade do art. 18, §1º, inciso V, da Nova Lei de Licitações (NLL) de assegurar a comparação técnica e econômica entre alternativas possíveis.

A UNIRIO apresentou 33,33% de aderência, com dois processos sem análise comparativa e um com levantamento simples, sem considerar elementos como a forma de remuneração e a distribuição de responsabilidades entre as partes. Essa omissão é significativa à luz da definição de solução adotada pelo TCU, para quem a solução corresponde ao "conjunto de todos os elementos [...] necessários para, de forma integrada, gerar os resultados que atendam à necessidade que gerou a contratação" (Brasil, 2024). Ao deixar de considerar a forma de remuneração e a repartição de responsabilidades entre contratante e contratado, o ETP da UNIRIO não avaliou dimensões que, em tese, poderiam configurar arranjos contratuais substancialmente distintos para o mesmo objeto, por exemplo, a diferença entre um contrato remunerado por posto de trabalho e um contrato remunerado por resultado, restringindo a

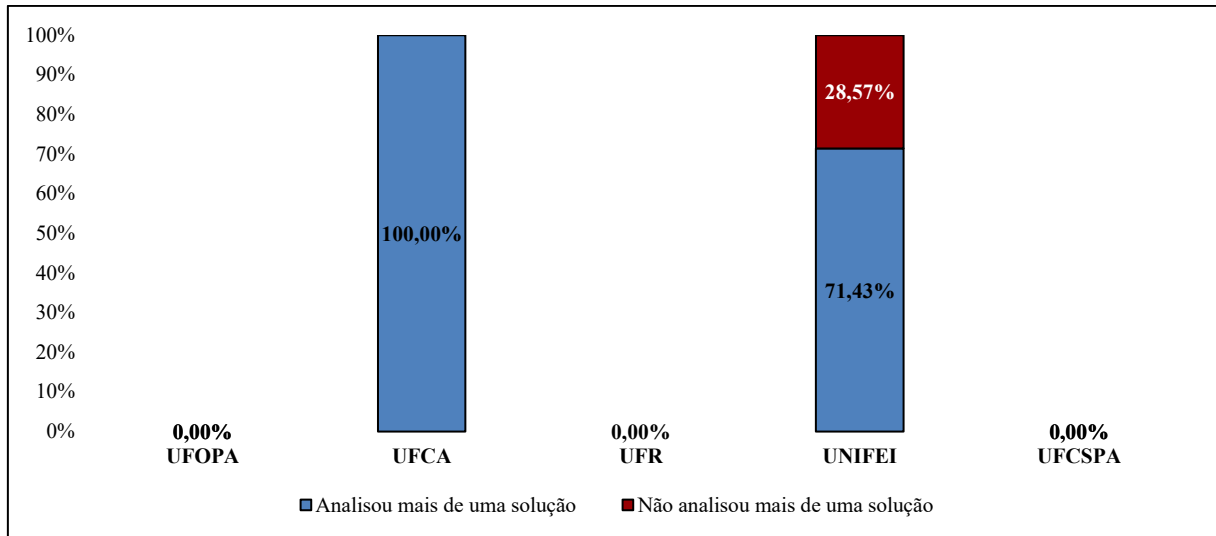
análise a uma concepção estreita de solução, centrada exclusivamente no objeto físico ou serviço a ser prestado, e não no arranjo contratual como um todo.

Em conjunto, os resultados obtidos para o estrato de médio porte reforçam a compreensão de que a qualidade do levantamento de mercado depende menos da adoção de um método formalmente correto do que da profundidade com que esse método é efetivamente empregado. A UFMT ilustra que a consulta a contratações similares, método tecnicamente adequado e amplamente recomendado pela IN SEGES n. 58/2022, pode ser utilizada de forma superficial quando aplicada a um objeto cuja solução já estava previamente decidida; a UFPel, por sua vez, evidencia que a própria compreensão do que constitui um levantamento de mercado pode estar equivocada, na medida em que a etapa é confundida com a pesquisa de preços; e a UNIRIO demonstra que, mesmo quando alguma forma de levantamento é realizada, a ausência de exame de elementos estruturantes do arranjo contratual compromete a abrangência da análise. Tais achados sugerem que o aprimoramento do levantamento de mercado nas universidades federais depende da capacitação técnica das equipes de planejamento quanto ao que efetivamente distingue uma investigação de soluções de uma mera constatação de preços ou de uma consulta protocolar a outros órgãos.

4.2.5.3 Universidades de Pequeno Porte

As universidades de pequeno porte registraram o maior percentual formal de aderência ao critério de análise de mais de uma solução no levantamento de mercado: 80,00% dos 10 processos com Estudo Técnico Preliminar (ETP) disponível indicaram essa análise, com apenas 20,00% sem exame comparativo. Diferentemente dos grupos anteriores, as instituições de pequeno porte dividiram-se igualmente entre os dois métodos identificados na pesquisa: 50,00% adotaram a consulta a contratações similares em outros órgãos, prevista no art. 9º, inciso III, alínea "a", da Instrução Normativa SEGES n. 58/2022 (Brasil, 2022), e 50,00% adotaram método diverso. Na Figura 14 é possível verificar, por universidade, se houve análise de mais de uma solução de mercado.

Figura 14 – Universidade que analisou mais de uma solução - Universidades de Pequeno Porte



Fonte: elaborado e revisado pela autora (2026).

A UNIFEI destacou-se com 71,43% de aderência ao critério em seus sete processos. Os destaques positivos são o processo de manutenção de veículos do Campus Itabira, com análise detalhada de modelos de precificação, lições aprendidas de contrato rescindido e justificativa técnica para a mudança de abordagem, e o processo de serviços de transporte, que apresentou análise de soluções de forma sintética, porém existente. Os casos mais frágeis foram o de manutenção de elevadores, com análise limitada à escolha entre dispensa e pregão, e o de limpeza, com referência exclusiva à Portaria n. 443/2018. Esse contraste interno reproduz, uma vez mais, a natureza ambivalente do ETP descrita por Taffarel e Guimarães (2025): um mesmo instrumento normativo, aplicado por uma mesma instituição, pode ora cumprir sua função de comparação técnica substantiva, ora se reduzir a uma escolha entre modalidades de contratação sem qualquer exame das soluções de mercado disponíveis para o objeto.

A UFCA atingiu 100% nos seus dois processos, embora as pesquisas citem a ausência de alternativas sem apresentar os dados e os órgãos consultados que embasariam essa conclusão, configuração que, como já discutido a propósito de outras instituições desta pesquisa, esvazia o valor probatório da conclusão apresentada, uma vez que a afirmação de inexistência de alternativas não é acompanhada do registro das diligências que Oliveira e Antinarelli (2024) apontam como condição para distinguir uma conclusão fundamentada de uma mera declaração não verificável. A UFR realizou análise em seu único processo, ainda que sem considerar a possibilidade de credenciamento para o agenciamento de viagens, reproduzindo o mesmo padrão de descarte não investigado de modalidades alternativas já identificado em instituições de outros portes. A UFOPA não teve processos avaliáveis neste critério por ausência de disponibilização do ETP; a UFCSPA não registrou processos no período.

A convergência entre os portes neste critério, variação de apenas quatro pontos percentuais entre o menor índice, 76,00%, nas universidades de grande porte, e o maior, 80,00%, nas de pequeno porte, confirma que o porte institucional não é o fator determinante para a qualidade do levantamento de mercado. As fragilidades identificadas são transversais a todos os grupos e podem decorrer de fatores estruturais comuns, tais como a ausência de roteiros padronizados de levantamento de mercado, a confusão conceitual entre pesquisa de soluções e pesquisa de preços, tal como já discutido a propósito de casos concretos identificados na pesquisa, a cultura de elaboração de ETPs *pro forma* e a insuficiência de capacitação das equipes de planejamento. Essa constatação é relevante porque desloca o eixo explicativo da análise, se o porte institucional não explica a variação de qualidade, o fator explicativo mais provável reside em características de rotina administrativa e de capacitação técnica que atravessam indistintamente instituições grandes, médias e pequenas.

Posto isso, o diagnóstico realizado revelou estudos com as seguintes características: apenas duas linhas de levantamento de mercado; levantamentos que confundiram pesquisa de mercado com pesquisa de preços; ETPs que afirmaram não existir alternativa a não ser aquela já delimitada desde o início, mesmo sendo o objeto passível de análise para contratação por credenciamento ou sistema de registro de preços; e processos com análise de soluções sem indicação de fontes ou avaliação individualizada de cada alternativa. Por outro lado, identificaram-se ETPs que avaliaram três ou mais soluções, apresentando justificativa técnica para a escolha da alternativa mais vantajosa, individualizando formas de contratação distintas e considerando êxitos e falhas de contratos anteriores. Revelou-se, assim, um cenário de contrastes profundos onde haviam: de um lado, instituições com práticas de planejamento que se aproximam do ideal preconizado pela Nova Lei de Licitações (NLL); de outro, órgãos com fragilidades estruturais significativas, evidenciando que a "mudança de paradigma" propugnada pela NLL é, em muitos contextos, ainda mais aspiracional do que real (Araújo; Borges, 2024). Essa leitura é compatível com a distinção estabelecida por Justen Filho (2004) quanto à eficiência administrativa, para quem a produção de resultados eficientes exige que os recursos empregados produzam os melhores efeitos possíveis, considerando tanto aspectos quantitativos quanto qualitativos. Os achados desta pesquisa demonstram, precisamente, que a dimensão quantitativa, a existência formal do documento e a menção nominal a mais de uma solução, pode estar presente sem que a dimensão qualitativa exigida pela eficiência seja igualmente satisfeita.

Os dados consolidados permitiram identificar as seguintes fragilidades: (i) ausência de padronização nos descritivos do objeto da licitação, ou seja, na solução encontrada pelo

levantamento de mercado; (ii) baixa aderência entre os objetos efetivamente licitados e o Plano de Contratações Anual (PCA) para o semestre de referência; (iii) cumprimento formal, porém superficial, do levantamento de mercado previsto; e (iv) déficits graves de transparência, evidenciados pela impossibilidade de acesso ao ETP enquanto documento público. Tais fragilidades denotam que as universidades, independentemente de seu porte, possuem dificuldades de compreender a importância do alinhamento entre o PCA e o ETP, relação que, como já destacado por Brito e Camarão (2022) e por Albuquerque *et al.* (2024), deveria ser bidirecional e mutuamente corretiva, e não uma sucessão de etapas formais desconectadas entre si.

Do ponto de vista estritamente quantitativo, os dados ofereceram uma leitura parcialmente positiva, uma vez que 70,45% dos processos analisados tinham ETP disponível no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e, dentre esses, 77,4% registraram a análise de mais de uma solução no levantamento de mercado. Esses números, em primeira leitura, poderiam sugerir conformidade com os requisitos normativos. Entretanto, a análise qualitativa revelou uma realidade substancialmente diferente: predominantemente, há apenas o cumprimento burocrático da norma. Embora haja conformidade formal em parcela expressiva dos processos, a análise do conteúdo dos levantamentos de mercado demonstra que a função precípua do ETP, qual seja a investigação substantiva das soluções disponíveis, tal como definida pelo Art. 6º, inciso XX, da NLL e explorada por Taffarel e Guimarães (2025), não está sendo cumprida de maneira satisfatória nas universidades federais analisadas.

Esse descompasso entre conformidade formal e efetividade substantiva ecoa, em outro contexto, o alerta de Camarão (2025) quanto às consequências da ausência de planejamento genuíno: ainda que não se trate, neste caso, de ausência de documento, a superficialidade sistemática da análise produz efeito equivalente ao de um planejamento inexistente, na medida em que não fornece à Administração o exame comparativo que deveria orientar a escolha da solução mais vantajosa.

Por essa razão, com base na pesquisa realizada, no referencial bibliográfico e nos resultados encontrados, desenvolveu-se, como Produto Técnico-Tecnológico (PTT), um Guia Metodológico de Levantamento de Mercado para ETPs. Trata-se de um documento orientador que busca padronizar a realização do levantamento de mercado mediante a incorporação de roteiro de pesquisa, critérios para avaliação de soluções e modelo ilustrativo com exemplo fictício, a fim de facilitar a compreensão quanto ao seu preenchimento. A proposta dialoga diretamente com o achado, já identificado nesta pesquisa, de que soluções de desenho institucional, como a estruturação de perguntas dentro do próprio artefato ETP, prática

observada favoravelmente em uma das instituições analisadas, favorecem o atendimento qualitativo dos requisitos legais, reduzindo a margem para respostas genéricas e induzindo a equipe técnica a enfrentar, de forma sistemática, cada um dos elementos exigidos pelo art. 18 da NLL. Nesse contexto, o PTT propõe auxiliar, de forma metodológica, a elaboração do item "levantamento de mercado", previsto no inciso V do §1º do art. 18 da NLL, contribuindo para que as universidades federais cumpram, de maneira mais consistente, os objetivos, os princípios e as disposições da NLL, e para que a "mudança de paradigma" referida por Araújo e Borges (2024) deixe de ser apenas aspiração normativa e se converta, progressivamente, em prática consolidada de planejamento das contratações públicas.

5 SEÇÃO PROPOSITIVA (PTT)

5.1 Guia Metodológico de Levantamento de Mercado para ETPs

Um Guia Metodológico é um documento normativo-orientador que estabelece o quê, como, quem e quando fazer. Aplicado ao estudo, propõe-se um guia metodológico sobre levantamento de mercado dentro do Estudo Técnico Preliminar (ETP), apresentando fundamentação, metodologia e instrumentos prontos para uso.

5.2 Roteiro de Levantamento de Mercado

5.2.1 Finalidade e escopo

O presente roteiro destina-se a orientar os servidores responsáveis pela elaboração do Estudo Técnico Preliminar (ETP) nas contratações de serviços sob o regime de execução indireta. Seu objetivo é garantir que a pesquisa de mercado seja conduzida de forma sistemática, transparente e documentada, em conformidade com o disposto no art. 18 da NLL e IN N. 058/2022, juntamente com os princípios da eficiência, economicidade e interesse público.

O roteiro deve ser aplicado antes da definição da solução a ser contratada. A sequência de etapas aqui estabelecida reflete uma lógica investigativa: parte-se da necessidade institucional para, somente então, identificar e comparar as soluções disponíveis no mercado.

Etapas 1 - Delimitação da necessidade

O ponto de partida do ETP deve ser a descrição do problema a ser resolvido, e não a indicação antecipada de uma solução. O requisitante deve responder, de forma objetiva: qual é a necessidade do órgão? E quais são os resultados esperados com a contratação?

A necessidade deve ser formulada em termos funcionais no que se espera alcançar, ou seja, não pode ser baseada no produto ou em fornecedor específico. Essa distinção é fundamental: a definição prévia da solução pelo requisitante compromete a isonomia do processo e reduz o aproveitamento das oportunidades disponíveis no mercado.

Exemplo inadequado: "Contratação da empresa especializada para prestação de serviços de limpeza." Exemplo adequado: "Necessidade de manutenção das condições de higiene e conservação das instalações físicas da autarquia, com área total de 1.200 m², em regime de

execução contínua."

Etapa 2 - Consulta a contratações similares no setor público

Antes de consultar o mercado privado, o servidor deve verificar se outros órgãos e entidades públicas realizaram contratações com objeto semelhante. Essa etapa fornece referências técnicas e de preço já validadas pelo setor público, reduzindo o risco de sobrepreço e orientando a especificação do objeto.

Fontes recomendadas:

- a) Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) — pncp.gov.br: pesquisa por objeto, código CATSER ou palavras-chave;
- b) Comprasnet — gov.br/compras: acesso a editais, contratos e atas de registro de preços vigentes;
- c) Banco de Preços — bancodeprecos.gov.br: referências de preços praticados em contratações públicas;
- d) Painel de Compras do Governo Federal — paineldecompras.economia.gov.br.

Para cada contratação similar identificada, recomenda-se registrar: órgão contratante, objeto, valor, data, fornecedor e especificações técnicas relevantes. Esses registros devem ser anexados ao ETP como evidência da pesquisa realizada.

Devem ser consideradas, ainda, as seguintes opções:

- a) realização audiência e/ou consulta pública, preferencialmente na forma eletrônica, para coleta de contribuições;
- b) em caso de possibilidade de compra, locação de bens ou do acesso a bens, ser avaliados os custos e os benefícios de cada opção para escolha da alternativa mais vantajosa, prospectando-se arranjos inovadores em sede de economia circular; e
- c) alternativas logísticas menos onerosas à Administração, tais como chamamentos públicos de doação e permutas.

Etapa 3 - Identificação de soluções disponíveis no mercado

Com a necessidade delimitada e as referências do setor público levantadas, o servidor deve mapear as soluções ofertadas pelo mercado privado. Recomenda-se identificar no mínimo três alternativas distintas, considerando diferentes fornecedores, modelos de execução e arranjos contratuais.

Para serviços, as alternativas podem variar em: escopo de execução, regime de dedicação de mão de obra, modelo de precificação (por posto de trabalho, por demanda, por resultado) e nível de especialização exigido.

As fontes de pesquisa podem incluir:

- a) Consulta a sítios eletrônicos e catálogos de fornecedores;
- b) Solicitação informal de informações ao mercado, sem caráter vinculante;
- c) Participação em eventos, feiras ou grupos setoriais;
- d) Consulta a associações representativas do setor.

Toda consulta realizada deve ser registrada com identificação da fonte, data de acesso e informações obtidas. Nesse momento é possível avaliar a possibilidade de carona em atas vigentes e verificar procedimentos de intenção de registro de preços abertos⁶.

Etapa 4 - Obtenção de estimativas de preço

Para cada solução identificada, o servidor deve obter referência de preço atualizada. No caso de contratação de serviços, recomenda-se utilizar, preferencialmente e nesta ordem:

- a) Tabelas e sistemas de referência oficiais (SINAPI, SINASC, tabelas do MPOG, convenções coletivas de trabalho aplicáveis);
- b) Preços praticados em contratos públicos similares (obtidos na Etapa 2);
- c) Cotações junto a fornecedores do mercado, com no mínimo três propostas documentadas;
- d) Pesquisa em sítios eletrônicos especializados, com registro da fonte e da data.

As estimativas de preço devem ser datadas e anexadas ao ETP. Preços obtidos há mais de 180 dias devem ser atualizados antes da abertura do processo licitatório.

Etapa 5 - Análise comparativa das soluções

Com as soluções e os preços levantados, o servidor deve proceder à análise comparativa. O Quadro Comparativo de Soluções é o instrumento destinado a estruturar e registrar a análise das alternativas identificadas no levantamento de mercado, subsidiando a escolha

⁶ Lei n. 14.133/21

Art. 86. O órgão ou entidade gerenciadora deverá, na fase preparatória do processo licitatório, para fins de registro de preços, realizar procedimento público de intenção de registro de preços para, nos termos de regulamento, possibilitar, pelo prazo mínimo de 8 (oito) dias úteis, a participação de outros órgãos ou entidades na respectiva ata e determinar a estimativa total de quantidades da contratação.

fundamentada da solução a ser contratada. Sua aplicação é obrigatória sempre que o levantamento de mercado identificar mais de uma solução viável para atender à necessidade institucional, situação que, como regra, deve ser a esperada em qualquer contratação de serviços precedida de pesquisa adequada.

Os critérios de análise devem sempre ser definidos antes da comparação das soluções, e não ajustados em função delas. A inversão dessa ordem, ou seja, escolher a solução e depois construir os critérios que a justifiquem, é uma das manifestações mais recorrentes do problema identificado nesta pesquisa e configura vício de motivação do ato administrativo que culmina na contratação.

O uso do quadro comparativo cumpre, ainda, uma função epistêmica ao obrigar o elaborador do ETP a tornar explícito o raciocínio que conduz à escolha; permite que terceiros como gestores, órgãos de controle interno e tribunais de contas, verifiquem se a decisão foi racional e isenta.

O quadro é composto por dois elementos centrais: os critérios de análise e as pontuações atribuídas a cada solução em cada critério. Os critérios devem refletir as dimensões relevantes para aquela contratação específica, técnicas, econômicas e institucionais, e podem ser ponderados conforme a relevância relativa de cada dimensão, cabendo ao elaborador definir essa graduação com base na natureza do objeto e registrá-la no ETP antes de iniciar a comparação.

O produto final é uma análise estruturada por solução, que orienta, sem substituir, o julgamento fundamentado do elaborador. A solução indicada pelo quadro pode ser preterida desde que a divergência seja expressamente justificada, com indicação das razões técnicas, econômicas ou de interesse público que a fundamentam.

O fundamento normativo da obrigatoriedade está no art. 18, § 1º, inciso VII, da NLL, que exige, como elemento do ETP, a descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso, e a justificativa para o modelo de execução contratual adotado.

No que tange à apresentação de justificativa, o Quadro 5 apresenta uma lógica sequencial para o argumento que irá sustentar a escolha da solução.

Quadro 7 - Estrutura do modelo de justificativa

Campos	Soluções
Campo 1 - Descrição da necessidade	Descrever a necessidade em uma ou duas frases, usando linguagem objetiva
Campo 2 - Soluções analisadas	Listar no mínimo três soluções

Campo 3 - Solução escolhida	Indicar a solução escolhida com a mesma denominação utilizada no Campo 2
Campo 4 - Fundamentação da escolha	Fundamentar em torno dos critérios de maior peso na análise comparativa
Campo 5 - Justificativa para as soluções descartadas	Para cada solução descartada, indicar o critério ou conjunto de critérios que determinou seu afastamento
Campo 6 - Referência normativa	Indicar os dispositivos legais específicos, e não apenas a legislação em termos genéricos
Campo complementar - Riscos identificados e medidas de mitigação	Campo de preenchimento recomendado, obrigatório nas contratações de maior complexidade ou valor

Fonte: elaborado e revisado pela autora (2026).

Campo 1 - Descrição da necessidade: reproduz, de forma sintética, a necessidade institucional que origina a contratação, conforme descrita no ETP. A necessidade deve ser formulada em termos funcionais, sem referência à solução escolhida.

Orientação de preenchimento: descreva a necessidade em uma ou duas frases, usando linguagem objetiva. Evite termos técnicos exclusivos de um fornecedor ou solução específica, pois sua presença neste campo é indício de que a necessidade foi construída a partir da solução, e não o contrário.

Campo 2 - Soluções analisadas: lista as soluções identificadas no levantamento de mercado e submetidas à análise comparativa. Cada solução deve ser identificada de forma suficientemente precisa para permitir sua distinção, como nome comercial, modelo de execução ou descrição funcional, conforme o caso.

Orientação de preenchimento: liste no mínimo três soluções. A presença de apenas uma solução neste campo, salvo em casos de inexigibilidade devidamente fundamentada, indica que o levantamento de mercado foi insuficiente e deve ser complementado antes do prosseguimento.

Campo 3 - Solução escolhida: identifica a solução selecionada para contratação. O preenchimento deste campo deve ser o resultado da análise comparativa, o que significa que ele só pode ser preenchido após a conclusão do Quadro Comparativo de Soluções.

Orientação de preenchimento: indique a solução escolhida com a mesma denominação utilizada no Campo 2 e no Quadro Comparativo. A consistência terminológica entre os instrumentos é necessária para a rastreabilidade da análise.

Campo 4 - Fundamentação da escolha: é o campo central do instrumento. Apresenta as razões técnicas e econômicas que sustentam a escolha da solução indicada no Campo 3, com referência explícita aos critérios e resultados do Quadro Comparativo. A fundamentação deve ser específica. Portanto, não basta afirmar que a solução é "a mais adequada" ou "a mais vantajosa"; é necessário indicar em quais critérios ela se destacou e por quê.

Orientação de preenchimento: estruture a fundamentação em torno dos critérios de maior peso na análise comparativa. Quando a solução escolhida não for a de menor custo, a justificativa deve explicitar os ganhos técnicos ou institucionais que compensam o diferencial de preço. Quando for a de menor custo, a justificativa deve confirmar que o menor preço não implica comprometimento dos requisitos técnicos mínimos.

Campo 5 - Justificativa para as soluções descartadas: registra os motivos pelos quais cada uma das soluções não selecionadas foi afastada. A justificativa do descarte é tão importante quanto a justificativa da escolha: ela demonstra que as alternativas foram efetivamente consideradas, e não apenas listadas para cumprir o requisito formal de pluralidade de soluções.

Orientação de preenchimento: para cada solução descartada, indique o critério ou conjunto de critérios que determinou seu afastamento. Justificativas genéricas — como "não atendeu aos requisitos" sem especificação de quais — não são suficientes e devem ser complementadas.

Campo 6 - Referência normativa: indica a base legal e regulatória que sustenta a contratação e a forma de execução escolhida. Além da NLL, devem ser referenciados, quando aplicáveis, regulamentos internos da autarquia, normas técnicas setoriais e convenções coletivas de trabalho pertinentes.

Orientação de preenchimento: indique os dispositivos legais específicos, e não apenas a legislação em termos genéricos. A referência ao art. 18 da NLL é obrigatória em todo ETP; dispositivos adicionais devem ser indicados conforme a natureza do objeto.

Campo complementar - Riscos identificados e medidas de mitigação: campo de preenchimento recomendado, obrigatório nas contratações de maior complexidade ou valor. Registra os principais riscos associados à solução escolhida e as medidas previstas para sua mitigação, em articulação com o Mapa de Riscos exigido pelo art. 18, § 1º, inciso X, da NLL.

Padrão textual e modelo de redação da justificativa

A justificativa deve ser redigida em linguagem técnica, clara e direta, em conformidade com os padrões da redação oficial. Recomenda-se estrutura em três parágrafos:

O primeiro parágrafo apresenta a necessidade e as soluções analisadas. O segundo fundamenta a escolha com referência aos critérios da análise comparativa. O terceiro registra o afastamento das alternativas e a base normativa da contratação.

O modelo textual abaixo serve como referência estrutural, devendo ser adaptado às especificidades de cada contratação:

A presente contratação tem por objetivo suprir a necessidade de [descrição funcional da necessidade], identificada como essencial ao funcionamento [da unidade / do serviço / da atividade finalística] desta autarquia. No âmbito do levantamento de mercado realizado em conformidade com o art. 18 da Lei nº 14.133/2021 e com o Roteiro de Levantamento de Mercado estabelecido no Guia Metodológico desta instituição, foram identificadas e analisadas as seguintes soluções: [Solução A], [Solução B] e [Solução C].

Após análise comparativa estruturada por meio do Quadro Comparativo de Soluções, optou-se pela contratação de [Solução escolhida], que obteve pontuação ponderada de [X] pontos, destacando-se nos critérios de [critério 1] e [critério 2], por [razão técnica ou econômica específica].

As demais soluções foram afastadas pelas seguintes razões: [Solução A] — [motivo do descarte]; [Solução B] — [motivo do descarte]. A escolha ora justificada encontra fundamento no art. 18, § 1º, incisos VI e VII, da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, e nos regulamentos internos desta autarquia.

Controle de qualidade da justificativa

O setor de contratações deve verificar, na etapa de validação do ETP, se a justificativa produzida atende aos seguintes requisitos mínimos: correspondência entre a necessidade descrita e o objeto a ser contratado; coerência entre as soluções listadas e as analisadas no Quadro Comparativo; fundamentação específica da escolha com referência a critérios objetivos; registro de motivo para cada solução descartada; e indicação da base normativa aplicável.

Justificativas que não atendam a esses requisitos devem ser devolvidas ao elaborador para revisão. A aprovação de justificativas genéricas ou desconectadas da pesquisa realizada compromete a integridade do processo de planejamento e expõe a autarquia a riscos de controle que o presente Guia tem por objetivo prevenir.

Etapa 6 — Documentação e encerramento

Ao final do levantamento, o servidor deve:

- a) Registrar no ETP o resultado de cada etapa percorrida;
- b) Anexar as evidências da pesquisa realizada (prints, propostas, links com data de acesso, planilhas de cotação);

A ausência de documentação das etapas percorridas equivale, para fins de análise de conformidade, à não realização da pesquisa.

5.2.2 Responsabilidades

A elaboração do ETP e a condução do levantamento de mercado são de responsabilidade da equipe de planejamento da contratação, designada pela autoridade competente nos termos do art. 7º da NLL. O setor de contratações é responsável pela verificação de conformidade antes da abertura do processo.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa partiu de um questionamento central sobre a efetividade dos Estudos Técnicos Preliminares (ETPs) nas contratações de serviços sob o regime de execução indireta das Universidades Federais brasileiras: o ETP tem servido como instrumento efetivo de investigação das soluções ofertadas pelo mercado, ou tem se reduzido ao mero cumprimento burocrático das legislações de licitação? Os achados, obtidos por meio de uma análise documental produzida com métodos mistos sobre 88 processos licitatórios de quinze universidades estratificadas por região e porte, permitiram responder a essa pergunta, ainda que com alguma complexidade.

Do ponto de vista quantitativo, os índices de disponibilização e de análise de mais de uma solução, apresentados no capítulo anterior, poderiam sugerir conformidade com os requisitos normativos. A análise qualitativa, no entanto, revelou uma realidade substancialmente diferente: predomina o cumprimento burocrático da norma. Embora haja conformidade formal em parcela expressiva dos processos, o conteúdo dos levantamentos de mercado demonstra que a função precípua do ETP — a investigação substantiva das soluções disponíveis — não está sendo cumprida de maneira satisfatória nas Universidades Federais analisadas.

Identificaram-se, ainda, casos emblemáticos de ETPs proforma, nos quais o nome do objeto já constava detalhado no PCA como "contratação de empresa especializada para (...)", sem que o ETP subsequente tivesse investigado qualquer outra possibilidade. Nesses casos, o ETP funcionou como a formalização de uma decisão já tomada, e não como o instrumento de investigação que a lei pretende.

A análise por porte institucional revelou que as universidades de porte médio apresentaram os maiores volumes absolutos de processos analisáveis, mas não necessariamente os melhores padrões qualitativos de levantamento de mercado. A UFRGS destacou-se positivamente pela adoção de uma estrutura procedimental no ETP baseada em perguntas orientadoras, o que induziu maior qualidade e completude nos registros. Essa experiência aponta para o papel determinante da governança interna e da padronização de artefatos na qualidade do planejamento das contratações.

Um achado transversal e preocupante foi o déficit de transparência ativa. Parcela considerável das universidades não disponibilizou o ETP como documento público no PNCP, contrariando a obrigatoriedade estabelecida pela IN n. 005/2017. Essa opacidade impede o

controle social, dificulta a pesquisa acadêmica e é, em si mesma, um indicador de fragilidade na governança das contratações.

Quanto à questão central desta pesquisa: o ETP está sendo utilizado como efetiva ferramenta de investigação de mercado ou como cumprimento burocrático das legislações de licitação? A resposta que os dados qualitativos permitiram formular é que predominantemente há apenas o cumprimento burocrático. Embora haja conformidade formal em parcela expressiva dos processos, a análise do conteúdo dos levantamentos de mercado demonstra que a função precípua do ETP, ou seja, a investigação substantiva das soluções disponíveis, não está sendo cumprida de maneira satisfatória nas Universidades Federais analisadas.

A produção do ETP em momento posterior ao PCA, em que este já apresente o objeto a ser contratado e não a demanda necessária, aliada à ausência de estruturas de governança que induzam a revisão crítica das soluções inicialmente planejadas, cria as condições institucionais para que o instrumento seja utilizado de forma proforma. O planejamento registrado no PCA tende a se perpetuar no ETP sem o escrutínio de mercado que deveria fundamentá-lo, perpetuando contratações que podem não representar a alternativa mais vantajosa para a Administração.

No âmbito do Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional (PROFIAP), esta pesquisa oferece uma contribuição diretamente articulada às demandas práticas dos órgãos públicos brasileiros. O problema identificado, a elaboração proforma do ETP, pode não ser uma particularidade das Universidades Federais, atingindo qualquer órgão sujeito à Nova Lei de Licitações (NLL).

O Produto Técnico-Tecnológico resultante desta pesquisa, o Guia Metodológico de Levantamento de Mercado para ETPs, configura uma resposta concreta, replicável e adaptável a esse problema. O guia sistematiza critérios mínimos de qualidade para o levantamento de mercado, orientando os agentes públicos responsáveis pela elaboração do ETP sobre como investigar, documentar e justificar as alternativas de solução disponíveis, de forma que o instrumento cumpra efetivamente sua função legal e contribua para contratações mais eficientes, transparentes e economicamente vantajosas para a Administração.

Esta pesquisa apresenta limitações que devem ser consideradas na interpretação dos resultados e na projeção de sua abrangência. A primeira é de natureza amostral: embora a amostragem estratificada por região e porte tenha garantido diversidade representativa, os resultados não podem ser generalizados para o universo das 69 Universidades Federais brasileiras, nem para outros órgãos da Administração Pública. A segunda limitação está relacionada ao acesso aos dados: a ausência de ETPs no PNCP em parcela dos processos

analisados pode refletir tanto omissões de publicação quanto especificidades dos sistemas de cada universidade, o que introduz um viés de seleção na análise qualitativa. A terceira limitação refere-se ao recorte temporal: os processos analisados circunscrevem-se a um período específico, e o grau de maturidade das práticas de planejamento tende a evoluir à medida que a implementação da NLL avança.

Os achados desta pesquisa abrem diversas perspectivas para investigações futuras. Estudos de caso em profundidade em universidades com práticas reconhecidamente superiores, como a UFRGS, poderiam identificar os fatores organizacionais, culturais e de governança que explicam sua melhor performance no levantamento de mercado, oferecendo modelos replicáveis.

Pesquisas longitudinais poderiam avaliar a evolução da qualidade dos ETPs ao longo do tempo, à medida que a lei se consolida e os órgãos acumulam experiência com os novos instrumentos. A extensão da metodologia a outros segmentos da Administração Pública, autarquias federais, estados e municípios, permitiria ampliar a compreensão do fenômeno para além do contexto universitário.

Por fim, pesquisas que investiguem a relação entre a qualidade do levantamento de mercado no ETP e os resultados efetivos das contratações, em termos de economicidade, cumprimento contratual e satisfação da necessidade, contribuiriam para uma avaliação mais completa do impacto dos instrumentos de planejamento previstos na NLL.

Em síntese, esta pesquisa evidencia que a mudança de paradigma proposta pela NLL ainda enfrenta resistências estruturais e culturais significativas nas Universidades Federais brasileiras. A conformidade formal com a exigência de elaboração do ETP não é suficiente para garantir a efetividade do instrumento. É necessária uma transformação mais profunda nas práticas de planejamento, induzida por mecanismos de governança robustos, capacitação continuada dos agentes públicos e por produtos técnicos, como o guia proposto nesta pesquisa, que traduzam a intenção da lei em orientações operacionais claras e aplicáveis. Contribuir para essa transformação é, ao mesmo tempo, o propósito desta dissertação e sua maior ambição.

REFERÊNCIAS

- ALBUQUERQUE, José Rosman Varjão A. de *et al.* Plano de contratação anual como instrumento de governança nas contratações: um dilema interpretativo acerca de sua obrigatoriedade. **Revista FT Revista Científica de Alto Impacto**, [S. l.], v. 28, n. 134, 2024. Disponível em: <https://zenodo.org/records/11212476>. Acesso em: 15 set. 2025.
- ARANTES, Thiago Ramalho de Rezende. Pesquisa documental, pesquisa bibliográfica e revisão sistemática: aspectos definidores e breves considerações. **Cadernos de Estudos Interdisciplinares**, Alfenas, v. 7, n. 2, e722501, 2025. Disponível em: <https://doi.org/10.5281/zenodo.15799019>. Acesso em: 20 out. 2025.
- ARAUJO, Daniel Barbosa Pereira de; BORGES, Ana Paula Archer de Arruda. Implicações práticas da nova Lei de Licitações em um Hospital Federal. **Revista do Serviço Público**, Brasília, DF, v. 75, n. 3, p. 512-535, 2024. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/10260>. Acesso em: 15 set. 2025.
- ARAÚJO, Letícia Malta; RODRIGUES, Maria Isabel Araújo. A relação entre os princípios da eficiência e da economicidade nos contratos administrativos. **Revista do Serviço Público**, Brasília, DF, v. 63, n. 1, p. 43-62, jan./mar. 2012. Disponível em: <https://bibliotecadigital.enap.gov.br/bitstream/1/1821/1/A%20rela%C3%A7%C3%A3o%20entre%20os%20princ%C3%ADpios%20da%20efici%C3%Aancia%20e%20da%20economicidade%20nos%20contratos%20administrativos.pdf>. Acesso em: 20 out. 2025.
- ARAÚJO, Samuel Souza de; MATOS, Lucas dos Santos; ENSSLIN, Sandra Rolim. Compras públicas sob a perspectiva da avaliação de desempenho: uma revisão de literatura e agenda de pesquisa. **Revista Gestão & Conexões Management and Connections Journal**, Vitória, ES, v. 9, n. 1, p. 99-127, jan./abr. 2020. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/8108633.pdf>. Acesso em: 20 out. 2025.
- BADO, Mariana Leite. O princípio constitucional da eficiência e as compras públicas por sistema de registro de preços. **Revista do Ministério Público de Contas do Estado do Paraná**, Curitiba, v. 4, n. 6, 2017. Disponível em: <https://revista.mpc.pr.gov.br/index.php/RMPCPR/article/view/48>. Acesso em: 22 out. 2025.
- BARBOSA, Hianca Haissa Amorim; AMARAL, Adilza Rita Gomes Gonçalves do. A importância do planejamento de compras nas contratações públicas segundo a nova lei de licitações. **Revista Observatório de la Economía Latinoamericana**, Curitiba, v. 22, n. 12, p. 1-16, 2024. Disponível em: <https://ojs.observatoriolatinoamericano.com/ojs/index.php/olel/article/view/8351/5236>. Acesso em: 20 out. 2025.
- BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Tradução de Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. São Paulo: Edições 70, 2011.
- BALDAM, Roquemar de Lima; GARCIA, Aline Nunes; COSTA, Leonardo Carneiro; GUIZZARDI, Erivelton; PAULA, Kayque Pereira de. As disfunções relacionadas aos termos de referência de compras públicas e possíveis soluções. **Práticas de Administração Pública**, v. 4, n. 2, p. 50-68, 2020. DOI: <https://doi.org/10.5902/2526629244066>. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/pap/article/view/44066>. Acesso em: 1 set. 2026.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891.** Brasília, DF: Presidência da República, 1891. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 28 out. 2025.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934.** Brasília, DF: Presidência da República, 1934. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 28 out. 2025.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937.** Brasília, DF: Presidência da República, 1937. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em: 28 out. 2025.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946.** Brasília, DF: Presidência da República, 1946. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 28 out. 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967.** Brasília, DF: Presidência da República, 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 28 out. 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 28 out. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução n. 347, de 13 de outubro de 2020. Dispõe sobre a Política de Governança das Contratações Públicas no Poder Judiciário. **Diário da Justiça Eletrônico do CNJ**: Brasília, DF, n. 335, 15 out. 2020, p. 2-12. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3518>. Acesso em: 06 mai. 2026.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Secretaria Federal de Controle Interno. **Relatório de avaliação: governança e gestão de contratações: exercício: 2022 e 2023.** Brasília, DF: CGU, 2024. Disponível em: <https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/download/1418215>. Acesso em: 28 de out. 2025.

BRASIL. Decreto-Lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 25 fev. 1967. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm. Acesso em: 28 out. 2025.

BRASIL. Decreto-Lei n. 2.300, de 21 de novembro de 1986. Dispõe sobre licitações e contratos da Administração Federal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 21 nov. 1986. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2300-86.htm. Acesso em: 28 out. 2025.

BRASIL. Decreto n. 10.947, de 25 de janeiro de 2022. Regulamenta o inciso VII do caput do art. 12 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para dispor sobre o plano de contratações anual e instituir o Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. **Diário Oficial da União:** Brasília, DF, 25 jan. 2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/d10947.htm. Acesso em: 28 out. 2025.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Painel estatístico do Censo da Educação Superior.** Brasília, DF: Inep, 2023. (InepData). Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiMGJiMmNiNTAtOTY1OC00ZjUzLTg2OGUtMjAzYzNiYTA5YjliiwidCI6IjI2ZjczODk3LWM4YWMTNGIxZS05NzhmLVVhNGMwNzc0MzRiZiJ9&pageName=ReportSection4036c90b8a27b5f58f54>. Acesso em: 15 set. 2025.

BRASIL. Lei n. 4.401, de 10 de setembro de 1964. Estabelece normas para a licitação de serviços e obras e aquisição de materiais no Serviço Público da União, e dá outras providências. **Diário Oficial da União:** Brasília, DF, 10 set. 1964. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/14401.htm. Acesso em: 15 set. 2025.

BRASIL. Lei n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. **Diário Oficial da União:** Brasília, DF, 1º fev. 1999. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm. Acesso em: 08 mai. 2026.

BRASIL. Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. **Diário Oficial da União:** Brasília, DF, 18 nov. 2011. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm. Acesso em: 09 dez. 2025.

BRASIL. Lei n. 14.133, de 1º de abril de 2021. Estabelece normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, 1º abr. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm. Acesso em: 15 set. 2025.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria de Gestão. 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. **Diário Oficial da União:** Brasília, DF, 8 ago. 2022. 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: 30 out. 2025.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Gestão. Instrução Normativa SEGES/MPDG n. 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. **Diário Oficial da**

União: Brasília, DF, 26 maio 2017. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/acesso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-5-de-26-de-maio-de-2017-atualizada>. Acesso em: 06 dez. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n. 76/2021 – Plenário**. Relator: Ministro Bruno Dantas. Brasília, DF: TCU, 2021. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/76%252F2021%2520-%2520plenario%2520/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc%252C%2520COPIACOLEGIADO%2520desc/14>. Acesso em: 08 dez. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n. 1.731/2022 – Plenário**. Relator: Jorge Oliveira. Acompanhamento. o PNCP é o repositório oficial de divulgação centralizada e obrigatória dos atos produzidos em sede das licitações e dos contratos administrativos. Brasília, DF: TCU, 27 fev. 2022. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1731%2520ANOACORDAO%253A2022%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520. Acesso em: 02 mai. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n. 3.244/2020 – Plenário**. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Brasília, DF: TCU, 2020. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/Ac%25C3%25B3rd%25C3%25A3o%2520n%25C2%25BA%25203.244%252F2020%2520%25E2%2580%2593%2520Plen%25C3%25A1rio%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc%252C%2520COPIACOLEGIADO%2520desc/0>. Acesso em: 08 dez. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n. 2.076/2023 – Plenário**. Relator: Ministro Jorge Oliveira. Irregularidade na falta de publicação do Estudo Técnico Preliminar junto ao edital de licitação. Processo TC 019.634/2023-4. Brasília, DF: TCU, 11 out. 2023. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/2076%252F2023/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc%252C%2520COPIACOLEGIADO%2520desc/1>. Acesso em: 02 mai. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n. 2.273/2024 – Plenário**. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Representação. Não obrigatoriedade de inclusão do Estudo Técnico Preliminar como anexo do edital. Brasília, DF: TCU, 23 out. 2024. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A2273%2520ANOACORDAO%253A2024%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc%252C%2520COPIACOLEGIADO%2520desc/0. Acesso em: 02 mai. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança organizacional para organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU**. 3. ed. Brasília, DF: TCU, 2020. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/publicacoes-institucionais/cartilha-manual-ou-tutorial/referencial-basico-de-governanca-organizacional>. Acesso em: 02 mai. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Licitações e contratos: orientações e jurisprudência**

do TCU. 5. ed. Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência, 2024. Disponível em: <https://licitacoescontratos.tcu.gov.br/wp-content/uploads/sites/11/2024/09/Licitacoes-e-Contratos-Orientacoes-e-Jurisprudencia-do-TCU-5a-Edicao-29-08-2024.pdf>. Acesso em: 09 dez. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. 3. Metaprocessos de contratação pública. In: **BRASIL. Tribunal de Contas da União. Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU**. Brasília, DF: TCU, 2024. Não paginado. Disponível em: <https://licitacoescontratos.tcu.gov.br/3-metaprocessos-de-contratacao-publica/>. Acesso em: 30 ago. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório de acompanhamento: utilização da nova lei de licitações e contratos pela Administração Pública: terceira etapa do acompanhamento**. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Processo TC 027.907/2022-8. Acórdão nº 1.917/2024 – Plenário. Brasília, DF: TCU, 18 set. 2024. Disponível em: <https://sites.tcu.gov.br/recursos/nova-lei-de-licitacoes-e-contratos/upload/02%20-%20Relat%C3%B3rio.pdf>. Acesso em: 16 mai. 2026.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Reforma do Estado e administração pública gerencial. **Revista do Serviço Público**, Brasília, DF, v. 49, n. 1, p. 5-42, jan. 1998. Disponível em: https://www.bresserpereira.org.br/papers/1997/97.Reforma_gerencial-RSP.pdf. Acesso em: 22 out. 2025.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 3. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2001.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 5. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2003.

BRITO, Isabela; CAMARÃO, Tatiana Martins da Costa. A governança para resultados e a abrangência da gestão por competência nas contratações públicas prevista na Lei 14.133/2021. **Campo de Públicas: conexões e experiências**, Belo Horizonte, v. 1, n. 2, p. 27-40, jul./dez. 2022. Disponível em: <https://bd.tjmg.jus.br/handle/123456789/14821>. Acesso em: 15 set. 2025.

CAETANO, Elisandro França dos Santos; CAMPOS, Ivete Maria Barbosa Madeira. A autonomia das universidades na execução das receitas próprias. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 24, e240043, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbedu/a/dPL5HgZytP3T8vYZMv5tHLp/?format=html&lang=pt>. Acesso em: 26 out. 2025.

CAETANO, Eduardo Ferreira da Silva. A autonomia universitária das universidades federais: mito ou fato? **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 30, e300044, 2025. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1413-24782025300044>. Acesso em: 20 out. 2025.

CAMARÃO, Tatiana. O planejamento das contratações e a necessidade de monitoramento e avaliação dos resultados para retroalimentar o sistema. In: REIS, Luciano Elias; PÉRCIO, Gabriela Verona (coord.). **Temas avançados em licitações e contratos**. Curitiba: Instituto Nacional de Contratação Pública, 2025. p. 357-366.

CARDOSO, Silvia Karina Alves Barros; GOMES, Franskran Nunes; PEDERNEIRAS,

Marcleide Maria Macêdo. Planejamento nas contratações públicas: burocracia ou garantia de eficiência? **Revista Foco**, Curitiba, v. 16, n. 1, p. 1-19, e651, 2023. Disponível em: <https://revistaacademica foco.com/index.php/foco/article/view/651>. Acesso em: 22 out. 2025.

CAVALCANTE, Andrey de Moura; SANTOS, Luciana Guedes. O planejamento da licitação e seu impacto na eficiência e na economicidade do pregão eletrônico para registro de preços. **EmpíricaBR - Revista Brasileira de Gestão Negócio e Tecnologia da Informação**, v. 1, n. 1, p. 185-210, 2018. DOI: <https://doi.org/10.15628/empiricabr.2018.7550>. Disponível em: <https://www2.ifrn.edu.br/ojs/index.php/EmpiricaBR/article/view/7550>. Acesso em: 5 set. 2026.

COSTA, Frederico Lustosa da. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 5, p. 829-874, set./out. 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/DxgBXcJLnFHVxsqPbgCWckQ/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 25 out. 2025.

COSTA, Antonio França da; ANDRIOLI, Luiz Gustavo Gomes; BRAGA, Carlos Renato Araujo. **Estudos técnicos preliminares: o calcanhar de Aquiles das aquisições públicas**. Revista do TCU, Brasília, n. 139, p. 38-51, 2018. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/1430>. Acesso em: 1 set. 2026.

CRUZ, Edjane Cortez; OLIVEIRA, Thiago; GURGEL, André Moraes. **Desenvolvimento de um framework para o planejamento de compras públicas: estudo em uma Universidade Federal**. Revista de Gestão e Projetos, [S. l.], v. 11, n. 3, p. 94-116, 2020. DOI: 10.5585/gep.v11i3.18475. Disponível em: <https://periodicos.uninove.br/gep/article/view/18475>. Acesso em: 1 set. 2026.

COX, Carlos Henrique Harper. **Planejamento operacional das contratações públicas: conforme a Lei n. 14.133/2021**. São Paulo: JusPodvim, 2024.

DEMIRCIOGLU, Mehmet Akif; VIVONA, Roberto. Positioning public procurement as a procedural tool for innovation: an empirical study. **Policy and Society**, v. 40, n. 3, p. 379-396, 2021. DOI: <https://doi.org/10.1080/14494035.2021.1955465>. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14494035.2021.1955465>. Acesso em: 1 set. 2026.

FASSIO, Rafael Carvalho de *et al.* **Revisitando as compras públicas de inovação no Brasil: oportunidades jurídicas e institucionais**. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2021. Disponível em: <https://publications.iadb.org/publications/portuguese/document/Revisitando-as-compras-publicas-de-inovac%C3%A3o-no-Brasil-oportunidades-juridicas-e-institucionais.pdf>. Acesso em: 22 out. 2025.

FÁVERO, Maria de Lourdes de Albuquerque. A universidade no Brasil: das origens à Reforma Universitária de 1968. **Educar em Revista**, Curitiba, n. 28, p. 17-36, 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/er/a/nWGcMLPh3t7P9KFr5LtKrgJ/>. Acesso em: 15 set. 2025.

FENILI, Renato Ribeiro. **Desempenho em processos de compras e contratações públicas: um estudo a partir da inovação e das práticas organizacionais**. 2016. Tese (Doutorado em

Administração) – Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade de Brasília, Brasília, 2016. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/22451>. Acesso em: 22 out. 2025.

FERREIRA, Sílvia. A análise de conteúdo: um método para a análise de dados em pesquisas qualitativas. **Revista Pesquisa Qualitativa**, São Paulo, v. 11, n. 26, p. 202-224, jan./abr. 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.33361/RPQ.2023.v.11.n.26.502>. Acesso em: 15 set. 2025.

FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

GALVÃO, Nyanne Brandão. O planejamento das contratações públicas e as alterações contratuais. **Revista Controle: doutrina e artigos**, Fortaleza, v. 16, n. 2, p. 306-323, jul./dez. 2018. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7671447>. Acesso em: 22 out. 2025.

GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

GERMANO, Francisco Tony Erick. **A gestão da informação no processo de contratação pública da Universidade Federal Rural do Semi-Árido: um estudo de caso nos contratos de serviços**. 2022. 149 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão da Informação e do Conhecimento) – Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2022. Orientador: Wattson José Saenz Perales. Disponível em: <https://repositorio.ufrn.br/items/62b3caa6-e900-4ec1-a5ed-4bbacbcc3fcc>. Acesso em: 18 set. 2025.

GERMANO, Mirela Miró Ziliotto. Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP): Uma análise sobre transparência e eficiência das contratações. In: REIS, Luciano Elias; PÉRCIO, Gabriela Verona (coord.). **Temas avançados em licitações e contratos**. Curitiba: Instituto Nacional de Contratação Pública, 2025. p. 285-295.

GONÇALVES, Marivaldo de Sousa; FIGUEIREDO, Paulo S. Determinantes dos prazos das compras públicas por meio de pregão eletrônico. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 28, e85792, 2023. DOI: <https://doi.org/10.12660/cgpc.v28.85792>. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/cgpc/article/view/85792>. Acesso em: 1 set. 2026.

GONÇALVES, Rachel Kerber. **O processo de inovação no método de contratação de empresas terceirizadas pelo setor público: um estudo de multicaso em três instituições governamentais**. 2017. 98 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Porto Alegre, 2017. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/172612>. Acesso em: 18 set. 2025.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos**. 10. ed. São Paulo: Dialética, 2004.

KRUDYCH, Laís Carolini; MUSSI, Fabrício Baron. Análise do processo de compras em uma universidade federal: desafios e implicações. **Revista PPC – Políticas Públicas e Cidades**, Curitiba, v. 14, n. 1, p. 1–21, 2025. Disponível em: <https://journalppc.com/RPPC/article/view/1468>. Acesso em: 15 set. 2025.

KUNDU, Oishee; UYARRA, Elvira; ORTEGA-ARGILES, Raquel; TIRADO, Mayra M.; KITSOS, Tasos; YUAN, Pei-Yu. Impacts of policy-driven public procurement: a methodological review. **Science and Public Policy**, v. 52, n. 1, p. 50-64, 2025. DOI: <https://doi.org/10.1093/scipol/scae058>. Disponível em: <https://academic.oup.com/spp/article/52/1/50/7896107>. Acesso em: 5 set. 2026.

LIMA JÚNIOR, Eduardo Brandão *et al.* Análise documental como percurso metodológico na pesquisa qualitativa. **Cadernos da Fucamp**, Monte Carmelo, v. 20, n. 44, p. 36-51, 2021. Disponível em: <https://revistas.fucamp.edu.br/index.php/cadernos/article/view/2356>. Acesso em: 15 set. 2025.

MACEDO, Alessandro. O Estudo Técnico Preliminar e seu caráter funcional. In: REIS, Luciano Elias; PÉRCIO, Gabriela Verona (coord.). **Temas avançados em licitações e contratos**. Curitiba: Instituto Nacional de Contratação Pública, 2025. p. 15-25.

MATO GROSSO. Decreto n. 1.525, de 23 de novembro de 2022. Regulamenta a Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, no âmbito da Administração Pública estadual direta, autárquica e fundacional do Estado de Mato Grosso. **Diário Oficial do Estado de Mato Grosso**: Cuiabá, 24 nov. 2022, p. 1. Disponível em: <https://app1.sefaz.mt.gov.br/Sistema/legislacao/legislacaotribut.nsf/07fa81bed2760c6b84256710004d3940/9153dee470c201df0425892e00462579?OpenDocument>. Acesso em: 08 dez. 2025.

MINAYO, Maria Cecília de S.; SANCHES, Odécio. Quantitativo-qualitativo: oposição ou complementaridade? **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 3, p. 239-262, 1993. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csp/a/Bgpmz7T7cNv8K9Hg4J9fJDb/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 18 set. 2025.

MORAES, Germana Oliveira. **Controle jurisdicional da administração pública**. São Paulo: Dialética, 2004.

MORRUDO, Anderson Luis Raldi. Análise da efetividade temporal na gestão dos processos de aquisições em unidades gestoras executoras. **Revista Gestão em Análise**, Fortaleza, v. 13, n. 2, p. 108-141, maio/ago. 2024. ISSN 1984-7297. Disponível em: <https://unichristus.emnuvens.com.br/gestao/article/view/4880>. Acesso em: 1 set. 2026.

MORGAN, David L. Paradigms lost and pragmatism regained: methodological implications of combining qualitative and quantitative methods. **Journal of Mixed Methods Research**, [S. l.], v. 1, n. 1, p. 48-76, 2007. Disponível em: <https://eric.ed.gov/?id=EJ804527>. Acesso em: 18 set. 2025.

MOTA, José; ARAÚJO JÚNIOR, Carlos. Transparência e dados abertos em portais de compras governamentais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 55, n. 3, p. 601-623, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-761220210314>. Acesso em: 18 set. 2025.

MOTA, Virgínia de Albuquerque; ARAÚJO JÚNIOR, Rogério Henrique de. Limitações do acesso à informação sobre contratação pública em saúde no Brasil à luz da Lei de Acesso à Informação: uma revisão integrativa da literatura. **RDBCI: Revista Digital de Biblioteconomia e Ciência da Informação**, Campinas, v. 19, e021011, 2021. DOI:

<https://doi.org/10.20396/rdbci.v19i00.8664607>. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/rdbci/article/view/8664607>. Acesso em: 5 set. 2026.

NIEBUHR, Joel de Menezes. **Licitação pública e contrato administrativo**. 5. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. A participação nas licitações e contrato administrativo. In: ZOCKUN, Maurício; GABARDO, Emerson (coord.). **Novas leis: promessa de um futuro melhor?** Belo Horizonte: Fórum, 2023. p. 209-220.

OLIVEIRA, Fabrício Lopes; ANTINARELLI, Mônica Éllen Pinto Bezerra. Comentários ao art. 18, § 1º — conteúdo do ETP. In: SARAI, Leandro (org.). **Tratado da nova lei de licitações e contratos administrativos: Lei 14.133/21 comentada por advogados públicos**. 4. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: JusPodivm, 2024. p. 388-397.

OLIVEN, Arabela Campos. Histórico da educação superior no Brasil. In: SOARES, M. S. A. (org.). **A educação superior no Brasil**. Porto Alegre: Unesco, 2002. p. 31-42.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Public procurement**. Paris: OECD, [20--]. Disponível em: <https://www.oecd.org/en/topics/public-procurement.html>. Acesso em: 28 out. 2025.

PIRES, Roberto R. C.; LOTTA, Gabriela (org.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: ENAP/IPEA, 2018. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/jspui/handle/1/3247>. Acesso em: 24 out. 2025.

RIBEIRO FILHO, Carlos Alberto de Sousa; LEMOS, Jenna Emanuela Soares de; RIBEIRO, Rhubens Ewald Moura; MOURA, Kaíque Barbosa de; FONSECA, Aluysio Ricardo Nunes; MONTEIRO, Luis Fernando Silva. **Compras públicas e planejamento: relação estratégica alicerçante da efetividade dos Institutos Federais de Ensino (IFE)**. Research, Society and Development, v. 9, n. 7, p. 1-17, 2020. DOI: <https://doi.org/10.33448/rsd-v9i7.4743>. Disponível em: <https://rsdjournal.org/index.php/rsd/article/view/4743>. Acesso em: 1 set. 2026.

RIBEIRO, Cássio Garcia; INÁCIO JÚNIOR, Edmundo. **O mercado de compras governamentais brasileiro (2006-2017): mensuração e análise**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2019. (Texto para Discussão, n. 2476). Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/0e8fcb46-64ec-4d26-ba99-29a70492e3d4/content>. Acesso em: 28 out. 2025.

RODRIGUES, Barbara Campos; REIS, Paulo Ricardo da Costa. Partes interessadas internas e desempenho em contratações públicas na perspectiva das teorias dos stakeholders e dos custos de transação. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 28, e88342, 2023. DOI: <https://doi.org/10.12660/cgpc.v28.88342>. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/cgpc/article/view/88342>. Acesso em: 1 set. 2026.

SANTANA, Jair Eduardo; CAMARÃO, Tatiana; CHRISPIM, Anna Carla Duarte. **Termo de referência: o impacto da especialização do objeto e do termo de referência na eficácia das licitações e contratos**. 6. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. **Comentários ao art. 46 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. São Paulo: TCESP, [20--]. (Legislação comentada). Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/legislacao-comentada/lei-14133-1o-abril-2021/46>. Acesso em: 16 mai. 2026.

SILVA, Christine Oliveira Peter da. A reforma administrativa e a Emenda n. 19/98: uma análise panorâmica. **Revista Jurídica Virtual**, Brasília, v. 1, n. 1, maio 1999. Disponível em: <https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/view/34>. Acesso em: 26 out. 2025.

SILVA, Jorge Leal da; EMMENDOERFER, Magnus Luiz; CUNHA, Nina Rosa da Silveira. Análise documental ilustrada em administração pública: uma proposta operacional (re)aplicável. **Teoria e Prática em Administração**, João Pessoa, v. 10, n. 2, p. 23-41, jul./dez. 2020. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=10319862>. Acesso em: 17 set. 2025.

SILVA, Lidiane Aparecida da; ARAÚJO, Richard Medeiros de. **Estudo técnico preliminar: inovação no planejamento das compras públicas**. Natal: Editora IFRN, 2023. Disponível em: <https://memoria.ifrn.edu.br/bitstream/handle/1044/2512/Estudo%20T%C3%A9cnico%20Preliminar%20-%20EBOOK.pdf?sequence=1>. Acesso em: 11 nov. 2025.

SILVA, Magno Antônio da. O conceito de eficiência aplicado às licitações públicas: uma análise teórica à luz da economicidade. **Revista do TCU**, Brasília, n. 113, p. 71-84, set./dez. 2008. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/rtcu/article/view/367>. Acesso em: 11 nov. 2025.

SILVA, Tiago C. M. da; OLIVEIRA, Camila S. de; PEREIRA, Bruno C. Implementação do plano de contratações anual no Brasil: estudo de caso do município de Tianguá – Ceará. **Humanidades & Inovação**, Palmas, v. 11, n. 2, p. 200-213, 2024. Disponível em: <https://revista.unitins.br/index.php/humanidadeseinovacao/article/view/9718>. Acesso em: 26 out. 2025.

TAFFAREL, Nathalia R. F.; GUIMARÃES, Bernardo S. O estudo técnico preliminar (ETP) no diálogo competitivo: possíveis incompatibilidades no plano concreto. **A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Curitiba, v. 25, n. 99, p. 257-276, 2025. Disponível em: <https://revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/1892>. Acesso em: 20 out. 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU**. 5. ed. Brasília, DF: TCU : Secretaria de Gestão de Processos, 2024.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS. Pró-Reitoria de Administração. **Documento de Formalização de Demanda (DFD)**. São Carlos: UFSCar, [20--]. Disponível em: <https://www.proad.ufscar.br/pt-br/servicos/compras/tipos-de-documentos/documento-de-formalizacao-de-demanda-dfd>. Acesso em: 02 mai. 2026.

VIEIRA, Daiana Líbia Oliveira. A plataforma licitatória com o e-marketplace na ótica da Lei Federal nº 14.133/2021. **Revista Brasileira de Infraestrutura – RBInf**, Belo Horizonte, a. 10, n. 20, p. 257-281, jul./dez. 2021. Disponível em: <https://rbinfdireito.com.br/index.php/rbinf/article/view/799>. Acesso em: 11 nov. 2025.

APÊNDICE A - Proposta Contextualizada do Produto Técnico-Tecnológico (PTT)



GUIA METODOLÓGICO DE LEVANTAMENTO DE MERCADO PARA ETPs

para contratações de Serviços sob o
Regime de Execução Indireta

GUIA METODOLÓGICO DE LEVANTAMENTO DE MERCADO PARA ETPS PARA CONTRATAÇÕES DE SERVIÇOS SOB O REGIME DE EXECUÇÃO INDIRETA

Relatório técnico apresentado pela mestranda **Fernanda Sibeli Sotelo Teixeira Cersósimo** ao Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede, sob orientação do docente **Professor Dr. Alexandre de Souza Corrêa**, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.



SUMÁRIO	Contexto de aplicação da proposta	04
	Público-alvo da proposta	07
	Situação problema	08
	Objetivo da proposta	12
	PTT - Proposta de Intervenção	13
	Autoria da Proposta	35
	Referências	36
	Protocolo de Entrega da Proposta aos Praticantes	38

CONTEXTO DE APLICAÇÃO DA PROPOSTA

O Guia Metodológico de Levantamento de Mercado para Estudos Técnicos Preliminares (ETPs) insere-se no contexto da Lei n. 14.133/2021, conhecida como a “Nova Lei de Licitações”, marco normativo que demarcou uma transição paradigmática no sistema de contratações públicas brasileiro, buscando superar um modelo historicamente burocrático, com enfoque em procedimentos, para um modelo gerencial, orientado para a eficiência, a eficácia e a produção de resultados (Albuquerque *et al.*, 2024).

Nesse cenário, conforme Mota e Araújo Júnior (2021), o novo molde legislativo surge como resposta a um anseio de longa data por uma Administração Pública que atinja seus objetivos com economicidade e celeridade, promovendo melhor gestão, maior transparência e segurança jurídica. A inovação central da NLL reside na internalização do planejamento e da governança como pilares estruturantes de todo o processo de contratação, retirando-os do rol de etapas meramente preliminares, por vezes negligenciadas. Contudo, como alertam Araújo e Borges (2024), apesar de contida no ímpeto do legislador, a prática tem se mostrado desafiadora já que muitas organizações ainda permanecem operando sob a lógica da legislação anterior, contribuindo para a manutenção de problemas relacionados à ineficiência e à falta de celeridade nos processos administrativos.

É precisamente nessa tensão entre o modelo legalmente proposto e sua efetiva implementação que o presente Guia se posiciona. O produto é elaborado no período de consolidação ainda inconclusa da NLL.

O Tribunal de Contas da União, em seu Relatório de Acompanhamento sobre a utilização da nova lei de licitações pela Administração Pública — Acórdão n. 1.917/2024 —, identificou que parcela significativa das organizações públicas ainda apresenta baixa capacidade de planejamento das contratações, circunstância que eleva o risco de desperdício de recursos e de ocorrência de irregularidades nas aquisições públicas (Brasil, 2024).

A Controladoria-Geral da União (2024), por sua vez, em avaliação detalhada de dez organizações do Poder Executivo Federal, diagnosticou que aproximadamente 80% das organizações estudadas apresentaram fragilidades na elaboração e no acompanhamento do calendário de contratações e que 100% das unidades auditadas não possuíam relatório de riscos de inexecução do Plano de Contratações Anual. Os dados indicam que a mudança de paradigma proposta pela nova legislação, em diversos contextos, ainda permanece mais no plano normativo e aspiracional do que efetivamente incorporada à prática administrativa — quadro que confere urgência à produção de instrumentos operacionais como o aqui proposto.

O Guia tem como destinatários imediatos os agentes públicos responsáveis pela elaboração de Estudos Técnicos Preliminares nas Universidades Federais brasileiras — autarquias federais dotadas de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, nos termos do art. 207 da Constituição Federal de 1988, mas que, como ressalta Caetano (2025), permanecem submetidas aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, o que implica a observância dos procedimentos licitatórios decorrentes da NLL. Trata-se de instituições marcadas por elevada complexidade organizacional e significativa heterogeneidade de demandas, o que resulta, como apontaram Krudycz e Mussi (2025), em desafios institucionais, procedimentais e culturais que impactam diretamente a efetividade do ciclo de compras governamentais.

A pesquisa que fundamenta este Guia, ao examinar 88 processos licitatórios de quinze Universidades Federais estratificadas por região e porte, revelou que o ETP tem cumprido, na maior parte dos processos analisados, papel estritamente burocrático, sem que os levantamentos de mercado resultem em genuína busca por soluções disponíveis no mercado. Ao oferecer um roteiro estruturado de seis etapas, com instrumentos de coleta, análise e justificativa, o Guia responde diretamente a

esse problema e pode ser adaptado e replicado por qualquer órgão ou entidade da Administração Pública submetido à NLL e às regulamentações dela decorrentes — alcance que, conforme ressaltado na dissertação que o origina, extrapola o contexto universitário e atinge um problema estrutural das contratações públicas no país.

No que concerne ao alinhamento com a Agenda 2030 das Nações Unidas, a proposta articula-se com três Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), adotados pelos 193 Estados-membros da ONU em 2015 como plano de ação global para erradicar a pobreza e construir um mundo mais próspero, sustentável e justo até 2030 (ONU, 2015).

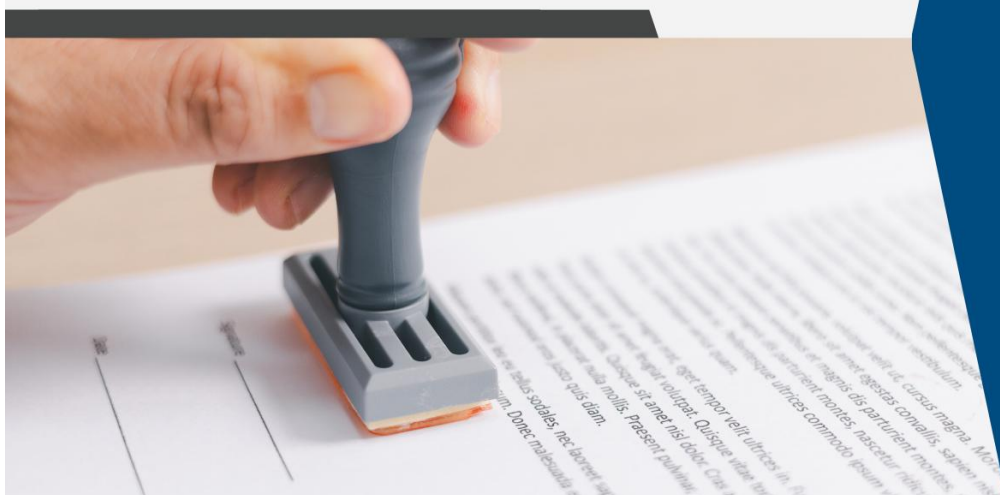
O alinhamento central se dá com o **ODS 16 — Paz, Justiça e Instituições Eficazes**, cujo objetivo é promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis. O problema identificado nesta pesquisa — a elaboração proforma do ETP, em que o instrumento funciona como ratificação de uma decisão já tomada e não como investigação substantiva — representa exatamente o tipo de opacidade decisória que fragiliza a confiança nas instituições públicas e que o ODS 16 busca superar. A meta 16.6, que trata do desenvolvimento de instituições eficazes, responsáveis e transparentes, é diretamente contemplada quando o Guia propõe que a escolha da solução a ser contratada seja precedida de critérios definidos, documentados e auditáveis. A meta 16.10, por sua vez, ao dispor sobre o asseguramento do acesso público à informação, dialoga com o achado transversal desta pesquisa acerca do déficit de transparência ativa das Universidades Federais no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP): a publicação adequada e completa dos ETPs é condição de governança democrática das contratações públicas, como reforçado pelo TCU no Acórdão n. 2.076/2023, que reconheceu a irregularidade na falta de publicação do ETP junto ao edital de licitação (Brasil, 2023).

O segundo alinhamento se estabelece com o **ODS 12 — Consumo e Produção Responsáveis**, que preconiza assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis.

A meta 12.7, ao dispor sobre a promoção de práticas de compras públicas sustentáveis em consonância com as políticas e prioridades nacionais, é especialmente pertinente. Conforme Ribeiro e Inácio (2019), as compras governamentais representaram, entre 2006 e 2016, uma média de 12,5% do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro — percentual equivalente à média dos países membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Tamanho volume de dispêndio público exige que as decisões de contratação sejam fundamentadas em análise substantiva das soluções disponíveis, e não em mera confirmação de escolhas previamente adotadas. O Quadro Comparativo de Soluções previsto no Instrumento 3 deste Guia inclui, dentre os critérios de avaliação, a sustentabilidade socioambiental das soluções identificadas — operacionalizando, no plano prático da contratação de serviços, as exigências do ODS 12 e da própria NLL, que em seu art. 11, inciso IV, estabelece a busca pela eficiência no gasto público como objetivo a ser perseguido pela governança das contratações.

O terceiro alinhamento se dá com o **ODS 17 — Parcerias e Meios de Implementação**, que propugna fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável. A meta 17.9, que trata do reforço ao apoio internacional para a implementação eficaz de capacidades institucionais, e a meta 17.16, voltada ao fortalecimento de parcerias que mobilizem e compartilhem conhecimento e boas práticas, encontram correspondência na natureza e no propósito deste Guia: produzido no âmbito do Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional (PROFIAP), programa concebido exatamente para fomentar a geração de conhecimento aplicado orientado à solução de problemas reais da gestão pública, o Guia constitui instrumento de transferência de conhecimento interinstitucional de acesso aberto, destinado a promover aprendizagem organizacional e fortalecimento de capacidades de planejamento em escala nacional, como propugna o PROFIAP em sua missão institucional. A convergência desses três eixos — instituições eficazes e transparentes (ODS 16), consumo responsável e compras públicas sustentáveis (ODS 12) e capacidades

institucionais para a implementação (ODS 17) — evidencia que o problema identificado na pesquisa e a solução proposta pelo Guia não estão limitados a uma questão técnico-normativa de conformidade com a NLL. Inserindo-se, portanto, em uma agenda mais ampla de transformação das práticas de planejamento do Estado brasileiro, em direção a uma Administração Pública que gaste bem, decida com transparência e produza resultados reais para a sociedade, como afirmou Moraes (2004, p. 294), primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitar desperdícios e garantir maior rentabilidade social.



Palavras-chave: Planejamento. Plano de Contratações Anual. Estudo Técnico Preliminar. Contratações Públicas. Universidades Federais.

PÚBLICO-ALVO DA PROPOSTA

O Guia Metodológico de Levantamento de Mercado para Estudos Técnicos Preliminares destina-se, primariamente, aos agentes públicos que integram as equipes de planejamento das contratações das Universidades Federais brasileiras — servidores designados pela autoridade competente nos termos do art. 7º da Lei n. 14.133/2021 para conduzir a fase preparatória dos processos licitatórios e, em especial, para elaborar os Estudos Técnicos Preliminares referentes à contratação de serviços sob regime de execução indireta. São esses agentes que, na prática administrativa cotidiana, preenchem os campos do ETP, conduzem as pesquisas de mercado e produzem as justificativas de escolha da solução — etapas que a pesquisa que origina este Guia identificou como as de maior fragilidade qualitativa nos processos analisados.

Em segunda instância, o Guia se dirige aos setores de contratações e jurídico das Universidades Federais, responsáveis, nos termos do presente instrumento, pela verificação de conformidade dos ETPs submetidos antes da abertura do processo licitatório. Trata-se do ator organizacional com competência para devolver documentos insuficientes, exigir a complementação dos levantamentos e, com isso, induzir padrões mais elevados de qualidade na elaboração dos estudos. Como evidenciado nos achados da pesquisa, a ausência de mecanismos institucionais de controle da qualidade do ETP é um dos fatores que favorece a perpetuação do uso proforma do instrumento — o que confere ao setor de contratações e jurídico papel determinante na efetividade do Guia.

O terceiro destinatário é a alta administração das Universidades Federais — Reitores, Pró-Reitores de Administração, Diretores de Administração e equivalentes —, a quem a NLL, em seu art. 11, atribui a responsabilidade pela governança das contratações e o dever de implementar processos e estruturas para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos (Brasil, 2021).

É a alta administração que detém a competência e a autonomia para adotar este Guia como normativo interno, incorporá-lo aos fluxos institucionais de contratação, determinar sua aplicação pelos elaboradores de ETP e estabelecer os mecanismos de supervisão que garantam sua efetiva observância. Como assinalam Araújo e Borges (2024), a reestruturação da área de licitações e o amadurecimento das estruturas de governança configuram-se como imperativos práticos para a Administração Pública, e tal transformação pressupõe o comprometimento da alta administração — achado corroborado, no contexto das Universidades Federais, pela experiência da UFRGS, cuja adoção de estrutura procedimental padronizada para os ETPs resultou em desempenho qualitativamente superior ao das demais instituições da amostra.

Embora concebido a partir da realidade das Universidades Federais, o Guia possui linguagem, estrutura e fundamentação normativa suficientemente abrangentes para ser adotado por qualquer órgão ou entidade da Administração Pública direta ou indireta, nos três poderes e nas três esferas federativas, submetido à Lei n. 14.133/2021.

Nesse sentido, o produto articula-se com a missão do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública em Rede Nacional (PROFIAP), cujo propósito central é a geração de soluções aplicadas orientadas a problemas reais da gestão pública brasileira, contribuindo, assim, para o aprimoramento das práticas institucionais de suas destinatárias imediatas e para a consolidação de um padrão mais elevado de governança das contratações públicas no país.



SITUAÇÃO PROBLEMA

Diagnóstico, análise e linha de intervenção

O Diagnóstico

A pesquisa que origina o presente Guia partiu de um questionamento central sobre a efetividade dos Estudos Técnicos Preliminares (ETPs) nas contratações de serviços sob regime de execução indireta das Universidades Federais brasileiras: **o ETP tem servido como instrumento efetivo de investigação das soluções ofertadas pelo mercado, ou tem se reduzido ao mero cumprimento burocrático da norma?** Para respondê-la, foram analisados 88 processos licitatórios registrados no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) no primeiro semestre de 2025, conduzidos por 15 Universidades Federais estratificadas por região e porte, em conformidade com os respectivos Planos de Contratações Anuais (PCAs) publicados para o exercício de 2025.

Do ponto de vista estritamente quantitativo, os dados oferecem uma leitura parcialmente positiva. Dos 88 processos analisados, 70,45% dispunham de ETP publicado no PNCP, e, dentre esses, 77,4% registraram análise de mais de uma solução no levantamento de mercado. Esses números, em uma primeira leitura, poderiam sugerir conformidade razoável com os requisitos normativos da Lei n. 14.133/2021 (NLL).

A análise qualitativa, contudo, revelou realidade substancialmente diferente. A maioria dos levantamentos de mercado identificados apresentou fragilidades estruturais que comprometem sua efetividade real, independentemente do porte institucional.

Os dados consolidados apontaram quatro padrões recorrentes de fragilidade: (i) ausência de padronização nos descritivos do objeto da licitação; (ii) baixa aderência entre os objetos efetivamente licitados e o PCA para o semestre de referência, com apenas 36,36% dos processos cumprindo a previsão temporal; (iii) cumprimento formal, porém superficial, do levantamento de mercado previsto na NLL; e (iv) déficits graves de transparência ativa, evidenciados pela impossibilidade de acesso ao ETP enquanto documento público em 29,55% dos processos — com destaque para as universidades de grande porte, nas quais o índice de ausência do ETP atingiu 47,92%, chegando a 100% na UFF e na UNB.

No que se refere à qualidade substantiva dos levantamentos de mercado disponíveis, o diagnóstico identificou casos emblemáticos de ETP proforma: documentos com apenas duas linhas de conteúdo no campo de levantamento de mercado; levantamentos que confundiram sistematicamente pesquisa de mercado com pesquisa de preços, tratando etapas metodologicamente distintas como equivalentes; ETPs que afirmaram não existir alternativa à solução já definida sem investigar modalidades como o credenciamento ou o Sistema de Registro de Preços; processos em que a análise de soluções foi registrada sem indicação de

fontes ou avaliação individualizada de cada alternativa; e, mais criticamente, situações em que o objeto constava detalhado no PCA como "contratação de empresa especializada para (...)", sem que o ETP subsequente investigasse qualquer outra possibilidade — configurando o instrumento como mera formalização de decisão prévia. Entre os 43 processos com ETP e PCA concomitantemente disponíveis, 62,79% repetiram no ETP a mesma denominação de objeto constante do PCA — índice que, entre as universidades de médio porte, alcançou 80%.

O diagnóstico revelou, ainda, um achado transversal: a convergência das fragilidades entre os três portes institucionais — *variação de apenas quatro pontos percentuais no critério de análise comparativa de soluções entre grande e pequeno porte* — confirma que as debilidades identificadas não decorrem do tamanho da instituição, mas de fatores estruturais comuns: ausência de roteiros padronizados de levantamento de mercado, cultura de elaboração de ETPs proforma e insuficiência de capacitação das equipes de planejamento das contratações.



A análise à luz dos referenciais teórico e normativo

Os achados se inserem em um quadro teórico já diagnosticado pela literatura e pelos órgãos de controle. A Controladoria-Geral da União (2024), em avaliação de dez organizações do Poder Executivo Federal, identificou que aproximadamente 80% apresentaram fragilidades na elaboração e no acompanhamento do calendário de contratações e que 100% das unidades auditadas não possuíam relatório de riscos de inexecução do PCA. O Tribunal de Contas da União, em seu Relatório de Acompanhamento sobre a utilização da nova lei de licitações pela Administração Pública — Acórdão n. 1.917/2024 —, alertou que o uso do ETP de maneira meramente proforma, quando a solução já se encontra previamente definida e o estudo é elaborado apenas para atendimento formal da exigência normativa, compromete a efetividade do instrumento e pode resultar em contratações desnecessárias, inadequadas às necessidades institucionais ou incapazes de representar a melhor alternativa disponível no mercado (Brasil, 2024).

No âmbito das Universidades Federais, Krudycz e Mussi (2025) identificaram que fatores institucionais, procedimentais e culturais impactam diretamente a efetividade do ciclo de compras governamentais, com problemas relacionados à governança, à capacitação técnica e à organização dos fluxos administrativos que contribuem para a reprodução de práticas excessivamente formais e pouco orientadas à efetiva análise das soluções disponíveis. O fenômeno é, portanto, estrutural e não circunstancial.

Do ponto de vista normativo, o problema identificado contraria frontalmente a lógica da NLL. O art. 18 da Lei n. 14.133/2021 estabelece que o ETP deve caracterizar o problema a resolver e identificar a melhor solução disponível por meio de levantamento de mercado a partir de diferentes fontes, inclusive contratações similares realizadas por outros entes públicos. A Instrução Normativa SEGES n. 58/2022 reforça essa exigência ao detalhar os elementos obrigatórios do instrumento. Quando o levantamento de mercado se reduz à confirmação da solução já prevista no PCA, o ETP deixa de cumprir sua função precípua legal e passa a operar como instrumento de legitimação retrospectiva, invertendo a ordem lógica do planejamento racional-legal que a lei pretende instaurar. Ademais, a ausência do ETP como documento público no PNCP contraria a determinação do TCU e fere o princípio da publicidade e a Lei de Acesso à Informação, impedindo o controle social e comprometendo a transparência das contratações públicas (Brasil, 2023). Como assinalam Araújo e Borges (2024), a mudança de paradigma proposta pela nova legislação, em diversos contextos, ainda permanece mais no plano normativo e aspiracional do que efetivamente incorporada à prática administrativa. O planejamento desprovido de uma estrutura de governança robusta tende a se tornar mero documento formal, sem capacidade efetiva de orientar a realidade administrativa (Galvão, 2018). O ETP proforma é, precisamente, a expressão mais visível desse fenômeno no campo das contratações públicas.

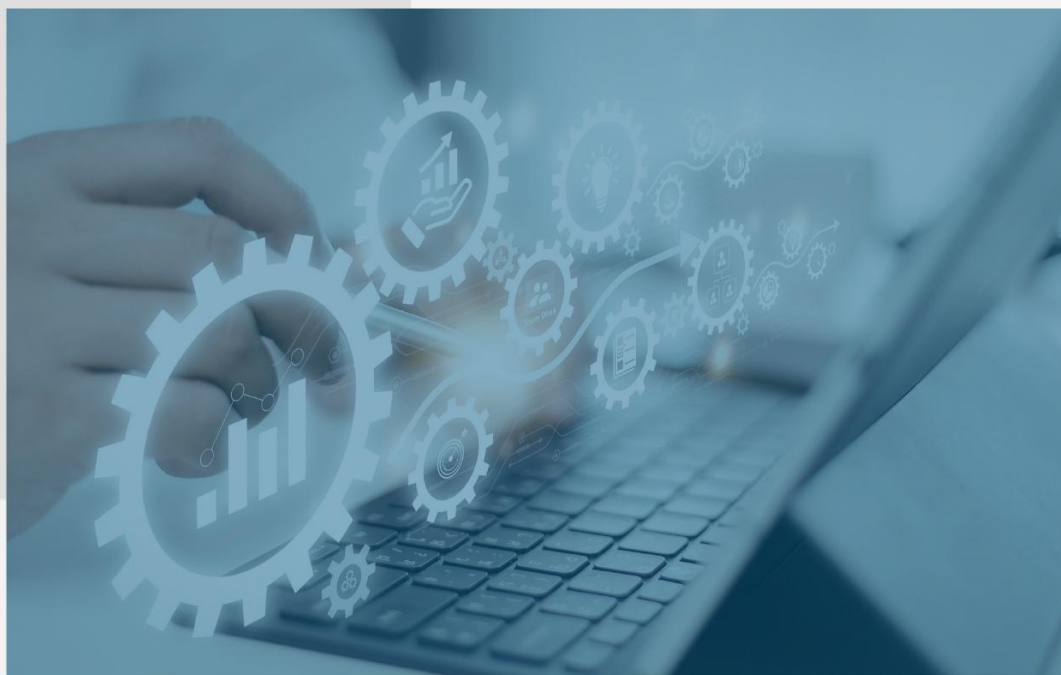
A linha de intervenção

Diante do diagnóstico produzido, diferentes estratégias intervencionistas seriam possíveis. Uma primeira alternativa seria a proposição de alterações normativas — como a revisão da IN SEGES n. 58/2022 para tornar mais rígidos os requisitos mínimos de conteúdo do ETP —, estratégia de alcance abrangente, mas de implementação lenta, dependente de instâncias externas ao órgão e de prazo indefinido. Uma segunda alternativa consistiria na formulação de programas de capacitação dos agentes públicos responsáveis pela elaboração dos ETPs, abordagem relevante e complementar, mas insuficiente quando não acompanhada de instrumentos operacionais que traduzam o conhecimento adquirido em procedimentos concretos e padronizados. Uma terceira possibilidade seria a proposta de modelos de governança interna, como comitês de avaliação da qualidade dos ETPs, medida igualmente pertinente, porém de implementação dependente de vontade institucional de cada órgão e sem apoio operacional direto ao elaborador do documento. A linha de intervenção escolhida foi distinta e complementar às anteriores: a produção de um instrumento metodológico de aplicação imediata, que opere diretamente no ponto de falha identificado pela pesquisa, a etapa do levantamento de mercado no ETP, e, que possa ser adotado por qualquer órgão sem depender de alteração normativa, de programas externos de capacitação ou de reestruturação organizacional prévia. O Guia Metodológico de Levantamento de Mercado para ETPs traduz a intenção da lei em orientações operacionais claras, estruturadas em seis etapas sequenciais com campos de preenchimento exemplificados, checklist de conformidade, quadro comparativo de soluções e modelo de justificativa da escolha, instrumentos que atacam, cada qual, uma das fragilidades documentadas na pesquisa. Essa escolha se fundamenta na constatação de que a maioria dos agentes públicos que elaboraram ETPs proforma na amostra analisada operou sem roteiros adequados, sem critérios definidos e sem modelos que tornassem visível o que uma pesquisa de mercado efetiva deve conter, lacuna que este Guia se propõe a preencher.

OBJETIVO DA PROPOSTA

O presente guia destina-se a orientar os servidores responsáveis pela elaboração do Estudo Técnico Preliminar (ETP) nas contratações de serviços sob o regime de execução indireta. Seu objetivo é garantir que a pesquisa de mercado seja conduzida de forma sistemática, transparente e documentada, em conformidade com o disposto no art. 18 da NLL e IN 058/2022, juntamente com os princípios do planejamento, eficiência, economicidade e interesse público.

O Guia deve ser aplicado antes da definição da solução a ser contratada. A sequência de etapas aqui estabelecida reflete uma lógica investigativa: parte-se da necessidade institucional para, somente então, identificar e comparar as soluções disponíveis no mercado.



GUIA METODOLÓGICO DE LEVANTAMENTO DE MERCADO PARA ETPS

Contratação de Serviços sob o Regime de Execução Indireta.

PRODUTO TÉCNICO-TECNOLÓGICO (PTT)

Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional — PROFIAP/UFGD
Fernanda Sibeli Sotelo Teixeira Cersósimo | 2026
Dr. Alexandre de Souza Corrêa | 2026

COMO USAR ESTE GUIA

Este documento apresenta, em sequência, os quatro instrumentos que compõem o Guia: (1) Roteiro de Levantamento de Mercado; (2) Checklist de Completude do ETP; (3) Quadro Comparativo de Soluções; e (4) Modelo de Justificativa da Escolha da Solução. Cada instrumento traz campos exemplificados com caso fictício para facilitar a aplicação prática.

INSTRUMENTO 1 – ROTEIRO DE LEVANTAMENTO DE MERCADO

Destinado aos servidores responsáveis pela elaboração do ETP. Deve ser aplicado antes da definição da solução a ser contratada, partindo sempre da necessidade institucional.

ETAPA 1 – DELIMITAÇÃO DA NECESSIDADE

Descreva o problema a ser resolvido em termos funcionais — o que se quer alcançar —, sem indicar antecipadamente a solução ou o fornecedor.



INADEQUADO	Contratação de empresa especializada em serviços de limpeza.
ADEQUADO	Necessidade de manutenção das condições de higiene e conservação das instalações físicas da universidade, com área total de 8.500 m², distribuídos em seis blocos, em regime de execução contínua, incluindo fornecimento de materiais e equipamentos.
ORIENTAÇÃO	A definição funcional da necessidade é o que garante a abertura do mercado. Quando o ETP parte já do nome da solução — 'empresa especializada em X' — a pesquisa de mercado perde sentido, pois a decisão foi tomada antes de ser investigada.



PREENCHIMENTO DO CAMPO NO ETP:

Unidade demandante	Prefeitura do Campus — Divisão de Infraestrutura
Descrição da necessidade	Manutenção das condições de higiene e conservação das instalações físicas da Universidade Federal X (Campus Central), com área edificada de 8.500 m², em regime contínuo, com disponibilização de mão de obra, materiais e equipamentos pela contratada.
Resultado esperado	Ambientes limpos, organizados e em conformidade com os padrões sanitários aplicáveis, sem interrupção da rotina acadêmica e administrativa.
Base normativa da necessidade	Art. 18 da Lei n. 14.133/2021; Resolução Interna n. 12/2023 (padrões de manutenção predial).

ETAPA 2 – CONSULTA A CONTRATAÇÕES SIMILARES NO SETOR PÚBLICO

Antes de consultar o mercado privado, verifique se outros órgãos públicos realizaram contratações com objeto semelhante. Registre obrigatoriamente: órgão, objeto, valor, data e especificações relevantes.

Órgão contratante	Objeto	Valor anual	Data	Observações
Universidade Federal do Sul (UFSUL)	Limpeza e conservação — 9.200 m ²	R\$1.124.000,00	mar. de 2024	Contrato por posto de trabalho. Sem dedicação exclusiva.
Autorquia Federal Previdência (AFP)	Limpeza predial — 6.800 m ²	R\$892.000,00	ago. de 2023	Serviço medido por área efetivamente limpa (resultado).
Instituto Federal Centro-Oeste (IFCO)	Limpeza — 7.100 m ²	R\$975.600,00	jan. de 2024	Modelo híbrido: posto fixo + demanda esporádica.

ORIENTAÇÃO

Consulte: PNCP (pncp.gov.br), Comprasnet, Banco de Preços e Paineis de Compras do Governo Federal. Avalie também a possibilidade de adesão a atas de registro de preços vigentes ou participação em IRP abertos.

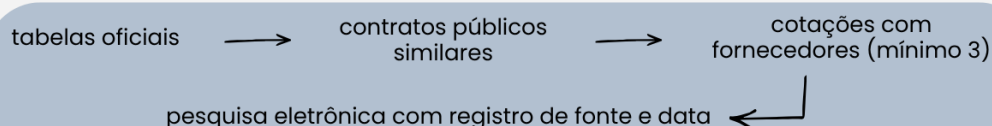
ETAPA 3 – IDENTIFICAÇÃO DE SOLUÇÕES DISPONÍVEIS NO MERCADO

Mapeie pelo menos três alternativas distintas, considerando diferentes fornecedores, modelos de execução e arranjos contratuais. Registre fonte, data de acesso e informações obtidas

Nº	Solução	Modelo de execução	Precificação	Fonte consultada
A	Terceirização com dedicação exclusiva de mão de obra	Equipe fixa, mão de obra residente	Por posto de trabalho/mês	PNCP — contratos similares; fornecedores do setor
B	Terceirização por resultado (área efetivamente limpa)	Equipe variável, medição por área	Por m ² limpo/mês	Contratos AFP e UFSUL; SINAPI
C	Credenciamento de empresas de limpeza	Múltiplos fornecedores credenciados, acionamento por demanda	Por demanda/hora	Art. 79, II, Lei 14.133/2021; experiências municipais

ETAPA 4 – OBTENÇÃO DE ESTIMATIVAS DE PREÇO

Para cada solução identificada, obtenha referência de preço atualizada. Utilize, preferencialmente e nesta ordem:



Sol.	Fonte da estimativa	Valor estimado	Data	Validade
A	Cotações com 3 fornecedores + PNCP	R\$ 118.500/mês (14 postos × R\$ 8.464)	abr. de 2026	6 meses
B	Contratos UFSUL e AFP + SINAPI	R\$ 102.000/mês (8.500 m² × R\$ 12,00)	abr. de 2026	6 meses
C	Experiências municipais + cotações	R\$ 95.000/mês (estimativa variável)	abr. de 2026	6 meses



ATENÇÃO

Estimativas com mais de 180 dias devem ser atualizadas antes da abertura do processo licitatório.

ETAPA 5 – ANÁLISE COMPARATIVA DAS SOLUÇÕES

Utilize o Quadro Comparativo de Soluções (Instrumento 3 deste Guia). Os critérios e pesos devem ser definidos antes da comparação — nunca depois, para não favorecer uma solução previamente preferida.

ETAPA 6 – DOCUMENTAÇÃO E ENCERRAMENTO

Ao final, registre no ETP o resultado de cada etapa percorrida, anexe todas as evidências da pesquisa (prints, propostas, links com data, planilhas), preencha o Modelo de Justificativa (Instrumento 4) e submeta o ETP à validação do setor de contratações.



ATENÇÃO

A ausência de documentação das etapas percorridas equivale, para fins de análise de conformidade, à não realização da pesquisa.

INSTRUMENTO 2 – CHECKLIST DE COMPLETUDE DO ETP

Deve ser preenchido pelo elaborador ao final da elaboração do ETP, antes da submissão ao setor de contratações. O setor de contratações realiza verificação independente na etapa de validação.

ORIENTAÇÃO

Todos os itens dos Blocos I, II e III devem estar marcados para o ETP prosseguir. Itens ausentes implicam devolução para complementação. O exemplo abaixo mostra um ETP adequado (✓) – com exceção de um item deliberadamente deixado em branco para ilustrar a devolução.

IDENTIFICAÇÃO DO PROCESSO		
Órgão / Unidade	Universidade Federal X – Divisão de Contratações	
Objeto sumário	Serviços de limpeza e conservação predial – 8.500 m²	
Nº processo	23XXX.000123/2026-00	Data elaboração: 15/04/2026
Elaborador	Servidor Responsável – SIAPE 1234567	

BLOCO I – IDENTIFICAÇÃO DA NECESSIDADE

✓	A necessidade institucional está descrita de forma objetiva, em termos funcionais (o que se quer alcançar), sem indicação antecipada de solução ou fornecedor.
✓	A base normativa ou regulatória que fundamenta a contratação está indicada no ETP.
✓	Os requisitos mínimos do objeto estão especificados em termos de resultado ou desempenho esperado.

BLOCO II – PESQUISA DE MERCADO

✓	Foram identificadas e documentadas pelo menos três soluções distintas para atender à necessidade.
✓	Foram consultadas contratações similares realizadas por outros órgãos e entidades públicas (PNCP, Comprasnet, Banco de Preços).

	As fontes consultadas estão identificadas com nome, data de acesso e informações obtidas.
	Foram obtidas estimativas de preço atualizadas (data não superior a 180 dias) para pelo menos duas soluções.
	Foi avaliada a possibilidade de adesão a ata de registro de preços vigente ou participação em IRP aberto.
BLOCO III – ANÁLISE E ESCOLHA DA SOLUÇÃO	
	Os critérios de análise foram definidos antes da comparação das soluções (não a posteriori para justificar escolha prévia).
	As soluções foram comparadas de forma objetiva, com registro de pontuação ou argumentação estruturada.
	A solução escolhida tem justificativa fundamentada nos critérios de análise definidos.
	As soluções descartadas têm registro do motivo do afastamento.
BLOCO IV – CONFORMIDADE E EVIDÊNCIAS (não impedem prosseguimento, mas devem ser regularizados antes da abertura)	
	Os anexos com evidências da pesquisa estão organizados e referenciados no ETP (prints, propostas, planilhas, links datados).
	O servidor responsável pela elaboração está identificado com nome, cargo e data.
	O Quadro Comparativo de Soluções (Instrumento 3) está preenchido e anexado.
	O Modelo de Justificativa da Escolha da Solução (Instrumento 4) está elaborado e anexado.

INADEQUADO

O Bloco II, item 5 ('Avaliação de adesão a ata de registro de preços') não está marcado. O ETP deve ser devolvido ao elaborador para verificação e complementação antes de qualquer avanço no processo.



INSTRUMENTO 3 – QUADRO COMPARATIVO DE SOLUÇÕES

Os critérios e pesos devem ser definidos e registrados ANTES da atribuição de pontuações às soluções. A inversão dessa ordem configura vício de motivação do ato administrativo.



ORIENTAÇÃO

A pontuação máxima possível é 60 pontos (nota 5 em todos os critérios com os pesos sugeridos). A solução de maior pontuação é indicada para contratação, mas o resultado não é vinculante — divergências devem ser justificadas expressamente no Instrumento 4.



IDENTIFICAÇÃO	
Processo nº	23XXX.000123/2026-00 — Limpeza e conservação predial — 8.500 m²
Data da análise	16/04/2026
Responsável	Servidor Responsável — SIAPE 1234567

PASSO 1 — DEFINIÇÃO DOS CRITÉRIOS E PESOS (PREENCHER ANTES DAS NOTAS)

CRITÉRIO DE ANÁLISE	PESO SUGERIDO	PESO ADOTADO (justifique se diferente)
Adequação técnica à necessidade funcional descrita	3	3
Custo total estimado (TCO)	3	3
Prazo de implantação / mobilização	2	2
Suporte, garantia e gestão contratual	2	2
Sustentabilidade (social, ambiental)	1	1
Referências no setor público	1	1
TOTAL	12	12

PASSO 2 — ESCALA DE PONTUAÇÃO

CAMPO	EXEMPLO PREENCHIDO
5	Atende plenamente ao critério, com desempenho superior ao esperado
4	Atende ao critério de forma satisfatória
3	Atende ao critério com ressalvas ou limitações menores
2	Atende parcialmente ao critério
1	Não atende ou atende de forma insuficiente ao critério

PASSO 3 — MATRIZ DE PONTUAÇÃO

CRITÉRIO	Peso	Nota A	Pond. A	Nota B	Pond. B	Nota C	Pond. C
Adequação técnica	3	4	12	5	15	3	9
Custo total (TCO)	3	3	9	5	15	4	12
Prazo de implantação	2	4	8	3	6	4	8
Suporte e gestão	2	4	8	4	8	2	4
Sustentabilidade	1	3	3	4	4	3	3
Referências s. público	1	4	4	5	5	2	2
PONTUAÇÃO TOTAL PONDERADA			44		53 ★		38

SOLUÇÃO RECOMENDADA



Solução B — Terceirização por resultado (53 pontos). Destacou-se nos critérios de maior peso (adequação técnica e custo total). A solução A obteve 44 pontos e a Solução C, 38 pontos.



LEGENDA DAS SOLUÇÕES ANALISADAS

A	Terceirização com dedicação exclusiva de mão de obra (14 postos fixos) – R\$ 118.500/mês
B	Terceirização por resultado – medição por área efetivamente limpa (8.500 m² × R\$ 12,00) – R\$ 102.000/mês
C	Credenciamento de empresas – acionamento por demanda – R\$ 95.000/mês (estimativa)

INSTRUMENTO 4 – MODELO DE JUSTIFICATIVA DA ESCOLHA DA SOLUÇÃO

Este instrumento deve ser produzido após a conclusão do levantamento de mercado e do Quadro Comparativo – nunca antes. Sua ausência ou superficialidade são os principais indícios de ETP proforma identificados nesta pesquisa.



ATENÇÃO

A elaboração da justificativa antes da pesquisa de mercado – ou de forma genérica, sem referência aos critérios da análise comparativa – constitui vício de motivação e expõe o processo a questionamentos dos órgãos de controle.

CAMPOS DE PREENCHIMENTO OBRIGATÓRIO

CAMPO 1 - Descrição da necessidade	Manutenção das condições de higiene e conservação das instalações físicas da Universidade Federal X (Campus Central), com área edificada de 8.500 m², em regime contínuo, com disponibilização de mão de obra, materiais e equipamentos pela contratada. » Formulada em termos funcionais. ✓
CAMPO 2 - Soluções analisadas	Solução A — Terceirização com dedicação exclusiva de mão de obra (14 postos fixos) Solução B — Terceirização por resultado (medição por área efetivamente limpa) Solução C — Credenciamento de empresas especializadas (acionamento por demanda) » Três soluções identificadas, com modelos de execução distintos. ✓

CAMPO 3 - Solução escolhida	Solução B — Terceirização por resultado (medição por área efetivamente limpa) Pontuação ponderada: 53/60 pontos. Resultado do Quadro Comparativo de Soluções (Instrumento 3, datado de 16/04/2026). ✓
CAMPO 4 - Fundamentação da escolha	A Solução B obteve a maior pontuação ponderada (53/60) na análise comparativa, destacando-se especialmente nos dois critérios de maior peso: • Adequação técnica (nota 5, ponderação 15): o modelo de medição por resultado garante maior aderência ao objetivo funcional descrito — conservação das instalações — sem o engessamento da equipe fixa, que na Solução A pode resultar em ociosidade ou sobrecarga conforme o período letivo. • Custo total — TCO (nota 5, ponderação 15): o valor estimado de R\$ 102.000/mês é 13,9% inferior ao da Solução A (R\$ 118.500/mês), com base em contratos similares da UFSUL e da AFP (ver evidências — Anexos 4 e 5), e dispensa a formação de quadro fixo que gera passivo trabalhista em caso de rescisão. A Solução B também se mostrou superior quanto às referências no setor público (nota 5), com dois contratos similares em operação identificados na pesquisa. ✓
CAMPO 5 - Justificativa das soluções descartadas	Solução A (44 pontos) — afastada principalmente pelo custo total superior (R\$ 118.500/mês) sem correspondente ganho técnico que justifique o diferencial de 16,2% em relação à Solução B. O modelo de postos fixos também apresenta menor flexibilidade operacional diante da variação sazonal da ocupação do campus.
	Solução C (38 pontos) — afastada por menor adequação técnica (nota 3) para contratação de caráter contínuo: o credenciamento é mais adequado a demandas eventuais ou especializadas. Apresentou, ainda, menor pontuação em suporte e gestão contratual (nota 2), pois o modelo de múltiplos fornecedores credenciados eleva o custo de fiscalização e controle para a Administração. ✓
CAMPO 6 - Referência normativa	• Art. 18 e §§, da Lei n. 14.133, de 1º de abril de 2021 (ETP e levantamento de mercado). • IN SEGES n. 005/2017 (contratação de serviços — obrigatoriedade de publicação do ETP como anexo ao edital). • Convenção Coletiva de Trabalho dos Trabalhadores em Limpeza Urbana — MS (vigência 2025/2026). • Resolução Interna n. 12/2023 — Universidade Federal X (padrões de manutenção predial). ✓
CAMPO COMPLEMENTAR - Riscos e mitigações	Risco 1 — Dificuldade de medição da área efetivamente limpa: mitigação por cláusula contratual com critérios objetivos de aceitação e uso de checklist diário. Risco 2 — Concentração de mercado: mitigação pela ampla divulgação do edital e critérios de habilitação proporcionais ao objeto.

TEXTO DA JUSTIFICATIVA (MODELO PREENCHIDO – COPIAR PARA O ETP)

A presente contratação tem por objetivo suprir a necessidade de manutenção das condições de higiene e conservação das instalações físicas da Universidade Federal X, com área de 8.500 m², em regime contínuo. No âmbito do levantamento de mercado realizado em 16/04/2026, foram identificadas e analisadas três soluções distintas: (A) terceirização com postos fixos de trabalho; (B) terceirização por resultado, com medição por área efetivamente limpa; e (C) credenciamento de empresas especializadas com acionamento por demanda.

Após análise comparativa estruturada por meio do Quadro Comparativo de Soluções, optou-se pela **Solução B**, que obteve pontuação ponderada de 53/60 pontos, destacando-se nos critérios de adequação técnica (nota 5) e custo total estimado (nota 5), este último com valor de R\$ 102.000/mês, correspondente a uma economia de 13,9% em relação à Solução A e referenciado em contratos similares da UFSUL (2024) e da AFP (2023), conforme Anexos 4 e 5.

A Solução A foi afastada pelo custo superior sem ganho técnico equivalente e pela menor flexibilidade operacional. A Solução C foi afastada por inadequação ao caráter contínuo da demanda e pelos custos adicionais de fiscalização inerentes ao modelo de credenciamento. A escolha encontra fundamento nos arts. 18 e 11, IV, da Lei n. 14.133, de 1º de abril de 2021, na IN SEGES n. 005/2017 e nos regulamentos internos desta Universidade."

Elaborador do ETP Nome / SIAPE / Cargo Data: __/__/__	Validação — Setor de Contratações Nome / SIAPE / Cargo Data: __/__/__
--	--

MODELO DE ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR – CASO FICTÍCIO

RELATÓRIO DE VIABILIDADE

PROCESSO ADMINISTRATIVO N. **XXX/202X**

ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR N. **XXX/202X**

OBJETO: Este estudo buscará definir a melhor solução para “**delimitação da necessidade**”

ETAPA 1 – DELIMITAÇÃO DA NECESSIDADE

Descreva o problema a ser resolvido em termos funcionais – o que se quer alcançar –, sem indicar antecipadamente a solução ou o fornecedor.

	INADEQUADO	Contratação de empresa especializada em serviços de limpeza.
	ADEQUADO	Necessidade de manutenção das condições de higiene e conservação das instalações físicas da universidade, com área total de 8.500 m², distribuídos em seis blocos, em regime de execução contínua, incluindo fornecimento de materiais e equipamentos.
	ORIENTAÇÃO	A definição funcional da necessidade é o que garante a abertura do mercado. Quando o ETP parte já do nome da solução – ‘empresa especializada em X’ – a pesquisa de mercado perde sentido, pois a decisão foi tomada antes de ser investigada.

EXEMPLO DE PREENCHIMENTO DO CAMPO NO ETP:

CAMPO	EXEMPLO PREENCHIDO
Unidade demandante	Prefeitura do Campus – Divisão de Infraestrutura
Descrição da necessidade	Manutenção das condições de higiene e conservação das instalações físicas da Universidade Federal X (Campus Central), com área edificada de 8.500 m², em regime contínuo, com disponibilização de mão de obra, materiais e equipamentos pela contratada.
Resultado esperado	Ambientes limpos, organizados e em conformidade com os padrões sanitários aplicáveis, sem interrupção da rotina acadêmica e administrativa.
Base normativa da necessidade	Art. 18 da Lei n. 14.133/2021; Resolução Interna n. 12/2023 (padrões de manutenção predial).

AUTORIDADE COMPETENTE: **XXXXX**

AUTORIDADE MÁXIMA COMPETENTE: **XXXXX**

1. RELATÓRIO

1.1. Equipe de Planejamento:

Este órgão designa para o planejamento deste Estudo Técnico Preliminar, o(s) seguinte(s) Agente(s) de Planejamento:

XXXXX matrícula n. **xxx**

1.2. Regime Regente:

Lei n. 14.133/21 e legislação correlata.

1.3. Legislação Específica Para O Objeto:

- ☐ Sim. Qual:
☐ Não

1.4. Licitação Anterior:

- Responder se houve contratação anterior para este objeto.

1.4.1. O relatório de fiscalização tem pontuações a serem observadas no planejamento?

- ☐ Sim - Em caso positivo indicar se tiveram pontuações anotadas no relatório de fiscalização que se apliquem para a nova licitação.
☐ Não

1.5. O objeto solicitado tem relação com a frota de veículos da câmara municipal?

- ☐ Sim - Em caso positivo indicar a frota pertinente.
☐ Não

2. INTRODUÇÃO

12.1. O presente estudo técnico foi realizado pelo **Agente/Equipe de Planejamento** e tem como objetivo garantir as previsões técnicas e econômicas visando a melhor alternativa para administração na "colocar a delimitação da necessidade aqui."

(...)

2.x. Para isso, observará o que disciplina o §1º do artigo 18 da Lei de Licitações n. 14.133/21, que diz o seguinte:

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido;

[...]

§ 1º. O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do caput deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:

- I – A descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;
- II – A demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração;
- III – Os requisitos da contratação;
- IV – As estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;
- V – O levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar;
- VI – A estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;
- VII – A descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso;
- VIII – As justificativas para o parcelamento ou não da contratação;
- IX – O demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis.
- X – providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual;
- XI – contratações correlatas e/ou interdependentes;
- XII – descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável;
- XIII – posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.

2.x. (...)

3. DA DESCRIÇÃO DA NECESSIDADE DE CONTRATAÇÃO

3.1. (...)

4. DA DEMONSTRAÇÃO DA PREVISÃO DA CONTRATAÇÃO NO PLANO DE CONTRATAÇÕES ANUAL

4.1. A presente contratação está prevista no Plano de Contratações Anual (PCA) do exercício de 202x do órgão, atendendo ao disposto no §1º, inciso II, do art. 18 da Lei n. 14.133/2021.

4.2. O item correspondente no PCA está registrado da seguinte forma:
Item n.: **xx.**

Objeto previsto no PCA: **xxx.**

4.3. Portanto, a contratação ora analisada encontra-se alinhada ao planejamento estratégico e orçamentário deste órgão, contribuindo para a racionalização das despesas e a eficiência na gestão dos recursos públicos.

4.4. A íntegra do Plano de Contratação Anual está disponível local onde se encontra disponibilizado o PCA.

Observe se o prazo estimado no PCA para finalização do processo será cumprido dentro do exercício, em caso negativo, acione os responsáveis para que o objeto seja transcrito para o exercício seguinte

O desafio encontrado à respeito da baixa aderência entre objetos efetivamente licitados e o PCA é solucionado pelo cumprimento obrigatório do item 4 do ETP, caso o objeto não se encontre no PCA deve o órgão IMEDIATAMENTE solicitar a alteração deste, em conformidade com o que determina o Parágrafo único do art. 17 do Decreto n. 10.947/22: “As demandas que não constarem do plano de contratações anual ensejarão a sua revisão, caso justificadas, observado o disposto no art. 16.”

5. DAS ESTIMATIVAS DAS QUANTIDADES PARA A CONTRATAÇÃO

Esta etapa foi redigida após levantamento de mercado

5.1.**6. DO LEVANTAMENTO DE MERCADO****6.1. (...)****ETAPA 2 – CONSULTA A CONTRATAÇÕES SIMILARES NO SETOR PÚBLICO¹**

Antes de consultar o mercado privado, verifique se outros órgãos públicos realizaram contratações com objeto semelhante. Registre obrigatoriamente: órgão, objeto, valor, data e especificações relevantes.

Exemplo de elaboração:

Órgão contratante	Objeto	Valor anual	Data	Observações
Universidade Federal do Sul (UFSUL)	Limpeza e conservação — 9.200 m ²	R\$1.124.000,00	mar/2024	Contrato por posto de trabalho. Sem dedicação exclusiva.
Autorquia Federal Previdência (AFP)	Limpeza predial — 6.800 m ²	R\$892.000,00	ago/2023	Serviço medido por área efetivamente limpa (resultado).
Instituto Federal Centro-Oeste (IFCO)	Limpeza — 7.100 m ²	R\$975.600,00	jan/2024	Modelo híbrido: posto fixo + demanda esporádica.

ORIENTAÇÃO

Consulte: PNCP (pncp.gov.br), Comprasnet, Banco de Preços e Paineis de Compras do Governo Federal. Avalie também a possibilidade de adesão a atas de registro de preços vigentes ou participação em IRP abertos.



Considere, ainda, as seguintes opções:

a) realização audiência e/ou consulta pública, preferencialmente na forma eletrônica, para coleta de contribuições;

¹ Contratações similares feitas por outros órgãos e entidades públicas, bem como por organizações privadas, no contexto nacional ou internacional, com objetivo de identificar a existência de novas metodologias, tecnologias ou inovações que melhor atendam às necessidades da Administração;

b) em caso de possibilidade de compra, locação de bens ou do acesso a bens, ser avaliados os custos e os benefícios de cada opção para escolha da alternativa mais vantajosa, prospectando-se arranjos inovadores em sede de economia circular; e

c) alternativas logísticas menos onerosas à Administração, tais como chamamentos públicos de doação e permutas.

ETAPA 3 – IDENTIFICAÇÃO DE SOLUÇÕES DISPONÍVEIS NO MERCADO

Mapeie pelo menos três alternativas distintas, considerando diferentes fornecedores, modelos de execução e arranjos contratuais. Registre fonte, data de acesso e informações obtidas.

Nº	Solução	Modelo de execução	Precificação	Fonte consultada
A	Terceirização com dedicação exclusiva de mão de obra	Equipe fixa, mão de obra residente	Por posto de trabalho/mês	PNCP — contratos similares; fornecedores do setor
B	Terceirização por resultado (área efetivamente limpa)	Equipe variável, medição por área	Por m² limpo/mês	Contratos AFP e UFSUL; SINAPI
C	Credenciamento de empresas de limpeza	Múltiplos fornecedores credenciados, acionamento por demanda	Por demanda/hora	Art. 79, II, Lei 14.133/2021; experiências municipais

Nesse momento é possível avaliar a possibilidade carona em atas vigentes e verificar procedimentos de intenção de registro de preços abertos.

ETAPA 4 – OBTENÇÃO DE ESTIMATIVAS DE PREÇO

Para cada solução identificada, obtenha referência de preço atualizada. Utilize, preferencialmente e nesta ordem:

tabelas oficiais → contratos públicos similares → cotações com fornecedores (mínimo 3) → pesquisa eletrônica com registro de fonte e data.

**ATENÇÃO**

Estimativas com mais de 180 dias devem ser atualizadas antes da abertura do processo licitatório o termo de referência adote a mesma pesquisa utilizada na Estudo Técnico Preliminar.

ETAPA 5 – ANÁLISE COMPARATIVA DAS SOLUÇÕES

Os critérios e pesos devem ser definidos e registrados ANTES da atribuição de pontuações às soluções. A inversão dessa ordem configura vício de motivação do ato administrativo.

ORIENTAÇÃO

A pontuação máxima possível é 60 pontos (nota 5 em todos os critérios com os pesos sugeridos). A solução de maior pontuação é indicada para contratação, mas o resultado não é vinculante — divergências devem ser justificadas expressamente conforme modelo de justificativa de escolha da solução.

**PASSO 1 — DEFINIÇÃO DOS CRITÉRIOS E PESOS (PREENCHER ANTES DAS NOTAS)**

CRITÉRIO DE ANÁLISE ²	PESO SUGERIDO ³	PESO ADOTADO (justifique se diferente)
Adequação técnica à necessidade funcional descrita ⁴	3	3
Custo total estimado (TCO) ⁵	3	3
Prazo de implantação / mobilização ⁶	2	2
Suporte, garantia e gestão contratual ⁷	2	2
Sustentabilidade (social, ambiental) ⁸	1	1
Referências no setor público ⁹	1	1
TOTAL	12	12

² Os critérios podem e devem ser adaptados. Os seis do Guia são uma base de partida, um rol exemplificativo.

³ O peso diz o quanto aquele critério importa para a decisão. Adequação técnica e custo recebem peso 3 porque são os mais determinantes em qualquer contratação de serviço. Sustentabilidade e referências recebem peso 1 porque são relevantes, mas não decisivos na maioria dos casos. Os pesos podem — e devem — ser ajustados conforme a natureza de cada contratação.

⁴ Quanto a solução resolve o problema.

⁵ Custo completo, não só o preço.

⁶ Tempo até estar operacional.

⁷ Assistência durante a execução

⁸ Critérios ambientais e sociais

⁹ Histórico no setor público

PASSO 2 — ESCALA DE PONTUAÇÃO

NOTA	SIGNIFICADO
5	Atende plenamente ao critério, com desempenho superior ao esperado
4	Atende ao critério de forma satisfatória
3	Atende ao critério com ressalvas ou limitações menores
2	Atende parcialmente ao critério
1	Não atende ou atende de forma insuficiente ao critério

PASSO 3 — MATRIZ DE PONTUAÇÃO

Os critérios e pesos devem ser definidos e registrados ANTES da atribuição de pontuações às soluções. A inversão dessa ordem configura vício de motivação do ato administrativo.

CRITÉRIO	Peso	Nota A ¹⁰	Pond. A ¹¹	Nota B	Pond. B	Nota C	Pond. C
Adequação técnica	3	4	12	5	15	3	9
Custo total (TCO)	3	3	9	5	15	4	12
Prazo de implantação	2	4	8	3	6	4	8
Suporte e gestão	2	4	8	4	8	2	4
Sustentabilidade	1	3	3	4	4	3	3
Referências s. público	1	4	4	5	5	2	2
PONTUAÇÃO TOTAL PONDERADA			44		53 ★		38

SOLUÇÃO RECOMENDADA: Solução B — Terceirização por resultado (53 pontos).

Destacou-se nos critérios de maior peso (adequação técnica e custo total). A solução A obteve 44 pontos e a Solução C, 38 pontos.

¹⁰ A nota diz o quão bem aquela solução atende àquele critério, numa escala de 1 a 5. O elaborador atribui a nota com base nas informações levantadas nas etapas anteriores do roteiro — cotações, especificações técnicas, contratos similares.

¹¹ A pontuação final de cada solução é simplesmente a soma de todas as notas multiplicadas pelos seus pesos. A solução com maior pontuação é a mais indicada, como apresentado, o elaborador pode escolher outra desde que justifique.

LEGENDA DAS SOLUÇÕES ANALISADAS

A	Terceirização com dedicação exclusiva de mão de obra (14 postos fixos) — R\$ 118.500/mês
B	Terceirização por resultado — medição por área efetivamente limpa (8.500 m ² × R\$ 12,00) — R\$ 102.000/mês
C	Credenciamento de empresas — acionamento por demanda — R\$ 95.000/mês (estimativa)

PASSO 4 – JUSTIFICATIVA DA ESCOLHA DA SOLUÇÃO



ATENÇÃO

A elaboração da justificativa antes da pesquisa de mercado — ou de forma genérica, sem referência aos critérios da análise comparativa — constitui vício de motivação e expõe o processo a questionamentos dos órgãos de controle.

CAMPOS DE PREENCHIMENTO OBRIGATÓRIO

CAMPO 1 Descrição da necessidade	Manutenção das condições de higiene e conservação das instalações físicas da Universidade Federal X (Campus Central), com área edificada de 8.500 m ² , em regime contínuo, com disponibilização de mão de obra, materiais e equipamentos pela contratada. » Formulada em termos funcionais. ✓
CAMPO 2 Soluções analisadas	Solução A — Terceirização com dedicação exclusiva de mão de obra (14 postos fixos) Solução B — Terceirização por resultado (medição por área efetivamente limpa) Solução C — Credenciamento de empresas especializadas (acionamento por demanda) » Três soluções identificadas, com modelos de execução distintos. ✓
CAMPO 3 Solução escolhida	Solução B — Terceirização por resultado (medição por área efetivamente limpa) Pontuação ponderada: 53/60 pontos. Resultado do Quadro Comparativo de Soluções (Instrumento 3, datado de 16/04/2026). ✓

CAMPO 4 Fundamentação da escolha	A Solução B obteve a maior pontuação ponderada (53/60) na análise comparativa, destacando-se especialmente nos dois critérios de maior peso: • Adequação técnica (nota 5, ponderação 15): o modelo de medição por resultado garante maior aderência ao objetivo funcional descrito — conservação das instalações — sem o engessamento da equipe fixa, que na Solução A pode resultar em ociosidade ou sobrecarga conforme o período letivo. • Custo total — TCO (nota 5, ponderação 15): o valor estimado de R\$ 102.000/mês é 13,9% inferior ao da Solução A (R\$ 118.500/mês), com base em contratos similares da UFSUL e da AFP (ver evidências — Anexos 4 e 5), e dispensa a formação de quadro fixo que gera passivo trabalhista em caso de rescisão. A Solução B também se mostrou superior quanto às referências no setor público (nota 5), com dois contratos similares em operação identificados na pesquisa. ✓
CAMPO 5 Justificativa das soluções descartadas	Solução A (44 pontos) — afastada principalmente pelo custo total superior (R\$ 118.500/mês) sem correspondente ganho técnico que justifique o diferencial de 16,2% em relação à Solução B. O modelo de postos fixos também apresenta menor flexibilidade operacional diante da variação sazonal da ocupação do campus.
	Solução C (38 pontos) — afastada por menor adequação técnica (nota 3) para contratação de caráter contínuo: o credenciamento é mais adequado a demandas eventuais ou especializadas. Apresentou, ainda, menor pontuação em suporte e gestão contratual (nota 2), pois o modelo de múltiplos fornecedores credenciados eleva o custo de fiscalização e controle para a Administração. ✓
CAMPO 6 Referência normativa	• Art. 18 e §§, da Lei n. 14.133, de 1º de abril de 2021 (ETP e levantamento de mercado). • IN SEGES n. 005/2017 (contratação de serviços — obrigatoriedade de publicação do ETP como anexo ao edital). • Convenção Coletiva de Trabalho dos Trabalhadores em Limpeza Urbana — MS (vigência 2025/2026). • Resolução Interna n. 12/2023 — Universidade Federal X (padrões de manutenção predial). ✓
CAMPO COMPLEMENTAR Riscos e mitigações	Risco 1 — Dificuldade de medição da área efetivamente limpa: mitigação por cláusula contratual com critérios objetivos de aceitação e uso de checklist diário. Risco 2 — Concentração de mercado: mitigação pela ampla divulgação do edital e critérios de habilitação proporcionais ao objeto.

JUSTIFICATIVA

"A presente contratação tem por objetivo suprir a necessidade de manutenção das condições de higiene e conservação das instalações físicas da Universidade Federal X, com área de 8.500 m², em regime contínuo. No âmbito do levantamento de mercado realizado em 16/04/2026, foram identificadas e analisadas três soluções distintas: (A) terceirização com postos fixos de trabalho; (B) terceirização por resultado, com medição por área efetivamente limpa; e (C) credenciamento de empresas especializadas com acionamento por demanda. Após análise comparativa estruturada por meio do Quadro Comparativo de Soluções, optou-se pela Solução B, que obteve pontuação ponderada de 53/60 pontos, destacando-se nos critérios de adequação técnica (nota 5) e custo total estimado (nota 5), este último com valor de R\$ 102.000/mês, correspondente a uma economia de 13,9% em relação à Solução A e referenciado em contratos similares da UFSUL (2024) e da AFP (2023), conforme Anexos 4 e 5. A Solução A foi afastada pelo custo superior sem ganho técnico equivalente e pela menor flexibilidade operacional. A Solução C foi afastada por inadequação ao caráter contínuo da demanda e pelos custos adicionais de fiscalização inerentes ao modelo de credenciamento. A escolha encontra fundamento nos arts. 18 e II, IV, da Lei n. 14.133, de 1º de abril de 2021, na IN SEGES n. 005/2017 e nos regulamentos internos desta Universidade."

ETAPA 6 – DOCUMENTAÇÃO E ENCERRAMENTO

Ao final, registre no ETP o resultado de cada etapa percorrida, anexe todas as evidências da pesquisa (prints, propostas, links com data, planilhas) finalize o ETP e o submeta à validação do setor de contratações.



ATENÇÃO

A ausência de documentação das etapas percorridas equivale, para fins de análise de conformidade, à não realização da pesquisa.

7. DA ESTIMATIVA DO VALOR DA CONTRATAÇÃO

7.1. (...)

8. DOS REQUISITOS DA CONTRATAÇÃO

8.1. (...)

9. DA DESCRIÇÃO DA SOLUÇÃO COMO UM TODO

9.1. (...)

9.x. Nesse sentido, diante da melhor opção abordada pelo levantamento de mercado o objeto desse objeto deve ser padronizado nos documentos seguintes como: **"Contratação de empresa especializada na prestação de serviços continuados de limpeza e conservação predial, com medição por resultado (área efetivamente limpa), abrangendo 8.500 m² de área edificada do Campus Central da Universidade Federal X, com fornecimento de mão de obra, materiais, equipamentos e insumos, pelo prazo de 12 (doze) meses, prorrogável sucessivamente, nos termos do art. 107 da Lei n. 14.133/2021, respeitada a vigência máxima decenal."**

O desafio encontrado à respeito da ausência de padronização nos descritivos do objeto da licitação é solucionado pelo tópico 9 do ETP, sendo determinado a padronização dos documentos seguintes com o objeto apresentado, cumprindo a determinação do TCU que estabelece que o objeto deve ser definido de forma concisa, clara e precisa, o objeto que se pretende contratar, "incluindo sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação"

10. DA JUSTIFICATIVA PARA O NÃO PARCELAMENTO DA CONTRATAÇÃO

10.1. (...)

11. DO DEMONSTRATIVO DOS RESULTADOS PRETENDIDOS

11.1. (...)

12. DAS PROVIDÊNCIAS A SEREM ADOTADAS PELA ADMINISTRAÇÃO

12.1. (...)

13. DAS CONTRATAÇÕES CORRELATAS E/OU INTERDEPENDENTES

13.1. (...)

14. DA DESCRIÇÃO DE POSSÍVEIS IMPACTOS AMBIENTAIS E RESPECTIVAS MEDIDAS MITIGADORAS

14.1. (...)

15. GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DO CONTRATO

15.1. (...)

16. DA PREVISÃO DE RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS

16.1. (...)

17. POSICIONAMENTO CONCLUSIVO SOBRE A ADEQUAÇÃO DA CONTRATAÇÃO PARA O ATENDIMENTO DA NECESSIDADE A QUE SE DESTINA

17.1. (...)

Cidade/estado, xx de xxx de 202x.

 xxxxx
 Agente de Planejamento

AUTORIZAÇÃO PARA PROSSEGUIMENTO DA AUTORIDADE COMPETENTE

(...) Este documento DEVERÁ SER PUBLICADO em SUA INTEGRALIDADE como Apêndice OBRIGATÓRIO DO TERMO DE REFERÊNCIA.

Cidade/estado, xx de xxx de 202x.

O desafio encontrado à respeito dos níveis de transparência das universidades se resolve com a determinação realizada pela autoridade máxima para que o ETP seja obrigatoriamente publicado como apêndice do TR.

AUTORIA DA PROPOSTA

FERNANDA SIBELI SOTELO TEIXEIRA CERSÓSIMO

Advogada. Mestranda no Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional da Universidade Federal da Grande Dourados (PROFIAP/UFGD).
E-mail: fernandasotelo.adv@gmail.com

Dr. ALEXANDRE DE SOUZA CORRÊA

Doutor em Desenvolvimento Regional e Agronegócio. Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD). Professor Adjunto. Faculdade de Administração, Ciências Contábeis e Economia /UFGD – Curso de Ciências Econômicas.
E-mail: alexandrecorrea@ufgd.edu.br

Data de finalização do documento: 22 de maio de 2026



REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, José Rosman Varjão A. de et al. Plano de contratação anual como instrumento de governança nas contratações: um dilema interpretativo acerca de sua obrigatoriedade. **Revista FT Revista Científica de Alto Impacto**, [S. l.], v. 28, n. 134, 2024. Disponível em: <https://zenodo.org/records/11212476>. Acesso em: 15 set. 2025.

ARAUJO, Daniel Barbosa Pereira de; BORGES, Ana Paula Archer de Arruda. Implicações práticas da nova Lei de Licitações em um Hospital Federal. **Revista do Serviço Público**, Brasília, DF, v. 75, n. 3, p. 512-535, 2024. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/10260>. Acesso em: 15 set. 2025.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Secretaria Federal de Controle Interno. **Relatório de avaliação: governança e gestão de contratações: exercício: 2022 e 2023**. Brasília, DF: CGU, 2024. Disponível em: <https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/download/1418215>. Acesso em: 28 de out. 2025.

BRASIL. Lei n. 14.133, de 1º de abril de 2021. Estabelece normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 1º abr. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm. Acesso em: 15 set. 2025.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria de Gestão. 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. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 8 ago. 2022. 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: 30 out. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n. 2.076/2023 – Plenário**. Relator: Ministro Jorge Oliveira. Irregularidade na falta de publicação do Estudo Técnico Preliminar junto ao edital de licitação. Processo TC 019.634/2023-4. Brasília, DF: TCU, 11 out. 2023. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/2076%252F2023/%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc%252C%2520COPIACOLEGIADO%2520desc/1>. Acesso em: 02 mai. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório de acompanhamento: utilização da nova lei de licitações e contratos pela Administração Pública: terceira etapa do acompanhamento**. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Processo TC 027.907/2022-8. Acórdão nº 1.917/2024 – Plenário. Brasília, DF: TCU, 18 set. 2024. Disponível em: <https://sites.tcu.gov.br/recursos/nova-lei-de-licitacoes-e-contratos/upload/02%20-%20Relat%C3%B3rio.pdf>. Acesso em: 16 mai. 2026.

CAETANO, Eduardo Ferreira da Silva. A autonomia universitária das universidades federais: mito ou fato? **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 30, e300044, 2025. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1413-24782025300044>. Acesso em: 20 out. 2025.

GALVÃO, Nayanne Brandão. O planejamento das contratações públicas e as alterações contratuais. **Revista Controle: doutrina e artigos**, Fortaleza, v. 16, n. 2, p. 306-323, jul./dez. 2018. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7671447>. Acesso em: 22 out. 2025.

REFERÊNCIAS

37

KRUDYCZ, Laís Carolini; MUSSI, Fabrício Baron. Análise do processo de compras em uma universidade federal: desafios e implicações. **Revista PPC – Políticas Públicas e Cidades**, Curitiba, v. 14, n. 1, p. 1–21, 2025. Disponível em: <https://journalppc.com/RPPC/article/view/1468>. Acesso em: 15 set. 2025.

MORAES, Germana Oliveira. **Controle jurisdicional da administração pública**. São Paulo: Dialética, 2004.

MOTA, José; ARAÚJO JÚNIOR, Carlos. Transparência e dados abertos em portais de compras governamentais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 55, n. 3, p. 601–623, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-761220210314>. Acesso em: 18 set. 2025.

RIBEIRO, Cássio Garcia; INÁCIO JÚNIOR, Edmundo. **O mercado de compras governamentais brasileiro (2006–2017): mensuração e análise**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2019. (Texto para Discussão, n. 2476). Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/0e8fcb46-64ec-4d26-ba99-29a70492e3d4/content>. Acesso em: 28 out. 2025.

PROTOCOLO DE ENTREGA DA PROPOSTA AOS PRATICANTES

À

Pró-Reitoria de Administração

Universidade Federal da Grande Dourados — UFGD

Pelo presente, encaminhamos o produto técnico-tecnológico intitulado **“GUIA METODOLÓGICO DE LEVANTAMENTO DE MERCADO PARA ETPS PARA CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS SOB O REGIME DE EXECUÇÃO INDIRETA”**, derivado da dissertação de mestrado **“CUMPRIMENTO BUROCRÁTICO OU EFETIVIDADE? ANÁLISE DOS ESTUDOS TÉCNICOS PRELIMINARES PARA CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS EM UNIVERSIDADES FEDERAIS”**, de autoria da Mestranda **FERNANDA SIBELI SOTELO TEIXEIRA CERSÓSIMO**, orientada pelo **PROFESSOR DR. ALEXANDRE DE SOUZA CORRÊA**.

Os documentos citados foram desenvolvidos no âmbito do Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional (Profiap), instituição associada **UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE DOURADOS (UFGD)**.

A solução técnico-tecnológica é apresentada sob a forma de **Relatório Técnico Conclusivo** e seu propósito é orientar os servidores responsáveis pela elaboração do Estudo Técnico Preliminar (ETP) nas contratações de serviços sob regime de execução indireta, garantindo que o levantamento de mercado seja conduzido de forma sistemática, transparente e documentada, em conformidade com o art. 18 da Lei n. 14.133/2021 e a Instrução Normativa SEGES n. 58/2022, e em atenção aos princípios do planejamento, eficiência, economicidade e interesse público.

Solicitamos, por gentileza, que ações voltadas à implementação desta proposição sejam informadas à Coordenação Local do PROFIAP, por meio do endereço **profiap@ufgd.edu.br**.

Dourados/MS, 25 de maio de 2026.

Fernanda Sibeli Sotelo Teixeira Cersósimo
Mestranda — PROFIAP/UFGD

25/05/2026, 20:40

Gmail - Protocolo de Produto Técnico Tecnológico "GUIA METODOLÓGICO DE LEVANTAMENTO DE MERCADO PARA ET...



Fernanda Cersósimo <fernandasotelo.adv@gmail.com>

Protocolo de Produto Técnico Tecnológico "GUIA METODOLÓGICO DE LEVANTAMENTO DE MERCADO PARA ETPs"

1 mensagem

Fernanda Cersósimo <fernandasotelo.adv@gmail.com>
 Para: prad@ufgd.edu.br, paulocanazza@ufgd.edu.br
 Cc: eltonsantos@ufgd.edu.br, julianawieholter@ufgd.edu.br

25 de maio de 2026 às 20:39

À
 Pró-Reitoria de Administração
 Universidade Federal da Grande Dourados — UFGD

Pelo presente, encaminhamos o produto técnico-tecnológico intitulado **"GUIA METODOLÓGICO DE LEVANTAMENTO DE MERCADO PARA ETPs PARA CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS SOB O REGIME DE EXECUÇÃO INDIRETA"**, derivado da dissertação de mestrado **"CUMPRIMENTO BUROCRÁTICO OU EFETIVIDADE? ANÁLISE DOS ESTUDOS TÉCNICOS PRELIMINARES PARA CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS EM UNIVERSIDADES FEDERAIS"**, de autoria da Mestranda **FERNANDA SIBELI SÓTELO TEIXEIRA CERSÓSIMO**, orientada pelo **PROFESSOR DR. ALEXANDRE DE SOUZA CORRÊA**.

Os documentos citados foram desenvolvidos no âmbito do Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional (Profiap), instituição associada - UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE DOURADOS (UFGD).

A solução técnico-tecnológica é apresentada sob a forma de Relatório Técnico Conclusivo e seu propósito é orientar os servidores responsáveis pela elaboração do Estudo Técnico Preliminar (ETP) nas contratações de serviços sob regime de execução indireta, garantindo que o levantamento de mercado seja conduzido de forma sistemática, transparente e documentada, em conformidade com o art. 18 da Lei n. 14.133/2021 e a Instrução Normativa SEGES n. 58/2022, e em atenção aos princípios do planejamento, eficiência, economicidade e interesse público.

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

Segue em anexo o arquivo completo.

Atenciosamente,

Fernanda Cersósimo
 67 998374910
fernandasotelo.adv@gmail.com

2 anexos



PROTOCOLO PTT UFGD.pdf
 60K



PTT - Guia Metodológico de Levantamento de Mercado para ETPs.pdf
 1396K

PROTOCOLO DE ENTREGA DA PROPOSTA AOS PRATICANTES

Ao

Presidente da Câmara Municipal de Juti/MS

Pelo presente, encaminhamos o produto técnico-tecnológico intitulado **“GUIA METODOLÓGICO DE LEVANTAMENTO DE MERCADO PARA ETPS PARA CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS SOB O REGIME DE EXECUÇÃO INDIRETA”**, derivado da dissertação de mestrado **“CUMPRIMENTO BUROCRÁTICO OU EFETIVIDADE? ANÁLISE DOS ESTUDOS TÉCNICOS PRELIMINARES PARA CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS EM UNIVERSIDADES FEDERAIS”**, de autoria da Mestranda **FERNANDA SIBELI SOTELO TEIXEIRA CERSÓSIMO**, orientada pelo **PROFESSOR DR. ALEXANDRE DE SOUZA CORRÊA**.

Os documentos citados foram desenvolvidos no âmbito do Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional (Profiap), instituição associada **UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE DOURADOS (UFGD)**.

A solução técnico-tecnológica é apresentada sob a forma de **Relatório Técnico Conclusivo** e seu propósito é orientar os servidores responsáveis pela elaboração do Estudo Técnico Preliminar (ETP) nas contratações de serviços sob regime de execução indireta, garantindo que o levantamento de mercado seja conduzido de forma sistemática, transparente e documentada, em conformidade com o art. 18 da Lei n. 14.133/2021 e a Instrução Normativa SEGES n. 58/2022, e em atenção aos princípios do planejamento, eficiência, economicidade e interesse público.

Solicitamos, por gentileza, que ações voltadas à implementação desta proposição sejam informadas à Coordenação Local do PROFIAP, por meio do endereço **profiap@ufgd.edu.br**.

Dourados/MS, 25 de maio de 2026.

Fernanda Sibeli Sotelo Teixeira Cersósimo
Mestranda — PROFIAP/UFGD

25/05/2026, 20:46

Gmail - Protocolo de Produto Técnico Tecnológico "GUIA METODOLÓGICO DE LEVANTAMENTO DE MERCADO PARA ET...



Fernanda Cersósimo <fernandasotelo.adv@gmail.com>

Protocolo de Produto Técnico Tecnológico "GUIA METODOLÓGICO DE LEVANTAMENTO DE MERCADO PARA ETPs"

1 mensagem

Fernanda Cersósimo <fernandasotelo.adv@gmail.com>

25 de maio de 2026 às 20:46

Para: camaradejuti@gmail.com, c.m.juti@uol.com.br, edimaurolibert@gmail.com

À Câmara Municipal de Juti/MS

Pelo presente, encaminhamos o produto técnico-tecnológico intitulado "**GUIA METODOLÓGICO DE LEVANTAMENTO DE MERCADO PARA ETPS PARA CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS SOB O REGIME DE EXECUÇÃO INDIRETA**", derivado da dissertação de mestrado "**CUMPRIMENTO BUROCRÁTICO OU EFETIVIDADE? ANÁLISE DOS ESTUDOS TÉCNICOS PRELIMINARES PARA CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS EM UNIVERSIDADES FEDERAIS**", de autoria da Mestranda **FERNANDA SIBELI SOTELO TEIXEIRA CERSÓSIMO**, orientada pelo **PROFESSOR DR. ALEXANDRE DE SOUZA CORRÊA**.

Os documentos citados foram desenvolvidos no âmbito do Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional (Profiap), instituição associada - UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE DOURADOS (UFGD).

A solução técnico-tecnológica é apresentada sob a forma de Relatório Técnico Conclusivo e seu propósito é orientar os servidores responsáveis pela elaboração do Estudo Técnico Preliminar (ETP) nas contratações de serviços sob regime de execução indireta, garantindo que o levantamento de mercado seja conduzido de forma sistemática, transparente e documentada, em conformidade com o art. 18 da Lei n. 14.133/2021 e a Instrução Normativa SEGES n. 58/2022, e em atenção aos princípios do planejamento, eficiência, economicidade e interesse público.

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

Segue em anexo o arquivo completo.

Favor acusar recebimento

Atenciosamente,

Fernanda Cersósimo
67 998374910
fernandasotelo.adv@gmail.com

2 anexos

PROTOCOLO PTT CÂMARA MUNICIPAL DE JUTI.pdf
60K



PTT - Guia Metodológico de Levantamento de Mercado para ETPs.pdf
1396K

PROTOCOLO DE ENTREGA DA PROPOSTA AOS PRATICANTES

Ao
Prefeito Municipal de Juti/MS

Pelo presente, encaminhamos o produto técnico-tecnológico intitulado **“GUIA METODOLÓGICO DE LEVANTAMENTO DE MERCADO PARA ETPS PARA CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS SOB O REGIME DE EXECUÇÃO INDIRETA”**, derivado da dissertação de mestrado **“CUMPRIMENTO BUROCRÁTICO OU EFETIVIDADE? ANÁLISE DOS ESTUDOS TÉCNICOS PRELIMINARES PARA CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS EM UNIVERSIDADES FEDERAIS”**, de autoria da Mestranda **FERNANDA SIBELI SOTELO TEIXEIRA CERSÓSIMO**, orientada pelo **PROFESSOR DR. ALEXANDRE DE SOUZA CORRÊA**.

Os documentos citados foram desenvolvidos no âmbito do Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional (Profiap), instituição associada **UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE DOURADOS (UFGD)**.

A solução técnico-tecnológica é apresentada sob a forma de **Relatório Técnico Conclusivo** e seu propósito é orientar os servidores responsáveis pela elaboração do Estudo Técnico Preliminar (ETP) nas contratações de serviços sob regime de execução indireta, garantindo que o levantamento de mercado seja conduzido de forma sistemática, transparente e documentada, em conformidade com o art. 18 da Lei n. 14.133/2021 e a Instrução Normativa SEGES n. 58/2022, e em atenção aos princípios do planejamento, eficiência, economicidade e interesse público.

Solicitamos, por gentileza, que ações voltadas à implementação desta proposição sejam informadas à Coordenação Local do PROFIAP, por meio do endereço **profiap@ufgd.edu.br**.

Dourados/MS, 25 de maio de 2026.

Fernanda Sibeli Sotelo Teixeira Cersósimo
Mestranda — PROFIAP/UFGD

25/05/2026, 20:46

Gmail - Protocolo de Produto Técnico Tecnológico "GUIA METODOLÓGICO DE LEVANTAMENTO DE MERCADO PARA ET...



Fernanda Cersósimo <fernandasotelo.adv@gmail.com>

Protocolo de Produto Técnico Tecnológico "GUIA METODOLÓGICO DE LEVANTAMENTO DE MERCADO PARA ETPs"

Fernanda Cersósimo <fernandasotelo.adv@gmail.com>

25 de maio de 2026 às 20:44

Para: controladorajuti@gmail.com, "licitacaojuti02@gmail.com" <licitacaojuti02@gmail.com>, juticompras@gmail.com, licitacao_juti <licitacaojuti@gmail.com>

À Prefeitura Municipal de Juti/MS

Pelo presente, encaminhamos o produto técnico-tecnológico intitulado "**GUIA METODOLÓGICO DE LEVANTAMENTO DE MERCADO PARA ETPs PARA CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS SOB O REGIME DE EXECUÇÃO INDIRETA**", derivado da dissertação de mestrado "**CUMPRIMENTO BUROCRÁTICO OU EFETIVIDADE? ANÁLISE DOS ESTUDOS TÉCNICOS PRELIMINARES PARA CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS EM UNIVERSIDADES FEDERAIS**", de autoria da Mestranda **FERNANDA SIBELI SOTELO TEIXEIRA CERSÓSIMO**, orientada pelo **PROFESSOR DR. ALEXANDRE DE SOUZA CORRÊA**.

Os documentos citados foram desenvolvidos no âmbito do Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional (Profiap), instituição associada - UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE DOURADOS (UFGD).

A solução técnico-tecnológica é apresentada sob a forma de Relatório Técnico Conclusivo e seu propósito é orientar os servidores responsáveis pela elaboração do Estudo Técnico Preliminar (ETP) nas contratações de serviços sob regime de execução indireta, garantindo que o levantamento de mercado seja conduzido de forma sistemática, transparente e documentada, em conformidade com o art. 18 da Lei n. 14.133/2021 e a Instrução Normativa SEGES n. 58/2022, e em atenção aos princípios do planejamento, eficiência, economicidade e interesse público.

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

Segue em anexo o arquivo completo.

Favor acusar recebimento

Atenciosamente,

Fernanda Cersósimo
67 998374910
fernandasotelo.adv@gmail.com

2 anexos



PROTOCOLO PTT PREFEITURA MUNICIPAL DE JUTI.pdf
60K



PTT - Guia Metodológico de Levantamento de Mercado para ETPs.pdf
1396K

Discente: Fernanda Sibeli Sotelo Teixeira Cersósimo
Orientador: Prof. Dr. Alexandre de Souza Corrêa
Universidade Federal da Grande Dourados - UFGD
24 de maio de 2026



ATRIBUTOS QUALIFICADORES DO PTT

A autoavaliação a seguir examina o Guia Metodológico de Levantamento de Mercado para ETPs à luz dos quatro atributos qualificadores estabelecidos pela CAPES para a avaliação de Produtos Técnico-Tecnológicos (CAPES, 2019): impacto, aplicabilidade, inovação e complexidade, aplicando nota de 0 a 5,0 para cada atributo.

Impacto

O impacto do Guia é avaliado como médio-alto (nota 4,0), isso se justifica, pois a pesquisa que o fundamenta demonstrou empiricamente, com base em 88 processos licitatórios de 15 Universidades Federais, que a função precípua do ETP, a investigação substantiva das soluções disponíveis no mercado, não tem sido cumprida satisfatoriamente. O impacto potencial é, portanto, direto sobre a qualidade do gasto público. Ao induzir levantamentos de mercado mais efetivos, o Guia pode contribuir para contratações mais eficientes e economicamente vantajosas, reduzindo o risco de sobrepreço e de escolhas inadequadas às necessidades institucionais, resultados alinhados ao mandamento constitucional da eficiência no gasto público. A avaliação não atingiu o patamar máximo, contudo, pela ausência, ao momento da defesa, de evidências empíricas de transformação efetiva do ambiente administrativo, uma vez que o produto ainda não foi submetido a processo formal de implementação e monitoramento de resultados nas instituições destinatárias.

Aplicabilidade e Replicabilidade

A aplicabilidade é o atributo de maior pontuação deste PTT (nota 4,5), e constitui sua característica mais distintiva. O Guia foi deliberadamente concebido para dispensar alteração normativa, reestruturação organizacional ou programa externo de capacitação como pré-condições para sua adoção. Basta que o agente público responsável pela elaboração do ETP tenha acesso ao documento para que possa iniciar a aplicação dos instrumentos na próxima contratação. Os quatro instrumentos que o compõem são autoexplicativos, acompanhados de orientações, exemplos inadequados e adequados, e de caso fictício preenchido do início ao fim. Sua replicabilidade é nacional e para qualquer órgão que utilize da Lei n. 14.133/2021. A limitação que impediu a pontuação máxima reside no recorte empírico que originou o produto, circunscrito às Universidades Federais, que pode implicar a necessidade de ajustes pontuais em outros contextos institucionais com especificidades normativas distintas.

Inovação

O atributo inovação recebe pontuação média (nota 3,5), o que reflete uma avaliação honesta do caráter da contribuição. O Guia não introduz conhecimento inédito sobre os princípios do planejamento das contratações, já consagrados na doutrina jurídico-administrativa e nas normas regulamentadoras da NLL. A obrigatoriedade do levantamento de mercado, a distinção entre pesquisa de mercado e pesquisa de preços, e a necessidade de análise comparativa de soluções são elementos normativos pré-existentes.

ATRIBUTOS QUALIFICADORES DO PTT

A inovação reside, portanto, na forma como o faz, a combinação inédita de quatro instrumentos operacionais encadeados, cada qual atacando uma fragilidade específica identificada empiricamente na pesquisa, constituindo resposta metodológica original a um problema documentado de forma inédita no contexto das Universidades Federais brasileiras. Trata-se, nos termos da CAPES (2019), de produto técnico derivado da adaptação e sistematização de conhecimento existente à solução de um problema real identificado empiricamente, o que o qualifica como produto técnico com teor de inovação médio, consistente com o padrão esperado para um relatório técnico conclusivo do PROFIAP.

Complexidade

A complexidade do PTT é avaliada como média (nota 3,5). Do ponto de vista da elaboração, o Guia mobilizou conhecimentos de diferentes campos, tais como direito administrativo e licitações, administração pública, gestão de contratos, pesquisa empírica documental e design instrucional, articulados com os achados de uma investigação que combinou análise quantitativa de 88 processos licitatórios com análise qualitativa de conteúdo de ETPs de 15 universidades. A elaboração dos instrumentos exigiu múltiplas rodadas de revisão para adequar a linguagem técnico-normativa ao uso prático cotidiano dos agentes públicos, equilibrando rigor jurídico e operacionalidade. Do ponto de vista da implementação, o produto requer a interação entre pelo menos três atores organizacionais, sendo eles, o elaborador do ETP, o setor de contratações e jurídico, assim como a alta administração, além de pressupor a articulação entre a fase de planejamento (ETP) e os instrumentos a ela relacionados (PCA, Termo de Referência). A avaliação não atingiu patamares superiores porque o produto, por concepção, foi estruturado para ser simples de usar, sua complexidade é interna ao processo de elaboração, mas não deve se manifestar como barreira à adoção pelo público-alvo e seria contraditório atribuir pontuação elevada em complexidade a um instrumento cujo propósito central é justamente reduzir a complexidade percebida do levantamento de mercado para o agente público.

EVIDENCIAÇÃO DE IMPLEMENTAÇÃO E IMPACTO DA PROPOSTA

O presente campo registra, no momento da defesa, o impacto potencial do Guia Metodológico de Levantamento de Mercado para ETPs, comprometendo-se com sua atualização nos quadriênios avaliativos subsequentes à medida que evidências de impacto real sejam produzidas e documentadas.

Impacto potencial: dimensão institucional imediata

O Guia foi formalmente enviado à **Pró-Reitoria de Administração da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD)**, instituição de origem da pesquisa, bem como à **Câmara Municipal de Juti/MS** e **Prefeitura Municipal de Juti/MS**, por meio de endereço eletrônico institucional disponibilizado no sítio eletrônico dos órgãos, em **25/05/2026**, conforme documentos comprobatórios anexos. A entrega foi acompanhada de ofício de apresentação indicando as fragilidades identificadas na pesquisa e propondo a adoção do Guia como instrumento normativo interno aplicável aos processos de elaboração de ETPs para contratações de serviços sob regime de execução indireta, nos termos do art. 18 da Lei n. 14.133/2021 e da IN SEGES n. 58/2022.

A pesquisa que originou o Guia demonstrou empiricamente, com base em 88 processos licitatórios de 15 Universidades Federais, que a função precípua do ETP não tem sido cumprida satisfatoriamente. A adoção institucional do Guia tem potencial de transformar esse padrão nas contratações de serviços da UFGD e, dada a universalidade de sua fundamentação normativa, pode ser replicado por qualquer órgão ou entidade da Administração Pública submetido à Lei n. 14.133/2021.

Impacto potencial: dimensão do gasto público

Conforme Ribeiro e Inácio (2019), as compras governamentais representaram, entre 2006 e 2016, média de 12,5% do PIB brasileiro. A realização de levantamentos de mercado efetivos — tal como propõe este Guia — tem potencial de identificar soluções mais adequadas e economicamente vantajosas, reduzindo o risco de sobrepreço e de escolhas inadequadas às necessidades institucionais.

Documentos comprobatórios disponíveis no momento da defesa

Em conformidade com a Política de Impacto do PROFIAP (item 2.3), são apresentados como documentos comprobatórios desta entrega:

a) Comprovante de envio eletrônico do PTT à Pró-Reitoria de Administração da UFGD, datado de 25/05/2026;

b) Comprovante de envio eletrônico do PTT à Câmara Municipal de Juti/MS, datado de 25/05/2026;

c) Comprovante de envio eletrônico do PTT à Prefeitura Municipal de Juti/MS, datado de 25/05/2026;

APÊNDICE B – Quadros de Procedimento de Escolha das Universidades

Conforme quadro abaixo, o mapeamento original das Universidades apresentava 69 instituições passíveis da aplicação dos critérios mencionados:

Quadro 1 – Amostra Inicial das 69 Universidades Federais

N.	Estado	Universidade	Matrículas (2023)	Ano de Criação
1	Acre	UFAC – Universidade Federal do Acre	8.966	1974
2	Amapá	UNIFAP – Universidade Federal do Amapá	10.437	1986
3	Amazonas	UFAM – Universidade Federal do Amazonas	30.796	1961
4	Pará	UFPA – Universidade Federal do Pará	36.891	1960
5		UFRA – Universidade Federal Rural da Amazônia	8.049	2002
6		UFOPA – Universidade Federal do Oeste do Pará	6.644	2009
7		UNIFESSPA – Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará	5.351	2013
8	Rondônia	UNIR – Universidade Federal de Rondônia	7.502	1982
9	Roraima	UFRR – Universidade Federal de Roraima	5.396	1985
10	Tocantins	UFT – Universidade Federal do Tocantins	9.745	2000
11		UFNT – Universidade Federal do Norte do Tocantins	3.240	2019
12	Alagoas	UFAL – Universidade Federal de Alagoas	25.428	1961
13	Bahia	UFBA – Universidade Federal da Bahia	29.959	1950
14		UFRB – Universidade Federal do Recôncavo da Bahia	8.208	2005
15		UFOB – Universidade Federal do Oeste da Bahia	3.268	2013
16		UFSB – Universidade Federal do Sul da Bahia	4.371	2013
17		UNIVASF (compartilhada com PE, PI e SE, mas sede na BA)	7.139	2002
18	Ceará	UFC – Universidade Federal do Ceará	28.559	1954
19		UFCA – Universidade Federal do Cariri	4.816	2013
20	Ceará e Bahia	UNILAB – Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (CE/BA)	4.835	2010
21	Maranhão	UFMA – Universidade Federal do Maranhão	41.771	1966
22	Paraíba	UFPB – Universidade Federal da Paraíba	27.968	1960
23		UFCG – Universidade Federal de Campina Grande	14.749	2002
24	Pernambuco	UFPE – Universidade Federal de Pernambuco	31.675	1965
25		UFRPE – Universidade Federal Rural de Pernambuco	1.883	1955
26		UFAPE – Universidade Federal do Agreste de Pernambuco	94	2018

27	Piauí	UFPI – Universidade Federal do Piauí	20.449	1968
28		UFDFPar – Universidade Federal do Delta do Parnaíba	3.643	2018
29	Rio Grande do Norte	UFRN – Universidade Federal do Rio Grande do Norte	30.701	1960
30		UFERSA – Universidade Federal Rural do Semi-Árido	12.373	2005
31	Sergipe	UFS – Universidade Federal de Sergipe	22.633	1967
32	Distrito Federal	UnB – Universidade de Brasília	41.211	1962
33	Goiás	UFG – Universidade Federal de Goiás	18.276	1960
34		UFCat – Universidade Federal de Catalão	2.971	2018
35		UFJ – Universidade Federal de Jataí	3.064	2018
36	Mato Grosso	UFMT – Universidade Federal de Mato Grosso	14.891	1970
37		UFR – Universidade Federal de Rondonópolis	3.529	2018
38	Mato Grosso do Sul	UFMS – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul	25.246	1979
39		UFGD – Universidade Federal da Grande Dourados	6.282	2005
40	Espírito Santo	UFES – Universidade Federal do Espírito Santo	21.404	1961
41	Minas Gerais	UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais	33.877	1949
42		UFV – Universidade Federal de Viçosa	14.054	1969
43		UFJF – Universidade Federal de Juiz de Fora	19.631	1960
44		UFU – Universidade Federal de Uberlândia	21.407	1969
45		UFSJ – Universidade Federal de São João del-Rei	12.621	2002
46		Ufla – Universidade Federal de Lavras	9.447	1994
47		UFVJM – Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri	8.484	2005
48		UFTM – Universidade Federal do Triângulo Mineiro	6.294	2005
49		Unifal-MG – Universidade Federal de Alfenas	6.099	2005
50		Unifei – Universidade Federal de Itajubá	7.071	2002
51		Ufop – Universidade Federal de Ouro Preto	10.756	1969
52	Rio de Janeiro	UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro	48.808	1920
53		UFF – Universidade Federal Fluminense	43.250	1960
54		UFRRJ – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro	18.892	1963
55		UNIRIO – Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro	12.977	1979
56	São Paulo	UNIFESP – Universidade Federal de São Paulo	12.644	1994
57		UFSCar – Universidade Federal de São Carlos	13.019	1968
58		UFABC – Universidade Federal do ABC	15.488	2005
59	Paraná	UFPR – Universidade Federal do Paraná	25.669	1950
60		UTFPR – Universidade Tecnológica Federal do Paraná	28.950	2005

61		UNILA – Universidade Federal da Integração Latino-Americana	3.435	2009
62	PR, SC e RS	UFFS – Universidade Federal da Fronteira Sul (PR/RS/SC)	6.328	2009
63	Santa Catarina	UFSC – Universidade Federal de Santa Catarina	26.265	1960
64	Rio Grande do Sul	UFRGS – Universidade Federal do Rio Grande do Sul	27.114	1950
65		UFSM – Universidade Federal de Santa Maria	18.103	1960
66		UFPel – Universidade Federal de Pelotas	15.093	1969
67		UFCSPA – Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre	2.842	2006
68		FURG – Universidade Federal do Rio Grande	7.972	1969
69		UNIPAMPA – Universidade Federal do Pampa	8.704	2006

Fonte: elaborado e revisado pela autora (2025).

A estratégia adotada, portanto, foi a amostragem estratificada. O universo das 69 universidades federais foi dividido em cinco estratos primários, correspondentes às cinco macrorregiões. O objetivo foi selecionar, de cada estrato, três universidades: uma de pequeno, uma de médio e uma de grande porte. Para realizar a seleção de forma objetiva quando houve mais de uma universidade elegível, foi aplicado um critério de desempate: a seleção da universidade com a idade mediana dentro daquele subgrupo específico; quando havia duas universidades medianas, foi escolhida a mais velha; quando ambas tivessem a mesma idade foi a escolhida com maior número de matrículas. Assim, evitou-se selecionar apenas as instituições mais antigas ou as mais novas em cada categoria.

Deste modo as universidades foram posicionadas conforme sua região, em número decrescente pela quantidade de matrículas e após isso um novo filtro foi aplicado selecionando as Universidade de idade mediana, aplicando-se os desempates de acordo com os critérios descritos.

Para exemplificação, a região norte possui 11 Universidades, com a classificação de crescente para descende em número de matrículas e a separação em três subgrupos a primeira ordem ficou assim:

Quadro 2 – Classificação para seleção das Universidades da Região Norte

Estado	UNIVERSIDADE	MATRÍCULAS (2023)	Ano de criação
Pará	UFPA – Universidade Federal do Pará	36.891	1.960
Amazonas	UFAM – Universidade Federal do Amazonas	30.796	1.961
Amapá	UNIFAP – Universidade Federal do Amapá	10.437	1.986
Tocantins	UFT – Universidade Federal do Tocantins	9.745	2.000

Acre	UFAC – Universidade Federal do Acre	8.966	1.974
Pará	UFRA – Universidade Federal Rural da Amazônia	8.049	2.002
Rondônia	UNIR – Universidade Federal de Rondônia	7.502	1.982
Pará	UFOPA – Universidade Federal do Oeste do Pará	6.644	2.009
Roraima	UFRR – Universidade Federal de Roraima	5.396	1.985
Pará	UNIFESSPA – Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará	5.351	2.013
Tocantins	UFNT – Universidade Federal do Norte do Tocantins	3.240	2.019

Fonte: elaborado e revisado pela autora (2026).

Em continuidade ao exemplo de seleção, observa-se que todos os subgrupos possuem mais de uma universidade. No primeiro subgrupo (Porte Grande) a vencedora seria a UFAM, pois posto as universidades daquele subgrupo em ordem de antiguidade a mediana estaria sob a UNIFAP e UFAM, sendo esta última mais velha a selecionada, contudo ao consultar-se o PNCP verificou-se que a Instituição não possuía PCA disponível referente ao ano da pesquisa, por isso foi desclassificada, sendo substituída pela UFPA, visto o grau de similaridade entre número de matrículas e ano de criação.

Já no segundo subgrupo (Porte Médio) composto por UFAC fundada em 1974, UNIR fundada em 1982 e UFRA fundada em 2002 a selecionada de idade mediana foi a UNIR.

Seguindo esta mesma lógica, no terceiro grupo (Porte Pequeno) no qual compunha quatro universidades: UFRR fundada em 1985, UFOPA fundada em 2009, UNIFESSPA fundada em 2013 e UFNT fundada em 2019, a seleção mediana ficou entre UFOPA e UNIFESSPA, sendo escolhida a UFOPA por ser mais antiga conforme demonstração no Quadro 3, Quadro 4 e Quadro 5:

Quadro 3 - Região Norte – Porte Grande

Estado	UNIVERSIDADE	MATRÍCULAS (2023)	Ano de criação
Pará	UFPA – Universidade Federal do Pará	36.891	1.960
Amazonas	UFAM – Universidade Federal do Amazonas	30.796	1.961
Amapá	UNIFAP – Universidade Federal do Amapá	10.437	1.986
Tocantins	UFT – Universidade Federal do Tocantins	9.745	2.000

Fonte: elaborado e revisado pela autora (2025).

Quadro 4 - Região Norte – Porte Médio

Estado	UNIVERSIDADE	MATRÍCULAS (2023)	Ano de criação
Acre	UFAC – Universidade Federal do Acre	8.966	1.974

Rondônia	UNIR – Universidade Federal de Rondônia	7.502	1.982
Pará	UFRA – Universidade Federal Rural da Amazônia	8.049	2.002

Fonte: elaborado e revisado pela autora (2025).

Quadro 5 - Região Norte – Porte Pequeno

Estado	UNIVERSIDADE	MATRÍCULAS (2023)	Ano de criação
Tocantins	UFNT – Universidade Federal do Norte do Tocantins	3.240	2.019
Pará	UNIFESSPA – Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará	5.351	2.013
Pará	UFOPA – Universidade Federal do Oeste do Pará	6.644	2.009
Roraima	UFRR – Universidade Federal de Roraima	5.396	1.985

Fonte: elaborado e revisado pela autora (2025).

Assim seguiram as seleções das demais universidades de outras regiões, resultando no seguinte:

Quadro 6 - Região Nordeste - Porte Grande

Estado	UNIVERSIDADE	MATRÍCULAS (2023)	Ano de criação
Maranhão	UFMA – Universidade Federal do Maranhão	41.771	1.966
Pernambuco	UFPE – Universidade Federal de Pernambuco	31.675	1.965
Alagoas	UFAL – Universidade Federal de Alagoas	25.428	1.961
Rio Grande do Norte	UFRN – Universidade Federal do Rio Grande do Norte	30.701	1.960
Paraíba	UFPB – Universidade Federal da Paraíba	27.968	1.960
Ceará	UFC – Universidade Federal do Ceará	28.559	1.954
Bahia	UFBA – Universidade Federal da Bahia	29.959	1.950

Fonte: elaborado e revisado pela autora (2025).

Quadro 7 - Região Nordeste - Porte Médio

Estado	UNIVERSIDADE	MATRÍCULAS (2023)	Ano de criação
Rio Grande do Norte	UFERSA – Universidade Federal Rural do Semi-Árido	12.373	2.005
Bahia	UFRB – Universidade Federal do Recôncavo da Bahia	8.208	2.005
Paraíba	UFCEG – Universidade Federal de Campina Grande	14.749	2.002
Bahia	UNIVASF (compartilhada com PE, PI e SE, mas sede na BA)	7.139	2.002
Piauí	UFPI – Universidade Federal do Piauí	20.449	1.968
Sergipe	UFS – Universidade Federal de Sergipe	22.633	1.967

Fonte: elaborado e revisado pela autora (2025).

Quadro 8 - Região Nordeste - Porte Pequeno

Estado	UNIVERSIDADE	MATRÍCULAS (2023)	Ano de criação
Piauí	UFDPPar – Universidade Federal do Delta do Parnaíba	3.643	2.018
Pernambuco	UFAPE – Universidade Federal do Agreste de Pernambuco	94	2.018
Ceará	UFCA – Universidade Federal do Cariri	4.816	2.013
Bahia	UFSB – Universidade Federal do Sul da Bahia	4.371	2.013
Bahia	UFOB – Universidade Federal do Oeste da Bahia	3.268	2.013
Ceará e Bahia	UNILAB – Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (CE/BA)	4.835	2.010
Pernambuco	UFRPE – Universidade Federal Rural de Pernambuco	1.883	1.955

Fonte: elaborado e revisado pela autora (2025).

Quadro 9 - Região Centro-Oeste – Porte Grande

Estado	UNIVERSIDADE	MATRÍCULAS (2023)	Ano de criação
Mato Grosso do Sul	UFMS – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul	25.246	1.979
Distrito Federal	UnB – Universidade de Brasília	41.211	1.962
Goiás	UFG – Universidade Federal de Goiás	18.276	1.960

Fonte: elaborado e revisado pela autora (2025).

Quadro 10 - Região Centro-Oeste – Porte Médio

Estado	UNIVERSIDADE	MATRÍCULAS (2023)	Ano de criação
Mato Grosso	UFMT – Universidade Federal de Mato Grosso	14.891	1.970
Mato Grosso do Sul	UFGD – Universidade Federal da Grande Dourados	6.282	2.005

Fonte: elaborado e revisado pela autora (2025).

Quadro 11 - Região Centro-Oeste – Porte Pequeno

Estado	UNIVERSIDADE	MATRÍCULAS (2023)	Ano de criação
Mato Grosso	UFR – Universidade Federal de Rondonópolis	3.529	2.018
Goiás	UFJ – Universidade Federal de Jataí	3.064	2.018
Goiás	UFCat – Universidade Federal de Catalão	2.971	2.018

Fonte: elaborado e revisado pela autora (2025).

Quadro 12 - Região Sudeste – Porte Grande

Estado	UNIVERSIDADE	MATRÍCULAS (2023)	Ano de criação
Minas Gerais	UFU – Universidade Federal de Uberlândia	21.407	1.969
Espírito Santo	UFES – Universidade Federal do Espírito Santo	21.404	1.961
Rio de Janeiro	UFF – Universidade Federal Fluminense	43.250	1.960
Minas Gerais	UFJF – Universidade Federal de Juiz de Fora	19.631	1.960
Minas Gerais	UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais	33.877	1.949
Rio de Janeiro	UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro	48.808	1.920

Fonte: elaborado e revisado pela autora (2025).

Quadro 13 - Região Sudeste – Porte Médio

Estado	UNIVERSIDADE	MATRÍCULAS (2023)	Ano de criação
São Paulo	UFABC – Universidade Federal do ABC	15.488	2.005
Minas Gerais	UFSJ – Universidade Federal de São João del-Rei	12.621	2.002
São Paulo	UNIFESP – Universidade Federal de São Paulo	12.644	1.994
Rio de Janeiro	UNIRIO – Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro	12.977	1.979
Minas Gerais	UFV – Universidade Federal de Viçosa	14.054	1.969
São Paulo	UFSCar – Universidade Federal de São Carlos	13.019	1.968
Rio de Janeiro	UFRRJ – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro	18.892	1.963

Fonte: elaborado e revisado pela autora (2025).

Quadro 14 - Região Sudeste – Porte Pequeno

Estado	UNIVERSIDADE	MATRÍCULAS (2023)	Ano de criação
Minas Gerais	UFVJM – Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri	8.484	2.005
Minas Gerais	UFTM – Universidade Federal do Triângulo Mineiro	6.294	2.005
Minas Gerais	Unifal-MG – Universidade Federal de Alfenas	6.099	2.005
Minas Gerais	Unifei – Universidade Federal de Itajubá	7.071	2.002
Minas Gerais	Ufla – Universidade Federal de Lavras	9.447	1.994
Minas Gerais	Ufop – Universidade Federal de Ouro Preto	10.756	1.969

Fonte: elaborado e revisado pela autora (2025).

Quadro 15 - Região Sul – Porte Grande

Estado	UNIVERSIDADE	MATRÍCULAS (2023)	Ano de criação
Paraná	UTFPR – Universidade Tecnológica Federal do Paraná	28.950	2.005
Santa Catarina	UFSC – Universidade Federal de Santa Catarina	26.265	1.960

Rio Grande do Sul	UFRGS – Universidade Federal do Rio Grande do Sul	27.114	1.950
Paraná	UFPR – Universidade Federal do Paraná	25.669	1.950

Fonte: elaborado e revisado pela autora (2025).

Quadro 16 - Região Sul – Porte Médio

Estado	UNIVERSIDADE	MATRÍCULAS (2023)	Ano de criação
Rio Grande do Sul	UNIPAMPA – Universidade Federal do Pampa	8.704	2.006
Rio Grande do Sul	UFPel – Universidade Federal de Pelotas	15.093	1.969
Rio Grande do Sul	UFSM – Universidade Federal de Santa Maria	18.103	1.960

Fonte: elaborado e revisado pela autora (2025).

Quadro 17 - Região Sul – Porte Pequeno

Estado	UNIVERSIDADE	MATRÍCULAS (2023)	Ano de criação
PR, SC e RS	UFFS – Universidade Federal da Fronteira Sul (PR/RS/SC)	6.328	2.009
Paraná	UNILA – Universidade Federal da Integração Latino-Americana	3.435	2.009
Rio Grande do Sul	UFCSPA – Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre	2.842	2.006
Rio Grande do Sul	FURG – Universidade Federal do Rio Grande	7.972	1.969

Fonte: elaborado e revisado pela autora (2025).

Quadro 18 – Amostra Final Selecionada de 15 Universidades Federais

Macrorregião	Categoria de Porte	Universidade Selecionada (Sigla)	Ano de Fundação
Norte	Grande	Universidade Federal do Pará (UFPA)	1960
	Médio	Universidade Federal de Rondônia (UNIR)	1982
	Pequeno	Universidade Federal do Oeste do Pará (UFOPA)	2009
Nordeste	Grande	Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN)	1960
	Médio	Universidade Federal de Campina Grande (UFCG)	2002
	Pequeno	Universidade Federal do Cariri (UFCA)	2013
Centro-Oeste	Grande	Universidade de Brasília (UnB)	1962
	Médio	Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT)	1970
	Pequeno	Universidade Federal de Rondonópolis (UFR)	2018
Sudeste	Grande	Universidade Federal Fluminense (UFF)	1960

	Médio	Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO)	1979
	Pequeno	Universidade Federal de Itajubá (UNIFEI)	2002
Sul	Grande	Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)	1950
	Médio	Universidade Federal de Pelotas (UFPeI)	1960
	Pequeno	Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre (UFCSPA)	2006

Nota: Seleção baseada na aplicação da metodologia de porte (terceiros regionais) e antiguidade (idade mediana como desempate). Os números de matrícula exatos serão derivados da análise final dos microdados do INEP.

APÊNDICE C – Processos objetos deste estudo

Quadro 01 – Objetos licitados com status e forma de contratação

ÓRGÃO	OBJETO	STATUS	FORMA DE CONTRATAÇÃO
UFPA	Contratação de serviço contínuo de manutenção preventiva e corretiva, com fornecimento e substituição de peças e insumos, dos equipamentos do consultório odontológico da Faculdade de Odontologia da Universidade Federal do Pará (UFPA), para o período de 12 (doze) meses, podendo ser prorrogado, mediante termo aditivo, por igual período, até o limite de 60 (sessenta) meses.	Homologado	Serviço contínuo SEM dedicação exclusiva de mão de obra
	Contratação de Livraria ou Distribuidor especializado, para o fornecimento de materiais bibliográficos nacionais, impressos e novos, disponíveis no mercado interno e materiais bibliográficos importados, impressos e novos, não disponíveis no Brasil.	Homologado	Serviço contínuo SEM dedicação exclusiva de mão de obra
	Coleta, transporte, tratamento, destino e disposição final, ambientalmente adequada, dos resíduos de serviços de saúde (RSS), dos grupos “A”, “B” e “E”, gerados na Cidade Universitária Prof. José da Silveira Netto, nas Unidades da UFPA na Cidade de Belém-PA, bem como nos Campi do Interior no Estado do Pará	Homologado	Serviço contínuo SEM dedicação exclusiva de mão de obra
	Contratação de empresa especializada em manutenção e recarga de extintores de incêndio, por meio de Sistema de Registro de Preços (SRP), para atender às necessidades da UFPA.	Homologado	Sistema de Registro de Preços
	Contratação de serviços de seguro coletivo contra acidentes pessoais/morte acidental, invalidez permanente parcial ou total por acidente, despesas médicas hospitalares e odontológicas	Homologado	Serviço contínuo SEM dedicação exclusiva de mão de obra
	PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE MANUTENÇÃO PREVENTIVA E CORRETIVA DOS APARELHOS DE TRANSPORTE VERTICAL (ATV)	Homologado	Serviço contínuo SEM dedicação exclusiva de mão de obra
UNIR	Cessão onerosa, nos termos da Lei n.º 6.120/1974, para exploração econômica da Cantina II do Campus de Porto Velho, da Fundação Universidade Federal do Estado de Rondônia.	Homologado	Cessão onerosa
	Contratação de serviços continuados, sem dedicação exclusiva de mão de obra, para manutenção preventiva e corretiva de aparelhos de ar-condicionado nas dependências da Universidade Federal de Rondônia - Campus Ariquemes/RO	Homologado	Serviço contínuo SEM dedicação exclusiva de mão de obra
	Contratação de empresa especializada na prestação de serviços de manutenção preventiva e corretiva em condicionadores de ar, para atender às demandas do Campus de Cacoal da Fundação Universidade Federal de Rondônia	Homologado	Serviço contínuo SEM dedicação exclusiva de mão de obra
	Contratação de serviços continuados, sem dedicação de mão de obra exclusiva, para manutenção preventiva e corretiva em condicionadores de ar nas dependências da Universidade Federal de Rondônia em Porto Velho/RO.	Homologado	Serviço contínuo SEM dedicação exclusiva de mão de obra
	Contratação de serviços continuados, sem dedicação exclusiva de mão de obra, de Desinsetização,	Homologado	Serviço contínuo SEM dedicação exclusiva de

	Descupinização, Desalojamento de Aves e Morcegos e Desratização, nas dependências da Universidade Federal de Rondônia.		mão de obra
	Contratação de serviços continuados, sem dedicação exclusiva de mão de obra, de esgotamento de fossa séptica, com uso de bomba a vácuo de anel líquido incluindo transporte e descarte de material, nas dependências da Universidade Federal de Rondônia - Campus Ariquemes, Cacoal, Guajará-Mirim, Ji-Paraná, Presidente Médici, Rolim de Moura, Vilhena, Porto Velho e UNIR-CENTRO, conforme condições e exigências estabelecidas no Edital e anexos	Homologado	Serviço contínuo SEM dedicação exclusiva de mão de obra
	Contratação de serviços contínuos de empresa especializada em Administração, Gerenciamento e Controle de frota, com implantação e operação de sistema informatizado e integrado, via internet, e tecnologia de pagamento por meio de cartão magnético, o fornecimento de peças de reposição, acessórios, socorro mecânico e transporte por guincho dos veículos que compõem a frota, máquinas e equipamentos da Fundação Universidade Federal de Rondônia, conforme edital e anexos.	Homologado	Serviço contínuo SEM dedicação exclusiva de mão de obra
	Contratação de serviços de preparo e fornecimento de refeições (café da manhã, almoço e jantar) para o público discente da Fundação Universidade Federal de Rondônia, incluindo os beneficiários do Programa de Assistência Estudantil da UNIR, cumulada com a concessão administrativa onerosa de uso do espaço físico do Restaurante Universitário do Campus de Porto Velho, com exploração de serviço de venda de refeições para os demais atores da comunidade do campus.	Homologado	Cessão onerosa
UFOPA	Contratação de empresa especializada na prestação de serviços de alimentação e nutrição, por meio da operacionalização e desenvolvimento de todas as atividades envolvidas na produção e distribuição de refeições (almoço e jantar) para os campi de Juruti, Oriximiná, Óbidos, Monte Alegre, Alenquer, Itaituba e Rurópolis da Universidade Federal do Oeste do Pará (UFOPA), conforme condições e exigências estabelecidas no edital e seus anexos.	Homologado	Serviço contínuo SEM dedicação exclusiva de mão de obra
UFRN	Pregão Eletrônico SISRP N°. 90031/2024 - Contratação de serviços de poda e supressão de árvore, extração de tocos de árvores, fornecimento e plantio de grama e capinagem para atender demandas da UFRN pelo período de 12 (doze) meses.	Homologado	Sistema de Registro de Preços
	Pregão Eletrônico SISRP N°. 90065/2024 - Serviços de confecção, montagem e instalação de grades e portões para atender demandas da UFRN pelo período de 12 (doze) meses.	Homologado	Sistema de Registro de Preços
	Pregão Eletrônico SISRP n°. 90052/2024 - Contratação de empresa especializada para prestação de serviço de pintura em paredes internas, externas, pisos, forros e esquadrias	Homologado	Sistema de Registro de Preços
	Pregão Eletrônico SISRP n°. 90067/2024 - Contratação de serviços contínuos de empresa especializada na prestação de serviços de gestão de manutenção preventiva e corretiva de veículos automotores e seus implementos, e de manutenção preventiva e corretiva de máquinas de	Homologado	Sistema de Registro de Preços

	construção civil e agrícolas e seus implementos e equipamentos industriais vinculados, a ser realizado com auxílio de sistema de gestão e informação web fornecido pela empresa prestadora do serviço para		
	Pregão Eletrônico SISRP nº.: 90008/2025 - Contratação de empresa para a prestação de serviços de outsourcing de impressão, cópia e digitalização, com pagamento de franquia mais excedente, sem fornecimento de papel e com cessão de direito de uso de equipamentos e softwares de controle de bilhetagem, prestação de serviços de manutenção preventiva e corretiva com fornecimento de peças e suprimentos pelo período de 48 meses, em atendimento às demandas da UFRN.	Suspensão	Sistema de Registro de Preços
UFCG	Contratação de serviços continuados de manutenção corretiva de ar-condicionado e aparelhos refrigerados, com substituição de peças, de forma parcelada e por demanda, nos prédios de interesse do CCJS/UFCG-Campus de Sousa/PB.	Homologado	Serviço contínuo SEM dedicação exclusiva de mão de obra
	Contratação de serviços de empresa especializada na prestação dos serviços de apoio administrativo, com a disponibilização de mão de obra em regime de dedicação exclusiva e fornecimento de materiais, ferramentas e equipamentos necessários à prestação dos serviços de forma sustentável para a Universidade Federal de Campina Grande – SEDE.	Homologado	Serviço contínuo COM dedicação exclusiva de mão de obra
	Contratação de serviços de Portaria para o CES, a serem executados com regime de dedicação exclusiva de mão de obra.	Anulado	Serviço contínuo COM dedicação exclusiva de mão de obra
	Contratação de manutenção corretiva e preventiva de 4 (quatro) geradores de energia.	Homologado	Serviço NÃO continuado
	Contratação de serviços de Portaria para o CES, a serem executados com regime de dedicação exclusiva de mão de obra.	Homologado	Serviço contínuo COM dedicação exclusiva de mão de obra
	Concessão onerosa de uso de espaço público (BOX A1/A2) para exploração de serviço de lanchonete no Centro de Vivências/CCJS	Homologado	Cessão onerosa
	Concessão de uso oneroso de espaço público com área total de 19,68 m², para prestação do serviço de reprografia, por meio da exploração do serviço comercial de reprografia, cumulada com a concessão onerosa de uso de bem imóvel do Centro de Educação e Saúde da Universidade Federal de Campina Grande.	Homologado	Cessão onerosa
	Prestação do serviço de apoio de alimentação, por meio da exploração do serviço comercial de lanchonete, cumulada com a concessão onerosa de uso de bem imóvel.	Homologado	Cessão onerosa
UFCA	Contratação de serviços contínuos de coleta, transporte, tratamento e destinação final de resíduos perigosos, incluindo o fornecimento de embalagens para cada tipo de resíduo, sob demanda, para a Universidade Federal do Cariri.	Homologado	Serviço contínuo SEM dedicação exclusiva de mão de obra
	Contratação de serviços contínuos de dedetização (desinsetização, desratização e descupinização) nas dependências internas e externas da Universidade Federal do Cariri, para combate e prevenção de insetos alados e rasteiros, assim como de roedores, com fornecimento de toda mão de obra e de todos os materiais e insumos	Homologado	Serviço contínuo SEM dedicação exclusiva de mão de obra

	necessários à execução do objeto contratado.		
UFR	Contratação de empresa especializada em agenciamento de viagens, compreendendo os serviços de cotação, emissão, alteração, reembolsos, cancelamento de passagens (aérea nacional/internacional e terrestre em âmbito intermunicipal e interestadual) e emissão de seguro e serviços correlatos para viagens internacionais, que não estejam contempladas pela Compra Direta, para atender as demandas da Universidade Federal de Rondonópolis.	Homologado	Serviço contínuo SEM dedicação exclusiva de mão de obra
UNB	O objeto da presente licitação é a contratação de empresa especializada nos serviços de construção de cercamento e fornecimento de portões para o Parque de Inovação e Sustentabilidade do Ambiente Construído – PISAC, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas neste Edital e seus anexos.	Prejudicado	Serviço NÃO continuado
	Contratação de serviços continuados de Apoio e Copeiragem, a serem executados com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas no Edital e seus anexos.	Homologado	Serviço contínuo COM dedicação exclusiva de mão de obra
	O objeto da presente licitação é a prestação do serviço de tratador de piscina, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas neste Edital e seus anexos	Homologado	Serviço contínuo COM dedicação exclusiva de mão de obra
UFMT	Contratação de serviços de gerenciamento de manutenção preventiva e corretiva em veículos oficiais (atuais e futuros), bem como em veículos, equipamentos agrícolas, geradores e demais equipamentos à disposição da Fundação Universidade Federal de Mato Grosso – FUFMT	Homologado	Serviço contínuo SEM dedicação exclusiva de mão de obra
	Contratação de serviços contínuos de agenciamento de viagens, compreendendo os serviços especializados de reserva, emissão, marcação, remarcação, cancelamento e reembolso de passagens terrestres nacionais.	Homologado	Serviço contínuo SEM dedicação exclusiva de mão de obra
	Contratação de serviços continuados de limpeza, asseio e conservação, com fornecimento de mão de obra, saneantes, equipamentos/utensílios e materiais de consumo, serviço de manutenção predial e conservação, além de tratadores de animais e manutenção de adequadas condições de salubridade e higiene nas dependências e edificações da instituição, com a finalidade de atender às demandas do Centro de Pesquisa em Animais Silvestres (CEMPAS) e Biotério Central da UFMT.	Homologado	Serviço contínuo COM dedicação exclusiva de mão de obra
	Contratação de empresa especializada na prestação de serviços de limpeza de reservatórios e caixas d'água, para atender as demandas da Fundação Universidade Federal de Mato Grosso - FUFMT.	Homologado	Sistema de Registro de Preços
	Contratação de serviços contínuos de limpeza e conservação de piscina e manutenção dos equipamentos correlatos, para atender as demandas da Fundação Universidade Federal de Mato Grosso - FUFMT.	Homologado	Serviço contínuo SEM dedicação exclusiva de mão de obra
	Registro de preços para futura e eventual contratação de empresa especializada em atividades logísticas de organização e execução, suporte e acompanhamento de eventos para atender as demandas da Gerência de Graduação e Extensão da Fundação Universidade Federal	Homologado	Sistema de Registro de Preços

	de Mato Grosso – FUFMT, Campus Universitário do Araguaia		
	Contratação de empresa especializada em serviço comum de engenharia para revitalização de quadra poliesportiva do Bloco CAIC, da Universidade Federal de Mato Grosso, Campus de Sinop.	Homologado	Serviço NÃO continuado
UFF	Contratação de empresa especializada em serviço de mão de obra em alimentação coletiva, com dedicação exclusiva e de forma continuada, por meio de operacionalização e desenvolvimento das atividades de apoio envolvidas na produção e distribuição de refeições do Restaurante Universitário (RU) e seus refeitórios externos, vinculados à Pró-reitora de Assuntos Estudantis (PROAES) da UFF, bem como das Unidades de Alimentação e Nutrição do COLUNI.	Homologado	Serviço contínuo COM dedicação exclusiva de mão de obra
	Contratação de prestação de serviços continuados de Apoio Operacional, Educacional, Administrativo e logístico, com cessão de mão obra, em diversas unidades acadêmicas e administrativas da UFF.	Revogado	Serviço contínuo COM dedicação exclusiva de mão de obra
	Contratação de serviços contínuos de Cessão de Mão de Obra nas atividades de Portaria, Zeladoria e Bombeiros Civis e outras, nas unidades da Universidade Federal Fluminense de Volta Redonda, Angra dos Reis, Petrópolis, Nova Friburgo, Cachoeira de Macacu, Iguaçu Grande, Rio das Ostras, Macaé, Campos dos Goytacazes, e Santo Antônio de Pádua (RJ).	Homologado	Serviço contínuo COM dedicação exclusiva de mão de obra
	Contratação de serviços contínuos de Cessão de Mão de Obra nas atividades de Portaria, Zeladoria e Bombeiros Civis e outras, nas unidades da Universidade Federal Fluminense de Niterói-RJ	Homologado	Serviço contínuo COM dedicação exclusiva de mão de obra
	Contratação de empresa para prestação de serviços de operação, limpeza, manutenção preventiva e corretiva com fornecimento de peças do sistema de ar central, tipo Chiller, Self, VRF e Multisplit (Splitão) nas dependências da UFF, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas neste instrumento, a serem executados com regime de dedicação exclusiva de mão de obra.	Suspenso	Serviço contínuo COM dedicação exclusiva de mão de obra
	Contratação de Serviços Informatizados para Venda, Distribuição e Controle de ingressos de eventos, por intermédio de softwares específicos instalados nas bilheteiras do Centro de Artes UFF, com fornecimento de todo suporte técnico e de manutenção necessários, inclusive com materiais e equipamentos.	Revogado	Serviço contínuo SEM dedicação exclusiva de mão de obra
	Contratação de serviços com mão de obra dedicada nas funções de apoio operacional de Auxiliar de Saúde Bucal, Auxiliar de Necrópsia e Auxiliar de Biotério no Instituto Biomédico, Faculdade de Odontologia, Instituto de Saúde de Nova Friburgo, Casq, da Universidade Federal Fluminense.	Homologado	Serviço contínuo COM dedicação exclusiva de mão de obra
	Contratação de empresa especializada para a prestação de serviços técnicos de manutenção corretiva e preventiva em plataformas elevatórias de diversas capacidades, com fornecimento total de peças, componentes, instalados em diversas Unidades da Universidade Federal Fluminense, localizadas no Estado do Rio de Janeiro.	Homologado	Serviço contínuo SEM dedicação exclusiva de mão de obra
	Contratação de empresa especializada, que possua outorga da ANATEL, para prestação de serviços de	Revogado	Serviço contínuo SEM dedicação exclusiva de

	telefonia fixo comutada (STFC), considerando uma solução tecnológica de telefonia com PABX Virtual, hospedada em nuvem, com tráfego ilimitado para ligações locais e nacionais, fixo-fixo e fixo- móvel.		mão de obra
	Contratação de serviços de controle de vetores, pragas urbanas e insetos nas instalações da UFF, municípios de Niterói, Volta Redonda, Angra dos Reis, Nova Friburgo, Petrópolis, Cachoeira de Macacu, Santo Antônio de Pádua, Rio das Ostras, Macaé, Campos dos Goytacazes e Iguaba Grande (RJ), contemplando descupinização, desratização, desinsetização, controle de pombos, remoção de abelhas, vespas e marimbondos, e assemelhados em caráter preventivo e corretivo.	Homologado	Serviço contínuo SEM dedicação exclusiva de mão de obra
	Contratação de serviços contínuos de gestão integrada, na modelagem <i>facilities</i> , com dedicada exclusiva de mão de obra, fornecimento de materiais e serviços diversos sob demanda, para atender as necessidades na unidade da Fazenda Escola de Cachoeira de Macacu, da Universidade Federal Fluminense.	Homologado	Serviço contínuo COM dedicação exclusiva de mão de obra
	Contratação de empresa especializada para a prestação de serviços técnicos engenharia não continuados de manutenção corretiva dos equipamentos de transporte vertical de diversas capacidades, com fornecimento total de peças, componentes, certificações de segurança e materiais de consumo, instalados em diversas Unidades da Universidade Federal Fluminense, localizadas no Estado do Rio de Janeiro.	Homologado	Serviço NÃO continuado
	Contratação de empresa especializada, que possua outorga da ANATEL, para prestação de serviços de telefonia fixo comutada (STFC), considerando uma solução tecnológica de telefonia com PABX Virtual, hospedada em nuvem, com tráfego ilimitado para ligações locais e nacionais, fixo-fixo e fixo- móvel.	Homologado	Serviço contínuo SEM dedicação exclusiva de mão de obra
	Contratação de empresa especializada na execução de instalações elétricas prediais	Homologado	Serviço contínuo SEM dedicação exclusiva de mão de obra
	Contratação de prestação de serviços continuados de Apoio Operacional, Educacional, Administrativo e logístico, com cessão de mão obra, em diversas unidades acadêmicas e administrativas da UFF, no estado do Rio de Janeiro.	Homologado	Serviço contínuo COM dedicação exclusiva de mão de obra
	Contratação de Serviços Informatizados para Venda, Distribuição e Controle de ingressos de eventos, por intermédio de softwares específicos instalados nas bilheterias do Centro de Artes UFF, com fornecimento de todo suporte técnico e de manutenção necessários, inclusive com materiais e equipamentos.	Fracassado	Serviço contínuo SEM dedicação exclusiva de mão de obra
UNIRIO	Contratação, por registro de preços, de empresa especializada na prestação de serviços de coleta, armazenamento, transporte e disposição final ambientalmente adequada de resíduos sólidos para a Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro - UNIRIO, nos termos, condições e exigências estabelecidas no Termo de Referência	Homologado	Sistema de Registro de Preços
	Contratação de empresa especializada em serviços de limpeza através de sucção de dejetos das fossas sépticas das unidades acadêmicas e administrativas da UNIRIO	Suspenso	Sistema de Registro de Preços

	(desobstrução da rede de esgoto, utilizando caminhão com dispositivo de hidrojetamento, incluso o operador e auxiliares), conforme condições e exigências estabelecidas no Termo de Referência.		
	Contratação de serviços de dedetização/desinsetização, desratização, descupinização e controle de pombos, com fornecimento de material, sendo realizado trimestralmente, durante o período de 12 meses, em áreas internas e externas da UNIRIO, visando atender às necessidades de todas as unidades vinculadas à universidade, conforme condições e exigências estabelecidas no Termo de Referência.	Homologado	Serviço contínuo SEM dedicação exclusiva de mão de obra
	Contratação de serviços continuados de limpeza e conservação (multicampi) com fornecimento de materiais de consumo, uniformes, utensílios e equipamentos, a serem executados com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, nos termos da tabela abaixo, conforme condições e exigências estabelecidas no Termo de Referência.	Homologado	Serviço contínuo COM dedicação exclusiva de mão de obra
UNIFEI	Contratação de serviços de empresa especializada para realização de consulta e exames médicos periódicos, da população ativa da UNIFEI lotada em seu Campus de Itabira, conforme condições e exigências estabelecidas no Edital e seus anexos.	Homologado	Serviço contínuo SEM dedicação exclusiva de mão de obra
	Registro de Preços para contratação de empresa especializada para prestação de serviços de locação de PATROL (com operador), RETROESCAVADEIRA (com operador), CAMINHÃO CAÇAMBA (com operador), CAMINHÃO GUINDASTE/MUNCK (com operador) e CAÇAMBA para recolhimento de entulhos, resíduos sólidos e similares no campus Itajubá/MG, conforme condições e exigências do Edital e seus anexos.	Homologado	Serviço contínuo SEM dedicação exclusiva de mão de obra
	Contratação de serviços contínuos de limpeza, higienização e conservação, a serem executados com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, para a UNIFEI, Campus Itajubá, conforme condições e exigências estabelecidas no Edital e seus anexos.	Homologado	Serviço contínuo COM dedicação exclusiva de mão de obra
	Contratação de empresa especializada para prestação de serviços de manutenção preventiva e corretiva, com fornecimento de materiais de consumo, ferramentas, peças, componentes elétricos, eletrônicos e mecânicos, acessórios (ressarcimento) e pessoal técnico qualificado em manutenção, conserto, correção e conservação de elevadores, e plataforma elevatória, instalados na UNIFEI–Campus de Itabira, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas no Edital e anexos.	Homologado	Serviço contínuo SEM dedicação exclusiva de mão de obra
	Contratação de serviços contínuos de transporte intramunicipal para atender ao Campus Itabira da UNIFEI, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas neste Edital e seus anexos.	Homologado	Serviço contínuo SEM dedicação exclusiva de mão de obra
	O objeto da presente licitação é a contratação de serviços de manutenção de veículos (mecânica, elétrica, borracharia, lanternagem, pintura, capotaria e estética) e equipamentos para atender as necessidades da UNIFEI, Campus Itabira, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas no Edital e seus anexos.	Homologado	Serviço contínuo SEM dedicação exclusiva de mão de obra
	Contratação de serviços contínuos de transporte	Homologado	Serviço contínuo SEM

	rodoviário de passageiros e pequenas cargas, conforme condições, quantidades e exigências previstas no Edital e seus anexos.		dedicação exclusiva de mão de obra
UFRGS	Contratação para os serviços especializados em pintura.	Homologado	Sistema de Registro de Preços
	Contratação de prestação do serviço de Operador de Controle Mestre e Projetista de Som, Técnico de Sistemas Audiovisuais e Operador de Controle Mestre, Técnico em montagem, edição e finalização de mídia audiovisual e Técnico de Sistemas Audiovisuais a ser executado com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, para atuar na UFRGS.	Homologado	Serviço contínuo COM dedicação exclusiva de mão de obra
	Contratação de empresa para prestação de serviços de almoxarifado virtual para atender as necessidades da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.	Revogado	Serviço contínuo SEM dedicação exclusiva de mão de obra
	Serviços de Manutenção e Reparação de Computadores e seus Periféricos - Prestados por hora técnica	Homologado	Serviço contínuo SEM dedicação exclusiva de mão de obra
	Contratação da prestação do serviço de Cuidadores em Saúde de natureza contínua, a serem executados com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, para atuarem nas diversas unidades da UFRGS.	Homologado	Serviço contínuo COM dedicação exclusiva de mão de obra
	Contratação de empresa para fornecimento de alimentação para o público em geral e por este custeado, sob a forma de bar/lanchonete/restaurante, através de utilização de espaço público, localizado no Prédio 43466 - setor IV do campus do vale da UFRGS.	Homologado	Cessão onerosa
	Contratação de serviços de engenharia de alvenaria e concretagem	Fracassado	Sistema de Registro de Preços
	Contratação de empresa para fornecimento de alimentação para o público em geral e por este custeado, sob a forma de bar /lanchonete, através de utilização de espaço público, localizado na Escola de Administração da UFRG	Homologado	Cessão onerosa
	Contratação de Serviços de Telefonia Fixa através de entroncamento SIP para a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), a serem executados sem regime de dedicação exclusiva de mão de obra.	Suspensão	Serviço contínuo SEM dedicação exclusiva de mão de obra
	Registro de preços para contratação de serviços de engenharia de confecção e de instalação de corrimões e guarda-corpos em aço galvanizado para atender às necessidades da Superintendência de Infraestrutura (SUINFRA) da UFRGS	Homologado	Sistema de Registro de Preços
	Contratação de serviços de manutenção preventiva e corretiva nos sistemas de ar-condicionado centrais com circuitos com água das unidades CREAL, CESUP, Salão de Atos e Planetário, com fornecimento de peças, atendimento de chamados no sistema 24x7 e operação assistida.	Homologado	Serviço contínuo SEM dedicação exclusiva de mão de obra
	Prestação do serviço de copeiragem e cozinha, de natureza contínua, a serem executados com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, para atuarem nas diversas unidades da UFRGS.	Homologado	Serviço contínuo COM dedicação exclusiva de mão de obra
	Contratação de empresa para modernização completa dos elevadores de passageiros da Faculdade de Biblioteconomia e Jornalismo (FABICO) da	Homologado	Serviço NÃO continuado

	Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS.		
	Contratação de empresa para prestação de serviços de almoxarifado virtual para atender as necessidades da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.	Homologado	Serviço contínuo SEM dedicação exclusiva de mão de obra
	Contratação de serviços de manutenção predial, de natureza contínua, com dedicação exclusiva de mão de obra, visando atender demanda da UFRGS.	Homologado	Serviço contínuo COM dedicação exclusiva de mão de obra
	Registro de preços para contratação de serviço de engenharia de telhados para atender às necessidades da Superintendência de Infraestrutura (SUINFRA) da UFRGS.	Homologado	Sistema de Registro de Preços
	Contratação de serviços contínuos de preparação e fornecimento de refeições, incluindo: a produção das refeições, a entrega destas prontas e a sua distribuição para o Campus Litoral Norte (CLN) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)	Revogado	Serviço contínuo SEM dedicação exclusiva de mão de obra
	Contratação de serviços de engenharia de manutenção preventiva, manutenção corretiva e serviços de troca de peças da caldeira do CREAL e geradores de água quente do centro natatório da ESEFID	Homologado	Serviço contínuo SEM dedicação exclusiva de mão de obra
UFPel	Registro de preços para serviço de hidrojateamento de alta pressão e sucção por alto vácuo em redes de esgoto, caixas de gordura, fossas sépticas, tubulações e bueiros	Homologado	Sistema de Registro de Preços
	Contratação de serviços contínuos de vigilância armada, a serem executados com regime de dedicação exclusiva de mão de obra	Homologado	Serviço contínuo COM dedicação exclusiva de mão de obra
UFCSPA			

Fonte: elaborado e revisado pela autora, com pequenas correções ortográficas (2026).