

idp

idn

MESTRADO PROFISSIONAL

EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

**O ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR NAS CONTRATAÇÕES DE
SERVIÇOS DE ASSEIO, LIMPEZA E CONSERVAÇÃO NO
GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL:** ENTRE A INTENÇÃO
NORMATIVA E A PRÁTICA ADMINISTRATIVA

RENATA LISBÔA RIBEIRO NEGRÊDO

Brasília-DF, 2025

RENATA LISBÔA RIBEIRO NEGRÊDO

**O ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR NAS
CONTRATAÇÕES DE SERVIÇOS DE ASSEIO, LIMPEZA E
CONSERVAÇÃO NO GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL:
ENTRE A INTENÇÃO NORMATIVA E A PRÁTICA
ADMINISTRATIVA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Administração Pública, do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre.

Orientador

Professor Doutor Victor Aguiar Jardim de Amorim

Brasília-DF 2025

RENATA LISBÔA RIBEIRO NEGRÊDO

O ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR NAS CONTRATAÇÕES DE SERVIÇOS DE ASSEIO, LIMPEZA E CONSERVAÇÃO NO GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL: ENTRE A INTENÇÃO NORMATIVA E A PRÁTICA ADMINISTRATIVA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Administração Pública, do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre.

Aprovado em 27 / 06 / 2025

Banca Examinadora

Prof. Dr. Victor Aguiar Jardim de Amorim - Orientador

Prof. Dr. Milton de Souza Mendonça Sobrinho

Prof. Dr. Felipe César Lapa Boselli

Código de catalogação na publicação – CIP

N385e Negrêdo, Renata Lisbôa Ribeiro

O estudo técnico preliminar nas contratações de serviços de asseio, limpeza e conservação no Governo do Distrito Federal: entre a intenção normativa e a prática administrativa / Nome da ordem direta. — Brasília: Instituto Brasileiro Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, 2025.

137 f. : il.

Orientador: Prof. Dr. Victor Aguiar Jardim de Amorim

Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) — Instituto Brasileiro Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP, 2025.

1. Estudo técnico preliminar. 2. Contratações. 3. Governança. 4. Licitações. I.Título

CDD 351

Elaborada pela Biblioteca Ministro Moreira Alves

DEDICATÓRIA

À minha família, em especial ao meu marido Adriano, por ter me apoiado nesse momento importante.

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, sou grata a Deus e a Nossa Senhora, por me guiarem ao longo desses 2 anos de estudo, muita escrita e outros desafios, profissionais e pessoais, que poderiam ter me desviado do caminho.

Agradeço ao meu marido, Adriano e à minha filha, Carolina, por me incentivarem e compreenderem as minhas ausências ao longo dessa jornada.

Aos meus pais por sempre serem fonte de incentivo.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Victor Amorim, pelo conhecimento, orientação, paciência e, porque não, compreensão. Minha sincera gratidão.

Sem me esquecer dos meus amigos de vida pelo apoio. Em especial, à Cibely, pela insistência em fazer o Mestrado, e à Soraia, por estar sempre disposta a ajudar.

Aos meus colegas de trabalho e do mestrado, sempre pela compreensão e ensinamentos

Ao Daniel Riehl, Secretário Executivo de Contratos por me autorizar e disponibilizar os processos para realização do presente trabalho.

Sem me esquecer de Fabrizzia Mainier e Bárbara Amorim, pela paciência e não medirem esforço para a disponibilização dos processos eletrônicos.

Ao Elsi e ao Maurício da Gerência de Gestão de Documentos e Acervo, por toda disposição para procurar os processos físicos e digitalizar.

Aos membros da Banca, pela disponibilidade e interesse pelo tema.

A todos aqueles que de algum modo contribuíram para esta linda jornada.

RESUMO

NEGRÊDO, R.L.R. O Estudo Técnico Preliminar nas Contratações de Serviços de Asseio, Limpeza e Conservação no Governo do Distrito Federal: entre a Intenção Normativa e a Prática Administrativa. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília. 2025

Esta dissertação investiga a trajetória do Estudo Técnico Preliminar (ETP) nas contratações corporativas de serviços de asseio, limpeza e conservação no Governo do Distrito Federal (GDF), no período de 2011 a 2024. Trata-se de uma pesquisa de natureza aplicada, abordagem qualitativa e caráter descritivo, estruturada como estudo de caso. Foram analisados documentos oficiais referentes a três ciclos licitatórios, contemplando a evolução normativa da Lei Federal nº 8.666/1993 até a Lei Federal nº 14.133/2021. Os resultados evidenciam avanços graduais no planejamento das contratações, que passou de um modelo incipiente para práticas mais estruturadas, com maior integração à governança e incorporação de requisitos técnicos, jurídicos e gerenciais. Verificou-se, contudo, que em muitos casos o ETP ainda é tratado de forma meramente formal, sem análise substantiva da demanda ou alinhamento a indicadores de desempenho. Conclui-se que a efetividade do ETP está condicionada à sua qualidade técnica e à integração institucional, sendo determinante para a eficiência, transparência e sustentabilidade das contratações públicas.

Palavras chave: Estudo Técnico Preliminar; Planejamento de Contratações; Governança; Licitações.

ABSTRACT

This dissertation investigates the trajectory of the Preliminary Technical Study (PTS) in corporate contracting for cleaning and maintenance services in the Federal District Government (GDF), from 2011 to 2024. This is an applied study with a qualitative and descriptive approach, structured as a case study. Official documents referring to three bidding cycles were analyzed, covering the normative evolution from Law No. 8.666/1993 to Law No. 14.133/2021. The results show gradual progress in contract planning, which has moved from an incipient model to more structured practices, with greater integration into governance and the incorporation of technical, legal and managerial requirements. It was found, however, that in many cases ETP is still dealt with in a merely formal manner, without substantive analysis of demand or alignment with performance indicators. The conclusion is that the effectiveness of the ETP is dependent on its technical quality and institutional integration, and is a determining factor in the efficiency, transparency and sustainability of public procurement.

Keywords: Preliminary Technical Study; Public Procurement Planning; Governance; Public Bidding.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ARP	Ata de Registro de Preços
CADTERC	Caderno Técnico de Serviços de Limpeza do Estado de São Paulo
CCT	Convenção Coletiva de Trabalho
COESG	Coordenação de Execução de Contratos de Serviços Gerais
DF	Distrito Federal
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
EPI	Equipamentos de Proteção Individual
ETP	Estudo Técnico Preliminar
GDF	Governo do Distrito Federal
IN	Instrução Normativa
NT	Nota Técnica
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PB	Projeto Básico
PE	Pregão Eletrônico
PDRAE	Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
PGDF	Procuradoria-Geral do Distrito Federal
SCG	Subsecretaria de Compras Governamentais
SEEC/DF	Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal
SFCC	Sistema de Fiscalização de Contratos Corporativos
SEGES	Secretaria de Gestão
SEI-GDF	Sistema Eletrônico de Informações do Governo do Distrito Federal
SEPLAG/DF	Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão do Distrito Federal
SEE/DF	Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal
SEPLAN	Secretaria de Estado de Planejamento e Orçamento do Distrito Federal
SETIC	Secretaria Executiva de Tecnologia da Informação e Comunicação

SFCC	Sistema de Fiscalização de Contratos Corporativos
SUCORP	Subsecretaria de Gestão de Contratos Corporativos
SULOG	Subsecretaria de Logística
SUPRI	Subsecretaria de Suprimentos
TA	Termo Aditivo
TCDF	Tribunal de Contas do Distrito Federal
TCU	Tribunal de Contas da União
TIC	Tecnologia da Informação e Comunicação
TR	Termo de Referência
UNGECE	Unidade de Gestão de Contratos Especializados

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1

Relação entre governança e gestão

29

Figura 2

Fases do processo de contratação pública

34

Figura 3

Organograma da Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal

62

Figura 4

Organograma da Subsecretaria de Gestão de Contratos Corporativos

65

LISTA DE TABELAS

Tabela 1

Quadro comparativo de governança nas contratações públicas

45

Tabela 2

Contratos gerados nos ciclos de 2011 e 2017

54

Tabela 3

Matriz de opções metodológicas por objetivo específico da dissertação

57

Tabela 4

Contratos corporativos de asseio, limpeza e conservação em vigência atualmente

66

Tabela 5

Contratos corporativos de asseio, limpeza e conservação – ciclo 2011

75

Tabela 6

Painel comparativo dos contratos por lote – ciclo 2011

86

Tabela 7

Contratos corporativos de asseio, limpeza e conservação – ciclo 2017

94

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO 17

2. REFERENCIAL TEÓRICO26

2.1 A REFORMA GERENCIAL BRASILEIRA	26
2.2 GOVERNANÇA E GESTÃO DE COMPRAS NO BRASIL	28
2.3 A EVOLUÇÃO NORMATIVA E O PAPEL ESTRATÉGICO DO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS	31
2.4 A TERCEIRIZAÇÃO DE SERVIÇOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	37
2.5 A MODELAGEM DAS LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS	42

3. METODOLOGIA..... 48

4. CONTEXTUALIZAÇÃO INSTITUCIONAL 61

4.1 O GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL	61
4.2 O HISTÓRICO DE CENTRALIZAÇÃO DE COMPRAS E CONTRATAÇÕES NO GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL	62
4.2.1 GESTÃO CENTRALIZADA DE CONTRATOS CORPORATIVOS	64
4.2.2 OS CONTRATOS CORPORATIVOS DE LIMPEZA, ASSEIO E CONSERVAÇÃO	66

5. PLANEJAMENTO DAS CONTRATAÇÕES DE ASSEIO, LIMPEZA E CONSERVAÇÃO DO GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL..... 69

5.1 ANÁLISE DO CICLO CONTRATUAL DE 2011: ANTES DA OBRIGATORIEDADE DO ETP	70
5.1.1 CONTRATO Nº 17/2013 - LOTE 01 - REAL JG SERVIÇOS GERAIS EIRELI	76
5.1.2 CONTRATO Nº 18/2013 - LOTE 02 - SERVEGEL – APOIO ADMINISTRATIVO E SUPORTE OPERACIONAL LTDA	77
5.1.3 CONTRATO Nº 19/2013 - LOTE 03 - SERVEGEL – APOIO ADMINISTRATIVO E SUPORTE OPERACIONAL LTDA	78
5.1.4 CONTRATOS Nº 14/2014, 15/2014 E 16/2014 - LOTE 04	78
5.1.5 CONTRATO Nº 14/2014 – REAL JG SERVIÇOS GERAIS EIRELI	78
5.1.6 CONTRATO Nº 15/2014 – SERVEGEL – APOIO ADMINISTRATIVO E SUPORTE OPERACIONAL LTDA.....	79

SUMÁRIO

5.1.7	CONTRATO Nº 16/2014 – REAL JG SERVIÇOS GERAIS EIRELI	79
5.1.8	CONTRATO Nº 20/2013 – LOTE 05 – SERVEGEL – APOIO ADMINISTRATIVO E SUPORTE OPERACIONAL LTDA	80
5.1.9	CONTRATO Nº 23/2013 – LOTE 08 – MANCHESTER SERVIÇOS LTDA	81
5.1.10.	CONTRATO Nº 25/2013 – LOTE 09 - REAL JG SERVIÇOS GERAIS EIRELI	82
5.1.11	CONTRATO Nº 26/2013 – LOTE 10 – SERVEGEL – APOIO ADMINISTRATIVO E SUPORTE OPERACIONAL LTDA	82
5.1.12	CONTRATO Nº 13/2014 – LOTE 11 – SERVEGEL – APOIO ADMINISTRATIVO E SUPORTE OPERACIONAL LTDA	83
5.1.13	ANÁLISE DO CICLO	84
5.2	ANÁLISE DO CICLO CONTRATUAL DE 2017: FASE DE TRANSIÇÃO NORMATIVA.....	88
5.2.1	CONTRATO Nº 40.241/2019 – LOTE 01 – GLOBAL SERVIÇOS E COMÉRCIO LTDA	94
5.2.2	CONTRATO Nº 40.234/2019 – LOTE 02 – INTERATIVA FACILITIES LTDA	95
5.2.3	CONTRATO Nº 40.236/2019 – LOTE 03 – REAL JG SERVIÇOS GERAIS EIRELI	95
5.2.4	CONTRATO Nº 40.240/2019 – LOTE 04 – REAL JG SERVIÇOS GERAIS EIRELI	96
5.2.5	CONTRATO Nº 40.237/2019 - LOTE 05 - REAL JG SERVIÇOS GERAIS EIRELI	97
5.2.6	CONTRATO Nº 40.238/2019 - LOTE 06 - REAL JG SERVIÇOS GERAIS EIRELI	98
5.2.7	CONTRATO Nº 40.239/2019 - LOTE 07 - REAL JG SERVIÇOS GERAIS EIRELI	98
5.2.8	CONTRATO Nº 40.235/2019 - LOTE 08 - INTERATIVA FACILITIES LTDA	99
5.2.9	CONTRATO Nº 40.242/2019 – LOTE 09 – GLOBAL SERVIÇOS E COMÉRCIO LTDA	99
5.2.10	CONTRATO Nº 40.243/2019 – LOTE 10 – GLOBAL SERVIÇOS E COMÉRCIO LTDA	100
5.2.11	CONTRATO Nº 40.233/2019 – LOTE 11 – INTERATIVA FACILITIES LTDA	100
5.2.12	ANÁLISE DO CICLO.....	101

SUMÁRIO

5.3 O AVANÇO DE 2024: ETP COMO EIXO DA GOVERNANÇA CONTRATUAL	103
--	-----

5.3.1 ANÁLISE DO CICLO	106
------------------------------	-----

5.4 ANÁLISE COMPARATIVA DOS CICLOS DE CONTRATAÇÃO (2011, 2017 E 2024): UMA TRAJETÓRIA DE AMADURECIMENTO DO PLANEJAMENTO NO GDF	107
--	-----

5.4.1 CICLO 2011 – PREDOMÍNIO DA REATIVIDADE E FRAGILIDADE NO PLANEJAMENTO:	107
---	-----

5.4.2 CICLO 2017 – TRANSIÇÃO NORMATIVA E PLANEJAMENTO INTERMEDIÁRIO:	108
--	-----

5.2.3 CICLO 2024 – CONSOLIDAÇÃO DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E DA GOVERNANÇA:	109
--	-----

6. CONCLUSÃO	111
--------------------	-----

REFERÊNCIAS	115
-------------------	-----

APÊNDICES	127
-----------------	-----



1

INTRODUÇÃO

As contratações públicas são instrumentos importantes para o desenvolvimento de um país. No caso do Brasil, é através de um sistema normativo (ordenamento jurídico) de escolha de fornecedores que o Estado adquire bens e contrata serviços necessários tanto para o seu próprio funcionamento, quanto para implementação de políticas públicas. Por meio das contratações públicas, considerando o montante significativo de recursos financeiros aplicados, é possível promover o desenvolvimento das empresas nacionais em suas mais diversas configurações, contribuindo, assim, para a geração de empregos, aumento de renda e o crescimento regional.

Assim, autores como Thorstensen e Giesteira (2021) destacam que a contratação pública, além de sua função operacional, configura uma verdadeira política de Estado, denominada de “política de compras governamentais”. Tais políticas, implementadas por meio de processos licitatórios, operam como mecanismo de indução econômica, modernização administrativa e concretização de direitos sociais, sobretudo quando orientadas por critérios técnicos e alinhadas aos princípios constitucionais da Administração Pública.

Retomando ao contexto jurídico, segundo Pedra (2022), as contratações públicas fazem parte de um *microssistema normativo*. Para melhor esclarecer a significado do *sistema normativo*, pode-se definir como um conjunto de enunciados normativos, normas e institutos interdependentes e que identificam o próprio sistema (ordenamento jurídico). Nesta esteira, a interligação dos elementos constitutivos do sistema faz com que, caso haja mudança em um deles, os outros recebam influxos, podendo, inclusive, ser alterados, mas sempre limitado pelo conjunto, cujas balizas são definidas em virtude dos objetivos que se deseja alcançar.

Como parte deste microssistema normativo de compras públicas, o marco constitucional¹ brasileiro se dá, especialmente, em

¹ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasil: Presidência da República, 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 14 abr. 2024.

seus art. 22, inciso XXVII, que atribui à União a competência privativa para legislar sobre normas gerais de licitação e contratação, e art. 37, *caput* e inciso XXI, estabelece os fundamentos jurídicos das contratações públicas, ou seja, impõe à Administração Pública a observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, determinando que as contratações sejam realizadas mediante processo licitatório que assegure igualdade de condições e selecione a proposta mais vantajosa.

A doutrina especializada, como exposto por Amorim (2021), define a licitação como o procedimento administrativo destinado à seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, por meio de uma sequência ordenada de atos praticados por agentes públicos, ou a eles equiparados, e particulares que assegura isonomia entre os licitantes e promove a moralidade e a eficiência nas contratações públicas.

Ante a importância de seus desdobramentos, se conclui que as contratações representam uma área muito relevante e estratégica na esfera pública e, ao mesmo tempo, delicada, pois, ainda que seja considerada uma atividade-meio, ostenta cunho finalístico, uma vez que a maioria das políticas públicas são implementadas através de contratações e aquisições.

Nos últimos trinta anos, o Brasil passou por movimentações consideráveis em sua legislação sobre licitações e contratos. Através da Lei Federal nº 8.666/1993², que consagrou a lógica do menor preço como critério de seleção da proposta mais vantajosa, porém, foi omissa quanto aos procedimentos de planejamento das contratações públicas, ou seja, deu mais ênfase à seleção de fornecedores. Ao longo de sua vigência, foram editados alguns normativos, por parte do Governo Federal, no sentido de corrigir tal lacuna.

Evidencia-se, assim, que a falta de planejamento pode acarretar problemas de toda ordem, com destaque para o desperdício de dinheiro público, uma vez que, sem tal instrumento, não há comprovação da utilidade da contratação, dos quantitativos a serem demandados e muito menos se o objeto a ser contratado realmente condiz com realidade daquele órgão. Não são poucos os relatos em que

² BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. [S. l.], 22. jun. 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm. Acesso em: 13 mar. 2024.

o Erário foi aviltado por conta de aquisições mal planejadas, nas quais não foram, sequer, considerados requisitos elementares como, por exemplo, adaptação de locais de instalação, compatibilidade de equipamentos, entre outros. Ou seja, a ausência de diretrizes mais claras sobre a fase preparatória resultou, ao longo da vigência da antiga Lei de Licitações, em contratações deficientes quanto à caracterização da necessidade, dimensionamento inadequado dos objetos contratados e desperdício de recursos públicos.

Diante de tantos danos à administração pública, o planejamento das contratações se torna ainda mais importante, além de ser considerada uma das etapas mais críticas da gestão pública contemporânea. Destarte, conforme Amorim (2021), o planejamento da contratação pode ser compreendido como busca de atendimento das necessidades da Administração, baseada em dados e informações verificáveis, a fim de alicerçar a justificativa da demanda e a delimitação das especificações e condições de fornecimento ou prestação do objeto.

A fase preparatória, enfaticamente disciplinada na mais recente Lei de Licitações e Contratos Administrativos³, estabelece ser o Estudo Técnico Preliminar (ETP) um instrumento essencial para assegurar racionalidade, economicidade e transparência nos processos licitatórios. Contudo, na prática administrativa cotidiana, especialmente em contratações envolvendo objetos comuns, a elaboração do ETP tem se revelado, por vezes, etapa meramente formal, distante do propósito do artefato, qual seja, de levantar e analisar as soluções aptas ao atendimento da necessidade pública.

Na prática cotidiana, entretanto, particularmente em contratações voltadas a objetos considerados padronizados, como os serviços de asseio, limpeza e conservação, observa-se que a elaboração do ETP nem sempre cumpre a sua finalidade. Muitas vezes, o documento assume caráter meramente formal, com conteúdo genérico ou insuficiente, sem agregar valor efetivo ao processo decisório da Administração.

No âmbito do Governo do Distrito Federal (GDF), as contratações corporativas desses serviços representam um dos maiores desafios

³ BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1 de abril de 2021.** Lei de Licitações e Contratos Administrativos. [S. l.], 1 abr. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 13 mar. 2024

logísticos e administrativos, dado o número de unidades atendidas, a rotatividade da mão de obra e o volume de recursos envolvidos. Atualmente, existem 10 (dez) contratos corporativos deste tipo ativos, com dedicação exclusiva de mão de obra, abrangendo fornecimento de materiais, insumos e equipamentos, que atendem 707 (setecentos e sete) localidades distribuídas por todo o território do Distrito Federal. Esses contratos atendem à Administração direta, autárquica e fundacional, com exceção das pastas de saúde e educação, movimentando aproximadamente R\$ 106 milhões anuais e empregando mais de mil trabalhadores.

Apesar de a nova legislação de contratações públicas ter entrado em vigor em abril de 2021, foi somente a partir de 02 de janeiro de 2024, conforme Decreto Distrital nº 44.613/2023⁴, que a norma passou a ser efetivamente a ser aplicada em todas as contratações da Administração direta, autárquica e fundacional do Distrito Federal. Contudo, a etapa de planejamento das contratações começou a ser utilizada no GDF para serviços executados de forma indireta a partir da publicação do Decreto Distrital nº 38.934/2018⁵, que recepciona a Instrução Normativa (IN) nº 05/2017, ou seja, o planejamento das contratações passa a ser um requisito a ser perseguido com o objetivo de melhorar o gasto público.

Diante da magnitude da contratação e execução desses serviços, o Estudo Técnico Preliminar revela-se um instrumento primordial para levantar dados como a quantidade de órgãos e locais a serem atendidos, o dimensionamento da área a ser limpa, o fluxo de pessoas por unidade, os recursos humanos e materiais necessários, entre outras variáveis relevantes à formatação contratual. A uniformização e consistência desses dados são fundamentais, principalmente levanto

⁴ DISTRITO FEDERAL. **Decreto nº 44.613, de 12 de junho de 2023**. Fixa o regime de transição de que trata o art. 191 da [Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021](#), alterado [pela Medida Provisória nº 1.167, de 31 de março de 2023](#), no âmbito da Administração Pública direta, autárquica e fundacional do Distrito Federal, e dá outras providências. [S. l.], 13 jun. 2023. Disponível em: https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/265fc83260944bca8f526e9e9b7643c4/Decreto_44613_12_06_2023.html. Acesso em: 30 set. 2024

⁵ DISTRITO FEDERAL. **Decreto nº 38.934, de 15 de março de 2018**. Dispõe sobre a aplicação, no âmbito da Administração Pública Direta e Indireta do Distrito Federal, da Instrução Normativa nº 5, de 25 de maio de 2017, da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. [S. l.], 16 mar. 2018. Disponível em: <https://dflegis.df.gov.br/ato.php?p=decreto-38934-de-15-de-mar%C3%A7o-de-2018>. Acesso em: 28 dez. 2024.

em conta que todos os contratos corporativos decorrem de um único edital.

Desta forma, considerando se tratar de essencial ferramenta de planejamento consoante a lógica estabelecida pela Lei Federal nº 14.133/2021 para a fase preparatória, desponta a pertinência do seguinte problema de pesquisa: **em que medida a adoção do Estudo Técnico Preliminar (ETP) contribui para a qualidade da modelagem das contratações corporativas de serviços de asseio e conservação no âmbito do Governo do Distrito Federal, entre 2011 e 2024?**

Para os fins desta pesquisa, entende-se por modelagem das contratações o conjunto de decisões técnicas e gerenciais que orientam a estruturação da contratação, compreendendo o dimensionamento do objeto, a definição do modelo de execução contratual e o estabelecimento de indicadores de desempenho e performance dos serviços.

O principal objetivo do presente estudo é analisar a evolução do ETP na modelagem das contratações corporativas de serviços de limpeza, asseio e conservação no âmbito do Governo do Distrito Federal, notadamente no que tange ao dimensionamento do objeto, à definição do modelo de execução contratual e ao estabelecimento de indicadores de desempenho e performance dos serviços, no período compreendido entre 2011 e 2024, destacando os desafios enfrentados e as boas práticas adotadas para garantir a conformidade com os princípios estabelecidos pela legislação vigente em cada época.

Para alcançar o objetivo proposto, delineiam-se os seguintes objetivos específicos:

- a) Identificar as contratações corporativas realizadas no âmbito do GDF para serviços de asseio, limpeza e conservação no período de 2011 a 2024 e levantar os dados e documentos desenvolvidos na fase preparatória dos respectivos procedimentos de contratação;**
- b) Analisar a estrutura, o conteúdo técnico e o grau de aderência normativa dos ETPs elaborados a partir de 2018;**
- c) Analisar o tempo médio de tramitação das licitações nos diferentes ciclos estudados;**
- d) Comparar os modelos de contratação corporativa de serviços de asseio, limpeza e conservação no GDF decorrentes de processos com e sem a realização de ETP;**

- e) **Levantar o número e a natureza dos aditivos contratuais celebrados; e**
- f) **Propor recomendações para aprimorar a elaboração e aplicação do ETP nos processos de contratação de serviços de asseio, limpeza e conservação no GDF.**

O estudo da temática se baseia, inicialmente, pelo fato de que o Estudo Técnico Preliminar, exigido pela legislação referente a contratações de serviços a partir da edição da IN nº 05/2017, é ainda recente e pouco explorado. Embora exista vasta produção sobre aspectos jurídicos e doutrinários do ETP, ainda são raros os estudos que investigam empiricamente sua implementação nos entes federados, especialmente com foco em serviços terceirizados padronizados. A proposta de análise comparativa dos ciclos licitatórios de 2011, 2017 e 2024 no GDF permite verificar a evolução do uso do ETP ao longo do tempo, sob diferentes contextos regulatórios e institucionais.

Destaca-se que a escolha do Governo do Distrito Federal se explica por ser uma unidade federativa com estrutura administrativa forte e os serviços de asseio, limpeza e conservação no GDF envolvem um modelo centralizado de contratação, com apenas um edital para dezenas de órgãos, implicando em elevados impactos orçamentário, logístico e gestão, conferindo à função de planejamento contratual um alto grau de criticidade. Desta maneira, um bom planejamento é crucial para assegurar a alocação eficiente de recursos, a qualidade da prestação dos serviços e a minimização de riscos operacionais. O ETP, nesse contexto, é uma ferramenta importante para garantir que a modelagem contratual seja tecnicamente fundamentada e alinhada às necessidades institucionais reais.

Entretanto, a incorporação do ETP à cultura organizacional dos entes subnacionais ainda enfrenta desafios significativos. Em muitos contextos, o ETP é tratado como uma mera formalidade burocrática, elaborado com base em modelos genéricos, sem reflexão técnica aprofundada, sem estudo de mercado ou sem alinhamento com indicadores de desempenho. Essa dissonância entre a intenção normativa e a prática administrativa levanta indagações legítimas sobre a efetividade do ETP como mecanismo de planejamento.

Ainda que a introdução do Estudo Técnico Preliminar como instrumento obrigatório na fase preparatória das contratações públicas pelo GDF represente um avanço normativo relevante, a hipótese que

se investiga é que sua aplicação prática tem se limitado, em grande parte dos casos, ao cumprimento meramente formal das exigências legais, sem que sua elaboração reflita uma análise técnica substantiva e contextualizada da demanda pública.

O recorte temporal adotado na formulação do problema (2011 a 2024) se deve no sentido de viabilizar uma análise comparativa entre as modelagens contratuais desenvolvidas em período no qual a realização de ETP não era normativamente obrigatória (2011 a 2017) e aquelas nas quais a instrução do procedimento licitatório já contou com a adoção do ETP em sua fase preparatória (a partir de 2018). A presente dissertação se propõe a preencher uma lacuna empírica existente na literatura

A partir dessa contestação, a pesquisa busca gerar resultados práticos e aplicáveis, ao propor recomendações baseadas em achados documentais e em boas práticas regulatórias. Ao analisar criticamente a qualidade dos ETPs elaborados, a evolução da sua adoção sobre a modelagem contratual e os obstáculos enfrentados pelos agentes públicos, o estudo busca gerar evidências que possam subsidiar o redesenho de processos, a capacitação de equipes e o fortalecimento institucional das práticas de planejamento. Dessa forma, a dissertação pode ultrapassar os limites do campo acadêmico e se inserir como ferramenta, tanto de apoio à gestão pública quanto à formulação de políticas institucionais mais eficientes e transparentes, capaz de gerar valor público a partir de contratações mais bem estruturadas.

Este trabalho foi estruturado em quatro capítulos. O capítulo 1, é focado no referencial teórico reúne os principais conceitos, marcos normativos e discussões doutrinárias sobre governança, contratações públicas, planejamento na administração pública, e em especial o Estudo Técnico Preliminar (ETP). O capítulo também examina a evolução histórica e normativa do ETP, suas finalidades legais, os requisitos mínimos estabelecidos por normativos federais e distritais, e alguns entendimentos consolidados pelo Tribunal de Contas da União (TCU) sobre sua obrigatoriedade e qualidade técnica.

O capítulo 2 aborda a metodologia aplicada, apresentando os procedimentos adotados para a realização da pesquisa, destacando sua abordagem qualitativa, descritiva e aplicada. São detalhados o objeto de estudo, os instrumentos de coleta e análise de dados, a estratégia de estudo de caso aplicada às contratações corporativas do GDF, bem

como os indicadores e variáveis utilizadas na avaliação dos ETPs e contratos analisados.

Já o capítulo 3, destinado à apresentação das estruturas orgânicas da Secretaria de Estado de Economia e da Subsecretaria de Gestão de Contratos Corporativos e descreve os contratos corporativos de serviços de asseio, limpeza e conservação firmados no âmbito do GDF entre 2011 e 2024.

O capítulo 4 é destinado à interpretação crítica dos dados obtidos a partir da análise documental e da comparação entre os períodos estudados. São discutidas as evidências de uso do ETP como instrumento de planejamento ou como mera formalidade, bem como as barreiras técnicas, burocráticas e institucionais que limitam sua efetividade no contexto distrital.

A conclusão apresenta a síntese dos principais achados da pesquisa, respondendo ao problema de pesquisa e, por fim, propondo recomendações práticas voltadas ao aprimoramento da elaboração e aplicação do ETP no GDF, com indicação de sugestões para estudos futuros que possam aprofundar o conhecimento sobre o tema em outros contextos administrativos.

Por fim, a pesquisa responde a uma lacuna ainda pouco explorada na literatura técnica nacional, que tende a enfatizar os aspectos normativos do ETP, mas carece de análises empíricas sobre sua implementação prática em governos subnacionais. Ao focar especificamente nas contratações corporativas do GDF, esta investigação combina delimitação temática e aplicabilidade direta, características fundamentais de uma pesquisa aplicada de importância acadêmica e institucional.



2

REFERENCIAL TEÓRICO**2.1 A REFORMA GERENCIAL BRASILEIRA**

A administração pública moderna vem sendo progressivamente remodelada por mudanças estruturais e culturais que têm como objetivo promover maior eficiência, transparência, participação e responsabilidade na atuação do Estado. Essa transformação está ancorada em três pilares conceituais e operacionais: reforma gerencial, governança pública e planejamento estratégico. Tais elementos, quando articulados, tornam-se fundamentais para o fortalecimento das capacidades institucionais e para a oferta de serviços públicos mais eficientes e eficazes.

A transição do modelo burocrático para o modelo gerencial se consolidou no Brasil na década de 1990, especialmente com a implementação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), embalada pelas reformas do Estado acontecidas na Europa, principalmente no Reino Unido, e nos Estados Unidos acontecidas durante a década anterior. A proposta visava destituir a administração pública do controle estrito dos processos para a entrega de resultados à sociedade. O modelo, de base gerencial, preconizava eficiência, qualidade dos serviços públicos e foco no cidadão (BRESSER-PEREIRA, 1998).

O PDRAE teve um papel estratégico: reorganizou a estrutura do Governo Federal, melhorando, principalmente, o nível de informação da administração pública e fortaleceu as carreiras de Estado. Também foi responsável pela disseminação de novas formas de gestão orientadas, principalmente, para melhoria do desempenho do setor público. A nova gestão pública tinha uma série de peculiaridades que dizem respeito à necessidade de se ter instrumentos gerenciais e democráticos novos para combater os problemas que o Estado enfrentava naquele momento. (ABRUCIO, 2007)

Segundo Secchi (2010), a reforma gerencial estabeleceu novas formas de organização estatal e introduziu conceitos como avaliação de desempenho, implementação de contratos por resultados e descentralização administrativa. Essas inovações criaram o ambiente

propício para o surgimento do conceito de governança pública, o qual pressupõe uma gestão integrada, participativa e orientada a redes, promovendo a cooperação entre Estado, mercado e sociedade civil.

Para Cardoso (2005), esse modelo de administração tem o objetivo de superar os modelos burocráticos do passado, de forma a incorporar técnicas gerenciais que introduzam na cultura do trabalho público as noções indispensáveis de qualidade, produtividade, resultados, responsabilidade dos funcionários, entre outras. Pautando-se em uma visão democrática, ele afirma que um aparelho de Estado, além de eficiente, deve estar orientado pelos valores gerados pela própria sociedade democrática. (*apud* MIZAEL; MURAD; ANTONIALLI, 2020)

Nesse novo paradigma, o planejamento público adquire papel estratégico e transversal. Mais do que um procedimento técnico, o planejamento se torna um instrumento político, que organiza a ação do Estado em função de suas prioridades, objetivos mensuráveis e critérios de eficácia e efetividade. Mesmo a Constituição Federal de 1988, que já havia consagrado o planejamento como um dos princípios da administração pública (art. 37), reforçado posteriormente pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000⁶), que impôs maior controle, previsibilidade e transparência na alocação dos recursos públicos. A atual Lei de Licitações, por sua vez, estabeleceu o planejamento prévio como etapa obrigatória nos processos de contratação pública, fortalecendo sua centralidade na gestão estatal.

A relação entre administração pública brasileira moderna, governança e planejamento revela a transição de uma estrutura hierárquica com fortes bases patrimonialista e reativa para uma administração pública mais flexível, integrada e orientada à geração de valor público. O sucesso desse modelo depende não apenas de reformas legais, mas também do fortalecimento da cultura institucional e da capacidade estatal de formular e executar políticas eficazes em contextos complexos.

⁶ BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. [S. l.], 5 mai. 2000. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 02 jun. 2025.

2.2 GOVERNANÇA E GESTÃO DE COMPRAS NO BRASIL

Segundo dados da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), as compras públicas correspondem a, aproximadamente, 12% das economias de seus estados-membros, que vão desde a aquisição de material de expediente até a execução de grandes obras, proporção esta que está semelhante ao que ocorre no Brasil.

As compras governamentais podem ser definidas como aquisições de bens e serviços, levadas a cabo por entidades do setor público de um país, em suas diferentes esferas. Tais aquisições destinam-se às diferentes áreas do governo e estão associadas a bens e serviços simples e de baixo custo (como lápis e serviço de impressão), mas envolve também a compra de bens e serviços de maior custo e complexidade (como satélites, aeronaves, plataformas petrolíferas etc.). (THORSTENSEN; GIESTEIRA, 2021)

Assim, diante da importância das compras governamentais para implementação de políticas públicas que gerem alto valor público, se faz necessário que o processo de contratações seja dotado de eficiência, qualidade, celeridade, responsabilidade e transparência. Tais resultados podem ser alcançados através das ferramentas de governança.

Na visão de Martins e Marini (2014), a governança é o processo de um processo de geração de valor público a partir de determinadas capacidades e qualidades institucionais, envolvendo agentes públicos e privados na coprodução de serviços, políticas e bens públicos e a melhoria do desempenho.

Para Pedra (2022), a governança pública é definida como capacidade e habilidade de o governo avaliar, direcionar e monitorar a gestão de políticas e serviços públicos com o objetivo de atender com eficiência as necessidades das demandas sociais, sejam estas de forma coletiva ou individual.

Conforme exposto no conceito, a governança envolve as atividades de **avaliar** o ambiente, os cenários, as alternativas, e os resultados atuais e os almejados, a fim de **direcionar** a preparação e a coordenação de políticas e de planos, alinhando as funções organizacionais às necessidades das partes interessadas; e **monitorar** os resultados, o desempenho e o cumprimento de políticas e planos, confrontando-os com as metas estabelecidas.

Já as atividades básicas de gestão são: **planejar** as operações, com base nas prioridades e os objetivos estabelecidos; **executar** os planos, com vistas a gerar resultados de políticas e serviços; e **controlar** o desempenho, lidando adequadamente com os riscos. (TCU, 2021)

Figura 1 – Relação entre governança e gestão



Fonte: Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU

A governança nas contratações públicas pode ser definida como um conjunto de mecanismos, processos e normas que orientam e regulam as compras públicas, visando garantir que os recursos públicos sejam utilizados de forma eficiente, eficaz e transparente. Na visão de Oliveira e Pisa (2015), a governança efetiva é sustentada pelos pilares da efetividade, transparência, responsabilidade, participação, equidade, conformidade legal e integridade, princípios estes que devem ser incorporados em todos os estágios do processo de contratação.

Em outras palavras, conforme Acórdão nº 2.622/2015 do TCU:

Embora ‘governança das aquisições’ seja um conceito em construção, com base no exposto e em outras referências utilizadas no presente trabalho, esta Unidade Técnica elaborou a seguinte definição, a qual será utilizada no presente relatório: governança nas contratações compreende essencialmente o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão das aquisições, com objetivo de que as aquisições agreguem valor ao negócio da organização, com riscos aceitáveis.

Dentro as atividades básicas gestão, o planejamento é considerado o mais importante, uma vez que define objetivos e os meios para o atingimento de resultados.

É por meio do planejamento que o Estado pode identificar as necessidades presentes e futuras dos diversos grupos sociais e orientar (inclusive mediante indução positiva ou negativa) a atuação dos agentes econômicos visando o atingimento de fins determinados. (PAULO; ALEXANDRINO, 2003, p.05)

Evidenciando a sua importância, o planejamento é considerado um dos princípios fundamentais da Administração Pública, ainda que Federal, desde o Decreto-Lei nº 200⁷, de 25 de fevereiro de 1967, em seus art. 6º e 7º, da seguinte forma:

Art. 6º As atividades da Administração Federal obedecerão aos seguintes princípios fundamentais:

I - Planejamento.

II - Coordenação.

III - Descentralização.

IV - Delegação de Competência.

V - Contrôlê.

Art. 7º A ação governamental obedecerá a planejamento que vise a promover o desenvolvimento econômico-social do País e a segurança nacional, norteando-se segundo planos e programas elaborados, na forma do Título III, e compreenderá a elaboração e atualização dos seguintes instrumentos básicos:

a) plano geral de govêrno;

b) programas gerais, setoriais e regionais, de duração plurianual;

c) orçamento-programa anual;

d) programação financeira de desembólso.

A já revogada Lei Federal nº 8.666/1993, apesar de ser silente quanto ao assunto, previa a confecção de estudos técnicos preliminares como base para elaboração de projetos básicos, particularmente em contratações relacionadas a obras e serviços de engenharia. Contudo, tal previsão era pouco clara, sem algum requisito a ser atendido e, sobretudo, sem estabelecer sua obrigatoriedade para o planejamento das contratações em geral.

Ao longo tempo, principalmente no período entre 2008 e 2017, foram publicadas pelo Governo Federal diversas Instruções Normativas (IN) no intuito de incluir expedientes de planejamento das contratações

⁷ BRASIL. **Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. [S. l.], 25 fev. 1967. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm. Acesso em: 13 jan. 2025.

de forma mais robusta, visando garantir compras governamentais mais transparente e eficientes perante as necessidades do Estado.

2.3 A EVOLUÇÃO NORMATIVA E O PAPEL ESTRATÉGICO DO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

Ainda que de forma bastante incipiente, um marco relevante no processo de inserção do planejamento nas compras públicas é a edição da IN nº 02/2008⁸, que passou a disciplinar as contratações de serviços, fossem eles contínuos ou não. Uma das melhorias mais significativas está consagrada no art. 44, ao introduzir parâmetros objetivos, isto é, critérios técnicos de produtividade, especificamente direcionados aos serviços de limpeza, definidos em área (m²) por servente, para uma jornada diária de 8 (oito) horas. Tal inovação representou uma sinalização clara da intenção da Administração Pública de incorporar critérios técnicos e mensuráveis ao processo de planejamento contratual, rompendo com práticas baseadas em subjetividade ou em mera repetição de modelos anteriores.

Com a edição da IN nº 04/2010⁹, voltada para as contratações de bens e serviços de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC), ainda sob a nomenclatura de Análise de Viabilidade da Contratação, o ETP ganha caráter obrigatório uma vez que, conforme Quintas *et al* (2025), pelas características do objeto dessa natureza, eles também se enquadravam como contratação de bens e serviços denominados especiais e necessitavam estudos mais profundos que ratificassem a viabilidade técnica diante da demanda apresentada.

⁸ BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Instrução Normativa nº 02, de 30 de abril de 2008**. Dispõe sobre regras e diretrizes para a contratação de serviços, continuados ou não. [S. l.], 30 abr. 2010. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2012/04/06_-_IN-2_2008_SLTI-MP_texto_consolidado.pdf. Acesso em: 13 jan. 2025.

⁹ BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Instrução Normativa nº 04, de 12 de novembro de 2010**. Dispõe sobre o processo de contratação de Soluções de Tecnologia da Informação pelos órgãos integrantes do Sistema de Administração dos Recursos de Informação e Informática (SISP) do Poder Executivo Federal. [S. l.], 12 nov. 2010. [https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas-revogadas/instrucao-normativa-no-4-de-12-de-novembro-de-2010-revogada-pela-in-no-4-de-2014#:~:text=4%2C%20de%202014\)-,INSTRU%C3%87%C3%83O%20NORMATIVA%20N%C2%BA%204%2C%20DE%2012%20DE%20NOVEMBRO%20DE%202010,SISP\)%20do%20Poder%20Executivo%20Federal](https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas-revogadas/instrucao-normativa-no-4-de-12-de-novembro-de-2010-revogada-pela-in-no-4-de-2014#:~:text=4%2C%20de%202014)-,INSTRU%C3%87%C3%83O%20NORMATIVA%20N%C2%BA%204%2C%20DE%2012%20DE%20NOVEMBRO%20DE%202010,SISP)%20do%20Poder%20Executivo%20Federal). Acesso em: 27 dez. 2024.

Em setembro de 2014, esse movimento foi ampliando com a publicação da IN nº 04/2014¹⁰. Mais uma vez direcionada para as contratações de bens e serviços de TIC, a norma introduziu formalmente, o Estudo Técnico Preliminar como requisito obrigatório para contratações no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Tal previsão simboliza uma evolução contundente pois consolidou o ETP não apenas como uma ferramenta de apoio à decisão estratégica, mas também como um marco institucional na valorização do planejamento como etapa central das boas práticas de contratação pública.

O aprimoramento das contratações de serviços continuados e o processo fortalecimento da fase preparatória ganhou ainda mais consistência com surgimento da IN nº 05/2017¹¹. Tal normativo ampliou a aplicação do ETP, estendendo a sua exigência às contratações de serviços realizados sob regime de execução indireta. Assim, reafirma-se a importância de práticas estruturadas na fase preparatória com forma de assegurar contratações mais eficientes, fundamentadas e aderentes aos objetivos da Administração Pública.

A diretriz de valorização do planejamento também foi reiterada pelo Decreto Federal nº 10.024/2019¹², norma que regulamenta a modalidade do pregão eletrônico no âmbito da Administração federal direta, autárquica e fundacional. Em seu art. 6º, inciso I, o decreto estabelece a obrigatoriedade do planejamento como etapa preliminar do processo licitatório, enquanto o art. 8º, inciso I, determina a inserção

¹⁰ BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Instrução Normativa nº 04, de 11 de setembro de 2014**. Dispõe sobre o processo de contratação de Soluções de Tecnologia da Informação pelos órgãos integrantes do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação - SISF do Poder Executivo Federal. [S. /], 11 set. 2014. Disponível em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/contratacoes-de-tic/instrucao-normativa-no-4-2014.pdf/view>. Acesso em: 27 dez. 2024.

¹¹ BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Instrução Normativa nº 05, de 25 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. [S. /], 11 set. 2014. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/images/conteudo/ArquivosCGNOR/IN-n-05-de-26-de-maio-de-2017---Hiperlink.pdf> Acesso em: 27 dez. 2024.

¹² BRASIL. **Decreto nº 10.024, de 20 de setembro de 2019**. Regulamenta a licitação, na modalidade pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia, e dispõe sobre o uso da dispensa eletrônica, no âmbito da administração pública federal. [S. /], 23 set. 2019. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d10024.htm#:~:text=D10024&text=Regulamenta%20a%20licita%C3%A7%C3%A3o%2C%20na%20modalidade,%C3%A2mbito%20da%20administra%C3%A7%C3%A3o%20p%C3%BAblica%20federal. Acesso em: 17 abr. 2025

do Estudo Técnico Preliminar nos autos da instrução processual, sempre que necessário, como condição para a formalização adequada da demanda administrativa.

O ETP, na percepção de Camarão e Brito (2020), é o instrumento que demonstra a real necessidade das contratações, analisa a sua viabilidade técnica e constrói o alicerce para a elaboração do termo de referência.

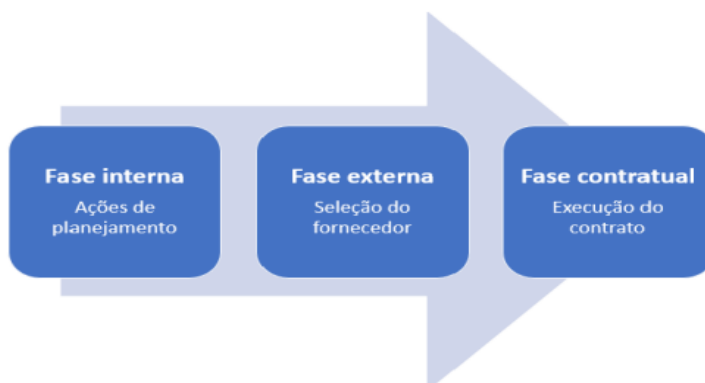
A consolidação do ETP como instrumento de fundamental de planejamento das contratações públicas ocorreu, de forma definitiva, com a promulgação da Lei Federal nº 14.133/2021, norma que enfatiza a relevância da governança nos procedimentos de compras públicas da Administração Pública brasileira. A nova legislação atribui papel de destaque ao ETP, tornando-o obrigatório para todos os tipos de objeto contratual, inclusive aquisições, e o integra à lógica de governança e gestão estratégica das compras públicas, ou seja, o ETP deixa de ser um mero instrumento de formalização documental para se integrar, de modo substancial, à lógica de planejamento e gestão estratégica da Administração Pública.

Num detido exame do art. 5º da Lei de Licitações, observa-se que o planejamento foi alçado a princípio e ganhando, assim, o valor necessário. Segundo Oliveira e Neto (2022), o planejamento passar a ser considerado uma das etapas mais importantes do processo de contratação pública, pois por meio dele é possível obter contratações mais eficientes.

Uma contratação de qualidade é aquela que envolve a compra de um bem ou serviço que atenda às necessidades administrativas. O planejamento é necessário para que se possa alcançar esse objetivo. (CARDOSO; GOMES; PEDERNEIRAS, 2023)

Nessa nova abordagem, o Estudo Técnico Preliminar passa a ser reconhecido como elemento técnico fundamental para justificar a necessidade da contratação, identificar e avaliar as soluções disponíveis, mitigar riscos operacionais e orçamentários, além de garantir que o processo esteja alinhado com os objetivos institucionais de cada unidade da administração pública. A obrigatoriedade do ETP não apenas fortalece a racionalidade nas decisões públicas, mas também eleva o nível de maturidade da gestão das contratações, aproximando o setor público das boas práticas recomendadas pelos órgãos de controle, sejam eles internos ou externos.

Figura 2 – Fases do processo de contratação pública



Fonte: Silva (2022)

Assim, para Camarão (2021), o Estudo Técnico Preliminar, como documento constitutivo da primeira etapa do planejamento, destina-se a descrever a necessidade, levantar as alternativas disponíveis no mercado, descrever requisitos, avaliar quantitativos, estabelecer resultados pretendidos entre outras características que demonstrem a viabilidade econômica e técnica da contratação.

É importante destacar que o ETP não se limita à definição antecipada de um objeto de contratação. Conforme assinalam Oliveira e Neto (2022), a elaboração do ETP tem por finalidade resolver um problema previamente diagnosticado pela Administração. A definição do objeto contratual é, portanto, resultante da análise crítica de alternativas disponíveis, considerando critérios de viabilidade, custo-benefício, eficiência e compatibilidade com as necessidades institucionais.

O ETP visa evidenciar os esforços realizados frente ao problema a ser resolvido, com o levantamento das informações necessárias e avaliação das soluções disponíveis no mercado. (CAMARÃO, BRITO, 2020)

O avanço trazido pela Lei Federal nº 14.133/2021 se configura como um movimento estruturante rumo à consolidação de uma administração pública mais planejada, eficiente e orientada por evidências técnicas. O ETP, nesse contexto, torna-se primordial da fase preparatória, fundamentando a seleção da melhor solução possível para atender às demandas públicas com qualidade, legitimidade e responsabilidade fiscal.

Um aspecto relevante do Estudo Técnico Preliminar é a possibilidade de, ao longo dos anos, avaliar o surgimento de novas

tecnologias, equipamentos e produtos que possam otimizar a execução dos serviços de asseio, limpeza e conservação, resultando na redução do tempo necessário para a realização dessas atividades. Nesse sentido, o ETP permite não apenas a atualização tecnológica dos contratos, mas, também, a busca contínua por maior eficiência operacional.

Outrossim, é por meio dos Estudos Técnicos Preliminares que podem ser estabelecidos indicadores de desempenho capazes de mensurar os resultados esperados das empresas contratadas, proporcionando um acompanhamento permanente da qualidade dos serviços prestados. Essa prática contribui para subsidiar a alta administração na tomada de decisões estratégicas, seja para a continuidade dos contratos vigentes ou para o planejamento de novos processos licitatórios.

A elaboração do ETP deve-se observar os requisitos explicitados na legislação vigente. Ressalta-se que a IN nº 05/2017 já os descrevia de forma taxativa, o que foi incorporado à Lei de Licitações e Contratos em sua totalidade.

§ 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 - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;

II - 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 - requisitos da contratação;

IV - 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 - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar;

VI - 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 - descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso;
- VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;
- IX - 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. (LEI FEDERAL Nº 14.133/2021)

Diante dessas características, a fase preparatória, com ênfase no ETP, torna-se essencial para a elaboração de um Termo de Referência (TR) robusto e bem fundamentado, elemento essencial de qualquer contrato administrativo. É por meio deste documento que os fornecedores obtêm um entendimento claro sobre o objeto contratual, suas especificações técnicas, quantitativos, obrigações, prazos de execução, vigência e critérios de avaliação qualitativa, dentre outras cláusulas fundamentais para assegurar a correta execução dos contratos.

O termo de referência ou o projeto básico é o documento, elaborado a partir dos estudos técnicos preliminares, deve conter os elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar o objeto da licitação¹³. (TCU)

O ETP pode ser definido como documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação, caso se conclua pela possibilidade desta, e que caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução, além de dar base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico. (QUINTAS *et al.*, 2025)

Ao se considerar os aspectos de sua confecção, conforme Camarão (2021), depreende que o ETP definitivamente não é um mero

¹³ BRASIL, TCU. **Termo de referência ou projeto básico**. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br/arquivosrca/001.003.011.htm> Acesso em: 19 abr. 2025.

adorno no processo de contratação pública, mas sim um documento valioso. Contudo, na visão de Guimarães (2025), considerando o extenso nível de detalhamento, o ETP torna a fase preparatória mais burocrática e morosa, podendo ainda a administração pública ter dificuldades em sua elaboração diante da falta de pessoal em número suficiente para o desempenho de tais atribuições. Já o TCU, no Acórdão nº 122/2020¹⁴, ressalta que a elaboração de forma açodada do ETP, simplesmente para cumprir a formalidade, compromete a legalidade do processo.

Em uma visão funcional, pode-se compreender o Estudo Técnico Preliminar como um instrumento estratégico para reflexão sobre elementos exógenos (soluções do mercado para o atendimento da necessidade administrativa) e elementos endógenos (ferramenta aplicável à seleção do objeto licitatório), fundamentais para uma boa definição do objeto da licitação (pelo termo de referência) e do mecanismo de seleção e contratação a ser adotado (edital e contrato). (CAMELO, NÓBREGA e TORRES, 2024)

Por fim, observa-se que a trajetória normativa e institucional do Estudo Técnico Preliminar na Administração Pública brasileira representa uma transformação significativa na forma como se estruturam as contratações públicas. Desde a IN nº 02/2008 até a consolidação promovida pela Lei Federal nº 14.133/2021, o ETP evoluiu de um componente técnico acessório para se tornar o pilar do planejamento contratual. Sua aplicação vai além da mera formalidade documental, assumindo papel estratégico na tomada de decisão, na busca por soluções eficientes e na consolidação de contratações mais racionais, econômicas, sustentáveis e voltadas ao interesse público. Dessa forma, o ETP reafirma-se como elemento estruturante da governança pública, promovendo transparência, legitimidade e excelência na gestão das contratações administrativas.

2.4 A TERCEIRIZAÇÃO DE SERVIÇOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

¹⁴ BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). **Acórdão nº 122/2020**. Representação em face de supostas irregularidades ocorridas em contrato de tecnologia da informação, por meio de contratação direta por inexigibilidade. https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A122%2520ANOACORDAO%253A2020%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520. Acesso em 19 abr. 2025

A execução indireta de serviço, popularmente conhecida como terceirização, na Administração Pública constitui uma prática consolidada e amplamente difundida nas últimas décadas como estratégia de racionalização de recursos, especialização de atividades e busca pela eficiência administrativa. Tal praxis foi formalmente institucionalizada no ordenamento jurídico nacional com o advento do Decreto-Lei nº 200/1967, que introduziu, no âmbito da gestão pública federal, o princípio da descentralização, autorizando expressamente a contratação de terceiros para a execução de atividades acessórias, desde que precedido de procedimento e sob fiscalização do poder público. Neste contexto, segundo Mizaél *et al* (2020), a implementação da norma, além de impedir o aumento expressivo da máquina administrativa, destituiu os servidores da execução das atividades acessórias, cabendo-lhes as atividades relacionadas ao planejamento, coordenação, supervisão e controle.

Art. 10. A execução das atividades da Administração Federal deverá ser amplamente descentralizada.

[...]

§ 7º Para melhor desincumbir-se das tarefas de planejamento, coordenação, supervisão e controle e com o objetivo de impedir o crescimento desmesurado da máquina administrativa, a Administração procurará desobrigar-se da realização material de tarefas executivas, recorrendo, sempre que possível, à execução indireta, mediante contrato, desde que exista, na área, iniciativa privada suficientemente desenvolvida e capacitada a desempenhar os encargos de execução.

De modo geral, a terceirização consiste na contratação de empresa privada para a execução de atividades que, embora necessárias ao funcionamento do ente público, não integram a atividade-fim de sua estrutura organizacional. Nesse contexto, serviços como limpeza, conservação, vigilância, apoio administrativo, entre outros, passaram a ser regularmente terceirizados, com amparo em fundamentos constitucionais e legais, como o princípio da eficiência insculpido no art. 37 da Constituição Federal de 1988.

Assim, costuma-se chamar de terceirização qualquer serviço público prestado através de terceiro estranho aos quadros públicos, como a concessão de serviços públicos, por exemplo. (KIAN, 2006)

No âmbito da Administração Pública do Distrito Federal, a terceirização é atualmente regulamentada pelo Decreto Distrital nº

39.978/2020¹⁵, que se fundamenta nos ditames do Decreto Federal nº 9.507/2018¹⁶. Ambos estabelecem, entre outros aspectos, a vedação à terceirização de atividades finalísticas e a responsabilidade da Administração Pública pela fiscalização de serviços terceirizados pelos órgãos e entidades da autárquica e fundacional da respectiva esfera.

Em análise mais aprofundada, a terceirização de serviços na Administração Pública suscita discussões acerca da substituição de mão de obra própria por terceirizados, deve ser feito com cautela para evitar burla aos limites de pessoal impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Noutro giro, a terceirização também não pode ser utilizada como subterfúgio para ampliar a estrutura de pessoal de forma indireta, sem a realização de concurso público.

Dentro desse cenário, que legitima de forma restrita a terceirização, não surpreende a linha seguida pela doutrina e jurisprudência, que a têm admitido, no âmbito da Administração Pública, nas atividades não integrantes dos serviços essenciais do órgão ou entidade, ou seja, nas atividades consideradas instrumentais ou complementares da Administração. Ademais, os Tribunais não toleram a terceirização, quando os serviços a serem executados indiretamente integram o plexo de atribuições de cargos ou empregos relacionados nos planos de cargos ou salários dos órgãos e entidades. (ZYMLER, 1998)

Assim, para que a terceirização se traduza em ganho de eficiência para a Administração Pública, é imprescindível que seja precedida de planejamento detalhado, dimensionamento preciso das necessidades institucionais e mecanismos de controle rigorosos, conforme preconizam as melhores práticas de governança pública recomendadas pelo próprio TCU e pela OCDE.

Com a promulgação da recente Lei de Licitações e Contratos Administrativos consolidou o papel do planejamento como etapa

¹⁵ DISTRITO FEDERAL. **Decreto nº 39.978, de 25 de julho de 2019**. Dispõe sobre a contratação de serviços públicos sob o regime de execução indireta pela administração direta e indireta do Distrito Federal. [S. l.], 29 jul. 2019. Disponível https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/12852458ca5542eb924668cc0dc23cf2/Decreto_39978_25_07_2019.html. Acesso em: 23 abr. 2025

¹⁶ BRASIL. **Decreto nº 9.507, de 21 de setembro de 2018**. Dispõe sobre a execução indireta, mediante contratação, de serviços da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União. [S. l.], 24 set. 2018. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9507.htm Acesso em: 23 abr. 2025

essencial nas contratações públicas, já tão difundida por meio das instruções normativas expedidas pelo Governo Federal e, no caso do Distrito Federal, recepcionadas em seu ordenamento jurídico. A legislação tornou obrigatório o desenvolvimento de estudos técnicos preliminares para toda contratação, principalmente de serviços terceirizados, fortalecendo a lógica da governança e da gestão baseada em evidências. A exigência de planejamento prévio visa assegurar que a contratação atenda, de forma eficiente e eficaz, à necessidade administrativa real.

Em suma, o desafio contemporâneo da Administração Pública não reside apenas em terceirizar atividades-meio, mas em se fazer tal procedimento com responsabilidade, planejamento estratégico e governança adequada, garantindo que a terceirização contribua efetivamente para a melhoria da prestação dos serviços públicos, sem comprometer os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Diante do exposto, observa-se que a terceirização de serviços na Administração Pública é instrumento legítimo e necessário, desde que conduzido de acordo com os princípios da legalidade, eficiência e governança. A sua eficácia está intrinsecamente ligada à existência de planejamento prévio consistente, notadamente por meio da elaboração de Estudos Técnicos Preliminares robustos, e à implementação de mecanismos eficazes de controle e avaliação. A terceirização, quando bem estruturada e fiscalizada, se configura como ferramenta relevante para o aumento da capacidade operacional do Estado e para a melhoria da qualidade dos serviços prestados à sociedade.

A análise do processo de terceirização de serviços no âmbito da Administração Pública brasileira revela a consolidação desse modelo como estratégia de gestão voltada à eficiência, à racionalização de recursos e à especialização de atividades. No entanto, sua eficácia está intimamente condicionada à observância rigorosa dos princípios constitucionais e legais, bem como à adoção de instrumentos técnicos e metodológicos adequados de planejamento.

Nesse sentido, a Lei Federal nº 14.133/2021, em consonância com a IN nº 05/2018, também estabelece a possibilidade de definição de indicadores de desempenho nos contratos de terceirização, de modo a

assegurar que a prestação dos serviços obedeça aos padrões de qualidade e eficiência exigidos pelo interesse público.

A evolução normativa, especialmente a partir da IN nº 05/2018 e da Lei Federal nº 14.133/2021, incorporou ao ordenamento jurídico elementos essenciais à governança das contratações públicas, conferindo destaque ao ETP como etapa obrigatória e estruturante da fase preparatória. O ETP surge, nesse contexto, como o principal instrumento de análise crítica, diagnóstica e prospectiva, permitindo à Administração avaliar necessidades, estudar alternativas, projetar custos, identificar riscos e estabelecer parâmetros de desempenho, principalmente no que se refere aos serviços de asseio, limpeza e conservação.

As decisões do Tribunal de Contas da União reforçam a centralidade do planejamento nas contratações terceirizadas, alertando para os prejuízos recorrentes da ausência ou deficiência dessa etapa. Julgados reiterados, como os Acórdãos nº 2.622/2015 e nº 1.151/2024, revelam que falhas na preparação contratual resultam em impropriedades na execução, como sobrepreço, ineficiência operacional e insegurança jurídica.

A literatura especializada e os manuais técnicos da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) e da Secretaria de Gestão (SEGES) apontam, de forma convergente, que o planejamento, quando corretamente executado, proporciona contratações mais assertivas, alinhadas ao interesse público e sustentadas em critérios objetivos de qualidade e economicidade. A definição de indicadores de desempenho, metas mensuráveis e mecanismos de fiscalização são elementos indispensáveis nesse processo, sobretudo nas contratações de serviços contínuos e intensivos em mão de obra, como os de asseio, limpeza e conservação.

Portanto, se conclui que a terceirização, embora amplamente adotada, deve ser tratada não apenas como solução administrativa, mas como prática técnica e estratégica, dependente de planejamento sólido, responsabilidade gerencial e controle eficiente. Somente por meio da articulação entre normatividade, técnica e gestão é que se alcança a efetividade desejada nas contratações públicas, promovendo não apenas a economicidade, mas a entrega de valor público real à sociedade.

2.5 A MODELAGEM DAS LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

A modelagem da contratação pública é um instrumento de planejamento que visa organizar, com clareza e precisão, os elementos fundamentais de um processo de aquisição pública. Tal processo consiste na etapa de estruturação da contratação, seja nos aspectos técnicos, jurídicos, operacionais até mesmo econômicos, ou seja, compreende o dimensionamento do objeto, a definição do regime de execução contratual, a escolha da modalidade e tipo de licitação, e a previsão de critérios de desempenho e fiscalização de forma a assegurar a eficiência, a economicidade, a transparência e a mitigação de riscos. Na perspectiva da Lei Federal nº 14.133/2021, a modelagem é indissociável do Estudo Técnico Preliminar, do Termo de Referência (TR) ou Projeto Básico (PB), e das minutas de edital e contrato.

Como observa Quintas *et al* (2024), muito embora o ETP seja um documento da fase preparatória, é através dele que as bases da implementação efetiva do contrato e do subsequente monitoramento podem encontrar a clareza e precisão necessárias a fim de facilitar a gestão contratual e o controle de qualidade do objeto contratado.

Historicamente, a Lei Federal nº 8.666/1993 já previa, mesmo que de forma fragmentada e indireta, a necessidade de um planejamento prévio para as contratações públicas. Contudo, tal procedimento estava restrito à elaboração de projetos básicos e executivos, especialmente em obras e serviços de engenharia, conforme dispunha o art. 7º. No entanto, a norma era vaga no detalhamento de critérios de modelagem, o que resultava, frequentemente, em contratações com especificações genéricas, desatualizadas e, até mesmo, que não atendiam ao objeto contratado.

Art. 7º. As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte seqüência:

- I - projeto básico;
- II - projeto executivo;
- III - execução das obras e serviços.

§1º A execução de cada etapa será obrigatoriamente precedida da conclusão e aprovação, pela autoridade competente, dos trabalhos relativos às etapas anteriores, à exceção do projeto executivo, o qual poderá ser desenvolvido concomitantemente com a execução das obras e serviços, desde que também autorizado pela Administração.

§ 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:

I - houver projeto básico aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório;

II - existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;

III - houver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executadas no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma;

IV - o produto dela esperado estiver contemplado nas metas estabelecidas no Plano Plurianual de que trata o art. 165 da Constituição Federal, quando for o caso.

§ 3º É vedado incluir no objeto da licitação a obtenção de recursos financeiros para sua execução, qualquer que seja a sua origem, exceto nos casos de empreendimentos executados e explorados sob o regime de concessão, nos termos da legislação específica.

§ 4º É vedada, ainda, a inclusão, no objeto da licitação, de fornecimento de materiais e serviços sem previsão de quantidades ou cujos quantitativos não correspondam às previsões reais do projeto básico ou executivo.

§ 5º É vedada a realização de licitação cujo objeto inclua bens e serviços sem similaridade ou de marcas, características e especificações exclusivas, salvo nos casos em que for tecnicamente justificável, ou ainda quando o fornecimento de tais materiais e serviços for feito sob o regime de administração contratada, previsto e discriminado no ato convocatório.

§ 6º A infringência do disposto neste artigo implica a nulidade dos atos ou contratos realizados e a responsabilidade de quem lhes tenha dado causa.

§ 7º Não será ainda computado como valor da obra ou serviço, para fins de julgamento das propostas de preços, a atualização monetária das obrigações de pagamento, desde a data final de cada período de aferição até a do respectivo pagamento, que será calculada pelos mesmos critérios estabelecidos obrigatoriamente no ato convocatório.

§ 8º Qualquer cidadão poderá requerer à Administração Pública os quantitativos das obras e preços unitários de determinada obra executada.

§ 9º O disposto neste artigo aplica-se também, no que couber, aos casos de dispensa e de inexigibilidade de licitação. (LEI FEDERAL Nº 8.666, 2024)

Assim, sob a égide da outrora vigente Lei de Licitações e Contratos, a modelagem dos contratos administrativos era tratada de forma fragmentada e operacional. O foco recaía sobre a definição do objeto e seus requisitos técnicos, com menor ênfase ao planejamento

estratégico e à análise prévia de riscos, o que frequentemente resultava em aditivos, prorrogações indevidas e execução ineficiente.

Conforme aponta Rufino Filho e Vieira (2024), a modelagem de contratos públicos deve assegurar previsibilidade, consistência jurídica e alinhamento entre os objetivos administrativos e os resultados esperados do contrato. Ela representa a tradução prática do planejamento prévio, reduzindo riscos, evitando aditivos desnecessários e favorecendo o desempenho eficiente da Administração.

Primeiramente com a edição da IN nº 04/2010, para os contratos de informática e, mais tarde, com o advento da **Lei nº 14.133/2021**, a modelagem contratual passou a ser uma etapa obrigatória, formal e detalhada, integrando o ciclo completo das contratações públicas.

Com base na legislação ora vigente, para que a modelagem das contratações seja bem executada deve conter os seguintes elementos essenciais:

- a) Diagnóstico da necessidade institucional;**
- b) Avaliação das alternativas de atendimento à demanda;**
- c) Escolha da modalidade e tipo de licitação;**
- d) Critérios de julgamento;**
- e) Definição do regime de execução contratual (empreitada por preço global, unitário etc.);**
- f) Estimativa de custos;**
- g) Vigência contratual;**
- h) Critérios de medição, pagamento e penalidades; e**
- i) Indicadores de desempenho e metas qualitativas.**

Todos esses elementos devem ser compatibilizados com o regime jurídico da contratação e os princípios da legalidade, eficiência, motivação e planejamento. Neste sentido, enfatiza-se que os contratos administrativos estão vinculados à modelagem imposta pela fase preparatória.

Tabela 1 – Quadro comparativo de governança nas contratações públicas

Aspecto	Lei Federal nº 8.666/1993	Lei Federal nº 14.133/2021
Planejamento	Limitado ao projeto básico e orçamento.	Estruturado com ETP, TR/PB, matriz de riscos, minutas.
Análise de riscos	Não prevista formalmente.	Obrigatória (art. 22), com matriz de riscos vinculante.
Governança	Pouco desenvolvida, baseada em controle documental.	Governança e integridade como princípios e requisitos.
Análise de mercado	Facultativa, pouco estruturada.	Obrigatória, vinculada ao ETP e à pesquisa de preços robusta.
Desempenho	Sem exigência de indicadores formais.	Exigência de indicadores de desempenho e metas qualitativas.
Foco normativo	Procedimental, centrado no rito da licitação.	Gerencial, com foco na gestão por resultados e na governança.

Fonte: elaborado pela autora (2025).

Segundo Melo, Fagundes e Santos (2012), o contrato público deve ser compreendido como instrumento de políticas públicas, o que significa que as decisões tomadas na modelagem impactam diretamente na efetividade da ação estatal. Para essas autoras, contratos genéricos, mal modelados ou com ausência de critérios de desempenho nessa etapa compromete tanto a economicidade, eficiência gerencial quanto a *accountability* administrativa.

No caso de contratações corporativas de serviços terceirizados de asseio, limpeza e conservação, a modelagem tem papel ainda mais relevante, dado que envolve a gestão de mão de obra com dedicação exclusiva, fornecimento de insumos, dimensionamento por área atendida (m²), turnos de serviço e metas operacionais. A ausência de modelagem consistente tende a produzir contratos genéricos, passíveis de aditivos e com baixa capacidade de fiscalização.

Ressalta-se que contratos genéricos e mal modelados aumentam significativamente os riscos de falhas na execução, de aditivos indevidos e de precarização da fiscalização. A modelagem,

assim, deve ser compreendida como ponto de articulação entre planejamento e gestão, vinculando o ETP a um ciclo contratual baseado em resultados.

A modelagem de contratos administrativos evoluiu de um enfoque pouco formal e reativo - típico da era da Lei Federal nº 8.666/1993, para um modelo estruturado e estratégico, promovido pela Lei Federal nº 14.133/2021 e regulamentos locais, como o Decreto nº 44.330/2023, no caso mais específico do Distrito Federal. Esse processo reflete um amadurecimento institucional importante, que aproxima o Brasil das boas práticas internacionais recomendadas pela OCDE.

No entanto, essa transformação normativa, e porque não dizer, de cultura da administração pública ainda enfrenta desafios significativos na prática, especialmente no âmbito do Governo do Distrito Federal, onde as contratações de serviços terceirizados, principalmente no que se refere àqueles corporativos de asseio, limpeza e conservação exigem uma modelagem robusta, criteriosa e aderente às melhores práticas de governança pública.



3

METODOLOGIA

O objeto empírico do presente projeto consiste na análise da aplicação do Estudo Técnico Preliminar (ETP) no planejamento das contratações públicas de serviços corporativos de asseio, limpeza e conservação no âmbito do Governo do Distrito Federal, com foco nos últimos três ciclos de licitação.

Neste sentido, este trabalho se configura como de natureza **aplicada**, conforme destaca Gil (2002), a pesquisa aplicada tem como propósito gerar conhecimentos voltados para a solução de problemas específicos, com aplicação direta na realidade estudada. Reforçando tal entendimento, Vergara (1998) destaca que a pesquisa aplicada é motivada pela necessidade de resolver problemas concretos, imediatos ou não, tendo a finalidade prática originada pela curiosidade intelectual do pesquisador. A abordagem adotada é **qualitativa** e caráter predominantemente **descritivo-exploratório**. Por esta razão, o estudo em tela busca compreender, de forma crítica e contextualizada, o papel desempenhado pelo Estudo Técnico Preliminar (ETP) nas contratações corporativas de serviços terceirizados de asseio, limpeza e conservação no âmbito do GDF, considerando sua efetividade como instrumento de planejamento ou sua possível limitação como mera formalidade burocrática.

A abordagem qualitativa, por sua vez, é apropriada para entender a complexidade dos fenômenos administrativos e institucionais em seu contexto natural, priorizando a compreensão das práticas e racionalidades envolvidas no uso do ETP no contexto dos contratos corporativos Distrito Federal. Segundo **Creswell (2014)**, as pesquisas qualitativas são apropriadas quando se explora eventos contextuais, cuja compreensão demanda interpretação aprofundada, além da simples mensuração de variáveis.

Em termos de estratégia metodológica, este trabalho se fundamenta no **estudo de caso**, conforme definido por **Yin (2015)**, que é recomendado quando se necessita aprofundar em um contexto específico, revelando vínculos operacionais que necessitam ser traçados ao longo do tempo, que não seriam capturados por métodos quantitativos. Nesta esteira, o estudo de caso permite, portanto, uma

análise aprofundada das práticas de elaboração do ETP nas contratações de serviços de asseio, limpeza e conservação no Governo do Distrito Federal.

Destaca-se que o ETP constitui um instrumento relativamente recente no âmbito das contratações públicas. Sua exigência formal teve início em 2017, com a publicação da Instrução Normativa nº 5/2017, no que se refere à contratação de serviços. Em razão de sua recente consolidação normativa, por meio da vigência da Lei de Licitações e Contratos Administrativos, a aplicação do ETP ainda carece de uma análise aprofundada sobre os modos como tem sido elaborado e efetivamente incorporado ao processo de planejamento nas organizações públicas, revelando uma lacuna significativa tanto na literatura especializada quanto nas práticas administrativas correntes.

Assim, para que se possa avaliar a aplicabilidade real do ETP no caso concreto, a pesquisa faz um recorte de temporal entre os ciclos contratuais distintos, representando fases normativas diferentes:

- a) 2012: período anterior à exigência normativa formal do ETP, sob a vigência da Lei Federal nº 8.666/1993 e já sob as boas práticas difundidas pela IN nº 02/2008, quando o planejamento contratual era pouco estruturado, quando não, ausente, mesmo contemplando o parâmetro de área a ser limpa por servente;**
- b) 2017: período de inovação normativa, no qual o ETP já era exigido pela Instrução Normativa nº 05/2017, de forma bem robusta e sistematizada, principalmente para os serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, mesmo que ainda sobre a égide da antiga Lei de Licitações e Contratos;**
- c) 2024: período contemporâneo, em que as contratações estão regidas pela Lei Federal nº 14.133/2021 e pelo Decreto Distrital nº 44.330/2023, com a formalização plena do ETP como etapa obrigatória do planejamento contratual, ainda sob influência da IN nº 05/2017.**

O percurso metodológico adotado estruturou-se em três eixos fundamentais: análise documental, revisão bibliográfica e análise comparativa.

No intuito de embasar o estudo, a primeira etapa se constitui na revisão da literatura acadêmica, ou seja, revisão bibliográfica, abrangendo livros, artigos científicos, dissertações, teses, além de

normas jurídicas, decisões de órgãos de controle (TCU e TCDF) e manuais técnicos. Este corpo teórico permite estabelecer o referencial teórico-analítico necessário à compreensão crítica do papel do ETP nas contratações públicas, bem como situar este instrumento no âmbito da evolução normativa e das práticas contemporâneas de governança pública e planejamento contratual.

A pesquisa bibliográfica, compreendida como o “estudo sistematizado desenvolvido com base em material publicado em livros, revistas, redes eletrônicas, isto é, material acessível ao público em geral” (Vergara, 1998). Essa etapa teve como objetivo construir a base teórica do trabalho, proporcionando embasamento analítico para a interpretação dos dados empíricos.

A análise documental levanta, sistematiza e analisa documentos relativos às três últimas licitações corporativas para serviços de asseio, limpeza e conservação no âmbito do GDF, abrangendo o objeto já citado, de modo a observar como o ETP foi incorporado (ou não) nos processos de planejamento. Este levantamento permitiu comparar práticas anteriores à obrigatoriedade do ETP com aquelas desenvolvidas sob sua exigência normativa, especialmente após a promulgação da atual Lei de Licitações e Contratos. Conforme Gil (2002), a pesquisa documental apresenta algumas vantagens por ser “fonte rica e estável de dados”; não demanda altos investimentos, ou seja, não é onerosa ao pesquisador. Segundo Yin (2015), a busca sistemática de documentos é importante para coleta de dados para estudos de caso, não exigindo contato com os sujeitos da pesquisa e possibilitando uma leitura mais profunda do tema.

Para tal, foram avaliados diversos tipos de publicações e documentos, dentre eles: normas (leis, decretos, tanto federais quanto distritais, instruções normativas), notas técnicas, editais de licitações, Termos de Referência, Projetos Básicos, os Estudos Técnicos Preliminares e outros documentos, no intuito de verificar a implementação do planejamento nas licitações dos serviços já citados.

A população da pesquisa corresponde aos processos administrativos de contratação de serviços de limpeza e conservação no âmbito da Secretaria de Economia do GDF, selecionados com base em sua relação direta com marcos normativos distintos. Para o levantamento documental, pesquisou-se, primeiramente os processos licitatórios dos três ciclos de licitação, ou seja, aqueles que contemplam

as fases preparatória e externa do certame, até a sua homologação. Assim, foram encontrados os seguintes processos:

- a) Ciclo de 2011: 00410-000970/2011 e 00411-000023/2012;**
- b) Ciclo de 2017: 00410-00023729/2017-98; e**
- c) Ciclo de 2024: 04033-00003275/2024-72.**

O exame referente ao ciclo de 2011 caracteriza-se como um dos maiores desafios metodológicos desta pesquisa, sobretudo em razão do fato de os documentos estarem disponíveis exclusivamente em formato físico. Essa condição impôs restrições operacionais significativas relacionadas ao acesso, à manuseio e à digitalização dos materiais. O procedimento exigiu autorização formal, por meio do Ofício nº 02/2025 - SEDET/SQP/COPEQ/DIPREC, encaminhado à Secretaria Executiva de Contratos, seguida de visitas presenciais à Gerência de Gestão de Documentos e Acervos, unidade pertencente à SEEC/DF, além de um esforço adicional de organização e sistematização dos dados obtidos. A solicitação teve como objeto o processo nº 00411-000023/2012. No entanto, durante a análise *in loco*, foi constatada a existência de outro processo tramitando de forma apensada, o nº 00410-000970/2011, igualmente relevante para o escopo da pesquisa.

Assim, com esse cenário fica explícita a vultuosa dimensão do acervo documental, que totalizou 46 (quarenta e seis) volumes divididos em 2 (dois) processos, reunindo, desta feita, em milhares de páginas. Tamanho volume exigiu a aplicação de critérios rigorosos de seleção e triagem das informações mais relevantes à proposta da pesquisa, sem comprometer a representatividade do material analisado.

O processo nº 00410-000970/2011, composto por 12 (doze) volumes, apresentava predominantemente ofícios enviados aos órgãos atendidos pelos contratos vigentes à época, acompanhado de formulário para levantamento de informações referentes às respectivas estruturas físicas. Este formulário foi preenchido e devolvido por parte dos órgãos, compondo um acervo documental, ainda assim, extenso e detalhado. Apesar da quantidade significativa, observou-se um nível satisfatório de sistematização, pois as respostas estavam organizadas por órgão demandante e identificadas de forma individualizada. Essa organização prévia favoreceu substancialmente o processo de análise

e categorização dos dados, proporcionando maior agilidade e precisão na etapa de tratamento das informações.

Por sua vez, o processo nº 00411-000023/2012, constituído por 34 (trinta e quatro) volumes, concentra-se majoritariamente na fase externa da licitação, apresentando uma documentação extensa e diversificada. Além das várias versões do projeto básico para a contratação dos serviços de limpeza, asseio e conservação. Há também inúmeras versões do edital, cada uma com mais de 250 (duzentas e cinquenta) páginas, os autos contemplam também solicitações de adequação do projeto básico, documentos relacionados à instrução processual, publicações do Pregão Eletrônico, pareceres da Procuradoria-Geral do Distrito Federal (PGDF), decisões do TCDF, além de pedidos de esclarecimento, impugnações apresentadas pelos licitantes, propostas comerciais e documentos de habilitação.

A complexidade e a quantidade expressiva do material documental exigiram a adoção de critérios rigorosos de triagem e avaliação, o que tornou a seleção dos documentos mais importantes um processo metodológico desafiante. Para garantir a coerência com os objetivos da pesquisa, a seleção foi realizada em três etapas complementares. A primeira consistiu em uma leitura exploratória inicial, consumada em 21/03/2025, com exame superficial dos documentos para mapeamento inicial do conteúdo. Na segunda etapa, foi necessário realizar uma nova rodada de exploração e seleção de grupos documentais adicionais, nos dias 16 e 17/07/2025, com autorização solicitada por meio do Ofícios nº 04/2025, de 07/07/2025, e nº 05/2025, de 10/0/2025, diante da constatação de que esse primeiro levantamento não havia sido suficiente para cobrir os elementos essenciais ao estudo. A terceira e última etapa envolveu uma leitura mais detalhada e direcionada, voltada à identificação e extração das informações centrais à análise proposta.

Apesar das dificuldades operacionais, a diversidade de informações presentes nesse processo revelou-se extremamente valiosa, permitindo compreender com maior profundidade as dinâmicas procedimentais, os fluxos decisórios e os obstáculos enfrentados na estruturação de contratações públicas de grande porte, no período que antecedeu a consolidação normativa do Estudo Técnico Preliminar como instrumento obrigatório de planejamento.

Já os Processos nº 00410-00023729/2017-98 e nº 04033-00003275/2024-72, correspondentes aos ciclos de 2017 e 2024, respectivamente, apresentaram maior facilidade de acesso e análise, uma vez que estão disponibilizados no Sistema Eletrônico de Informações (SEI-GDF). A tramitação digital proporcionou consultas mais ágeis, organizadas e remotas, eliminando as barreiras físicas observadas no ciclo de 2011. Além disso, os documentos desses processos já se encontravam parcialmente sinalizados e estruturados no próprio sistema, o que contribuiu significativamente para a fluidez da análise documental e para a extração precisa das informações relevantes aos objetivos da pesquisa, além de eliminar as barreiras logísticas enfrentadas no ciclo de 2011.

O processo referente ao ciclo de 2017 apresentou um volume documental bem inferior, estando estruturado em 26 (vinte e seis) pastas digitais, cada uma contendo, em média, 20 (vinte) documentos, com exceção da última, que possui apenas 7 (sete) documentos. Já o processo correspondente ao ciclo de 2024 reúne um total de 15 (quinze) pastas, também com aproximadamente 20 documentos cada, sendo a última com apenas 4 (quatro) documentos, evidenciando um volume expressivo, ainda que inferior ao do ciclo anterior.

Em ambos os casos, observou-se a presença de documentos cancelados ao longo da tramitação processual. No entanto, tais ocorrências não configuram qualquer impacto na análise, pois não representam proporção significativa diante do conjunto documental disponível.

Destaca-se, ainda, que os dois processos abrangem de forma integral tanto a fase preparatória quanto a fase externa da contratação, o que permitiu uma visão completa do fluxo procedimental, desde o planejamento inicial até a formalização da licitação, contribuindo para uma análise mais robusta da aplicação prática do Estudo Técnico Preliminar (ETP) nesses dois contextos.

Ademais, com a finalidade de analisar o comportamento dos contratos ao longo de suas respectivas vigências, em especial no que se refere à quantidade e à natureza dos termos aditivos firmados, foram identificados e examinados os processos administrativos vinculados aos contratos originados nos ciclos licitatórios de 2011 e 2017. Esses processos são apresentados na tabela a seguir:

Tabela 2 – Contratos gerados nos ciclos de 2011 e 2017

CONTRATOS GERADOS DO PE Nº 151/2012			
Nº	CONTRATO Nº	PROCESSO Nº	CONTRATADA
01	17/2013	0410-000637/2013	Real JG Serviços Gerais EIRELI
02	18/2013	0410-000635/2013	Servegel – Apoio Administrativo e Suporte
03	19/2013	0410-000628/2013	Servegel – Apoio Administrativo e Suporte
04	20/2013	0410-000630/2013	Servegel – Apoio Administrativo e Suporte
05	25/2013	0410-000743/2013	Real JG Serviços Gerais EIRELI
06	26/2013	0410-000742/2013	Real JG Serviços Gerais EIRELI
07	13/2014	0410-000434/2014	Servegel – Apoio Administrativo e Suporte
08	14/2014	0410-000433/2014	Servegel – Apoio Administrativo e Suporte
09	15/2014	0410-000556/2014	Real JG Serviços Gerais EIRELI
10	16/2014	0410-000557/2014	Real JG Serviços Gerais EIRELI
CONTRATOS GERADOS DO PE Nº 10/2019			
Nº	CONTRATO Nº	PROCESSO Nº	CONTRATADA
01	40233/2019	00040-00034570/2019-72	Interativa Facilities LTDA
02	40234/2019	00040-00034617/2019-06	Interativa Facilities LTDA
03	40235/2019	00040-00034621/2019-66	Interativa Facilities LTDA
04	40236/2019	00040-00034628/2019-88	Real JG Serviços Gerais EIRELI
05	40237/2019	00040-00034630/2019-57	Real JG Serviços Gerais EIRELI
06	40238/2019	00040-00034631/2019-00	Real JG Serviços Gerais EIRELI
07	40239/2019	00040-00034597/2019-65	Real JG Serviços Gerais EIRELI
08	40240/2019	00040-00034637/2019-79	Soluções Serviços Terceirizados EIRELI
09	40241/2019	00040-00034655/2019-51	Global Serviços e Comércio LTDA
10	40242/2019	00040-00034587/2019-20	Global Serviços e Comércio LTDA

11	40243/2019	00040-00034591/2019-98	Global Serviços e Comércio LTDA
----	------------	------------------------	---------------------------------

FONTE: elaborado pela autora (2025) com base nas informações colhidas no SEI-GDF

Ressalte-se, como limitação da coleta de dados, que não foi possível localizar a totalidade dos volumes relativos às contratações de 2011, especialmente no que se refere aos lotes 05, 06 e 08. Essa limitação, contudo, não compromete a validade da análise, uma vez que os volumes acessados continham informações substantivas para a compreensão do modelo de contratação vigente à época.

Cumprе informar que, embora todos os processos relacionados estejam atualmente cadastrados no SEI-GDF, a maioria deles encontra-se com nível de acesso restrito, o que exige autorização formal para sua visualização. Ressalta-se, ainda, que o acesso aos processos relacionados aos contratos do ciclo de 2011 apresentou obstáculos adicionais, uma vez que se tratam de documentos originados em formato físico e, posteriormente, digitalizados, na maioria dos casos, de maneira parcial e não estruturada. Tal condição implicou a necessidade de envio de ao menos quatro solicitações formais junto aos órgãos competentes para viabilizar o acesso, mesmo dentro do próprio SEI-GDF, tornando o levantamento documental significativamente mais trabalhoso e moroso.

Os processos digitais foram disponibilizados à pesquisadora o período de 18 a 22/07/2025 uma vez que três processos estavam com a numeração errada no pedido de consulta, o que foi detectado com auxílio dos servidores da SECONT. Assim, foram colocados para consulta externa com os *links* de acesso encaminhados para o correio eletrônico funcional da solicitante,

Vale esclarecer que os contratos referentes ao ciclo de 2024 não serão objeto de análise nesta pesquisa, uma vez que alguns foram assinados recentemente enquanto outros ainda se encontram em fase de ajustes operacionais e administrativos, o que inviabiliza, neste momento, uma avaliação consolidada de sua execução.

A análise documental foi guiada por um conjunto de critérios estruturados com base nas normativas vigentes, incluindo: existência formal do ETP, conteúdo técnico mínimo, definição de escopo e justificativa da contratação, e aderência aos princípios da legislação válidas em cada período.

Para atender o exame da estrutura, do conteúdo técnico e da aderência normativa dos ETPs elaborados a partir de 2018, foi empregada a técnica de análise de conteúdo, conforme sistematizada por Bardin (1995). Essa técnica permite a categorização e decomposição temática do conteúdo documental, favorecendo uma leitura sistemática, estruturada e comparativa dos ETPs identificados. As categorias analíticas utilizadas foram:

- a) Diagnóstico da necessidade pública;**
- b) Avaliação de alternativas de atendimento à demanda;**
- c) Estudo de mercado e levantamento de fornecedores;**
- d) Dimensionamento técnico do objeto (abrangendo área, quantitativos e turnos);**
- e) Governança contratual, critérios de fiscalização e indicadores de desempenho.**

Essa abordagem possibilitou a identificação de boas práticas, padrões de conformidade, lacunas recorrentes e fragilidades técnicas nos ETPs examinados, fornecendo uma base empírica sólida para as propostas de aprimoramento institucional apresentadas no capítulo final.

Os dados coletados foram tratados por meio de análise de conteúdo documental, com codificação aberta baseada em categorias temáticas emergentes (planejamento, justificativa, governança). Em paralelo, aplicou-se análise normativa para verificar a conformidade com os requisitos legais estabelecidos.

A análise comparativa foi conduzida uma análise comparativa entre os processos licitatórios que contaram com a formalização do ETP (2017 e 2024) e aqueles nos quais tal instrumento ainda não era exigido normativamente (2011). A comparação foi orientada por uma matriz analítica construída com base em variáveis como: qualidade do diagnóstico da demanda, detalhamento técnico, robustez do planejamento, aderência às normas vigentes, tempo de tramitação, incidência de aditivos contratuais e clareza nos critérios de fiscalização e controle.

Quanto ao tempo de tramitação da licitação, foram coletadas e organizadas as datas dos principais marcos processuais de cada licitação: abertura da fase preparatória, elaboração do ETP, quando aplicável, emissão de parecer jurídico, publicação do edital e homologação o certame. A partir desses dados, foi possível calcular o

tempo médio de tramitação nos diferentes ciclos analisados, permitindo verificar eventuais do ETP na duração do processo licitatório

Essa abordagem permitiu identificar os efeitos práticos da adoção do ETP sobre a racionalidade do processo de contratação, bem como avaliar se sua implementação contribuiu para maior eficiência, segurança jurídica e transparência administrativa.

Quanto ao levantamento do número e da natureza dos aditivos contratuais celebrados em cada ciclo, procedeu-se ao levantamento dos termos aditivos firmados nos contratos derivados dos processos licitatórios analisados. Os aditivos foram classificados segundo sua natureza, a saber:

- a) Aditivos de prazo (prorrogação contratual);**
- b) Aditivos de valor (reajuste ou recomposição do equilíbrio econômico-financeiro);**
- c) Aditivos de escopo (alteração de quantitativos ou atividades);**
- d) Aditivos múltiplos (quando abrangiam duas ou mais naturezas simultaneamente).**

Essa categorização permitiu avaliar os aditivos e a sua correlação com a qualidade do planejamento inicial, evidenciando possíveis fragilidades decorrentes da ausência ou da inadequação do ETP, principalmente ao que refere à quantidade de postos ou área contratada.

Tabela 3 – Matriz de opções metodológicas por objetivo específico da dissertação.					
OBJETIVOS ESPECÍFICOS	ABORDAGEM	MÉTODO	COLETA DE DADOS	FONTE	ANÁLISE DOS DADOS
Objetivo 1. Analisar a inserção do ETP nas contratações públicas no âmbito do GDF.	Qualitativa	Estudo de caso	Análise documental	Processos administrativos de licitação e contratação (GDF)	Análise de conteúdo (documental)

Objetivo 2. Verificar a evolução do ETP nos ciclos licitatórios de 2011, 2017 e 2024.	Qualitativa	Comparativo longitudinal	Análise documental (três ciclos)	Editais, ETPs, Termos de Referência e Projetos Básicos	Análise comparativa por critérios de maturidade
Objetivo 3. Avaliar o grau de conformidade dos ETPs às normativas vigentes em cada época	Qualitativa	Avaliação normativa	Análise documental com base legal	ETPs emitidos e respectivas normativas	Análise de aderência
Objetivo 4. Sugerir medidas para aprimorar o uso do ETP no GDF.	Qualitativa	Propositivo-exploratório	Síntese dos achados e recomendações	Propostas fundamentadas nos dados empíricos	Sistematização de recomendações práticas

Fonte: Elaborado pela autora (2025), com base nos procedimentos metodológicos do estudo

A articulação entre as técnicas adotadas, análise documental, análise de conteúdo e análise comparativa, permitiu uma abordagem metodológica robusta e alinhada aos objetivos da pesquisa. A triangulação entre fontes documentais, normativas e teóricas conferiu maior validade e profundidade às interpretações realizadas. Desse modo, a estratégia metodológica adotada mostrou-se eficaz para compreender, de forma crítica e fundamentada, o papel do Estudo Técnico Preliminar nas contratações públicas de serviços de asseio, limpeza e conservação no âmbito do Governo do Distrito Federal, contribuindo com subsídios relevantes para a melhoria das práticas de planejamento no setor público.

A fim de garantir maior confiabilidade aos resultados, foram triangulados diferentes tipos de documentos (ETPs, TRs, projetos básicos, notas técnicas, despachos, memorandos), permitindo confrontar informações entre os ciclos. A triangulação visou identificar

padrões de aderência normativa e práticas recorrentes no processo decisório.

Embora a presente pesquisa tenha se debruçado sobre um conjunto significativo de dados empíricos, algumas limitações metodológicas merecem destaque. A primeira refere-se à indisponibilidade de parte do acervo documental do ciclo licitatório de 2011 em formato digital, o que impôs restrições operacionais quanto ao tempo de acesso e ao volume de informações analisadas. Além disso, a ausência de padronização nos registros e a diversidade de formatos dos documentos dificultaram a sistematização e a comparação direta com os ciclos posteriores. Outra limitação reside na impossibilidade de realizar entrevistas com os servidores diretamente envolvidos na elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares, uma vez que foram diferentes agentes envolvidos ao longo do período estudado, o que poderia ter enriquecido a compreensão sobre as percepções e desafios enfrentados no processo. Por fim, por tratar-se de estudo de caso centrado no contexto do Governo do Distrito Federal, os resultados e recomendações aqui apresentados devem ser interpretados com cautela quanto à sua generalização para outros entes federados.

Esta pesquisa foi desenvolvida exclusivamente com base em documentos administrativos públicos e acessíveis mediante solicitação institucional, não envolvendo sujeitos humanos nem dados pessoais sensíveis. Dessa forma, não se configurou a necessidade de submissão ao Comitê de Ética em Pesquisa. Ressalta-se que todos os dados foram tratados com responsabilidade, mantendo-se a integridade das fontes e o respeito aos princípios éticos da pesquisa acadêmica.

Dessa forma, a presente pesquisa reuniu elementos de análise normativa, técnica e documental, a partir de uma amostra intencional composta por três ciclos representativos. A triangulação entre documentos de diferentes naturezas e a análise baseada em categorias normativas garantiram maior confiabilidade aos achados. Os procedimentos foram conduzidos com respeito à integridade dos documentos e à ética da pesquisa científica.



4

CONTEXTUALIZAÇÃO INSTITUCIONAL

4.1 O GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL

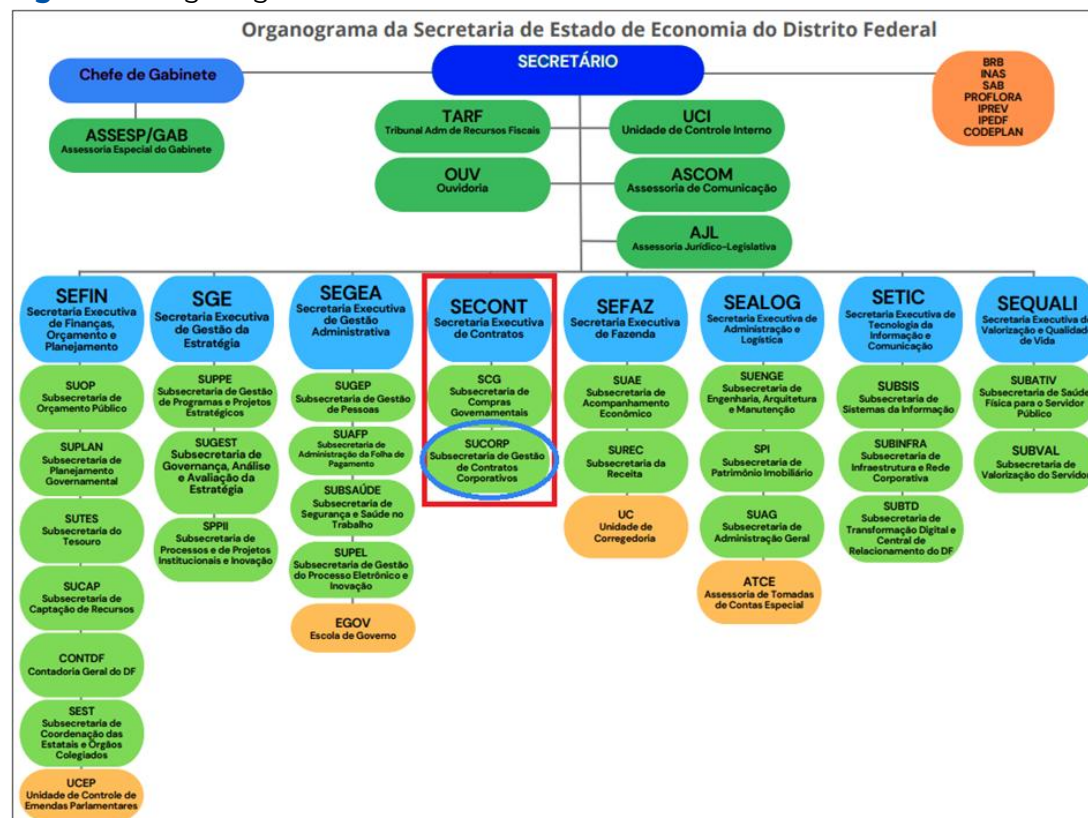
O Distrito Federal (DF) nasce em 21 de abril de 1960, quando é transferida, oficialmente, a capital do Brasil da cidade do Rio de Janeiro, antigo estado da Guanabara, para Brasília. Nesse momento, também surge o Governo do Distrito Federal e sua estrutura administrativa, que passa por diversas modificações, realizadas por meio de leis e decretos, até chegar na organização atual. Evidencia-se, ainda, que o DF é ente da federação que mescla atribuições de estado e município.

Atualmente, o Governo do Distrito Federal é composto por 29 (vinte e nove) Secretarias de Estado, 35 (trinta e cinco) Administrações Regionais e 14 (catorze) entidades da administração indireta que se dividem entre autarquias e fundações¹⁷.

Dentre as secretarias de Estado, destaca-se a Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal (SEEC/DF) que consta de sua organização 3 (três) importantes unidades centralizadoras do GDF: a Secretaria Executiva de Tecnologia da Informação e Comunicação (SETIC), que é responsável pela gestão das soluções tecnológicas; Subsecretaria de Compras Governamentais (SCG), concentradora das licitações de aquisições e serviços de boa parte dos órgãos da administração direta, autárquica e fundacional e a Subsecretaria de Gestão de Contratos Corporativos (SUCORP), encarregada da gestão de contratos corporativos, ou seja, contratos relativos à gestão de frota (locação, manutenção e abastecimento de veículos), asseio e limpeza, vigilância patrimonial, brigada civil, telefonia móvel e estágio.

¹⁷ GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL. Governo do Distrito Federal. Sobre o Governo. Disponível em: <https://www.df.gov.br/category/sobre-o-governo>. Acesso em: 16 jan. 2025

Figura 3 – Organograma da Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal



Fonte: sítio eletrônico da SEEC/DF (www.economia.df.gov.br), com adaptações

4.2 O HISTÓRICO DE CENTRALIZAÇÃO DE COMPRAS E CONTRATAÇÕES NO GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL

A tentativa de realizar o planejamento de algumas contratações por parte do GDF vem de mais ou menos 30 anos, com a publicação do Decreto Distrital nº 16.344/1995¹⁸, que institui comissão supervisora de licitações e contratos de consultoria, assessoramento, planejamento, terceirização de serviços de limpeza e vigilância, atividades de desenvolvimento organizacional e gerenciamento para os órgãos da administração direta, indireta e fundacional, composta, à época, por representantes da Assessoria Especial do Gabinete do Governador, das então Secretarias de Administração, da Fazenda, de Obras e Companhia de Planejamento do Distrito Federal. A comissão tinha como competência apreciar e aprovar propostas de licitação dos

¹⁸ DISTRITO FEDERAL. **Decreto nº 16.344, de 06 de março de 1995**. Institui Comissão Supervisora de licitações e contrato de consultoria, assessoramento, planejamento, terceirização de serviços de limpeza e vigilância, atividades de desenvolvimento organizacional, gerenciamento e dá outras providências. [S. l.], 06 mar. 1995. Disponível em: https://dflegis.df.gov.br/ato.php?co_data=32775&p=decreto-16344-de-03-de-mar%C3%A7o-de-1995. Acesso em: 16 jan. 2024

serviços ora mencionados bem como ser consultada anteriormente nos casos ratificação de contratos dos mesmos objetos.

Alguns anos mais tarde, com a finalidade de centralizar as licitações de compras, obras e serviços da administração direta, autárquica, fundacional e das empresas públicas, o GDF, a partir da Lei Distrital nº 2.340/1999¹⁹, que cria a Central de Compras do Distrito Federal, regulamentada pelo Decreto Distrital nº 20.375/1999²⁰, vinculada à denominada Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento. Além do planejamento e realização de licitações de forma exclusiva e padronizada até a sua finalização, a unidade de centralização de compras também fica responsável pela manutenção do banco de preços das aquisições e contratações de serviços, cadastro de fornecedores e empresas.

Atualmente, a Central de Compras responde pela nomenclatura de Subsecretaria de Compras Governamentais, vinculada à atual SEEC/DF, dando a importância merecida às contratações públicas dentro da própria administração. Ressalta-se que o GDF larga na frente quanto à implementação de compras centralizadas, antes ainda da determinação constante do art. 19 da Lei Federal nº 14.133/2021.

Segundo Lopes (2017), a instituição das compras públicas de forma centralizada, traz inúmeros benefícios para a administração, tais como: padronização das contratações, racionalização, otimização e automação dos processos, com a incorporação de tecnologia e procedimentos inovadores, desenvolvimento de uma estrutura administrativa e um corpo técnico especializado exclusivamente no planejamento, execução e gestão das funções de compras e contratações de serviços comuns.

Não obstante, seguindo a mesma modelagem da centralização de compras, também foi centralizada a gestão dos contratos, primeiramente, os serviços terceirizados de vigilância patrimonial e

¹⁹ DISTRITO FEDERAL. **Lei nº 2.340, de 12 de abril de 1999**. Cria na estrutura administrativa do Governo do Distrito Federal, a Coordenadoria de Seguros do Distrito Federal e a Central de Compras do Governo do Distrito Federal. [S. l.], 13 abr. 1999. https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/50298/Lei_2340_1999.html. Acesso em: 16 jan. 2025

²⁰ DISTRITO FEDERAL. **Decreto nº 20.375, de 12 de julho de 1999**. Regulamenta o [art. 2º da Lei nº 2.340 de 12 de abril de 1999](#), que cria a Central de Compras do Distrito Federal. [S. l.], 13 jul. 1999. https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/36811/Decreto_20375_12_07_1999.html. Acesso em: 16 jan. 2025

limpeza, ampliando, mais tarde, para diversos outros serviços que atendem de forma padronizada o Complexo Administrativo do GDF, com intuito de diminuir custos, padronizar e automatizar procedimentos.

4.2.1 GESTÃO CENTRALIZADA DE CONTRATOS CORPORATIVOS

Conforme exposto por Sousa (2024), a execução e a fiscalização das contratações centralizadas de serviços de asseio e limpeza, vigilância e brigada, em um primeiro momento, eram realizadas por uma comissão composta por servidores lotados na Subsecretaria de Suprimentos (SUPRI), unidade vinculada à Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão do Distrito Federal (SEPLAG/DF). Com a mudança de governo, em 2011, a SUPRI foi reestruturada e transformada em Subsecretaria de Logística (SULOG). Em virtude da relevância das atribuições desempenhadas pela antiga comissão e considerando que seus integrantes acumulavam, além das funções de gestão e fiscalização, outras atividades administrativas, instituiu-se, então, a Coordenação de Fiscalização de Contratos Corporativos, por meio do Decreto Distrital nº 33.243/2011²¹, com o objetivo de especializar e otimizar o acompanhamento e a supervisão das contratações mencionadas.

Com o avanço das demandas e o aumento da complexidade das atividades de execução e fiscalização, o acréscimo no quantitativo de postos de serviços, a diversificação dos contratos corporativos, em 2015, cria-se a Subsecretaria de Gestão de Contratos Corporativos (SUCORP)²², elevando o nível de importância dos contratos corporativos. A SUCORP, atualmente, faz parte da estrutura orgânica da Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal, é composta pelas

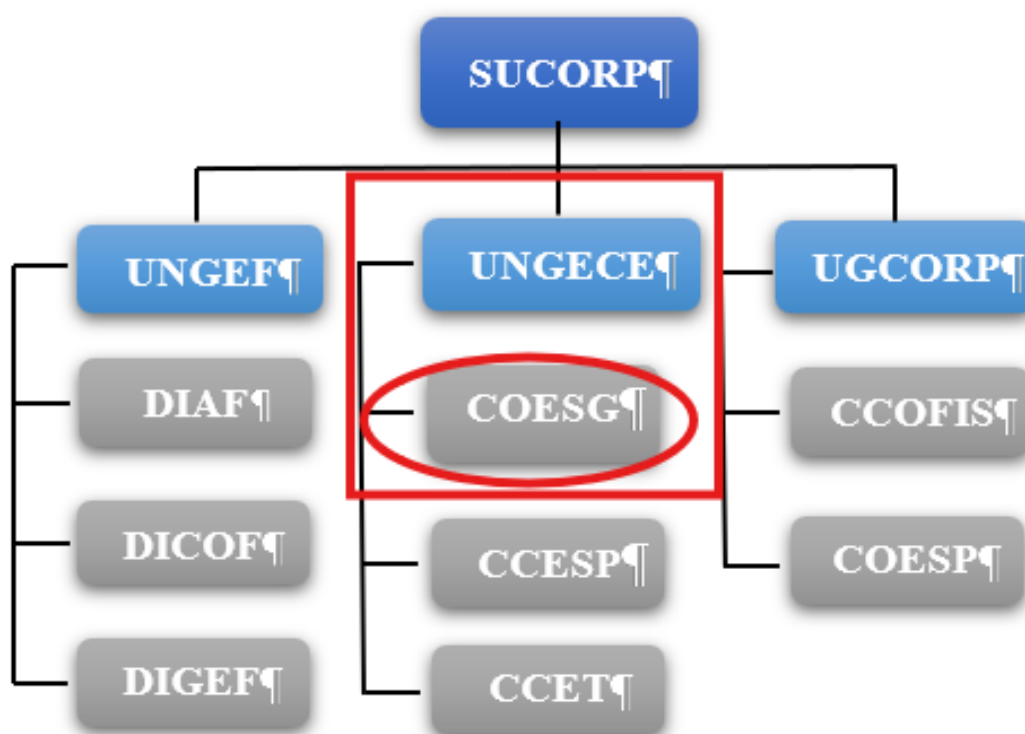
²¹ DISTRITO FEDERAL. **Decreto nº 33.243, de 04 de outubro de 2011**. Dispõe sobre a estrutura administrativa da Secretaria de Estado de Planejamento e Orçamento do Distrito Federal, e dá outras providências. [S. l.], 07 out. 2011. https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/69489/Decreto_33243_04_10_2011.html. Acesso em: 02 mar. 2025

²² DISTRITO FEDERAL. **Decreto nº 36.825, de 22 de outubro de 2015**. Dispõe sobre a estrutura administrativa da Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão do Distrito Federal. [S. l.], 22 out. 2015. https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/1e1fe13c793a424abe22bb36423e184f/exec_dec_36825_2015_rep_ret.html. Acesso em: 02 mar. 2025

Unidades de Gestão de Contratos Especializados, Gestão de Contratos Corporativos e Gestão de Frota²³.

Cumpra ressaltar que além das atividades principais de gestão, acompanhamento e fiscalização de contratos corporativos já mencionados, a SUCORP é responsável por formular e disseminar metodologias, tecnologias e reunir informações no sentido de aperfeiçoar suas funções precípuas, como também aprimorar as novas contratações, quando necessário.

Figura 3 – Organograma da Subsecretaria de Gestão de Contratos Corporativos



Fonte: Diário Oficial do Distrito Federal, adaptado pela autora (2025)

Dentre as coordenações subordinadas à Unidade de Gestão de Contratos Especializados (UNGECE), a Coordenação de Execução de Contratos de Serviços Gerais (COESG), é área competente na gestão e fiscalização dos contratos corporativos de asseio e limpeza do GDF, que tem entre suas funções a elaboração da instrução processual para licitação dos contratos corporativos de asseio limpeza.

²³ DISTRITO FEDERAL. **Decreto nº 45.488, de 15 de fevereiro de 2025**. Dispõe sobre a alteração da estrutura administrativa da Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal, e dá outras providências. [S. l.], 16 fev. 2024. https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/bcfala59754345db8eb784f833e4c754/Decreto_45488_15_02_2024.html. Acesso em: 15 mar. 2025

4.2.2 OS CONTRATOS CORPORATIVOS DE LIMPEZA, ASSEIO E CONSERVAÇÃO

O Governo do Distrito Federal há anos conta com contratos corporativos terceirizados de asseio e conservação, ou seja, eles atendem grande parte dos órgãos da estrutura administrativos, excetuando-se, hoje em dia, as Secretarias de Estado de Saúde e Educação, que diante das peculiaridades desses órgãos têm as próprias contratações, Rodoviária do Plano Piloto, empresas públicas e sociedades de economia mista.

Para se ter noção da dimensão dos serviços de asseio e limpeza disponibilizados, na data de 06/03/2025, o GDF conta com 10 (dez) contratos divididos por 4 (quatro) empresas, que têm em suas folhas de pagamento um total de 1.485 (mil, quatrocentos e oitenta e cinco) serventes e custam aos cofres públicos distritais o valor de R\$ 105.978.676,13 (cento e cinco milhões, novecentos e setenta e oito mil, seiscentos e setenta e seis reais e treze centavos).

Tabela 4 – Contratos corporativos de asseio, limpeza e conservação em vigência atualmente

ITEM	CONTRATO Nº	NOME DA EMPRESA	Nº DE SERVENTES DO CONTRATO	VALOR ANUAL
1	40233	Interativa Facilities Ltda	62	R\$ 7.875.925,95
2	40234	Interativa Facilities Ltda	176	R\$ 12.781.430,98
3	40235	Interativa Facilities Ltda	224	R\$ 12.668.067,01
4	40236	Real JG Facilities S/A	175	R\$ 13.501.656,71
5	40237	Real JG Facilities S/A	89	R\$ 6.334.983,11
6	40238	Real JG Facilities S/A	163	R\$ 11.657.630,45
7	40239	Real JG Facilities S/A	167	R\$ 11.241.505,67
8	40240	Soluções Serviços Terceirizados Ltda	155	R\$ 10.307.478,67
9	40241	Global Serviços e Comércio Ltda	123	R\$ 6.080.618,44
10	40243	Global Serviços e Comércio Ltda	151	R\$ 13.529.379,14

TOTAIS GERAIS	1.485	R\$ 105.978.676,13
----------------------	--------------	---------------------------

Fonte: Sistema de Eletrônico de Informações do Governo do Distrito Federal (SEI)
adaptado pela autora (2025)

Diante da dificuldade para apuração correta quanto à quantidade de órgãos, tamanho das áreas a serem limpas, a forma de limpeza de cada uma delas, o estudo técnico preliminar é de suma importância para o levantamento de dados mais precisos visando o seu real dimensionamento. Por meio do planejamento adequado, procura-se evitar que alguns órgãos tenham superdimensionamento enquanto outros fiquem carentes dos serviços. Desta maneira, a análise de diferentes ciclos de planejamento das licitações para a contratação de asseio, limpeza e conservação no âmbito do GDF dará um panorama se tal fase é meramente burocrática ou se, de alguma forma, realmente impacta na modelagem das contratações.

Em síntese, a estrutura organizacional e o modelo de contratações do GDF, fortemente centralizado e de alta diversidade operacional, conferem ao Estudo Técnico Preliminar uma função estratégica na cadeia de planejamento contratual. Compreender a evolução e aplicação prática do ETP nesse arranjo é, portanto, essencial para avaliar a efetividade do planejamento e a racionalidade, de certa, forma, das contratações públicas no Distrito Federal.



5

5

PLANEJAMENTO DAS CONTRATAÇÕES DE ASSEIO, LIMPEZA E CONSERVAÇÃO DO GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL

Neste capítulo é apresentada a análise dos dados coletados com base na metodologia ora evidenciada, centrado na aplicação do Estudo Técnico Preliminar nas contratações de serviços corporativos de asseio, limpeza e conservação no âmbito do Governo do Distrito Federal.

Para verificar a dimensão do planejamento dessas contratações, foram colhidas informações referentes a três ciclos contratuais representativos, correspondentes aos anos de 2011, 2017 e 2024, por meio dos processos autuados para realização de licitações e de execução contratual o objeto em tela, excetuados aqueles referentes ao ciclo de 2024, como dito anteriormente, pois estão em seu início ou carecendo de ajustes administrativo para sua efetivação. Destaca-se que o intervalo a ser estudado conta com detalhes interessantes a serem considerados. Foram examinados, para cada ciclo, os documentos constitutivos da fase preparatória, tais como Notas Técnicas, Estudos Técnicos Preliminares, Projetos Básicos, Termos de Referência, Instrumentos Contratuais e seus respectivos aditivos e outros documentos que pudessem auxiliar na avaliação sobre o planejamento da contratação. As informações para presente análise foram acessadas, num primeiro momento em março de 2025, mas foram analisados durante o mês de maio do mesmo ano. Posteriormente, em julho, foram colhidos mais documentos nos mais diversos processos que tratavam da execução contratual.

Assim, a averiguação adota uma perspectiva comparativa, longitudinal e normativa, buscando identificar a aderência dos processos aos marcos legais vigentes em cada período, especialmente a Lei Federal nº 8.666/1993 e a Instrução Normativa nº 02/2008 (período inicial), a Instrução Normativa nº 05/2017 (período de transição) e, por fim, a Lei Federal nº 14.133/2021, combinada com o Decreto Distrital nº 44.330/2023 (período atual).

5.1 ANÁLISE DO CICLO CONTRATUAL DE 2011: ANTES DA OBRIGATORIEDADE DO ETP

Para a licitação finalizada em abril de 2014, por meio do Pregão Eletrônico (PE) nº 151/2012 – SULIC/SEPLAN, foram autuados dois processos administrativos, ainda na forma física, distintos: o de número 00410.000970/2011, foi dedicado à fase preparatória do certame já mencionado e consolidou a coleta dos dados informados pelos órgãos e entidades da Administração Pública do Distrito Federal, e o processo nº 00411.000023/2012, responsável pela condução da fase externa do certame licitatório, na modalidade de pregão eletrônico.

No intuito de analisar o planejamento da contratação, tomou-se como base o processo nº 410-000970/2011, tem-se como principal documento a Nota Técnica nº 01/2012, emitida pela Gerência de Elaboração de Normas e Projetos Básicos de Contratos Corporativos, unidade que compunha a Secretaria de Estado de Planejamento e Orçamento do DF. O documento permitiu identificar importantes características, fragilidades e limitações na modelagem contratual do presente ciclo, quais sejam, um cenário de contratos marcados por improvisação institucional, baixa maturidade técnica e forte dependência de medidas emergenciais

Cumprir esclarecer os atos de preparatórios para licitação foram instituídos para substituição dos 04 (quatro) contratos vigentes, que perfaziam um total de 1.768 (mil, setecentos e sessenta e oito) postos de serviço, entre serventes e encarregados, que atendiam a estrutura administrativa do GDF à época. Evidencia-se que foi constituída Comissão Especial destinada a proceder levantamento de imóveis ocupados pelos órgãos da Administração Direta do Governo do Distrito Federal, com o objetivo de identificar e dimensionar os serviços terceirizados, por meio Portaria - SEPLAN nº 61²⁴, de 13 de maio de 2011.

A situação dos contratos naquele momento era a seguinte:

- a) As empresas Manchester e Servegel detinham, de forma emergencial, os contratos referentes aos lotes 01, 02 e 03 da licitação anterior, em substituição à empresa Fiança,**

²⁴ DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Estado de Planejamento e Orçamento. **Portaria, de 13 de maio de 2011.** [S. l.], 16 mai. 2011. https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/68239/Portaria_61_13_05_2011.html. Acesso em: 25 mai. 2025

anteriormente contratada. A adoção do procedimento emergencial decorreu de reiterados descumprimentos contratuais por parte da Fiança e, assim, a SEPLAN optou por não prorrogar o ajuste regular.

- b) Os dois demais contratos, então sob responsabilidade das empresas Dinâmica e Servegel previam cláusula resolutiva expressa, permitindo sua substituição imediata tão logo fosse concluído o novo processo licitatório. Esses ajustes estavam vigendo em caráter de excepcionalidade, ou seja, além do limite de 60 (sessenta) meses imposto pela legislação ora vigente, motivo pelo qual sua extinção estava condicionada à efetivação da nova contratação.**

Com o objetivo de fundamentar tecnicamente o dimensionamento da quantidade de postos de serviços terceirizados a serem contratados, a Subsecretaria de Suprimentos (SUPRI) elaborou e encaminhou a Circular nº 001/2011 - SUPRI/SEPLAN, de 06 de junho de 2011, para todos os órgãos da administração direta do Governo do Distrito Federal, tendo em anexo um formulário padrão, estruturado com base nos parâmetros estabelecidos na IN nº 02/2008. Esse instrumento contemplava informações detalhadas sobre aspectos físicos e operacionais, tais como tipologia dos pisos, metragem das áreas, quantidade de entradas, número de andares, entre outros elementos relevantes.

Tal contratação foi fundamentalmente orientada por uma demanda urgente, tendo em vista a prorrogação excepcional de dois contratos além dos outros três estarem sob a forma de emergencial, conforme já explicitado. No entanto, desde o início do processo, ficou evidente a ausência de dados estruturados, precisos e fidedignos sobre características físicas e operacionais dos imóveis públicos. Essa deficiência impactou diretamente na qualidade do levantamento demanda dos órgãos envolvidos nos contratos corporativos.

O formulário foi organizado em dois eixos principais: o primeiro referente aos dados da estrutura predial comum, aplicáveis a diferentes unidades; e o segundo, voltado às especificidades de cada unidade organizacional, considerando suas características operacionais. Cabe destacar que o levantamento não se restringia exclusivamente às informações sobre atividades de limpeza, abrangendo também outros elementos como futuras contratações dos serviços de vigilância e brigada de incêndio.

Importante destacar que, naquele contexto, encontrava-se em plena vigência a Lei Federal nº 8.666/1993, que regia os procedimentos licitatórios no âmbito da Administração Pública. Para a aferição das necessidades relativas aos serviços de limpeza e conservação, foi utilizado como referência técnica o disposto na IN nº 02/2008, aplicável originalmente à Administração Pública Federal. Ressalta-se que o referido normativo somente veio a ser formalmente recepcionado no âmbito do Distrito Federal com a publicação do Decreto nº 36.063/2014.

Apesar disso, sua adoção já era recomendada como boa prática administrativa, sobretudo em função de reiteradas determinações do Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF), expressas nas Decisões nº 5.068/2010, nº 4.287/2010 e nº 2.831/2010. Nessas deliberações, a Corte de Contas distrital enfatizava a relevância da adoção dos parâmetros técnicos previstos na IN, mesmo na ausência de regulamentação local, como forma de assegurar maior rigor, transparência e racionalidade no planejamento das contratações públicas.

DECISÃO Nº 4.287/2010: O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: (...); III — determinar à Secretaria de Educação do DF e à Central de Licitações da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão do DF que: a) elaborem novo termo de referência, observando: a.1) o disposto na Decisão — TCDF nº 6.188/09, combinado com o parágrafo único do art. 26 da IN nº 02/2008-SLTI/MPOG (com as alterações da IN 03/2009- SLTI/MPOG); (...) V — autorizar o retorno dos autos à 22 ICE, para as providências cabíveis.

DECISÃO Nº 5.068/2010: O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I — tomar conhecimento: a) do Edital de Pregão Presencial nº 008/2010 — (fls. 219/237), promovido pela Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil (NOVACAP) e dos seus anexos (fls. 238/289); b) da Representação nº 18/2010-CF (fls. 310/311) e dos seus anexos (fls. 312/430); c) dos documentos de fls. 2/218; II — determinará NOVACAP que: (...); b.3) refaça o orçamento estimativo do certame, tendo por base a doutrina acerca da matéria e orientação emanada da Instrução Normativa nº 02/2008, da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), dada a falta de instrumento análogo no âmbito distrital; (...); c) o retorno dos autos à 3a ICE, para adoção das providências necessárias

DECISÃO Nº 5.831/2010: O Tribunal, por maioria, de acordo, em parte, com o voto do Relator, com os ajustes constantes da declaração de voto apresentada, com fulcro no art. 71 do RI/TCDF, pela Conselheira MARLI VINHADELI, decidiu: (...) b) com fulcro no art. 113, § 22, da Lei nº 8.666, de 21/6/1993: b.1)

refaça o orçamento estimativo do certame, tendo por base: b.1.1) a doutrina acerca da matéria e orientação emanada da Instrução Normativa nº 02/2008, da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), dada a falta de instrumento análogo no âmbito distrital, especialmente em relação ao cálculo do valor das despesas administrativas, do lucro bruto e dos tributos sobre o faturamento.

Cerca de **metade dos formulários encaminhados aos órgãos foram devidamente preenchidos**, mesmo após prorrogação de prazos e reforços de comunicação por parte da unidade da administração pública responsável. Esse cenário comprometeu a confiabilidade do diagnóstico, situação que é inclusive reconhecida na própria Nota Técnica, o qual admite expressamente que a qualidade das informações obtidas foi **insuficiente para embasar um planejamento tecnicamente robusto e assertivo**. Como consequência, o estudo das necessidades mostrou-se **incompleto, frágil e, em muitos casos, baseado em dados desatualizados, inconsistentes ou em percepções subjetivas dos gestores das unidades demandantes**.

Não houve **avaliação de outras alternativas e soluções para atendimento da demanda administrativa**. A terceirização dos serviços foi adotada como premissa básica, sem qualquer análise de opções, tais como a execução direta, o compartilhamento de serviços, a adoção de modelos híbridos ou, ainda, o uso de soluções tecnológicas para reduzir a dependência de mão de obra intensiva. O foco esteve restrito à substituição dos contratos, sem qualquer reflexão estruturada sobre outros modelos possíveis de atendimento às demandas da administração pública.

Quanto ao **estudo de mercado e levantamento de fornecedores**, o trabalho foi realizado com base em três principais fontes de dados: os contratos vigentes no GDF, as propostas recebidas em processos emergenciais recentes e consultas realizadas no mercado varejista e atacadista, especialmente para itens como materiais de limpeza, equipamentos de proteção individual (EPI) e equipamentos. Para alguns insumos, aplicou-se um redutor de até **50% sobre os preços praticados no varejo**, considerando os ganhos de escala das contratações públicas. Apesar desse esforço, o estudo ficou limitado ao aspecto financeiro, sem contemplar uma análise qualitativa da capacidade operacional das empresas, do grau de concorrência do mercado ou dos riscos de concentração econômica.

O ponto mais sensível do planejamento ora realizado, refere-se ao **dimensionamento técnico do objeto**. Houve, de fato, uma tentativa de aplicar os parâmetros definidos pela **IN nº 02/2008**, especialmente no que diz respeito à produtividade por área (m²). Contudo, diante da inconsistência dos dados prediais fornecidos pelos órgãos, a aplicação estrita desses parâmetros revelou-se inviável. Em diversos casos, a utilização dos índices máximos de produtividade da instrução normativa conduziria a aumentos exponenciais no número de postos, considerados insustentáveis do ponto de vista orçamentário. O exemplo mais emblemático citado na Nota Técnica reporta-se ao **Teatro Nacional**, cuja necessidade saltaria de **10 (dez) para 96 (noventa e seis) serventes**, caso fossem aplicados rigidamente os parâmetros da IN. Como solução, adotou-se um modelo híbrido e empírico, que combinava os critérios da normativo com os dados históricos dos contratos e percepções dos próprios gestores dos órgãos.

Além disso, passou-se de 5 (cinco) para 12 (doze) o número de lotes disponibilizados para licitação visando aumento da competitividade. Os lotes contemplavam os órgãos, mesmo aqueles com muitas unidades espalhadas por todo o DF. A vigência continuava anual, podendo ser prorrogada por igual período até o limite de sessenta meses.

Por fim, ao analisar os requisitos de **governança contratual, fiscalização e indicadores de desempenho**, constata-se que o modelo adotado em 2011 **não apresentava diretrizes robustas de governança**. Não há no documento qualquer definição clara sobre os papéis dos atores envolvidos na gestão contratual (gestores, fiscais e contratados), tampouco sobre os fluxos de monitoramento e acompanhamento dos contratos. Também não foram previstos indicadores de desempenho, metas operacionais, cláusulas de penalidade ou qualquer mecanismo formal de melhoria contínua. A fiscalização permanecia atrelada à lógica tradicional de acompanhamento da presença dos postos de trabalho, sem estabelecer qualquer critério de medição do resultado, que poderiam garantir maior eficiência e segurança na execução contratual.

Em 2015, no intuito de melhorar da execução e fiscalização de contratos, foi desenvolvido o Sistema de Fiscalização de Contratos Corporativos (SFCC), ferramenta relevante tanto para a sistematização dos relatórios elaborados pelos fiscais locais quanto para o acompanhamento dos resultados pactuados contratualmente pelo

órgão central de gestão. Depreende-se, assim, um despertar da Administração para ações mais efetivas de governança.

Num primeiro momento, o PE nº 151/2012 homologado, em 29/04/2013, para os lotes 01, 02, 03, 05, 06, 07, 08, 09 e 10, permaneceram sobrestados em razão da interposição de recurso administrativo por parte de uma das licitantes. Os lotes 04, 11 e 12 permaneceram sobrestados em razão da interposição de recurso administrativo por parte de uma das licitantes. O lote 08 encontrava-se em situação semelhante, porém ainda na fase de julgamento da proposta apresentada.

Os lotes homologados, mesmo que parcialmente, deram origem à Ata de Registro de Preços (ARP) nº 23/2013, com início de sua vigência em 08/05/2013, que subsidiou a formalização das seguintes contratações:

Tabela 5 – Contratos corporativos de asseio, limpeza e conservação – ciclo 2011			
LOTE Nº	CONTRATO Nº	PROCESSO Nº	CONTRATADA
01	17/2013	0410-000637/2013	Real JG Serviços Gerais EIRELI
02	18/2013	0410-000635/2013	Servegel – Apoio Administrativo e Suporte Operacional Ltda.
03	19/2013	0410-000628/2013	Servegel – Apoio Administrativo e Suporte Operacional Ltda
08	23/2013	0410-000629/2013	Manchester Serviços Ltda
09	25/2013	0410-000743/2013	Real JG Serviços Gerais EIRELI
10	26/2013	0410-000742/2013	Real JG Serviços Gerais EIRELI

Fonte: Sistema de Eletrônico de Informações do Governo do Distrito Federal (SEI) adaptado pela autora (2025)

Importa destacar que, até o momento da presente análise, não foram localizados os processos administrativos correspondentes aos contratos firmados para os lotes 05, 06 e 07, o que constitui uma limitação documental da pesquisa para esse ciclo contratual.

Adicionalmente, os lotes 04, 11 e 12 foram adjudicados à empresa Interativa Dedetização, Higienização e Conservação Ltda, contudo a Decisão do TCDF nº 4838/2013 determinou a paralização da

continuidade da instrução processual entre os dias 01/10/2013 a 04/02/2014. Após a autorização para prosseguimento dos procedimentos atinentes a contratação, concedida em 12/03/2014, a referida empresa teve seu direito de licitar suspenso pela Assembleia Legislativa de Goiás, inviabilizando a continuidade do instrumento contratual.

Perante ao contexto apresentado, foram convocadas as licitantes remanescentes. Após a análise dos documentos de habilitação os lotes 04 e 11 foram homologados, em abril de 2014, para as empresas Real JG e Servegel, respectivamente, sendo ambos incluídos à ARP nº 23/2013, por meio de aditivos. O lote 12, por sua vez, restou fracassado, considerando que as propostas apresentadas ultrapassavam os valores estimados no Edital. Assim, a Servegel celebrou o contrato nº 11/2014. No entanto, às vésperas do vencimento da citada Ata e diante da impossibilidade de sua prorrogação, tendo em vista a decisão liminar obtida por uma das licitantes, a Real JG foi obstada de prosseguir com a formalização do respectivo ajuste.

A fim de evitar descontinuidade na prestação dos serviços destinados aos órgãos contemplados no lote 04, a Administração optou por solicitar a adesão dos lotes 01, 03 e 09, considerando, principalmente, a disponibilidade de postos com jornada de 12x36 horas. Em decorrência disso, foram firmados os Contratos nº 14/2014 com a Real JG, e nºs 15/2014 e 16/2014 com a Servegel.

5.1.1 CONTRATO Nº 17/2013 - LOTE 01 - REAL JG SERVIÇOS GERAIS EIRELI

Firmado em 09 de junho de 2013, o Contrato nº 17/2013 foi responsável pela execução dos serviços previstos para o lote 01 e contou com doze termos aditivos ao longo de sua vigência. O 1º aditivo previu um acréscimo de 24,66%, voltado a absorver a demanda de órgãos que se encontravam sem cobertura contratual, por expiração dos contratos anteriores e não homologação de lotes do novo certame. Tal acréscimo, ainda que significativo, não decorre de falha de planejamento, mas sim de eventos supervenientes e imprevistos na tramitação da licitação, que exigiram uma resposta administrativa célere.

O contrato foi prorrogado em diversos momentos (2º, 4º, 6º e 10º termos), e repactuado para atualização salarial conforme as Convenções Coletivas de Trabalho (3º, 5º, 8º e 10º termos). O 7º aditivo

aplicou uma supressão de 10,56% para adequação ao Decreto Distrital nº 36.757/2015²⁵, que buscava racionalizar as despesas com serviços terceirizados no âmbito do Governo do Distrito Federal.

O 11º termo previu prorrogação excepcional com cláusula resolutiva, condicionando a continuidade contratual à conclusão de novo procedimento licitatório. A trajetória do contrato demonstra uma gestão pragmática e legalmente respaldada, com intervenções contínuas para garantir a estabilidade na prestação dos serviços, ainda que diante de um ambiente institucional instável e marcado por incertezas.

5.1.2 CONTRATO Nº 18/2013 - LOTE 02 - SERVEGEL – APOIO ADMINISTRATIVO E SUPORTE OPERACIONAL LTDA

Contrato iniciado em 10 de junho de 2013, o Contrato nº 18/2013 foi objeto de dez termos aditivos, refletindo uma gestão contratual robusta e ajustada às flutuações da demanda pública. Logo em seu início, o contrato passou por um acréscimo de 24,90%, autorizado para atender necessidades específicas da Secretaria Extraordinária da Copa, órgão que não apresentava demandas previstas na fase interna da contratação, considerando, além de sua administrativa recém criada, a inauguração da nova estrutura do Estádio Nacional Mané Garrincha.

O contrato foi prorrogado em quatro oportunidades regulares (2º, 4º, 6º e 8º termos) e, por fim, de maneira excepcional com cláusula resolutiva (9º termo). As repactuações salariais estiveram presentes em diversos aditivos (3º, 5º, 7º e 9º), demonstrando aderência aos instrumentos normativos que regem a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro em contratos com dedicação exclusiva de mão de obra.

O 10º termo aditivo implementou uma supressão de 13,38%, reflexo direto da política de contenção orçamentária estabelecida pelo Decreto Distrital nº 36.757/2015. De modo geral, o contrato revela gestão adaptativa e eficiente, sem ruptura de continuidade, mesmo em um cenário de elevada complexidade e pressão por resultados imediatos.

²⁵ DISTRITO FEDERAL. **Decreto nº 36.757, de 16 de setembro de 2015**. Estabelece procedimentos emergenciais para reestabelecer o equilíbrio orçamentário e financeiro do Poder Executivo do Distrito Federal. [S. l.], 17 set. 2015. Disponível https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/9f15c32c16ac45f081c6cd6e17e7f68c/Decreto_36757_16_09_2015.html Acesso em: 25 jul. 2025

5.1.3 CONTRATO Nº 19/2013 - LOTE 03 - SERVEGEL – APOIO ADMINISTRATIVO E SUPORTE OPERACIONAL LTDA

Também celebrado em 10 de junho de 2013, o Contrato nº 19/2013 acumulou dez termos aditivos, com forte marca de uso estratégico para a recomposição de cobertura contratual. O 1º aditivo autorizou acréscimo de 14,98%, voltado a suprir demandas de postos originariamente pertencentes aos lotes 04, 11 e 12 que, naquele momento, ainda não estavam homologados ou foram objeto de contratação frustrada. Esse reforço contratual teve como objetivo evitar descontinuidade da prestação de serviços, sendo um expediente emergencial, mas legítimo, amparado em normativos e respaldado pela jurisprudência.

Os aditivos posteriores contemplaram prorrogações regulares (2º, 4º, 6º e 9º termos), além de repactuações salariais (3º, 5º, 8º e 10º termos). O 7º aditivo implementou uma supressão de 8,08%, em atendimento ao Decreto Distrital nº 36.757/2015.

O contrato foi prorrogado de forma excepcional no 10º termo, com cláusula resolutiva, estratégia recorrente nos contratos desse ciclo para viabilizar a continuidade até que um novo ajuste fosse celebrado. A análise do contrato permite afirmar que, embora originalmente planejado para atender a um lote específico, sua utilização como instrumento de contingência revela a flexibilidade institucional necessária para responder aos desafios impostos pelo atraso nos certames subsequentes.

5.1.4 CONTRATOS Nº 14/2014, 15/2014 E 16/2014 - LOTE 04

O lote 04 foi originado por meio da adesão aos quantitativos da Ata de Registro de Preços nº 23/2013 dos lotes 01, 03 e 09, após o impedimento judicial que suspendeu a assinatura contratual pela empresa originalmente vencedora, gerando, assim 3 contratos a fim de garantir a continuidade dos serviços nos órgãos atendidos. Assim, passa-se ao diagnóstico deles:

5.1.5 CONTRATO Nº 14/2014 – REAL JG SERVIÇOS GERAIS EIRELI

O Contrato nº 14/2014, firmado em 08 de maio de 2014 teve catorze termos aditivos, o contrato expressa uma gestão marcada por

contínuos ajustes administrativos. Inicialmente, as prorrogações contratuais foram implementadas regularmente (1º, 3º, 7º, 9º e 12º aditivos), intercaladas por repactuações salariais baseadas nas Convenções Coletivas de Trabalho (2º, 5º, 8º e 10º aditivos). Supressões de valores também foram realizadas (1,54% no 1º, 4,70% no 4º e 21,27% no 11º aditivo), especialmente em conformidade com o Decreto Distrital nº 36.757/2015, que estabeleceu diretrizes para contenção de gastos públicos com terceirização.

O contrato ainda foi objeto de prorrogação excepcional com cláusula resolutiva (12º aditivo), possibilitando sua manutenção até a celebração de novo contrato. Destaca-se o 13º termo, que autorizou um acréscimo de 24,87%, a fim de absorver demandas originalmente atendidas pelos contratos nº 25/2013 e nº 26/2013, encerrados antes da finalização do novo certame. Essa ampliação não reflete falta de planejamento, mas sim resposta técnica e normativa a uma contingência sistêmica de descontinuidade contratual.

O 14º termo promoveu uma revisão geral de valores, encerrando o ciclo contratual com ajustes adequados às condições econômicas vigentes. Este contrato ilustra uma gestão flexível e estratégica, voltada à manutenção do serviço público diante de variáveis operacionais não previstas.

5.1.6 CONTRATO Nº 15/2014 – SERVEGEL – APOIO ADMINISTRATIVO E SUPORTE OPERACIONAL LTDA

Firmado também em 08 de maio de 2014, o Contrato nº 15/2014 não foi objeto de nenhum termo aditivo, o que sinaliza um caráter pontual e transitório da contratação. Trata-se de um ajuste emergencial, viabilizado para suprir as necessidades do lote 04. A ausência de prorrogações, repactuações ou reequilíbrios econômico-financeiro indica que o contrato teve curta duração e sua continuidade necessária para administração.

5.1.7 CONTRATO Nº 16/2014 – REAL JG SERVIÇOS GERAIS EIRELI

O Contrato nº 16/2014, também celebrado em 08 de maio de 2014, com quinze termos aditivos, o contrato retrata um perfil de gestão muito semelhante ao do Contrato nº 14/2014, com alternância entre

prorrogações regulares (1º, 3º, 7º, 10º e 13º aditivos) e repactuações salariais (2º, 5º, 8º e 11º aditivos).

A supressão de 21,51% (4º aditivo) e de 26,91% (12º aditivo) foram implementadas para adequar o contrato ao Decreto nº 36.757/2015 e à descontinuidade de postos na Secretaria de Estado de Educação (SEE/DF), respectivamente. A devolução dos postos pela SEE/DF foi motivada pelo início do contrato realizado pelo próprio órgão. O 9º termo registra a sub-rogação dos postos da SEDESTMIDH, conforme solicitado por aquela unidade, visando facilitar a gestão contratual.

A prorrogação excepcional com cláusula resolutiva no 13º termo reitera o padrão institucional observado em contratos de longa duração e o 14º aditivo aprovou um acréscimo de 24,53%, também voltado à absorção das demandas antes cobertas pelos contratos nº 25/2013 e nº 26/2013. Encerrando o ciclo, o 15º termo tratou da revisão de valores, ajustando os preços aos novos parâmetros de mercado.

Este contrato evidencia uma gestão atenta às dinâmicas setoriais, à responsabilidade fiscal e à flexibilidade operacional, com forte aderência às normas de regência e aos princípios da continuidade e eficiência do serviço público.

5.1.8 CONTRATO Nº 20/2013 – LOTE 05 – SERVEGEL – APOIO ADMINISTRATIVO E SUPORTE OPERACIONAL LTDA

O Contrato nº 20/2013, assinado em 10 de junho de 2013, evidencia um percurso de gestão contratual dinâmica e responsiva, sendo objeto de dez termos aditivos. O 1º aditivo autorizou um acréscimo de 24,85%, motivado pela necessidade de absorção da demanda reprimida do Instituto Brasília Ambiental (IBRAM) e pela cobertura do lote 12, declarado fracassado no procedimento licitatório e que abarcava, entre outras unidades, os Centros Olímpicos do Distrito Federal. Esse acréscimo reflete uma resposta técnico-administrativa a um imprevisto licitatório, e não uma falha de planejamento, devendo ser compreendido como procedimento legítimo de garantia da continuidade dos serviços.

Os aditivos posteriores revelam um padrão já observado em contratos de longa duração no ciclo: prorrogações anuais regulares (2º, 4º, 6º e 9º aditivos) e repactuações salariais (3º, 5º e 8º aditivos)

decorrentes de alterações nas convenções coletivas de trabalho, em consonância os princípios da manutenção do equilíbrio econômico-financeiro.

No 7º termo aditivo, registrou-se uma supressão de 8,34%, em atendimento às diretrizes do Decreto Distrital nº 36.757/2015, que buscava reduzir os custos, inclusive, com contratos de terceirização em face das limitações fiscais do GDF. Por fim, o contrato foi estendido por meio de uma prorrogação excepcional (10º aditivo) com cláusula resolutiva, mecanismo que assegurava a continuidade dos serviços até a formalização de nova contratação definitiva, prática bastante comum entre os contratos do período.

A trajetória do Contrato nº 20/2013 revela um cenário de estabilidade operacional obtida mediante estratégias de adaptação, sobretudo frente aos desafios de recomposição contratual decorrentes de fracassos parciais do certame de origem. O contrato reflete, portanto, um modelo de gestão contratual que, embora reativo em determinados momentos, foi coerente com os marcos normativos e sustentado por ações administrativas preventivas, voltadas à manutenção da prestação continuada dos serviços terceirizados.

5.1.9 CONTRATO Nº 23/2013 – LOTE 08 – MANCHESTER SERVIÇOS LTDA

Iniciado em 30 de junho de 2013, o contrato foi objeto de três termos aditivos, com destaque para os acréscimos quantitativos de 14,98% e 8,04%, voltados à ampliação da cobertura de demandas não previstas originalmente e à correção de subdimensionamentos na estimativa de insumos, especialmente no contexto da Rodoviária do Plano Piloto. Além dos ajustes de escopo, houve também a incorporação de adequações jurídicas, como a inclusão do pagamento de feriados, conforme interpretação normativa então vigente.

A gestão contratual revelou postura responsiva às demandas operacionais, ainda que a execução contínua por 60 meses não tenha se concretizado. Persistiram controvérsias relativas ao equilíbrio econômico-financeiro do contrato, marcadamente por alegações da contratada quanto à insuficiência de materiais e equipamentos. Diante da ausência de consenso e da inviabilidade de manutenção das condições contratuais, o ajuste foi encerrado após 24 meses de vigência, sendo substituído pelo Contrato nº 06/2016, oriundo do

Pregão Eletrônico nº 153/2014, deflagrado com a finalidade de assegurar a continuidade dos serviços.

5.1.10. CONTRATO Nº 25/2013 – LOTE 09 – REAL JG SERVIÇOS GERAIS EIRELI

O contrato foi firmado em 03 de setembro de 2013 contou com onze termos aditivos. Os termos aditivos 1º, 3º, 6º, 8º e 10º trataram de prorrogações de 12 meses, sendo o 10º acompanhado de cláusula resolutiva, instrumento utilizado como medida excepcional para garantir a continuidade dos serviços até a celebração de novo contrato, conforme prática institucional nesses casos. As repactuações salariais aparecem em diversos momentos (2º, 3º, 6º, 9º e 10º TAs), evidenciando a necessidade de adequação econômica diante das sucessivas alterações de convenções trabalhistas.

No que se refere à gestão orçamentária e fiscal, o contrato também foi ajustado por duas supressões de valor: a primeira, de 1,19% (5º TA), implementada para atender às exigências do Decreto Distrital nº 36.757/2015, e a segunda, de 4,21% (11º TA), decorrente da desativação de postos na Administração Regional do Guará, o que implicou redimensionamento da execução.

De modo geral, o contrato revela uma gestão contratual diligente, que buscou preservar a prestação continuada dos serviços, mesmo diante de um cenário institucional adverso. O exame detalhado permite apontar para respostas administrativas legítimas e previstas normativamente, sem desvio do planejamento original. A estruturação do contrato permitiu acomodar variações operacionais e jurídicas, sem comprometer a regularidade dos serviços contratados.

5.1.11 CONTRATO Nº 26/2013 – LOTE 10 – SERVEGEL – APOIO ADMINISTRATIVO E SUPORTE OPERACIONAL LTDA

Firmado em 03 de setembro de 2013, o Contrato nº 26/2013 acumulou dez termos aditivos, estruturando uma gestão contratual que se estendeu por mais cinco anos. O padrão de ajustes foi semelhante ao de outros contratos do ciclo, com prorrogações anuais regulares (1º, 3º, 8º e 10º termos) e repactuações salariais vinculadas às Convenções Coletivas de Trabalho (2º, 6º, 9º e 10º termos), o que revela

a conformidade com os dispositivos da IN nº 02/2008 e os normativos vigentes à época.

O 5º termo aditivo trouxe uma supressão de 8,95%, executada para adequar o contrato às determinações do Decreto Distrital nº 36.757/2015. As alterações cadastrais da empresa (4º e 7º aditivos) ilustram uma atenção documental contínua na manutenção da regularidade do ajuste.

O 10º termo aditivo é especialmente representativo do contexto institucional do ciclo, ao prever uma prorrogação excepcional com cláusula resolutiva, condicionada à assinatura de novo contrato. Essa estratégia foi amplamente utilizada nos ajustes firmados entre 2011 e 2014 como mecanismo de transição contratual, permitindo a continuidade da prestação de serviços sem a quebra da legalidade ou da economicidade.

A trajetória contratual do Lote 10 demonstra uma gestão comprometida com a preservação da regularidade operacional, respondendo aos eventos imprevistos do processo licitatório e assegurando a adaptação jurídica e econômica do contrato ao longo do tempo.

5.1.12 CONTRATO Nº 13/2014 – LOTE 11 – SERVEGEL – APOIO ADMINISTRATIVO E SUPORTE OPERACIONAL LTDA

O Contrato nº 13/2014, firmado em 08 de maio de 2014, teve origem na necessidade de recompor o atendimento ao lote 11, cuja licitação inicial sofreu entraves. A contratação foi viabilizada por meio da convocação de licitante remanescente, após a empresa originalmente adjudicatária ter sua habilitação suspensa. Este contrato apresenta doze termos aditivos, evidenciando um percurso de gestão contratual atento às contingências operacionais e orçamentárias da Administração.

A alternância entre prorrogações contratuais (1º, 3º, 6º, 7º e 10º termos) e repactuações salariais (2º, 5º e 8º termos) acompanha o comportamento padrão dos contratos do ciclo. Entretanto, destaca-se a série de supressões, como a de 11,16% no 1º aditivo, de 16,88% no 4º termo (em atendimento ao Decreto nº 36.757/2015), e de 1,73% no 9º termo, esta última relacionada à devolução de postos de trabalho na

Secretaria de Educação. Tais ajustes revelam a gestão contínua da conformidade contratual frente às mudanças na demanda dos órgãos atendidos.

O 11º termo aditivo autorizou um acréscimo de 24,44%, com o objetivo de absorver as demandas residuais deixadas pelos contratos nº 25/2013 e nº 26/2013, encerrados antes da conclusão do novo certame. Tal acréscimo deve ser interpretado como resposta estratégica à descontinuidade operacional, e não como indício de falha de planejamento, considerando o histórico de entraves licitatórios previamente documentado.

Por fim, o 12º termo contemplou revisão de valores, consolidando o caráter dinâmico e responsivo da gestão do contrato, orientada à preservação da prestação dos serviços públicos sem descontinuidade ou prejuízo à legalidade.

5.1.13 ANÁLISE DO CICLO

O ciclo de contratação de serviços de asseio, limpeza e conservação no Governo do Distrito Federal (GDF) no ano de 2011 é emblemático de um período anterior à obrigatoriedade formal do Estudo Técnico Preliminar (ETP). As licitações e contratações dessa época, materializadas em processos como o Pregão Eletrônico (PE) nº 151/2012 – SULIC/SEPLAN e finalizadas em abril de 2014, 2 anos e 11 meses após o início da fase preparatória. Eram regidas, mesmo com o auxílio da IN nº 02/2008, primordialmente pela Lei Federal nº 8.666/1993. Esta legislação, apesar de seu papel fundamental no arcabouço das compras públicas brasileiras, revelava-se omissa quanto aos procedimentos de planejamento das contratações públicas (Rodrigues, 2023).

Ao compulsar o processo nº 00410-000970/2011, identificado como parte do acervo físico, verifica-se a presença de elementos que indicam iniciativas de sistematizar o planejamento, como justificativas de escolha de solução, levantamentos de necessidades e dimensionamento de postos. Embora esses elementos não estejam organizados sob o formato de um ETP, eles revelam que a cultura institucional de planejamento já começava a se delinear de forma prática, ainda que desestruturada, mesmo que seja sob a configuração da Nota Técnica nº 01/2012, numa tentativa primitiva. É possível, portanto, qualificar esses registros como um “pré-ETP”, ou seja, uma

manifestação da baixa maturidade organizacional, anterior à formalização normativa do instrumento.

O dimensionamento do objeto, ainda que baseado em parâmetros da instrução normativa vigente naquele momento, foi aplicado de forma empírica e adaptativa, refletindo a carência de um diagnóstico técnico robusto, mas permaneceu focada no quantitativo de postos. Além disso, constatou-se a inexistência de mecanismos de governança contratual, indicadores de desempenho ou diretrizes claras de monitoramento.

Nesse contexto, o processo de contratação foi conduzido com instrumental limitado e sem uma governança consolidada sobre as fases iniciais do ciclo de contratação. As dificuldades enfrentadas para concluir o certame original resultaram na não homologação de diversos lotes e no posterior fracasso de um deles, criando um efeito cascata de imprevisibilidade administrativa. A gestão contratual era marcada pela acumulação de múltiplos termos aditivos que abrangiam prorrogações, repactuações salariais e ajustes pontuais.

Entretanto, a análise detalhada dos contratos e aditivos firmados demonstra que houve esforços claros de adaptação e resposta institucional, ainda que predominantemente na fase de execução. Exemplo emblemático disso está no contrato referente ao lote 03, cujo aditivo de acréscimo (14,98%) foi necessário para cobrir postos de trabalho de lotes não homologados. Tal acréscimo não indica erro de planejamento, mas a resposta a um imprevisto decorrente dos entraves administrativos e jurídicos enfrentados na licitação.

A solução encontrada para manter a prestação dos serviços, com acréscimos próximos ao limite legal, embora legalmente válida, reflete uma gestão por contingência, em que o imprevisto qualificado se torna a ferramenta predominante diante da ausência de planejamento robusto. A situação do lote 04, por exemplo, é ilustrativa desse quadro: após decisão judicial que impediu a contratação da empresa vencedora, o GDF resolveu aderir outros lotes da própria ARP vigente, com data fatal próxima, visando impedir a descontinuidade dos serviços de conservação, asseio e limpeza, o que poderia afetar consideravelmente as atividades dos equipamentos públicos contemplados pelo lote.

A prorrogação excepcional com cláusula resolutiva era um mecanismo comum para garantir a continuidade dos serviços frente a

entraves licitatórios, denotando uma gestão mais reativa. Ademais, os contratos foram estruturados sob uma lógica predominantemente operacional, focada na execução de serviços continuados sem conexão explícita com políticas públicas de longo prazo. Tal cenário é indicativo de um estágio de maturidade contratual tático-operacional, distante ainda de um modelo estratégico e orientado por valor público.

Assim, a análise do ciclo de 2011 revela uma prática predominantemente formalista e reativa, orientada à substituição imediata dos contratos vigentes. Permite afirmar que o GDF encontrava-se em fase de transição institucional, em que as práticas de contratação já começavam a demandar maior planejamento, mesmo que sem o suporte normativo e organizacional para consolidar essa transformação. A prevalência de informações inconsistentes e a ausência de uma análise de alternativas robusta e de mecanismos eficazes de governança e fiscalização confirmam a hipótese de que o planejamento era, em grande medida, um requisito, apesar de ainda informalizado, desprovido de valor estratégico e indutor de eficiência.

Tabela 06 – Painel Comparativo dos Contratos por Lote – Ciclo 2011						
Lote	Contrato (Empresa)	Início da Vigência	Total de Aditivos	Principais Objetivos dos Aditivos	Acréscimos / Supressões (%)	Observações Analíticas
01	17/2013 (Real JG)	09/06/2013	12	Prorrogações, repactuações, adequações jurídicas	Acréscimo: 24,66% Supressões: 10,56% e 0,63%	Contrato com longo histórico e forte padrão adaptativo, destacando prorrogações excepcionais.
02	18/2013 (Servegel)	10/06/2013	10	Prorrogações, repactuações, adequações salariais	Acréscimo: 24,90% Supressão: 13,38%	Gestão contratual por extensão; destaca-se o atendimento da Secretaria da Copa.
03	19/2013 (Servegel)	10/06/2013	10	Atend. a lotes 04, 11 e 12; prorrogações e CCT	Acréscimo: 14,98% Supressão: 8,08%	Ajuste operacional estratégico para cobrir

						falhas licitatórias e contratos vencidos.
04	14/2014 (Real JG)	08/05/2014	14	Prorrogações, CCT, cobertura de outros contratos	Acréscimo: 24,87% Supressões: 1,54%, 4,70%, 21,27%	Adesão à ARP. Ampla gestão adaptativa e correção de descontinuidades.
04	Nº 15/2014 (Servegel)	08/05/2014	0	Não houve aditivos	—	Contrato de curta duração, emergencial, sem alterações contratuais.
04	Nº 16/2014 (Real JG)	08/05/2014	15	Prorrogações, CCT, sub-rogação, revisão final	Acréscimo: 24,53% Supressão: 21,51% e 26,91%	Contrato estratégico com múltiplos ajustes em função de realocações institucionais.
05	Nº 20/2013 (Servegel)	10/06/2013	10	Atend. ao lote 12 fracassado e demanda reprimida (IBRAM), prorrogações, CCT	Acréscimo: 24,85% Supressão: 8,34%	Cobertura de demanda residual; estabilidade contratual com medidas corretivas planejadas.
09	Nº 25/2013 (Real JG)	03/09/2013	11	Prorrogações, CCT, mudanças cadastrais, cláusula resolutive	Supressão: 1,19% e 4,21%	Padrão contínuo de prorrogação; absorção da desativação de postos em unidades específicas.
10	Nº 26/2013 (Servegel)	03/09/2013	10	Prorrogações, CCT, alterações jurídicas	Supressão: 8,95%	Trajetória contratual semelhante à do lote 09, com prorrogações e ajustes

						decorrentes da crise fiscal.
11	Nº 13/2014 (Servegel)	08/05/2014	12	Prorrogações, CCT, adequações, absorção de contratos	Acréscimo: 24,44% Supressões: 11,16%, 16,88%, 1,73%	Contrato com múltiplas adequações; refletiu centralização de serviços e encerramento de outros contratos.

Fonte: Sistema Eletrônico de Informações, elaborado pela autora 2025

5.2 ANÁLISE DO CICLO CONTRATUAL DE 2017: FASE DE TRANSIÇÃO NORMATIVA

Ainda sob a égide da Lei Federal nº 8.666/1993, a fase de coleta de informações começou com a IN nº 02/2008 ainda em vigência, ao menos no Distrito Federal. Assim, foi enviada a Circular SEI-GDF nº 12/2017-SEPLAG/SUCORP/COACC/DIESG, constante do processo nº 00410-00013061/2017-71, remetidas aos executores locais por meio de correio eletrônico, que constava, também, em anexo arquivo Excel com formulário para preenchimento, em agosto de 2017, com os seguintes questionamentos:

- Essa Unidade teve alguma alteração física? Em caso afirmativo, preencher o formulário de apuração de área, em anexo;
- O trânsito de pessoas/servidores nessa unidade é considerado normal ou de grande fluxo?
- A unidade faz atendimento externo? Que tipo de atendimento/público;
- Qual o horário de funcionamento?
- Nessa Unidade existem atividades para serem executadas pelos serventes ao ar livre que caracterizem a necessidade de fornecimento de capa de chuva e/ou protetor solar?
- Existe alguma atividade que enseja o pagamento de adicional de insalubridade? Se positivo, qual é a atividade e anexe o laudo que ateste esta afirmativa;
- Caso ache interessante, acrescente informações que acredite interessante para a próxima contratação?

O expediente ora citado ainda instruíra os executores que as informações constantes deveriam ser enviadas pelo sistema HESK.

Para consolidação dos dados foi autuado o processo eletrônico no Sistema Eletrônico de Informações do Governo do Distrito Federal (SEI-GDF) de número 00410-00023729/2017-98. O início da fase preparatória tinha por objetivo a instrução de procedimento licitatório para substituição dos 10 (dez) contratos vigentes que estavam próximos aos seus vencimentos, que totalizavam 1.722 (mil, setecentos e vinte e dois) postos de trabalho, entre serventes e encarregados.

Assim, para melhor condução do planejamento, foi instituído Grupo de Trabalho, por meio da Portaria nº 370/2017, para elaborar diagnóstico situacional, caderno técnico e proposta de plano diretor de contratação de serviços de limpeza e conservação do Governo do Distrito Federal, com o objetivo de modernizar a estrutura e procedimentos vigentes, propondo seu aperfeiçoamento.

Para exame fase preparatória do pregão aqui estudado, tem-se como base Notas Técnicas nº 01/2018-SEPLAG/SUCORP, nº 03/2018-SEPLAG/SUCORP, nº 04/2018-SEPLAG/SUCORP emitidas por parte da Subsecretaria de Gestão de Contratos Corporativos, unidade requisitante e o Estudo Técnico Preliminar (ETP) elaborado pela Equipe de Planejamento designada posteriormente dentre os servidores da estrutura da Subsecretaria de Compras Governamentais por documento interno ao processo. Apesar dos avanços alcançados, tais documentos detectaram a permanência algumas limitações estruturais, sobretudo relacionadas à gestão de informações e à ausência de análise formal de alternativas.

Posteriormente, foi encaminhado o Ofício SEI-GDF nº 228/2017-SEPLAG/SUCORP, em novembro de 2017, muito embora a IN nº 05/2017 ainda não tivesse sido recepcionada no Distrito Federal, adotou-se, mais uma vez, como boa prática até sua efetiva aplicação com a promulgação do Decreto Distrital nº 38.934/2018. Desta vez, o documento solicitava informações sobre o tamanho das áreas internas e externas, tipos de pisos entre outros dados constantes do Anexo VI-B da ora citada instrução normativa.

No que tange à avaliação da necessidade pública, a NT nº 01/2018, corroborada pela NT nº 03/2018, já reconhecia a fragilidade no levantamento de dados, uma vez que diversos órgãos do GDF não forneceram informações consistentes ou sequer responderam aos questionamentos realizados pela unidade centralizadora. Os documentos revelam a existência de entraves significativos,

especialmente quanto à coleta de informações precisas e atualizadas sobre a realidade física dos prédios públicos, mesmo com a utilização de instrumentos metodológicos mais robustos, como o envio de formulários padronizados às unidades, realização de visitas técnicas e reuniões com os gestores dos órgãos. Esses procedimentos visavam mapear as áreas físicas de forma mais precisa, compreendendo os tipos de espaços, rotinas operacionais, possibilidade de mudanças ou inauguração de novas unidades e o histórico de contratações.

Entretanto, apesar dos esforços empreendidos, a qualidade das informações obtidas foi impactada pela baixa adesão de muitos órgãos na prestação dos dados solicitados, além de inconsistências e lacunas nos levantamentos enviados. Esse cenário exigiu um elevado volume de retrabalho, ajustes constantes e, em alguns casos, recorreu-se à utilização de dados históricos ou estimativas para suprir a ausência de informações consolidadas. O ETP apresenta uma evolução nesse aspecto, consolidando melhor as informações e ampliando a base de dados, fruto do acúmulo das tentativas realizadas desde 2018. Contudo, mesmo com esse avanço, ainda são relatados problemas de inconsistência nos dados prediais, o que evidencia uma fragilidade estrutural na gestão patrimonial do GDF.

No que se refere à avaliação de alternativas para atender a demanda por limpeza, constata-se que essa etapa não foi contemplada. Os documentos assumiram, de forma tácita, a terceirização como única solução possível, sem qualquer desenvolvimento metodológico voltado à análise de alternativas. Opções como execução direta, compartilhamento de serviços, modelos híbridos ou a incorporação de soluções tecnológicas para redução da dependência de mão de obra intensiva sequer foram cogitadas. Mais uma vez, foco esteve restrito à substituição dos contratos em fase de finalização, sem qualquer reflexão estruturada sobre outros modelos possíveis de atendimento às demandas da administração pública.

Quando se trata do estudo de mercado e levantamento de fornecedores, também apresentou avanços relevantes no ciclo analisado. Observa-se que a abordagem adotada priorizou modelos institucionais e parâmetros técnicos extraídos de normativas e experiências de outros órgãos públicos, como o Ministério do Planejamento, o Tribunal de Contas da União e os Correios. Também foi utilizado como referência o Caderno Técnico de Serviços de Limpeza do Estado de São Paulo (CADTERC). Já a composição dos custos foi

fundamentada em levantamentos robustos que consideraram dados de contratos vigentes, consultas diretas a fornecedores, informações extraídas da Convenção Coletiva de Trabalho (CCT) e análises de custos de insumos, materiais e equipamentos. O processo também levou em conta discussões jurídicas e operacionais importantes, como a controvérsia sobre o pagamento de adicionais de insalubridade, especialmente no tratamento de banheiros de grande circulação. Apesar da evolução no alinhamento com padrões nacionais, esses estudos focaram predominantemente nos aspectos técnicos e operacionais, sem contemplar uma análise estruturada sobre a capacidade do mercado local, a concorrência, o perfil dos fornecedores ou os riscos de concentração econômica. Esse aspecto permaneceu sem evolução significativa.

O dimensionamento técnico do objeto representa, sem dúvida, o maior avanço observado nesse ciclo de modelagem. Houve uma ruptura clara com o modelo tradicional baseado exclusivamente na quantidade de postos fixos, adotando-se, em seu lugar, o paradigma da produtividade medida área (m^2), em conformidade com os parâmetros máximos estabelecidos pela IN nº 05/2017. Essa mudança permitiu maior objetividade, transparência e flexibilidade na definição dos quantitativos, além de abrir espaço para que as empresas contratadas adotassem soluções inovadoras e otimizassem seus processos internos. O modelo contemplou, ainda, a diferenciação de ambientes (internos, externos, fachadas, esquadrias), jornadas de trabalho de 44 horas semanais, 12x36 diurno e 12x36 noturno, bem como a previsão de equipes volantes para atendimento sob demanda, aprimorando a capacidade de resposta às necessidades operacionais. Todavia, mesmo com esses progressos, a aplicação plena desse modelo foi dificultada pela falta de uma base patrimonial consolidada, pela inconsistência dos dados fornecidos por parte dos órgãos e pela necessidade constante de ajustes ao longo do processo.

Em sua versão final, o objeto foi estruturado em 11 (onze) lotes, organizados de acordo com critérios operacionais e geográficos. Desses, 07 (sete) lotes foram definidos considerando a proximidade das regiões administrativas, buscando otimizar a logística dos serviços. Além desses, foi criado 1 (um) lote específico para a denominada "equipe volante", destinada a suprir demandas de limpeza em fachadas envidraçadas, locais administrados por órgãos e entidades constantes dos contratos corporativos que estejam provisoriamente desocupados ou esporádicas. Por fim, 1 (um) lote foi reservado exclusivamente à

Secretaria de Transporte e Mobilidade, em razão das características particulares dos serviços, especialmente pela necessidade de manutenção contínua em equipamentos públicos sob sua gestão, como a Rodoviária do Plano Piloto e os demais terminais rodoviários do Distrito Federal.

No que se refere à governança contratual, aos critérios de fiscalização e à definição de indicadores de desempenho, encontrada somente no termo de referência, observa-se uma evolução relevante em comparação ao ciclo licitatório anterior. Todavia, essa evolução ainda se revela limitada frente à complexidade da execução contratual envolvida. A transição gradual de um modelo de fiscalização tradicional, centrado na mera verificação da presença física dos trabalhadores nos postos, para um modelo orientado por resultados, baseado na medição da produtividade efetiva (como metragem efetivamente limpa) e na verificação da conformidade da periodicidade dos serviços, constitui um avanço técnico e gerencial importante.

Neste novo paradigma, a governança contratual apresenta maior robustez, com a definição, ainda que parcial, de papéis e fluxos operacionais, além da formalização de indicadores de desempenho objetivos. Soma-se a isso, foi necessária a atualização do Sistema de Fiscalização de Contratos Corporativos (SFCC), para atender as novas demandas para elaboração dos relatórios circunstanciados pelos fiscais locais quanto para o acompanhamento dos resultados pactuados contratualmente pelo órgão central de gestão.

A preocupação com a consolidação da governança contratual já se manifesta de forma mais estruturada na Nota Técnica nº 04/2018, a qual discute, de maneira expressiva, a necessidade de compatibilizar os critérios técnicos previstos no modelo contratual com as limitações práticas da fiscalização em campo. Dentre os principais desafios identificados, destaca-se a dificuldade logística e operacional de monitorar a execução dos serviços em mais de 600 (seiscentas) localidades distribuídas por todo o território do Distrito Federal, o que demanda soluções tecnológicas e arranjos organizacionais mais integrados.

É possível, portanto, identificar um movimento consistente de modernização da gestão contratual, ainda que marcado por descompassos entre a modelagem teórica e sua operacionalização efetiva. A adoção do modelo de fiscalização por resultados, que tem

como foco a área efetivamente limpa, a conformidade com a periodicidade estabelecida e os padrões de qualidade do serviço, representou um avanço importante em relação ao modelo anterior. No entanto, a sua plena consolidação ainda depende da implementação de instrumentos complementares, capazes de antecipar falhas, mitigar riscos e permitir um acompanhamento proativo da execução.

De modo geral, a modelagem contratual desenvolvida nos documentos ora mencionados representa um avanço metodológico expressivo em relação às práticas anteriores, especialmente no que se refere ao dimensionamento técnico do objeto e à transição para uma lógica de fiscalização orientada a resultados. As melhorias observadas refletem o esforço da administração pública distrital em alinhar suas práticas às orientações normativas então vigentes, particularmente à IN nº 05/2017, às diretrizes da Lei Federal nº 8.666/1993 e às recomendações dos órgãos de controle.

Todavia, é importante reconhecer que persistem gargalos estruturais relevantes, especialmente no que se refere à ausência de uma análise formal de alternativas, à inexistência de um banco de dados patrimonial consolidado e às limitações na governança contratual, que, embora avançada em relação ao ciclo anterior, ainda não incorporava plenamente instrumentos modernos de gestão de riscos

Assim, foi publicado o Edital do Pregão Eletrônico nº 10/2019, com abertura das propostas marcada para o dia 10/05/2019. Houve diversos pedidos de esclarecimentos e impugnações até a suspensão pela Corte de Contas em 09 de maio do mesmo ano até autorizada a sua continuidade, desde que atendidas algumas adequações, aproximadamente 2 (dois) meses depois. Após a nova data para abertura de propostas, em setembro de 2019, a licitação foi homologada integralmente em 25 de novembro de 2019, e geraram 11 (onze) contratos, ou seja, nenhum os lotes detinham pendências ou restaram fracassados.

Tabela 7 – Contratos corporativos de asseio, limpeza e conservação – ciclo 2017

CONTRATOS GERADOS DO PE Nº 10/2019			
Nº	CONTRATO Nº	PROCESSO Nº	CONTRATADA
01	40233/2019	00040-00034570/2019-72	Interativa Facilities LTDA
02	40234/2019	00040-00034617/2019-06	Interativa Facilities LTDA
03	40235/2019	00040-00034621/2019-66	Interativa Facilities LTDA
04	40236/2019	00040-00034628/2019-88	Real JG Serviços Gerais EIRELI
05	40237/2019	00040-00034630/2019-57	Real JG Serviços Gerais EIRELI
06	40238/2019	00040-00034631/2019-00	Real JG Serviços Gerais EIRELI
07	40239/2019	00040-00034597/2019-65	Real JG Serviços Gerais EIRELI
08	40240/2019	00040-00034637/2019-79	Soluções Serviços Terceirizados EIRELI
09	40241/2019	00040-00034655/2019-51	Global Serviços e Comércio LTDA
10	40242/2019	00040-00034587/2019-20	Global Serviços e Comércio LTDA
11	40243/2019	00040-00034591/2019-98	Global Serviços e Comércio LTDA

Fonte: Sistema Eletrônico de Informações, elaborado pela autora 2025

5.2.1 CONTRATO Nº 40.241/2019 – LOTE 01 – GLOBAL SERVIÇOS E COMÉRCIO LTDA

Firmado em 5 de dezembro de 2019, o Contrato nº 40.241/2019 revela um modelo de execução contratual estável e progressivamente amadurecido. O conjunto de sete termos aditivos espelha uma gestão preventiva e bem-sucedida em garantir a continuidade dos serviços, ao mesmo tempo em que se ajusta às dinâmicas administrativas do órgão contratante.

O acréscimo de 15,28%, autorizado no terceiro termo aditivo, é particularmente expressivo, pois decorre da necessidade de absorção de demanda gerada pela criação de nova unidade da SEEC/DF. A forma como o ajuste foi processado, dentro da vigência regular do contrato e sem comprometer o equilíbrio econômico-financeiro, denota capacidade institucional de resposta rápida a imprevistos legítimos. As prorrogações contratuais, intercaladas com repactuações e revisões de

valores, foram realizadas com regularidade e respaldo normativo, sem evidências de descontinuidade.

A prorrogação excepcional com cláusula resolutiva, incluída no 7º aditivo, demonstra a cautela administrativa no encerramento do ajuste, preservando a prestação do serviço até a celebração do novo contrato, conforme determina a legislação vigente. Em conjunto, esses elementos evidenciam não apenas maturidade contratual, mas também reflexos positivos do planejamento consolidado no período.

5.2.2 CONTRATO Nº 40.234/2019 – LOTE 02 – INTERATIVA FACILITIES LTDA

Com início em 5 de dezembro de 2019, o Contrato nº 40.234/2019 seguiu um ciclo de sete aditivos que revelam estabilidade e consistência na execução. As prorrogações regulares – todas previstas em lei – associadas às repactuações salariais e revisões de valores em função da CCT, configuram uma prática consolidada de gestão contratual contínua e juridicamente respaldada.

O acréscimo de 3,58% no terceiro aditivo reflete a expansão moderada da demanda inicial, absorvida com tranquilidade pela contratada. A ausência de reajustes expressivos ou litígios documentados sugere que os parâmetros iniciais de dimensionamento foram adequadamente calculados. Ao final do ciclo, a adoção da prorrogação excepcional com cláusula resolutiva reafirma o cuidado institucional em evitar lacunas na prestação do serviço público essencial, sem recorrer a soluções emergenciais.

O histórico desse contrato contribui para a constatação de uma curva de maturidade ascendente no ciclo de 2017, com o fortalecimento dos mecanismos de planejamento e controle dos contratos de terceirização.

5.2.3 CONTRATO Nº 40.236/2019 – LOTE 03 – REAL JG SERVIÇOS GERAIS EIRELI

Celebrado em 5 de dezembro de 2019, o Contrato nº 40.236/2019 destaca-se pela sua complexidade administrativa, refletida em nove termos aditivos. Ao lado de prorrogações contratuais e repactuações salariais, o ajuste foi impactado por modificações na razão social da

empresa e alterações quantitativas – tanto em acréscimo quanto em supressão.

O acréscimo de 0,61%, embora bastante modesto, e a supressão de 5,23% autorizada no oitavo termo aditivo, vinculada à redução da jornada de trabalho na Residência Oficial de Águas Claras (ROAC), demonstram a flexibilidade do instrumento contratual para acomodar decisões administrativas estratégicas.

A prorrogação excepcional com cláusula resolutiva mais uma vez comprova o uso institucionalizado desse instrumento como alternativa jurídica legítima para mitigar a descontinuidade da prestação dos serviços, enquanto se conclui novo procedimento licitatório. A diversidade de alterações registradas neste contrato, ainda que previsíveis, ressalta o papel central de uma gestão contratual atenta e tecnicamente capacitada para adaptar-se sem comprometer a finalidade pública.

5.2.4 CONTRATO Nº 40.240/2019 – LOTE 04 – REAL JG SERVIÇOS GERAIS EIRELI

O Contrato nº 40.240/2019, firmado com a empresa Real JG Serviços Gerais EIRELI e iniciado em 06 de dezembro de 2019, apresenta um histórico contratual consistente, sustentado por oito termos aditivos que denotam uma condução estável e tecnicamente orientada. Desde o início, observam-se práticas que indicam um ciclo de gestão contratual amadurecida, em que os ajustes se mostraram pontuais e respaldados por fundamentos legais e administrativos sólidos.

Dentre os aditivos, destaca-se o 3º termo, que autorizou um acréscimo de 18,07% no valor contratado, justificado pela identificação de erro técnico na base de cálculo da área a ser atendida, relacionado ao arredondamento incorreto de casas decimais. Esse episódio não representa falha de planejamento, mas sim um imprevisto técnico adequadamente diagnosticado e corrigido pela Administração. Além disso, prorrogações regulares (2º, 3º, 4º e 5º termos), repactuações salariais (1º e 6º), e alterações formais como a mudança na denominação da contratada (7º) refletem procedimentos usuais e bem conduzidos no âmbito da gestão contratual.

O 8º termo, por sua vez, estabeleceu prorrogação excepcional com cláusula resolutiva, instrumento jurídico que assegura a continuidade dos serviços até a finalização de nova licitação. Assim, a trajetória deste contrato reforça o avanço institucional do ciclo de 2017, marcado por planejamento mais refinado, gestão preventiva e capacidade de resposta a demandas operacionais e normativas. Trata-se de um exemplo emblemático da consolidação de práticas contratuais mais maduras, alinhadas à estabilidade e à eficiência administrativa.

5.2.5 CONTRATO Nº 40.237/2019 - LOTE 05 - REAL JG SERVIÇOS GERAIS EIRELI

O Contrato nº 40.237/2019, assinado em 05 de dezembro de 2019, apresenta um histórico contratual sólido, composto por nove termos aditivos que demonstram um fluxo de gestão previsível e aderente às necessidades operacionais da Administração Pública. O contrato evidencia a aplicação consistente dos instrumentos jurídicos disponíveis para garantir a continuidade do serviço e o equilíbrio econômico-financeiro, preservando a qualidade da execução ao longo do tempo.

Logo no início da vigência, o contrato foi ajustado por meio de repactuação salarial e revisão de valores, conforme a Convenção Coletiva de Trabalho vigente (1º termo aditivo), prática recorrente nos contratos de serviços contínuos. As prorrogações contratuais regulares ocorreram nos aditivos 2º, 3º, 5º e 6º, assegurando estabilidade na prestação do serviço. Destaca-se o 3º aditivo, que autorizou um acréscimo de 6,82% para atender a novas demandas não previstas inicialmente, o que não representa, necessariamente, falha de planejamento, mas sim a adequação a situações supervenientes que surgiram no decorrer da execução contratual.

As alterações de denominação social da empresa (4º e 8º aditivos) e as repactuações/revisões posteriores (7º termo) demonstram atenção administrativa a aspectos formais e à manutenção do equilíbrio contratual. O 9º aditivo, por sua vez, instituiu a prorrogação excepcional com cláusula resolutiva, medida prudencial que visa assegurar a continuidade dos serviços até a formalização de nova contratação. A análise geral do contrato do Lote 05 confirma a presença de uma gestão contratual com maior maturidade institucional,

amparada em práticas regulares, controle documental e capacidade de resposta a variações operacionais.

5.2.6 CONTRATO Nº 40.238/2019 - LOTE 06 - REAL JG SERVIÇOS GERAIS EIRELI

Firmado em 05 de dezembro de 2019, o Contrato nº 40.238/2019 representa um modelo de gestão contratual estável, com oito termos aditivos ao longo de sua vigência. O histórico revela predominância de prorrogações regulares, repactuações conforme Convenções Coletivas de Trabalho (CCT) e alterações cadastrais da contratada, demonstrando consistência administrativa e aderência aos marcos legais aplicáveis.

Os aditivos 2º, 5º e 6º prorrogaram o ajuste anualmente, refletindo a continuidade planejada dos serviços. Os termos 1º, 4º e 7º contemplaram revisões de valores e repactuações salariais, mantendo o equilíbrio econômico-financeiro do contrato frente às atualizações normativas do setor. Importa mencionar que o acréscimo registrado no 3º termo aditivo foi de apenas 0,19%, evidenciando um ajuste técnico pontual, sem impacto expressivo na dimensão contratual.

A prorrogação excepcional com cláusula resolutiva, instituída pelo 8º termo, confirma a prática consolidada de transição contratual segura até a formalização de nova contratação. A gestão do Lote 06, portanto, reforça a maturidade administrativa do período, em que predominou a previsibilidade dos ajustes e a conformidade com os mecanismos legais de gestão de contratos de serviços contínuos.

5.2.7 CONTRATO Nº 40.239/2019 - LOTE 07 - REAL JG SERVIÇOS GERAIS EIRELI

Com início também em 05 de dezembro de 2019, o Contrato nº 40.239/2019 foi aditivado oito vezes, em consonância com o modelo de gestão contratual vigente no ciclo. Sua estrutura evolutiva é caracterizada por repactuações salariais, alterações cadastrais da contratada e prorrogações periódicas da vigência.

Os aditivos 2º, 3º, 5º e 6º promoveram a continuidade do contrato por meio de prorrogações anuais, assegurando previsibilidade orçamentária e administrativa. As repactuações, constantes nos aditivos 1º, 4º e 7º, garantiram o alinhamento do contrato às sucessivas CCTs. O acréscimo de 1,23% no 3º termo visou suprir novas demandas,

em valor modesto, o que não caracteriza desequilíbrio de planejamento, mas sim resposta técnica a uma necessidade marginal.

A prorrogação excepcional prevista no 8º termo, com cláusula resolutiva, permite compreender a maturidade institucional no uso de mecanismos transitórios que asseguram a continuidade dos serviços públicos essenciais. O contrato do lote 07 reforça, assim, a robustez dos instrumentos de gestão contratual do ciclo de 2017.

5.2.8 CONTRATO Nº 40.235/2019 - LOTE 08 - INTERATIVA FACILITIES LTDA

Celebrado em 05 de dezembro de 2019, o presente contrato apresentou sete termos aditivos que compõem uma trajetória contratual linear e tecnicamente fundamentada. Destaca-se o compromisso com a regularidade da prestação dos serviços e a mitigação de riscos operacionais.

O histórico evidencia prorrogações anuais (2º, 3º, 4º e 5º termos), realizadas de forma sequencial e dentro do prazo legal, bem como repactuações e revisões de valores (1º, 6º termos), assegurando conformidade com as alterações normativas e de mercado. O acréscimo de 10,11% no 3º termo foi utilizado para atender novas demandas, o que, em um contexto de contrato contínuo, é admissível e esperável, desde que respeitado o limite legal, como foi o caso.

Por fim, o 7º termo instituiu prorrogação excepcional com cláusula resolutiva, prática reiterada neste ciclo como ferramenta de transição administrativa, sem interrupção dos serviços. A análise do contrato do Lote 08 confirma a padronização de rotinas contratuais bem estruturadas no ciclo de 2017, sustentadas por instrumentos jurídicos adequados e processos de decisão fundamentados.

5.2.9 CONTRATO Nº 40.242/2019 - LOTE 09 - GLOBAL SERVIÇOS E COMÉRCIO LTDA

O Contrato em tela teve vigência consumada em 05 de dezembro de 2019, e se tratava de equipe itinerante especializada na limpeza de áreas envidraçadas. A sua execução foi comprometida por uma negativa da contratada quanto à sua continuidade, após os 12 (doze) meses iniciais. Ainda que tenha sido formalizado o 1º termo aditivo para repactuação conforme Convenção Coletiva de Trabalho

(CCT), o ajuste não prosperou operacionalmente. A situação evidencia uma falha exógena ao planejamento inicial, por ser uma inovação na forma de oferecer os serviços do tipo de limpeza eventual.

5.2.10 CONTRATO Nº 40.243/2019 – LOTE 10 – GLOBAL SERVIÇOS E COMÉRCIO LTDA

Com início de vigência também em 05 de dezembro de 2019, este contrato refletiu padrão de estabilidade e aderência institucional semelhante aos demais do ciclo. Foram realizados sete termos aditivos, com destaque para o 3º aditivo, que incorporou um acréscimo de 11,25% para atender novas demandas. O ajuste, embora abaixo do limite legal, demonstra capacidade da Administração em realizar redimensionamentos contratuais com base em necessidades efetivas e em tempo hábil.

As prorrogações sucessivas indicam continuidade programada e segura, enquanto a inclusão de repactuações e revisão de valores demonstra aderência à legislação trabalhista. O 7º termo, com prorrogação excepcional e cláusula resolutiva, foi incorporado para assegurar a transição entre contratos, evidenciando um grau de maturidade contratual consolidado no ciclo de 2017. O contrato, portanto, reforça a imagem de uma gestão previsível e funcional, mesmo diante de oscilações de demanda.

5.2.11 CONTRATO Nº 40.233/2019 – LOTE 11 – INTERATIVA FACILITIES LTDA

Firmado em 06 de dezembro de 2019, o Contrato nº 40.233/2019 acompanhou o padrão metodológico dos contratos desse ciclo, com sete termos aditivos ao longo de sua vigência. As prorrogações regulares de 12 meses denotam estabilidade na execução, enquanto os aditivos de repactuação (1º, 6º e 7º) asseguram o equilíbrio econômico-financeiro, em conformidade com as CCTs.

Destaca-se o 4º termo aditivo, que registrou um acréscimo de 7,14% para atender novas demandas institucionais. A magnitude moderada dessa alteração e o momento em que foi realizada indicam um esforço de gestão proativa da contratada e da Administração.

A prorrogação excepcional (7º aditivo), como nos demais contratos do ciclo, serviu de mecanismo de continuidade em face da

proximidade de novo certame, evitando riscos de descontinuidade administrativa. O contrato, portanto, pode ser considerado bem-sucedido em termos de planejamento, execução e adaptação legal, servindo como referência positiva no ciclo.

5.2.12 ANÁLISE DO CICLO

O ciclo contratual de 2017 consumiu, durante todo o trâmite processual, 2 (dois) anos e 3 (três) meses. Revela, também, avanços pontuais em relação ao período anterior, especialmente com a introdução de práticas iniciais voltadas à formalização do planejamento das contratações, incorporando o ETP, embora ainda em sua fase inicial de aplicação. No entanto, a hipótese da pesquisa permanece parcialmente confirmada, pois, apesar do cumprimento formal das novas exigências normativas, o ETP analisado demonstrou fragilidades importantes, como descrições genéricas, ausência de diagnósticos aprofundados e limitada análise de alternativas contratuais. Embora ainda sob os ditames da Lei Federal nº 8.666/1993, a fase preparatória foi diretamente influenciada pela IN nº 05/2017, mesmo recepcionada no GDF apenas posteriormente, conferiu maior robustez e detalhamento à fase preparatória das licitações. Essa alteração normativa resultou em avanços na padronização das informações e na capacidade de dimensionamento técnico do objeto contratual.

A análise documental deste ciclo revela aspectos significativos em sua execução. A fase de coleta de informações demonstrou esforços de sistematização, iniciados em agosto de 2017 com a Circular nº 12/2017, que solicitava dados detalhados sobre as unidades. Em novembro de 2017, o Ofício nº 228/2017 complementou essa iniciativa, buscando informações sobre áreas e tipos de pisos, em alinhamento com o Anexo VI-B da instrução normativa vigente. A coleta e organização dos dados evoluiu perceptivelmente para a elaboração do Termo de Referência e dos ETPs, ainda que os documentos analisados revelassem desafios na completa integração entre a intenção normativa e a prática administrativa. A etapa preparatória passou a contemplar levantamentos de áreas físicas, estimativas de quantitativos de pessoal e projeções de custos baseadas em parâmetros normativos, reduzindo significativamente o grau de improvisação observado em 2011.

Apesar desses esforços e da utilização de instrumentos metodológicos mais robustos (como formulários padronizados, visitas

técnicas e reuniões), as Notas Técnicas nº 01/2018 e nº 03/2018 já reconheciam a fragilidade no levantamento de dados. A pesquisa aponta que diversos órgãos do GDF não forneceram informações consistentes ou sequer responderam aos questionamentos, resultando em um elevado volume de retrabalho, ajustes constantes e, em alguns casos, recorreu-se à utilização de dados históricos ou estimativas para suprir a ausência de informações consolidadas.

No que tange à modelagem contratual e dimensionamento, a definição do objeto avançou com a adoção do critério de produtividade máxima por área (m^2). Ainda que timidamente, a governança e fiscalização melhoraram, mesmo com a persistência de lacunas na definição de responsabilidades e na previsão de mecanismos de monitoramento contratual. Apesar de o ciclo de 2017 sinalizar a consolidação de práticas contratuais mais maduras, alinhadas à estabilidade e à eficiência administrativa, o caráter predominantemente formalista ainda prevaleceu na prática administrativa.

Sob a perspectiva da gestão contratual, os contratos firmados nesse ciclo apresentaram maior previsibilidade e menor volume de aditivos emergenciais para suprir falhas de dimensionamento, refletindo uma transição para práticas mais maduras de planejamento, ou seja, ratificando a visão de Paulo e Alexandrino (2003), a finalidade do planejamento é identificar as necessidades presentes e futuras. No entanto, ainda persistiu a necessidade de prorrogações excepcionais, o que demonstra que a maturidade no planejamento ainda não estava plenamente consolidada.

Por fim, o ciclo de 2017 se caracteriza como um período híbrido, no qual a cultura administrativa começa a incorporar a lógica do ETP como instrumento estratégico, mas ainda carrega resquícios do modelo reativo. O planejamento tornou-se mais estruturado e tecnicamente embasado, mitigando riscos de descontinuidade, mas ainda não alcançava a robustez que seria observada no ciclo de 2024, marcado por maior integração com a governança contratual e pela consolidação da Lei nº 14.133/2021.

5.3 O AVANÇO DE 2024: ETP COMO EIXO DA GOVERNANÇA CONTRATUAL

Para substituição dos contratos vigentes e próximos à sua finalização, foi instaurado o processo eletrônico SEI de número 04033-00003275/2024-72, em 05 de fevereiro de 2024. Apesar da IN nº 05/2018 ainda se encontrar em vigor, a Lei Federal nº 14.133/2021 já estava em plena aplicação. Evidencia-se que tal marco legislativo enfatiza ainda mais a fase preparatória de qualquer licitação. Desta maneira, conforme preceitua a Lei Geral de Licitações e Contratos Administrativos, foi designada Equipe de Planejamento dentre os servidores da Subsecretaria de Gestão de Contratos Corporativos, por meio do Termo de Designação nº 1/2024 - SEEC/SECONT/SUCORP, documento interno ao processo.

A Nota Técnica nº 01/2024-SEEC/SECONT/SUCORP/UGCORP e Estudo técnico Preliminar - SEEC/SECONT/SUCORP/UGCORP foram a base documental que compõem a análise do ciclo de contratação de 2024. Da leitura sistemática, revelou-se uma evolução significativa na modelagem das contratações de serviços terceirizados de limpeza, asseio e conservação no âmbito do Governo do Distrito Federal (GDF). O processo reflete a consolidação de aprendizados adquiridos em contratações anteriores, aliados às diretrizes estabelecidas na Lei Federal nº 14.133/2021, buscando maior aderência às práticas contemporâneas de planejamento e gestão contratual.

No que diz respeito à avaliação da necessidade pública, observa-se um notável avanço na qualidade das informações levantadas. Diferente dos ciclos anteriores, marcados por dificuldades na obtenção de dados confiáveis, o processo atual envolveu o mapeamento de 707 (setecentas e sete) localidades vinculadas a 69 (sessenta e nove) órgãos e entidades, abrangendo uma área total de 4.193.925,31 m². A identificação da demanda foi conduzida de maneira detalhada e colaborativa, por meio da base de dados dos órgãos e entidades construída ao longo dos anos pela Coordenação de Execução de Contratos de Serviços Gerais e validada pelos próprios órgãos. Tal procedimento é justificado pela proximidade do encerramento dos contratos vigentes, além da essencialidade dos serviços para a continuidade das atividades administrativas e do atendimento à população.

Em relação ao estudo de mercado e levantamento de fornecedores, nota-se uma abordagem mais ampla e consistente. Foram consideradas contratações similares realizadas por órgãos como o Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF), o Superior Tribunal de Justiça (STJ) e a Secretaria de Segurança Pública do DF (SSP/DF), além de pesquisas diretas no mercado. A análise comparou modelos distintos, contratação por área limpa, por postos de trabalho, com e sem fornecimento de material pela contratada, e concluiu pela adoção do modelo por área limpa, com fornecimento de materiais pela prestadora de serviço, por ser economicamente mais vantajoso e operacionalmente mais eficiente. Contudo, persiste a restrição do estudo ao aspecto financeiro, sem aprofundamento em fatores como capacidade produtiva dos fornecedores, riscos de concentração econômica ou estabilidade do mercado local.

No quesito dimensionamento técnico do objeto apresenta-se como o aspecto de maior evolução no ciclo de 2024. Aprimorando os erros do contrato anterior, que adotou parâmetros de produtividade máxima, resultando em subdimensionamento e dificuldades operacionais, a modelagem atual adota de forma rigorosa a produtividade mínima prevista na IN nº 05/2017, conferindo maior aderência às necessidades operacionais dos órgãos. O dimensionamento contempla de forma precisa a divisão por tipos de ambientes (áreas internas, externas, fachadas e esquadrias) e diferentes jornadas de trabalho, distribuídas entre 44 (quarenta e quatro) horas semanais, 12hx36h diurno e 12hx36h noturno. Adicionalmente, foi prevista uma reserva técnica de 5%, considerando expansões, alterações físicas e reorganização institucional no âmbito do GDF. Tal abordagem demonstra amadurecimento no planejamento, com mitigação dos riscos de insuficiência dos quantitativos contratados.

Noutro giro, para garantir a competitividade, o objeto foi dividido em 10 (dez) lotes. Destes, 9 (nove) lotes foram estabelecidos pelo critério de proximidade das regiões administrativas do Distrito Federal, independente do órgão ou entidade atendida, ou seja, aqueles órgãos que tem unidades em diferentes localidades poderão ter mais de um contrato disponível para limpeza, asseio e conservação e, mais uma vez, 1 (um) lote, destinado exclusivamente para a Secretaria de Transporte e Mobilidade, para atender tanto a unidades administrativas quanto os terminais de transporte rodoviário, exceto a Rodoviária do Plano Piloto, que passa por processo de privatização. Desta vez não foi incluído lote para prestação de serviços sob demanda.

No que se refere à governança contratual, fiscalização e indicadores de desempenho, observa-se avanços em relação às contratações anteriores, especialmente na formalização dos critérios de medição e acompanhamento baseados em produtividade e desempenho operacional, conforme parâmetros técnicos da IN nº 05/2017. A gestão contratual passa a estar alinhada às exigências da Lei Federal nº 14.133/2021, com designação de fiscais específicos e definição clara dos critérios de execução. Apesar disso, a modelagem ainda não incorpora plenamente instrumento de medição dos resultados robusto, indicadores de desempenho qualitativos mais claros como, por exemplo, nível de satisfação do usuário, e uma matriz de riscos formalizada, o que limita o alcance de uma governança contratual mais sofisticada e aderente aos padrões contemporâneos de gestão pública. Ressalta-se que, mais uma vez o Índice de Mensuração do Resultado (IMR) só consta do termo de referência. Outra mudança percebida foi a duração dos contratos que passaram de 12 (doze) meses, com a possibilidade de prorrogação dentro dos limites legais, para 30 (trinta) meses, nas mesmas condições.

A sessão de abertura do Pregão Eletrônico nº 90103/2024, destinada à nova contratação dos serviços ora analisados, estava originalmente prevista para 27 de dezembro de 2024, mas foi suspensa em 23 de dezembro para implementação de ajustes solicitados pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF). Após a autorização para retomada do certame, formalizada por meio da Decisão nº 319/2024, uma nova sessão foi agendada para 24 de janeiro de 2025.

O processo licitatório transcorreu conforme o trâmite regular, englobando a análise de pedidos de esclarecimento, o julgamento de impugnações, a avaliação das propostas e a fase recursal. Esse percurso culminou na homologação do certame, de forma integral, em 13 de março de 2025. A distribuição dos lotes resultante do pregão estabeleceu a adjudicação do lote 1 à empresa DMG Prestadora de Serviços, enquanto os lotes de 2 a 10 foram arrematados pela Real JG Facilities S/A, consolidando, assim, o novo ciclo contratual.

Entretanto, é fundamental ressaltar que os contratos derivados do procedimento licitatório supracitado encontram-se, até o presente momento, em fase inicial de execução ou ainda não foram formalmente concretizados. Essa limitação temporal impede a verificação da influência efetiva da fase de planejamento na subsequente gestão contratual e na performance dos serviços.

5.3.1 ANÁLISE DO CICLO

O ciclo licitatório de 2024 representa o ponto mais avançado da evolução do planejamento das contratações corporativas de serviços de asseio, limpeza e conservação no âmbito do Governo do Distrito Federal. Sob a vigência integral da Lei nº 14.133/2021 e do Decreto Distrital nº 44.330/2023, este período evidencia a incorporação do Estudo Técnico Preliminar (ETP) como elemento estruturante da fase preparatória, em conformidade com as diretrizes de governança contratual e gestão baseada em evidências. Embora se perceba um movimento de amadurecimento institucional, os resultados indicam que a transição de uma cultura formalista para uma cultura de planejamento técnico consistente ainda está em curso.

De maneira geral, a modelagem adotada no ciclo de 2024 representa uma evolução expressiva, consolidando melhorias substanciais nos aspectos de diagnóstico da necessidade pública e dimensionamento técnico do objeto, agora mais alinhados às necessidades reais dos órgãos e às boas práticas de planejamento contratual. O modelo corrige fragilidades verificadas nos ciclos anteriores, especialmente no que diz respeito ao subdimensionamento dos contratos e à inconsistência dos dados operacionais. Entretanto, permanecem fragilidades importantes, especialmente no que diz respeito à análise de alternativas de atendimento da demanda e à ausência de gestão de riscos estruturada. Apesar dos avanços evidentes, o processo de modelagem ainda se mostra focado majoritariamente em uma lógica operacional, com baixa inserção de ferramentas modernas de governança pública, tal como recomendado pelos referenciais contemporâneos da gestão de contratos.

O processo administrativo referente ao ciclo de 2024 foi iniciado ainda em 2023, com a elaboração de um ETP robusto, e a homologação final se deu em 13/03/2025, ou seja, o todo o procedimento licitatório se consolidou em um intervalo de aproximadamente 14 (catorze) meses, entre o início do planejamento e a homologação, confirmando uma maturidade processual que se traduz em maior previsibilidade e mitigação de riscos de descontinuidade. O planejamento em 2024 evidencia alinhamento entre estudo técnico, modelagem contratual e condução do certame, resultando em uma contratação mais aderente ao interesse público. Dessa forma, a hipótese da pesquisa é parcialmente refutada para o ciclo de 2024, com sinais positivos de evolução, mas com a permanência de práticas que priorizam o

atendimento documental mínimo em detrimento de um diagnóstico técnico profundo.

Em síntese, o ciclo de 2024 marca a consolidação da maturidade contratual, com evidências de que o ETP deixou de ser uma formalidade documental para atuar como instrumento efetivo de planejamento, integrando elementos técnicos, jurídicos e operacionais na modelagem da contratação. Essa experiência indica um salto qualitativo relevante em relação aos ciclos anteriores, contribuindo para o fortalecimento da gestão pública baseada em evidências e para o atendimento eficiente das demandas institucionais.

5.4 ANÁLISE COMPARATIVA DOS CICLOS DE CONTRATAÇÃO (2011, 2017 E 2024): UMA TRAJETÓRIA DE AMADURECIMENTO DO PLANEJAMENTO NO GDF

Por meio da análise comparativa busca-se responder à seguinte indagação: em que medida a adoção do Estudo Técnico Preliminar (ETP) representa efetivamente um instrumento de planejamento na modelagem das contratações corporativas de serviços de asseio e conservação no âmbito do Governo do Distrito Federal (GDF), entre 2011 e 2024? Por meio da análise crítica dos ciclos de contratação ocorridos em 2011, 2017 e 2024, torna-se possível identificar os avanços alcançados, os gargalos persistentes e os desafios que ainda condicionam o uso do ETP como ferramenta de gestão pública estratégica.

A comparação entre os três ciclos licitatórios evidencia uma evolução significativa na maturidade do planejamento contratual no âmbito do Governo do Distrito Federal. Cada ciclo reflete o contexto normativo e gerencial de sua época, revelando avanços graduais no uso do Estudo Técnico Preliminar (ETP), na precisão do dimensionamento do objeto e na aderência às práticas de governança.

5.4.1 CICLO 2011 – PREDOMÍNIO DA REATIVIDADE E FRAGILIDADE NO PLANEJAMENTO:

O ciclo de 2011, conduzido sob a vigência da Lei Federal nº 8.666/1993 e da IN nº 02/2008, caracteriza-se por um planejamento incipiente uma vez que, segundo Rodrigues (2023), limitava-se a exigir projeto básico ou executivo nas obras e serviços. O tempo transcorrido

entre a fase inicial do levantamento de dados e a homologação final do certame quase chegou aos 36 (trinta e seis) meses, devido a fragmentação do levantamento de áreas e ausência de estudos técnicos estruturados.

Os contratos apresentaram elevada incidência de aditivos por acréscimo e remanejamento de lotes não homologados, resultando em ajustes reativos para evitar descontinuidade da prestação dos serviços. O dimensionamento do objeto baseou-se em estimativas simplificadas (área por servente), porém ainda teve se utilizar um sistema híbrido, com alocação de número de postos de serviços sem qualquer parâmetro. Ainda não houve o despertar da Administração para indicadores de desempenho ou análise de risco. A governança era limitada ao controle documental e a vigência contratual demandou prorrogações excepcionais, que embora legais são medidas emergenciais, para garantir continuidade.

5.4.2 CICLO 2017 – TRANSIÇÃO NORMATIVA E PLANEJAMENTO INTERMEDIÁRIO:

O ciclo de 2017 reflete de forma clara a influência da Instrução Normativa nº 05/2017, que introduziu formalmente o Estudo Técnico Preliminar (ETP) como requisito obrigatório nos processos licitatórios. O tempo médio entre o início do planejamento e a homologação final foi de aproximadamente 27 (vinte e sete) meses, indicando uma racionalização processual em relação ao ciclo anterior. Nesse período, o ETP passou a consolidar levantamentos mais detalhados, contemplando dimensionamento de áreas, identificação de postos de trabalho e análises de mercado, além de justificativas técnicas para a composição dos lotes, conferindo maior precisão ao objeto contratual e alinhamento progressivo aos princípios da governança pública.

Ainda que a execução contratual tenha continuado a demandar prorrogações anuais e ajustes quantitativos, tais medidas não configuraram falhas de planejamento, pois são necessárias à continuidade da prestação dos serviços e plenamente amparadas pela legislação vigente. Da mesma forma, os aditivos para alteração de quantitativos foram cabíveis e compatíveis com o crescimento da estrutura administrativa, refletindo adaptação legítima às demandas operacionais.

Nesse contexto, o ciclo de 2017 evidencia uma gestão contratual mais estável e previsível, em que a Administração começou a migrar gradualmente de um modelo predominantemente reativo para uma abordagem preventiva, reduzindo os riscos de descontinuidade e promovendo maior coerência entre planejamento e execução contratual.

5.2.3 CICLO 2024 – CONSOLIDAÇÃO DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E DA GOVERNANÇA:

Sob a égide da Lei Federal nº 14.133/2021 e do Decreto Distrital nº 44.330/2023, o ciclo de 2024 marca a consolidação de uma governança contratual madura, demonstrando, segundo Amorim (2025), a imprescindibilidade de profissionalização das atividades de preparação das licitações. O tempo entre o início do processo de planejamento e a homologação final foi de aproximadamente 15 (quinze) meses, com maior previsibilidade e integração entre as etapas. O ETP apresentou alto grau de detalhamento, incluindo: levantamento de áreas com memória de cálculo, estudos de mercado, ou seja, conforme Leandro (2023), a prospecção das soluções disponíveis para o problema a ser resolvido, definição de indicadores de desempenho e previsão de impactos financeiros e operacionais. A modelagem contratual privilegiou a segurança jurídica, a economicidade e a transparência. O dimensionamento do objeto deixou de ser meramente operacional, transformando-se em instrumento estratégico de gestão e mitigação de riscos.

A análise comparativa demonstra que a maturidade no planejamento contratual avançou substancialmente entre 2011 e 2024. Enquanto o primeiro ciclo dependia de ajustes reativos e apresentava vulnerabilidades na modelagem, o ciclo de 2017 introduziu práticas de planejamento estruturado, ainda que em fase de aprendizado. O ciclo de 2024, por sua vez, consolidou o ETP como eixo central da governança contratual, reduzindo riscos, aumentando a previsibilidade e fortalecendo a aderência legal e técnica das contratações. Essa evolução evidencia a transformação de um modelo reativo e fragmentado para um modelo estratégico, orientado à governança e à geração de valor público.



6

CONCLUSÃO

A presente pesquisa teve como propósito responder à questão central acerca da efetividade do Estudo Técnico Preliminar (ETP) como instrumento estratégico de planejamento nas contratações corporativas de serviços de asseio e conservação do Governo do Distrito Federal (GDF), no período compreendido entre 2011 e 2024. Partiu-se da hipótese de que, apesar dos avanços normativos ocorridos ao longo dos últimos anos, a utilização prática do ETP ainda estaria restrita, em grande medida, ao cumprimento meramente formal das exigências legais, sem a devida incorporação de uma análise técnica aprofundada e contextualizada das necessidades da Administração.

A análise comparativa dos ciclos licitatórios de 2011, 2017 e 2024, que constituiu o cerne deste estudo, permite afirmar que, embora o planejamento contratual do Governo do Distrito Federal tenha apresentado avanços relevantes em termos de maturidade, ainda persistem lacunas estruturais e riscos que comprometem plenamente sua eficiência. O modelo de contratação inicial, com um planejamento incipiente e reativo, cedeu lugar a um arranjo progressivamente mais robusto e alinhado aos princípios de governança. Os resultados obtidos indicam que a hipótese inicial foi, em grande parte, refutada. O ETP, especialmente no ciclo de 2024, demonstrou ter superado o status de mera formalidade, sendo utilizado de forma mais técnica e estratégica, em conformidade com sua finalidade como ferramenta de planejamento.

O ciclo de 2011 ilustra de forma clara as consequências de um modelo de planejamento fragmentado e essencialmente reativo. A ausência do ETP e as deficiências no dimensionamento do objeto contratual resultaram em um elevado número de aditivos, principalmente com relação aos quantitativos, e em um longo intervalo entre a abertura do processo e a homologação final, quase alcançando os 36 (trinta e seis) meses, o que expôs a Administração ao risco de descontinuidade. Esse cenário conturbado, diante de constantes alterações, refletia também uma fragilidade institucional mais ampla, marcada por carências na gestão da informação e na consolidação de uma cultura de planejamento estratégico.

O ciclo de 2017 representou uma fase de transição normativa, marcada pela introdução do Estudo Técnico Preliminar (ETP) como requisito formal nos processos licitatórios. Essa inovação promoveu maior padronização na coleta e sistematização de informações, apesar de das dificuldades encontradas para realização de tal atividade, contribuindo para uma redução parcial dos riscos de descontinuidade contratual. Observou-se, contudo, que a gestão ainda exigiu a utilização recorrente de prorrogações anuais e aditivos contratuais, medidas que, longe de representarem falhas, são inerentes à continuidade da prestação dos serviços e plenamente amparadas na legislação vigente. Do mesmo modo, ajustes de quantitativos mostraram-se cabíveis e necessários diante do crescimento da estrutura administrativa e das demandas operacionais, respeitando os limites legais.

Esse contexto evidencia que, embora o ETP tenha sido incorporado formalmente, sua efetividade plena depende de elaboração tecnicamente consistente e de integração aos mecanismos de governança, de modo a transformar dados coletados em informações estratégicas para a modelagem contratual. Assim, o ciclo de 2017 confirma uma fase de aprendizado institucional, em que avanços normativos começam a se refletir em maior previsibilidade, mas ainda demandam amadurecimento técnico e cultural para alcançar o patamar observado no ciclo de 2024.

O ciclo de 2024, por sua vez, consolidou um patamar mais elevado de maturidade contratual, em consonância com a Lei Federal nº 14.133/2021 e com o Decreto Distrital nº 44.330/2023. Nesse período, os ETPs foram elaborados de forma completa e estratégica, contemplando levantamentos detalhados de áreas e dimensionamento preciso dos postos de trabalho, matriz de riscos associada à execução contratual, análise de alternativas para modelagem da contratação, definição de indicadores de desempenho e integração preventiva com o controle externo. Esse conjunto de medidas revela não apenas o aperfeiçoamento técnico do planejamento, mas também uma maior articulação entre planejamento, gestão e fiscalização, aproximando a Administração de práticas de governança contratual orientada à eficiência e à mitigação de riscos.

O intervalo médio entre o início do planejamento e a homologação do certame foi de aproximadamente 15 (quinze) meses, demonstrando maior racionalização processual e previsibilidade em

relação aos ciclos anteriores. Embora os contratos decorrentes ainda não tenham iniciado sua execução, o ciclo evidencia a maturidade contratual no âmbito do planejamento, caracterizado por antecipação das etapas preparatórias, mitigação de riscos potenciais e aderência às necessidades reais da Administração Pública. Essa configuração sugere forte potencial para reduzir ajustes emergenciais na fase executória, caso mantida a coerência entre planejamento e execução.

De forma integrada, os resultados permitem concluir que a efetividade do ETP como instrumento estratégico está diretamente condicionada à qualidade técnica da elaboração, à integração aos processos de governança e à consolidação de uma cultura administrativa orientada ao planejamento por evidências. A trajetória observada, do improvisado de 2011 ao planejamento robusto de 2024, demonstra que a evolução normativa só se traduz em efetividade quando acompanhada de amadurecimento institucional e capacitação contínua das equipes envolvidas.

Do ponto de vista teórico, o estudo contribui para a literatura de administração pública e gestão de contratações ao fornecer evidências empíricas sobre o papel do ETP na construção de processos licitatórios mais maduros e alinhados à entrega de valor público. No campo prático, os achados sugerem que o fortalecimento do ETP depende não apenas de sua obrigatoriedade normativa, mas também de investimentos em capacitação técnica, cultura institucional e mecanismos integrados de governança, incluindo acompanhamento por indicadores de desempenho e fiscalização por resultados.

Recomenda-se, como desdobramento, que o GDF invista em padronização metodológica do ETP, incorporação de tecnologias para levantamento de dados podendo garantir assim maior fidedignidade das informações, consolidando uma cultura de planejamento que permita reduzir prorrogações e contratações emergenciais e aumentar a eficiência das contratações corporativas. Pesquisas futuras poderão explorar a aplicação do ETP em outros tipos de serviços terceirizados e em diferentes unidades federativas, permitindo comparações e aperfeiçoamento contínuo das práticas de governança contratual no setor público.



REFERÊNCIAS

REFERÊNCIAS

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública**, [S. l.], v. 41, p. 67-86, 2007.

AMORIM, Victor Aguiar Jardim de. **Licitações e Contratos Administrativos**: Teoria e Jurisprudência. 4. ed. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2021.

AMORIM, Victor Aguiar Jardim de. **O Óbvio Oculto: Sempre Será Necessário o Estudo Técnico Preliminar (ETP)? Observatório da Nova Lei de Licitações**, 18 jun. 2025. Disponível em: <https://www.novaleilicitacao.com.br/2025/06/18/o-obvio-oculto-sempre-sera-necessario-o-estudo-tecnico-preliminar-etp/> Acesso em: 30 jul. 2025

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1995.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasil: Presidência da República, 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 14 abr. 2024.

_____. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. [S. l.], 5 mai. 2000. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 02 jun. 2025

_____. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. [S. l.], 22. jun. 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm. Acesso em: 13 mar.2024.

_____. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. [S. l.], 1 abr. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 13 mar. 2024

_____. **Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967.** Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. [S. I.], 25 fev. 1967. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm. Acesso em: 13 jan. 2025.

_____. **Decreto nº 10.024, de 20 de setembro de 2019.** Regulamenta a licitação, na modalidade pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia, e dispõe sobre o uso da dispensa eletrônica, no âmbito da administração pública federal. [S. I.], 23 set. 2019. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d10024.htm#:~:text=D10024&text=Regulamenta%20a%20licita%C3%A7%C3%A3o%2C%20na%20modalidade,%C3%A2mbito%20da%20administra%C3%A7%C3%A3o%20p%C3%ABlica%20federa. Acesso em: 17 abr. 2025

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Instrução Normativa nº 02, de 30 de abril de 2008.** Dispõe sobre regras e diretrizes para a contratação de serviços, continuados ou não. [S. I.], 30 abr. 2008. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2012/04/06_-_IN-2_2008_SLTI-MP_texto_consolidado.pdf. Acesso em: 13 jan. 2025.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Instrução Normativa nº 04, de 12 de novembro de 2010.** Dispõe sobre o processo de contratação de Soluções de Tecnologia da Informação pelos órgãos integrantes do Sistema de Administração dos Recursos de Informação e Informática (SISP) do Poder Executivo Federal. [S. I.], 12 nov. 2010. [https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas-revogadas/instrucao-normativa-no-4-de-12-de-novembro-de-2010-revogada-pela-in-no-4-de-2014#:~:text=4%2C%20de%202014\)-,INSTRU%C3%87%C3%83O%20NORMATIVA%20N%C2%BA%204%2C%20DE%2012%20DE%20NOVEMBRO%20DE%202010,SISP\)%20do%20Poder%20Executivo%20Federal](https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas-revogadas/instrucao-normativa-no-4-de-12-de-novembro-de-2010-revogada-pela-in-no-4-de-2014#:~:text=4%2C%20de%202014)-,INSTRU%C3%87%C3%83O%20NORMATIVA%20N%C2%BA%204%2C%20DE%2012%20DE%20NOVEMBRO%20DE%202010,SISP)%20do%20Poder%20Executivo%20Federal). Acesso em: 27 dez. 2024.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Instrução Normativa nº 04, de 11 de setembro de 2014.** Dispõe sobre o processo de contratação de Soluções de Tecnologia da Informação pelos órgãos integrantes do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação - SISP do Poder Executivo Federal. [S. I.], 11 set. 2014.

Disponível em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/contratacoes-de-tic/instrucao-normativa-no-4-2014.pdf/view>. Acesso em: 27 dez. 2024.

_____. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Instrução Normativa nº 05, de 25 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. [S. l.], 11 set. 2014. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/images/conteudo/ArquivosCGNOR/IN-n-05-de-26-de-maio-de-2017---Hiperlink.pdf> Acesso em: 27 dez. 2024.

_____. Tribunal de Contas da União. **Dez Passos para a Boa Governança**. 2ª edição. Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado, 2021. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/D5/F2/B0/6B/478F771072725D77E18818A8/10_passos_para_boa_governanca_v4.pdf. Acesso em 13 jan. 2025

_____. Tribunal de Contas da União. **Licitações e Contratos: Orientações e Jurisprudência do Tribunal de Contas da União**. 5ª Edição, Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência, 2024.

_____. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU**. 3ª edição. Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado, 2021. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/FB/B6/FB/85/1CD4671023455957E18818A8/Referencial_basico_governanca_organizacional_3_edicao.pdf Acesso em 13 jan. 2025

_____. Tribunal de Contas da União. **Termo de Referência ou Projeto Básico**. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br/arquivosrca/001.003.011.htm> Acesso em: 19 abr. 2025.

_____. Tribunal de Contas da União (Plenário). **Acórdão nº 1.214/2013**. Relator: Aroldo Cedraz, sessão de 22 de maio de 2013. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-1268228>. Acesso em 07 jun. 2025

_____. Tribunal de Contas da União (Plenário). **Acórdão nº 2.622/2013**. Relator: Marcos Bemquerer, sessão de 25 de setembro de 2013.

Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-1286063>. Acesso em 07 jun. 2025

_____. Tribunal de Contas da União (Plenário). **Acórdão nº 2.622/2015**. Auditoria com o objetivo de sistematizar informações sobre o estágio da governança e da gestão das aquisições em amostra de organizações da Administração Pública Federal. Relator: Augusto Nardes, sessão de 21 de outubro de 2015. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-1539501>. Acesso em 18 mai. 2025

_____. Tribunal de Contas da União (Plenário). **Acórdão nº 122/2020**. Representação em face de supostas irregularidades ocorridas em contrato de tecnologia da informação, por meio de contratação direta por inexigibilidade. Relator: Raimundo Carreiro, sessão de 29 de janeiro de 2020. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2391485>. Acesso em 19 abr. 2025

_____. Tribunal de Contas da União (Plenário). **Acórdão nº 1.151/2024**. Tomada e contas especial, oriunda de conversão de auditoria realizada, no âmbito do Fiscobras 2011, nas obras de implementação e pavimentação da BR-448/RS, instaurada para apurar superfaturamentos em contratos. Relator: Walton Alencar Rodrigues, sessão de 12 de junho de 2024. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2599775>. Acesso em 19 mai. 2025

CAMARÃO, Tatiana. Artigo 18º: Necessidade de Planejamento. *In*: FORTINI, Cristiana; OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de; CAMARÃO, Tatiana (coord.). **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**: Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Belo Horizonte: Fórum, 2022. v. 01, p. 253-293.

CAMARÃO, Tatiana; BRITO, Isabella. **Maturidade e Qualificação da Etapa de Planejamento das Contratações Públicas**. Conjur, 10 jan. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-jan-10/maturidade-qualificacao-etapa-planejamento-contratacoes-publicas/>. Acesso em 04 jun. 2025

CAMELO, Bradson; NÓBREGA, Marcos; TORRES, Ronny Charles L. de. **Contratação Pública e a Necessidade de Conhecer o Mercado: o Estudo Técnico Preliminar (ETP) e o Termo de Referência/Edital**. 21

jun. 2024 Disponível em: <https://ronnycharles.com.br/contratacao-publica-e-a-necessidade-de-conhecer-o-mercado-o-estudo-tecnico-preliminar-etp-e-o-termo-de-referencia-edital>. Acesso em: 29 abr. 2025.

CARDOSO, S. K. A. B.; GOMES, F. N.; PEDERNEIRAS, M. M. M. **Planejamento nas Contratações Públicas: Burocracia ou Garantia de Eficiência?**. Revista Foco, [S. l.], v. 16, n. 1, p. e651, 2023. DOI: 10.54751/revistafoco.v16n1-014. Disponível em: <https://ojs.focopublicacoes.com.br/foco/article/view/651>. Acesso em: 18 jan. 2025.

CRESWELL, John W. **Investigação Qualitativa e Projeto de Pesquisa: Escolhendo entre Cinco Abordagens**. 3ª edição, São Paulo: Penso, 2014. Disponível em: https://www.google.com.br/books/edition/Investiga%C3%A7%C3%A3o_Qualitativa_e_Projeto_de/Ymi5AwAAQBAJ?hl=pt-BR&gbpv=1. Acesso em: 8 mai. 2025.

DISTRITO FEDERAL. **Decreto nº 20.375, de 12 de julho de 1999**. Regulamenta o art. 2º da Lei nº 2.340 de 12 de abril de 1999, que cria a Central de Comparas do Distrito Federal. [S. l.], 13 jul. 1999. https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/36811/Decreto_20375_12_07_1999.html. Acesso em: 16 jan. 2025

_____. **Decreto nº 33.243, de 04 de outubro de 2011**. Dispõe sobre a estrutura administrativa da Secretaria de Estado de Planejamento e Orçamento do Distrito Federal, e dá outras providências. [S. l.], 07 out. 2011. https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/69489/Decreto_33243_04_10_2011.html. Acesso em: 02 mar. 2025

_____. **Decreto nº 36.063, de 26 de outubro de 2011**. Dispõe sobre a aplicação, no âmbito da Administração Pública Direta e Indireta do Distrito Federal, da Instrução Normativa nº 2, de 30 de abril de 2008, da Subsecretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. [S. l.], 27 out. 2014. https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/78548/exec_dec_36063_2014.html. Acesso em: 15 mar. 2025

_____. **Decreto nº 36.757, de 16 de setembro de 2015**. Estabelece procedimentos emergenciais para reestabelecer o equilíbrio orçamentário e financeiro do Poder Executivo do Distrito Federal. [S. l.], 17 set. 2015. Disponível

https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/9f15c32c16ac45f081c6cd6e17e7f68c/Decreto_36757_16_09_2015.html Acesso em: 25 jul. 2025

_____. **Decreto nº 36.825, de 22 de outubro de 2015.** Dispõe sobre a estrutura administrativa da Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão do Distrito Federal. [S. l.], 22 out. 2015. https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/1e1fe13c793a424abe22bb36423e184f/exec_dec_36825_2015_rep_ret.html#art11. Acesso em: 02 mar. 2025

_____. **Decreto nº 38.934, de 15 de março de 2018.** Dispõe sobre a aplicação, no âmbito da Administração Pública Direta e Indireta do Distrito Federal, da Instrução Normativa nº 5, de 25 de maio de 2017, da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. [S. l.], 16 mar. 2018. Disponível em: <https://dflegis.df.gov.br/ato.php?p=decreto-38934-de-15-de-mar%C3%A7o-de-2018>. Acesso em: 28 dez. 2024.

_____. **Decreto nº 39.736, de 28 de março de 2019.** Dispõe sobre a Política de Governança Pública e *Compliance* no âmbito da Administração Direta, Autárquica e Fundacional do Poder Executivo do Distrito Federal. [S. l.], 29 mar. 2019. Disponível em: <https://dflegis.df.gov.br/ato.php?p=decreto-39736-de-28-de-mar%C3%A7o-de-2019>. Acesso em: 09 jan. 2025.

_____. **Decreto nº 39.978, de 25 de junho de 2019.** Dispõe sobre a contratação de serviços públicos sob o regime de execução indireta pela administração direta e indireta do Distrito Federal. [S. l.], 29 jul. 2019. Disponível em: https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/12852458ca5542eb924668cc0dc23cf2/Decreto_39978_25_07_2019.html. Acesso em: 23 abr. 2025

_____. **Decreto nº 44.330, de 16 de março de 2023.** Regulamenta a Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, Lei de Licitações e Contratos Administrativos, no âmbito da Administração Pública direta, autárquica e fundacional do Distrito Federal. [S. l.], 16 mar. 2023. https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/878b445155514f05a3fb411e1c2da0c0/Decreto_44330_16_03_2023.html. Acesso em: 18 mar. 2025

_____. **Decreto nº 44.613, de 12 de junho de 2023.** Fixa o regime de transição de que trata o art. 191 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, alterado pela Medida Provisória nº 1.167, de 31 de março de 2023, no âmbito da Administração Pública direta, autárquica e fundacional do Distrito Federal, e dá outras providências. [S. l.], 13 jun. 2023. Disponível

em:

https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/265fc83260944bca8f526e9e9b7643c4/Decreto_44613_12_06_2023.html. Acesso em: 30 set.2024

_____. **Decreto nº 45.488, de 15 de fevereiro de 2025**. Dispõe sobre a alteração da estrutura administrativa da Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal, e dá outras providências. [S. l.], 16 fev. 2024.

https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/bcfa1a59754345db8eb784f833e4c754/Decreto_45488_15_02_2024.html. Acesso em: 15 mar. 2025

_____. **Lei nº 2.340, de 12 de abril de 1999**. Cria na estrutura administrativa do Governo do Distrito Federal, a Coordenadoria de Seguros do Distrito Federal e a Central de Compras do Governo do Distrito Federal. [S. l.], 13 abr. 1999. Disponível em: https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/50298/Lei_2340_1999.html.

Acesso em: 16 jan. 2025

_____. Secretaria de Estado de Planejamento e Orçamento. **Portaria, de 13 de maio de 2011**. [S. l.], 16 mai. 2011. https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/68239/Portaria_61_13_05_2011.html. Acesso em: 25 mai. 2025

_____. Secretaria de Estado de Economia. **Portaria 142, de 18 de maio de 2021**. Institui o Sistema de Fiscalização de Contratos Corporativos - SFCC como sistema oficial para a gestão de contatos corporativos na Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal e dá outras providências. [S. l.], 22 jun. 2021. https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/dc3b276327724e22b6bf1dcd64594051/Portaria_142_18_05_2021.html. Acesso em: 11 jun. 2025

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL. Governo do Distrito Federal. Sobre o Governo. Disponível em: <https://www.df.gov.br/category/sobre-o-governo>. Acesso em: 16 jan. 2025.

GUIMARÃES, Edgar. Fase Preparatória. In: **Manual de licitações e contratos administrativos**: Lei 14.133, de 1º de abril de 2021. 4ª. edição, rev., atual. e reform. Rio de Janeiro: Forense, 2025, p. 71-112

LEANDRO, Raphael Gabriel. Estudo Técnico Preliminar: uma abordagem prática de seu desenvolvimento. **Zênite Fácil**, categoria

doutrina, 13 mai. 2023 Disponível em: <https://zenite.blog.br/wp-content/uploads/2023/05/etp-abordagem-pratica-raphaelgabrielandleandro.pdf>. Acesso em 07 jun. 2025

LOPES, Virgínia Bracarense. **Entrevista sobre a Central de Compras do Ministério do Planejamento**. 2017. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/6519/1/Compras%20P%C3%BAblicas_%20Entrevista%20sobre%20a%20Central%20de%20Compras%20do%20Minist%C3%A9rio%20do%20Planejamento%20com%20a%20Diretora%20Virg%C3%ADnia%20Bracarense%20Lopes.pdf. Acesso em: 18 jan. 2025.

MARTINS, Humberto Falcão; MARINI, Caio. Governança Pública Contemporânea: uma tentativa de dissecação conceitual. **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília, ano 46, ed. 130, p. 42-53, maio/ago 2014. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/issue/view/8/8>. Acesso em: 2 jun. 2025

MELO, Cristina Maria Meira de; FAGUNDES, Norma Carapiá; SANTOS, Tatiane Araújo dos (org.). **Avaliação: metodologias no campo da saúde e da formação**. Salvador: EDUFBA, 2012.

MIZAEL, G. A.; CHAGAS, Cristina Grazielle; ANTONIALLI, Luiz Marcelo. **Perspectivas da Terceirização na Administração Pública na Nova Abordagem de Contratação. Teoria e Prática em Administração**, [S. l.], v. 10, n. 1, p. 25–37, 2020. DOI: 10.21714/2238-104X2020v10i1-49359. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/index.php/tpa/article/view/49359>. Acesso em: 17 maio. 2025.

NIEBUHR, Joel Menezes *et al.* **Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 1 ed. Curitiba: Zênite, 2021. E-book. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/221786/ebook%20-%20nova%20lei%20de%20licitacoes%20e%20contratos%20administrativos%20-%20zenite.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em 30 jul. 2025

KIAN, Tatiana. Terceirização na administração pública. **Revista do Direito Público**, [S. l.], v. 1, n. 2, p. 227–240, 2006. DOI: 10.5433/1980-511X.2006v1n2p227. Disponível em:

<https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/direitopub/article/view/11577>. Acesso em: 29 abr. 2025.

OLIVEIRA, A. G. de; PISA, B. J. IGovP: índice de avaliação da governança pública — instrumento de planejamento do Estado e de controle social pelo cidadão. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 5, p. 1263 a 1290, 2015. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/54990>. Acesso em: 15 maio. 2025.

OLIVEIRA, Simone Zanotello de; NETO, Eloi de Castro. O Planejamento das Contratações Públicas na Fase Preparatória da Licitação. **Caderno da Escola Paulista de Contas, São Paulo**, ed. 9, p. 36-62, 2022. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/epcp/cadernos/index.php/CM/article/view/196/158>. Acesso em: 14 jan. 2025.

PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. **Agências Reguladoras**. Rio de Janeiro: Impetus, 2003.

PEDRA, Anderson Sant'ana. Artigo 1º: Microssistema normativo das contratações públicas. In: FORTINI, Cristiana; OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de; CAMARÃO, Tatiana (coord.). **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**: Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Belo Horizonte: Fórum, 2022. v. 01, p. 29-52.

_____, Anderson Sant'ana. Artigo 5º: Princípios da contratação pública. In: FORTINI, Cristiana; OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de; CAMARÃO, Tatiana (coord.). **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**: Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Belo Horizonte: Fórum, 2022. v. 01, p. 68-147

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. A reforma gerencial do Estado de 1995. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 4, p. 7 a 26, 2000. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/6289>. Acesso em: 10 mai. 2025.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Uma reforma gerencial da Administração Pública no Brasil. **Revista do Serviço Público**, [S. l.], ano 49, n. 1, p. 5-42, Jan-Mar 1998. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/1462/1/1998%20Vol.49%2cn.1%20Bresser%20Pereira.pdf>. Acesso em: 10 maio 2025.

QUINTAS, Alcione Silva et al, (org.). **Desvendando o Estudo Técnico Preliminar na Contratação Pública**: Guia Completo com Base na Lei nº 14.133/2021. Leme: Mizuno, 2025.

RODRIGUES, Eduardo Azeredo. **O Princípio do Planejamento nas Licitações e Contratações Públicas**. Revista da EMERJ, [S. l.], v. 25, n. 1, p. 11–39, 2023. Disponível em: <https://ojs.emerj.com.br/index.php/revistadaemerj/article/view/464>. Acesso em: 14 jan. 2025.

RUFINO FILHO, E. T.; VIEIRA, L. P. **Regime Jurídico Especial para Contratações Públicas Emergenciais**. 2024. DOI: 10.1590/SciELOPreprints.9041. Disponível em: <https://preprints.scielo.org/index.php/scielo/preprint/view/9041>. Acesso em: 10 maio. 2025.

SECCHI, Leonardo. Modelos Organizacionais e Reformas da Administração Pública. **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 2 p. 347–369, mar./abr. 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/ptr6WM63xtBVpfvK9SxJ4DM/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em 15 mai. 2025

SILVA, Lidiane Aparecida da. **Inovação em Compras Governamentais**: O Estudo Técnico Preliminar no planejamento de compras do IFRN. Orientador: Dr. Richard Medeiros de Araújo. 2022. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2022. Disponível em: <https://repositorio.ufrn.br/server/api/core/bitstreams/422005a7-e1e9-46dd-9190-820c0bc69335/content>. Acesso em: 7 jul. 2025.

SOUSA, Cibely Carvalho Silva e. **Governança na gestão e fiscalização dos contratos corporativos da Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Administração Distrito Federal**. 2024. Dissertação (Mestrado) - Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília, 2024. Disponível em: <https://repositorio.idp.edu.br/handle/123456789/5038>. Acesso em: 16 jan. 2025.

THORSTENSEN, Vera; GIESTEIRA, Luís Felipe (coord.). **Cadernos Brasil na OCDE**: Compras Públicas. [S. l.]: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Julho/2021. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/79810970-9580-4941-994f-74a61acaac83/content>. Acesso em: 26 dez. 2024

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração**. 2 ed. : Atlas, São Paulo, 1998.

YIN, Robert K. **Estudo de Caso**: planejamento e métodos. Tradução: Cristhian Matheus Herrera. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.

ZYMLER, Benjamin. Contratação Indireta de Mão-de-obra versus Terceirização. **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília, v. 29, n. 75, p. 37-56, Jan-Mar 1998. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/issue/view/59/54>. Acesso em: 30 abr. 2025.

A photograph of a modern office interior, overlaid with a blue tint. The office features large windows, people working at desks, and a lounge area with hexagonal ottomans. The text 'APÊNDICES' is prominently displayed in the center.

APÊNDICES

APÊNDICES

APÊNDICES

APÊNDICE 1 – OFÍCIOS DE SOLICITAÇÃO E RESPOSTA DE VISTAS AOS PROCESSOS



Governo do Distrito Federal
Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Trabalho e Renda do Distrito Federal
Coordenação de Planejamento e Estratégia de Qualificação Profissional
Diretoria de Prestação de Contas

Ofício Nº 2/2025 - SEDET/SQP/COPEQ/DIPREC

Brasília-DF, 12 de março de 2025.

Ao Senhor

DANIEL RIEHL

Secretário Executivo de Contratos

Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal

Assunto: Solicitação de vistas a processo físico

Senhor Secretário,

1. Eu, **RENATA LISBÔA RIBEIRO NEGRÊDO**, Gestora de Políticas Públicas e Gestão Governamentais, servidora pertencente aos quadros da Secretaria de Estado de Economia, cedida para Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Trabalho e Renda, venho solicitar autorização para consultar e poder copiar processo físico nº 0411-000023/2012, que encontra-se na Gerência de Gestão de Documentos e Acervos.
2. A presente solicitação se dá em razão da necessidade de análise documental para a elaboração de minha tese de mestrado, cujo tema versa sobre "**A IMPORTÂNCIA DO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR NA CONTRATAÇÃO CORPORATIVA DE SERVIÇOS DE LIMPEZA E CONSERVAÇÃO NO GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL**", estando a pesquisa devidamente vinculada ao **Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP)** e em conformidade com os requisitos acadêmicos e éticos aplicáveis.
3. Comprometo-me a respeitar as normas institucionais referentes à consulta e manuseio do processo, bem como a zelar pela integridade dos documentos. Caso seja necessário o preenchimento de formulário específico ou a apresentação de documentação adicional, coloco-me à disposição para atender aos requisitos estabelecidos.

Atenciosamente,



Documento assinado eletronicamente por **RENATA LISBOA RIBEIRO NEGREDO** - Matr.0284560-1, Diretor(a) de Prestação de Contas, em 12/03/2025, às 18:48, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



"Brasília - Patrimônio Cultural da Humanidade"

Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Trabalho e Renda do Distrito Federal - Bairro Asa Norte - CEP 70750-541 - DF

Telefone(s):

Sítio - <http://sedet.df.gov.br/>

04035-00002315/2025-93

Doc. SEI/GDF 165382353



Governo do Distrito Federal
Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal

Gabinete

Ofício Nº 2575/2025 - SEEC/GAB

Brasília-DF, 24 de março de 2025.

Ao Senhor

RICARDO NINA

Chefe de Gabinete

Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Trabalho e Renda do Distrito Federal

Assunto: Solicitação de vistas ao processo 0411-000023/2011.

Senhor Chefe de Gabinete,

1. Ao cumprimentá-lo, reporto-me ao Ofício Nº 2/2025 - SEDET/SQP/COPEQ/DIPREC ([165382353](#)), por meio do qual essa Secretaria de Estado refere-se à solicitação da servidora Renata Lisbôa Ribeiro Negrêdo, Gestora de Políticas Públicas e Gestão Governamentais, cedida à essa Pasta, para consulta e cópia do processo físico nº 0411-000023/2012.
2. Sobre o assunto, a Secretaria Executiva de Administração e Logística desta Pasta acolheu o Despacho SEEC/SEALOG/SUAG ([166377521](#)) exarado pela Subsecretaria de Administração Geral, no qual informou que foi concedido vistas ao processo 0411.00023/2011 à servidora interessada, conforme Despacho SEEC/SUAG/COGED/DIGED/GEDED ([166278029](#)).
3. Ante o exposto, encaminho as informações para conhecimento, ao tempo que registro que esta Secretaria de Estado permanece à disposição.

Atenciosamente,



Documento assinado eletronicamente por **LEDAMAR SOUSA RESENDE** - Matr.0031800-0, Chefe de Gabinete, em 25/03/2025, às 10:06, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.

"Brasília - Patrimônio Cultural da Humanidade"
Praça do Buriti - Anexo do Palácio do Buriti, 10º andar, Sala 1000 - Bairro Zona Cívica Administrativa - CEP 70075-900 - DF
Telefone(s): 3342-1140
Site - www.economia.df.gov.br

04035-00002315/2025-93

Doc. SEI/GDF 166435093



Governo do Distrito Federal
Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Trabalho e Renda do Distrito Federal
Coordenação de Planejamento e Estratégia de Qualificação Profissional
Diretoria de Prestação de Contas

Ofício Nº 4/2025 - SEDET/SQP/COPEQ/DIPREC

Brasília-DF, 07 de julho de 2025.

Ao Senhor

UETER VALDIGNAR VEIGA

Diretor de Controle de Contratos de Serviços Gerais
Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal

Assunto: Solicitação de vistas a processos de contratação de limpeza

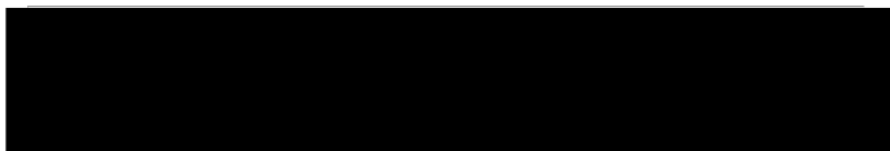
Senhor Secretário,

1. Eu, **RENATA LISBÔA RIBEIRO NEGRÊDO**, Gestora de Políticas Públicas e Gestão Governamentais, servidora pertencente aos quadros da Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal, cedida para Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Trabalho e Renda, venho solicitar autorização para consultar e, se for o caso, poder copiar processos de contratação limpeza dos anos de 2013 e 2019. Caso ainda haja processos físicos, solicito a emissão de autorização com os respectivos números dos processos a ser enviado para a Gerência de Gestão de Documentos e Acervos.
2. A presente solicitação se dá em razão da necessidade de análise documental para a continuidade de elaboração de minha tese de mestrado, cujo tema versa sobre "**O ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR NAS CONTRATAÇÕES DE SERVIÇOS DE ASSEIO, LIMPEZA E CONSERVAÇÃO NO GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL: ENTRE A INTENÇÃO NORMATIVA E A PRÁTICA ADMINISTRATIVA**", estando a pesquisa devidamente vinculada ao **Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP)** e em conformidade com os requisitos acadêmicos e éticos aplicáveis.
3. Comprometo-me a respeitar as normas institucionais referentes à consulta e manuseio do processo, bem como a zelar pela integridade dos documentos. Caso seja necessário o preenchimento de formulário específico ou a apresentação de documentação adicional, coloco-me à disposição para atender aos requisitos estabelecidos.

Atenciosamente,



Documento assinado eletronicamente por **RENATA LISBOA RIBEIRO NEGREDO - Matr.0284560-1, Diretor(a) de Prestação de Contas**, em 07/07/2025, às 13:08, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



"Brasília - Patrimônio Cultural da Humanidade"
Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Trabalho e Renda do Distrito Federal - Bairro Asa Norte - CEP 70750-541 - DF
Telefone(s):
Site - <http://sedet.df.gov.br/>

04035-00002315/2025-93

Doc. SEI/GDF 175407144

Cidade: Brasilia/DF, Data: 07/07/2025 13:08:46



Governo do Distrito Federal
Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Trabalho e Renda do Distrito
Federal
Coordenação de Planejamento e Estratégia de Qualificação Profissional
Diretoria de Prestação de Contas

Ofício Nº 5/2025 - SEDET/SQP/COPEQ/DIPREC

Brasília-DF, 10 de julho de 2025.

Ao Senhor

DANIEL RIEHL

Secretário Executivo de Contratos

Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal

Assunto: Solicitação de vistas a processos físicos e eletrônicos

Senhor Secretário,

1. Eu, **RENATA LISBÔA RIBEIRO NEGRÊDO**, Gestora de Políticas Públicas e Gestão Governamentais, servidora pertencente aos quadros da Secretaria de Estado de Economia, participante do Programa de Incentivo à Pós-Graduação dessa Secretaria, cedida para Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Trabalho e Renda, venho solicitar, novamente, autorização para consultar e poder copiar processos físicos nº 00410.000970/2011 e nº 0411-000023/2012, que encontra-se na Gerência de Gestão de Documentos e Acervos.

2. Noutro giro, peço autorização, também, para disponibilização dos seguintes processos constantes do Sistema Eletrônico de Informações (SEI), referentes aos contratos de limpeza, asseio e conservação:

CONTRATOS DE 2013			
Nº	PROCESSO Nº	SITUAÇÃO NO SEI	CONTRATO Nº
01	0410-000630/2013	PÚBLICO	20/2013
02	0410-000434/2013	RESTRITO	13/2013
03	0410-000635/2013	RESTRITO	18/2013
04	0410-000628/2013	RESTRITO	19/2013
05	0414-001330/2015	RESTRITO	06/2015
06	0410-000637/2013	PÚBLICO	17/2013
07	0410-000743/2013	RESTRITO	25/2013
08	0410-000635/2013	RESTRITO	18/2013
09	0410-000742/2013	PÚBLICO	26/2013
10	0410-000433/2013	RESTRITO	14/2013
11	0410-000557/2014	RESTRITO	16/2014
12	0410-001330/2015	RESTRITO	06/2015
CONTRATOS DE 2019			
Nº	PROCESSO Nº	SITUAÇÃO NO SEI	CONTRATO Nº
13	00040-00034655/2019-51	RESTRITO	40243/2019

3. A presente solicitação se dá em razão da necessidade de análise documental para a elaboração de minha tese de mestrado, cujo tema versa sobre "**O ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR NAS CONTRATAÇÕES DE SERVIÇOS DE ASSEIO, LIMPEZA E CONSERVAÇÃO NO GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL: ENTRE A INTENÇÃO NORMATIVA E A PRÁTICA ADMINISTRATIVA**", estando a pesquisa devidamente vinculada ao **Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP)** e em conformidade com os requisitos acadêmicos e éticos aplicáveis.

4. Comprometo-me a respeitar as normas institucionais referentes à consulta e manuseio do processo, bem como a zelar pela integridade dos documentos. Caso seja necessário o preenchimento de formulário específico ou a apresentação de documentação adicional, coloco-me à disposição para atender aos requisitos estabelecidos.

Atenciosamente,



Documento assinado eletronicamente por **RENATA LISBOA RIBEIRO NEGREDO** - Matr.0284560-1, Diretor(a) de Prestação de Contas, em 10/07/2025, às 10:10, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



"Brasília - Patrimônio Cultural da Humanidade"

Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Trabalho e Renda do Distrito Federal - Bairro Asa Norte - CEP 70750-541 - DF

Telefone(s):

Sítio - <http://sedet.df.gov.br/>

04035-00002315/2025-93

Doc. SEI/GDF 175744182

Criado por [renata.negredo](#), versão 6 por [renata.negredo](#) em 10/07/2025 10:10:40.



Governo do Distrito Federal
Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Trabalho e Renda do Distrito Federal
Coordenação de Planejamento e Estratégia de Qualificação Profissional
Diretoria de Prestação de Contas

Ofício Nº 5/2025 - SEDET/SQP/COPEQ/DIPREC

Brasília-DF, 10 de julho de 2025.

Ao Senhor

DANIEL RIEHL

Secretário Executivo de Contratos

Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal

Assunto: Solicitação de vistas a processos físicos e eletrônicos

Senhor Secretário,

1. Eu, **RENATA LISBÔA RIBEIRO NEGRÊDO**, Gestora de Políticas Públicas e Gestão Governamentais, servidora pertencente aos quadros da Secretaria de Estado de Economia, participante do Programa de Incentivo à Pós-Graduação dessa Secretaria, cedida para Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Trabalho e Renda, venho solicitar, novamente, autorização para consultar e poder copiar processos físicos nº 00410.000970/2011 e nº 0411-000023/2012, que encontra-se na Gerência de Gestão de Documentos e Acervos.

2. Noutro giro, peço autorização, também, para disponibilização dos seguintes processos constantes do Sistema Eletrônico de Informações (SEI), referentes aos contratos de limpeza, asseio e conservação:

CONTRATOS DE 2013			
Nº	PROCESSO Nº	SITUAÇÃO NO SEI	CONTRATO Nº
01	0410-000630/2013	PÚBLICO	20/2013
02	0410-000434/2013	RESTRITO	13/2013
03	0410-000635/2013	RESTRITO	18/2013
04	0410-000628/2013	RESTRITO	19/2013
05	0414-001330/2015	RESTRITO	06/2015
06	0410-000637/2013	PÚBLICO	17/2013
07	0410-000743/2013	RESTRITO	25/2013
08	0410-000635/2013	RESTRITO	18/2013
09	0410-000742/2013	PÚBLICO	26/2013
10	0410-000433/2013	RESTRITO	14/2013
11	0410-000557/2014	RESTRITO	16/2014
12	0410-001330/2015	RESTRITO	06/2015
CONTRATOS DE 2019			
Nº	PROCESSO Nº	SITUAÇÃO NO SEI	CONTRATO Nº
13	00040-00034655/2019-51	RESTRITO	40243/2019

3. A presente solicitação se dá em razão da necessidade de análise documental para a elaboração de minha tese de mestrado, cujo tema versa sobre "**O ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR NAS CONTRATAÇÕES DE SERVIÇOS DE ASSEIO, LIMPEZA E CONSERVAÇÃO NO GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL: ENTRE A INTENÇÃO NORMATIVA E A PRÁTICA ADMINISTRATIVA**", estando a pesquisa devidamente vinculada ao **Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP)** e em conformidade com os requisitos acadêmicos e éticos aplicáveis.

4. Comprometo-me a respeitar as normas institucionais referentes à consulta e manuseio do processo, bem como a zelar pela integridade dos documentos. Caso seja necessário o preenchimento de formulário específico ou a apresentação de documentação adicional, coloco-me à disposição para atender aos requisitos estabelecidos.

Atenciosamente,



Documento assinado eletronicamente por **RENATA LISBOA RIBEIRO NEGRÊDO** - Matr.0284560-1, Diretor(a) de Prestação de Contas, em 10/07/2025, às 10:10, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



"Brasília - Patrimônio Cultural da Humanidade"

Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Trabalho e Renda do Distrito Federal - Bairro Asa Norte - CEP 70750-541 - DF

Telefone(s):

Sítio - <http://sedet.df.gov.br/>

04035-00002315/2025-93

Doc. SEI/GDF 175744182

Criado por [renata.negredo](#), versão 6 por [renata.negredo](#) em 10/07/2025 10:10:40.



Governo do Distrito Federal
Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal

Secretaria Executiva de Contratos

Ofício Nº 112/2025 - SEEC/SECONT

Brasília-DF, 14 de julho de 2025.

À senhora

RENATA LISBÔA RIBEIRO NEGRÊDO

Diretora de Prestação de Contas

Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Trabalho e Renda do Distrito Federal

Assunto: Solicitação de vistas a processos físicos e eletrônicos.

Senhora Diretora,

1. Trata-se de solicitação contida no Ofício Nº 5/2025 - SEDET/SQP/COPEQ/DIPREC ([175744182](#)) da servidora **Renata Lisbôa Ribeiro Negrêdo**, Gestora de Políticas Públicas e Gestão Governamentais, cedida a essa Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Trabalho e Renda, para consulta e cópia dos processos físicos nº 00410.000970/2011 e nº 0411-000023/2012, que se encontram na Gerência de Gestão de Documentos e Acervos, e de alguns processos constantes do Sistema Eletrônico de Informações (SEI), referentes aos contratos de limpeza, asseio e conservação, nos termos a seguir destacados:

2. Eu, **RENATA LISBÔA RIBEIRO NEGRÊDO**, Gestora de Políticas Públicas e Gestão Governamentais, servidora pertencente aos quadros da Secretaria de Estado de Economia, participante do Programa de Incentivo à Pós-Graduação dessa Secretaria, cedida para Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Trabalho e Renda, venho solicitar, novamente, autorização para consultar e poder copiar processos físicos nº 00410.000970/2011 e nº 0411-000023/2012, que encontra-se na Gerência de Gestão de Documentos e Acervos.

3. Noutro giro, peço autorização, também, para disponibilização dos seguintes processos constantes do Sistema Eletrônico de Informações (SEI), referentes aos contratos de limpeza, asseio e conservação:

CONTRATOS DE 2013			
Nº	PROCESSO Nº	SITUAÇÃO NO SEI	CONTRATO Nº
01	0410-000630/2013	PÚBLICO	20/2013
02	0410-000434/2013	RESTRITO	13/2013
03	0410-000635/2013	RESTRITO	18/2013
04	0410-000628/2013	RESTRITO	19/2013
05	0414-001330/2015	RESTRITO	06/2015
06	0410-000637/2013	PÚBLICO	17/2013
07	0410-000743/2013	RESTRITO	25/2013
08	0410-000635/2013	RESTRITO	18/2013
09	0410-000742/2013	PÚBLICO	26/2013
10	0410-000433/2013	RESTRITO	14/2013
11	0410-000557/2014	RESTRITO	16/2014
12	0410-001330/2015	RESTRITO	06/2015
CONTRATOS DE 2019			
Nº	PROCESSO Nº	SITUAÇÃO NO SEI	CONTRATO Nº
13	00040-00034655/2019-51	RESTRITO	40243/2019

4. A presente solicitação se dá em razão da necessidade de análise documental para a elaboração de minha tese de mestrado, cujo tema versa sobre "O ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR NAS CONTRATAÇÕES DE SERVIÇOS DE ASSEIO, LIMPEZA E CONSERVAÇÃO NO GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL: ENTRE A INTENÇÃO NORMATIVA E A PRÁTICA ADMINISTRATIVA", estando a pesquisa devidamente vinculada ao Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP) e em conformidade com os requisitos acadêmicos e éticos aplicáveis.

2. Em razão da demanda, foi informada a autorização ao acesso aos autos dos processos supracitados para uso acadêmico, nos termos do Despacho-SEEC/SECONT ([175768370](#)).

3. Ato contínuo, os autos foram encaminhados para a Gerência de Gestão de Documentos e Acervos (Geged), momento em que os processos foram separados e se encontram à disposição da requisitante para os fins acadêmicos, no contexto da elaboração de tese de mestrado.

4. Nesse sentido, os processos mencionados encontram-se disponíveis para retirada no Centro de Logística da Secretaria de Economia, onde está localizada a Gerência de Gestão de Documentos e Acervos, no seguinte endereço: SGON, Quadra 05, Lote 23 – CEP 70610-600, em frente à garagem da TCB Transportes.

5. Diante do exposto, encaminho os autos para conhecimento e demais providências de competência.

6. Sem mais para o momento, renovo votos de elevada estima e distinta consideração, e coloco-me à disposição para quaisquer dúvidas ou esclarecimentos.

Atenciosamente,



Documento assinado eletronicamente por DANIEL RIEHL - Matr.0127608-5, Secretário(a) Executivo(a) de Contratos, em 14/07/2025, às 17:30, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



Governo do Distrito Federal
Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Trabalho e Renda do Distrito Federal
Coordenação de Planejamento e Estratégia de Qualificação Profissional
Diretoria de Prestação de Contas

Ofício Nº 6/2025 - SEDET/SQP/COPEQ/DIPREC

Brasília-DF, 15 de julho de 2025.

Ao Senhor

DANIEL RIEHL

Secretário Executivo de Contratos

Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal

Assunto: Solicitação de vistas a processos de contratação de limpeza

Senhor Secretário,

1. Agradeço à Secretaria Executiva de Contratos da Secretaria de Estado de Economia pelo atendimento ao Ofício nº 5/2025 – SEDET/SQP/COPEQ/DIPREC ([175744182](#)), referente à solicitação de vistas a processos físicos.
2. Contudo, informo que, até a presente data, não foram disponibilizados para consulta os processos eletrônicos indicados no referido ofício, os quais meciono abaixo, cujos acessos se encontram restritos no Sistema Eletrônico de Informações – SEI. Diante disso, reintero o pedido anterior, caso possível, a liberação dos referidos processos para fins exclusivamente acadêmicos, conforme já exposto na solicitação original.

CONTRATOS DE 2013			
Nº	PROCESSO Nº	SITUAÇÃO NO SEI	CONTRATO N.º
01	0410-000630/2013	PÚBLICO	20/2013
02	0410-000434/2013	RESTRITO	13/2013
03	0410-000635/2013	RESTRITO	18/2013
04	0410-000628/2013	RESTRITO	19/2013
05	0414-001330/2015	RESTRITO	06/2015
06	0410-000637/2013	PÚBLICO	17/2013
07	0410-000743/2013	RESTRITO	25/2013
08	0410-000635/2013	RESTRITO	18/2013
09	0410-000742/2013	PÚBLICO	26/2013
10	0410-000433/2013	RESTRITO	14/2013
11	0410-000557/2014	RESTRITO	16/2014
12	0410-001330/2015	RESTRITO	06/2015
CONTRATOS DE 2019			
Nº	PROCESSO Nº	SITUAÇÃO NO SEI	CONTRATO N.º
13	00040-00034655/2019-51	RESTRITO	40243/2019

3. Renovo agradecimentos pela atenção prestada e colocamo-me à disposição para eventuais esclarecimentos adicionais.

Atenciosamente,



Documento assinado eletronicamente por **RENATA LISBOA RIBEIRO NEGREDO - Matr.0284560-1**, Diretor(a) de Prestação de Contas, em 15/07/2025, às 13:24, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



"Brasília - Patrimônio Cultural da Humanidade"

Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Trabalho e Renda do Distrito Federal - Bairro Asa Norte - CEP 70750-541 - DF

Telefone(s):

Sítio - <http://sedet.df.gov.br/>

04035-00002315/2025-93

Doc. SEI/GDF 176131049

Criado por [renata.negredo](#), versão 3 por [renata.negredo](#) em 15/07/2025 13:24:05.



Governo do Distrito Federal
Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal

Secretaria Executiva de Contratos

Ofício Nº 116/2025 - SEEC/SECONT

Brasília-DF, 18 de julho de 2025.

À senhora

RENATA LISBÔA RIBEIRO NEGRÊDO

Diretora de Prestação de Contas

Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Trabalho e Renda do Distrito Federal

Assunto: Solicitação de vistas a processos físicos e eletrônicos.

Senhora Diretora,

- Trata-se da solicitação contida no Ofício Nº 5/2025 - SEDET/SQP/COPEQ/DIPREC (175744182) da servidora **Renata Lisbôa Ribeiro Negrêdo**, Gestora de Políticas Públicas e Gestão Governamentais, cedida a Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Trabalho e Renda, para consulta e cópia dos processos físicos nº 00410.000970/2011 e nº 0411-000023/2012, que se encontram na Gerência de Gestão de Documentos e Acervos, e de alguns processos constantes do Sistema Eletrônico de Informações (SEI), referentes aos contratos de limpeza, asseio e conservação, nos termos a seguir destacados
- Em atenção à solicitação, informo que foi **autorizada a concessão de acesso externo aos processos**, por meio do Sistema Eletrônico de Informações (SEI), pelo período de 200 dias, utilizando-se do endereço eletrônico institucional da servidora requerente. Os processos administrativos contemplados são os seguintes:

Nº	PROCESSO Nº	SITUAÇÃO NO SEI	CONTRATO Nº
01	0410-000630/2013	PÚBLICO	20/2013
02	0410-000635/2013	RESTRITO	18/2013
03	0410-000628/2013	RESTRITO	19/2013
04	0414-001330/2015	RESTRITO	06/2015
05	0410-000637/2013	PÚBLICO	17/2013
06	0410-000743/2013	RESTRITO	25/2013
07	0410-000742/2013	PÚBLICO	26/2013
08	00040-00034655/2019-51	RESTRITO	40243/2019

- Destaca-se que o referido acesso foi deferido com fundamento na finalidade acadêmica previamente justificada, e em conformidade com os princípios da publicidade, razoabilidade e interesse público, observadas as salvaguardas pertinentes à natureza dos documentos.
- Ademais, informa-se que alguns processos ainda **não estão disponíveis para acesso virtual por meio da plataforma SEI**, em razão de estarem em fase de digitalização. Assim, **os processos abaixo relacionados permanecem exclusivamente em meio físico e foram disponibilizados para consulta presencial** junto ao arquivo setorial, sendo esses:

Nº	PROCESSO Nº	SITUAÇÃO NO SEI	CONTRATO Nº
01	0410-000434/2013	RESTRITO	13/2013
02	0410-000433/2013	RESTRITO	14/2013
03	0410-000557/2014	RESTRITO	16/2014

- Dessa forma, ratificamos que os processos mencionados encontram-se disponíveis no Centro de Logística da Secretaria de Economia, onde está localizada a Gerência de Gestão de Documentos e Acervos, no seguinte endereço: SGO, Quadra 05, Lote 23 – CEP 70610-600, em frente à garagem da TCB Transportes.
- Ressalta-se, ainda, **que o processo nº 0410-001330/2015 não foi localizado nos registros oficiais**. Após as diligências cabíveis, não foram encontrados elementos que comprovem sua existência ou tramitação, seja nos sistemas eletrônicos, seja no acervo físico, sob a referida numeração.
- Diante do exposto, encaminho os autos para conhecimento e demais providências de competência.
- Sem mais para o momento, renovo votos de elevada estima e distinta consideração, e coloco-me à disposição para quaisquer dúvidas ou esclarecimentos.

Atenciosamente,



Documento assinado eletronicamente por **FABRIZIA BARBOSA MAINIER - Matr.0282888-X**, Secretário(a) Executivo(a) de Contratos substituto(a), em 21/07/2025, às 13:11, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



Governo do Distrito Federal
Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Trabalho e Renda do Distrito Federal
Coordenação de Planejamento e Estratégia de Qualificação Profissional
Diretoria de Prestação de Contas

Ofício Nº 7/2025 - SEDET/SQP/COPEQ/DIPREC

Brasília-DF, 22 de julho de 2025.

Ao Senhor

DANIEL RIEHL

Secretário Executivo de Contratos

Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal

Assunto: Solicitação de vistas a processos de contratação de limpeza

Senhor Secretário,

- Agradeço à Secretaria Executiva de Contratos da Secretaria de Estado de Economia pelo atendimento ao Ofício nº 6/2025 – SEDET/SQP/COPEQ/DIPREC ([176131049](#)), referente à solicitação de vistas aos processos eletrônicos.
- Informo correção na numeração dos processos ora não encontrados digitalmente para disponibilização de acesso externo.

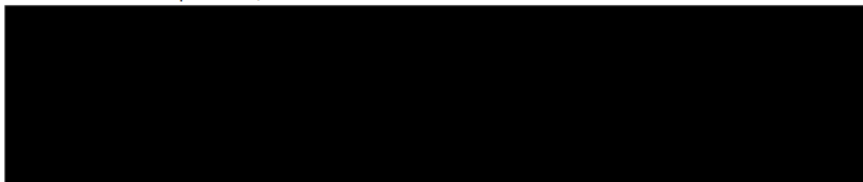
CONTRATOS DE 2013			
Nº	PROCESSO Nº	SITUAÇÃO NO SEI	CONTRATO Nº
02	0410-000434/2014	RESTRITO	13/2013
10	0410-000433/2014	RESTRITO	14/2013
11	0410-000557/2014	RESTRITO	16/2014

- Renovo agradecimentos pela atenção prestada e colocamo-me à disposição para eventuais esclarecimentos adicionais.

Atenciosamente,



Documento assinado eletronicamente por **RENATA LISBOA RIBEIRO NEGREDO** - Matr.0284560-1, Diretor(a) de Prestação de Contas, em 22/07/2025, às 09:20, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Trabalho e Renda do Distrito Federal - Bairro Asa Norte - CEP 70750-541 - DF
Telefone(s):
Site - <http://sedet.df.gov.br/>

04035-00002315/2025-93

Doc. SEI/GDF 176668920

Criado por [renata.negredo](#), versão 5 por [renata.negredo](#) em 22/07/2025 09:19:51.



Governo do Distrito Federal
Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal

Secretaria Executiva de Contratos

Ofício Nº 118/2025 - SEEC/SECONT

Brasília-DF, 23 de julho de 2025.

À senhora

RENATA LISBÔA RIBEIRO NEGRÊDO

Diretora de Prestação de Contas

Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Trabalho e Renda do Distrito Federal

Assunto: Solicitação de vistas a processos físicos e eletrônicos.

Senhora Diretora,

1. Trata-se da solicitação contida no Ofício Nº 7/2025 - SEDET/SQP/COPEQ/DIPREC ([176668920](#)) da servidora **Renata Lisbôa Ribeiro Negrêdo**, Gestora de Políticas Públicas e Gestão Governamentais, cedida a Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Trabalho e Renda, para consulta constantes do Sistema Eletrônico de Informações (SEI), referentes aos contratos de limpeza, asseio e conservação, nos termos a seguir destacados

2. Em atenção à solicitação, informo que foi **autorizada a concessão de acesso externo aos processos**, por meio do Sistema Eletrônico de Informações (SEI), pelo período de 200 dias, utilizando-se do endereço eletrônico institucional da servidora requerente. Os processos administrativos contemplados são os seguintes:

CONTRATOS DE 2013			
Nº	PROCESSO Nº	SITUAÇÃO NO SEI	CONTRATO N.º
02	0410-000434/2014	RESTRITO	13/2013
10	0410-000433/2014	RESTRITO	14/2013
11	0410-000557/2014	RESTRITO	16/2014

3. O acesso foi concedido com fundamento na justificativa acadêmica apresentada, conforme os princípios da **publicidade, razoabilidade e interesse público**, e respeitadas as salvaguardas pertinentes à natureza dos documentos

4. Ademais, diante da retificação dos números de processos solicitados, informo que foi suspenso o acesso aos processos que, até então, não estavam disponíveis na plataforma SEI, por estarem em fase de digitalização. Assim, os processos relacionados abaixo, que se encontravam acessíveis exclusivamente em meio físico para consulta presencial no arquivo setorial, **tiveram seu acesso físico suspenso**, por terem sido requeridos por equívoco, conforme disposto no Ofício nº 7/2025, sendo esses:

Nº	PROCESSO Nº	SITUAÇÃO NO SEI	CONTRATO Nº
01	0410-000434/2013	RESTRITO	13/2013
02	0410-000433/2013	RESTRITO	14/2013
03	0410-000557/2014	RESTRITO	16/2014

5. Diante do exposto, encaminho os autos para conhecimento e demais providências de competência.

6. Sem mais para o momento, renovo votos de elevada estima e distinta consideração, e coloco-me à disposição para quaisquer dúvidas ou esclarecimentos.

Atenciosamente,



Documento assinado eletronicamente por **FABRIZIA BARBOSA MAINIER - Matr.0282888-X**, Secretário(a) Executivo(a) de Contratos substituto(a), em 23/07/2025, às 15:44, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



idn

Bo
pro
cit
ref
Ness
são e

idp

A ESCOLHA QUE
TRANSFORMA
O SEU CONHECIMENTO