



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SOCIOECONÔMICO
GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS CONTÁBEIS

Ediane Teles de Mattos

**A institucionalização da Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC) em uma Secretaria
de Estado de Santa Catarina**

Florianópolis

2024

Ediane Teles de Mattos

**A institucionalização da Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC) em uma Secretaria
de Estado de Santa Catarina**

Projeto de TCC submetido à disciplina de Trabalho de Conclusão de Curso da Graduação em Ciências Contábeis da Universidade Federal de Santa Catarina como trabalho final da disciplina.

Professor: Moacir Manoel Rodrigues Junior,
Dr.

Orientadora: Fabrícia Silva da Rosa, Dra

Florianópolis

2024

MATTOS, Ediane Teles de

A institucionalização da Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC) em uma Secretaria de Estado de Santa Catarina / Ediane Teles de MATTOS ; orientadora, Fabricia da Silva Rosa, 2024.

81 p.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Socioeconômico, Graduação em Ciências Contábeis, Florianópolis, 2024.

Inclui referências.

1. Ciências Contábeis. 2. Institucionalização. 3. Velha Economia Institucional. 4. Compras públicas. 5. Nova lei de licitações e contratos. I. Rosa, Fabricia da Silva . II. Universidade Federal de Santa Catarina. Graduação em Ciências Contábeis. III. Título.

EDIANE TELES DE MATTOS

A institucionalização da Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC) em uma Secretaria de Estado de Santa Catarina

Este Trabalho de Conclusão de Curso foi julgado adequado para obtenção do título de Bacharel em Ciências Contábeis e aprovado em sua forma final pelo Curso de Graduação em Ciências Contábeis (CCN) da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

Florianópolis, 11 de junho de 2024.

Prof. Moacir Manoel Rodrigues Junior, Dr.
Coordenação do TCC

Banca examinadora:

Prof. Orientadora Fabrícia Silva da Rosa, Dra.

Prof. Alcindo Cipriano Argolo Mendes, Dr.

Monique Regina Bayestorff Duarte, Doutoranda.

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho à minha mãe Maria Helena, *in memoriam*, e ao meu pai Celço que incessantemente fizeram-me entender o quão precioso é o estudo. Sempre foram meus maiores incentivadores. Aos meus irmãos que estão sempre torcendo por mim e ouvindo meus lamentos, mas não me deixam desanimar frente aos desafios. E a toda a minha ancestralidade. Minha família, vocês são o meu porto seguro e sem vocês eu não teria chegado até aqui.

AGRADECIMENTO

Primeiramente a Deus, por toda proteção recebida, e ao meu anjo Caliel, que em momento algum desampara-me, e toda a espiritualidade que intercede por mim.

À minha querida mãe (*in memoriam*) que estará orgulhosa de me ver seguindo na realização dos meus sonhos.

À minha orientadora, querida Fabrícia da Silva Rosa, por todo seu comprometimento e acolhimento nos momentos delicados. Sempre passando serenidade e calma, apontando caminhos e direcionando de maneira muito respeitosa.

Aos membros da banca agradeço gentilmente pelo aceite do convite e pelas contribuições que certamente enriquecem o trabalho. Fico feliz em poder contar com os acréscimos nesta pesquisa.

À minha família, que sempre acreditou no meu potencial, mesmo quando eu duvidava.

Ao Lucas, meu amigo e parceiro de longos anos, sempre me apoiando e incentivando. Gratidão por todo carinho e paciência em mais esse encerramento de ciclo.

Aos meus amigos privados, um grupo pequeno, mas de grande estima e importância na hora de ouvir, apoiar e até puxar minha orelha quando acham necessário. Eles sabem quem são e sabem como contribuir nos diferentes momentos. Minha eterna gratidão por tudo e por tanto.

Aos meus amigos e colegas de trabalho, com quem dividi meu tempo nesses longos anos de graduação, passei por muitos lugares e só colhi bons relacionamentos que levarei para a vida. Para não ser injusta e traída pela memória não citarei nomes.

À SAP que me abriu as portas para o ambiente público, possibilitou o ingresso nas funções de compras públicas e plantou uma sementinha que só faz crescer em mim. Também me permitiu encerrar por ali esse ciclo acadêmico. Como retribuição, espero poder contribuir com a instituição de alguma forma a partir desta pesquisa.

À família do Curso de Ciências Contábeis da UFSC, onde encontrei mais do que professores, servidores e colegas, encontrei seres humanos na sua totalidade. Sempre tive mão estendida e compreensão nos momentos difíceis. Gratidão a cada um desse Curso.

Ah minha UFSC, esse é só mais um episódio que encerra. Teremos outras temporadas. É um orgulho imenso fazer parte dessa comunidade acadêmica, de ensino público, gratuito e de qualidade.

*A mente que se abre a uma nova ideia jamais
voltará ao seu tamanho original.*
Albert Einstein

RESUMO

Este estudo tem como objetivo analisar o processo de institucionalização da Lei nº 14.133/2021 de Licitações e Contratos (NLLC) em uma Secretaria de Estado de Santa Catarina, segundo as percepções dos servidores. Baseado na Teoria Institucional, particularmente na perspectiva da Velha Economia Institucional (OIE), o estudo busca entender a adaptação organizacional às mudanças legislativas e sociais, com suporte teórico de autores como Burns e Scapens (2000), Tolbert e Zucker (2007), Justen Filho (2012), Meirelles (2021) e Freitas et al. (2022). Utilizando uma abordagem qualitativa, os dados foram coletados por meio de questionários aplicados a 15 servidores da Secretaria. Os resultados indicam que a institucionalização da NLLC não está sedimentada e sua implementação apresentou vários desafios, incluindo resistência à mudança, complexidade da nova legislação, necessidade de capacitação e dificuldades tecnológicas. A maioria dos servidores relatou resistência individual à mudança, com menor resistência observada nos grupos e setores. Embora muitos servidores tenham recebido treinamento, a eficácia e o alcance do treinamento variaram. As novas ferramentas tecnológicas também apresentaram desafios significativos em termos de uso e compreensão. A pesquisa contribui ao fornecer subsídios para gestores públicos na tomada de decisões, ajudando a mitigar riscos e promover uma adaptação eficaz, identificando os fatores que influenciam a institucionalização de novas regras e normas.

Palavras-chave: Institucionalização; Velha Economia Institucional; Compras públicas; Nova lei de licitações e contratos.

ABSTRACT

This study aims to analyze the process of institutionalization of Law No. 14.133/2021 of Procurement and Contracts (NLLC) in a Secretariat of State of Santa Catarina, according to the perceptions of the servers. Based on the Institutional Theory, in the perspective of the Old Institutional Economy (OIE), the study seeks to understand organizational adaptation to legislative and social changes, with theoretical support from authors such as Burns and Scapens (2000), Tolbert and Zucker (2007), Justen Filho (2012), Meirelles (2021) and Freitas et al. (2022). Using a qualitative approach, the data were collected through questionnaires applied to 15 servers of the Secretariat. The results indicate that the institutionalization of NLLC is not sedimentary and its implementation has presented several challenges, including resistance to change, the complexity of new legislation, the need for capacity-building and technological difficulties. Most servers individual resistance to change, with lower resistance observed in groups and sectors. Although many servers received training, the effectiveness and scope of training varied. The new technological tools also presented significant challenges in terms of use and understanding. The research helps by providing grants to public managers in decision-making, helping to mitigate risks and promote effective adaptation, identifying the factors that influence the institutionalization of new rules and standards.

Keywords: Institutionalization; Old Institutional Economy; Public Procurement; New Law on Procurements and Contracts.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - O processo de institucionalização.....	21
Figura 2 - Processo inerente à Institucionalização.....	23
Figura 3 - Fluxograma dos Procedimentos do Pregão Eletrônico na SAP.....	45

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Processo de Institucionalização – codificação.....	48
Gráfico 2 - Processo de Institucionalização – Incorporação.....	49
Gráfico 3 - Processo de Institucionalização – Reprodução 1/3.....	51
Gráfico 4 - Processo de Institucionalização – Reprodução 2/3.....	52
Gráfico 5 - Processo de Institucionalização – Reprodução 3/3.....	53
Gráfico 6 - Processo de Institucionalização – Institucionalização.....	54
Gráfico 7 - Questão relacionada à resistência à mudança.....	55
Gráfico 8 - Percepção relacionada à complexidade das regras da Lei nº 14.133/21.....	56
Gráfico 9 - Questão relacionada à capacitação realizada.....	57
Gráfico 10 - Questão relacionada à tecnologia.....	58
Gráfico 11 - Questão relacionada à satisfação dos servidores com a NLLC.....	59

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Modalidades de licitação na Lei nº 8.666/93 x Lei nº 14.133/21.....	33
Quadro 2: Modalidades x Conceito x Critério de Julgamento.....	34
Quadro 3: Novos limites de valores para dispensa na NLLC.....	36
Quadro 4: Escala Likert.....	43

LISTA DE SIGLAS E ABREVIações

ACAPS	Academia de Administração Prisional e Socioeducativa
CNM	Confederação Nacional de Municípios
DIAF	Diretoria de Administração e Finanças
EBC	Empresa Brasileira de Comunicação
ES	Espírito Santo
FUPESC	Fundo Penitenciário do Estado de Santa Catarina
GELIC	Gerência de Licitações e Contratos
GEMAL	Gerência de Materiais e Logística
GENUT	Gerência de Nutrição
GETED	Gerência Técnica de Edificações
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
MP	Ministério Público
NIE	<i>New Institutional Economics</i> - Nova Economia Institucional
NIS	<i>New Institutional Sociology</i> - Nova Sociologia Institucional
NLLC	Nova Lei de Licitações e Contratos
OIE	<i>Old Institutional Economics</i> - Velha Economia Institucional
PE	Pregão Eletrônico
PIB	Produto Interno Bruto
RDC	Regime Diferenciado de Contratações Públicas
SAP	Secretaria de Estado da Administração Prisional e Socioeducativa
SEA	Secretaria de Estado da Administração
SPED	Sistema Público de Escrituração Digital
TCU	Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
2 REFERENCIAL TEÓRICO	18
2.1 TEORIA INSTITUCIONAL NO SETOR PÚBLICO	18
2.2. COMPRAS PÚBLICAS.....	26
2.3 NOVA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS - NLLC	30
3 ASPECTOS METODOLÓGICOS	40
3.1. CARACTERIZAÇÃO DA INSTITUIÇÃO E RESPONDENTES	43
4 ANÁLISE DOS RESULTADOS	48
4.1 PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO - CODIFICAÇÃO	48
4.2 PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO - INCORPORAÇÃO	49
4.3 PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO - REPRODUÇÃO.....	50
4.4 PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO	53
4.5. DISCUSSÃO DOS RESULTADOS.....	59
5 CONCLUSÃO	64
REFERÊNCIAS	66
ANEXO A – Carta de apresentação	72
ANEXO B – Termo de Compromisso	74
APÊNDICE A – Carta de Apresentação ao Comitê de Ética e Pesquisa da SAP	75
APÊNDICE B - Questionário	77
APÊNDICE C – Solicitação de autorização para pesquisa acadêmico-científica	81

INTRODUÇÃO

A necessidade de modernização e atualização das práticas governamentais, a busca por maior transparência e eficiência nos processos de contratação pública e a preocupação em combater a corrupção e garantir a aplicação adequada dos recursos públicos foram fatores que motivaram acadêmicos, juristas, e profissionais da área de compras públicas a abordar sobre a necessidade de reformas nas leis de licitações no Brasil.

Nesse contexto, foi criada a Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC), um novo regime geral de contratação pública que unifica diversos dispositivos das legislações anteriores, como a Lei das licitações, o pregão e o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC), e traz inovações significativas para a gestão dos processos de compras públicas no Brasil.

A nova lei tem efeito de aplicação integral à administração direta, autárquica e fundacional, e para as empresas públicas e as sociedades de economia mista a aplicação cabe apenas em relação aos casos expressamente determinados pela Lei 13.303/2016.

Entre outros fatores, o novo ordenamento traz como foco a fase preparatória do processo licitatório. Segundo Costa (2022), a fase interna da licitação ganhou importância ao se tornar "fase preparatória", sobretudo porque o planejamento se tornou uma das maiores diretrizes do processo licitatório, sendo agora um dos princípios mais marcantes da nova lei.

A referida legislação impõe à Administração o dever de planejar e instruir o processo de maneira clara e objetiva. Nessa etapa, a administração realiza a instrução do procedimento, definindo condições mínimas para a realização do certame. Ainda na fase interna, nos autos do processo, deve constar a estruturação de planilhas de custos e composição de preços, ferramenta que auxilia tanto a Administração por saber quanto vai pagar, qual é a média dos preços de mercado dos itens licitados, bem como, orienta aos licitantes na composição dos preços das propostas ofertadas.

Nesse cenário, entende-se que as mudanças normativas acarretam alterações nos processos organizacionais da administração pública, inclusive no âmbito tecnológico, pois tendem a buscar garantir a eficiência e economia na contratação de bens e serviços, uma vez que o processo de licitação regulado pela nova lei deve tornar-se mais ágil e a competitividade entre os fornecedores tende a ser maior.

Ademais, conseqüentemente, causa reflexo no ambiente relacional das organizações exigindo dos gestores maior subsídio informacional para a tomada de decisões fundamentadas. Segundo Reis (2008, p. 75):

O estudo das relações entre o comportamento individual, o comportamento coletivo e as suas conexões com o meio ambiente organizacional fornecem subsídios para o entendimento de como as organizações se comportam, quando da existência de situações que provoquem mudanças no ambiente.

Destarte, o objetivo deste trabalho consiste em analisar o processo de institucionalização da Lei nº 14.133/2021 de Licitações e Contratos (NLLC) em uma Secretaria de Estado de Santa Catarina, segundo as percepções dos servidores, sob a luz da teoria institucional, com foco na Velha Economia Institucional. Ao analisar o cenário e as transformações ocorridas, bem como buscar entender em que fase do processo de institucionalização da nova lei a Secretaria se encontra é possível fornecer subsídios para a própria Secretaria avaliar o seu andamento e mitigar desafios encontrados na efetivação da institucionalização, mas também orientar outros órgãos que estão passando pelo processo de institucionalização e enfrentando obstáculos. Pois, conhecer e apresentar os desafios encontrados no processo de institucionalização da Lei nº 14.133 de 2021 por um órgão público, nas diferentes etapas do processo, pode servir como referência para outros órgãos que ainda estão no processo de transição das leis licitatórias. Destaca-se que, segundo Censo Demográfico de 2022 (IBGE, 2022), 70,6% das cidades do Brasil têm até 20.000 habitantes e esse percentual representa 3.935 cidades que, de acordo com o art. 176 da Lei nº 14.133 de 2021, terão até 2027 para realizar a transição completa para a nova norma legal de licitações e contratos.

A Teoria Institucional permite compreender como a organização se adapta às mudanças provocadas por influências internas ou “externas não relacionadas ao processo de produção real, tais como mudanças na legislação e o desenvolvimento de sólidas normas sociais dentro da rede organizacional” (TOLBERT, ZUCKER, 2007, p. 198). Pode ser aplicada em diferentes áreas como economia, sociologia, administração e contabilidade, pois possibilita o entendimento da realidade social dentro de sistemas como organização, família e governo (NASCIMENTO; RODRIGUES; MEGLIORINI, 2010).

O referencial teórico é alicerçado em pesquisadores da Teoria Institucional, como Burns e Scapens (2000), Tolbert e Zucker (2007), que, entre outras questões, abordam e dão subsídios para entender como ocorre o processo de institucionalização. Partindo do entendimento que a Teoria Institucional pode ser utilizada nos estudos organizacionais a partir

de três possíveis enfoques: Nova Economia Institucional (New Institutional Economics - NIE); Velha Economia Institucional (Old Institutional Economics - OIE); e Nova Sociologia Institucional (New Institutional Sociology - NIS), para realização desta pesquisa teremos como base a OIE que tem como foco “as chamadas microinstituições, tratando das relações entre os indivíduos no interior das organizações” (REIS, 2008, p.27).

O aporte teórico sobre compras públicas perpassa a literatura da Contabilidade Pública, Governança pública, direito administrativo e contratual, além de legislações que regulamentam o processo. Autores como Justen Filho (2012), Meirelles (2021) e Freitas et. al (2022) contribuem para a contextualização do tema.

Em um ambiente de constantes mudanças, tecnológicas e culturais, os gestores públicos precisam de informações suficientes para entenderem os fatores de resistência que fazem parte do contexto social das organizações e que auxiliará na tomada de decisões visando atingir os objetivos propostos com a mudança pretendida, ainda que esses objetivos possam ser restritos apenas ao mero cumprimento da lei.

Portanto, o argumento primordial que justifica este trabalho é a contribuição que se pretende ofertar a partir da análise sobre a institucionalização da NLLC em um órgão público. Destarte, essa pesquisa também se justifica pela relevância do tema diante da mudança organizacional que ocorrerá em todos os níveis de governo e seus órgãos, de formas variadas e em momentos distintos, em cada microinstituição.

Assim, este estudo pretende contribuir com a temática proposta dando subsídios para os gestores públicos na tomada de decisão no que tange às transformações organizacionais nos processos de compras públicas, fornecendo orientações e ajudando a mitigar riscos que podem prejudicar a realização dos objetivos em todas as etapas dos processos de trabalho.

O estudo será estruturado em cinco tópicos: (i) introdução; (ii) referencial teórico: abordando a Teoria Institucional no setor público que dará suporte para análise das mudanças ocorridas na Secretaria avaliada, as compras públicas e a relevância para a economia do Estado em razão do montante movimentado, e a Nova Lei de Licitações e Contratos a partir das principais mudanças trazidas por esta legislação; (iii) aspectos metodológicos: apresenta a metodologia, a técnica utilizada para coleta e análise dos dados desta pesquisa, o campo de pesquisa e a caracterização dos respondentes; (iv) análise dos resultados: mostra-se os dados brutos coletados durante a investigação e apresenta a análise e discussão dos resultados encontrados, indicando em que estágio o processo de institucionalização se encontra na Secretaria; e (v) conclusão: traz as considerações finais referente ao estudo apresentado.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Para contextualização e posterior análise dos dados coletados, o referencial teórico tem como base os seguintes assuntos relacionados à temática pesquisada:

- a) Teoria Institucional no setor público, com ênfase na Velha Economia Institucional;
- b) compras públicas evidenciando sua relevância para a economia do país, os procedimentos utilizados nas contratações públicas, incluindo a seleção de fornecedores, gestão de contratos e a busca por transparência no uso de recursos públicos; e,
- c) a Nova Lei de Licitações e Contratos, que estipula regras para as compras pelas organizações da Administração Pública e tem como objetivo principal modernizar e aprimorar o processo de contratação pública no Brasil (BRASIL, 2023). Além de buscar promover eficiência, transparência e integridade nos procedimentos licitatórios, modernizando as práticas relacionadas à contratação de obras, serviços e compras em geral.

2.1 TEORIA INSTITUCIONAL NO SETOR PÚBLICO

As análises organizacionais sob a perspectiva institucional aumentaram a partir da década de 70, com a publicação do clássico artigo de Meyer e Rowan (1977) (TOLBERT, ZUCKER, 2010). Os autores Meyer e Rowan (1977) trouxeram uma análise radical de como as organizações adotam estruturas formais não apenas para eficiência técnica, mas também para legitimação social, reforçando a conformidade com os padrões institucionais.

Segundo Tolbert e Zucker (2007), a teoria institucional não possui variáveis-padrão, metodologia de pesquisa padronizada ou métodos específicos, no entanto, uma revisão de literatura realizada pelas autoras mostra que considerável número de trabalhos balizados por essa teoria utilizou-se de técnicas diversas como estudos de caso, regressão múltipla e modelos longitudinais.

A teoria institucional proporciona importantes contribuições para a gestão das organizações, uma vez que um empreendimento resulta não somente da ação humana, projetada e planejada, mas também de suas interações no contexto cultural e político, além de processos cognitivos, simbólicos e sociais. (BARBOSA NETO; COLAUTO, 2010, p. 64)

A Teoria Institucional busca compreender os fundamentos arraigados da sociedade e como esses fundamentos influenciam a formação das organizações (NASCIMENTO; RODRIGUES; MEGLIORINI, 2010). Sob essa ótica, elementos como regras, normas,

crenças, valores, missão, metas e rotinas dentro das organizações são moldados por diretrizes sociais autoritárias, ou seja, por padrões estabelecidos e aceitos pela sociedade. Em resumo, a Teoria Institucional destaca que as organizações são influenciadas por padrões sociais mais amplos e duradouros.

Berger e Luckmann (1967, p. 55) afirmam que dizer que “um segmento da vida humana foi institucionalizado, então, equivale a dizer que foi submetido ao controle social”, pois as instituições, ambientes socialmente construídos, uma vez estabelecidas, controlam a conduta humana.

Tolbert e Zucker (2007, p. 195) defendem que há dois modelos distintos de ator social subjacentes à maioria das análises organizacionais: indivíduos com comportamentos que seguem critérios de maximização da utilidade, suas ações são calculadas a partir dos custos e benefícios; e indivíduos que “aceitam e seguem normas sociais, sem qualquer reflexão ou resistência comportamental, sem questioná-las”, chamados de indivíduos “sobre-socializados”.

Dentro da Teoria Institucional há três possíveis enfoques apresentados por Burns e Scapens (2000), (REIS, 2008) para se adotar nas pesquisas contábeis: Nova Economia Institucional (New Institutional Economics - NIE); Velha Economia Institucional (Old Institutional Economics - OIE); e Nova Sociologia Institucional (New Institutional Sociology - NIS).

A vertente da Teoria Institucional, Nova Economia Institucional, se concentra em estudar as formas de governança com o objetivo de estruturar um processo que permita aos atores organizacionais fazerem escolhas ótimas para maximizar os resultados econômicos de suas atividades. O foco institucional está na eficiência dos processos de negociação, visando reduzir os custos de transação envolvidos (REIS, 2008).

A corrente teórica Nova Sociologia Institucional estuda as relações entre organizações e seus ambientes, destacando a interdependência social e cultural. Seus fundamentos têm raízes nos estudos sociológicos (REIS, 2008). A NIS se concentra em pesquisas sobre os aspectos macro das organizações, explorando as pressões institucionais que influenciam os comportamentos corporativos para obter legitimidade externa (RIBEIRO;

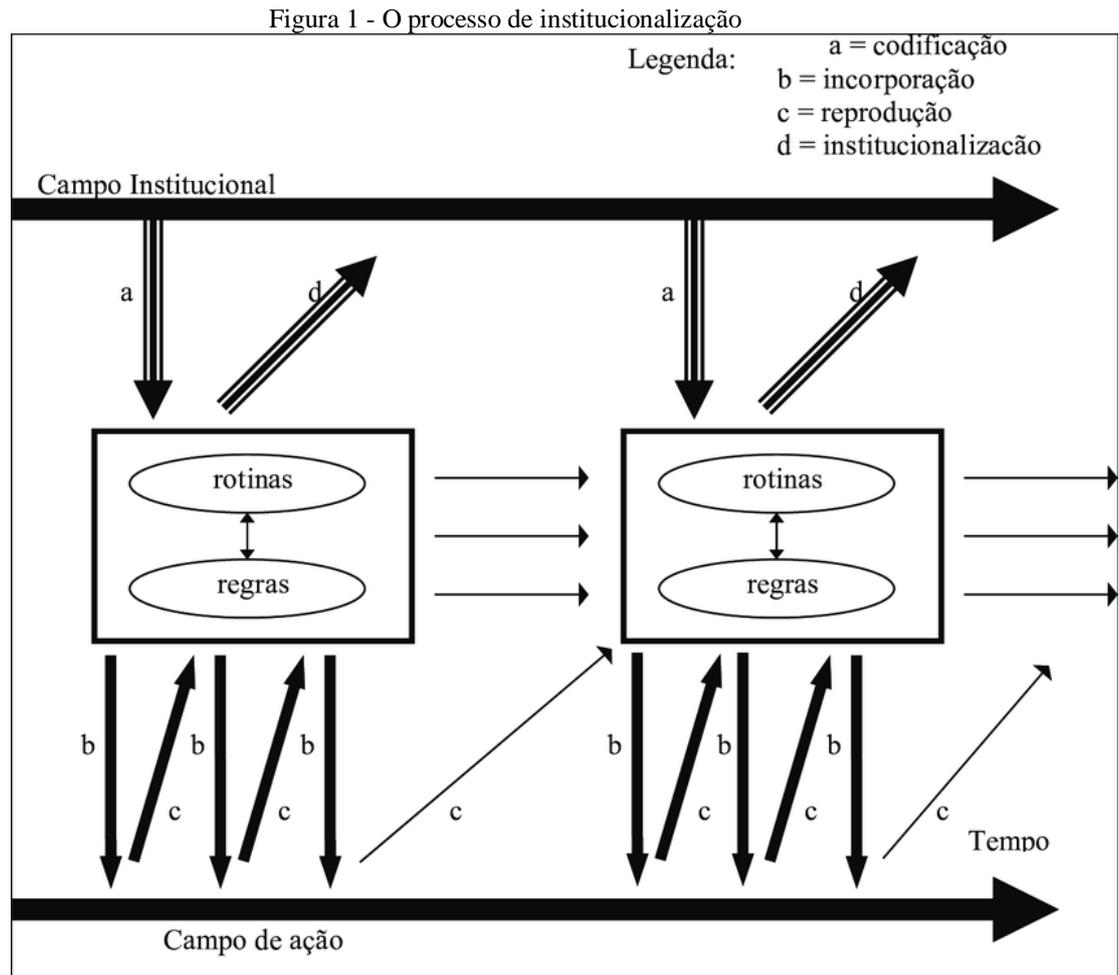
SCAPENS, 2006). De acordo com Reis (2008, p. 31), “o fenômeno pelo qual as organizações se estruturam a partir das exigências do seu ambiente, é explicado mediante práticas isomórficas”, processo que faz com que as organizações tornem-se cada vez mais similares.

Já na vertente da Velha Economia Institucional - OIE, o foco é nas “micro-instituições”, examinando as interações entre indivíduos dentro das organizações. Seu objetivo é analisar comportamentos que levam à criação de uma nova realidade social, que, após um processo de mudança, se torne institucionalizada (REIS, 2008).

A institucionalização, de acordo com Zucker (1987), é o processo no qual os indivíduos transmitem o que é socialmente considerado como real. Ocorre a partir do processo no qual as ações são repetidas e internalizadas por todos os membros de uma organização específica (SCOTT, MEYER, 1991).

Guerreiro et al. (2005, 2006a, 2006b) afirmam que a teoria institucional se baseia na ideia de hábitos de um grupo de pessoas. A instituição é estruturada por objetivos e estratégias que orientam o design e o fluxo das rotinas organizacionais. No dia a dia, essas rotinas se tornam parte da experiência humana ao interagirem com o trabalho empresarial, cujas funções são gradualmente internalizadas pelos indivíduos. Dessa forma, a rotina depende do hábito, que se forma a partir da experiência cotidiana orientada pela empresa no mercado, moldando assim as instituições. Quando uma mudança é adotada, as atividades passam a ser realizadas de maneira contínua, guiadas por normas e poder, adquirindo características de hábitos individuais e, em seguida, sendo incorporadas pelo grupo como rotinas (DIMAGGIO; POWELL, 1983). Quando não há mais questionamentos sobre sua validade, essas rotinas são consideradas institucionalizadas. Hábito é uma disposição duradoura adquirida pela repetição frequente de um ato, enquanto rotina é uma sequência de atos observados pela força do hábito.

Burns e Scapens (2000) propuseram uma estrutura institucional para entender o processo de mudança em Contabilidade Gerencial, considerando hábitos e rotinas como interconectados, resultando em instituições ao longo do tempo.



Fonte: Burns e Scapens (2000, p.9)

Guerreiro, Pereira e Frezatti (2008) afirmam que os hábitos envolvem predisposição para ações previamente adotadas, enquanto regras e rotinas formam a base para a evolução do comportamento organizacional.

O modelo apresentado por Burns e Scapens (2000) aborda os conceitos de rotinas e regras com quatro processos fundamentais: codificação, incorporação, reprodução e institucionalização. O campo institucional se caracteriza pela transformação de princípios institucionais em regras e rotinas - **codificação**. Os atores que atuam nesse campo internalizam essas regras e rotinas por meio de suas ações e interações, dando origem ao campo da ação - **incorporação**. A persistência dessas ações por parte dos atores resulta na repetição das regras e rotinas - **reprodução**, que com o tempo se solidificam e se tornam institucionalizadas - **institucionalização**. Dessa forma, as regras e rotinas institucionalizadas se integram como novos componentes do campo institucional (GUERREIRO; PEREIRA; FREZATTI 2008).

Os estágios de codificação, incorporação, reprodução e institucionalização (DIMAGGIO; POWELL, 1983) orientam no entendimento de processos de institucionalização. DiMaggio e Powell (1983) discutem como organizações se tornam isomórficas, cada vez mais semelhantes umas às outras, através de processos de institucionalização. Esses processos envolvem a codificação de práticas, a incorporação dessas práticas nas rotinas organizacionais, a reprodução dessas práticas ao longo do tempo, e a eventual institucionalização, onde essas práticas se tornam normativas e tomadas como garantidas.

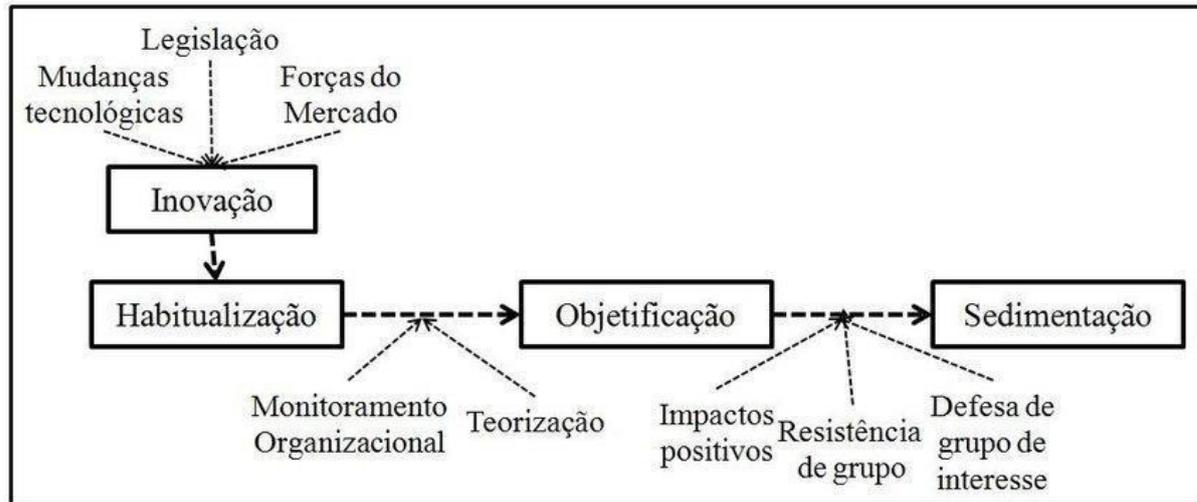
A Teoria Institucional aplicada na área pública concentra-se no estudo das instituições governamentais e sua influência sobre o comportamento e as políticas públicas. Essa teoria busca entender como as instituições governamentais, como agências governamentais, órgãos legislativos e executivos, influenciam as ações dos atores envolvidos na esfera pública, incluindo funcionários públicos, políticos, organizações da sociedade civil e cidadãos (PETERS, 2005). Para Schein (2004), ainda que o papel da Teoria Institucional não seja primariamente ser uma teoria de mudança organizacional, ela sugere um caminho para diminuir as resistências internas e externas. As organizações sofrem pressões de fontes internas e externas que exercem influências através de elementos legitimados por procedimentos operacionais padrão causando muitas vezes o efeito de orientar no desempenho da tarefa (ZUCKER, 1997). A análise das interações entre o comportamento individual, o comportamento grupal e sua interação com o ambiente organizacional oferece *insights* sobre como as organizações respondem diante de circunstâncias que induzem mudanças no ambiente (REIS, 2008).

Corroborando com esse entendimento, Nascimento, Rodrigues e Megliorini (2010) evidenciam que todos os elementos relacionados ao contexto interno e externo das organizações são de extrema relevância e requerem uma análise minuciosa, com o objetivo de desenvolver habilidades que permitam conquistar o apoio e a colaboração dos indivíduos nos ambientes internos e externos.

Segundo Zuccolotto, Silva e Emmendoerfer (2010), a Teoria Institucional oferece uma compreensão abrangente dos fenômenos de mudança organizacional, destacando a importância da legitimação através das normas e práticas tanto das organizações quanto da sociedade, para explicar os padrões e processos envolvidos. Essas transformações iniciam um processo de institucionalização, o qual envolve a adoção e internalização de práticas e ações por parte de todos os membros de uma organização específica. (SCOTT, MEYER, 1991).

Tolbert e Zucker (2007) apresentam, na figura abaixo, como se dá o processo de institucionalização, destacando as 3 (três) forças causais deste processo e os fatores relacionados como causa ou efeito que podem influenciar em maior ou menor grau.

Figura 2 - Processo inerente à Institucionalização



Autor: Tolbert, Zucker (2007, p. 205)

As forças causais, apontadas na figura 2, são assim definidas por Tolbert e Zucker (2007, p. 205):

A fase de habitualização, que antecede a institucionalização, é “o desenvolvimento de comportamentos padronizados para a solução de problemas e a associação de tais comportamentos a estímulos particulares” (TOLBERT; ZUCKER, 2007, p. 203). Essa fase envolve a criação de novos arranjos estruturais como resposta a desafios organizacionais específicos. Isso inclui a formalização de procedimentos dentro da organização. Durante essa fase, novas políticas são introduzidas de forma experimental para serem testadas e avaliadas. Nesse período, é comum observar uma ampla variedade de métodos de implementação e adaptações, juntamente com um alto índice de fracasso (TOLBERT; ZUCKER, 2007).

Durante o estágio de objetificação (ou semi-institucionalização), ocorre a formação de um consenso social entre os tomadores de decisão da organização sobre a utilidade das estruturas em desenvolvimento. Essas estruturas são progressivamente adotadas pelas organizações com base nesse consenso estabelecido. Nessa fase, os adotantes se dedicam ao monitoramento e à coleta de evidências sobre a eficácia das estruturas em processo de institucionalização (TOLBERT; ZUCKER, 2007).

Inicialmente, essas normas e valores informais na sociedade, no processo de objetivação, adquirem formalidade por meio da criação de documentos, leis, regulamentos e políticas que orientam o comportamento humano. Quando normas e valores são objetivados,

eles se tornam elementos essenciais das instituições sociais, integrando-se às estruturas organizacionais e às práticas do dia a dia (GIDDENS, 2005) (TOLBERT; ZUCKERT, 2007).

A objetivação contribui para a estabilidade e a resistência à mudança das instituições, pois as normas e valores formalizados tendem a ser resistentes a alterações, uma vez que as pessoas se habituem a segui-los (TOLBERT, ZUCKER, 2007). Além disso, a objetivação confere legitimidade às instituições, uma vez que as normas e valores formalizados são geralmente considerados autoritativos e legítimos. As pessoas são mais propensas a cumprir essas normas quando percebem que possuem uma base objetiva. No entanto, a objetivação também pode levar à reificação, que é a propensão a tratar conceitos abstratos como se fossem entidades concretas (ATAIDE, 2020). Quando as pessoas internalizam essas instituições e normas, elas podem começar a vê-las como algo imutável e inquestionável, mesmo que sejam produtos da construção social e possam ser modificadas ou contestadas. Isso pode levar à aceitação acrítica das instituições e suas normas como indiscutíveis, mesmo que sejam produtos da construção social, não questionando suas origens nem sua validade.

Tolbert e Zucker (2007, p. 202) explicam que “ações tornadas habituais referem-se a comportamentos que se desenvolveram empiricamente e foram adotados por um ator ou grupo de atores a fim de resolver problemas recorrentes”. Quando a ação tornada habitual torna-se generalizada independente do indivíduo que desempenha a ação.

Por último, há o estágio de sedimentação, ou institucionalização plena, que é caracterizado pela disseminação das estruturas por todo o grupo de atores teorizados e pelos adotantes apropriados, além de sua permanência ao longo de um período prolongado, com base na ideia de continuidade histórica. Durante esse estágio, os novos modelos se integram à cultura organizacional e são defendidos pelos gestores, que trabalham para evitar sua desinstitucionalização. Nesse ponto, é essencial o apoio contínuo de grupos para reduzir a resistência à mudança (TOLBERT; ZUCKER, 2007).

Zucker (1977) demonstrou em um estudo que o aumento do grau de objetivação e sedimentação de uma ação reflete em aumento do grau de institucionalização (indicado pela conformidade dos indivíduos ao comportamento de outros), conseqüentemente, “a transmissão da ação, a manutenção desta ação ao longo do tempo e sua resistência à mudança também são altas” (TOLBERT; ZUCKER, 2007, p. 203). Nelson e Winter (1982) apud Tolbert e Zucker (2007, p. 203) afirmam que o processo de institucionalização se repete quando trata-se de tarefas rotineiras dentro das organizações, pois “quanto mais institucionalizada as rotinas, mais prontamente elas eram transmitidas aos novos empregados”.

Guerreiro et al. (2006) acreditam que compreender a formação de hábitos em um grupo social implica necessariamente entender como os indivíduos adotam esses hábitos e a influência que sofrem ao participar desse grupo.

O processo de institucionalização pode ocorrer em diferentes níveis, com maior ou menor grau de institucionalização. Dessa forma, alguns padrões de comportamento social são mais suscetíveis à avaliação crítica, modificação e até eliminação, dependendo do estágio em que se encontram: objetivação ou sedimentação, o que influencia sua estabilidade e capacidade de determinar comportamentos (TOLBERT; ZUCKER, 2007).

Tolbert e Zucker (2007) afirmam que identificar os fatores que afetam a abrangência da difusão e a conservação de uma estrutura a longo prazo é essencial para compreender o processo de sedimentação. Segundo as autoras, estudos apontam que um desses fatores “é a existência de um conjunto de atores que são, de algum modo, afetados adversamente pelas estruturas e assim são capazes de se mobilizarem coletivamente contra elas” (TOLBERT, ZUCKER, 2007, p. 207). Ainda que não haja opositores, a sedimentação pode ser afetada pela ausência de resultados desejáveis associados à estrutura.

A total institucionalização da estrutura depende, provavelmente, dos efeitos conjuntos de: uma relativa baixa resistência de grupos de oposição; promoção e apoio cultural continuado por grupos de defensores; correlação positiva com resultados desejados. (TOLBERT, ZUCKER, 2010, p. 208)

Diversos pesquisadores e estudiosos têm investigado os processos de institucionalização e vem contribuindo com esse campo de pesquisa.

Beuren e Oliveira (2012) investigaram como os hábitos e rotinas de controladoria foram institucionalizados em uma empresa familiar. Os autores identificaram mudanças no ambiente interno e externo que exigiram adaptações nas práticas de controladoria. A análise seguiu as quatro etapas propostas por Burns e Scapens (2000) para institucionalização: codificação, incorporação, reprodução e completa institucionalização. Os resultados indicam que a empresa passou por essas etapas, resultando na institucionalização plena das práticas de controladoria através da incorporação e reprodução de normas e regras nas rotinas organizacionais.

Santiago e Caliman (2019) realizaram uma pesquisa para investigar fatores que dificultam a institucionalização do orçamento como ferramenta gerencial em um grupo empresarial na região da Grande Vitória/ES, utilizando a Teoria Institucional e a literatura de Orçamento Empresarial como base teórica. Os autores identificaram 13 fatores que inibem a institucionalização do Orçamento, incluindo configuração e gestão do processo orçamentário, feedback, definição de papéis, entre outros. Por fim, concluíram que o orçamento no grupo

empresarial não está completamente institucionalizado como ferramenta de controle gerencial.

Ainda sob a luz da Teoria Institucional, Santos et al. (2022) propuseram analisar a institucionalização de hábitos e rotinas com a implementação do Sistema Público de Escrituração Digital (SPED) em uma empresa de serviços contábeis, utilizando uma abordagem qualitativa com base no modelo de Burns e Scapens (2000). Revelou-se que a complexidade das mudanças exigiu um investimento considerável de recursos e evidenciou-se certa resistência na empresa investigada, seja por falta de compreensão do processo ou apego às práticas tradicionais. Embora não tenha havido consenso quanto aos estágios de institucionalização do SPED, observou-se a codificação dos requisitos e indícios de adesão aos critérios propostos por Burns e Scapens (2000), destacando a importância do planejamento para uma implementação eficaz e abrangente do SPED.

As organizações, de fato, passam por mudanças ao longo do tempo, motivadas por fatores internos e externos, como alteração nas demandas da sociedade, pressões políticas, crises, avanços em determinadas áreas e mudanças legislativas. Compreender como as instituições, inclusive as públicas, adaptam-se aos novos arranjos estruturais é fundamental para o seu próprio desenvolvimento, e no caso das organizações públicas, principalmente, para melhoria das políticas públicas (PETERS, 2005).

Dentro das instituições públicas, um campo que exige atenção e atualização constantes é o setor de compras e contratações públicas (KELMAN, 1990).

2.2. COMPRAS PÚBLICAS

A influência econômica e social que o montante dos recursos investido em compras públicas representa no Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro é determinante. De acordo com um levantamento do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Ipea, contratações públicas representam anualmente, em média, 12% do total do PIB (média calculada para o período 2006-2016), sendo o Estado Brasileiro o maior comprador atuante, gerando cifras que giram em torno de R\$ 499 bi (média anual) (RIBEIRO; JUNIOR, 2021; SCHIEFLER, 2022).

Santa Catarina, menor estado do sul do país, representa 1% do território nacional e tem 3% da população brasileira (IBGE, 2022). A diversidade nas atividades econômicas presente nos diversos pólos do Estado, como indústria, agronegócio e serviços, coloca Santa Catarina no segundo lugar do ranking de competitividade dos Estados desde 2017, atrás apenas de São Paulo. Em 2023 a receita bruta do Estado catarinense foi de R\$ 63,61 bilhões (SANTA CATARINA, 2024, p. 7). Após as deduções obrigatórias, sobrou aos cofres públicos

o montante de R\$ 45,66 bilhões, de receita líquida. O recurso aplicado em despesas de custeio e manutenção de serviços públicos ficou em, aproximadamente, R\$ 12,7 bilhões para ser utilizado no pagamento de despesas públicas nas diversas áreas de atuação do Governo Estadual, como Educação, Saúde, Segurança Pública, Transporte, Urbanismo e Previdência Social, entre outras (SANTA CATARINA, 2024).

Segundo Teixeira (2014), o Estado tem como funções, promover uma sociedade livre, justa e solidária; garantir desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza, reduzir desigualdades sociais e regionais, e promover bem-estar sem discriminação, conforme estabelecido no artigo 3º, da Constituição Federal de 1988. No entanto, para o autor, essas funções clássicas foram expandidas de forma a incluir a proteção dos direitos sociais, além de assumir o papel de regulador das relações econômicas. Para tanto, exerce atividades financeiras que abrangem a obtenção, geração, administração e aplicação dos recursos financeiros essenciais para satisfazer as necessidades da coletividade sob sua responsabilidade (MUSGRAVE, 1959). As obrigações estatais podem ser delegadas a outras entidades públicas ou transferidas a pessoas jurídicas de direito público atendendo diretrizes, regramentos e princípios constitucionais e da administração pública na aplicação desses recursos.

Essa influência que o Estado exerce, através das compras públicas, não se restringe apenas ao setor econômico. Para o Schiefler (2022, s.p):

as contratações públicas podem ser vistas como instrumentos potenciais de indução de práticas e comportamentos nos âmbitos administrativo e particular, tendo em vista a sua importância e as suas características quantitativas, qualitativas e financeiras. (SCIEFLER, 2022, s.p.)

Os valores movimentados pelas compras públicas, além de fomentar o crescimento econômico e a manutenção de muitas organizações de diferentes setores do país, influenciam toda a organização e o ciclo econômico (PAIM TERRA, 2018). Segundo Schiefler (2022), as compras públicas atendem as necessidades primárias dos cidadãos, assim como exercem a função de ferramenta política, induzindo determinado comportamento no poder público ou na sociedade civil, seja para desenvolver algum setor ou promover alguma mudança em sua estrutura e em seu modo de agir.

Nascimento, Rodrigues e Megliorini (2010) afirmam que “as necessidades impostas pelo mundo corporativo moderno têm obrigado as empresas, os indivíduos e até mesmo o governo a pensar em alternativas para uma gestão cada vez mais eficiente”, uma vez que, utilizam-se dos recursos orçamentários e financeiros públicos para oferecer os serviços desejados à população. Para Paim Terra (2018, p. 1), a gestão das compras públicas se destaca pela sua complexidade e importância estratégica na Administração Pública e é essencial que

os gestores públicos entendam e discutam as compras públicas “para além de um simples procedimento administrativo e operacional”. Os gestores públicos devem executar o processo de compras e contratações públicas de maneira planejada e transparente, fomentando o controle social, e para isso submetem-se a variados princípios éticos e legais.

O processo licitatório pode ser realizado por meio de modalidades licitatórias ou por compra direta. E sua execução é dividida em duas fases: interna e externa. Cada uma dessas fases envolve diferentes procedimentos a serem executados com requisitos e critérios específicos. Esses procedimentos são normatizados através de legislações próprias, como leis, decretos, Instruções Normativas, acordãos, etc (BRASIL, 2021).

Anderson e Arrowsmith (2011) dividem o processo de compras governamentais em três etapas: a) Planejamento – quando o gestor decide pela aquisição de bens e serviços necessários; b) processo licitatório – envolve a escolha do fornecedor, a partir de critérios objetivos preestabelecidos; e, c) gestão de contratos – assegurando o atendimento aos objetivos.

Considerando o grande poder de compra do Estado, é fundamental haver uma gestão pública eficiente e eficaz, uma vez que essa é uma fonte significativa na economia do país (TCU, 2021). Isso impulsiona a busca constante por normas e ações que possibilitem melhor gestão do dinheiro público, recurso proveniente da sociedade contribuinte (OLIVEIRA, 2017), e mais qualidade nos serviços que o governo oferece aos cidadãos, haja vista que o objetivo do governo não é obter lucro com a arrecadação, mas oferecer serviços públicos (MEIRELLES, 2021), visando atender as necessidades da população em áreas como saúde, educação, transporte, segurança, entre outras.

Para Justen Filho (2012, p. 61):

O Estado tem o dever de realizar a melhor contratação sob o ponto de vista da economicidade. Isso significa que a contratação comporta avaliação como modalidade de relação custo-benefício. A economicidade é o resultado da comparação entre encargos assumidos pelo Estado e direitos a ele atribuídos, em virtude da contratação administrativa. (JUSTEN FILHO, 2012, p. 61)

Para isso, a administração pública recorre a particulares para a “execução de serviços ou a produção de bens de que necessita uma vez que o Estado não dispõe de conhecimento, de recursos materiais ou de pessoal necessários” (JUSTEN FILHO, 2012, p. 12). Entretanto, essa relação com terceiros deve ser regida por princípios e ordenamentos jurídicos.

O artigo 37, da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) determina os princípios que a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, Estados, Distrito Federal e municípios deve obedecer: legalidade, impessoalidade,

moralidade, publicidade e eficiência. Ainda no inciso XXI, do mesmo artigo, está expresso que as contratações de obras, serviços, compras e alienações devem seguir, em regra, um processo de licitação pública que garanta igualdade de condições a todos os concorrentes, mantendo as condições efetivas da proposta e assegurando o cumprimento das obrigações por meio de exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis, de acordo com a legislação vigente (BRASIL, 1988).

Oliveira et al. (2023, p.1) apontam que a preocupação no aprimoramento dos processos de compras públicas não é recente e envolve vários fatores.

Durante décadas, o sistema existente foi considerado inadequado para lidar com questões críticas como a corrupção, a ineficiência e a falta de transparência. As agências sociais e reguladoras começaram a exigir reformas substanciais nas licitações públicas. (OLIVEIRA et al., 2023, p. 1)

A gestão dos recursos públicos no Brasil tem sido aprimorada ao longo do tempo, através de uma evolução na legislação de compras públicas, que busca, entre outras coisas, garantir transparência e competitividade nas contratações governamentais (OLIVEIRA et al., 2023). Cada nova legislação regendo a matéria, conseqüentemente, provoca mudanças na maneira de executar o processo dentro das instituições, tanto tecnológica quanto operacionalmente.

Vendruscolo et al. (2023) afirmam que a adoção das compras públicas eletrônicas no mundo foi motivada pela necessidade de modernização e pelos benefícios do e-procurement¹, como a redução da discricionariedade nas licitações, maior transparência, melhoria das relações com fornecedores, redução de despesas e tempo, além de aumento da eficiência e produtividade. Segundo Vendruscolo (2024), “o Pregão Eletrônico se consolidou como uma das principais modalidades de compra pública brasileira, tanto em âmbito federal quanto estadual e municipal”. A utilização da modalidade pregão, na sua forma eletrônica, é obrigatória no Estado de Santa Catarina para a aquisição de bens e serviços comuns no âmbito do Poder Executivo (SANTA CATARINA, 2019).

A Secretaria de Estado da Administração Prisional e Socioeducativa (SAP), órgão integrante da Administração Pública Direta do Governo de Santa Catarina e campo de pesquisa deste trabalho, no ano de 2022, realizou 64 processos licitatórios na modalidade de Pregão Eletrônico, movimentando um valor estimado de 276 milhões de reais. Nesse ano,

¹O e-procurement público tem sido definido como o uso de métodos eletrônicos, normalmente pela internet para realizar transações entre o governo e fornecedores. É também um processo de automatização de compras que melhora a competição entre os concorrentes, reduz a intervenção humana no processo de licitação, tem potencial para mitigar a corrupção, aumenta a transparência e a possibilidade de supervisão pública. (VENDRUSCOLO et al., 2023, p. 248)

91% de todos os processos licitatórios realizados pela SAP foram feitos através da modalidade de Pregão Eletrônico (PE) (VENDRUSCOLO, 2024).

Segundo Freitas et al. (2022), “o movimento da Governança Pública está cada vez mais interconectada com tecnologias da informação, por meio de serviços eletrônicos (e-Government) e demandas por mais transparência pública dos entes governamentais.

Essas alterações normativas não refletem um movimento isolado de um processo organizacional, ocorrem de maneira holística, apresentando uma interseção entre políticas, tecnologias da informação, governo e o público.

2.3 NOVA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS - NLLC

A nova lei de licitações contratos, Lei nº 14.133/21 (BRASIL, 2021), estabelece:

normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e abrange:

I - os órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário da União, dos Estados e do Distrito Federal e os órgãos do Poder Legislativo dos Municípios, quando no desempenho de função administrativa;

II - os fundos especiais e as demais entidades controladas direta ou indiretamente pela Administração Pública. (BRASIL, 2021)

A aplicação da nova lei deve ser adotada de maneira integral pela administração direta, autárquica e fundacional, da União e de todos os Estados e Municípios brasileiros, bem como do Distrito Federal. No entanto, para as empresas públicas e as sociedades de economia mista, no que tange à Lei nº 14.133/2021, devem atender o que determina a Lei nº 13.303/2016 (SILVA et al., 2022).

A primeira norma específica para tratar do assunto de compras públicas foi a Lei nº 8.666/1993 (BRASIL, 1993), regulando as contratações pela administração pública em todos os níveis da federação e estabelecendo regras claras e objetivas para as licitações e contratos administrativos. Ademais, a Lei também estabeleceu outros princípios licitatórios aplicáveis em todas as etapas dos processos de licitação, além dos já previstos na Constituição Federal, como isonomia, probidade administrativa, vinculação ao instrumento convocatório, julgamento objetivo e os que lhes são correlatos e Probidade administrativa (BRASIL, 1993). Segundo Niebuhr (2000, p.57), o princípio da isonomia ou igualdade apresenta-se como “o princípio mais importante para a licitação pública”, pois estabelece que todos os interessados devem ser tratados de forma igual perante a lei, sem qualquer tipo de discriminação ou privilégio.

Posteriormente, outras leis foram criadas para complementar e atualizar a legislação, como a Lei nº 10.520/2002 (BRASIL, 2002), que instituiu a modalidade pregão, a Lei nº 12.462/2011 (BRASIL, 2011), que criou o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC), e a Lei nº 13.303/2016 (BRASIL, 2016), que estabeleceu normas para as empresas públicas e sociedades de economia mista. Esse conjunto legislativo visa aprimorar a gestão dos recursos públicos, garantindo a melhor proposta para a contratação de serviços, obras ou compras, assegurando a igualdade de condições entre os participantes e a transparência do processo, prevalecendo sempre o interesse público na tomada de decisão.

O desenvolvimento do ordenamento jurídico, pautado na negociação entre administração pública e terceiros, justifica-se não somente pelo aspecto financeiro ou monetário (MELLO, 2017), mas também pela relevância do processo licitatório para garantir a democratização do acesso aos recursos públicos, a competitividade e a eficiência nas contratações governamentais de maneira transparente e justa (GUIMARAES, 2018; PEREIRA JÚNIOR, 2018; ARAÚJO, 2019; JUSTEN FILHO, 2019), a fim de selecionar a proposta mais vantajosa para o Poder Público (OLIVEIRA, 2017).

A Lei nº 14.133/2021 entrou em vigor em 1º de abril de 2021 regendo as contratações públicas paralelamente com a Lei 8.666/1993 pelo prazo inicial de dois anos, ficando a critério dos gestores optarem por um dos regramentos nesse período (SILVA; MALLMANN, 2022), sendo vedada a combinação das duas leis e devendo constar expressamente no edital o regramento escolhido. Entretanto, no final de março de 2023 foi editada a Medida Provisória nº 1.167/2023 (BRASIL, 2023) prorrogando até 30 de dezembro de 2023 a validade das leis nºs 8.666/1993, 10.520/2002 e 12.462/2011. Os gestores públicos tiveram o prazo de pouco mais de dois anos para se adaptarem às novas regras, findo esse prazo, a NLLC tornou-se a única legislação a reger licitações e contratos administrativos para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (SENADO, 2023).

A necessidade de prorrogação foi uma pauta apresentada na 24ª Marcha a Brasília em Defesa dos Municípios, tendo em vista que 60% das cidades não conseguiram cumprir a exigências no prazo de adequação à nova lei, devido a necessidade de treinamento de pessoal, mudança em rotinas administrativas e investimentos em tecnologia, de acordo com levantamento da Confederação Nacional de Municípios (CNM) (SENADO, 2023).

O Brasil possui atualmente 5.570 municípios (IBGE, 2023), sendo que 67,7% dos municípios (3.770) têm menos de 20 mil habitantes² (EBC, 2021). Para esse grupo de municípios o prazo para a transição completa vai até 2027, conforme art. 76 da NLLC: “Os Municípios com até 20.000 (vinte mil) habitantes terão o prazo de 6 (seis) anos, contado da data de publicação desta Lei” (BRASIL, 2021). Esses municípios já devem ter seus processos regidos pela lei nº 14.133/2021, mas tem um prazo adicional para as seguintes adaptações: i) realizar licitações sob a forma eletrônica, sendo este o formato padrão estabelecido pela Nova Lei de Licitações; b) atender às regras de divulgação em sítio eletrônico oficial; c) para determinar requisitos de seleção e segregação de funções dos agentes públicos que executarão os processos licitatórios sob a nova lei.

Para Araújo (2023, online) “os motivos que afastam os municípios (sobretudo os pequenos) do pregão eletrônico”, podem ser enumerados da seguinte forma:

a) falta de infraestrutura tecnológica do município; b) ausência de pessoal qualificado para conduzir o procedimento, sobretudo os servidores efetivos no serviço público; c) receio de aparecerem licitantes do Brasil inteiro, prejudicando assim os empresários locais e, de consequência, gerando desgastes políticos para o gestor. (ARAÚJO, 2023, online)

Oliveira et al. (2023, p.4), entendem que a nova lei apresenta mudanças significativas comparada à Lei nº 8.666/1993 que tinha limitações e deficiências, como muita burocracia, lentidão nos processos, falta de eficiência, pouca flexibilidade, conforme a seguir:

a Lei 14.133/2021 representa uma mudança significativa nas práticas de licitação destinadas a melhorar a governança, embora a implementação exija a superação de desafios operacionais e culturais. (...) Representa um grande esforço para modernizar o sistema de contratação pública e torná-lo mais eficiente, transparente e responsável” (OLIVEIRA et al., 2023, p.4).

A nova lei não é apenas um compilado das leis revogadas, ela trouxe inúmeras alterações, entre elas a ampliação do foco no processo licitatório, com maior atenção na fase preparatória do processo, exigindo um melhor planejamento das compras públicas, bem como na etapa posterior de contratação, com maior fiscalização, dilação dos prazos e exigências de novas cláusulas contratuais.

Diferentemente da Lei n.º 8.666/1993 que previa 3 (três) fases no processo de licitação: habilitação, julgamento e homologação, a Lei n.º 14.133/2021 acrescenta mais duas fases: planejamento (preparatória) e divulgação do edital e execução contratual, conforme art. 17:

² Art. 176 - Os Municípios com até 20.000 (vinte mil) habitantes terão o prazo de 6 (seis) anos, contado da data de publicação desta Lei. (BRASIL, 2021).

Art. 17. O processo de licitação observará as seguintes fases, em sequência:

I – preparatória;

II – de divulgação do edital de licitação;

III – de apresentação de propostas e lances, quando for o caso;

IV – de julgamento;

V – de habilitação;

VI – recursal;

VII – de homologação.

O agrupamento de legislações licitatórias em uma única lei alterou, também, as modalidades disponíveis para as compras/contratações/alienações, conforme quadro abaixo:

Quadro 1: Modalidades de licitação na Lei nº 8.666/93 x Lei nº 14.133/21

Lei nº 8.666/1993	Lei nº 14.133/2021
(1) concorrência;	(1) pregão;
(2) convite;	(2) concorrência;
(3) tomada de preço;	(3) concurso;
(4) concurso;	(4) leilão;
(5) pregão; e	(5) diálogo competitivo.
(6) leilão.	

Fonte: Elaborado pela autora (2024)

Na nova Lei de Licitações e Contratos, a escolha da modalidade depende mais da natureza do objeto da contratação, como bens e serviços comuns, obras de engenharia, etc. e de critérios específicos para cada modalidade, como complexidade técnica ou a necessidade de soluções inovadoras, do que propriamente os limites de valores como acontecia na Lei nº 8.666/1993 (AMORIM, 2022, online).

Quadro 2: Modalidades x Conceito x Critério de Julgamento da Lei nº 14.133/2021

MODALIDADES	CONCEITO	CRITÉRIO DE JULGAMENTO
CONCORRÊNCIA	<i>“modalidade de licitação para contratação de bens e serviços especiais e de obras e serviços comuns e especiais de engenharia” (art. 6º, XXXVIII)</i>	Menor preço Melhor técnica ou conteúdo artístico Técnica e preço Maior retorno econômico Maior desconto
CONCURSO	<i>“a modalidade de licitação para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, cujo critério de julgamento será o de melhor técnica ou conteúdo artístico, e para concessão de prêmio ou remuneração ao vencedor” (art. 6º, XXXIX)</i>	Melhor técnica ou conteúdo artístico
LEILÃO	<i>“modalidade de licitação para alienação de bens imóveis ou de bens móveis inservíveis ou legalmente apreendidos a quem oferecer o maior lance“ (art. 6º, XL)</i>	Maior lance
PREGÃO	<i>“modalidade de licitação obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns³, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto” (art. 6º, XLI)</i>	Menor preço Maior desconto
DIÁLOGO COMPETITIVO	<i>“modalidade de licitação para contratação de obras, serviços e compras em que a Administração Pública realiza diálogos com licitantes previamente selecionados mediante critérios objetivos, com o intuito de desenvolver uma ou mais alternativas capazes de atender às suas necessidades, devendo os licitantes apresentar proposta final após o encerramento dos diálogos;” (art. 6º, XLII)</i>	conforme os critérios divulgados no início da fase competitiva e deve retratar a contratação mais vantajosa (incisos IX e X)

Fonte: Elaborado pela autora (2024).

³ Art. 6º, Inc. XIII - aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado (BRASIL, 2021).

Na Lei nº 8.666/1993 (BRASIL, 1993) para definição da modalidade a ser empregada, levava-se em consideração dois critérios: (i) o valor da transação; e (ii) as características do objeto, dependendo do tipo de produto ou de serviço a ser adquirido pela Administração Pública. A nova lei de licitações não considera mais o critério de valor de transação, a Lei nº 14.133/2021 prevê que a definição da modalidade de licitação deverá ser feita apenas em razão das características de seu objeto. Assim como novas modalidades, a NLLC apresenta, também, novos critérios de julgamento, com mais possibilidade e flexibilidade a cada licitação, de acordo com o serviço ou objeto a ser adquirido/contratado, permitindo à administração escolher o que lhe é mais vantajoso, com propostas mais eficientes, visando não apenas o retorno econômico, mas o ciclo de vida completo do produto ou serviço e a qualidade, por exemplo (FILHO, 2021).

Outra mudança relevante é a utilização de inversão de fases na modalidade concorrência, assim como já acontecia na modalidade pregão, na qual a fase de julgamento das propostas antecede a fase de habilitação. Dessa forma, a Concorrência deverá seguir sequencialmente as fases previstas no artigo 17 da Lei nº 14.133/2021 (BRASIL, 2021).

A Lei nº 14.133/2021 (BRASIL, 2021) estabelece que a função de agente de contratação⁴ deve ser exercida por um sujeito que possua relação funcional permanente com a Administração, ou seja, detentor de cargo de provimento efetivo ou de emprego permanente. Não podendo ser desenvolvida por funções de chefia, assessoramento e direção, típicas dos cargos de provimento em comissão, conforme explicam Milech e Fernandes (2022, p.6)

o Agente de Contratação desempenha atividade eminentemente técnica, operacional e burocrática, tendo em vista que é o responsável por uma das áreas mais sensíveis da Administração: a análise da documentação, seleção de licitantes e julgamento das propostas que desencadearão na celebração do contrato (MILECH; FERNANDES, 2022, p.6).

Milech e Fernandes (2022) defendem que o Agente de Contratação deve ter autonomia e independência para desenvolver suas atividades, sem ter que se preocupar em desagradar interesses externos e com isso correr o risco de exoneração.

A dispensa de licitação em razão do valor também sofreu mudanças relevantes na NLLC, agora com novos limites, conforme quadro a seguir:

⁴ agente de contratação: pessoa designada pela autoridade competente, entre servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração Pública, para tomar decisões, acompanhar o trâmite da licitação, dar impulso ao procedimento licitatório e executar quaisquer outras atividades necessárias ao bom andamento do certame até a homologação. (Art. 6º, LX, 14.133/2021)

Quadro 3: Novos limites de valores para dispensa na NLLC

Como era (8.666/93)	Como ficou (14.13/21)
Obras e serviços de engenharia: até R\$ 33.000,00	Obras, serviços de engenharia e de manutenção veicular: até R\$ 119.812,02*
Outros serviços e materiais em geral: até R\$ 17.600,00	Outros serviços e compras: até R\$ 59.906,02*
<ul style="list-style-type: none"> Valores referentes ao ano de 2024. Esses valores são atualizados anualmente, conforme art. 82 da Lei nº 14.133/21. 	

Fonte: Elaborado pela autora (2024).

A contratação poderá ser feita por dispensa, em razão do valor, desde que os valores envolvidos mantiverem-se nos patamares fixados pelo artigo 75, I e II, da Lei nº 14.133/2021, com a devida atualização por decreto, emitido anualmente, conforme artigo 182 da Lei. Respeitando, também, o que estabelece o parágrafo 3º, do art. 75 (BRASIL, 2021):

As contratações de que tratam os incisos I e II do **caput** deste artigo serão preferencialmente precedidas de divulgação de aviso em sítio eletrônico oficial, pelo prazo mínimo de 3 (três) dias úteis, com a especificação do objeto pretendido e com a manifestação de interesse da Administração em obter propostas adicionais de eventuais interessados, devendo ser selecionada a proposta mais vantajosa (BRASIL, 2021).

Essa nova dinâmica processual de dispensa possibilita celeridade, eficiência e competitividade, uma vez que, ainda que não haja licitação, haverá concorrência na contratação e permitirá que seja feita com a proposta mais vantajosa (CABRAL, 2023). Para Zockun e Cabral (2023, online), “Não há, desse modo, qualquer forma de direcionamento, como ocorria na dispensa prevista na Lei nº 8.666/1993, que indicava o fornecedor sem que houvesse possibilidade de competição”. Essa forma de disputa da dispensa está comumente sendo chamada de “preguinho”, em razão da similaridade à disputa que ocorre na modalidade pregão.

Uma das razões para a maior competitividade nos processos de contratações deve-se ao que determina o art. 87 da Lei 14.133/2021:

Art. 87. Para os fins desta Lei, os órgãos e entidades da Administração Pública deverão utilizar o sistema de registro cadastral unificado disponível no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), para efeito de cadastro unificado de licitantes, na forma disposta em regulamento (BRASIL, 2021).

A concorrência tornou-se garantida com a criação do Portal Nacional de Compras Públicas - PNCP. Trata-se de um sítio eletrônico oficial destinado à “divulgação centralizada e obrigatória dos atos exigidos por esta Lei”, conforme art. 174, inciso I (BRASIL, 2021). O

Portal possui um banco de fornecedores com um único registro cadastral para toda a Administração Pública, atualizado anualmente. No caso de dispensa, a competitividade acontece da seguinte forma: quando há o registro de uma nova dispensa nesse Portal ocorre o envio automático da dispensa a todos os fornecedores cadastrados naquela linha de fornecimento no SICAF, conforme determina o artigo 7º da Instrução Normativa SEGES/ME nº 67/2021 (ZOCKUN, CABRAL, 2023).

É possível realizar Dispensa sem disputa no PNCP, não divulgando o Aviso ao qual se refere o Art. 75, §3º da NLLC (BRASIL, 2021), no entanto, é obrigatória a divulgação no Portal do ato que autoriza ou do extrato decorrente do contrato, se houver. Ademais, conforme art. 94, “a divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) é condição indispensável para a eficácia do contrato e de seus aditamentos (...)” respeitando os prazos definidos pela Lei (BRASIL, 2021).

A Lei n.º 14.133/2021 (BRASIL, 2021) traz novas disposições sobre a transparência nos processos de licitação e contratação, além da obrigatoriedade de divulgação dos resultados das licitações em plataforma eletrônica de acesso público, há a previsão de realização de audiências públicas para debater os projetos e editais. Entre as inúmeras alterações trazidas pela Lei nº 14.133/2021 (BRASIL, 2021) ainda pode-se citar:

- a previsão de regras agravantes e atenuantes das penas, nas sanções administrativas, buscando harmonização com a Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção);
- os novos prazos de vigência contratual; a apresentação de garantias pelos contratados, na formalização dos contratos, podendo ser seguro-garantia, caução em dinheiro, e há ainda a possibilidade da seguradora realizar a obra em caso de inadimplência do contratado;
- possibilidade de utilizar sistemas eletrônicos para o acompanhamento da execução dos contratos, fomentando a transparência e eficiência na gestão dos contratos;
- cláusula contratual definidora de riscos e de responsabilidades entre as partes e caracterizadora do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, denominada matriz de riscos;
- inserção de mais critérios de sustentabilidade, evidenciando a dimensão social (possibilidade da exigência de percentual mínimo de contratação de mulheres vítimas de violência doméstica e/ou egressos do sistema prisional à contratada envolvida com o objeto da licitação).

A Lei nº 14.133/2021 (BRASIL, 2021), ao alterar o artigo 3º da Lei nº 8.666/1993, manteve os objetivos anteriores do processo licitatório, que são a seleção da proposta mais vantajosa, o tratamento isonômico e o incentivo à inovação e ao desenvolvimento nacional sustentável (BRASIL, 2021). Ademais, a nova lei acrescentou dois objetivos, que são assegurar a justa competição e evitar contratações com sobrepreço, preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento (OLIVEIRA et al., 2023). Trazendo ainda novos princípios como o do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade (BRASIL, 2021).

Para Justen Filho (2021, p. 331), a etapa do planejamento é fundamental para uma gestão eficiente dos recursos públicos:

Um dos pilares da Lei 14.133/2021 consiste em promover o planejamento, reconhecido como essencial e indispensável para gestão eficiente dos recursos públicos e a obtenção de contratações satisfatórias e bem executadas. A lei pressupõe que o planejamento pode neutralizar os defeitos fundamentais das contratações administrativas, que são a ineficiência e a corrupção (JUSTEN FILHO, 2021, p. 331).

A busca pela modernização dos processos e a capacitação dos agentes públicos responsáveis pelas compras, também, são desafios enfrentados pelo sistema de compras públicas no Brasil (CORREA, 2019). Nesse sentido, a modalidade pregão surgiu como um instrumento que visa simplificar e agilizar as contratações públicas de bens e serviços comuns. Para Fernandes e Oliveira (2015), a versão eletrônica dos certames oferece maior facilidade de acesso às informações, o que contribui para aprimorar a fiscalização e o controle dos gastos e despesas da administração pública. Contudo, é necessário levar em conta a disparidade da realidade entre os entes federativos em relação à estrutura, gestão e recursos humanos (OLIVEIRA, 2010).

Essa disparidade foi destacada pela dilação do período de transição da legislação anterior para a Nova Lei de Licitações e Contratos. Com isso, ainda é possível a realização de pregões presenciais, desde que motivados, sendo obrigatório gravar a sessão pública em áudio e vídeo, além de registrar em ata, visando uma maior conformidade com o modelo eletrônico. Entretanto, devido às suas múltiplas vantagens, o pregão eletrônico adquiriu destaque na Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC) (BRASIL, 2021).

No ano de 2021, iniciou o processo de transição das Leis de Licitações. A Lei nº 8.666, que regulamentava os processos de compras públicas desde 1993, foi revogada após revisão e atualização do ordenamento dando lugar à Nova Lei de Licitações e Contratos, Lei nº 14.133/2021.

A NLLC, por ser mais abrangente, revogou não somente a Lei nº 8.666/1993, mas também a Lei do Pregão Eletrônico nº 10.520/2002, e os artigos 1º a 47-A da Lei do Regime Diferenciado de Contratações nº 12.462/2011.

A nova lei busca simplificar e agilizar os processos licitatórios, reduzindo a burocracia e aumentando a eficiência. Ela estabelece modalidades de licitação mais flexíveis, como o diálogo competitivo e a licitação por maior retorno econômico, que permitem uma maior adequação às especificidades de cada contratação (OLIVEIRA; AZEVEDO; FAIOLA, 2023, p.5).

Diante de inúmeras alterações trazidas pela Nova Lei e buscando auxiliar no seu entendimento, o Tribunal de Contas da União (TCU) produziu a nova edição do Manual de Licitações e Contratos oferecendo diretrizes preventivas e educativas para simplificar a compreensão e implementação da Lei 14.133/2021 (BRASIL, 2023).

O Manual (BRASIL, 2023) evidencia que as práticas têm mostrado a relevância de que a instância interna de governança seja oficialmente encarregada de direcionar e aprovar as estratégias e políticas internas relacionadas a contratações, além de garantir transparência e prestação de contas sobre os recursos utilizados nesse papel organizacional. A etapa de planejamento da contratação caracteriza a fase preparatória e inclui inúmeros procedimentos e documentos necessários para instruir o certame (VASCONCELLOS, 2018). Uma das inovações relevantes trazidas pela nova lei de licitações foi a inserção expressa da fase preparatória como integrante do procedimento licitatório. A fase anteriormente regulada por normas infralegais foi incluída em uma lei específica, proporcionando maior estabilidade ao regime correspondente (RODRIGUES, 2021).

Esta fase do processo, também conhecida como fase interna, compreende a elaboração de documentos como Estudo Técnico Preliminar, Termo de Referência, Anteprojeto e Projeto Básico. Destes documentos, somente o Projeto básico era expressamente previsto na Lei 8.666/1993. Tais mudanças afetam diretamente a rotina dos órgãos bem como os setores diretamente envolvidos nas compras públicas, provocando alteração em regras e normas já institucionalizadas.

A preocupação tanto com o processo de institucionalização quanto com a aplicabilidade da nova lei é objeto de pesquisas que buscam avaliar como ocorre esse processo em diferentes instituições. Um estudo realizado para avaliar as dificuldades dos municípios da Grande Aracaju na institucionalização da nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC), Lei nº 14.133/2021, identificou que os obstáculos principais estão diretamente ligados ao “capital social deficiente, como expressão das reduzidas interações sociais que favoreçam a institucionalização da nova lei” (FRANÇA et al., 2022).

França et al. (2022) mostram que entre os inúmeros fatores desafiadores apontados na pesquisa, está: i) a falta de conhecimento específico sobre a legislação entre os membros do quadro de pessoal responsáveis por aplicar a lei; ii) insuficiência no número de profissionais trabalhando no setor, o que compromete a capacidade de atendimento às demandas; e iii) resistências culturais de outros setores envolvidos, particularmente em relação à documentação e aos procedimentos na fase de planejamento da licitação.

Cruz (2023) realizou uma pesquisa com agentes públicos, responsáveis pelos processos de Dispensas de Licitação em municípios de médio porte, no sertão paraibano, sobre a nova lei de licitações e contratos e sua aplicabilidade. Os profissionais entrevistados indicaram que os municípios ainda não estão totalmente preparados para as mudanças exigidas pela nova lei, tendo em vista que o conhecimento adquirido ainda não é suficiente para formalizar os processos com segurança. Destacaram, também, que a aplicação da nova lei trará impacto aos municípios como maior transparência e incorporação das novas regras licitatórias.

3 ASPECTOS METODOLÓGICOS

A pesquisa é de natureza descritiva, uma vez que descreve um fenômeno dentro de um contexto específico, conforme Castro (1976, p.66), “se limita a uma descrição pura e simples de cada uma das variáveis, isoladamente, sem que sua associação ou interação com as demais sejam examinadas”, adotando uma abordagem qualitativa para obter uma compreensão contextual do tema em análise (RICHARDSON, 1999). Devido à natureza qualitativa da pesquisa, a noção de confiabilidade não é aplicável como medida relevante; ou seja, não se espera que os mesmos resultados sejam obtidos em tentativas repetidas de análise (COUTINHO, 2018). Para Oliveira (2011, p. 25), na pesquisa qualitativa “a preocupação com o processo é muito maior que com o produto. O interesse do pesquisador ao estudar um determinado problema é verificar como ele se manifesta nas atividades, nos procedimentos e nas interações cotidianas”.

A pesquisa explicativa busca entender e esclarecer as razões por trás da ocorrência de um fenômeno, identificando os fatores que o influenciam. Seu objetivo é aprofundar o conhecimento da realidade ao investigar as relações de causa e efeito relacionadas aos fenômenos estudados (GIL, 1999).

Entre os procedimentos metodológicos realizados, a coleta de dados deu-se através de questionário fragmentado em blocos a partir da pesquisa sobre a transição das leis de licitações e contratos.

Para Tolbert e Zucker (2007, p. 209) “análises de institucionalização de estruturas contemporâneas poderiam utilizar pesquisas tipo *survey* (...) ou usar questionários sobre atributos relacionados ao grau de institucionalização”. Os questionários, nesse contexto, servem como uma ferramenta eficaz para coletar informações diretamente dos participantes da pesquisa, permitindo uma análise mais ampla das percepções e experiências individuais. Eles podem ser projetados de forma a explorar diferentes aspectos da mudança organizacional, como impactos percebidos, desafios enfrentados e sugestões de melhoria.

Ao realizar uma pesquisa descritiva qualitativa, o foco recai na compreensão das nuances e das particularidades do fenômeno em estudo, em vez de buscar generalizações estatísticas. Isso é fundamental quando se deseja capturar a complexidade de mudanças organizacionais, como no caso de uma alteração normativa em esferas governamentais.

Os dados foram coletados através de um questionário disponibilizado em ambiente virtual, com link de acesso enviado via *WhatsApp*, com perguntas abertas para identificar o perfil dos respondentes, e perguntas objetivas a respeito da percepção dos servidores envolvidos na transição das leis de licitações e contratos na SAP, de acordo com a percepção dos profissionais responsáveis por esta demanda.

O questionário foi aplicado aos gestores e servidores envolvidos diretamente nos processos de compras públicas do órgão, lotados no setor de licitações, no setor de contratos, na Gerência de Licitações e Contratos (GELIC), e demais gerências de assessoria da Diretoria de Administração e Finanças (DIAF), responsáveis pela fase preparatória do processo licitatório.

O questionário (APÊNDICE B) é composto por 35 questões, sendo 4 (quatro) perguntas abertas e 31 fechadas. Segundo Oliveira (2011, p. 37) “as (perguntas) abertas possibilitam respostas mais ricas e variadas e as fechadas maior facilidade na tabulação e análise dos dados”. As perguntas abertas tinham o objetivo de perfilar os respondentes.

As perguntas com finalidade de analisar o processo de institucionalização foram divididas e elaboradas a partir do framework de Burns e Scapens (2000), considerando os conceitos dos estágios de codificação, incorporação, reprodução e institucionalização. Para a elaboração das questões referentes as quatro etapas do processo de institucionalização foi utilizado o estudo realizado pelas autoras Theodoro e Rosa (2017), Processo de Implantação do Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP): Análise sobre a percepção de

contadores públicos sobre o Sistema de Planejamento e Gestão Fiscal de Santa Catarina (SIGEF), como referência por, também, basear-se na teoria institucional e nas quatro etapas de Burns e Scapens e as questões de cada estágio do processo de institucionalização, elaboradas por Theodoro e Rosa (2017), foram adaptadas para o objeto em análise da presente pesquisa, a Institucionalização da Lei nº 14.133/2021.

Ademais, foram elaboradas questões adicionais a respeito de fatores que influenciam no processo de institucionalização, conforme identificado em estudos sobre o tema (SANTOS et al., 2000) (BEUREN; OLIVEIRA, 2012) (SANTIAGO; CALIMAN, 2019) (FRANÇA et al., 2022) (CRUZ, 2023) e para identificar como esses fatores estão influenciando no processo na Secretaria campo desta pesquisa. Apesar de tratar-se de uma pesquisa de caráter qualitativo, optou-se por fazer uso de gráficos na apresentação das respostas de cada estágio do processo de institucionalização da SAP, com finalidade meramente de facilitar a compreensão.

A escolha pela Secretaria de Estado de Administração Prisional e Socioeducativa deu-se em razão da autora ter sido servidora temporária do órgão, lotada na Gerência de Licitações e Contratos (GELIC), no setor de licitação, no período de julho de 2022 a novembro de 2023. Destarte, foi possível identificar a Secretaria como um campo de pesquisa relevante, uma vez que “é responsável pela custódia de mais de 27 mil pessoas, com mais de 60 unidades prisionais e socioeducativas ativas” (VENDRUSCULO, 2024) e realiza compras públicas de variados serviços e objetos, de compras de sacos de lixo a contratação de serviço de aluguel de aeronave, movimentando um valor estimado de 276 milhões de reais, em 2022 (VENDRUSCOLO, 2024). Outrossim, a SAP é um órgão integrante da Administração Pública Direta do Governo de Santa Catarina e tem como competência a administração de todas as unidades prisionais e socioeducativas do estado, coordenação de ações de segurança, saúde, educação e trabalho para os presos e adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas, bem como a manutenção e regular funcionamento da secretaria (Santa Catarina, 2019).

O Decreto Estadual nº 1.327, de 14 de junho de 2021 (SANTA CATARINA, 2021), aprova o Regimento Interno da Academia de Administração Prisional e Socioeducativa (ACAPS) da Secretaria de Estado da Administração Prisional e Socioeducativa (SAP) e estabelece outras providências. No Anexo II, arts. 14 e 19, do referido decreto, determina que as pesquisas realizadas no âmbito da SAP deverão ser previamente submetidas ao Comitê de Ética de Pesquisa da SAP. Conforme o ordenamento, o projeto de pesquisa, a carta de apresentação assinada pela graduanda e orientadora (APÊNDICE A), o questionário

(APÊNDICE B) e a solicitação de autorização de pesquisa (APÊNDICE C) foram encaminhado à ACAPS. Após deliberação do Comitê de Ética em Pesquisa da SAP, a autorização para a coleta de dados junto aos servidores foi apresentada, através de Carta de Apresentação emitida pelo Diretor da ACAPS (ANEXO A).

Ao todo 15 servidores fizeram parte desta pesquisa, entre eles gestores que vivenciaram diretamente o processo de transição da Lei nº 8.666/1993 para a Lei nº 14.133/2021, no período em que iniciou esse processo no órgão até o atual momento.

Para análise dos dados coletados, a partir das perguntas fechadas, foi adotado o modelo de escala Likert, também conhecida por escala de somatória. A qual propõe que a atitude do indivíduo está relacionada à crença acerca de um objeto em análise: concordância, preferência, satisfação. Fazendo com que o respondente indique o grau de concordância em uma escala de 5 pontos: 1 a 5. Como demonstrado no quadro abaixo.

Quadro 4 – Escala Likert

Você concorda com a políticas de cotas?				
Discordo Fortemente	Discordo	Indiferente	Concordo	Concordo Fortemente
1	2	3	4	5

Fonte: Likert (1932)

Nessa escala, as respostas objetivam à identificação do respondente com a afirmativa: de discordo fortemente, discordo, indiferente, concordo, concordo fortemente. Calculou-se o escore de cada item e o geral, o que permite a comparação entre a pontuação individual com a geral. O modo de aplicação do questionário foi através de formulário disponibilizado por aplicativo de gerenciamento de pesquisa virtual, *Google Forms*, encaminhando o *link* via *whatsApp* para a população desta pesquisa, ficando com acesso aberto para respostas do dia 23/05 ao dia 28/05/2024.

3.1. CARACTERIZAÇÃO DA INSTITUIÇÃO E RESPONDENTES

O campo dessa pesquisa foi a Secretaria de Estado da Administração Prisional e Socioeducativa do Estado de Santa Catarina (SAP). Mais precisamente, na parte administrativa responsável pelas compras públicas da Secretaria, a Gerência de Licitações e Contratos (GELIC), de assessoria direta à Diretoria de Administração e Finanças (DIAF).

Ademais, como a nova lei de licitações ampliou o foco do processo licitatório incluindo a fase preparatória, as demais Gerências de assessoria da DIAF, responsáveis pela

solicitação de deflagração dos processos de compras públicas na Secretaria, também foram convidadas a participar da pesquisa. Dessa forma, foi encaminhado a carta de apresentação e o link do questionário, via *whatsApp*, para todos os gerentes, subordinados à DIAF, totalizando 7 (sete) Gerências Operacionais.

A SAP tem como responsabilidade planejar, formular, normatizar e executar as políticas públicas para o sistema prisional, socioeducativo e de defesa do consumidor do Estado de Santa Catarina (VENDRUSCOLO, 2024).

A responsabilidade de compras públicas da Secretaria é dividida por região, as quais ficam responsáveis por gerir os Fundos Rotativos Penitenciários criados para a autonomia administrativa e financeira na gestão dos estabelecimentos prisionais, visando à descentralização, conforme explicam Lazarotto et al. (2020, p. 197 e 203)

Em virtude dos fundamentos legais e para melhor alcançar a boa gestão pública do sistema prisional, o Estado de Santa Catarina instituiu Fundos Rotativos, destinados à aquisição, transformação e revenda de mercadorias e à prestação de serviços, bem como à realização de despesas correntes e de capital. (LAZAROTTO et al., 2020, p. 201)

(...)

Os Fundos Rotativos do Estado de Santa Catarina foram criados para a gestão exclusiva das unidades prisionais de cada mesorregião do Estado, possuindo autonomia administrativa e financeira na gestão, visando à descentralização administrativa, estimulando, dessa forma, o empreendedorismo, permitindo que as unidades prisionais busquem a autossuficiência. (LAZAROTTO et al., 2020, p. 20).

A GELIC realiza os processos de compras e contratações que utilizam os recursos do Fundo Penitenciário do Estado de Santa Catarina (FUPESC), instituído pela Lei Ordinária 10.220/1996. Os recursos do FUPESC são aplicados em compras e contratações variadas, listadas no art. 3º da citada lei. O escopo de objetos de compras públicas da Secretaria é muito amplo, vai desde compra de material de consumo, mobiliário, construção de unidades prisionais, veículos, armamento, alimentos para as unidades prisionais, uniformes para os presos, contratação de serviço de empresas de alimentação, de monitoramento de segurança, de treinamento e capacitação de recursos humanos vinculados ao sistema penal. Os processos de compras públicas são realizados tanto por pregão eletrônico, quanto por compra direta, a depender da Lei de licitações e contratos.

O Governo de Santa Catarina, por meio da Secretaria de Estado da Administração (SEA), passou a utilizar a Lei nº 14.133/2021, no dia 03 de julho de 2023, valendo o marco para as licitações da Administração Direta, Autárquica e Fundacional do Poder Executivo estadual.

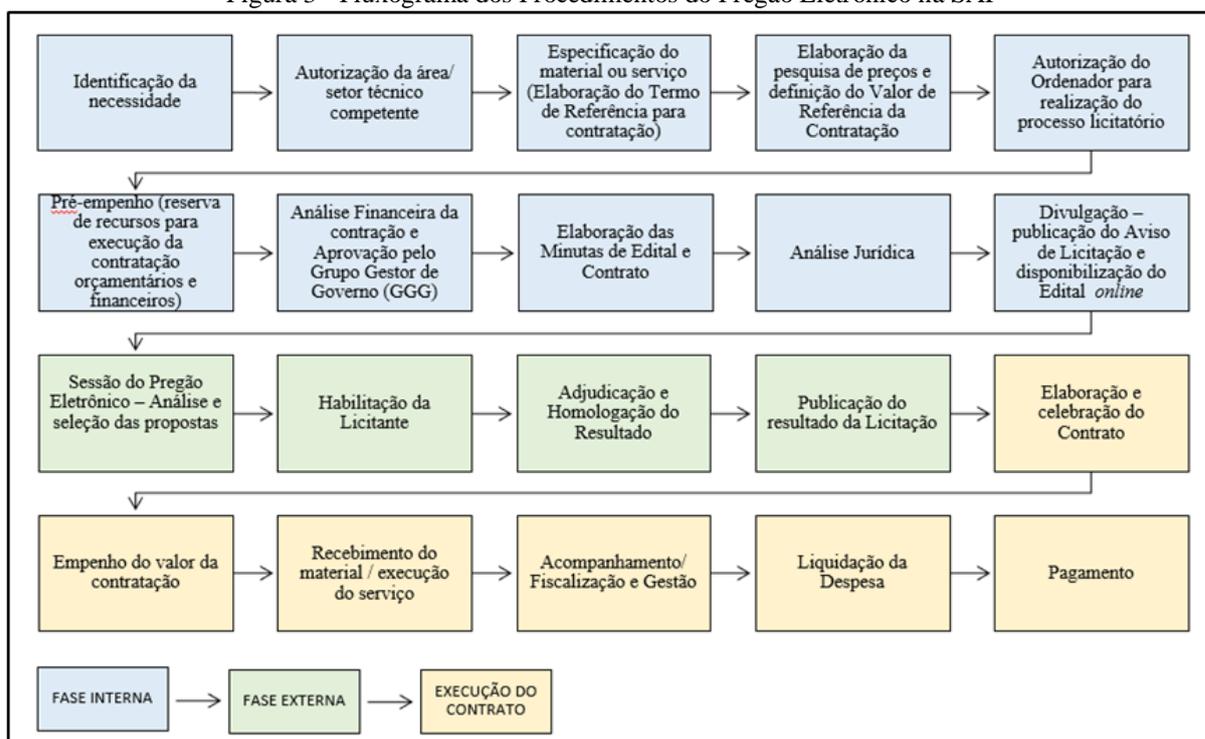
A dinâmica do processo de compra na SAP, resumidamente, segue o seguinte protocolo na fase interna: 1) o setor demandante identifica a necessidade e providencia os

documentos necessários para a instrução do processo; 2) solicita autorização do ordenador de despesas; 3) encaminha para Comissão Permanente de Licitação para análise e manifestação; 4) Segue para o setor de licitação para providências operacionais; 5) encaminha para o setor de planejamento realizar o pré-empenho; 6) Setor de licitações elabora a minuta do instrumento convocatório e seus anexos; 7) encaminha para análise do parecer jurídico; 8) transforma a Minuta em Edital, junta no processo a designação do Agente de Contratação - Pregoeiro e da equipe de apoio e a Portaria de nomeação atual do Pregoeiro; 9) solicita autorização do Secretário da pasta para abertura do processo licitatório; 10) Publica o edital.

Cabe ressaltar que essa dinâmica processual nem sempre acontece dessa maneira, uma vez que, precisa de muitas alterações e correções ao longo da sua elaboração.

Na figura abaixo é possível observar as etapas executadas nas compras públicas por pregão eletrônico, sendo as duas fases do pregão eletrônico e a execução contratual, de acordo com o procedimento adotado pelo Poder Executivo do Estado de Santa Catarina, incluindo a SAP (VENDRUSCOLO, 2024, p. 109).

Figura 3 - Fluxograma dos Procedimentos do Pregão Eletrônico na SAP



Fonte: VENDRUSCOLO (2024, p. 109).

A modalidade do pregão eletrônico é utilizada na SAP de maneira significativa, representando, em 2022, 91% de todos os processos licitatórios realizados pela Secretaria (VENDRUSCOLO, 2024, p.25).

Outra forma de contratação pública utilizada na SAP é a compra direta, de acordo com as determinações legais específicas de cada caso, dispensa ou inexigibilidade. A dinâmica do processo de compra direta, na fase interna, não é muito diferente da dinâmica do PE. O protocolo que se segue é: 1) o setor demandante identifica a necessidade e providencia os documentos necessários para a instrução do processo; 2) solicita autorização do ordenador de despesas; 3) encaminha para Comissão Permanente de Licitação para análise e manifestação; **4) Segue para a Gerência de Licitações e Contratos (GELIC) para providências operacionais;** 5) encaminha para o setor de planejamento realizar o pré-empenho; **6) Servidor de assessoria da Gerência (GELIC) elabora a minuta do instrumento convocatório e seus anexos;** 7) encaminha para análise do parecer jurídico; 8) transforma a Minuta em Edital; 9) solicita autorização do Secretário da pasta para abertura do processo licitatório; 10) Publica o edital. As mudanças ficam a cargo do setor responsável pelas providências operacionais, que incluem cadastro dos produtos/serviços no sistema de contratações públicas e alimentação dos dados referentes ao PE/compra direta, e pela elaboração da Minuta e Contrato.

O perfil dos 15 respondentes são assim dispostos na SAP:

- 3 de setores responsáveis pela fase preparatória da licitação, sendo 1 da Gerência de Nutrição - GENUT; 1 da Gerência de Materiais e Logística - GEMAL; e 1 da Gerência Técnica de Edificações - GETED;
- 2 da Gerência de Licitações e Contratos;
- 7 do setor de licitação; e
- 3 do setor de contratos.

As primeiras 7 (sete) perguntas do questionário foram objetivando identificar a caracterização dos respondentes. Sendo referente à:

Idade: Os respondentes têm de 28 a 55 anos de idade, com média de 41 anos.

Formação: Com formação em Administração (2), Direito (4), Engenharia Ambiental e Sanitária (1), Nutrição (1), Tecnólogo em Gestão Financeira com Especialização em Direito Público (1), Engenharia Civil (1), Pós-graduação (1), Superior (3).

Cargo na Secretaria: Analista Técnico Administrativo (1), Policial Penal (2), Técnico Administrativo (4), Agente Administrativo II (1), Apoio administrativo (1), Assistente Administrativo (1), Gerente (4) e não especificado na Licitação (1).

Vínculo com o órgão: Servidor efetivo (10), Contrato temporário (2), Cargo em comissão (2) e Terceirizado (1).

Setor em que trabalha: Gerência de licitações (2), Licitação (7), Contratos (3), Gerência de Nutrição - GENUT (1); Gerência de Materiais e Logística - GEMAL (1); e Gerência Técnica de Edificações - GETED (1).

Função exercida no processo licitatório: Contratos (3), Função em setor responsável pela fase preparatória da Licitação (7), Licitação - Agente de Contratação - Pregoeiro (5), Licitação - Agente de Contratação - Equipe de apoio (4), Contratos (3), Termos Aditivos, Repactuações, Reajustes, Remanejamentos (1), Gerência (assessoria na gerência de licitações) (1). O número total excede o de 15 respondentes, pois alguns exercem mais de uma função no processo licitatório.

Tempo de vínculo nesta função: Menos de 6 meses (1); De 6 meses a 11 meses (0); De 12 meses a 23 meses (3); Mais de 24 meses (11).

Ao fazer o cruzamento dos dados acima se constatou que o grupo, com média de 41 anos, pode ser considerado experiente na função relacionada ao processo de compras públicas, uma vez que 60% dele estão a mais de 2 (dois) anos na função. Se considerar que a transição das leis licitatórias no Estado ocorreu a menos de um ano, 80% dos respondentes participaram do processo de mudança.

Apesar da nova lei de licitações não fazer exigência de formação superior específica nas funções relacionadas às contratações públicas, pela amostra, a SAP apresenta em seu quadro funcional servidores com formação superior. Ressalta-se que dos 7 servidores do setor de licitação, 3 tem formação em Direito.

Também, merece destaque o fato de que a transição das leis ocorreu no dia 3º de julho de 2023 e nessa época 4 (quatro) respondentes não estavam no setor: 2 (dois) estavam afastados por licença e retornaram no início de 2024, mas já possuíam experiência no processo licitatório e 2 (dois) foram admitido/transferido para o setor de licitação no fim do ano de 2023, quando a nova lei já estava em vigor. Outros dois 2 (dois) servidores que participaram da transição das leis deixaram o setor no fim do ano de 2023 (desses 1 não respondeu). Atualmente, o setor de licitações conta com 6 (seis) servidores.

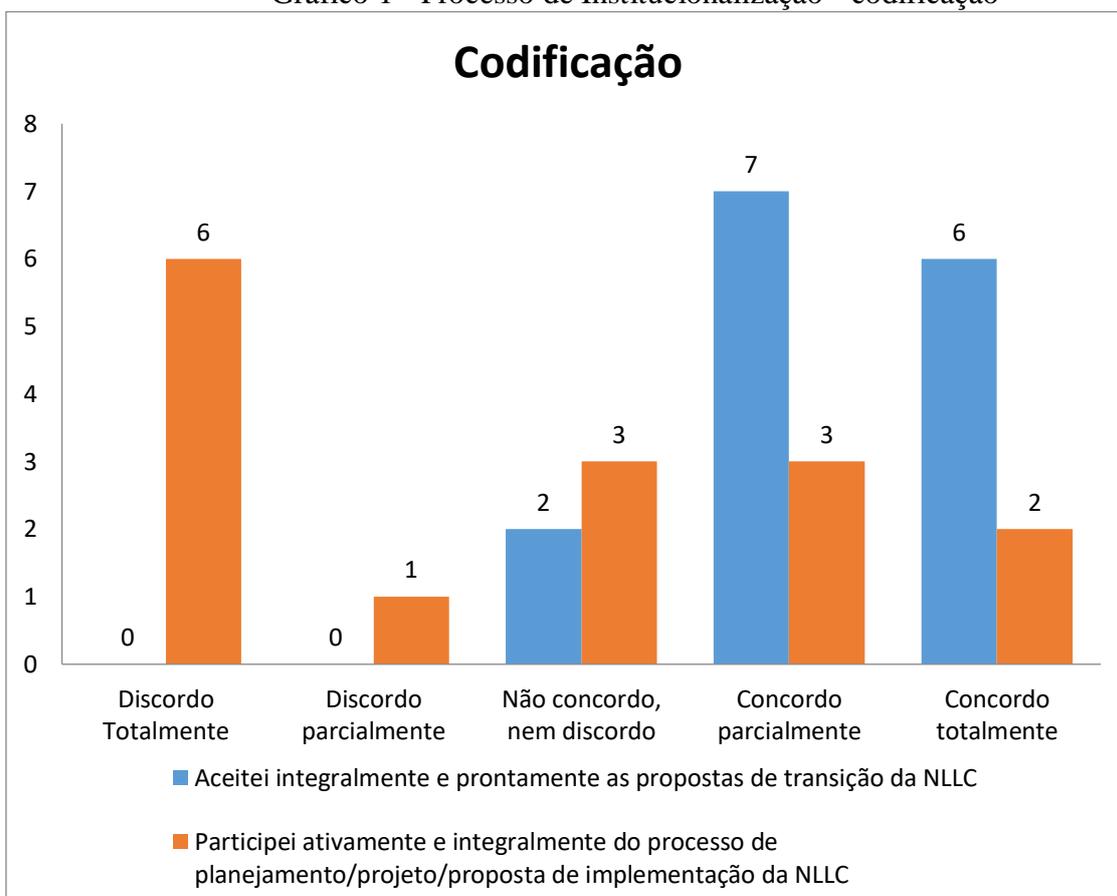
As perguntas seguintes já se referem a questões relacionadas às etapas de institucionalização. São apresentadas afirmativas fechadas, com 5 (cinco) alternativas de respostas, graduadas na escala Likert, onde 1 (um) significa “discordo totalmente” e 5 (cinco) significa “concordo totalmente”.

4 ANÁLISE DOS RESULTADOS

4.1 PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO - CODIFICAÇÃO

Para avaliar a etapa inicial do processo de institucionalização, a partir da codificação - sistematização de normas e práticas - foram feitas 2 (duas) perguntas aos servidores envolvidos no processo de transição das leis licitatórias com a finalidade de identificar a aceitação e participação do grupo no processo.

Gráfico 1 - Processo de Institucionalização - codificação



Fonte: Elaborada pela autora (2024).

Considerando que o marco de transição ocorreu há quase 1 (um) ano e que dos 15 respondentes 1 (um) está exercendo a função no processo licitatório há menos de 6 (seis) meses, infere-se que este servidor não participou da fase de propostas de transição da NLLC. A primeira proposição “Aceitei integralmente e prontamente as propostas de transição da NLLC”, de acordo com as respostas, em sua maioria, foi favorável à proposta de mudança. Um total de 87% concordou. Os outros 13% não concordaram, nem discordaram.

Entretanto, quando questionados sobre a participação ativa e integral do processo de planejamento/projeto/proposta de implementação, observa-se que quase metade dos

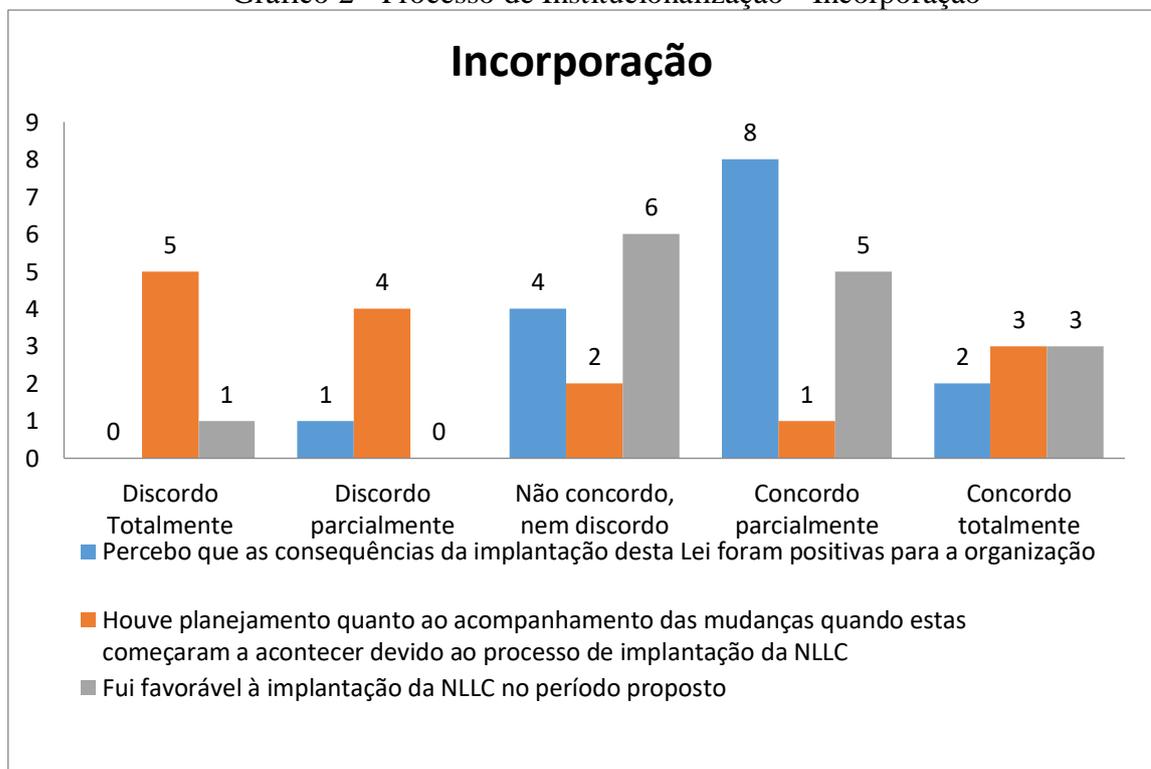
respondentes, 47% deles, informaram que não contribuíram nessa fase do processo, considerando que 3 (três) respostas, 20% dos servidores, foram indiferentes à afirmativa, cabe considerar que alguns dos respondentes não estavam na função nessa etapa do processo de transição, conforme respostas do gráfico 1.

Percebe-se, a partir das respostas apresentadas, que a proposta de mudança para a Nova Lei de Licitações e Contratos não gerou resistência por parte dos servidores da SAP, mas, porém, a Secretaria não contou com a participação ativa e integral de parte dos servidores no planejamento/projeto/proposta de implementação da NLLC.

4.2 PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO - INCORPORAÇÃO

Quanto ao estágio de Incorporação do processo de institucionalização, realizou-se 3 (três) perguntas, a fim de identificar a habitualização do processo de mudança pelos servidores. Destaca-se a visão negativa quanto aos resultados da mudança, apesar de ter havido planejamento para acompanhar o processo de transição ocorrida desde seu início, os servidores se disseram contrários ao período proposto para implantação da NLLC, conforme gráfico 2.

Gráfico 2 - Processo de Institucionalização - Incorporação



Fonte: Elaborada pela autora (2024).

De acordo com os respondentes, quando perguntados se perceberam que a implantação da NLLC gerou consequências positivas para a organização, 67% deles concordaram, 27% não souberam responder, e somente 7% deles negaram ter percebido consequências positivas após a implantação desta lei. Ainda que a resposta neutra “não concordo, nem discordo” esteja apresentando um número expressivo comparado ao total de respondentes, sobre a percepção de consequências positivas, nota-se que os demais respondentes quase que na totalidade concordaram com essa afirmativa, mesmo sem ter havido planejamento para acompanhar as mudanças, de acordo com os respondentes.

A seguinte proposição está relacionada ao planejamento quanto ao acompanhamento das mudanças, no momento que foram acontecendo, em razão da implantação da nova lei. Um percentual de 60% dos respondentes discordou que houve esse planejamento; 13% não souberam responder, e para 27% houve planejamento para acompanhar as mudanças.

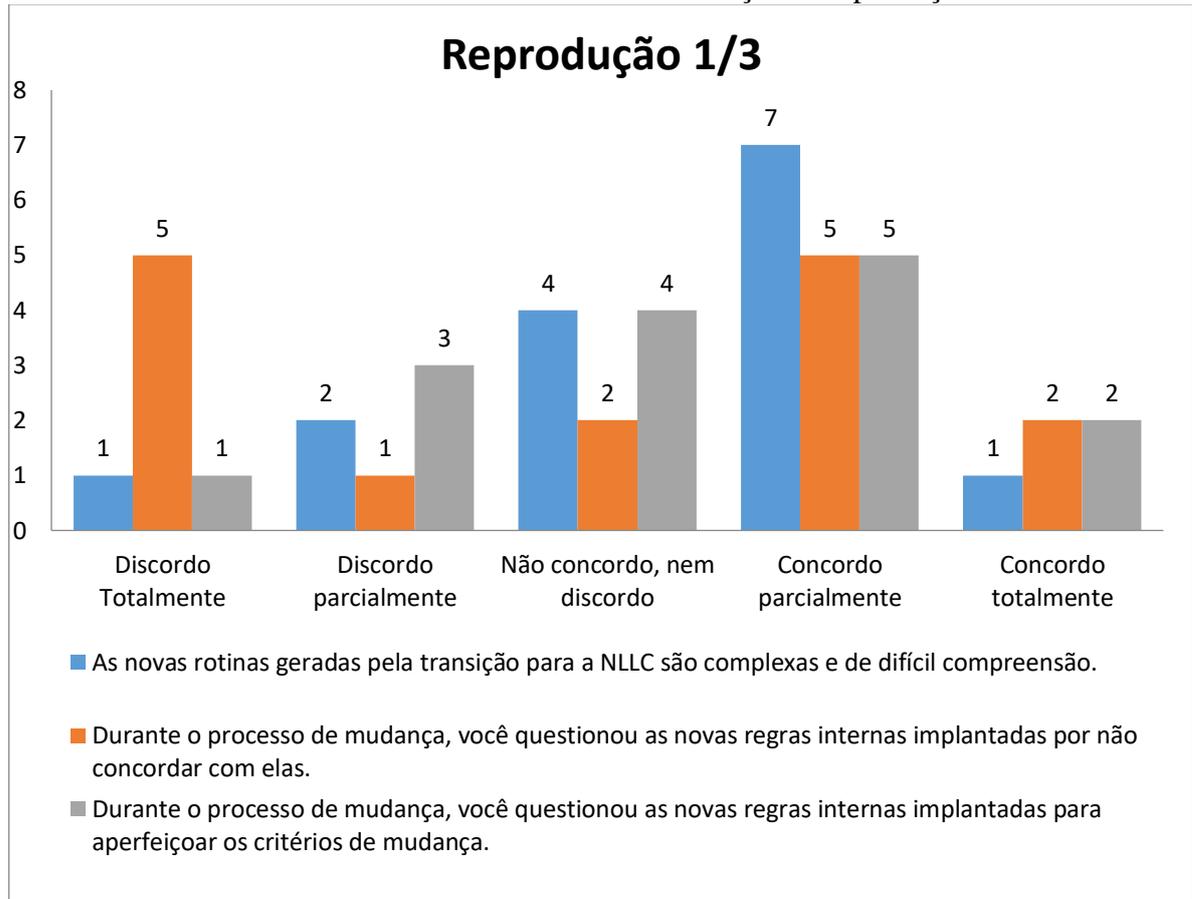
A terceira proposição, referente ao estágio de incorporação do processo de institucionalização, tratou do período proposto para implantação da Lei nº 14.133/2021, na qual 53% dos respondentes disseram ter sido favorável; 40% deles disseram não ser favorável, nem contrário; e apenas 7% responderam não ser favorável a implantação no período proposto.

4.3 PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO - REPRODUÇÃO

Esse estágio da institucionalização, de reprodução, os processos estão sendo objetificados⁵ e para identificar de que forma essa etapa se deu no órgão, observando a participação e a interação dos servidores na criação das regras e reprodução de rotinas, tanto como indivíduo quanto como grupo, foram realizadas 8 (oito) questões. Para melhor visualização e análise dividiu-se em 3 (três) gráficos, 3, 4 e 5.

⁵objetificação - momento em que a norma passa a ser generalizada pelo seu significado intrínseco à estrutura normativa, difundindo-a entre todos os membros que fazem parte da organização. (TOLBERT; ZUCKER, 1999)

Gráfico 3 - Processo de Institucionalização – Reprodução 1/3



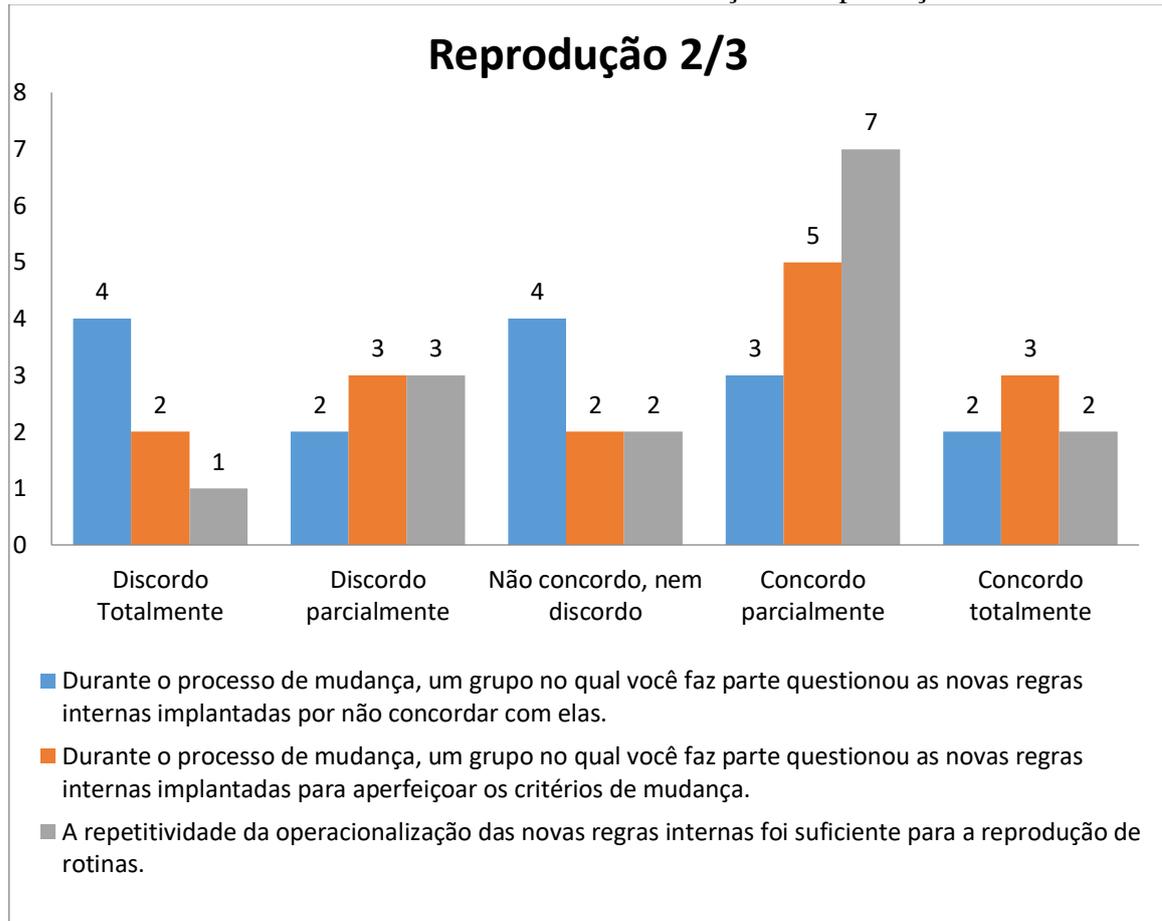
Fonte: Elaborada pela autora (2024).

Ao observar-se o gráfico 3, nota-se que os respondentes consideraram as novas rotinas complexas ou de difícil compreensão. A proposição “as novas rotinas geradas pela transição para a NLLC são complexas e de difícil compreensão”, mostrou que 53% concordam com a afirmativa; 27% não souberam responder; e para 20% dos respondentes as novas rotinas não são complexas e de difícil compreensão.

Os respondentes também foram perguntados se, durante o processo de mudança, questionaram as novas regras internas por não concordarem com elas: 47% dizem ter questionado por não concordarem com as novas regras; 40% não questionaram; 13% não souberam responder.

Quando os questionamentos sobre as novas regras internas tinham o objetivo de aperfeiçoar os critérios de mudança; 47% dos respondentes dizem ter questionado; 27% não souberam responder, e outros 27% dizem não ter feito questionamentos com essa finalidade.

Gráfico 4 - Processo de Institucionalização – Reprodução 2/3



Fonte: Elaborada pela autora (2024).

As propositivas seguintes, gráfico 4, referiam-se a percepção que o respondente teve a respeito do grupo/setor do qual faz parte, se este grupo fez questionamentos.

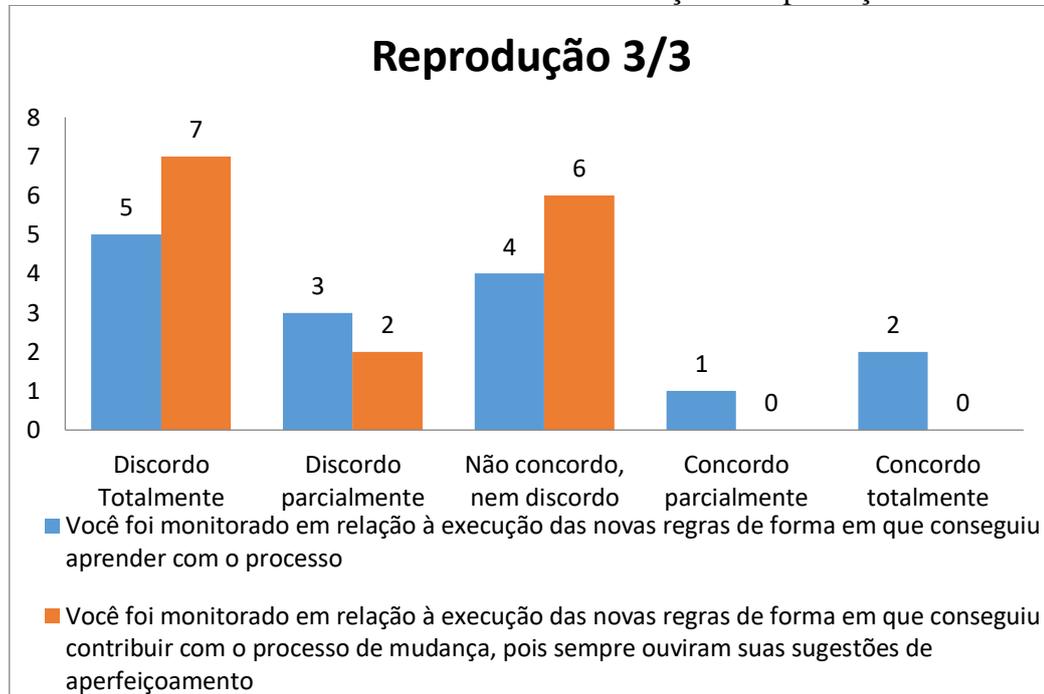
Quando o motivo do questionamento era em razão de não concordar com a nova regra interna, 33% dizem que perceberam que houve questionamento por parte do seu grupo; 40% dos respondentes dizem que seu grupo não questionou as novas regras por não concordar com elas; 27% não souberam responder.

Quando a finalidade do questionamento das regras internas era para aperfeiçoar os critérios de mudanças; houve questionamento por parte do seu grupo para 53% deles; não houve questionamentos por parte do seu grupo para 33% dos respondentes, os outros 13% não souberam responder.

Um número expressivo de respondentes entende que a repetitividade da operacionalização das novas regras internas foi suficiente para a reprodução de rotinas. Dos respondentes, 60% deles concordam com a proposição “A repetitividade da operacionalização

das novas regras internas foi suficiente para a reprodução de rotinas”. Já, 27% dos servidores discordam; e 13% não souberam responder.

Gráfico 5 - Processo de Institucionalização – Reprodução 3/3



Fonte: Elaborada pela autora (2024).

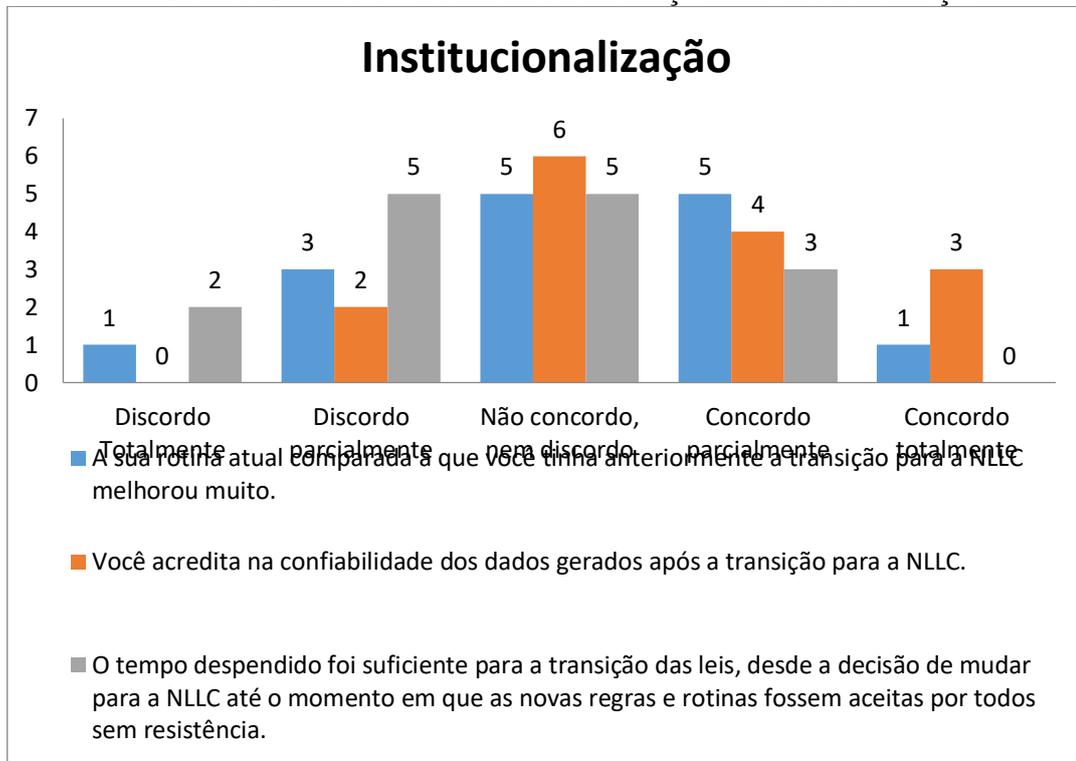
As propositivas seguintes questionaram os respondentes se foram monitorados na execução das novas regras de forma que conseguiram aprender com o processo: 53% deles discordaram que foram monitorados conseguindo aprender com o processo; 20% responderam concordar da afirmativa; 27% não souberam responder. E, se foram monitorados na execução das novas regras de forma que conseguiram contribuir com o processo de mudança, através de sugestões de aperfeiçoamento: 60% deles discordaram que conseguiram contribuir com o processo; 40% não souberam responder; não teve resposta concordante.

4.4 PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO

Nesse estágio da institucionalização os processos estão sedimentados. Para identificar como foram assimiladas as mudanças ocorridas com a NLLC foram feitas 3 (três) perguntas, cujas respostas apontam que houve melhora na rotina atual, comparada com a rotina que tinham antes da mudança legislativa, bem como apresentam uma segurança quanto aos dados gerados após a transição para a NLLC. Em contrapartida, os respondentes

entendem que o tempo utilizado para executar a transição da lei até a aceitação completa por todos os envolvidos não foi suficiente, conforme se observa no gráfico 6.

Gráfico 6 - Processo de Institucionalização - Institucionalização



Fonte: Elaborada pela autora (2024).

Ao perguntar se a rotina atual melhorou muito comparada à rotina de antes da transição para a NLLC, 27% discordaram; 33% não sabem; 40% concordam com a afirmativa. Os respondentes demonstraram segurança quanto à confiabilidade dos dados gerados após a transição para a nova legislação, apenas 13% não confiam; 40% não souberam responder; e 47% dizem acreditar na confiabilidade dos dados produzidos.

Na proposição a respeito do tempo despendido para a transição das leis, desde a decisão de mudar para a Lei nº 14.133/21 até o momento em que as novas regras e rotinas fossem aceitas por todos sem resistência, se esse tempo foi suficiente: para 47% dos respondentes foi insuficiente; 20% concordam que tenha sido tempo suficiente; 33% não souberam responder.

Foram realizadas perguntas complementares para compreender como alguns pontos específicos de alteração gerados pela nova lei foram absorvidos pelos servidores e se de alguma forma afetou em maior ou menor grau o processo de institucionalização da NLLC.

Entre os fatores investigados nas questões complementares estão: a resistência à mudança, a complexidade da nova legislação, a capacitação recebida para trabalhar com a

NLLC, as mudanças tecnológicas envolvidas e conclui-se com a percepção quanto a satisfação dos servidores com o processo de mudança.

Foram feitas 4 (quatro) perguntas a respeito da resistência à mudança com a finalidade de identificar como o servidor percebe o processo individualmente, a partir do seu grupo/setor, dos demais grupos/setores e se existe consistência na implementação da nova legislação na SAP.

Gráfico 7 - Questão relacionada à resistência à mudança



Fonte: Elaborada pela autora (2024).

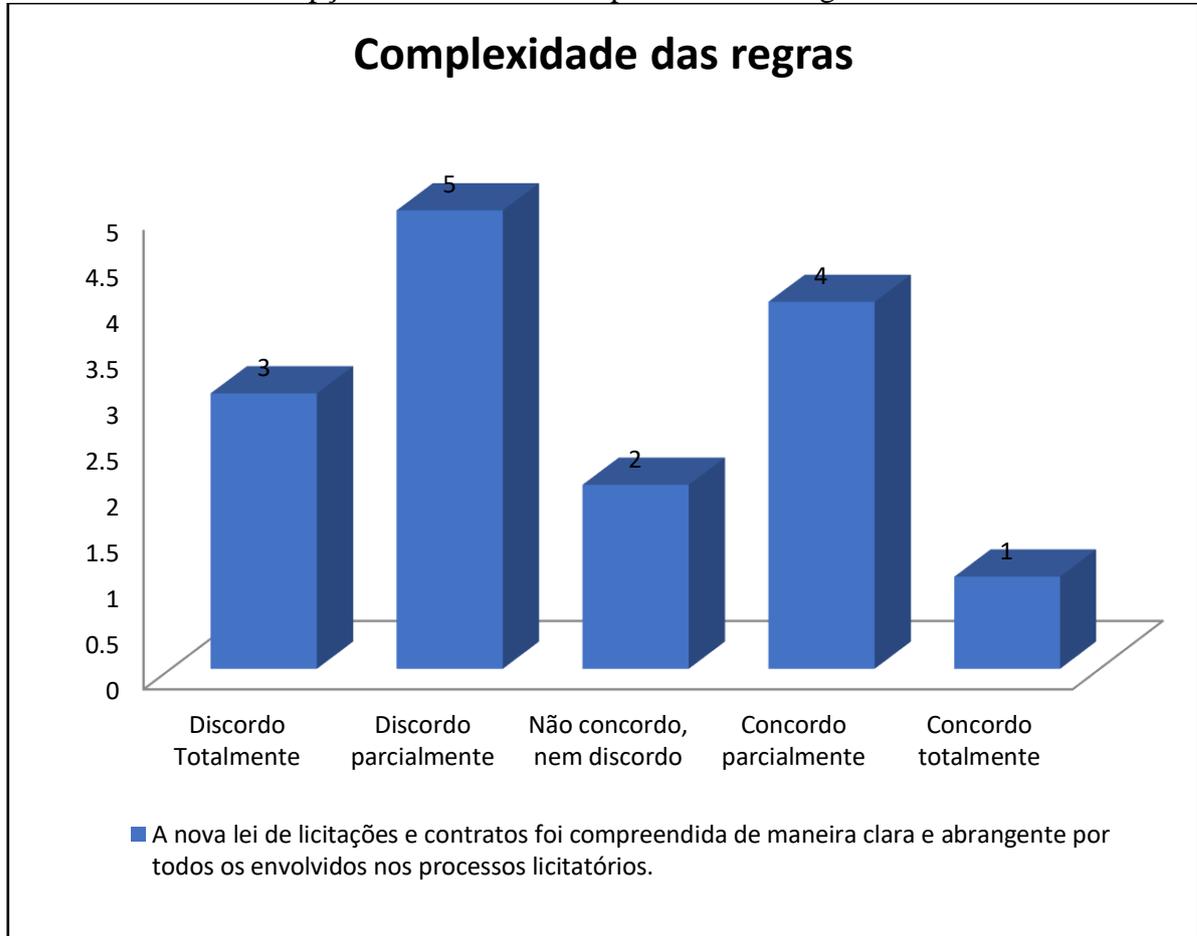
Conforme gráfico 7, 67% dos respondentes afirmaram que individualmente não tiveram resistência quanto à mudança, durante a transição das legislações, e os demais, 33% dos respondentes, disse que eles foram resistentes a mudança.

Quando perguntado sobre a resistência à mudança por parte dos demais colegas do seu setor, as respostas indicam que 40% dos respondentes não identificaram resistência por parte de seu grupo e outros 33% afirmam que seu grupo se mostrou resistente. Os demais, 27%, não souberam responder se seu setor mostrou-se ou não resistente à mudança.

Ao serem questionados sobre a resistência por parte dos demais setores, as respostas foram as seguintes: 47% afirmam que as equipes dos demais setores não mostraram-se resistentes à mudança; 40% perceberam resistência dos demais setores; e 13% não souberam responder.

Na afirmativa “a nova lei de licitações e contratos está sendo implementada de forma consistente em todos os setores da Secretaria” 40% dizem que não; outros 40% dizem que sim; 20% não souberam responder.

Gráfico 8 - Percepção relacionada à complexidade das regras da Lei nº 14.133/2021

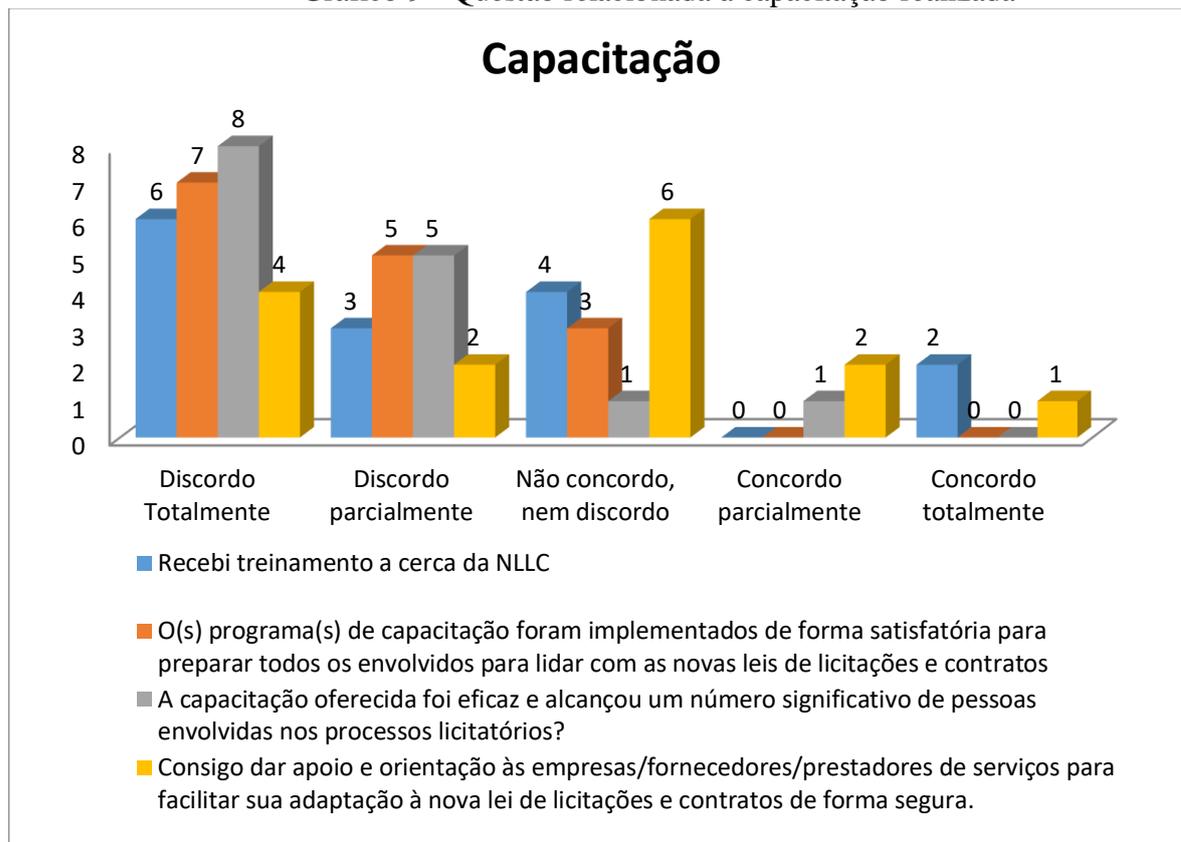


Fonte: Elaborada pela autora (2024).

A complexidade trazida pela Lei nº 14.133/2021 é um dos pontos debatidos por pesquisadores e estudiosos da nova lei, seja pelos desafios em implantá-la, pela amplitude gerada, também, pela unificação de leis, seja pela complexidade dos detalhes. Para identificar como os servidores da SAP compreenderam o regramento da nova lei foi realizada 1 (uma) pergunta, conforme gráfico 8.

A maioria dos respondentes, 53% entendem que a nova legislação não foi claramente compreendida e de forma abrangente pelos servidores envolvidos no processo de compras públicas; 33% deles discordam desse entendimento e percebem que a NLLC foi claramente compreendida e de forma abrangente; e 13% não souberam responder.

Gráfico 9 - Questão relacionada à capacitação realizada



Fonte: Elaborada pela autora (2024).

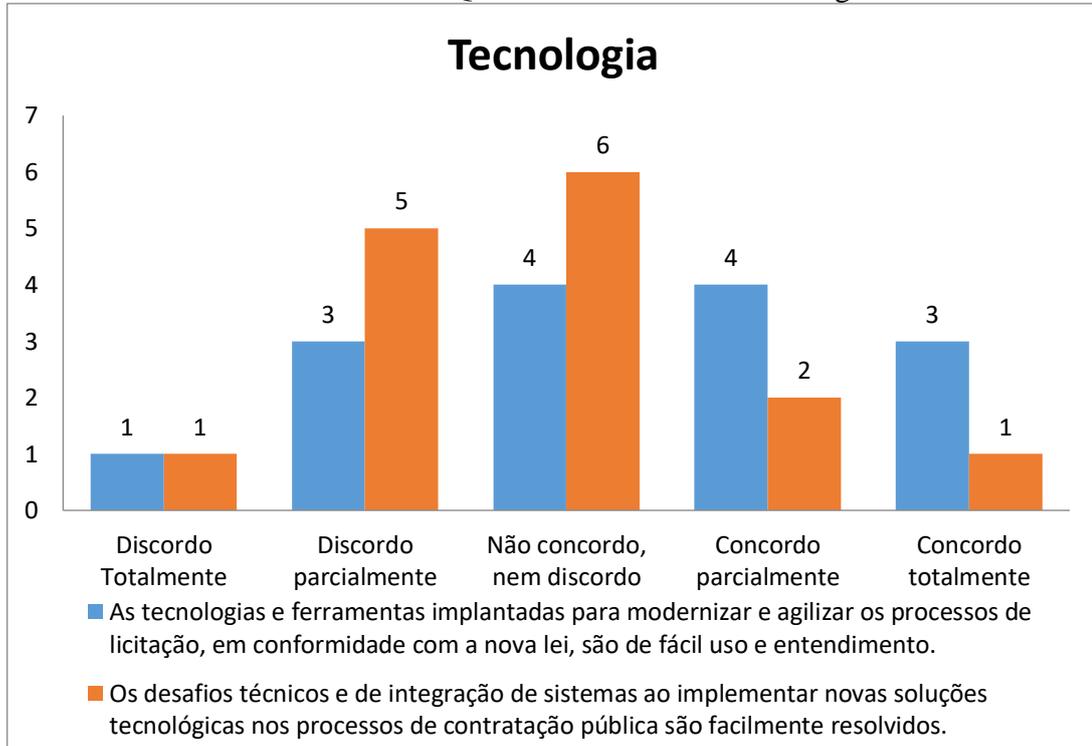
Outro questionamento foi referente ao treinamento recebido pelos servidores respondentes. Uma vez que a necessidade de capacitação é apontada pelos estudiosos como um dos principais desafios enfrentados pelos órgãos na adaptação da nova lei. Para analisar esse fator foram feitas 4 (quatro) perguntas, com respostas na gráfico 9, logo abaixo.

A primeira pergunta questiona se os servidores receberam treinamento acerca da NLLC. Do total de respondentes, 60% afirmaram não ter recebido; 13% disseram que tiveram treinamento; e 27% não responderam nem que sim, nem que não, indicando que, talvez, não tenha sido entendida muito bem a pergunta. Ressalta-se que o questionamento não restringia ao treinamento oferecido pela Secretaria, mas de maneira geral, a fim de identificar quantos dos envolvidos se capacitaram para aplicar a nova lei.

Quanto à capacitação implementada para todos os envolvidos, 80% dos respondentes afirmaram que o programa de capacitação não foi executado de forma satisfatória; ninguém discordou da afirmação; e 20% dos servidores não concordaram e nem discordaram. Da mesma forma, a maioria dos servidores, 87%, apontou que o treinamento oferecido não teve eficácia e alcance significativo de pessoas envolvidas; apenas 7% disseram que o treinamento foi eficaz e com alcance amplo; e 7% não souberam responder.

Questionados sobre a segurança em dar assistência a um grupo de *stakeholders* externos, formados por empresas, fornecedores e prestadores de serviços sobre a NLLC, as respostas mostram que 6 (seis) servidores tem segurança em dar o apoio necessário; 6 (seis) não sabem afirmar se conseguem ou não dar esse suporte; e 3 (três) foram categóricos em dizer que não conseguem.

Gráfico 10 - Questão relacionada à tecnologia



Fonte: Elaborada pela autora (2024).

O último fator analisado foi quanto às mudanças tecnológicas impulsionadas pela NLLC. Para identificar os desafios enfrentados pelos respondentes realizou-se 2 (duas) perguntas sobre a facilidade no uso das ferramentas tecnológicas e seu entendimento e se os desafios técnicos, referentes à esses recursos digitais implementados, são facilmente resolvidos. Conforme gráfico 10, a seguir, percebe-se que existe dificuldade no uso e no entendimento das ferramentas tecnológicas implantadas para 27% dos respondentes, entretanto para outros 47% dos servidores há facilidade no uso e entendimento das tecnologias; e 27% não souberam responder.

Quanto à facilidade em resolver os desafios técnicos e de integração de sistemas, condição gerada pela aplicação da nova lei, 40% das respostas mostram que os problemas não são facilmente resolvidos; 20% entendem que existe facilidade na resolução; e 40% não souberam responder.

Gráfico 11 - Questão relacionada à satisfação dos servidores com a NLLC



Fonte: Elaborada pela autora (2024).

Por fim, os servidores foram perguntados sobre seu nível de satisfação com a implementação da NLLC. E percebe-se que a nova lei ainda está longe de ser unanimidade entre os respondentes, mas não é rejeitada de um todo. Dos servidores que estão satisfeitos, houve 27% de respostas afirmativas mostrando estar totalmente satisfeito com a implementação da nova legislação; 20% discordam quanto à satisfação da implantação da NLLC, e a maioria, 53% dos respondentes, não tem opinião formada sobre a sua satisfação com a implementação da Lei nº 14.133/2021. Conforme gráfico acima.

4.5. DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

O processo de institucionalização, proposto por Burns e Scapens (2000), passa por estágios bem definidos frente às mudanças e seus efeitos nas organizações. A primeira etapa desse processo, codificação, na SAP mostrou-se, a partir das respostas apresentadas relacionadas à sistematização de normas e práticas para a implementação da nova lei, que não houve uma participação ativa dos respondentes no planejamento de forma a contribuir com o processo apesar da resistência pela transição legislativa.

A interpretação dos dados, quanto à proposta de mudança para a Nova Lei de Licitações e Contratos e sua aceitação, deve ser analisada a partir da imposição da decisão. A escolha pela mudança das leis não é discricionária, uma vez que a legislação deve ser seguida. A transição da Lei nº 8.666/1993 para a Lei nº 14.133/2021 teve um período inicial de dois anos, a partir de 1º de abril de 2021, e depois houve uma prorrogação do prazo até 30 de

dezembro de 2023. No entanto, cabe ressaltar que na SAP a determinação de quando seria realizada a mudança para a nova lei veio através de deliberação da Secretaria de Estado da Administração de Santa Catarina (SEA). Dessa forma, ocorreu independente da aceitação por parte dos servidores envolvidos no processo de compras públicas, tanto da SAP quanto dos demais órgãos subordinados ao Governo do Estado. Entretanto, como a primeira data de transição das leis foi prorrogada, os servidores tiveram mais tempo de preparar-se e capacitar-se para a mudança o que teve reflexo nas respostas apresentadas de serem favoráveis à transição das leis, não apresentando resistência por parte dos servidores da SAP.

Esse estágio de codificação demanda mudanças na organização, sob os aspectos formais, intencionais e revolucionários (BURNS; SCAPENS, 2000). Um exemplo de uma mudança sob esses aspectos é a imposição da Lei nº 14.133/2021 quanto aos agentes de contratação. A nova lei exige que os agentes de contratações, responsáveis diretos pelas compras públicas, sejam servidores do quadro efetivo da instituição, por tratar-se de um setor sensível. Dessa forma, a Secretaria precisou intencionalmente realizar algumas mudanças no quadro funcional do setor de licitações a fim de atender determinação legal, repercutindo em novas regras e rotinas. Uma forma de operacionalizar a codificação de novas práticas nas organizações pode ser através de treinamento (SANTOS et al., 2022).

No estágio de Incorporação do processo de institucionalização, cujo objetivo é identificar a internalização das mudanças pelos servidores da SAP, quando os envolvidos trazem significado aos procedimentos realizados incorporando regras e rotinas, observou-se, a partir da percepção dos respondentes, que as mudanças na organização foram positivas, evidenciando-se que as novas regras e normas foram sendo codificadas de maneira que o grupo entendesse e pudesse contribuir com a criação de novos hábitos e rotinas. Nessa fase de habitualização na qual uma prática ou estrutura é adotada como uma solução a um problema específico, de acordo com as respostas, a codificação de novas regras e práticas configurou-se na SAP de maneira orgânica, até porque nesse estágio, as práticas são ainda experimentais.

O terceiro estágio do processo de institucionalização é a reprodução, que envolve a padronização das práticas, podendo ser essa reprodução escolha consciente ou inconsciente (BURNS; SCAPENS, 2000). A reprodução das práticas ocorre porque as organizações, ao enfrentar pressões para se adequarem às normas e expectativas institucionais, buscam adotar práticas semelhantes. “A institucionalização de regras e de rotinas reproduzidas por meio dos comportamentos repetitivos dos atores individuais pressupõe que os padrões de comportamentos atuais sejam desassociados de suas circunstâncias históricas” (GUERREIRO et al., 2008, p. 58). Os servidores da SAP demonstraram-se divididos nessa etapa do processo,

pois, enquanto uma parte questionava as novas regras internas individualmente e por parte do grupo, possivelmente, resultante da conformidade às regras e normas já existentes e institucionalizadas na organização, outra parte dos servidores, sendo quase metade dos respondentes, não realizou questionamentos, o que numa perspectiva institucional pode ser entendido como produto da tendência de reprodução de novas normas coletivas do ambiente organizacional. Tolbert e Zuckert (2007) abordam essa dualidade como dois modelos distintos de ator social implícitos à maioria das análises organizacionais: i) indivíduos com comportamentos que seguem critérios de maximização da utilidade, suas ações são calculadas a partir dos custos e benefícios; e, ii) indivíduos que aceitam e seguem normas sociais, sem realizar uma reflexão ou sem apresentar resistência comportamental, sem questionar as mudanças, chamados de indivíduos sobresocializados. Os questionamentos no processo de institucionalização têm como resultado a reprodução de normas e regras que são entendidas como positivas para a organização ou, quando entendidas como negativas, não tendem a se manter passando por mudanças ou até mesmo sendo substituídas por outras. Pode-se observar, a partir das respostas, que os servidores reconheceram que as novas regras e rotinas são complexas e de difícil compreensão o que, conseqüentemente, resulta em questionamentos.

A criação de hábitos e rotinas passa pelo processo de repetição das ações (BURNS; SCAPENS, 2000). Ao longo do tempo e através da repetição, valores e normas são absorvidos e transformados em deveres sociais, guiando e ajustando o comportamento adequado, e definindo o padrão de conduta que valida a legitimidade das instituições (COUTINHO, 1989). Na SAP, os respondentes interpretaram que a repetitividade da operacionalização das novas regras internas foi suficiente para a reprodução de rotinas, característica primordial do processo de objetivação. No processo de objetivação, à medida que a prática ou estrutura demonstra eficácia, ela começa a ser adotada mais amplamente e se torna uma norma dentro do campo organizacional. Durante este estágio, as práticas são codificadas e formalizadas, ganhando uma aparência de objetividade.

Entretanto, os servidores disseram não terem sido monitorados em relação à execução das novas regras de forma em que conseguissem contribuir com o processo de mudança através de sugestões de aperfeiçoamento para o processo de mudança. É possível entender as respostas de duas formas: ou que a pergunta não foi claramente realizada/entendida, pois apresenta duas afirmativas que podem ter respostas distintas, como, podendo ter sido monitorados e não tendo voz no processo ou não ter sido monitorado. Outra forma de entender as respostas apresentadas é de que, nesse estágio, novamente, não houve a

participação dos servidores no processo decisório da implementação da nova lei junto à Secretaria, restringindo-os apenas ao campo da ação.

O estágio final do processo de institucionalização é caracterizado pela sedimentação das práticas, quando se tornam totalmente institucionalizadas. Nesse ponto, essas práticas são adotadas como normas estabelecidas e raramente contestadas, quando profundamente enraizadas nas rotinas organizacionais e nas expectativas sociais, os processos demonstram estar plenamente sedimentados. “Quanto mais institucionalizadas as rotinas, mais prontamente elas eram transmitidas aos novos empregados” (TOLBERT; ZUCKER, 2010, p. 203). Partindo desse entendimento, de acordo com as respostas apresentadas pelos servidores da SAP, as práticas adotadas em razão da nova lei de licitações e contratos ainda estão em processo de aperfeiçoamento e, portanto, as novas regras e normas não se mostraram totalmente sedimentadas.

A partir das respostas apresentadas nos blocos que apresentam os estágios de institucionalização, de acordo com o modelo de Burns e Scapens (2000), ficou evidenciado que, na SAP, o processo ainda está sendo implementado, mais precisamente, encontra-se no estágio de incorporação e reprodução das novas regras e normas geradas pela nova lei de licitações e contratos na instituição.

As perguntas complementares tinham como finalidade identificar fatores que pudessem influenciar no processo de institucionalização da NLLC e os efeitos provocados por esses fatores. As questões exploram áreas como a resistência à mudança, a complexidade da nova legislação, a preparação para lidar com a nova legislação, as mudanças tecnológicas necessárias e a satisfação dos funcionários com o processo de mudança e foram elaboradas a partir de apontamentos de outros estudos (SANTOS et al., 2000; BEUREN E OLIVEIRA, 2012; SANTIAGO E CALIMAN, 2019; FRANÇA et al., 2022; CRUZ, 2023) que também tinham como foco o processo de institucionalização.

Os resultados apontam para um cenário onde a nova legislação não enfrentou resistência significativa, tanto individual quanto coletiva, entretanto em razão da complexidade da lei somada à insuficiência de capacitação adequada identificou-se que uma pequena parte dos servidores mostrou-se resistente à transição legislativa. Essa resistência à mudança também pode ser observada na percepção dos servidores quanto à implementação da nova lei de forma consistente em todos os setores da Secretaria, que dividiu os respondentes de maneira equilibrada, alguns servidores concordando com a afirmativa e outros, na mesma proporção, discordando. O fato da nova lei não ter sido compreendida de maneira clara e abrangente por todos os envolvidos nos processos licitatórios, de acordo com as respostas, também contribui para que o as novas regras e normas na Secretaria demore mais tempo para avançar para a fase de institucionalização, na qual os novos hábitos e rotinas estão sedimentados.

Ao observarmos a percepção desses servidores na questão de capacitação, evidencia-se que falta capacitação e que esta seja realizada de forma satisfatória a ponto de os servidores realizarem suas atividades de forma segura e, que com isso, eles também possam auxiliar os *stakeholders* envolvidos nos processos de compras e contratações públicas. Os próprios estágios de incorporação e reprodução fazem com que os indivíduos realizem entre si essa troca de conhecimento que resulta na evolução para institucionalizar as novas regras e rotinas, porém, quando não há uma segurança do que está sendo executado, também interfere no processo de compartilhamento de conhecimento. Ainda que, os desafios tecnológicos sejam entendidos como de fácil uso e acesso, uma parte dos servidores discorda, isso contribui para a hesitação na adoção plena da NLLC. Há que se esclarecer que a criação e manutenção técnica, bem como atualizações necessárias, dos sistemas eletrônicos utilizados pelos servidores da SAP para as compras públicas são de responsabilidade de terceiros, instituições externas à Secretaria.

Para uma implementação bem-sucedida da NLLC observa-se a necessidade de manutenção dos esforços para a formação continuada do capital intelectual envolvidos nos processos de compras públicas, treinamento do seu ativo humano direcionado para a nova legislação, comunicação clara e suporte tecnológico robusto para superar os desafios e de fato sedimentar as novas normas e regras, efetivando a institucionalização.

5 CONCLUSÃO

O presente estudo teve como objetivo analisar o processo de institucionalização da Lei nº 14.133/2021 de Licitações e Contratos (NLLC) em uma Secretaria de Estado de Santa Catarina, segundo as percepções dos servidores, sob a luz da teoria institucional, com foco na Velha Economia Institucional. Para tanto, buscou-se alcançar o objetivo através da aplicação de um questionário direcionado aos servidores da SAP que tem relação com o processo de compras públicas. Dessa forma, foram identificados fatores que influenciaram negativamente a institucionalização da NLLC como, a resistência à sua implantação e a falta de (melhor) capacitação, o que contribuem para que o estágio de institucionalização não esteja ainda sedimentado na Secretaria, ainda está no estágio de Reprodução, no qual as normas e regras são integrados sejam repetidos até tornarem novos hábitos e rotina.

Nessa trajetória, foi possível perceber que o processo de planejamento e treinamento de servidores apresentou fragilidades, resultando em indícios de resistência, seja em função da falta de conhecimento do processo, ou pelo apego à rotina e procedimentos vigentes no período de transição da legislação. Diversos respondentes não se mostraram confiantes no desenvolvimento de suas atividades, alegando sentir-se mais seguros quando estão sendo monitorados.

Para finalizar, destaca-se que esta monografia apresenta algumas limitações, como a análise generalizada da organização na identificação das práticas e estrutura social da SAP como instituição, o que não está errado considerando o conceito de Tolbert e Zucker (1983). Porém, entendeu-se durante a avaliação dos dados coletados que uma análise mais setorizada poderia apresentar um resultado diferente do mesmo processo em razão do grupo respondente ser bastante heterogêneo em suas funções e no que tange às exigências da NLLC.

Haja vista que determinadas alterações e inovações afetam de maneira mais direta, diferentes setores específicos do processo licitatório. As inovações tecnológicas e a integração dos sistemas para funcionamento da modalidade de licitação PE, por exemplo, são percebidas em maior grau pelos respondentes do setor de licitações em comparação aos setores demandantes dos processos de compras públicas, uma vez que todas as demandas de compras e contratações da Secretaria, dependentes dos recursos do FUPESC, convergem no setor de licitações.

Outro fator que extrapolou a aplicação do questionário e que tem relevância para o resultado do processo de institucionalização foi a alternância de servidores em determinados setores durante o processo de transição da legislação que afetam o processo de institucionalização, possível de ocorrer em qualquer organização, e assim, sugere-se um estudo com ferramentas metodológicas que possam analisar esses fatores em conjunto.

Ademais, outra limitação refere-se ao fato da nova Lei de Licitações e Contratos ainda ser bem recente, sua implementação ainda está em curso e alguns aspectos da lei dependem de regulamentação estadual, o que aumenta a sua complexidade.

Apesar das limitações identificadas, e de outras que podem ser apontadas, considera-se que os objetivos propostos foram alcançados e que este estudo permitiu analisar o processo de institucionalização da Lei nº 14.133/2021 de Licitações e Contratos (NLLC) em uma Secretaria de Estado de Santa Catarina, segundo as percepções dos servidores, sob a luz da teoria institucional, com foco na Velha Economia Institucional.

Futuras pesquisas poderiam ser realizadas considerando a institucionalização da Nova Lei de Licitações e Contratos em empresas fornecedoras dos entes públicos, uma vez que o processo de institucionalização ocorre tanto em organizações públicas quanto privadas, e em contexto macro quanto em micro. O processo avaliado neste trabalho, impulsionado pela mudança legislativa, torna-se fator propulsor para outros processos de institucionalização, ao observarmos como a iniciativa privada, empresas fornecedoras de produtos e serviços aos órgãos públicos, também é impelida a arranjos estruturais específicos para se adequar a novas estruturas sociais, como políticas formais de contratação, cargos e funções associadas à equidade de gêneros, entre outros. Essas novas práticas e procedimentos podem ser objetos de análise sob a ótica da Teoria Institucional. Da mesma forma, o estudo pode ser aplicado em outras organizações públicas que podem apresentar estruturas e resultados diferentes no processo de institucionalização da mesma lei.

REFERÊNCIAS

- AMORIM, V. Definição da modalidade de licitação para contratação de obras e serviços de engenharia na nova Lei de Licitações. Nova Lei Licitação, 2022. Disponível em: <https://www.novaleilicitacao.com.br/2021/05/21/definicao-da-modalidade-de-licitacao-para-contratacao-de-obras-e-servicos-de-engenharia-na-nova-lei-de-licitacoes/> Acesso em 12 fev 2024
- ANDERSON, R. D.; ARROWSMITH, S. The WTO regime on government procurement: past, present and future. In: ARROWSMITH, S.; ANDERSON, R. D. (Eds.). The WTO regime on GP: challenge and reform. Cambridge University Press: Cambridge, UK, 2011. p. 3-58.
- ANDERSON, R. D.; ARROWSMITH, S. **The Anatomy of the Modern State: The Evolution of the Role of Bureaucracies in the Modern State.** 2011
- ARAÚJO, A. Por que os pequenos municípios têm receio do pregão eletrônico? **Rota Jurídica**, 2023. Disponível em: <https://www.rotajuridica.com.br/artigos/por-que-os-pequenos-municipios-tem-receio-do-pregao-eletronico/> Acesso em: 18 maio 2023
- ARROWSMITH, S. Government Procurement in the WTO. The Hague: Kluwer Law International, 2003.
- ATAIDE, G. **O conceito de reificação em História e Consciência de classe, de Georg Lukács.** 2020. 102f. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2020.
- BARBOSA NETO, J. E.; DOUGLAS COLAUTO, R. TEORIA INSTITUCIONAL: Estudo bibliométrico em Anais de congressos e periódicos científicos. **ConTexto - Contabilidade em Texto**, Porto Alegre, v. 10, n. 18, p. 63–74, 2010. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/ConTexto/article/view/13372>. Acesso em: 22 maio 2024.
- BEUREN, I., OLIVEIRA, E. Processo de institucionalização de hábitos e rotinas de controladoria: Um estudo de caso em empresa familiar. **Revista Ambiente Contábil** - Universidade Federal do Rio Grande do Norte - ISSN 2176-9036, América do Norte, 4, out. 2012. Disponível em: <http://atena.org.br/revista/ojs-2.2.3-06/index.php/Ambiente/article/view/1367/1255>. Acesso em: 30 Maio 2024.
- BERGER, P. L., LUCKMANN, T. **The social construction of reality: a treatise in the sociology of knowledge.** New York: Doubleday Anchor Books, 1967.
- BORGES, F. Q., & BORGES, F. Q. Teoria Institucional: uma contribuição para a gestão pública do desenvolvimento. **Revista Ciências Humanas**, 2021, 14(1). <https://doi.org/10.32813/2179-1120.2021.v14.n1.a759>
- BOSELLI, F. In: FORTINI, C; OLIVEIRA, R. S. L.; CAMARÃO, T. (Coords). **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos.** Volume 2. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2022, p. 110.
- BUCCOLO. M. O pregão eletrônico e o pregoeiro à luz da nova Lei de Licitações e Contratos. **Revista Consultor Jurídico**, 2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-abr-20/marcia-buccolo-pregao-eletronico-pregoeiro-nllc> Acesso em: 20 abril de 2023.
- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.
- _____. EBC. Empresa Brasil de Comunicação. **Brasil tem 49 municípios com mais de 500 mil habitantes.** Brasília, DF, ago. 2021. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2021-08/brasil-tem-49-municipios-com-mais-de-500-mil-habitantes> Acesso em: 17 jan. 2024.
- _____. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, DF, Diário Oficial da União, 21 de junho de 1993.

_____. Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Brasília, DF, Diário Oficial da União, 17 de julho de 2002.

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

_____. Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013. Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Brasília, DF, Diário Oficial da União, 23 de janeiro de 2013.

_____. Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC). Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 ago. 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112462.htm. Acesso em: 20 jun. 2024.

_____. Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1º jul. 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113303.htm. Acesso em: 20 jun. 2024.

_____. Ministério da Economia. **Boletim de Compras Governamentais**: Análise das Compras Governamentais no Brasil em 2020. Brasília, abril de 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/boletim-de-compras-governamentais>. Acesso em: 12 de maio de 2023.

_____. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Institui novo marco legal das licitações e contratações públicas. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2 abr. 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114133.htm. Acesso em: 20 jun. 2024.

_____. IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Sistema de Contas Nacionais**: Brasil. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9088-produto-interno-bruto-dos-municipios.html?=&t=o-que-e>. Acesso em: 07 de maio de 2023.

_____. Medida Provisória nº 1.167, de 30 de março de 2023. Altera a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, que institui novo marco legal das licitações e contratações públicas. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 31 mar. 2023. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/mpv/mpv1167.htm. Acesso em: 20 jun. 2024.

_____. TCU. Tribunal de Contas da União. **Licitações & Contratos**: Orientações e Jurisprudência do TCU / Tribunal de Contas da União. 5ª Edição, Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência, 2023.

BURNS, J.; SCAPENS, R. W. **Conceptualizing management accounting change**: an institutional framework. *Management Accounting Research*, v. 11, p. 3-25, 2000.

CABRAL, F G. In: SARAI, Leandro (org). **Tratado da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativo comentada por advogados públicos**. 3ª Ed. São Paulo, Editora JusPodivm, 2023, p. 1044.

CALDAS, M., FACHIN, R., FISCHER, T. (Orgs. Brasil). CLEGG, S. R., HARDY, C., NORD, W. R., (Orgs. da edição original). **Handbook de Estudos Organizacionais** – Modelos de Análise e Novas Questões em Estudos Organizacionais, v 1, São Paulo: Atlas, 2007, 218-255.

CORRÊA, C. S. **Licitações e contratos administrativos**: uma abordagem prática. São Paulo: Atlas, 2019.

COSTA, D. Fase preparatória e planejamento na nova Lei de Licitações. **Revista Conjur**. 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-jun-30/debora-costa-fase-preparatoria-lei-licitacoes/> Acesso em: 25 mar 2024.

COUTINHO, W. S. **A institucionalização da gestão estratégica no Instituto Federal do Sudeste de Minas**. 146 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública em Rede Nacional). Rio Paranaíba, MG, 2018.

- CRUZ, S. R. B. **Lei 14.133/2021 Licitações e Contratos Administrativos**: Um estudo de caso nas discussões e desafios da sua aplicabilidade nos municípios de médio porte no Sertão Paraibano. Disponível em: <https://repositorio.ufpb.br/jsui/handle/123456789/27364> Acesso em: 26 maio 2024.
- DA SILVA, C. A., OLIVEIRA, C. H., LIMA, T. L. A nova Lei de Licitação (14.133/2021) – Os impactos na administração pública municipal. In.: **Revista Nativa Americana de Ciências, Tecnologia & Inovação – RNaCTI**. v.2, n.1, p. 238-245, 2022.
- DIMAGGIO, P. J., POWELL, W. The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. **American Sociological Review**, vol. 48, no. 2, 1983, pp. 147-160.
- FERNANDES, A. L., OLIVEIRA, A. G. de. (2015). Compras na Administração Pública: o Pregão Eletrônico como Instrumento de Eficiência diante das Modalidades da Lei nº 8.666/93. **Revista Controle - Doutrina E Artigos**, 13(1), 262–283. <https://doi.org/10.32586/rcda.v13i1.31>
- FILHO, M. J. C.A. A Nova Lei de Licitações e os objetivos das contratações públicas. São Paulo: **Schiefler Advocacia**, 2021. Disponível em: <https://schiefler.adv.br/nova-lei-de-licitacoes/> Acesso em: 19 jun. 2024
- FRANÇA, M. C. L., BRAGA, M. E. A. M., CARVALHO, K. M., LIMA, C. N., A., & Sarmiento Silva, R. Dificuldades dos municípios na institucionalização da Nova Lei de Licitações e Contratos. **Revista Concilium**, 22(6), 431–452. 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.53660/CLM-548-632>
- FREITAS, M. M., SILVA, L. C., VICENTE, E. F. R.; ROSA, F. S., SANTOS, R. R. A Evolução do Conceito de Governança Pública: o futuro tecnológico. **Revista Prospectus - Perspectivas Qualitativas Em Contabilidade E Organizações**, 2(2), 33–62. 2022. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/index.php/prosp/article/view/63997>
- GIDDENS, A. **A Constituição da Sociedade**: Bases da Teoria da Estruturação. Martins Fontes, 2005.
- GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.
- GUERREIRO, R. et al. O entendimento da contabilidade gerencial sob a ótica da teoria institucional. **Revista Organizações & Sociedade**, v. 12, n. 35, p. 91-106, 2005.
- GUERREIRO, R.; FREZATTI, F.; CASADO, T. Em busca de um melhor entendimento da contabilidade gerencial através da integração de conceitos de psicologia, cultura organizacional e teoria institucional. **Revista de Contabilidade e Finanças – USP**, XVII (3): 7-21. 2006a
- GUERREIRO, R.; FREZATTI, F.; LOPES, A.B.; PEREIRA, C. A. O entendimento da contabilidade gerencial sob a ótica da teoria institucional. **Revista Organizações & Sociedade**, 12 (35): 91-106. 2006b
- GUIMARÃES, Edgar. Compras públicas no Brasil: avanços e desafios. **Revista de Administração Pública**, v. 52, n. 2, p. 189-207, mar./abr. 2018.
- JUSTEN FILHO, M. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. São Paulo: Dialética, 2010.
- JUSTEN FILHO, M. **Comentários à lei de licitações e contratos**. 15 ed., São Paulo: Dialética, 2012, p. 61.
- JUSTEN FILHO, M. **Comentários à lei de licitações e contratos**. 18. ed. rev. amp. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2019, p. 208.
- KELMAN, S. **Procurement and Public Management**: The Fear of Discretion and the Quality of Government Performance. Washington, DC: Brookings Institution Press, 1990.
- LIKERT, R. (1932). A technique for the measurement of attitudes. **Archives of Psychology**, 22 (140), 1932, p. 1-55.
- MEIRELLES, A. M. **A formação de estratégias no sistema bancário brasileiro**: modelo teórico e evidências empíricas. 414 f. Tese (Doutorado em Administração). Faculdade de Ciências Econômicas da UFMG, Belo Horizonte, 2003.

- MELLO, C. A. B. **Curso de Direito Administrativo**. 34ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2017.
- MEYER, J.; ROWAN, B. Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. In: **The American Journal of Sociology**, Vol. 83. 1977. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/2778293>>. Acesso em: 20 mar 2024
- MILECH, M. S.; FERNANDES, A. D. O agente de contratação como servidor efetivo na Lei 14.133/2021: Norma geral de cunho constitucional. In.: **Direito Público**, 2022
- MUSGRAVE, R.A. **The Theory of Public Finance**. New York. McGraw-Hill, 1958
- NASCIMENTO, G. C., RODRIGUES, V. J. R. J., & MEGLIORINI, E. Conceitos da teoria institucional: fonte propulsora de evolução para a gestão de desempenho. *Anais Do Congresso Brasileiro De Custos - ABC*. 2010. Disponível em: <https://anaiscbc.emnuvens.com.br/anais/article/view/761> Acesso em: 03 abril 2024
- NELSON, R., WINTER, S. **An Evolutionary Theory of Economic Change**. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1982.
- NIEBUHR, J. M. **Princípio da Isonomia na Licitação Pública**, 1. ed. Florianópolis: Obra Jurídica, 2000.
- NIEBUHR, J. M. **Licitação Pública e Contrato Administrativo**. 2. ed. Rev e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2012.
- NIEBUHR, J. M. **Licitação Pública e Contrato Administrativo**. 2. ed. rev. amp. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 33
- OLIVEIRA, R. V. **A configuração assimétrica do federalismo brasileiro**. 245 f. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.
- OLIVEIRA, M. F. **Metodologia científica**: um manual para a realização de pesquisas em Administração. Catalão: UFG, 2011. 72 p.
- OLIVEIRA, V. G. M. **Em que medida é efetivo o tratamento diferenciado conferido às microempresas e empresas de pequeno porte em licitações públicas?** 52 f. Monografia de especialização (Pós-graduação em Controle Externo e Governança Pública) – Instituto Brasiliense de Direito Público, Goiânia, 2017.
- PAIM TERRA, A. C. Compras Públicas Inteligentes: uma proposta para a melhoria da gestão das compras governamentais. IN: **Repositório da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP)**, 2018-05.
- PETERS, B. G. **Institutional Theory in Political Science: The 'New Institutionalism'**. 2. ed. London: Continuum, 2005.
- REIS, L. G. **A influência do discurso no processo de mudança da contabilidade gerencial**: Um estudo de caso sob o enfoque da teoria institucional. 187 f. Tese (Doutorado em Contabilidade) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.
- RIBEIRO, C. G.; JÚNIOR, E. I. O Mercado de Compras Governamentais Brasileiro (2006-2017): mensuração e análise. **Ipea** – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Ipea, 2019. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9315/1/td_2476.pdf. Acesso em: 20 fev. 2022.
- RICHARDSON, M. **Fundamentos da metodologia científica**. São Paulo, 1999.
- RICHARDSON, R. J. Pesquisa social: métodos e técnicas. São Paulo: Editora Atlas, 1999.
- RODRIGUES, R. B. Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Principais mudanças. São Paulo: Expressa, 2021

SANTA CATARINA. Lei Complementar no 741, de 12 de junho de 2019. (2019). Dispõe sobre a estrutura organizacional básica e o modelo de gestão da Administração Pública Estadual, no âmbito do Poder Executivo, e estabelece outras providências. Diário Oficial do Estado de Santa Catarina, 13 jun. 2019.

_____. Decreto Estadual nº 153, de 24 de junho de 2019. (2019) Altera o art. 73 do Decreto nº [2.617](#), de 2009, que aprova o Regulamento Geral para Contratação de Materiais, Serviços, Obras e Serviços de Engenharia, no âmbito do Sistema Administrativo de Gestão de Materiais e Serviços (SAGMS), e estabelece outras providências. Diário Oficial do Estado de Santa Catarina. 24 jun 2019.

_____. SEFAZ SC. Secretaria da Fazenda de Santa Catarina. **Resumo do Balanço Geral 2023**. Florianópolis. 2024. Disponível em: <https://www.sef.sc.gov.br/transparencias/balanco-geral-do-estado> Acesso em 05 maio 2024.

SANTIAGO, R. J. A.; CALIMAN, D. R. Fatores inibidores da Institucionalização do Orçamento: o caso de um grupo empresarial da Grande Vitória-ES. In.: **Revista de Contabilidade da UFBA**, Salvador-Bahia, v. 13, n. 1, p. 18-40, jan./abr. 2019

SANTOS, V.; et al. Institucionalização de hábitos e rotinas na implementação do sistema público de escrituração digital em uma prestadora de serviços contábeis. **Revista Enfoque: Reflexão Contábil**, vol. 41, núm. 1, 2022, Janeiro-Abril, pp. 147-163 Universidade Estadual de Maringá.

SCHEIN, E. H. **Organizational Culture and Leadership**. 3. ed., San Francisco: A Wiley Imprint, 2004.

SCHIEFLER, E. **Estatísticas do mercado público: as compras públicas representam 12% do PIB**. São Paulo: Schiefler Advocacia, 2022. Disponível em: <https://schiefler.adv.br/pib-nacional/> Acesso em: 13 mar. 2024

SCOTT, W. R.; MEYER, J. W. The organization of societal sectors. In: POWELL, W. W.; DIMAGGIO P. J. (Eds.). **The new institutionalism in organizational analysis**. Chicago: University of Chicago Press. 1991.

SENADO. **Medida provisória prorroga prazo de adequação à nova Lei de Licitações**. 2023. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2023/04/03/medida-provisoria-prorroga-prazo-de-adequacao-a-nova-lei-de-licitacoes> Acesso em: 19 mai 2023

SILVA, M. F.; MALMANN, C. H. As inovações da lei nº 14.133/2021 - (NOVA LEI DE LICITAÇÕES). **Revista Unitas**. nº 7 / Ano 2022 / p. 01-15

TEIXEIRA, A. F. **Gestão orçamentária e financeira: apostila**. — Brasília: ENAP, 2014. 65 p.

THEODORO, A. P.; ROSA, F. S. **Processo de implantação do Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP): Análise sobre a percepção de contadores públicos sobre o Sistema de Planejamento e Gestão Fiscal de Santa Catarina (SIGEF)**. 2017. 17 f. Monografia (Curso de Ciências Contábeis). UFSC, Florianópolis, 2017.

THORSTENSEN, V; et al. Brasil na OCDE: Compras Públicas. **Ipea** – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Ipea, 2021. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47061/1/S2100424_pt.pdf. Acesso em: 20 fev. 2022.

TOLBERT, P. S.; ZUCKER. L. G. A institucionalização da Teoria Institucional. **Handbook de Estudos Organizacionais** – Modelos de Análise e Novas Questões em Estudos Organizacionais, v 1, São Paulo: Atlas, 2007, 194 - 217.

VENDRUSCOLO, M. T.; DUTRA, A.; MUSSI, C. C. Avaliação de desempenho das compras públicas eletrônicas: seleção de referencial teórico e análise bibliométrica. **Revista JRG de Estudos Acadêmicos**, Brasil, São Paulo, v. 6, n. 12, p. 244–266, 2023. DOI: 10.5281/zenodo.7714352. Disponível em: <https://revistajrg.com/index.php/jrg/article/view/487>. Acesso em: 26 maio. 2024.

VENDRUSCOLO, M. T. **Compras públicas eletrônicas: avaliação multicritério de desempenho do pregão eletrônico em uma secretaria de Estado de Santa Catarina**. 2024. 190 f. Dissertação de Mestrado (Programa de Pós-graduação em Administração – PPGA). Unisul, Palhoça, 2024.

ZUCCOLOTTO, R., SILVA, G. M., EMMENDOERFER, M. L. Limitações e possibilidades de compreensão da utilização das práticas de contabilidade gerencial por perspectivas da Teoria Institucional. **Revista Base** (Administração e Contabilidade) da UNISINOS, vol. 7, núm. 3, julio-septiembre, 2010, pp. 233-246

ZOCKUN, C. Z., CABRAL, F. G. As diferenças entre o pregão e o “preguinho”. In.: **Sollicita**. 2023 Acesso em: 24/05/2024. Disponível em <https://portal.sollicita.com.br/Noticia/20891/as-diferen%C3%A7as-entre-o-preg%C3%A3o-e-o-%E2%80%9Cpreguinho%E2%80%9D-#sdfootnote14sym>

ZUCKER, L. G. Institutional Theories of Organization. **Annual Review of Sociology**, v. 13, 1987, p. 443-464.

ANEXO A – Carta de apresentação

CARTA DE APRESENTAÇÃO

Em atendimento dos arts. 14 a 19, do Anexo II do Decreto nº 1.327, de 2021, que dispõe sobre o Regimento Interno da Academia de Administração Prisional e Socioeducativa, apresenta-se o seguinte trabalho:

O pedido feito por **EDIANE TELLES DE MATTOS**, discente do curso de Graduação em Ciências Contábeis da **UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA – UFSC** pesquisadora com estudo intitulado “*A institucionalização da nova lei de licitações e contratos em uma Secretaria de Estado de Santa Catarina*” vem da necessidade da coleta de informações por meio de questionários (respondidos virtualmente com tempo em média de 5 minutos) com perguntas abertas e fechadas aos servidores do setor de licitações, o de contratos e pelos menos 2 (dois) setores responsáveis pela parte preparatória do processo de compras, como GEMAL, GEFROT, GETIN, GENUT (a depender da disponibilidade a ser confirmada pela pesquisadora com os próprios setores) envolvidos na transição das leis de licitações e contratos.

Atenciosamente,

(assinado digitalmente)

Leandro Lisboa Ferreira de Melo
Diretor da Academia de Administração
Prisional e Socioeducativa



Assinaturas do documento



Código para verificação: **LO7M60N4**

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:

✓ **LEANDRO LISBOA FERREIRA DE MELO** (CPF: 016.XXX.337-XX) em 22/05/2024 às 15:54:32
Emitido por: "SGP-e", emitido em 13/07/2018 - 14:16:57 e válido até 13/07/2118 - 14:16:57.
(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0FQXzlwMTQwXzAwMTUzMDE2XzE1MzgyNF8yMDIzX0xPN002ME40> ou o site <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SAP 00153016/2023** e o código **LO7M60N4** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.

ANEXO B – Termo de Compromisso



ESTADO DE SANTA CATARINA
SECRETARIA DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO PRISIONAL E SOCIOEDUCATIVA
ACADEMIA DE ADMINISTRAÇÃO PRISIONAL E SOCIOEDUCATIVA

TERMO DE COMPROMISSO

Considerando o Decreto nº 1.327, DE 14 DE JUNHO DE 2021, Anexo II, em seu Art. 17 a ACAPS emite o presente Termo de Compromisso por meio do qual **EDIANE TELLES DE MATTOS**, discente do curso de Graduação em Ciências Contábeis da **UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA - UFSC** se compromete a, ao fim da pesquisa, entregar cópia de artigo, livro, trabalho de conclusão de curso, dissertação, tese ou outro meio pela qual a pesquisa será publicizada, no prazo de 30 (trinta) dias de sua publicação, para compor acervo bibliográfico da ACAPS. Além disso, a ACAPS poderá solicitar que os resultados sejam apresentados pela sua autoria, mediante convite para participação em evento da Academia.



Documento assinado digitalmente
EDIANE TELES DE MATTOS
Data: 22/05/2024 18:30:02-0300
CPF: ***.268.299-**
Verifique as assinaturas em <https://v.ufsc.br>

EDIANE TELES DE MATTOS

APÊNDICE A – Carta de Apresentação ao Comitê de Ética e Pesquisa da SAP

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SOCIOECONÔMICO
GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS CONTÁBEIS

CARTA DE APRESENTAÇÃO

Senhores Membros do Comitê de Ética de Pesquisa da SAP

Em observância ao previsto no Artigo 16 do Anexo II do Regimento Interno da Academia de Administração Prisional e Socioeducativa de Santa Catarina, aprovado por meio do Decreto nº 1.327 de 14 de junho de 2021, que determina que *as pesquisas realizadas no âmbito da SAP deverão ser previamente submetidas ao Comitê de Ética de Pesquisa da SAP*, cumpre-nos encaminhar para análise e deliberação o projeto de Trabalho de Conclusão de Curso de Graduação da graduanda Ediane Teles de Mattos, aluna regular do curso de Graduação em Ciências Contábeis da Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC, conforme segue.

A pesquisa tem como tema “A institucionalização da Nova Lei de Licitações e Contratos em uma Secretaria de Estado de Santa Catarina”, e tem como objetivo geral analisar a percepção dos servidores envolvidos no processo de institucionalização da Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC) de uma Secretaria de Estado de Santa Catarina, sob a luz da teoria institucional, com foco na Velha Economia Institucional. Os objetivos específicos são: evidenciar a institucionalização da NLLC dentro de uma Secretaria de Estado, identificar os efeitos das mudanças na rotina processual do setor de licitações e contratos do órgão estudado, assim como contribuir com a literatura científica acerca da temática.

O Projeto de Trabalho de Conclusão de Curso encontra-se estruturado em 4 seções:

1. Introdução, contendo a Contextualização do Tema e Problematização; Objetivos da Pesquisa, geral e específicos; e Justificativa da pesquisa;

Aos Membros do
COMITÊ DE ÉTICA DE PESQUISA DA SAP
Academia de Administração Prisional e Socioeducativa
Secretaria de Estado da Administração Prisional e Socioeducativa de Santa Catarina

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SOCIOECONÔMICO
GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS CONTÁBEIS

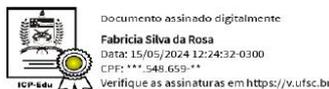
2. Referencial Teórico, onde são apresentados os eixos fundamentais que nortearam a pesquisa: Teoria Institucional no setor público, Compras públicas e a Nova Lei de Licitações e Contratos;
3. Procedimentos metodológicos, subdividido nas subseções de delineamento metodológico e instrumentos de intervenção (questionário); e
4. Cronograma da Pesquisa, no qual apresenta-se a proposta de cronograma o qual poderá sofrer alterações no desenvolvimento da pesquisa.

Diante do exposto, encaminha-se o Projeto de Trabalho de Conclusão de Curso da graduanda Ediane Teles de Mattos para análise e deliberação do Comitê de Ética de Pesquisa da SAP, a fim de possibilitar o desenvolvimento da pesquisa.

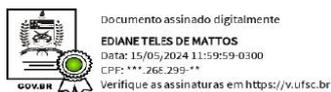
Finalmente, cumpre informar que todos os dados coletados serão utilizados, única e exclusivamente com a finalidade de estudo acadêmico. Portanto, todas as informações serão tratadas com sigilo, sem nenhuma identificação dos respondentes. O Trabalho de Conclusão de Curso encontra-se em fase de produção e revisão, para posterior submissão à Banca de Avaliação.

Atenciosamente,

Florianópolis, 15 de maio de
2024.



DRA. FABRÍCIA DA SILVA ROSA
CCN/UFSC
Orientadora



EDIANE TELES DE MATTOS
Graduanda

APÊNDICE B - Questionário

Questionário sobre a institucionalização da Lei nº 14.133/21.

Esclarecimento aos respondentes: Este questionário refere-se a pesquisa de campo do Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) de Graduação em Ciências Contábeis da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) , desenvolvido por Ediane Teles de Mattos, sob orientação da Prof.^a Dra. Fabrícia da Silva Rosa.

O objetivo desta pesquisa é analisar a percepção dos servidores envolvidos no processo de institucionalização da Nova Lei de Licitações e Contratos de uma Secretaria de Estado de Santa Catarina, sob a luz da teoria institucional, com foco na Velha Economia Institucional. Bem como, contribuir com a temática proposta dando subsídios para os gestores públicos na tomada de decisão no que tange às transformações organizacionais nos processos de compras públicas, fornecendo orientações e subsídios para mitigar riscos que podem prejudicar a realização dos objetivos nas etapas dos processos licitatórios.

A autorização para este processo de pesquisa junto à Secretaria de Estado de Administração Prisional e Socioeducativa foi concedida pelo Comitê de Ética em Pesquisa da SAP, em atendimento dos arts. 14 a 19, do Anexo II do Decreto nº 1.327, de 2021, que dispõe sobre o Regimento Interno da Academia de Administração Prisional e Socioeducativa.

Os dados coletados são sigilosos e serão utilizados exclusivamente para fins acadêmicos e científicos.

Sua participação nesta pesquisa é completamente voluntária e você pode desistir a qualquer momento. Além disso, os responsáveis pelo estudo se comprometem a manter a identidade, privacidade e confidencialidade dos dados depositados neste formulário.

O tempo estimado para preenchimento do questionário é de 5 minutos.

Agradecemos pela atenção e colaboração dispensada.

Bloco caracterização dos respondentes e do órgão.

1 - Idade:

2 - Formação:

3 - Cargo na Secretaria:

4 - Vínculo com o órgão

Servidor efetivo; Contrato temporário; Terceirizado; Cargo em comissão; Outros:

5 - Setor em eu trabalha:

6 - Função exercida no processo licitatório

Função em setor responsável pela fase preparatória da Licitação; Licitação – Agente de Contratação – Pregoeiro; Licitação – Agente de Contratação – Equipe de Apoio; Contratos.

7 - Tempo de vínculo nesta função

Menos de 6 meses; De 6 meses a 11 meses; De 12 meses a 23 meses; Mais de 24 meses.

Processo de Institucionalização – Codificação

Indique em uma escala de 1 a 5, onde 1 significa "discordo totalmente" e 5 significa "concordo totalmente".

8 - Aceitei integralmente e prontamente as propostas de transição da NLLC

9 - Participei ativamente e integralmente do processo de planejamento/projeto/proposta de implementação da NLLC

Processo de Institucionalização – Incorporação - Nesse estágio da institucionalização os processos estão sendo habitualizados.

Indique em uma escala de 1 a 5, onde 1 significa "discordo totalmente" e 5 significa "concordo totalmente"

10 - Percebo que as consequências da implantação desta Lei foram positivas para a Organização

11 - Houve planejamento quanto ao acompanhamento das mudanças quando estas começaram a acontecer devido ao processo de implantação da NLLC

12 - Fui favorável à implantação da NLLC no período proposto

Processo de Institucionalização – Reprodução - Nesse estágio da institucionalização os processos estão sendo objetificados.

Indique em uma escala de 1 a 5, onde 1 significa "discordo totalmente" e 5 significa "concordo totalmente"

13 - As novas rotinas geradas pela transição para a NLLC são complexas e de difícil compreensão.

14 - Durante o processo de mudança, você questionou as novas regras internas implantadas por não concordar com elas.

15 - Durante o processo de mudança, você questionou as novas regras internas implantadas para aperfeiçoar os critérios de mudança.

16 - Durante o processo de mudança, um grupo no qual você faz parte questionou as novas regras internas implantadas por não concordar com elas.

17 - Durante o processo de mudança, um grupo no qual você faz parte questionou as novas regras internas implantadas para aperfeiçoar os critérios de mudança.

18 - A repetitividade da operacionalização das novas regras internas foi suficiente para a reprodução de rotinas.

19 - Você foi monitorado em relação à execução das novas regras de forma em que conseguiu aprender com o processo.

20 - Você foi monitorado em relação à execução das novas regras de forma em que conseguiu contribuir com o processo de mudança, pois sempre ouviram suas sugestões de aperfeiçoamento.

Institucionalização - Nesse estágio da institucionalização os processos estão sedimentados.

Indique em uma escala de 1 a 5, onde 1 significa "discordo totalmente" e 5 significa "concordo totalmente".

21 - A sua rotina atual comparada à que você tinha anteriormente a transição para a NLLC melhorou muito.

22 - Você acredita na confiabilidade dos dados gerados após a transição para a NLLC.

23 - O tempo despendido foi suficiente para a transição das leis, desde a decisão de mudar para a NLLC até o momento em que as novas regras e rotinas fossem aceitas por todos sem resistência.

Resistência à Mudança

Indique em uma escala de 1 a 5, onde 1 significa "discordo totalmente" e 5 significa "concordo totalmente"

24 - Durante a transição para a nova lei de licitações e contratos eu tive certa resistência à mudança.

25 - Durante a transição para a nova lei de licitações e contratos a equipe do meu setor foi resistente à mudança.

26 - Durante a transição para a nova lei de licitações e contratos as equipes dos demais setores mostraram-se resistentes à mudança.

27 - A nova lei de licitações e contratos está sendo implementada de forma consistente em todos os setores da secretaria.

Questões quanto a complexidade das Regras

Indique em uma escala de 1 a 5, onde 1 significa "discordo totalmente" e 5 significa "concordo totalmente".

28 - A nova lei de licitações e contratos foi compreendida de maneira clara e abrangente por todos os envolvidos nos processos licitatórios.

Questões quanto a Capacitação

Indique em uma escala de 1 a 5, onde 1 significa "discordo totalmente" e 5 significa "concordo totalmente".

29 - Recebi treinamento a cerca da NLLC.

30 - O(s) programa(s) de capacitação foram implementados de forma satisfatória para preparar todos os envolvidos para lidar com as novas leis de licitações e contratos.

31 - A capacitação oferecida foi eficaz e alcançou um número significativo de pessoas envolvidas nos processos licitatórios?

32 - Consigo dar apoio e orientação às empresas/fornecedores/prestadores de serviços para facilitar sua adaptação à nova lei de licitações e contratos de forma segura.

Questões quanto aos desafios tecnológicos

Indique em uma escala de 1 a 5, onde 1 significa "discordo totalmente" e 5 significa "concordo totalmente"

33 - As tecnologias e ferramentas implantadas para modernizar e agilizar os processos de licitação, em conformidade com a nova lei, são de fácil uso e entendimento.

34 - Os desafios técnicos e de integração de sistemas ao implementar novas soluções tecnológicas nos processos de contratação pública são facilmente resolvidos.

35 - Estou totalmente satisfeito com a implementação da nova lei de licitações e contratos?

APÊNDICE C – Solicitação de autorização para pesquisa acadêmico-científica

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SOCIOECONÔMICO
GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS CONTÁBEIS



SOLICITAÇÃO DE AUTORIZAÇÃO PARA PESQUISA ACADÊMICO-CIENTÍFICA

Florianópolis/SC, 13 de maio de 2024.

Prezado Senhor,
Antônio José Linhares, Diretor de Administração e Finanças, da Secretaria de Estado da Administração Prisional e Socioeducativa

Solicitamos autorização para realização de uma pesquisa integrante do Trabalho de Conclusão de Curso, modalidade monografia, da acadêmica: Ediane Teles de Mattos, orientada pela Professora Doutora Fabrícia da Silva Rosa, tendo como título “A institucionalização da NLLC em uma Secretaria de Estado de Santa Catarina”.

O Objetivo Geral da pesquisa é: Analisar a percepção dos servidores envolvidos no processo de institucionalização da Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC) de uma Secretaria de Estado de Santa Catarina, sob a luz da teoria institucional, com foco na Velha Economia Institucional. Os objetivos específicos são: evidenciar a institucionalização da NLLC dentro de uma Secretaria de Estado, identificar as causas e efeitos das mudanças na rotina processual do setor de licitações e contratos do órgão estudado, assim como contribuir com a literatura científica acerca da temática.

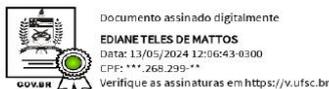
A coleta de dados será feita por meio de questionários com perguntas abertas e fechadas aos servidores envolvidos na transição das leis de licitações e contratos.

Salientamos que todos os dados e informações serão confidenciais e utilizados exclusivamente para fins de pesquisa acadêmica e científica.

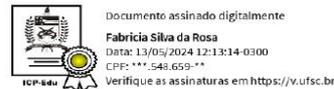
A presente atividade é requisito para a conclusão do Curso de **Graduação em Ciências Contábeis, da Universidade Federal de Santa Catarina – Câmpus Trindade.**

Asseguramos que o nome da Secretaria não será revelado na publicação das informações, caso a Secretaria faça a opção pelo anonimato.

Agradecemos a atenção e nos colocamos ao inteiro dispor para melhores esclarecimentos.



Ediane Teles de Mattos
Acadêmica



Profª Dra. Fabrícia da Silva Rosa
Professora Orientadora

Deferido () () Com anonimato () Sem anonimato

Indeferido ()

Antônio José Linhares,
Diretor de Administração e Finanças, da Secretaria de Estado da Administração Prisional e Socioeducativa