

## **GOVERNANÇA EM CONTRATAÇÕES PÚBLICAS: Estudo de caso da nova lei de licitações públicas na Universidade Federal do Ceará (UFC).**

Alex Pinheiro Teles\*  
Roberto Sergio do Nascimento\*\*

### **RESUMO**

O objetivo do presente estudo é analisar a percepção das condições de governança de contratações públicas da Universidade Federal do Ceará mediante a realização de diagnóstico na UFC quanto aos desafios na implantação da Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC) sobre a ótica da sistemática das compras públicas. A metodologia utilizada pode ser classificada como de natureza quali-quantitativa e, exploratória, com a utilização de questionário (tipo survey) enviado aos servidores da Universidade que, de alguma forma, participam do fluxo de compras da Universidade, desde o planejamento até o recebimento definitivo dos bens e serviços adquiridos. As evidências apresentadas com as respostas demonstram que de forma global a Universidade se preparou para a mudança da legislação, proporcionando ações de capacitação e, disseminando o conhecimento para os principais servidores envolvidos na área e, que estes colaboradores demonstram estarem capazes de tocar todo o processo de compras e aquisições da instituição, frente a nova legislação.

Palavras-chave: Governança; Gestão de riscos; Contratações públicas e Nova lei de licitações.

**Data de Submissão:** 31/10/2022.

**Data de aprovação:** 09/12/2022.

---

\*Especialista em Administração Financeira (URCA), Administrador da Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, Ceará. E-mail: alex.pinheiro@ufcinfra.ufc.br

\*\*Doutor em Contabilidade e Finanças (Universidade de Zaragoza - Esp), Professor Associado do Departamento de Contabilidade da UFC, Auditor Federal do TCU, Fortaleza, Ceará. E-mail: robertosdn75@ufc.br

## 1 INTRODUÇÃO

O procedimento de contratação é extremamente importante para compreender como os recursos públicos são empregados, considerando que uma boa parte do orçamento público é direcionado para a aquisição de bens, serviços e obras, através de processos licitatórios.

Em abril de 2021, foi promulgada a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, que unificou as regras de contratações públicas brasileiras estabelecidas na legislação vigente até então, sendo elas, as Leis nº 8.666, de 21 de junho de 1993, Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002 e a Lei nº 12.462, de 04 de agosto de 2011, adequando-as em vários aspectos.

A Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos - NLLC, como ficou conhecida, surgiu com o intuito de aprimorar os mecanismos de governança pública, mecanismos anticorrupção e gestão de riscos nos processos de contratações públicas.

No entanto, segundo alguns estudiosos do assunto, entre eles Marchiori, Raupp, Magro e Lopes (2022), afirmam que alguns artefatos nessa nova Lei pode levar a resultados indesejados, principalmente no tocante aos preços inexequíveis de licitações, o qual esta legislação busca evitar.

A prática destes preços poderá ocasionar a ineficácia das contratações, podendo conduzir o contratado ao fenômeno intitulado “maldição do vencedor”, que nada mais é do que a Administração induzir o particular a entregar um bem ou prestar um serviço com preços abaixo do limite exequível, em outras palavras sem lucro, ou em alguns casos no prejuízo.

Alinhado a isso, Boechat (2022) após estudar a NLCC, afirmou que um dos pontos sensíveis ao se tratar de contratações públicas são as oportunidades no procedimento licitatório para execução de práticas corruptas, no qual se aponta como solução a adoção do movimento contratações abertas. O movimento ganhou força e destaque com a criação do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), o qual emergiu com a lei 14.133/21.

Nesse contexto, com o advento da NLLC surge a figura do agente de contratações, profissional responsável por atribuições nas diversas fases que compreendem um processo de contratação, como a fase preparatória e a de gestão contratual, buscando sempre atender as ações de governança e gestão de riscos dos órgãos de controle interno e externo.

Considerando tais aspectos e, verificando os impactos para implementar a nova legislação na Universidade percebe-se que isto requer um esforço mediano, haja visto a necessidade de alteração de todo rito processual de compras e contratações da instituição, então, o problema de pesquisa deste ensaio é analisar em que condições a UFC se encontra frente às novas exigências da NLLC com vistas a atender a melhoria dos aspectos de governança das contratações públicas.

Como objetivo geral pretende-se analisar as condições de governança de contratações públicas da UFC e, de forma específica: Realizar diagnóstico situacional da UFC concernente ao nível de organização (técnica e operacional) em que se encontra a Universidade com vistas a atender as determinações da nova lei de licitações sobre a nova sistemática de governança das compras públicas; identificar que aspectos são considerados impeditivos na UFC para adoção da nova sistemática de governança das compras públicas e, propor medidas de aperfeiçoamento da sistemática de governança das compras pública a partir do diagnóstico situacional.

Justifica-se o presente estudo em razão da inserção na nova lei de vários aspectos de governança nas contratações públicas que podem ser impulsionadores da sistemática de compras públicas no país. Ao mesmo tempo, observa-se que os assuntos acerca da temática ainda são incipientes, o que denota necessidade de ampliação do escopo de visões diversas acerca das condições reais de órgãos públicos conseguirem ou não adotar as exigências contidas na lei. Por último, cabe destacar que a nova lei em comparação com a anterior

constitui mudança de paradigma, o que exigirá esforço das organizações do Estado e dos seus servidores em alterar o *modus operandi* da lei anterior.

O presente artigo foi distribuído da seguinte forma em 5 tópicos a seguir descritos, além da presente introdução: referencial teórico constante da seção II, metodologia, seção III, onde se apresentam os procedimentos de coleta de informações e descrição do método de pesquisa; Seção IV, análise e discussão de dados e, por último, a seção V com as principais conclusões.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1 O Novo Marco Licitatório do País

De acordo com Justen Filho (2014) o certame licitatório é um procedimento administrativo regulamentado por lei e por um ato administrativo prévio, mais conhecido como instrumento convocatório ou edital, no qual determina critérios específicos para selecionar a proposta mais vantajosa e, sempre seguindo o princípio da isonomia.

O dever de licitar está insculpido no inciso XXI do art. 37 da Carta Magna.

Compete exclusivamente à União legislar acerca de normas gerais de licitação, em todas as suas modalidades, englobando as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (Inciso XXVII do Art. 22 da CF de 1988).

Segundo Furtado e Vieira (2021), a nova lei de licitações e contratos está estruturada aos compromissos internacionais que o Brasil assumiu junto à Organização das Nações Unidas (ONU), através do fomento ao Governo Aberto e as determinações expedidas pela Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Para que o poder público possa realizar a aquisição de um bem ou serviço, é necessário realizar um processo licitatório, onde se busca a escolha da proposta mais vantajosa para a Administração.

A nova lei de licitações e contratos surgiu com o intuito de otimizar os processos de compra e contratação de bens, serviços e obras. De acordo com a leitura do novo texto, além de revogar toda a legislação existente acerca do assunto decorridos 2 anos após a sua publicação, compilou tudo em um só documento inovando em vários aspectos, até então não tratados no estatuto anterior, tais como: governança, portal nacional de contratações públicas, gestão de riscos, dentre outros.

De acordo com Furtado (2022), os resultados da boa prestação dos serviços de uma empresa contratada, depende muito do comprometimento e responsabilidade das equipes de fiscalização contratual, nessa seara, destacam-se como protagonistas os fiscais administrativos e técnico e, os gestores de contrato. Estes servidores devem atuar em perfeita sincronia para que os objetivos da contratação sejam alcançados.

Em análise sobre o estudo realizado por Oliveira Junior e Adriano (2021), destaca-se os principais benefícios trazidos pela Lei 14.133/2021, entre eles; mudança nas consultas das licitações, o prazo do contrato, a fase de execução dos contratos, inclusão de meios alternativos de resolução de controvérsias, apuração de responsabilidades, tipicidades e aplicações de sanções e disposições com relação ao controle das contratações.

Nesse contexto, destaca-se como principal benefício da NLCC os mecanismos relacionados ao controle de contratações, considerando que o novo texto disciplina e impõe a adoção das ferramentas de *compliance* e de segurança nas contratações públicas visando a promoção do gerenciamento de riscos e o controle prévio.

Para Furtado (2022) a Lei 14.133/2021 surgiu em um momento crucial da história recente do Brasil, no qual a Covid-19 assolava o país e, a Administração pública estava toda mobilizada para promover as medidas de enfrentamento da pandemia, tendo a NLCC sido deixada um pouco de lado, pois a principal forma de contratação a época era por dispensa de licitação, haja visto a decretação do estado de calamidade pública pelos governantes.

## 2.2 Modernizando o Processo de Compras Públicas: governança pública

Para o aprimoramento da máquina governamental se faz necessário que o administrador público esteja sempre atento as inovações tecnológicas e, uma dessas inovações surgiu com o advento da Lei 14.133/21, que foi a criação do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP).

O papel principal do PNCP é a promoção da transparência pública, se sobrepondo inclusive perante o dever da publicidade pública. Na atualidade a transparência tem tido um papel de destaque sendo amplamente difundida. Para Heald (2006) ao analisar os estudos sobre políticas públicas, a transparência é definida como a disposição e a capacidade de um governo de disseminar dados relevantes sobre as políticas, incluindo decisões, resultados e processos.

De acordo com Furtado e Vieira (2021), o portal de compras destina-se a prestar informações acessíveis, completas, ativas, úteis e eficientes. “Portanto, tal ferramenta é necessária para assegurar que as partes interessadas (*stakeholders*) tenham confiança no processo decisório governamental, na gestão das atividades das organizações públicas e nos agentes que operam dentro delas”. (Furtado; Vieira, 2021)

Outro aspecto reside na junção de regras, normas, diretrizes, boas práticas de gestão, órgãos e programas de *compliance* que direcionam a um assunto pouco abordado no Brasil, que é a Governança Pública em termos de contratações (Miranda; Junior, 2019).

Para o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC), a Governança Corporativa é o meio pelo qual as organizações são comandadas, vigiadas e estimuladas, em que envolvem todos os relacionamentos entre os sócios, conselhos de administração, diretoria e as unidades de controle. Ainda segundo o IBGC, se for aplicado boas práticas de governança nas instituições, isso poderá alinhar interesses com objetivos potencializando o valor da organização.

Neste sentido, com o intuito de promover as boas práticas administrativas, com ética e a transparência nos órgãos integrantes da Administração Pública Federal, foi criado o Decreto Federal n 9.203 de novembro de 2017, o qual determina em seu artigo 3º os princípios da Governança pública, sendo eles; capacidade de resposta, integridade, confiabilidade, melhoria regulatória, prestação de contas e responsabilidade, transparência (Brasil, 2017).

Miranda & Júnior (2019), ao estudar o tema, afirmaram que esses princípios podem ser vistos sob a luz dos programas de *compliance*, considerando que não há como realizar uma boa governança pública sem que o administrador também se atente para as normativas instituídas para a organização do *compliance*.

Ainda analisando o estudo realizado pelos mesmos autores, percebe-se que o *compliance* pode ser utilizado como uma ferramenta de controle, proteção e prevenção de práticas ilegais e imorais nas instituições. Os programas de integridade vão muito além da criação de regras internas e instruções normativas. Então, para que haja uma boa governança pública é preciso que o gestor esteja atento as diretrizes voltadas para a aplicação do *compliance* organizacional.

As instituições públicas, mais do que a iniciativa privada, tem obrigatoriedade em instituir sistemas e regras que incentive a integridade das ações de seus gestores. Nesse

sentido, criar mecanismos de verificação e controle, como os controles internos, transparência pública (*accountability*), constituem vantagens competitivas junto ao principal cliente e usuário dos serviços públicos, o cidadão.

### 2.3 Gestão de Risco e Licitações Públicas

No passado recente a gestão de riscos no âmbito da governança era tido como uma prática de controle efetuado pelas instituições, atualmente o gerenciamento de riscos é considerada uma ferramenta estratégica, porque auxilia o gestor na tomada de decisões.

Segundo a Instrução Normativa Conjunta MP/CGU n. 01/2016, no seu artigo 13º, ficou determinado que, “os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal deverão implementar, manter, monitorar e revisar o processo de gestão de riscos, compatível com sua missão e seus objetivos estratégicos, observadas as diretrizes estabelecidas.”

A IN 01/2016 MP/CGU apresentou diretrizes que visam orientar os órgãos do Poder Executivo Federal na disseminação de indicadores para a sistematização de boas práticas de gestão de riscos, controle interno, governança e definição de responsabilidades.

Outro aspecto digno de destaque da IN MP/CGU n.1/2016, versa sobre a criação dos comitês de governança, riscos e controles, unidade integrante da instituição responsável por promover e supervisionar de forma contínua a estrutura de governança e gestão dos riscos e controle interno do órgão.

Destarte, a necessidade e importância da mitigação de riscos em contratações públicas, o novo marco licitatório do país inovou ao introduzir uma preocupação com o gerenciamento de riscos nos processos de contratação, estando perfeitamente em sintonia com o processo de governança pública. De acordo com Brito (2003), a boa gestão de riscos pode ser definida como um processo organizacional no qual os riscos são identificados, mensurados, controlados e mitigados e, a eficiência no gerenciamento de riscos organizacionais está atrelada a utilização correta das técnicas de identificação, controle e mitigação do risco.

No ambiente de uma Universidade, a complexidade do nível de operações das atividades fim da instituição poderá potencializar boas práticas de gerenciamento de riscos em contratações, isso muito se deve à natureza e importância do assunto para à administração superior.

Os riscos mais comuns em processos de contratação na IFES, é a licitação se tornar deserta ou fracassada, frustrando o interesse público e, em muitos casos acarretando retrabalho para a Administração instruir um novo processo licitatório, podendo até o objeto que está sendo licitado sofrer solução de descontinuidade.

A licitação deserta não se confunde com a licitação fracassada, em que aparecem interessados, mas nenhum é selecionado em decorrência da inabilitação ou da desclassificação. Neste caso, a dispensa de licitação não é possível (Di Pietro, 2003).

Outro risco que merece bastante atenção diz respeito a contratações com sobrepreço que ocorre quando o preço orçado para licitação ou aquele que é contratado possui valores expressivamente superiores aos preços referenciais de mercado, independente se a contratação for por preço unitário ou global.

Nesse caso, uma das formas de mitigar os riscos de realizar uma contratação com preços além dos praticados no mercado é fazer um bom planejamento, elaborar um estudo técnico robusto, com uma pesquisa de preços fundamentada, e desprezar também os preços muito baixos e os excessivamente elevados.

Diante do exposto, percebe-se caso a organização detenha condições em ofertar capacitações sobre gerenciamento de riscos será capaz de tomar as melhores decisões em relação a direcionamento e escolhas, superando as adversidades em um ambiente de constantes incertezas. (Hill Dinsdale, 2003).

### 3 METODOLOGIA

Em relação à natureza, a pesquisa se classifica como aplicada e quantitativa no que se refere à abordagem do problema. Quanto aos objetivos, enquadra-se como exploratória, e com relação aos procedimentos técnicos, consiste em levantamento (*survey*).

A presente pesquisa teve como população os servidores lotados na Superintendência de Infraestrutura e Gestão Ambiental (UFC-INFRA) e da Pró-Reitoria de Planejamento e Administração (PROPLAD), totalizando 336 (trezentos e trinta e seis) servidores, e como amostra a parcela que atuam no setor de compras, contratações e gerenciamento de contratos e áreas afins, ou seja, todos aqueles que, de alguma forma, atuam desde o processo de planejamento até o recebimento dos bens e serviços adquiridos.

Tendo por base a nova lei de licitações – Lei 14.133/2021 – elaborou-se questionário composto de 2 (dois) blocos. Do primeiro consta questões referentes ao perfil dos respondentes, como sexo, área de atuação, idade, tempo de UFC, formação acadêmica, etc. O segundo bloco aborda as questões propriamente ditas, elaboradas com base no novo estatuto licitatório.

Para elaborar o questionário, pesquisou-se na nova lei de contratações públicas (NLCP) termo como governança, risco e administração. A partir deles, foram construídas 19 (dezenove) perguntas que foram inseridas na ferramenta Google forms, sendo 6 (seis) referente ao perfil dos respondentes e 13 (treze) acerca de temas abordados pela NLLC.

No tocante as assertivas, os entrevistados escolheram a opção que melhor representava suas respostas em cada um dos itens, utilizando uma escala likert de 5 pontos para a concordância ou discordância, distribuídos da seguinte forma, o 1 representa discordo totalmente; o 2 discordo; o 3 neutro; o 4 concordo e o 5 concordo totalmente.

O envio aos servidores selecionados se deu com base em levantamento do número de servidores lotados nas unidades UFC-INFRA e PROPLAD, nas áreas correlatas ao objeto do estudo. Em seguida, o link do questionário foi enviado por e-mail institucional e/ou por aplicativo de mensagens (*whatsapp*).

A coleta de dados ocorreu no período de 30/09/2022 a 19/10/2022, sendo obtidos 50 (cinquenta) questionários respondidos, o que representou um total de aproximadamente 15% dos servidores lotados nas unidades mencionadas. O exame da consciência das respostas utilizou o índice de Cronbach e análise das respostas a estatística descritiva dos resultados obtidos.

Através do *software* SPSS versão 19.0 foi calculado o Alfa de Cronbach para verificar a confiabilidade do questionário aplicado, obtendo-se um resultado de 0,850, considerado muito bom, visto que o valor mínimo aceitável é de 0,7. Assim, pode-se afirmar que o questionário aplicado é confiável.

### 4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DE DADOS

Para facilitar a compreensão do estudo, a análise se dará em blocos, assim como foi realizado o levantamento. Na primeira etapa serão examinados o perfil dos respondentes e, na fase seguinte, o teor das respostas propriamente ditas.

#### 4.1 Perfil dos Respondentes

A finalidade deste item é analisar o perfil dos respondentes. Serão demonstrados e analisados os itens que compõem o Grupo 1 das variáveis da pesquisa, caracterizando, assim, o perfil dos profissionais que laboram na área de contratações do órgão.

Em valores absolutos da tabela 1, dos 50 respondentes, 32 são homens, representando a grande maioria, com 64%.

Tabela 1 - Sexo

<b>Sexo</b>	<b>Qtde</b>	<b>%</b>
Feminino	18	36,0%
Masculino	32	64,0%
<b>Total</b>	<b>50</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: Elaborada pelo autor (2022).

Conforme se observa da tabela 2, a faixa etária do público está bem dividido em três categorias, sendo, de 26 à 35 anos totalizou 20 pessoas, representando 40% dos respondentes, sendo a maior faixa, seguida dos servidores de 36 à 45 e acima dos 45 anos, cada uma englobando 30% do público.

Tabela 2 – Faixa etária

<b>Faixa etária</b>	<b>Qtde</b>	<b>%</b>
de 26 a 35 anos	20	40,0%
de 36 a 45 anos	15	30,0%
acima de 45 anos	15	30,0%
<b>Total</b>	<b>50</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: Elaborada pelo autor (2022).

Com relação à formação e titulação (tabela 3), constatou-se que a maior parte dos profissionais relacionados a licitações, contratações e áreas afins da instituição pesquisada apresentam bom nível de escolaridade, sendo que somente 1 tem apenas o ensino médio completo. A análise demonstra também que 49 servidores envolvidos têm formação superior, isso representa 98% da amostra e, aproximadamente a metade tem mestrado (48%), demonstrando que os servidores possuem algum tipo de expertise profissional. Os cursos com maior aderência entre os respondentes são, administração, engenharia civil e ciências contábeis. Estando a formação em administração em primeiro com 30% dos entrevistados, em seguida aparecem empatados os cursos de engenharia civil e ciências contábeis com 14% cada.

Tabela 3 - Escolaridade

<b>Escolaridade</b>	<b>Qtde</b>	<b>%</b>
Ensino médio completo	1	2,0%
Superior completo	5	10,0%
Especialização	17	34,0%
Mestrado	24	48,0%
Doutorado	3	6,0%
<b>Total</b>	<b>50</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: Elaborada pelo autor (2022).

De acordo com a tabela 4, o tempo de experiência na instituição foi considerado na pesquisa. Examinando a tabela acima, constata-se que 22 dos respondentes tem de cinco a dez anos trabalhando na instituição, representando 44% da amostra. Os servidores menos experientes, com até dois anos na instituição, representam 4% do total, enquanto servidores com mais de 20 anos de experiência correspondem a 26%.

Tabela 4 – Tempo de serviço na UFC

Tempo de serviço	Qtde	%
Até 2 anos	2	4,0%
Mais de 2 a 5 anos	7	14,0%
Mais de 5 a 10 anos	22	44,0%
Mais de 10 a 20 anos	6	12,0%
Superior a 20 anos	13	26,0%
<b>Total</b>	<b>50</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: Elaborada pelo autor (2022).

Com relação à função desempenhada pelos entrevistados no processo de contratação vide tabela 5, a atividade que apresentou um maior destaque foi a de Agente Fiscalizador de Contratos (fiscal administrativo e técnico) com 32%, isso se dá muito por causa da quantidade de contratos existentes na instituição e da relevância do desempenho dessa função para a execução das atividades finalísticas do órgão.

Tabela 5 - Função desempenhada no processo de contratação

Função	Qtde	%
Agente fiscalizador de contratos (administrativo e técnico)	16	32,0%
Outros	12	24,0%
Agente de contratações, Agente fiscalizador de contratos (administrativo e técnico), Gestor de contrato	6	12,0%
Agente de contratações	3	6,0%
Agente fiscalizador de contratos (administrativo e técnico), Gestor de contrato	3	6,0%
Agente de contratações, Agente fiscalizador de contratos (administrativo e técnico)	2	4,0%
Setor de contabilidade (financeiro, pagamento)	2	4,0%
Setor de contratos (celebração de contratos, termos aditivos, repactuações, etc)	2	4,0%
Agente de contratações, Setor de contratos (celebração de contratos, termos aditivos, repactuações, etc), Suporte legislativo	1	2,0%
Gestor de contrato	1	2,0%
Pregoeiro	1	2,0%
Suporte legislativo	1	2,0%
<b>Total</b>	<b>50</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: Elaborada pelo autor (2022).

## 4.2 Percepção dos Respondentes Acerca da Implantação de Boas Práticas de Governança

Inicialmente, decidiu-se pelo exame das qualidades psicométricas do questionário com o intuito de verificar sua confiabilidade. Para tanto, foi calculado o alfa de Cronbach, técnica estatística amplamente utilizada para estimar a confiabilidade de um questionário. O coeficiente alfa de Cronbach, é a medida mais comum de confiabilidade e é a média das correlações entre os itens que fazem parte de um instrumento de coleta. O coeficiente  $\alpha$  é calculado a partir da variância dos itens individuais e da variância da soma dos itens de cada entrevistado de todos os itens de um questionário que utilizem a mesma escala de medição. Seus resultados variam numa escala de 0 a 1 e, o valor mínimo aceitável para o alfa de Cronbach é 0,7. (Hair *et al*, 2009; Fávero; Belfiore, 2017).

A segunda parte do questionário consiste no rol de perguntas propriamente dito,



sendo composto por 13 perguntas relacionadas à nova lei de licitações e contratos – Lei 14.133/21.

Analisando as tabelas 6 e 7, ao calcular as médias dos itens respondidos, nota-se que o grau de concordância se mantém altamente independente das características de perfil dos respondentes, como faixa etária, nível de escolaridade, tempo de serviço na universidade e sexo. Isso demonstra credibilidade e confiabilidade do questionário, refletindo na eficácia das respostas da amostra.

Tabela 6 - Média das respostas por faixa etária

<b>Faixa etária</b>	<b>Média dos itens</b>
acima de 45 anos	4,17
de 26 a 35 anos	3,99
de 36 a 45 anos	3,71
<b>Total</b>	<b>3,96</b>

Fonte: Elaborada pelo autor (2022).

Tabela 7 - Média das respostas por escolaridade

<b>Escolaridade</b>	<b>Média dos itens</b>
Doutorado	3,41
Ensino médio completo	3,46
Especialização	4,01
Mestrado	3,96
Superior completo	4,24
<b>Total</b>	<b>3,96</b>

Fonte: Elaborada pelo autor (2022).

Examinando as respostas em termos gerais, percebe-se que, os respondentes possuem um bom conhecimento acerca do assunto pesquisado, muito pelo fato das respostas apresentarem um bom nível de avaliação, considerando que 9 das 13 perguntas, ficaram acima dos 60% de concordância, e 8 deles ficaram acima de 70%, valor considerado muito significativo para a análise, conforme observa-se na tabela 8.

De acordo com a tabela 8, a soma das respostas de concordo parcialmente e concordo totalmente, é possível identificar, em ordem decrescente as assertivas com as quais os entrevistados mais concordaram. A pergunta de número 10 (Considero importante a lei incluir no processo de contratação pública possíveis impactos ambientais, de consumo de energia, logística reversa, desfazimento e reciclagem de bens e refugos) teve 100% de concordância, apresentando que esta pergunta despertou o interesse dos participantes. Podendo isso ter ocorrido pelo apelo social e midiático que cerca a questão ambiental na atualidade, acarretando um maior senso de responsabilidade e preocupação nas pessoas.

Ainda em análise da tabela 8, constatou-se que a pergunta 1 (Avalio como positiva a criação do Portal Nacional de Contratações Públicas porque é capaz de aumentar a transparência pública), também obteve no somatório um ótimo índice de concordância, (94%). É possível que o fator de ineditismo da ferramenta do PNCP foi preponderante para se alcançar esse nível elevado de avaliação no quesito, haja visto que na legislação anterior a Lei 14.133/21 não abordava o tema.

Tabela 8 - Nível de concordância com as assertivas (% de concorda parcialmente + concorda totalmente)

<b>Assertiva</b>	<b>Concordância</b>
10 - Considero importante a lei incluir no processo de contratação pública possíveis impactos ambientais, de consumo de energia,	100,0%

logística reversa, desfazimento e reciclagem de bens e refugos.

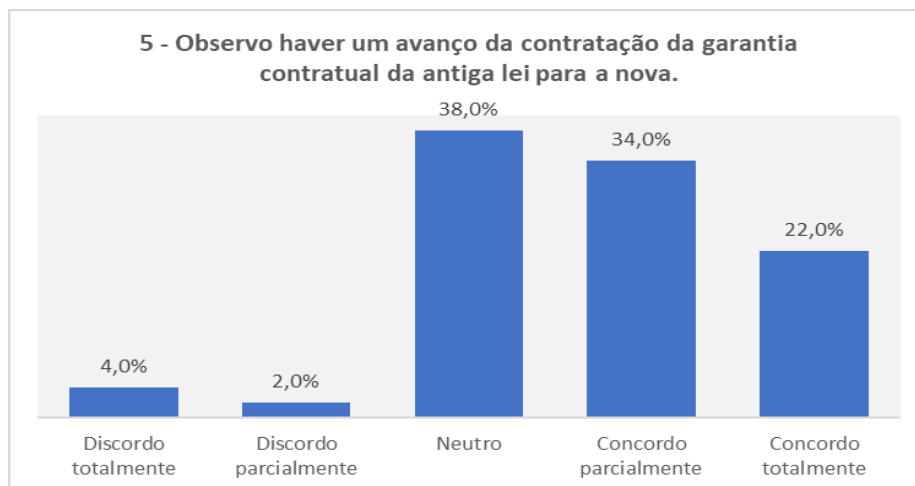
1 - O Portal Nacional de Contratações Públicas é capaz de aumentar a transparência pública.	94,0%
2 - A separação entre atribuições/responsabilização do gestor e da equipe de contratação (CPL) na nova lei melhora a governança das contratações públicas.	89,8%
9 - Considero relevante a participação da Advocacia Geral da União na proteção dos servidores.	86,0%
4 - Avalio como positivo a elaboração da matriz de riscos para as compras da Administração Pública.	80,0%
8 - A gestão por competências instituída na nova lei de licitações pode evitar erros recorrentes no processo de contratações públicas.	78,0%
7 - Entendo que a instituição do programa de integridade (compliance) para contratações de grande vulto poderá diminuir a incidência de atos corruptos nas contratações públicas.	78,0%
6 - Considero um avanço a possibilidade de a Administração contratar empresa seguradora, em caso de inadimplemento pelo contratado, para assumir a execução e concluir o objeto contratual.	78,0%
12 - Reconheço importante a majoração dos valores para dispensa de licitação, muito embora seja capaz de aumentar o direcionamento nas compras públicas.	62,0%
5 - Observo haver um avanço da contratação da garantia contratual da antiga lei para a nova.	56,0%
13 - A nova lei, em comparação com a anterior, aumentou substancialmente o número de dispositivos legais. Entendo que esta alteração será positiva para impedir possíveis ilicitudes cometidas.	52,0%
3 - Posso competência técnica para elaboração do Estudo Técnico Preliminar.	48,0%
11 - Entendo que a nova lei piorou o processo de aplicação de sanções administrativas devido aos prazos estabelecidos para aplicação do contraditório e de ampla defesa.	26,0%

Fonte: Elaborada pelo autor (2022).

Em análise das ocorrências da variável neutro, percebeu-se dois fatos dignos de destaque, conforme observa-se nos gráficos 1 e 2.

De acordo com o gráfico 1, referente a análise das respostas da questão 5, no que pese ao somatório das concordâncias terem atingido o percentual de 56% das respostas, percebe-se que houve uma neutralidade (38%) dos entrevistados em comparação com as respostas das outras perguntas. Isso pode ter ocorrido pelo fato da maioria dos respondentes não terem conhecimento sobre o assunto abordado e preferiram ficar neutro em suas respostas.

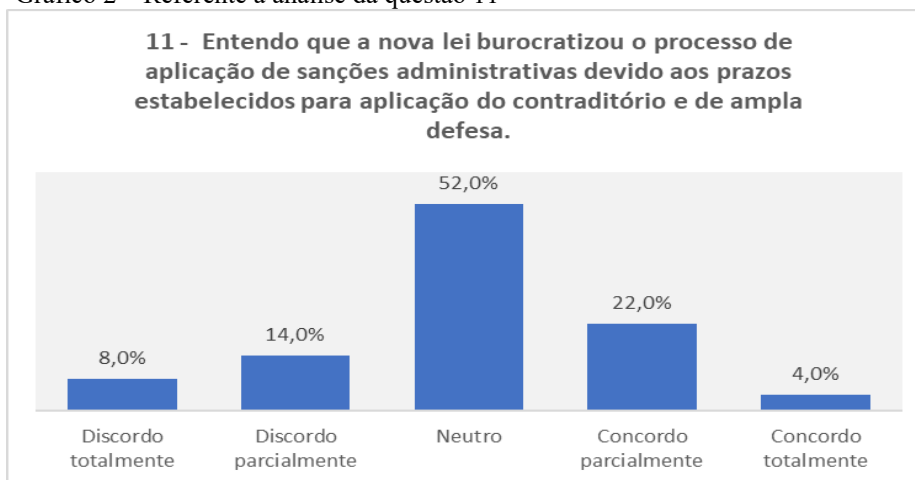
Gráfico 1 – Referente a análise da questão 5



Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

Conforme se percebe no gráfico 2, em análise das respostas da questão 11, ficou evidente que esta alternativa apresentou o maior índice de neutralidade (52%) perante as demais alternativas do questionário. Isso pode ter ocorrido pelo fato da maioria dos respondentes não terem conhecimento sobre o assunto abordado e preferiram ficar neutro em suas respostas. Porém, destaca-se também, que na percepção de um número considerado de entrevistados que houve um avanço na forma de contratação da garantia, tendo o somatório representando 56% de concordância.

Gráfico 2 – Referente a análise da questão 11



Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

Outras duas questões tiveram um índice de concordância abaixo de 60%, são elas as alternativas 3 e 13.

Analisando a tabela 9, destaca-se que o grau de concordância ficou na faixa dos (52%), significando que não houve tanta adesão dos entrevistados para com a afirmativa trazida pela oração. Provavelmente, isso se deve pelo fato de boa parte do público da amostra não ter entendido o enunciado e/ou não ter conhecimento suficiente sobre o assunto tratado.

Tabela 9 – Questão 13. A nova lei, em comparação com a anterior, aumentou substancialmente o número de dispositivos legais. Entendo que esta alteração será positiva para impedir possíveis ilicitudes cometidas.

Resposta	Qtde	%
Discordo totalmente	2	4,0%
Discordo parcialmente	6	12,0%

Neutro	16	32,0%
Concordo parcialmente	19	38,0%
Concordo totalmente	7	14,0%
<b>Total</b>	<b>50</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

Analisando a tabela 10, destaca-se que o grau de concordância ficou na casa dos 48%, significando que os respondentes não demonstraram tanta segurança com a natureza do assunto, havendo uma cautela acerca da temática. Isso é um dado bem preocupante para a gestão universitária, considerando que a elaboração de um bom estudo técnico preliminar é peça chave para o sucesso do planejamento da contratação e a execução da compra de um bem ou serviço. Portanto, no tocante ao direcionamento de ações de capacitações para os servidores da área, a elaboração do ETP é merecedora de atenção por parte dos gestores.

Tabela 10 – Questão 3. Possui competência técnica para elaboração do Estudo Técnico Preliminar.

<b>Resposta</b>	<b>Qtde</b>	<b>%</b>
Discordo totalmente	6	12,0%
Discordo parcialmente	8	16,0%
Neutro	12	24,0%
Concordo parcialmente	13	26,0%
Concordo totalmente	11	22,0%
<b>Total</b>	<b>50</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

Concluindo o estudo, foi verificado após análise pormenorizada das respostas dos 50 entrevistados, que alguns pontos devem ser objeto de atenção por parte da Administração Superior da instituição, pois, para solucionar estes pontos, se faz necessário propor ações de treinamento e capacitação voltado ao desenvolvimento dos servidores envolvidos no macroprocesso de compras da universidade.

As questões cuja respostas tiveram um grau de concordância abaixo de 60% versam sobre os temas a seguir: procedimentos inerentes à aplicação de sanções administrativas aos contratados, elaboração de Estudo Técnico Preliminar (ETP), conferência do modelo de garantia contratual e análise de valores após as mutações aplicadas aos contratos e, compreensão propriamente dita dos dispositivos legais contidos na NLLC.

## 5 CONCLUSÃO

Considerando que no Brasil mais da metade do PIB é direcionado para o orçamento público, o novo marco licitatório do país será atingido caso as compras públicas sejam adquiridas com mais eficiência e reduzidos os desperdícios e otimizando os custos respectivos, proporcionando melhor desempenho e efetividade das ações públicas para a população que anseia pela prestação de um serviço público com qualidade, eficiência e rapidez.

O estudo objetivou analisar a percepção das condições de governança das contratações públicas da Universidade Federal do Ceará acerca dos desafios iniciais para implantação da nova lei de licitações e contratos. Realizou-se o diagnóstico situacional da UFC concernente ao nível de organização (técnica e operacional) em que se encontra a Universidade com vistas a atender as determinações da nova lei de licitações sobre a nova sistemática de governança das compras públicas. Para em seguida identificar que aspectos são considerados impeditivos na UFC para adoção da nova sistemática de governança das compras públicas.

Para tanto, aplicou-se questionário às unidades que trabalham, desde as funções de planejamento, até o recebimento dos bens e serviços adquiridos, envolvendo a Superintendência de Infraestrutura e Gestão Ambiental e a Pró-Reitoria de Planejamento e Administração da UFC. Em primeiro lugar, buscou-se examinar o perfil dos servidores que atuam na área de compras e aquisições da universidade. Em segundo lugar, a fim de instigar a identificar a realidade dos setores participantes, foi verificada a percepção dos agentes quanto ao tema de governanças de contratações contido na NLLC.

Através da aplicação do questionário com as perguntas sobre a temática da nova legislação, identificou-se que boa parte dos entrevistados demonstraram carências em diversos assuntos abordados na pesquisa, principalmente alguns considerados relevantes para o planejamento e gerenciamento de contratações de serviços e obras da instituição. E a alocação de servidores em setores chave da universidade sem a análise de alguns aspectos como, formação, titulação e experiência profissional, são alguns fatores impeditivos que se não ocorrer uma mudança nessas áreas, isso poderá ser um gargalo para a UFC adotar com êxito a nova sistemática de compras públicas, portanto, isso merece ser tratado com bastante atenção e cuidados por parte da gestão universitária.

De maneira global, é possível identificar que a universidade está preparada para atender aos princípios da governança e gerenciamento dos riscos existentes nos processos de aquisições e contratações públicas.

Cabe destacar as limitações deste trabalho, sendo elas, a amostra pesquisada que teve um nicho específico, apenas duas unidades da universidade (PROPLAD e UFC-INFRA), e o quantitativo de respondentes do questionário foi considerado baixo, apenas cerca de (15%), em comparação com o número total de servidores lotados nestas unidades. Sugere-se que o estudo também seja realizado em outras Universidades Federais do País, em especial as do Ceará, para buscar compreender melhor as condições de governança no tocante a Nova lei de Licitações e Contratos – Lei 14.133/21.

## REFERÊNCIAS

BOECHAT, G. Contratações Abertas: uma análise da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (nº 14.133/2021) à luz dos princípios de Governo Aberto. **Revista da CGU**, v. 14, n. 25, p. 64-79, 2022.

BRASIL. Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/aceso-a-informacao/governanca-publica/comite-interno-de-governanca/legislacao/decreto-no-9-203-de-22-de-novembro-de-2017.pdf/view>. Acesso em: 17 de outubro de 2022.

BRASIL. Instrução Normativa Nº 5, DE 26 de maio de 2017 (Atualizada). Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-5-de-26-de-maio-de-2017-atualizada>. Acesso em: 10 de outubro de 2022.

BRASIL. Instrução Normativa Nº1, de 10 de maio de 2016. Disponível em: [https://in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/21519355/do1-2016-05-11-instrucao-normativa-conjunta-n-1-de-10-de-maio-de-2016-21519197](https://in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/21519355/do1-2016-05-11-instrucao-normativa-conjunta-n-1-de-10-de-maio-de-2016-21519197). Acesso em: 10 de outubro de 2022.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, regulamenta o art. 37, inciso XXI, da

Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm). Acesso em: 12 de setembro de 2022.

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

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110520.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110520.htm). Acesso em: 11 de setembro de 2022.

BRASIL. Lei nº 12.462, de 04 de agosto de 2011, institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC. Brasília, DF, 2011. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112462.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112462.htm). Acesso em: 03 de outubro de 2022.

BRASIL. Lei Federal n. 12.846, de 01 de agosto de 2013. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm). Acesso em: 12 de outubro de 2022.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 01 de abril de 2021, Lei de licitações e contratos administrativos. Brasília, DF, 2021. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm). Acesso em: 12 de outubro de 2022.

BRITO, O. (2003). Controladoria de risco – Retorno em instituições financeiras. Saraiva.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 15 ed. São Paulo: Atlas, 2003.

FÁVERO, L. P.; BELFIORE, P. **Manual de análise dados: estatística e modelagem multivariada com Excel, SPSS e Stata**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2017.

FURTADO, Madeline Rocha. **A lei de licitações nº 14.133/2021: velhos atores para uma nova lei, afinal quem licita e quem fiscaliza os contratos?** Disponível em: <https://www.novaleilicitacao.com.br/2021/12/09/a-lei-de-licitacoes-no-14-133-2021-velhos-atores-para-uma-nova-lei-afinal-quem-licita-e-quem-fiscaliza-os-contratos>. Acesso em: 15/10/2022.

FURTADO, Monique Rocha e Vieira, James Batista. **Portal Nacional de Contratações Públicas: uma nova lógica jurídica, gerencial e econômica para a Lei de Licitações e Contratos**. Disponível em: <https://www.novaleilicitacao.com.br/2021/05/13/portal-nacional-de-contratacoes-publicas-uma-nova-logica-juridica-gerencial-e-economica-para-a-lei-de-licitacoes-e-contratos>. Acesso em: 15/10/2022.

HEALD, D. (2006). Varieties of Transparency. In: Hood, C. and Heald, D. (eds.) *Transparency: the Key to Better Governance?* Series: Proceedings of the British Academy (135). Oxford University Press for The British Academy: Oxford, pp. 25-43.

HAIR, Jr., Joseph F., ANDERSON, Rolph E., TATHAM, Ronald L. BLACK, William. **Análise Multivariada de Dados**. 6 ed., Porto Alegre: Bookman, 2009.

Hill, S., & Dinsdale, G. (2003). Uma base para o desenvolvimento de estratégias de aprendizagem para a gestão de riscos no serviço público. Tradução L. C. Vasconcelos. Escola Nacional de Administração Pública.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 10 eds. Revista, atualizada e ampliada- SÃO PAULO. Revista dos tribunais, 2014.

MARCHIORI, F. F.; RAUPP, A. B.; MAGRO, R. R.; LOPES, A. O. A nova lei de licitações como promotora da maldição do vencedor. **Revista de Administração Pública**, v. 56, n. 1, p. 176-190, 2022.

Miranda, M. F. O., & Júnior, E. G. (2019). **COMPLIANCE NO SETOR PÚBLICO E A REALIDADE DOS PROGRAMAS PARA PEQUENAS PREFEITURAS**. Revista Reflexão E Crítica Do Direito, 7(1), 45–57 PDF. Recuperado de <https://revistas.unaerp.br/rcd/article/view/1449>.

OLIVEIRA JUNIOR, Juarez Ronaldo de. ADRIANO, Anne Karoline da Silva. **Benefícios trazidos pela nova lei de licitações: análise preliminar da Lei 14.133/2021**. Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento. Ano. 06, Ed. 10, Vol. 05, pp. 05-24. Outubro 2021.

PEIXOTO, J. F. (2019). **Governo aberto: métricas para análise da aderência dos estados brasileiros aos princípios da Open Government Partnership**. 2019. 141f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Neves de Carvalho.

SIGNOR, R., Love, P. E. D., Marchiori, F. F., & Felisberto, A. D. (2020). Underpricing in social infrastructure projects: combating the institutionalization of the winner's curse. *Journal of Construction Engineering and Management*, 146(12), 05020018.

## APÊNDICE – INSTRUMENTO DE COLETA DE DADOS

### PESQUISA SOBRE A NOVA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS - LEI 14.133/2021.

#### Bloco I – Perfil do respondente.

1 - Qual o seu sexo?

- ( ) Feminino
- ( ) Masculino
- ( ) Outros

2 - Faixa etária:

- ( ) até 25 anos
- ( ) de 26 a 35 anos
- ( ) de 36 a 45 anos
- ( ) acima de 45 anos

3 - Qual a sua escolaridade?

- Ensino médio completo
- Superior incompleto
- Superior completo
- Especialização
- Mestrado
- Doutorado
- Outro

4 - Qual a sua formação superior?

---

5 - Qual o seu tempo de serviço na UFC?

- Até 2 anos
- Até 5 anos
- Até 10 anos
- Até 20 anos
- Superior a 20 anos

6 - Função desempenhada no processo de contratação?

- Agente de contratações
- Agente fiscalizador de contratos (administrativo e técnico)
- Gestor de contrato
- Pregoeiro
- Setor de contabilidade (financeiro, pagamento)
- Setor de contratos (celebração de contratos, termos aditivos, repactuações, etc)
- Suporte legislativo
- Outros

**Bloco II – Perguntas sobre a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos – Lei 14.133/2021.**

7 - O Portal Nacional de Contratações Públicas é capaz de aumentar a transparência pública.

- 1 2 3 4 5

8 - A separação entre atribuições/responsabilização do gestor e da equipe de contratação (CPL) na nova lei melhora a governança das contratações públicas.

- 1 2 3 4 5

9 - Posso competência técnica para elaboração do Estudo Técnico Preliminar.

- 1 2 3 4 5

10 - Avalio como benéfica a elaboração da matriz de riscos para as compras da Administração Pública.

- 1 2 3 4 5



11 - Observo haver um avanço da contratação da garantia contratual da antiga lei para a nova.

1 2 3 4 5

12 - Considero um avanço a possibilidade de a Administração contratar empresa seguradora, em caso de inadimplemento pelo contratado, para assumir a execução e concluir o objeto contratual.

1 2 3 4 5

13 - Entendo que a instituição do programa de integridade (compliance) para contratações de grande vulto poderá diminuir a incidência de atos corruptos nas contratações públicas.

1 2 3 4 5

14 - A gestão por competências instituída na nova lei de licitações pode evitar erros recorrentes no processo de contratações públicas.

1 2 3 4 5

15 - Considero relevante a participação da Advocacia Geral da União na proteção dos servidores.

1 2 3 4 5

16 - Considero importante a lei incluir no processo de contratação pública possíveis impactos ambientais, de consumo de energia, logística reversa, desfazimento e reciclagem de bens e refugos.

1 2 3 4 5

17 - Entendo que a nova lei piorou o processo de aplicação de sanções administrativas devido aos prazos estabelecidos para aplicação do contraditório e de ampla defesa.

1 2 3 4 5

18 - Reconheço importante a majoração dos valores para dispensa de licitação, muito embora seja capaz de aumentar o direcionamento nas compras públicas.

1 2 3 4 5

19 - A nova lei, em comparação com a anterior, aumentou substancialmente o número de dispositivos legais. Entendo que esta alteração será positiva para impedir possíveis ilicitudes cometidas.

1 2 3 4 5

## AGRADECIMENTOS

Agradeço a Universidade Federal do Ceará por oferecer o curso, agradeço ao professor Roberto Sergio do Nascimento pela paciência, dedicação e empenho e, agradeço aos servidores da UFC que se prontificaram em responder o questionário.