

Institucionalização (normatização) e capacitação como instrumentos de segurança e eficiência para agentes que atuam com contratações públicas

Ronny Charles L. de Torres¹

Thayse Christine Souza Dias²

Resumo

Este artigo explora a importância da institucionalização e capacitação contínua dos agentes públicos que atuam com contratações, especialmente no contexto da Lei nº 14.133/2021. Analisa a complexidade normativa e os desafios impostos pela nova legislação, como a ampliação da responsabilização e a necessidade de mudança cultural. O texto compara a burocracia ideal com a burocracia disfuncional, que gera paralisação decisória e ineficiência. Argumenta-se que o fortalecimento das estruturas internas e o aprimoramento técnico dos quadros são essenciais para mitigar riscos, promover a segurança jurídica e otimizar a gestão pública em benefício do interesse primário.

¹ Advogado. Consultor Jurídico. Parecerista. Sócio fundador do Escritório Torquetti & Torres Advogados. Membro fundador do Instituto Nacional de Contratações Públicas (INCP). Doutor em Direito do Estado. Mestre em Direito Econômico. Pós-graduado em Direito tributário. Pós-graduado em Ciências Jurídicas. Coordenador da pós-graduação em Licitações e contratos, da Faculdade Baiana de Direito. Já atuou, pela AGU, como Consultor Jurídico Adjunto da Consultoria Jurídica da União perante o Ministério do Trabalho e Emprego e Coordenador da Câmara Nacional de Licitações e Contratos. Autor de diversos livros jurídicos, entre eles: Leis de licitações públicas comentadas (16ª Edição. Ed. JusPodivm); Licitações e contratos nas empresas estatais (3ª edição. Coautor. Ed. Jus Podivm). Comentários à Lei de Improbidade administrativa (3ª edição. Coautor. Ed. Jus Podivm). Análise Econômica das licitações e contratos (2ª edição. Coautor. Ed. Fórum). E-marketplace e contratações públicas (Ed. Jus Podivm)

² Advogada. Sócia fundadora do Escritório Torquetti & Torres Advogados e da Ecoar Consultoria e Capacitação. Mestre em Engenharia de Sistemas e Computação pela COPPE - UFRJ. Professora de pós graduação da UNIESP. Especialista em licitações e contratos pela Faculdade CERS, com atuação em processos licitatórios administrativos perante os Tribunais de contas e processos judiciais. Atua com contratações públicas de uma maneira ampla. Assessora de empresas em todas as fases do processo licitatório. Foi coordenadora jurídica do IPREV de Santa Rita. Professora e palestrante há 24 anos. Membro do Instituto de Direito Administrativo Paraibano – IDAP. Coautora do livro "Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Estudos em homenagem ao professor Ronny Charles Lopes de Torres" (2024), editado pela Juspodivm, além de ter publicado alguns artigos sobre o tema.

Palavras-chave: Lei nº 14.133/2021; Contratações Públicas; Agentes Públicos; Institucionalização; Capacitação; Burocracia; Responsabilização.

Introdução

A atuação de agentes públicos em processos de contratação está inserida em um contexto de crescente complexidade normativa, pressões por resultados e um cenário de responsabilização cada vez mais rigoroso.

Pregoeiros, membros de comissões, fiscais, assessores jurídicos e gestores enfrentam não apenas os desafios técnicos inerentes à aplicação da Lei nº 14.133/2021, mas também um ambiente institucional que, muitas vezes, carece de estrutura de apoio, clareza de atribuições e segurança decisória.

A alta administração precisa ter um papel de protagonismo na consolidação de uma cultura institucional voltada à eficiência, integridade e valorização do servidor público, o que quase sempre não acontece.

Nas linhas seguintes, de maneira sucinta, defender-se-á que a institucionalização, através de formalização e regras que permitam segurança jurídica na atuação dos agentes públicos, e a capacitação, como meio de garantir o conhecimento técnico necessário para o exercício das competências, são instrumentos para ampliar a eficiência administrativa e garantir segurança para os agentes que atuam em nome da Administração.

2. Lei 14.133/2021 e o desafio da burocracia disfuncional

A Lei nº 14.133/2021 representou um marco significativo na evolução do regime jurídico das contratações públicas no Brasil, visando modernizar, promover mais eficiência e transparência nos processos licitatórios. No entanto, essas mudanças substanciais impõem desafios consideráveis aos agentes públicos envolvidos. A complexidade normativa inerente à nova lei exige uma capacitação aprofundada e uma adaptação contínua por parte de todos os atores envolvidos no processo de contratação pública.

Aliada à complexidade normativa e às inovações introduzidas, destaca-se também a ampliação das hipóteses de responsabilização dos agentes públicos como elemento gerador de apreensão. A Lei nº 14.133/2021, ao prever consequências nas esferas

administrativa, civil e penal, busca coibir práticas ilícitas. Todavia, na realidade concreta, essa ampliação tende a fomentar um ambiente de cautela excessiva, aversão ao risco e resistência à adoção de soluções inovadoras nas decisões administrativas.

Esse cenário tem gerado um fenômeno recorrente na Administração Pública: a paralisia decisória, motivada pelo receio de responsabilizações pessoais, mesmo diante de condutas pautadas pela boa-fé e pela diligência técnica.

A cultura do medo desestimula a atuação proativa dos agentes, induz a criação de gargalos burocráticos disfuncionais e compromete a eficiência dos processos de contratação, repercutindo negativamente na implementação de políticas públicas e na prestação de serviços. A licitação e seus steps de controle, como, por exemplo, a realização de pesquisa de preços, passam a ser consumidas por exigência disfuncionais que apenas agigantam os custos transacionais do processo³.

Convém esclarecer que a crítica que se faz não é à burocracia, enquanto modelo organizacional baseado em regras, hierarquia e procedimentos padronizados. A crítica feita é à burocracia disfuncional, que degenera o modelo burocrático ideal, estabelecendo rotinas ou estruturas que comprometem a eficiência, a racionalidade e a finalidade pública da administração. Diferenciar o modelo ideal das suas formas distorcidas é condição para uma crítica produtiva e para proposição de soluções técnicas.

A discussão sobre a burocracia é central para a compreensão dos desafios enfrentados pela Administração Pública, especialmente no contexto das contratações. No plano teórico, Max Weber⁴ definiu a burocracia como um tipo ideal de dominação racional-legal, caracterizado pela racionalidade formal, impessoalidade, hierarquia funcional, divisão do trabalho e observância de regras e procedimentos previamente estabelecidos. Para Weber, a burocracia — como construção analítica — representa a forma organizacional mais racional e eficiente para a administração moderna, por privilegiar critérios técnicos e previsibilidade nas decisões.

³ GARCIA, Flávio Amaral. MOREIRA, Egon Bockmann. A futura nova lei de licitações brasileira: seus principais desafios, analisados individualmente. R. de Dir. Público da Economia – RDPE | Belo Horizonte, ano 18, n. 69, p. 39-73, jan./mar. 2020. Publicação original na Revista de Contratos Públicos do CEDIPRE (Universidade de Coimbra)

⁴ WEBER, Max. Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva. Brasília, DF: Editora UnB, 1991

A experiência empírica, todavia, revela que a prática administrativa frequentemente se distancia desse ideal, produzindo disfunções que comprometem eficiência e finalidade pública. Entre as disfunções mais recorrentes destacam-se: formalismo excessivo, rigidez e inflexibilidade, despersonalização excessiva, resistência à mudança e a paralisia decisória, já mencionadas.

Importante ressaltar que a burocracia disfuncional pode agravar os desafios de implementação da Lei nº 14.133/2021, transformando a complexidade normativa em um obstáculo intransponível, quando deveria transformar num instrumento de governança. A superação dessas disfunções exige não apenas a compreensão da lei, mas também uma mudança de mentalidade e o fortalecimento da institucionalização e capacitação dos agentes públicos.

De qualquer forma, este ambiente, ao invés de impulsionar melhorias, produz retração institucional, decisões defensivas e posturas excessivamente formais. Isso é bastante preocupante pois compromete, muitas vezes, a eficiência nas contratações públicas.

Assim, a institucionalização de rotinas e o investimento sistemático em capacitação não são meras boas práticas: constituem instrumentos essenciais de proteção do interesse público primário, que se confirmam como resposta efetiva à crescente demanda por segurança jurídica e governança nos processos de contratação pública.

3. A Institucionalização como instrumentos de segurança e eficiência para Agentes que atuam com contratações públicas

Instituições são regras que estruturam a interação social, restringindo ou induzindo comportamentos. Levitsky segmenta as instituições em informais e formais, sendo estas últimas as regras e procedimentos criados, informados e aplicados por meio de canais oficiais⁵, as quais Robert C. Ellickson chama de “regras de organização” ou regras oficiais que regem organizações⁶.

⁵ HELMKE, Gretchen; LEVITSKY, Steven. Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda. Perspectives on Politics. Vol. 2, No. 4 (Dec., 2004), pp. 725-740 (16 pages) Published By: American Political Science Association. Disponível em: https://wcfia.harvard.edu/files/wcfia/files/883_informal-institutions.pdf. Acesso em 03 out 2023.

⁶ HELMKE, Gretchen; LEVITSKY, Steven. Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda. Perspectives on Politics. Vol. 2, No. 4 (Dec., 2004), pp. 725-740 (16 pages)

No caso das compras públicas, atualmente, a institucionalização envolve a criação de estruturas normativas, tecnológicas e organizacionais que padronizem e fortaleçam os processos decisórios, reduzindo a subjetividade e os riscos de irregularidades.

Isso demanda uma mudança de cultura organizacional com ênfase na governança, na gestão por competências, na inovação e na busca pela melhor solução para a Administração. Uma governança robusta, com regulamentos, manuais de procedimentos, checklists e sistemas de monitoramento, é fundamental para assegurar a conformidade legal e proteger os agentes de legítimos questionamentos dos órgãos de controle.

A adoção de regulamentos internos atualizados padroniza procedimentos e institucionaliza soluções para dilemas vivenciados na prática das contratações públicas, gerando um ambiente mais propício a atuações seguras e eficientes.

Tais instrumentos de normatização interna geram segurança institucional, minimizando os riscos de erro e de responsabilização indevida, permitindo que os agentes atuem com confiança, qualidade e arrojo.

A institucionalização dos processos de contratação pública deve ser compreendida como um imperativo de governança. Mais do que a existência de normas formais, trata-se da consolidação de práticas administrativas estáveis, padronizadas e legitimadas internamente, capazes de oferecer previsibilidade e segurança aos agentes responsáveis pela tomada de decisões, cumprindo a diretriz normativa indicada pela própria LINDB⁷.

A ausência de diretrizes claras, de fluxos procedimentais definidos e de mecanismos de apoio decisório leva à dispersão de responsabilidades, dificultando a boa condução das contratações e expondo os servidores a riscos desnecessários.

Outrossim, diante dos constantes dilemas práticos vivenciados, que não encontram respostas claras na legislação, a institucionalização normativa da solução para aquele tipo de dilema transfere a eventual responsabilidade do ato decisório para a organização pública, evitando um modelo opressivo à inovação e ao arrojo, que muitas vezes gera

incentivo negativo para que o agente público não adote as medidas administrativas mais eficientes, pela falta de respaldo e natural instinto de auto preservação.

Na prática, institucionalizar significa reduzir a dependência de soluções personalistas e reforçar os alicerces de uma atuação técnica; superar a inércia e a resistência a mudanças enraizadas em décadas de aplicação da Lei nº 8.666/1993.

Esse desafio é um processo lento e complexo, que exige liderança, comunicação eficaz e um ambiente institucional que incentive a experimentação e o aprendizado contínuo. A falta de alinhamento entre a nova legislação e a cultura organizacional existente pode minar os esforços de implementação e limitar os benefícios esperados da Lei nº 14.133/2021.

4. A capacitação como instrumentos de segurança, eficiência e probidade

Outro importante instrumento é a capacitação contínua dos agentes públicos da área. Preparar os agentes públicos para lidar com as complexidades das contratações públicas é fundamental. A estrutura, por si só, não basta. A atuação segura exige um corpo técnico qualificado, permanentemente atualizado e consciente das suas atribuições.

A capacitação dos agentes envolvidos nas contratações públicas é fator decisivo para a qualidade das decisões e para a preservação da integridade do processo. A boa-fé e a diligência exigidas dos agentes públicos — especialmente diante da complexidade dos regimes licitatórios — dependem diretamente da sua formação técnica e jurídica.

Ademais, o aprimoramento técnico do agente público aumenta o seu valor, blindando-o contra eventuais pressões ilegítimas para prática de atos não republicanos. O melhor parceiro para um ato de corrupção é um servidor que ignora as regras que deveria respeitar e por sua pouca valência técnica, sente-se oprimido a atender quaisquer pedidos “superiores” para manter a sua alocação profissional.

Capacitação não se limita à realização de cursos formais. Envolve também o acesso a ambientes de aprendizagem contínua, a trocas de experiências, a manuais atualizados, a jurisprudência comentada e ao suporte de núcleos de assessoramento jurídico ou técnico. O objetivo é criar condições para que os agentes compreendam as nuances das decisões que tomam, avaliem riscos e consigam fundamentar tecnicamente suas escolhas — ainda que estas venham a ser, posteriormente, objeto de controle.

Temas como: confecção dos artefatos de planejamento, pesquisa de preços, análise econômica das contratações, negociação, teoria dos leilões, ferramentas jurídicas disponíveis na legislação licitatória, análise de impacto anulatório, uso adequado dos procedimentos auxiliares, gerenciamento de riscos, desafios para as contratações de engenharia, entre outros, são fundamentais para habilitar os agentes a tomar decisões seguras e eficientes.

A Nova Lei de Licitações (Lei 14.133/2021) reconhece esse ponto ao estabelecer, em diversos dispositivos, a importância da capacitação como dever institucional e como pré-requisito para o exercício de funções estratégicas⁸. Capacitação não é mais uma opção, é uma exigência legal. Nesse ponto, parece evidente que a ausência de atitude por parte da alta administração do órgão ou entidade para estruturação do setor de contratação e capacitação de seus membros⁹ pode gerar sua responsabilização.

5. Conclusão

Ao combinar institucionalização com capacitação, a organização pública promove um ambiente de decisões mais seguras, reduz a dependência de pessoas específicas e protege seus agentes contra responsabilizações indevidas.

A ausência de uma definição clara dos papéis de cada agente e do próprio papel institucional traz inúmeros problemas, como a insegurança jurídica, o imenso número de obras paradas, riscos contratuais, processos licitatórios se estendendo por anos sem que haja a efetiva contratação, pedidos de reequilíbrios contratuais, dentre outros.

⁸ Art. 7º Caberá à autoridade máxima do órgão ou da entidade, ou a quem as normas de organização administrativa indicarem, promover gestão por competências e designar agentes públicos para o desempenho das funções essenciais à execução desta Lei que preencham os seguintes requisitos:

(...)

II - tenham atribuições relacionadas a licitações e contratos ou possuam formação compatível ou qualificação atestada por certificação profissional emitida por escola de governo criada e mantida pelo poder público; e

⁹ Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos:

(...)

Parágrafo único. A alta administração do órgão ou entidade é responsável pela governança das contratações e deve implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, com o intuito de alcançar os objetivos estabelecidos no caput deste artigo, promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações.

Trata-se da necessidade de criação de uma estratégia de valorização da força de trabalho pública e, ao mesmo tempo, de fortalecimento da integridade nas contratações, em benefício do interesse público.

A qualificação técnica e a normatização qualificada, apoiadas pela Alta Administração, são essenciais para que os agentes possam atuar nas contratações públicas de forma mais eficiente e com segurança jurídica.