



ARRANJOS INSTITUCIONAIS: O PLANEJAMENTO DAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS EM MUNICÍPIOS DO VALE DO RIO PARDO À LUZ DA TEORIA INSTITUCIONAL DE DOUGLASS NORTH

Ricardo Hermany¹

Camila Lemos de Melo²

O presente trabalho apresenta como tema um panorama do planejamento das contratações públicas em municípios gaúchos, baseando-se na legislação existente: Lei Federal nº 14.133/2021 como meio de formalizar uma matriz teórica do planejamento das contratações públicas que possa ser aplicada no âmbito da Administração Pública Local, a partir do referencial teórico institucional de Douglass North.

Desta forma, busca-se responder o seguinte problema: quais os pressupostos necessários para formação de critérios para formalizar uma matriz teórica de planejamento das contratações públicas com base na Lei Federal nº 14.133/21 e na teoria institucional de Douglass North?

O objetivo geral é analisar as possibilidades dos arranjos institucionais trazidos pela Lei 14.133/21 na efetivação do planejamento de contratação públicas administrativas para os Municípios gaúchos. Para responder ao problema de pesquisa, divide-se a investigação em três objetivos específicos. Primeiro abordar-se-á as premissas da teoria institucional de Douglass North, relacionando-a com a descentralização e o federalismo cooperativo. Após, analisar-se-á a evolução do planejamento das contratações públicas, conforme Lei Federal nº 14.133/21, no âmbito local. Ao final, abordar-se-á os pilares para formulação de uma matriz teórica do planejamento das contratações públicas aplicável para os entes locais.

Quanto ao método de procedimento utiliza-se o monográfico e histórico, pois verifica-se como a evolução da legislação corroborou para o fomento das técnicas de planejamento no âmbito dos contratos administrativos. Ademais, o método de abordagem é o dedutivo, visto

¹ Pós-Doutor na Universidade de Lisboa (2011). Doutor em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (2003) e Doutorado sanduíche pela Universidade de Lisboa (2003). Mestre em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul (1999). Professor da graduação e do Programa de Pós-Graduação em Direito- Mestrado/Doutorado da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC. Coordenador do grupo de estudos Gestão Local e Políticas Públicas – UNISC. Consultor Jurídico da CNM – Confederação Nacional de Municípios. Advogado. E-mail: hermany@unisc.br.

² Doutoranda em Direito pelo Programa de Pós-Graduação da Universidade de Santa Cruz do Sul. Bolsista CAPES, modalidade II. Mestre na Universidade de Santa Cruz do Sul (2023) e mestre em Direito da União Europeia pela Universidade do Minho, no regime sanduíche (2023). Graduada em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul (2013). E-mail: camilalmelo@yahoo.com.br.



que se parte de uma análise geral, o planejamento das contratações públicas com base na Lei Federal nº 14.133/21 - premissa maior - para uma situação específica, como efetivar uma matriz teórica de planejamentos das contratações públicas em municípios gaúchos - premissa menor. Por fim, a técnica de pesquisa adotada volta-se à documentação indireta observando o fundamento das legislações existentes e de estudos bibliográficos.

Dada a transversalidade do tema, o trabalho parte da teoria institucional de Douglass North alinhavada com a restauração efetuada pela Lei Federal nº 14.133/21 no regime jurídicos das licitações e contratos administrativos. Assim, a partir da Lei Federal de Licitações e Contratos, bem como da teoria institucional de Douglass North, vislumbra-se a implementação de uma matriz teórica de planejamento das contratações públicas na esfera local a qual exige a elaboração dos pilares de elaboração para sua confecção. O trabalho ressalta a dificuldade e a importância da estruturação do planejamento das contratações públicas na esfera local tendo em vistas a diversidade populacional, econômica, cultural existente nos municípios do nosso país. Com isso, o trabalho visa efetivar, por meio de um estudo empírico, uma amostragem do funcionamento do planejamento das contratações públicas em municípios do Vale do Rio Pardo para, após a amostragens dos dados coletados, definir os pilares básico para construção de uma matriz teórica do planejamento das contratações públicas.

Inicialmente, revela-se indispensável apresentar, ainda que de forma sintética, os principais fundamentos da teoria institucional de Douglass North, bem como demonstrar de que maneira suas premissas teóricas oferecem importantes subsídios analíticos para a compreensão do objeto investigado na presente pesquisa. North (1994) trata sobre a teoria institucional que, metaforicamente, considera que as instituições e a forma como evoluem representam as “regras do jogo” pois definem, limitam e orientam o conjunto de escolhas disponíveis aos indivíduos, funcionando como restrições estruturadas que moldam comportamentos, expectativas e incentivos (LOPES, 2013).

Segundo North (1994), as instituições constituem as “regras do jogo” de uma sociedade, pois estruturam incentivos, reduzem incertezas e orientam o comportamento dos agentes políticos, econômicos e sociais e o seu institucionalismo histórico demonstra que o desempenho das organizações e das economias depende da qualidade das instituições formais, das normas informais e dos mecanismos de *enforcement* que regulam a ação coletiva. Assim, para compreender a teoria institucional de North na aplicação do Planejamento das Contratações públicas faz-se necessário refletir sobre como o tempo assume papel central porque possibilita compreender os processos de mudança institucional, a evolução da humanidade e as distintas



trajetórias de desenvolvimento construídas pelas nações ao longo da história. A análise histórica permite observar como os indivíduos e as sociedades atuam sobre suas estruturas de incentivos — isto é, sobre as instituições — contribuindo tanto para a perpetuação do atraso quanto para a promoção da prosperidade econômica (LOPES, 2013).

Ou seja, aplicada ao campo das contratações públicas, essa perspectiva permite compreender a Lei nº 14.133/2021 como uma instituição formal que pretende alterar a estrutura de incentivos da Administração Pública. Ao exigir planejamento, estudos técnicos, gestão de riscos, governança e controles preventivos, a norma busca reduzir improvisações, decisões casuísticas e práticas administrativas patrimonialistas, substituindo-as por processos decisórios mais racionais e documentados. Entretanto, a existência da regra formal não garante, por si só, mudança institucional efetiva pois North (1994) demonstra que as instituições formais podem conviver com práticas informais resistentes, trajetórias dependentes e custos de transição.

Nos Municípios, isso significa que a Lei nº 14.133/2021 pode produzir resultados distintos conforme a capacidade administrativa, técnica, política e cultural de cada ente local. Pires e Gomide (2016) compreendem os arranjos institucionais de políticas públicas a partir de dimensões técnico-administrativas e político-relacionais, sendo a primeira associada à competência burocrática, coordenação e eficiência, e a segunda relacionada à legitimidade, participação, aprendizagem e inovação. Assim, a efetividade do planejamento das contratações públicas municipais depende da conjugação entre capacidade técnica para elaborar instrumentos os instrumentos da fase preliminar na licitação e a capacidade político-institucional para coordenar secretarias, gestores, controles internos, fornecedores e sociedade.

No federalismo cooperativo brasileiro, os Municípios ocupam posição paradoxal: são entes federativos autônomos, mas frequentemente dependem de apoio técnico, normativo e financeiro dos demais níveis de governo. Por isso, a implementação da Lei nº 14.133/2021 no âmbito local exige arranjos cooperativos que envolvam capacitação, consórcios públicos, modelos padronizados, sistemas compartilhados, controle orientativo e mecanismos de governança interfederativa.

Nessa perspectiva, Janriê Reck (2023) apresenta relevante contribuição para a compreensão contemporânea do planejamento das contratações públicas ao desenvolver uma leitura institucional alinhada, em grande medida, às premissas teóricas formuladas por Douglass North. Isso porque Reck compreende que a efetividade das normas jurídicas não decorre exclusivamente de sua positivação formal, mas da existência de estruturas institucionais capazes de conferir racionalidade, coordenação e estabilidade à atuação administrativa. Em suas



análises acerca da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, o autor sustenta que o planejamento constitui o eixo estruturante da governança pública contemporânea, sendo sua ausência uma das principais disfunções históricas da Administração Pública brasileira (RECK, 2023). Tal compreensão converge com a perspectiva northiana segundo a qual instituições ineficientes produzem elevados custos de transação e dificultam a previsibilidade das relações institucionais, uma vez que normas formais, isoladamente consideradas, não são suficientes para garantir resultados concretos sem mecanismos adequados de coordenação, aprendizado institucional e *enforcement* (NORTH, 1990).

Sob essa ótica, Reck (2023) identifica no planejamento o elemento mediador entre a normatividade jurídica e a efetiva concretização administrativa, funcionando como instrumento capaz de aproximar o dever-ser normativo das práticas institucionais cotidianas. O planejamento, portanto, não se restringe a uma dimensão meramente técnica ou procedimental, mas assume natureza normativo-institucional, orientada pelos princípios constitucionais da eficiência, economicidade, transparência e boa administração. A partir dessa lógica, a Lei Federal nº 14.133/2021 promove significativa inflexão paradigmática ao deslocar o foco tradicional do controle formal dos procedimentos para uma lógica de governança orientada por resultados, riscos, indicadores e sustentabilidade (BRASIL, 2021). O planejamento deixa de ocupar posição periférica ou episódica no ciclo da contratação pública e passa a constituir dimensão permanente da governança administrativa, vinculando-se à formulação de estratégias institucionais e à racionalização das decisões públicas (RECK, 2023).

Essa interpretação dialoga diretamente com a teoria institucional de North (1990), especialmente quando o autor define as instituições como estruturas responsáveis por moldar incentivos, reduzir incertezas e orientar o comportamento coletivo. Nesse contexto, o planejamento das contratações públicas pode ser compreendido como verdadeiro mecanismo institucional de organização dos incentivos administrativos, capaz de conferir maior previsibilidade, coordenação e racionalidade ao processo contratual. Assim, a racionalidade planificadora defendida por Reck (2021) representa manifestação concreta da noção de eficiência institucional desenvolvida por North, aplicada ao contexto jurídico-administrativo brasileiro e à necessidade de construção de capacidades estatais aptas a transformar a contratação pública em instrumento de governança e efetivação de políticas públicas.

A Lei Federal nº 14.133/2021 introduziu avanços significativos na consolidação da governança contratual como eixo estruturante das contratações públicas pois, diferentemente do regime anterior, a nova legislação enfatiza: planejamento obrigatório; gestão de riscos;



controle por resultados; transparência; responsabilização proporcional. Assim, para a nova norma o planejamento passou a ser elemento estruturante do processo licitatório, exigindo estudos técnicos preliminares e definição clara do objeto contratual pois exige, na fase preparatório da licitação, caracterizado pelo planejamento que deve ter previsão no Plano Anual de Contratações, o Documento de Formalização de Demanda pela administração pública e o Estudo Técnico Preliminar (BRASIL, 2021).

A formalização da fase preparatório é crucial para a execução e andamento da licitação com o Termo de Referências e, posteriormente, a publicação do Edital, passando-se então para a fase externa do processo licitatório. O presente trabalho concentra-se no planejamento das contratações previstos na fase preparatória (art. 18, Lei Federal 14.133/21). Em virtude da complexidade da sociedade, o ambiente humano, segundo North (2004) é permeado de incertezas as quais também trazem consequências para a esfera administrativa uma vez que nem sempre as necessidades estarão previstas no plano orçamentário ou poderão ocorrer transformações que exigem rápida solução jurídico-administrativa. Assim, por existir insegurança em relação ao futuro em decorrência das limitações cognitivas dos agentes, os custos de transação passam a surgir (LOPES, 2013).

Com os custos de transação os seres humanos desenvolvem instituições, “compostas de restrições informais, em grande parte determinadas pela cultura da sociedade, e normas formais, que dizem respeito, entre outras, à definição dos direitos de propriedade que amenizam a incerteza dos investimentos produtivos” (LOPES, 2013, p. 624). Nessa linha, para North (2005) a sociedade vive em um mundo onde as mudanças são contínuas, inusitadas, atípicas, e os seres humanos precisam fazer um enorme esforço cognitivo para atingir a compreensão dos fenômenos econômicos e sociais.

Por isso, para apresentar uma matriz teórica do planejamento das contratações públicas não é possível aplicar apenas a previsão legal, mas deve-se considerar os fatores humanos-históricos-institucionais. Pois para North (1990) a forma como os indivíduos percebem a realidade resultante do seu processo cognitivo pessoal, as “as crenças e as percepções resultam de uma estrutura institucional e educacional comum e se disseminam sobre as sociedades e afetam seu crescimento” (LOPES, 2013, p. 626).

Assim, alinhando a Lei Federal nº 14.133/21 e a teoria institucional de Douglass North entende-se, de forme incipiente, que os pilares necessários para construção de uma matriz teórica de planejamento das contratações públicas municipais precisam dos seguintes pilares: institucional, estatal, governança e de inovação.



O pilar institucional refere-se na aplicação dos mecanismos previstos na fase preparatória da licitação que, por mais que exista a exigência legal da sua aplicação, a presente pesquisa já demonstrou que nem todos os municípios aderiram a ordem legal e que ocorre, com maior incidência, nos pequenos municípios (considerados aqueles com população inferior a vinte mil habitantes), em que pese estes tenham tido o benefício da prorrogação da adequação da lei de licitações por mais dois anos.

Já o pilar da capacidade estatal refere-se à efetividade do planejamento, a qual depende da capacidade da estrutura pessoal de cada ente local, da formação e da capacitação dos seus servidores. O pilar de governança atua na prevenção, no controle interno do ente federativo, onde a gestão de risco passa ter papel essencial para antecipar falhas e evitar danos decorrentes da atuação dos servidores públicos na gestão dos contratos administrativos.

Por fim, o pilar da inovação é um dos princípios basilares da Lei Federal nº 11.133/2021 e pode ser usado como ferramenta de desenvolvimento local, uma vez que a proximidade dos entes locais com os cidadãos, ao mesmo tempo que permite maior atuação e participação política, também passa a ser cenário de enfrentamento de práticas corruptivas na gestão administrativa. Desta forma, o planejamento das contratações públicas aproxima-se da política pública ao transformar a contratação administrativa em um instrumento de finalidades constitucionais.

Assim, a matriz teórica proposta sustenta que o planejamento das contratações públicas municipais deve articular cinco dimensões: institucionalidade, capacidade estatal, governança, cooperação federativa e sustentabilidade. Apenas mediante essa articulação será possível transformar a Lei nº 14.133/2021 em instrumento efetivo de modernização administrativa e de fortalecimento das políticas públicas locais.

Palavras-chave: Contratações públicas; Federalismo cooperativo; Planejamento; Teoria institucional.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.** Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 05 de maio de 2026.

BRASIL. **Licitações & Contratos:** Orientações e Jurisprudência do TCU / Tribunal de Contas da União. 5ª Edição, Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência, 2024. Disponível em: <https://licitacoescontratos.tcu.gov.br/wp-content/uploads/sites/11/2024/09/Licitacoes-e->



[Contratos-Orientacoes-e-Jurisprudencia-do-TCU-5a-Edicao-29-08-2024.pdf](#) Acesso em: 05 de maio de 2026.

LOPES, Herton Castiglioni. **Instituições e crescimento econômico: os modelos teóricos de Thorstein Veblen e Douglass North**. Revista de Economia Política, vol. 33, nº 4 (133), pp. 619-637, outubro-dezembro/2013.

NORTH, Douglass C. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

NORTH, Douglass C. **Understanding the Process of Economic Change**. Princeton: Princeton University Press, 2005.

NORTH, D.C. (1994). **Custos de Transação, Instituições e Desempenho Econômico**. Rio de Janeiro: Instituto Liberal. p. 1-25

PIRES, Roberto Rocha C.; GOMIDE, Alexandre de Ávila. **Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais**. Revista de Sociologia e Política, 2016.

RECK, Janrie. **O direito das políticas públicas: regime jurídico, agendamento, formulação, implementação, avaliação, judicialização e critérios de justiça**. Forum: Belo Horizonte, 2023.