

PLANEJAMENTO DAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS MUNICIPAIS SOB A PERSPECTIVA INSTITUCIONAL DE DOUGLASS NORTH: FUNDAMENTOS TEÓRICOS E DIRETRIZES ^{1 2 3}

PLANNING MUNICIPAL PUBLIC CONTRACTS FROM THE INSTITUTIONAL PERSPECTIVE OF DOUGLASS NORTH: THEORETICAL FOUNDATIONS AND GUIDELINES

Camila Lemos de Melo⁴

Arthur Votto⁵

Resumo: O artigo analisa o planejamento das contratações públicas municipais à luz da teoria institucional de Douglass North, considerando que normas formais só alcançam eficácia quando articuladas a estruturas informais compatíveis e mecanismos adequados de *enforcement*. Utilizando método dedutivo, procedimento hermenêutico e pesquisa bibliográfica, examina-se: (i) os pressupostos da teoria institucional; (ii) o arcabouço jurídico-administrativo da Lei nº 14.133/2021; e (iii) as correlações entre fundamentos teóricos e etapas do planejamento. Busca-se evidenciar como arranjos institucionais adequados podem fortalecer a governança local e potencializar o caráter estratégico das contratações públicas municipais.

Palavras-Chave: Contratações Públicas. Douglass North. Planejamento.

Abstract: This article analyzes municipal public procurement planning in light of Douglass North's institutional theory, considering that formal norms are only effective when articulated with compatible informal structures and adequate enforcement mechanisms. Using a deductive method, hermeneutic procedures, and bibliographic research, the article examines: (i) the assumptions of institutional theory; (ii) the legal-administrative framework of Law No. 14,133/2021; and (iii) the correlations between theoretical foundations and planning stages. The article seeks to demonstrate how appropriate institutional arrangements can strengthen local governance and enhance the strategic nature of municipal public procurement.

Keywords: Douglass North. Planning. Public Procurement.

INTRODUÇÃO

¹ Pesquisa em desenvolvimento e oriunda das atividades realizadas no âmbito do Grupo de Estudos "Gestão Local e Políticas Públicas", coordenado pelo Prof. Dr. Ricardo Hermany (Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC) e vinculado ao Diretório do CNPq.

² O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

³ Artigo elaborado a partir do resumo expandido apresentado e futuramente publicado no anais do Egrupe 2025.

⁴ 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>.

⁵ Doutorando em Direito pelo programa de pós graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC com bolsa PROSUC/CAPES modalidade I; Mestre em Direito pelo programa de pós graduação em Direito e Justiça Social da Universidade Federal do Rio Grande - FURG com bolsa CAPES/DS; bacharel em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande ? FURG integrante do grupo de pesquisa em Gestão Local e Políticas Públicas do Programa de Pós Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC; Advogado Trabalhista e Previdenciário. E-mail: arthur.vc@hotmail.com.



No contexto do federalismo brasileiro, a Lei no 14.133/2021 institui novos parâmetros de planejamento e governança das contratações públicas, exigindo dos entes federativos, inclusive os municípios, estruturas normativas e operacionais mais robustas para assegurar eficiência, integridade e alinhamento estratégico às políticas públicas. A consolidação de práticas inovadoras, como o uso de ferramentas de planejamento (Documento de Formalização de Demanda – DFD, Estudo Técnico Preliminar – ETP, Matriz de Riscos – MAPA), gestão de riscos e adoção de programas de integridade, impõe desafios especialmente relevantes à esfera municipal, onde há forte assimetria de capacidades institucionais.

A pesquisa justifica-se em razão de se evidenciar a importância das contratações públicas na sociedade brasileira, tanto pela execução de obras e serviços, quanto pelo potencial indutor de políticas públicas que destes possam advir, colocando o tema no centro da agenda administrativa e também na esfera acadêmica. Nesse contexto, a previsão de mecanismos de planejamento para fomentar o controle e a efetividade das contratações é extremamente importante como forma de transformar culturalmente o ambiente administrativo e mudar a percepção geral dos cidadãos sobre os serviços públicos.

Assim, o trabalho tem como tema o planejamento das contratações públicas nos municípios sob a ótica da teoria institucional de Douglass North, pois tais exigências normativas representam regras formais que somente alcançarão eficácia se internalizadas em um ambiente institucional que conte com normas informais compatíveis e mecanismos de *enforcement* adequados. A ausência de condições técnica, culturais e operacionais pode converter esses instrumentos em mecanismos formais inócuos, esvaziando seu potencial transformador. Nessa perspectiva, questiona-se: de que modo a teoria institucional de Douglass North pode fundamentar o planejamento das contratações públicas no âmbito local?

Desse modo, buscando responder ao problema proposto, utiliza-se o método de abordagem dedutivo, realizando-se uma análise de dados gerais - premissa maior - para o particular - premissa menor, até a conclusão; já o método de procedimento é o hermenêutico, o qual viabiliza a correta interpretação dos textos. E quanto à técnica de pesquisa utilizada é bibliográfica, voltando-se para a análise de documentações indiretas, observando os contornos e fundamentos da legislação, diversas obras, livros, artigos, monografias, dissertações, teses, que dispõe sobre as temáticas abordadas na pesquisa.

O objetivo geral da pesquisa é analisar de que modo a teoria institucional de Douglass North pode servir de fundamento para o planejamento das contratações públicas no âmbito local, evidenciando sua contribuição para o aprimoramento da governança municipal e para a



construção de políticas públicas mais eficientes e sustentáveis, por meio dos arranjos institucionais trazidos pela Lei 14.133/21 na efetivação do planejamento de contratações administrativas em municípios. Para responder ao problema de pesquisa, divide-se o objetivo geral em três objetivos específicos: a) abordar as premissas teóricas da teoria institucional de Douglass North, destacando sua relevância para a compreensão das estruturas e dinâmicas institucionais que moldam as políticas públicas locais; b) articular o arcabouço jurídico e administrativo do planejamento das contratações públicas municipais no Brasil com base na Lei de Licitação – Lei 14.133/21; c) estabelecer correlações entre os fundamentos da teoria institucional de Douglass North e as etapas do planejamento das contratações públicas locais, com o intuito de propor caminhos teóricos para o fortalecimento da capacidade institucional e da eficiência administrativa no nível municipal.

1. Premissas teóricas da teoria institucional de Douglass North

A teoria institucional de Douglass North, reconhecida por oferecer uma análise profunda sobre a influência das instituições no desempenho econômico e político das organizações e Estados, fornece um arcabouço de diretrizes institucionais que podem ser de grande contributo para o planejamento das contratações públicas com base nas exigências previstas na Lei 14.133/21. Portanto, o presente artigo parte-se da premissa de que o ordenamento jurídico, por si só, não é condição suficiente para assegurar resultados eficazes no planejamento das contratações públicas, especialmente nos municípios brasileiros em virtude das suas discrepâncias e diferenças institucionais. A operacionalização dessas normas depende da qualidade das instituições — entendidas como o conjunto de regras formais, normas informais e mecanismos de *enforcement* — que moldam os comportamentos e os incentivos dos agentes públicos (North, 1990).

North conceitua instituições como estruturas que “moldam as interações humanas”, dividindo-as em formais (leis, regulamentos, contratos) e informais (valores sociais, cultura política, práticas administrativas) (North, 1990, p. 20). A eficácia institucional, portanto, depende da congruência entre esses elementos e da capacidade dos mecanismos de *enforcement* em garantir o cumprimento das regras (North, 1994). Para o autor (North, 1990, p. 21), “as percepções dependem crucialmente tanto das informações que os empreendedores recebem quanto do modo pelo qual eles processam essas informações”, sendo que os atores normalmente precisam proceder conforme informações incompletas e processar as informações recebidas mediante construtos que podem redundar em trajetórias reiteradamente ineficientes.



A articulação entre instituições formais e informais revela-se central para a compreensão das dinâmicas institucionais que moldam trajetórias históricas e padrões de desenvolvimento. Conforme ressalta North, a mera existência de normas formais não é suficiente para promover mudanças estruturais significativas, sendo indispensável a congruência entre valores sociais, práticas políticas e mecanismos jurídicos de enforcement. A configuração institucional, ao condicionar a forma como os agentes interpretam e processam informações, cria incentivos que podem consolidar trajetórias dependentes de escolhas passadas (*path dependence*), frequentemente voltadas à manutenção de estruturas redistributivas e concentradoras de poder. É nesse ponto que se torna evidente o potencial das instituições em tanto sustentar quanto limitar transformações, pois não basta que a Lei 14.133/21 traga fundamentos de planejamento, princípios de responsabilização se a política da norma não for internalizada pelos servidores e funcionários públicas. O que o autor percebe (North, 1990, p. 24) é que:

as oportunidades para os empreendedores políticos e econômicos ainda são uma mistura heterogênea, mas em sua esmagadora maioria favorecem atividades que promovem práticas redistributivas em vez de produtivas, que criam monopólios em vez de condições competitivas e que restringem oportunidades ao invés de ampliá-las. Elas raramente induzem a investimentos em educação que aumentem a produtividade. As organizações que se desenvolvem nesse quadro institucional vão se tornar mais eficientes, só que mais eficientes em tornar a sociedade ainda mais improdutiva e a estrutura institucional básica ainda menos conducente a atividades produtivas.

Tal constatação permite estabelecer uma relação direta com o planejamento das contratações públicas na esfera local, especialmente em contextos marcados por fragilidades institucionais. Quando o ambiente institucional favorece práticas redistributivas, concentradoras e pouco voltadas à produtividade, o planejamento das contratações tende a ser conduzido de forma meramente procedimental ou reativa, reproduzindo padrões ineficientes e limitando a capacidade do Estado de induzir transformações estruturais por meio de suas compras públicas. Em vez de operar como instrumento estratégico de desenvolvimento, o planejamento acaba por refletir — e, em certa medida, reforçar — os incentivos distorcidos presentes nas estruturas institucionais vigentes. Assim, a ausência de alinhamento entre os objetivos de política pública e o desenho institucional conduz a contratações que, ao invés de ampliar oportunidades e fomentar inovação, cristalizam monopólios locais, dificultam a competição e inibem investimentos produtivos, comprometendo o papel transformador que o planejamento poderia exercer

Nesse sentido, North (1990, p. 43) também aduz em sua teoria que “é preciso que haja um elemento imutável quanto um elemento mutável, e até mesmo o elemento mutável deve ser



passível de ser herdado para que se possa afirmar que um sistema evolui.” Para esse modelo evolucionário apresentado pelo teórico, a eficiência não tem necessariamente as propriedades agradáveis que os economistas conferem ao termo, pois frequentemente é associada ao domínio de um grupo à custa de outro. Neste aspecto, o planejamento das licitações públicas oriundas da NLLC correlaciona-se com os elementos imutáveis, quais sejam: os princípios constitucionais e legais que estruturam a atuação estatal; e os elementos mutáveis, aqueles que dizem respeito às práticas administrativas e aos instrumentos de planejamento das compras públicas, que precisam se adaptar às demandas de cada ente da federação.

North (1994) alerta ainda para o fato de que a eficiência institucional nem sempre está associada ao bem comum, podendo refletir arranjos que beneficiam grupos dominantes em detrimento de outros. No planejamento das compras públicas, isso revela a importância de estruturas de governança capazes de garantir que as escolhas feitas no estágio preparatório da licitação não sirvam a interesses particulares ou à captura institucional, mas sim à real solução de problemas públicos. Dessa forma, o planejamento eficiente não é apenas técnico, mas deve ser legítimo e transparente, incorporando mecanismos de controle e participação para evitar distorções.

Portanto, há uma necessidade de fortalecimento do planejamento das compras públicas como instrumento de inovação na Administração Pública brasileira, especialmente a partir das exigências introduzidas pela Lei Federal no 14.133/2021, a qual incorpora conceitos contemporâneos de governança, planejamento estratégico, gestão de riscos, fiscalização e controle, propondo um redesenho do ciclo da contratação pública. Entretanto, a sua implementação, sobretudo no âmbito municipal, revela significativas dificuldades de natureza prático-operacional, pois os entes locais enfrentam entraves não apenas na fase licitatória, mas, principalmente, na etapa de formalização e execução dos contratos, gerando atrasos, elevação de custos e, em última instância, comprometimento da efetividade das políticas públicas.

Nesse cenário, observa-se a crescente adoção de estratégias alternativas, como a celebração de contratos por meio de consórcios públicos, em busca de escala, especialização e compartilhamento de capacidades. A partir da teoria institucional de Douglass North, é possível compreender tais desafios como decorrência da dissociação entre regras formais, impostas por regulamentos, e as restrições informais e limitações estruturais que compõem o ambiente institucional apto a sustentá-las — o que inclui cultura organizacional, incentivos corretos e mecanismos eficazes de *enforcement*.



A análise institucional norteamericana evidencia que o planejamento das contratações públicas não se desenvolve em um vácuo normativo ou técnico, mas está profundamente condicionado por estruturas formais e informais que moldam comportamentos, percepções e incentivos. Nesse sentido, compreender a lógica institucional subjacente às práticas locais permite identificar as causas estruturais que frequentemente reduzem o planejamento a um ato burocrático, desvinculado de objetivos estratégicos e de políticas públicas de longo prazo. Superar essas limitações exige a integração entre a dimensão teórica e o arcabouço jurídico que disciplina a atuação administrativa. A Lei nº 14.133/2021, ao instituir um novo regime jurídico de licitações e contratos administrativos, fornece os instrumentos normativos e procedimentais necessários para essa reorientação. Assim, a articulação entre os fundamentos institucionais e a estrutura jurídico-administrativa torna-se condição essencial para que o planejamento das contratações municipais assuma um papel efetivamente estratégico — discussão que será aprofundada no tópico seguinte.

2. Do Marco Teórico à Estrutura Normativa: O Planejamento das Contratações Públicas Municipais na Lei nº 14.133/2021

A base da teoria de Douglass North dá azo para analisar a fase de planejamento das licitações públicas as quais devem ser vistas como um mecanismo institucional que estrutura o comportamento da Administração Pública frente ao mercado, aos usuários dos serviços e à sociedade em geral. A Lei nº 14.133/2021, ao colocar o planejamento como etapa obrigatória e estruturante das contratações, alinha-se com o que North denomina como instituições propulsoras de desempenho, pois cria condições para escolhas mais racionais, sustentáveis e eficientes. Assim, o planejamento representa um sistema institucional de longo prazo, que impacta diretamente na efetividade das políticas públicas, pois define não apenas o objeto da contratação, mas também as finalidades sociais, ambientais e econômicas da despesa pública.

Enquanto North aponta o papel das instituições como estrutura para reduzir incertezas, Mariana Mazzucato (2013) propõe uma virada epistemológica: o Estado não deve ser apenas garantidor da ordem e regulador do mercado, mas sim protagonista da inovação, investidor de risco e motor das transformações estruturais. Em sua visão, o setor público precisa deixar de ser visto como um agente ineficiente e assumir o protagonismo nos investimentos estratégicos, guiando a inovação para finalidades públicas.

Nesse contexto, o planejamento das licitações públicas deixa de ser uma mera etapa burocrática para assumir o papel de ferramenta estratégica de inovação, capaz de direcionar as



compras estatais para o fomento de setores produtivos sustentáveis, inovadores e alinhados aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). O Estado empreendedor precisa, portanto, de instrumentos concretos e institucionalizados, como o ETP, o Plano Anual de Contratações (PAC) e o Termo de Referência estratégico, para materializar seu papel transformador.

A Lei Federal nº 14.133/21 é criteriosa para pormenorizar melhor o planejamento licitatório e estabelece em seu artigo 11 a responsabilidade da alta administração do órgão ou entidade responsável pela governança as contratações além de exigir a implementação de processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e de controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, 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. Nessa seara, Irene Nohara (2023, p. 283/284) entende que o planejamento é mais uma diretriz de gestão de licitação e de contratos do que um princípio abarcado na Nova Lei de Licitações

O princípio do planejamento na Nova Lei de Licitações deve ser um pressuposto no emprego de mecanismos estabelecidos para eficiência, eficácia e efetividade na licitação. (...) Então o planejamento é pressuposto e determinando quando se trata de atividade do Estado, mas como a licitação visa estabelecer contratos que serão executados pelo setor privado para o Poder Público, também há uma faceta regulatória ou indutora de comportamentos pela seara pública, em que, por meio de atividade licitatória do Estado, há a função indicativa ou fomentadora de atitudes dos fornecedores do mercado.

Essa dimensão regulatória e indutora do planejamento conecta-se diretamente à teoria institucional de Douglass North, na medida em que evidencia o papel das instituições formais — aqui representadas pelas normas da Nova Lei de Licitações — como estruturantes dos incentivos que orientam o comportamento dos agentes econômicos e políticos. Entretanto, conforme adverte o autor, a eficácia dessas regras depende da existência de um ambiente institucional capaz de internalizá-las, articulando valores sociais, práticas administrativas e mecanismos de *enforcement*. Assim, o planejamento não se limita a um requisito procedimental, mas constitui um instrumento institucional capaz de alinhar incentivos, reduzir incertezas e induzir trajetórias produtivas no âmbito das contratações públicas municipais.

Embora o Decreto Federal nº 10.947/2022, que regulamenta o inciso VII da Lei de Licitações dispõe sobre o planejamento das constatações ao instituir o Sistema de Planejamento de gerenciamento de contratações no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, seus princípios e diretrizes podem servir de referência importante para os



municípios. Ainda que estes não estejam obrigados a reproduzir o modelo federal, podem adaptar seus instrumentos de governança e planejamento de modo proporcional à sua capacidade administrativa, criando rotinas, fluxos e estruturas internas que internalizem os princípios da Lei nº 14.133/2021. Essa adaptação representa um esforço institucional relevante, pois reforça a importância de alinhar normas formais — como as diretrizes federais — a contextos locais específicos, estimulando a construção de um ambiente institucional que favoreça práticas mais eficientes e estáveis no planejamento das contratações públicas municipais.

Sob a ótica da teoria institucional de Douglass North, a adoção de instrumentos inspirados no modelo federal pelos municípios não se limita à mera reprodução normativa, mas envolve um processo de internalização institucional. Isso significa que, para que as regras formais atinjam eficácia, é necessário que se integrem a um conjunto de práticas administrativas, valores locais e mecanismos de enforcement capazes de sustentar sua aplicação ao longo do tempo. A ausência dessa convergência tende a converter dispositivos normativos em comandos inócuos, reproduzindo trajetórias marcadas por baixa capacidade estatal e planejamento meramente formal. Ao contrário, quando os municípios adaptam esses instrumentos de forma compatível com sua realidade institucional, criam condições para alinhar incentivos, reduzir incertezas e induzir comportamentos produtivos — exatamente como preconiza North ao tratar do papel das instituições no desempenho econômico e organizacional.

Nesse contexto, a compreensão do planejamento das contratações públicas municipais à luz da teoria institucional de Douglass North revela que a eficácia das normas depende da forma como elas se inserem e se consolidam no ambiente institucional local, moldando incentivos e trajetórias de desenvolvimento. Essa perspectiva permite avançar para uma análise que ultrapassa a dimensão estritamente procedimental, alcançando os efeitos estruturais das escolhas estatais sobre a distribuição de recursos e oportunidades. É precisamente nesse ponto que se insere a contribuição de Thomas Piketty, ao enfatizar que a atuação do Estado, inclusive por meio das políticas de compras públicas, possui um caráter eminentemente político e distributivo, capaz de reproduzir ou mitigar desigualdades sociais e econômicas.

Thomas Piketty (2014; 2020), por sua vez, ressalta que a distribuição da riqueza é uma construção profundamente política e que o Estado exerce papel fundamental na reversão dos processos de concentração de capital, seja por meio da tributação, seja por meio da destinação equitativa do gasto público. Para ele, as políticas públicas — inclusive as de compras — devem



estar comprometidas com a justiça social, e a atuação do Estado não é neutra: ou ela contribui para aprofundar desigualdades, ou atua deliberadamente para mitigá-las.

A licitação pública, nesse sentido, pode e deve ser um instrumento de justiça distributiva, desde que planejada com essa finalidade. O investimento estatal em infraestrutura, saúde, educação ou inovação local pode funcionar como mecanismo de redistribuição indireta da riqueza, sobretudo em pequenos municípios, onde o Estado é o principal agente econômico, atuando diretamente nas políticas públicas. O planejamento, portanto, deve incorporar variáveis sociais, ambientais e econômicas — como a equidade regional, a inclusão produtiva e o apoio a pequenas empresas —, funcionando como filtro normativo e político das escolhas públicas.

Ou seja, é possível compreender que o planejamento das contratações públicas não pode ser tratado como um mero rito procedimental, mas sim como um dispositivo institucional, estratégico e redistributivo, no qual o Estado estrutura incentivos, direciona transformações e promove justiça. Pois a triangulação entre o entendimento de Douglass North, Mariana Mazzucato e Piketty confere densidade à hipótese central desta pesquisa: o planejamento das licitações públicas é o ponto de inflexão entre a burocracia procedimental e o protagonismo do Estado na construção de um desenvolvimento sustentável, justo e inovador.

Essa proposição, aplicada ao nível municipal, implica compreender o planejamento das contratações como instrumento de política pública, voltado não apenas à legalidade, mas à geração de valor público e à transformação estrutural da realidade local. Nesse sentido, entende-se, para esta pesquisa, que os programas de *compliance* e a integridade atuam como elementos de efetividade institucional de efetivação de políticas públicas, onde os programas de integridade, controles internos e sistemas de *compliance* compõem um conjunto de ferramentas institucionais cuja função é alinhar o comportamento dos agentes públicos aos objetivos da Administração. A partir da lógica northiana, esses instrumentos contribuem para a redução dos custos de transação e para o fortalecimento da confiança nas relações contratuais, essenciais para um planejamento eficaz.

Portanto, a articulação entre as perspectivas de Douglass North e Thomas Piketty permite compreender o planejamento das contratações públicas municipais como um instrumento simultaneamente institucional e distributivo. De um lado, a teoria institucional destaca que a eficácia das normas jurídicas e administrativas depende da coerência entre estruturas formais, práticas sociais e mecanismos de *enforcement*, sendo determinante para a conformação dos incentivos que orientam comportamentos econômicos e políticos. De outro, a abordagem de Piketty evidencia que tais escolhas institucionais não são neutras: ao definir



prioridades de gasto e estratégias de contratação, o Estado atua diretamente na distribuição de riqueza e oportunidades. Assim, o planejamento das contratações, quando ancorado em arranjos institucionais sólidos e orientado por objetivos de justiça social, pode desempenhar um papel decisivo na transformação das estruturas locais, promovendo eficiência administrativa e redução das desigualdades.

3. Fundamentos Institucionais e Planejamento das Contratações Públicas Municipais: Caminhos para o Fortalecimento da Capacidade Estatal

A análise desenvolvida nos tópicos anteriores evidenciou, inicialmente, a relevância da teoria institucional de Douglass North para compreender como estruturas formais e informais moldam incentivos, condicionando a eficácia das normas e a trajetória das políticas públicas locais. Em seguida, examinou-se o arcabouço jurídico-administrativo do planejamento das contratações públicas no Brasil, especialmente à luz da Lei nº 14.133/2021 e do Decreto Federal nº 10.947/2022, destacando-se a importância da adaptação institucional no âmbito municipal e sua correlação com as dimensões distributivas apontadas por Thomas Piketty. Partindo dessas bases teóricas e normativas, este tópico busca estabelecer correlações entre os fundamentos institucionais norteanos e as etapas do planejamento das contratações públicas locais, propondo caminhos teóricos para o fortalecimento da capacidade estatal e da eficiência administrativa no nível municipal.

A partir da teoria de North, compreende-se que o planejamento das compras públicas, o MAPA e os programas de integridade operam como estruturas institucionais voltadas à redução dos custos de transação e ao aumento da previsibilidade e segurança jurídica nas relações contratuais do Estado. Eles materializam o que o autor denomina de estrutura formal eficaz para delimitar, mensurar e fiscalizar o comportamento dos agentes, especialmente quando os objetos contratados envolvem múltiplos atributos, desempenho técnico e riscos operacionais.

A correlação entre a teoria de Douglass North e o planejamento das contratações públicas pode, inicialmente, concentrar-se na fase preparatória da licitação, prevista na Lei 14.133/2021, a qual envolve uma série de atos estruturantes: estudo técnico preliminar (ETP), análise de viabilidade, matriz de risco, anteprojeto/termo de referência (TR), estimativa de preços, entre outros. Considerando que o artigo 11 da Nova Lei de Licitação Públicas prevê os objetivos do processo licitatório, sendo eles:

I - assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto;
II - assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição;
III - evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos;
IV - incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável. 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 (Brasil, 2021).

A Nova Lei de Licitações Públicas trouxe diversas inovações, dentre elas a implantação de processos e estruturas para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os contratos. Neste aspecto, a concepção de governança pública se relaciona à estruturação dos órgãos estatais e à organização de seu funcionamento, de modo a assegurar níveis elevados de objetividade, eficiência e legitimidade. Portanto, a governança pública envolve, por um lado, uma estruturação organizacional que assegure a segregação de funções, a existência de órgãos dotados de competências específicas para o desenvolvimento de uma atividade-fim (em acepção ampla) e a adoção de órgãos de controle interno e externo da regularidade da atuação dos diversos agentes (Justen Filho, 266).

O planejamento consiste na concepção da solução mais adequada para as necessidades identificadas, tomando em vista os recursos disponíveis e as variáveis previsíveis (Justen Filho, p. 336). Mas o planejamento satisfatório envolve necessariamente uma abordagem dinâmica, consistente na incorporação de projeções quanto às variações previsíveis quanto ao futuro e na adoção de providências para os eventos imprevisíveis ou de consequências não estimáveis. Em suma, o planejamento consiste em um modelo de ordenação da atividade futura, que demanda constante avaliação, revisão e adaptação.

A concepção de planejamento apresentada por Justen Filho — como um processo de concepção racional da solução mais adequada para as necessidades da Administração Pública, levando em consideração os recursos disponíveis e as variáveis previsíveis — guarda nítida relação com os fundamentos da teoria institucional de Douglass North. O autor observa que o planejamento público satisfatório exige uma abordagem dinâmica, que envolva projeções sobre o futuro e adoção de providências quanto a eventos incertos ou de consequências não plenamente estimáveis (Justen Filho, 2021, p. 336). Tal definição reconhece que o ambiente das contratações públicas é marcado por múltiplas incertezas, o que impõe à Administração não



apenas o cumprimento de regras formais, mas também a capacidade institucional de se ajustar continuamente ao cenário em transformação

No âmbito do planejamento das contratações públicas, a abordagem institucional de Douglass North permite compreender o planejamento das licitações públicas como uma construção social e normativa orientada à redução dos custos de transação e das incertezas inerentes às relações contratuais entre o Estado e o setor privado. Nesse sentido, North (1990, p. 96) afirma que

Os contratos propiciam não apenas um referencial exposto de evidências empíricas sobre as formas de organização (serem fonte empírica básica para testar hipóteses sobre organizações), mas também pistas a respeito do medo pelo qual as partes de uma troca estruturam formas de organizações mais complexas. Isto é, os contratos refletirão modos diferentes de facilitar a troca, seja por meio de firmas, de franquias ou de outras formas de trato mais complexas, que se entendem em um continuum desde a troca mercantil até a troca sob integração vertical.

Esse diagnóstico é particularmente aplicável ao contexto federativo brasileiro, caracterizado por municípios com capacidades institucionais muito desiguais e, em muitos casos, insuficientes para lidar com a crescente complexidade dos processos licitatórios exigidos pela Lei nº 14.133/2021. O novo marco legal, ao estruturar de forma mais rigorosa e técnica a fase de planejamento — incluindo exigências como DFD, ETP, a matriz de riscos e o mapa de responsabilidades — representa uma tentativa de formulação de regras formais para atenuar os custos de mensuração e fiscalização, conforme orienta North. Portanto, efetivar uma matriz que possa ser utilizada por diversos municípios da nossa federação, com base na Teoria Institucional de Douglass North, poderá contribuir para evitar a frustração de certames o dispêndio de erário público.

Na perspectiva de Douglass North, as instituições representam as "regras do jogo" da sociedade, tanto formais (leis, normas, contratos) quanto informais (códigos de conduta, cultura organizacional, práticas arraigadas), e têm como principal função reduzir a incerteza ao estruturar as interações humanas (North, 1990, p. 3). Para o autor, a ação dos agentes ocorre sob condições de racionalidade limitada e informação imperfeita e, portanto, a previsibilidade e a segurança institucional tornam-se elementos cruciais para o desempenho econômico e organizacional.

Aplicando esse referencial ao planejamento das licitações públicas — especialmente na fase preparatória prevista na Lei nº 14.133/2021 — observa-se que a própria existência de etapas como o Estudo Técnico Preliminar, a matriz de riscos, o anteprojeto e a estimativa de



preços constituem uma tentativa de institucionalizar práticas que reduzem incertezas e aumentam a eficiência da contratação. No entanto, a eficácia dessa institucionalização depende não apenas da existência formal dessas exigências, mas também do grau de aderência institucional, ou seja, da internalização dessas práticas pelas administrações públicas locais, da capacitação técnica dos agentes envolvidos e dos incentivos disponíveis para a conformidade com as normas.

A ausência de planejamento é uma patologia presente no sistema de contratações públicas, que faz a Administração Pública amargar colossal prejuízo; logo, há a necessidade de implantação de medidas para corrigir essa disfunção. A nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/21) deu ênfase ao planejamento e destacou alguns documentos que devem compor a fase preparatória da licitação e servirão de substrato para a feitura do edital e contrato: estudo técnico preliminar e termo de referência/projeto básico.

No contexto municipal, essa exigência assume relevo especial: por estarem mais próximos das demandas sociais e apresentarem maior heterogeneidade institucional, os entes locais têm papel decisivo na materialização das políticas públicas por meio das contratações. A aplicação dos fundamentos da teoria institucional de Douglass North aos municípios permite compreender que a eficácia desses instrumentos formais depende da existência de estruturas informais, capacidades administrativas e mecanismos de *enforcement* compatíveis. Assim, fortalecer o planejamento municipal significa, ao mesmo tempo, alinhar normas e práticas locais, criar incentivos adequados e ampliar a capacidade estatal para induzir resultados mais eficientes e socialmente relevantes.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise empreendida ao longo deste trabalho demonstrou que o planejamento das contratações públicas municipais não pode ser compreendido apenas como um requisito formal ou procedimental, mas como um verdadeiro instrumento de transformação institucional e distributiva. No primeiro tópico, ao mobilizar a teoria institucional de Douglass North, evidenciou-se que a eficácia das normas depende da coerência entre estruturas formais e informais, bem como da existência de mecanismos de *enforcement* capazes de sustentar trajetórias mais eficientes. Essa perspectiva permitiu compreender como as instituições moldam incentivos e condicionam o desempenho estatal no nível local.



No segundo tópico, articulou-se esse referencial teórico com o arcabouço jurídico-administrativo trazido pela Lei nº 14.133/2021 e pelo Decreto Federal nº 10.947/2022, destacando-se o papel estratégico dos municípios na internalização desses instrumentos e sua capacidade de adaptação institucional. Nesse ponto, a contribuição de Thomas Piketty evidenciou que o planejamento das contratações públicas também possui uma dimensão política e distributiva: ao direcionar recursos e definir prioridades, o município atua diretamente na mitigação ou reprodução das desigualdades.

Por fim, no terceiro tópico, estabeleceram-se correlações entre os fundamentos da teoria institucional de North e as etapas do planejamento das contratações públicas locais, propondo caminhos teóricos para o fortalecimento da capacidade estatal e da eficiência administrativa. Argumentou-se que, para superar a patologia histórica da ausência de planejamento, é necessário alinhar normas jurídicas com práticas administrativas locais, valores institucionais e mecanismos de governança, criando um ambiente propício à adoção de comportamentos produtivos e à consolidação de políticas públicas eficazes, facilitado nos entes locais considerando a sua proximidade com os agentes e particulares.

Portanto, o planejamento licitatório — entendido como uma forma de ordenação racional e adaptativa da ação pública — pode ser interpretado como mecanismo de coordenação institucional, conforme os moldes teóricos propostos por North. Ele busca não apenas garantir legalidade e economicidade, mas produzir estabilidade nas relações contratuais e nas expectativas dos agentes, fundamentais para a governança eficiente dos recursos públicos. Como tal, deve ser constantemente reavaliado e adaptado, pois, como pontua North (2005), a mudança institucional é endógena e contínua, exigindo mecanismos de aprendizado e reforma incremental diante das transformações sociais, tecnológicas e econômicas. Contudo, sua adoção exige uma mudança institucional sistêmica, capaz de integrar essas ferramentas ao cotidiano decisório, superando sua adoção meramente formal.

O alto grau de exigência da Lei Federal nº 14.133/21 precisa vir acompanhado de uma mudança na cultura institucional dos entes federativos para que os seus instrumentos tornem-se efetivos e não meramente burocráticos, corroborando inclusive com o desempenho econômico e aqui se encontra o diferencial dos entes locais, devido a sua proximidade com os cidadãos. Entende-se, portanto, o planejamento das contratações públicas municipais deve ser compreendido como um eixo estruturante da ação estatal, capaz de articular teoria institucional, arcabouço jurídico e objetivos de justiça social. Ao aplicar a teoria de North no contexto local, evidencia-se que fortalecer capacidades institucionais como matéria de política pública é



condição indispensável para que os municípios transformem seus processos de contratação em instrumentos efetivos de desenvolvimento, inovação e redução de desigualdades e assim passem a disseminar essa cultura para os demais entes federativos tendo em vista a diferença de complexidade existentes entre estes e os demais entes da federação, bem como, a sua proximidade cultural com os cidadãos.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. **Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 1 abr. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em: 13 jul. 2025.

BRASIL. Decreto Federal nº 10.947/2022. **Dispõe sobre o plano de contratações anual e instituir o Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/D10947.htm. Acesso em: 05 out. 2025.

DOWBOR, Ladislau. **A era do capital improdutivo**. São Paulo: Autonomia Literária, 2018.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023.

MAZZUCATO, Mariana. **O Estado Empreendedor: desmascarando o mito do setor público vs. setor privado**. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2014.

MONTEZANO, Lana; ISIDRO, Antonio. Proposta de modelo multinível de competências para gestão pública inovadora. **Future Studies Research Journal**, Brasília, v. 12, n. 2, p. 355-378, 2020.

NOHARA, Irene. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2019.

NOHARA, Irene. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2023.

NORTH, Douglass C. Economic Performance through Time. **The American Economic Review**, v. 84, n. 3, p. 359-368, 1994.

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

NORTH, Douglass C.; WALLIS, John J.; WEINGAST, Barry R. **Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History**. Cambridge University Press, 2009.



PIKETTY, T. **O capital no século XXI**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.