NOVA LEI DE LICITAÇÕES E A EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO FISCAL: A janela de mudança como um retrato da institucionalidade das compras públicas

ANA LUIZA NUNES SAMPAIO

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO - FJP/MG

RICARDO CARNEIRO

ESCOLA DE GOVERNO PROFESSOR PAULO NEVES DE CARVALHO (EG)

Agradecimento à orgão de fomento:

Agradecemos à Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, pelo contínuo fomento à modernização e à profissionalização da administração pública por meio da formação e do aperfeiçoamento de seus quadros técnicos e da difusão de novas práticas de gestão.

NOVA LEI DE LICITAÇÕES E A EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO FISCAL: A JANELA DE MUDANÇA COMO UM RETRATO DA INSTITUCIONALIDADE DAS COMPRAS PÚBLICAS

1. INTRODUÇÃO

Enquanto as problemáticas socioeconômicas seguem desafiando a agenda pública e sua materialização por meio de políticas públicas de caráter finalístico, a pauta das finanças públicas e, especificamente, do gasto público se sobressai principalmente da perspectiva da política fiscal. Isso se deve não apenas pelo papel do gasto público na estabilização macroeconômica, mas também por seu impacto na dinâmica da economia.

Os indicadores orçamentários e financeiros mostram-se instrumentos caros à *accountability*, que supõe a prestação de contas dos gestores públicos à sociedade, considerando uma institucionalidade democrática. O princípio constitucional da transparência impõe que o orçamento possa ser acompanhado de perto pelos representantes da sociedade, sujeitando-o a críticas e a alterações ao longo da condução de determinada agenda governamental.

Contudo, as compras e as contratações levadas a cabo na consecução da agenda pública, a despeito de sua relevância na composição do orçamento, não parecem ocupar um papel proeminente na literatura produzida no campo das finanças públicas. No sentido procedimental e operacional, a efetiva transformação de um orçamento em políticas públicas envolve um processo próprio, que por vezes se encontra na periferia das discussões sobre políticas baseadas em evidências e sobre o bom desempenho dos governos.

Fato é que os processos de aquisição e contratação que ocorrem no seio da administração pública operam sob uma institucionalidade própria. Esses processos ocorrem em um determinado ambiente normativo, em meio ao qual os atores envolvidos interagem e desempenham suas atividades de acordo com ritos procedimentais específicos, influenciados também por aspectos organizacionais e culturais. O ambiente normativo que rege as compras públicas no país, até então reguladas pela Lei Federal nº 8.666/1993, passou por mudanças de escopo abrangente com a Lei nº 14.133, sancionada no ano de 2021. O objetivo do artigo é, a partir da perspectiva do institucionalismo organizacional conforme abordado por Campbell (2009), analisar a transição normativa enquanto conjuntura crítica que evidencia aspectos-chave da institucionalidade que permeia a execução do orçamento fiscal. Para sua consecução, a análise empreendida desdobra-se em três seções, além desta introdução e das considerações finais.

Na primeira seção é introduzido o campo do institucionalismo organizacional, buscando-se identificar sua aderência às teorias da mudança. Em seguida discute-se a relação entre as regras fiscais e as compras públicas, com ênfase na institucionalidade subjacente ao contexto brasileiro. Na terceira seção apresenta-se a recente transição normativa das compras públicas – do regime da Lei Federal nº 8.666/1993 para a vigente Lei Federal nº 14.133/2021 ou Lei de Licitações e Contratos Administrativos (LLCA) – como um terreno fértil para a exploração das questões abordadas, notadamente sob a ótica da gestão da mudança organizacional, para, na sequência, discutir alguns pontos de tensão que trazem à luz a pertinência de uma análise compreensiva das dinâmicas institucionais imbricadas no processo. Nas considerações finais, são tecidas algumas reflexões sobre o caráter político dessas dinâmicas e sua importância para

o desenho de instituições eficazes, sendo também propostas agendas de pesquisa para pesquisadores e gestores que atuam no campo.

Da perspectiva metodológica, a análise se lastreia em revisão bibliográfica e pesquisa documental. A revisão bibliográfica visou a aportar conceitos e proposições analíticas para fundamentar, teoricamente, a análise pretendida, sintetizada no objetivo geral proposto do trabalho. Adotou-se, no levantamento de artigos acadêmicos, a modalidade de revisão de literatura por conveniência, na qual a produção vista como relevante para a abordagem proposta se faz sem a apresentação de critérios explícitos sobre como se procedeu a seleção (Galvão; Ricarte, 2019). Menciona-se como lócus do referido levantamento, o *Scientific Electronic Library Online* (SciELO Brasil), utilizando-se, como palavras-chave, compras públicas e institucionalismo organizacional. Cabe ressaltar, no âmbito desse levantamento, a revista Campo de Públicas: Conexões e Experiências, que, em sua segunda edição especial, reuniu exclusivamente perspectivas sobre a temática das compras públicas, notadamente no contexto da transição normativa. A pesquisa documental privilegiou o levantamento de normativos referentes a regras fiscais no Brasil e principalmente, às citadas Leis Federais nº 8.666/1993 e nº 14.133/2021, sendo conduzido junto aos sites oficiais do governo federal.

2. DA INSTITUCIONALIDADE DOS PROCESSOS DE MUDANÇA

Campbell (2009) explora a análise institucional a partir da caracterização de três arquétipos do institucionalismo: o da escolha racional, o histórico e o organizacional. Em que pese cada um desses paradigmas ter suas inclinações e implicações teóricas, a proposta do autor consiste em uma reconciliação entre as três vertentes, por meio de uma teoria da mudança institucional. Para tanto, propõe uma abordagem centrada nos atores, na medida em que leva em consideração as instituições já existentes. Essas instituições podem restringir ou permitir a mudança deliberada, por meio de mecanismos chamados de bricolagem – a combinação e recombinação de elementos institucionais diversos – e tradução, esta última referindo-se à importação de elementos externos e incorporação adaptada ao contexto institucional pré-existente.

A centralidade dos atores na teoria da mudança institucional implica também que sejam levados em conta os objetivos individuais, tendo em vista um determinado contexto político e social. Salienta-se o caráter político da abordagem, dado o conceito de instituição na visão de Campbell (2009): sistemas formais e informais de regras, bem como de mecanismos de monitoramento e controle, que são forjados a partir do conflito e do embate e que refletem as condições de poder, influência e acesso a recursos que detinham os empreendedores institucionais envolvidos em sua criação. Como resultado da mudança institucional, sob essa ótica, têm-se processos de mudança mais ou menos evolucionários ou revolucionários, cujos resultados estão atrelados a uma ideia de dependência da trajetória, destacada pelo institucionalismo histórico.

Como um conceito central à abordagem histórica do institucionalismo, a noção mais geral de dependência de trajetória pode ser condensada na proposição de que as escolhas realizadas quando da formação das instituições e das políticas públicas tendem a influenciar, como constrangimento, seu desenvolvimento futuro, atuando como um elemento de caráter inercial que bloquearia ou dificultaria subsequentes mudanças (Gains; John; Stoker, 2005). Não existe, contudo, um consenso acerca do conceito (Mahoney e Schensul, 2006), que é utilizado de forma variada, e com graus de especificação também variados, em análises voltadas à interpretação do papel da história e da temporalidade na abordagem de fenômenos políticos, econômicos e

sociais. Passando ao largo de uma discussão mais detida da questão, a noção que tem prevalecido acerca da dependência de trajetória pode ser associada à ideia de tipo específico de sequência em que, a despeito de serem possíveis múltiplas alternativas de tomada de decisão em um dado contexto inicial, eventos contingentes que comparecem durante um momento crítico atuam no sentido de favorecer uma alternativa em detrimento das outras, desencadeando um padrão específico de trajetória, o qual restringe os graus de liberdade decisória posteriores dos atores (Bernardi, 2012).

A análise de Mahoney e Thelen (2010) também admite que a mudança seja um processo lento, gradual e incremental, corroborando a ideia de que diferentes combinações de fatores institucionais produzem diferentes resultados em processos de mudança. Os autores apresentam uma tipologia de mudança que se fundamenta na interação entre variáveis do contexto político e do contexto institucional. O nível de discricionariedade dos atores no momento da implementação e da aplicação das regras, bem como a extensão das possibilidades de veto e a força dos atores para exercê-lo seriam os principais fatores a influenciar o processo. A combinação desses elementos com as características do tipo dominante de agente da mudança – insurgente, simbiote, subversivo ou oportunista – produziria tipos mais ou menos prováveis de resultados da dinâmica de mudança institucional.

O argumento de Mahoney e Thelen (2010) é centrado na compreensão das instituições como conjuntos de normas que estruturam o comportamento social, por meio da redução de incertezas. Em que pese não dialogar diretamente com a perspectiva de Campbell (2009), a abordagem dos autores coaduna com a ideia de que as instituições influem na alocação e na distribuição de recursos, na medida em que o todo do contexto institucional diz respeito, necessariamente, a questões distributivas.

As perspectivas teóricas que lançam luz sobre o fenômeno da mudança organizacional tendem a, de maneira geral, se apropriar dos elementos da análise institucional. Da paradigmática estrutura contexto-conteúdo-processo de Pettigrew (1987) ao *framework* 5M (Cançado e Badham, 2019), abordagens teóricas e empíricas vêm refletindo a forte influência da teoria institucional sobre os estudos organizacionais. Essas abordagens se colocam enquanto alternativas à visão da escolha racional, contemplando muito mais aspectos contextuais, situacionais, simbólicos e dramáticos da mudança.

Nesse sentido, os processos de mudança são percebidos como pontos de inflexão, como momentos nos quais e a partir dos quais a realidade é transformada. Como fotografias perfeitamente cronometradas, os processos de mudança retratam um dado contexto institucional. E, ao fazê-lo, trazem à tona os elementos que o compõem e as principais tensões e conflitos subjacentes à ação dos atores, estejam eles engajados no processo ou afetados pela mudança em curso.

3. PAPEL DO ESTADO, REGRAS FISCAIS E COMPRAS PÚBLICAS

Em que pese as funções do Estado moderno sejam ainda discutidas e constantemente redefinidas em diferentes contextos, parece haver ponto pacífico na ideia de que a complexificação da matéria social ensejou também a complexificação dos chamados problemas públicos. Concomitantemente, a sociedade cada vez mais exige e se mobiliza em prol de

respostas efetivas do Estado, o qual, por meio de seu aparelho burocrático, busca desenhar e implementar políticas capazes de endereçar de forma tempestiva os problemas públicos.

A promulgação da Constituição Federal em 1988 (CF/88) estimulou movimentos de ampliação do Estado, tendo em vista o estabelecimento de uma série de garantias civis, políticas e sociais que representam um marco no arranjo institucional brasileiro. Essas garantias implicaram o aumento da oferta de bens e serviços públicos, que em grande parte se materializam por meio das compras e contratações levadas a cabo pelos órgãos e entidades do setor público.

De maneira geral, a percepção da relevância do gasto público no plano macroeconômico remonta ao contexto internacional da década de 1930, dada a instrumentalização do déficit fiscal enquanto estratégia de reação governamental a quadros recessivos graves. Considerada a dinâmica cíclica da economia, a adoção de uma política fiscal flexível permitiu que, além de ser o principal recurso visando à consecução do desiderato constitucional, o gasto governamental se tornasse também um instrumento alternativo na busca pelo pleno emprego e pelo crescimento econômico. A chamada síntese neoclássica, conjugando as ideias keynesianas com os fundamentos teóricos da economia neoclássica, alça o Estado ao importante papel de estabilizador de expectativas e de desenvolvedor de políticas de bem-estar social.

A noção de flexibilidade fiscal, contudo, vai sendo gradualmente substituída pela de disciplina fiscal em meados da década de 1960. A partir da ideia de que as políticas keynesianas e de bem-estar teriam colaborado para a crise econômica mundial deflagrada a partir de então, pautou-se um conjunto de reformas ortodoxas, sob a égide do neoliberalismo. Essas reformas se disseminaram a partir dos países centrais, durante a década de 1980, e traziam em seu escopo políticas fiscal e monetária restritivas, voltadas à estabilidade macroeconômica, ampla desregulamentação dos mercados e privatizações (Vargas, 2012).

No Brasil, a narrativa da disciplina fiscal – e a forma como esta foi apropriada na construção e na implementação das prescrições neoliberais – influenciou na condução de uma série de transformações jurídico-normativas, as quais produziram e seguem produzindo efeitos concretos sobre o poder público e sobre o formato e a extensão de sua intervenção. A noção de responsabilidade fiscal perpassa, dentre outros aspectos, a sinalização de que o Estado é capaz de – e estaria inclinado a – quitar os compromissos assumidos frente aos seus credores, e significa também uma forma de conter a pressão pelo aumento dos gastos do governo (Tinoco, 2020).

Nesse contexto, as regras fiscais se colocam enquanto mecanismos restritivos que estabelecem limitações duradouras à política fiscal com base em agregados orçamentários como dívida, resultado corrente, gasto ou receita (Santos, 2020, p. 15). Dentre elas, mencionam-se a promulgação da Lei Complementar n° 101, de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) –, que fixa a meta de resultado primário que o governo do ente federado deverá alcançar no exercício, e a Emenda Constitucional n° 95, editada em 2016, que estabelece um teto para o crescimento das despesas primárias do governo federal, com base na inflação. Mais recentemente, foi promulgada em 2023 a Lei Complementar n° 200 – Novo Arcabouço Fiscal –, que determina o uso de limites globais de despesas a partir de 2024, levando em consideração a inflação e o crescimento real da receita.

Dado o contexto político, as regras fiscais são introduzidas na política fiscal da União e dos governos subnacionais à medida que a sustentabilidade da dívida pública se torna um objetivo estatal relevante. Assim como o advento constitucional e as correntes hegemônicas no campo

da economia do setor público, as regras fiscais moldam o arranjo institucional no qual se desenrola a intervenção estatal. Decerto que também faz parte desse arranjo o contexto político de maneira geral, tanto no sentido das regulares transições de governo no regime democrático como sob a ótica dos abalos aos quais a jovem democracia brasileira esteve sujeita ao longo dos últimos anos. Não obstante, em sentido menos abrangente e que aqui constitui o principal foco, esse arranjo também é substancialmente delimitado pela institucionalidade que permeia as compras e contratações públicas. Entendidas em sentido estrito como o conjunto de ritos procedimentais da licitação, por meio dos quais o Estado procede à compra de bens ou à contratação de serviços, as compras públicas representam um dos principais pilares dos gastos do governo. Em que pese o percentual significativo destinado às despesas com pessoal, as compras e contratações merecem destaque frente ao orçamento público – se não em termos percentuais, o montante *per se* já é significativo o bastante¹.

Contudo – e mais interessante do que isso –, o orçamento destinado às compras e contratações corresponde a uma fatia dos gastos governamentais cuja operacionalização é influenciada por uma gama própria de aspectos normativos, e que produzem resultados concretos sobre a extensão e a qualidade da intervenção estatal. As organizações do setor público operam sob a égide desse arcabouço institucional próprio, em meio ao qual conduzem as compras e contratações responsáveis por concretizar as políticas públicas. Mas como essas aquisições e contratações são definidas e efetivamente operacionalizadas, desde a etapa preparatória do processo até a fiscalização contratual, que visa a assegurar a adequada execução do objeto licitado? À primeira vista parece se tratar de uma questão simples. Afinal, não se trata apenas do corriqueiro decorrer de uma licitação ou contratação direta? Fosse esse o caso, bastaria responder que as compras e contratações são operacionalizadas pela condução do devido rito administrativo e procedimental descrito na LLCA, bem como em suas regulamentações complementares pertinentes em cada um dos níveis de governo. Contudo, fatores de ordem política, organizacional, gerencial e cultural se fazem presentes no campo prático das compras públicas, em adição às instituições que conformam o arranjo no qual essas operações se desenrolam.

Sob a ótica da política, agrupam-se os elementos decorrentes da forma como o processo eleitoral democrático produz efeitos sobre o Estado em suas dimensões funcional e organizacional, logo, sobre a burocracia em si. O estabelecimento de uma nova agenda pública, ou a repaginação de uma mesma agenda pré-existente a partir da alternância de governo não raro dá origem a transições nas chefias das principais agências executivas, as quais podem reverberar também sobre os principais cargos de alto e médio escalão. A sujeição dessas agências a um certo espaço discricionário na atuação dos gestores é um dos fatores que podem influenciar na forma como se decide o que, como e quando será adquirido ou contratado.

Nesse sentido importam também os aspectos estruturais das organizações, em geral, e das organizações do setor público, em específico. Resgata-se a explanação de Vasconcelos (2004) quanto à inexistência, na prática, do tipo ideal de uma organização pós-burocrática. Desse argumento se depreende que as organizações contemporâneas seguem limitadas pelo paradigma burocrático weberiano, em que pese toda a discussão quanto às disfunções da burocracia estatal, à qual se soma o argumento da ineficiência burocrática fundado na teoria da *public choice* (Carneiro e Menicucci, 2011). Tratando-se, pois, de organizações do setor público, fatores como o poder, a hierarquia e a decorrente verticalização do processo decisório influenciam continuamente no cotidiano de todas as agências executivas que dependem da aquisição de bens e da contratação de serviços para levar a cabo suas atividades finalísticas.

Não obstante, mencionam-se as dinâmicas e desafios próprios da gestão de pessoas, da gestão de processos e da gestão da informação, as quais encontram-se intrinsecamente interligadas enquanto condutores relevantes no tocante à problemática gerencial. Esta se torna evidente ao olhar para como a implementação da LLCA parece preocupar de forma generalizada o funcionalismo, fomentando a efervescência da temática das contratações públicas.

Para além das dimensões comumente abrigadas sob o grande guarda-chuva da resistência à mudança, a leitura da conjuntura sob um viés mais institucional, interpretativo e, em última instância, político, permite compreender como uma mudança do porte da implementação de um novo estatuto de licitações configura um ponto de inflexão importante. O momento da transição traz à luz elementos-chave que compõem a institucionalidade das compras públicas, notadamente aqueles voltados à redução de incertezas e os sistemas de controle de caráter normativo que influenciam o comportamento dos agentes.

4. DA TRANSIÇÃO PARA A LEI FEDERAL Nº 14.133/2021: VISÕES SOBRE A MUDANÇA

No tocante à LLCA, é importante tomar como ponto de partida o propósito da norma, que se expressa em três principais objetivos. O primeiro consiste na integração do arcabouço legal das compras e contratações públicas, tendo-se buscado compilar em norma única as inovações incrementais que ocorreram desde a promulgação da Lei Federal nº 8.666/1993, e que foram regulamentadas em instrumentos diversos. Para além de contribuir com a simplificação normativa nesse sentido, um segundo objetivo da norma consiste na institucionalização de boas práticas já consolidadas no campo das compras públicas, tendo em vista as experiências inovadoras e casos de sucesso, bem como os entendimentos jurisprudenciais recorrentes e as recomendações dos principais órgãos de controle. Por fim, o terceiro objetivo remonta à atualização da legislação tendo em vista os potenciais das tecnologias da informação hoje existentes, que em muito ampliam o leque de possibilidades de ação da administração pública em termos de planejamento, processamento e gestão das contratações.

Esses objetivos se traduzem, em princípio, no reforço da capacidade institucional do Estado em suas diversas áreas de atuação, uma vez que os ritos processuais da licitação e da gestão e fiscalização de contratos fazem parte da rotina de toda organização do setor público no alcance de seus objetivos estratégicos. Isto é, a mudança no arranjo institucional que a norma mais recente reflete – e se propõe a provocar – é a de possibilitar que o Estado brasileiro, de maneira geral, compre melhor. Para além disso, o estatuto vigente assegura às aquisições e contratações públicas seu importante papel de sinalizadores da demanda governamental para o mercado brasileiro.

Em adição aos oito princípios básicos enumerados na revogada Lei Federal nº 8.666/1993ⁱⁱ, a LLCA introduziu quatorze outros princípios que devem ser observados na aplicação da norma, para além das disposições da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB)ⁱⁱⁱ. Vários desses princípios constituem já lugares-comuns em doutrinas e jurisprudências no âmbito das licitações e contratações, notadamente a transparência, a segregação de funções e o interesse público. Esses princípios ilustram a tentativa de abarcar as orientações dos órgãos de controle quanto a boas práticas de gestão e mitigação de riscos, de integridade e de prevenção à corrupção.

Por diversas vezes a LLCA faz menção aos agentes públicos que atuam nas etapas do macroprocesso das contratações, salientando o escopo de suas competências e atribuições. A ênfase no planejamento é clara, sendo o termo mencionado 12 vezes mais do que na norma antiga e incluído como um princípio juntamente à motivação e à segurança jurídica. É criado um capítulo específico para a fase preparatória do processo, e da mesma forma para tratar dos agentes públicos, o que enfatiza o protagonismo dos atores envolvidos, desde os planejadores aos fiscais contratuais.

Por sua vez, o desiderato de que o Estado performe enquanto bom comprador se expressa nas ideias de eficiência, eficácia, economicidade e competitividade. Conjugadas com os princípios da razoabilidade, da proporcionalidade e da celeridade, sinalizam a existência de previsões normativas voltadas para a simplificação e a otimização de processos nas compras públicas, bem como para o compromisso com a responsabilidade fiscal.

A norma vigente promoveu a regulamentação do credenciamento – originariamente tipificado no âmbito doutrinário e jurisprudencial como hipótese de inexigibilidade de licitação – enquanto procedimento auxiliar agora previsto na norma geral. O credenciamento se aplica aos casos em que a administração precisa estabelecer relação jurídica com o máximo possível de fornecedores para o atendimento da demanda posta, de modo que a realização do certame poderia comprometer o alcance do interesse público (Silva e Lopes, 2022).

A busca pelo desenvolvimento nacional sustentável se cristalizou também como um princípio, muito em parte pelo fôlego que vem ganhando o tema das compras governamentais sustentáveis no Brasil e no debate internacional. A LLCA define critérios nas licitações que estejam alinhados com o intuito do desenvolvimento nacional sustentável, para além da preferência aos bens e serviços produzidos ou prestados por empresas brasileiras. A norma inova ao utilizar como critério de desempate a existência de políticas de equidade de gênero nas organizações licitantes, nos termos do art. 60, III^v.

A promulgação da LLCA expressa uma guinada relevante na forma como as compras e contratações públicas são percebidas e conduzidas no Brasil em seus aspectos socioambiental, econômico e político. A substituição do antigo estatuto, para além de induzir um determinado conjunto de mudanças, consiste *per se* no reflexo de uma série de transformações vivenciadas pela sociedade brasileira nos últimos trinta anos, as quais têm implicações relevantes na forma como a administração pública se organiza e operacionaliza as intervenções estatais.

Não obstante, a implementação da LLCA importa também alguns desafios no âmbito das organizações. Esses desafios se referem em parte a questões operacionais, posto que algumas transformações impõem a adaptação e/ou a criação de processos, plataformas e sistemas de informação, além do treinamento dos agentes públicos. Há também que se falar em desafios de ordem normativa, uma vez que algumas lacunas seguem pendentes de regulamentação específica em um ou mais níveis, ou, ainda que já regulamentadas, aguardam em alguns órgãos a disponibilização de modelos documentais e minutas padronizadas pré-aprovadas pelos organismos de controle. Ademais, uma vez que a implementação de inovações na prática estatal está ligada a questões próprias da mudança organizacional no setor público, também existem desafios de natureza gerencial a se vencer, com destaque para aqueles que remontam ao gerenciamento de pessoas, de processos e da informação, especialmente no nível de média gestão.

Cabe, portanto, problematizar alguns dos pontos de tensão na institucionalidade das compras públicas, que são trazidos à tona a partir da conjuntura crítica da promulgação da LLCA. Analisadas a partir da abordagem sociológica do institucionalismo organizacional, essas questões são chaves que evidenciam a centralidade dos elementos institucionais presentes nas compras e contratações governamentais, além de auxiliar no diagnóstico dos imbróglis da efetiva implementação da norma recente nas agências executivas e órgãos públicos.

Em primeiro lugar, apresentam-se a balança de poder e as relações entre agentes. Para além da designação formal das comissões licitatórias, a norma agora estabelece algumas premissas que devem nortear a ação de pregoeiros e agentes de contratação, bem como daqueles que atuam em equipes de planejamento ou na gestão e fiscalização contratual. Preferencialmente deverão ser designados agentes com vínculo efetivo ao Estado, e que tenham formação ou qualificação na área de licitações e contratos (Brasil, 2021, art. 7º). Em que pese a diretriz esteja vigente, parte significativa da força de trabalho que compõe a administração pública brasileira não tem vínculo efetivo, se enquadrando no caso de contratação temporária^v. Outrossim, não foi imposta vedação ao desempenho de atribuições ligados a licitações e contratos por agente sem formação ou qualificação na área.

As diretrizes originadas da LLCA criam, no contexto organizacional das agências executivas, o desenho de uma rede de atores interligados em prol da consecução das aquisições e contratações. A norma deixa a cargo dos entes subnacionais, bem como de seus próprios regulamentos orgânicos, suprir as lacunas normativas criadas por esse desenho institucional no meio intraorganizacional. Essas lacunas dizem respeito ao modo como a tomada de decisão ao longo de um mesmo processo de contratação pode se dispersar por instâncias, grupos e atores cujos objetivos são distintos e, portanto, potencialmente conflituosos.

O conflito se coloca enquanto elemento inerente ao processo da mudança organizacional (Mahoney e Thelen, 2010) – especialmente na etapa inicial, de ruptura com a ordem vigente – e, notadamente no campo das compras públicas, a questão distributiva parece ter uma influência importante sobre o processo. Na práxis de uma agência executiva, o processo de alocação de recursos públicos em determinada contratação passa por uma série de definições, tomadas ao longo de uma cadeia de instâncias decisórias nas quais os agentes detêm maior ou menor legitimidade, poder de agenda e poder de veto.

De forma geral, essas definições impactam na distribuição dos recursos e encargos organizacionais dentre distintas unidades administrativas. As organizações devem decidir, dadas as especificidades de sua estrutura orgânica e a natureza das demandas, qual é a melhor forma de alocar a força de trabalho entre equipes de planejamento, agentes de contratação, autoridades homologadoras e gestores e fiscais de contrato. Para além disso, devem assegurar que essas equipes apresentem a multidisciplinaridade e a qualificação técnica necessárias no tocante à natureza do objeto da contratação, bem como na temática das licitações e contratos administrativos. Na condução desses processos, serão barganhados e definidos quais serão os recursos – prazos, sistemas de informação e comunicação, orçamento, dentre outros – disponibilizados para que cada um desses atores possa, no escopo de suas atribuições, auxiliar no gerenciamento da contratação e prezar pela sua efetividade.

Trata-se de processos contínuos e concomitantes, compartilhados entre os múltiplos interlocutores pertencentes a essa rede de agentes envolvidos nas contratações no âmbito da agência. Nessa rede, se evidenciam situações de persistente assimetria informacional existentes tanto no meio intraorganizacional, entre equipes demandantes e células de aquisição, como

entre a administração e o mercado. A transição normativa, nesse sentido, traz à tona todos esses conflitos latentes, propondo uma conjuntura crítica na qual se abre o espaço institucional para que papéis, responsabilidades e termos procedimentais possam ser barganhados e redefinidos.

Não obstante, consideram-se também as motivações dos atores enquanto potenciais fontes de conflito. Em que pese cada contratação pública seja construída a muitas mãos, no escopo da norma revogada construiu-se uma tendência jurisprudencial de que a responsabilização e a eventual penalização por irregularidades cometidas se concentrem nas figuras do agente de contratação, geralmente o pregoeiro, e da autoridade homologadora. Isto é, comparativamente, as decisões tomadas coletivamente implicam riscos maiores para determinados agentes do que para outros. A norma vigente agora prevê a representação judicial ou extrajudicial dos agentes frente à eventual necessidade de defesa nas esferas administrativa, controladora e judicial^{vi}. Todavia, ainda se fazem presentes impactos potenciais na balança de poder da arena organizacional, originados da possibilidade de um sistema reformulado de incentivos e sanções.

Em segundo lugar, menciona-se o dilema entre a flexibilização e o engessamento. Na busca pela redução de incertezas os agentes públicos encontravam no antigo marco certo conforto, posto que suas diretrizes se sedimentaram, de uma forma ou de outra, no cotidiano das organizações do setor público ao longo dos trinta anos de sua vigência. E, ainda que se proponha a compilar a legislação vigente e a *desburocratizar*, a norma vigente tem 68 artigos a mais do que tinha sua antecessora.

Ainda assim, o engessamento que se poderia imaginar – e que não necessariamente se prova no corpo do texto legal – não poderia ser meramente formal, uma vez que há outros elementos informais oriundos da cultura organizacional no setor público. E esses elementos, próprios de uma institucionalidade pré-existente, podem conflitar com as normas recém-introduzidas, provocando resultados distintos a depender de variáveis contextuais do modelo de mudança.

A LLCA prevê novas possibilidades em relação à antiga norma, e várias delas podem representar potenciais vantagens no intuito de assegurar a qualidade do gasto governamental. No entanto, a efetiva implementação dessas novas possibilidades constitui, em si, um processo altamente incerto na perspectiva dos agentes. Como implementar práticas inovadoras, se os novos moldes procedimentais ainda não se consolidaram? Se ainda não há jurisprudência ou recomendações institucionais sobre as melhores e piores práticas na consecução daquela determinada inovação?

Em um ambiente de inevitável incerteza, pode-se esperar que as organizações – e os agentes que nelas atuam – adotem um comportamento de aversão ao risco, em sintonia com a noção contemporânea de “burocracia defensiva” (Solé, 2024), que expressa um conjunto de táticas adotadas por servidores públicos com o intuito de buscar proteção contra ameaça de possível responsabilização jurídica por conduta vista como inadequada. Esse comportamento é reforçado em especial diante de um enfoque normativo que enxerga a centralidade do agente público no decorrer da contratação, se demorando na listagem das atribuições e responsabilidades de agentes de contratação, gestores e fiscais. Diante disso, em um primeiro momento é como se a antiga Lei 8.666/1993 persistisse, meramente portando uma nova roupagem, de modo que os atores buscam novos análogos às práticas e procedimentos antigos.

Esse processo se assemelha ao que Campbell (2009) descreve como bricolagem. Contudo, em alguns aspectos pode ser que não exista uma prática análoga na nova norma, de modo que se cria um ponto de tensão: o que virá nesse vácuo? Como as organizações se reorganizarão, dentro

do leque de possibilidades normativas, em prol de responder a essas incertezas? À medida que a LLCA se consolidar, também se consolidarão as respostas organizacionais a essa repaginada institucionalidade. E dessas respostas, por sua vez, emergirão os parâmetros para que se possa avaliar o sucesso ou insucesso da transformação normativa na busca pelo robustecimento das capacidades estatais ligadas à execução do orçamento público.

De qualquer forma, a mudança em questão não expressa um processo absolutamente disruptivo. Além das já esperadas sobrevivências do antigo regime legal, as transformações da LLCA têm caráter predominante evolucionário. Além disso, e na linha da abordagem do institucionalismo histórico, a ideia de dependência da trajetória parece ser também uma chave importante para a compreensão de processos de mudança no setor público. Na prática, a mudança ocorre em determinado contexto organizacional específico, e as organizações têm história. Para além dos elementos já mencionados, as experiências e iniciativas prévias, bem como as estratégias adotadas ao longo do gerenciamento da mudança, também influenciam nos resultados do processo.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Quanto às aquisições e contratações públicas, o artigo buscou demonstrar os principais elementos da institucionalidade que as permeia, destacando-se o momento da transição do marco legal enquanto conjuntura crítica que os evidencia. Abre-se uma janela em que, não obstante o grau de incerteza aumente – o que, *per se*, impacta o comportamento dos agentes –, há espaço para que sejam rediscutidos papéis, atribuições e responsabilidades. Então, considerando tanto as motivações dos atores como os contextos organizacional e sistêmico, a mudança traz à tona a existência de conflitos subjacentes quanto à distribuição de recursos organizacionais. Esses conflitos são definidores do processo de mudança institucional, e da resposta das agências a esses imbróglis emergirá uma institucionalidade reformada, mais ou menos evolucionária ou revolucionária, com maior ou menor grau de efetiva ruptura com o quadro institucional anterior (Campbell, 2009; Mahoney e Thelen, 2010).

Nesse sentido, propõe-se um olhar compreensivo e analítico para as compras e contratações públicas. Uma abordagem que enxergue nas eventuais resistências à implementação de um novo marco muito mais do que uma realidade axiomática das agências governamentais, mas sim fenômenos individualizados, e não massificados, que se manifestam a partir da percepção do indivíduo em todas as suas dimensões cognitivas, emocionais e simbólicas (Hernandez e Caldas, 2001).

Um viés mais institucional, interpretativo e, em última instância, político da mudança no contexto das organizações tem seu espaço nas discussões sobre a construção de capacidades estatais no campo das compras públicas. E para além disso, também nas discussões do campo das finanças, dada a absoluta relevância da forma como se opera – e como se poderia operar – a transformação do orçamento em efetivos bens e serviços públicos.

Sugere-se que, ao invés do comum tom de resignação na constatação de que a mudança seria mais difícil no setor público, se estabeleça, sob uma perspectiva institucional, a busca por formas de identificar e explorar essas nuances. Este parece um caminho útil para o fortalecimento da capacidade institucional dos órgãos e agências governamentais no tocante às aquisições e contratações.

Nesse sentido é indicada a realização de investigações locais, em nível organizacional, como campo fértil para a compreensão e a exploração dessas dinâmicas e suas possíveis nuances no setor público. Propõe-se que, em futuras agendas de pesquisa, pesquisadores e gestores se dediquem à análise das estratégias adotadas nas agências executivas durante o gerenciamento da mudança deflagrada pela promulgação da LLCA, partindo de uma abordagem analítica que confira ênfase à influência das instituições e do conflito distributivo sobre a alocação de recursos organizacionais (Mahoney e Thelen, 2010), ao tempo em que interprete a centralidade dos atores e a dependência da trajetória enquanto chaves analíticas imprescindíveis na compreensão da mudança organizacional. Destaca-se a dinâmica das relações e interações entre os atores e sua influência sobre o processo decisório, devendo-se buscar a identificação de boas práticas gerenciais e de iniciativas de sucesso quanto ao desempenho dessas organizações na gestão de suprimentos e demais empreendimentos contratuais.

Por fim, reitera-se que as temáticas aqui discutidas merecem tornar-se parte do esforço conjunto de construção política, institucional e organizacional de um sistema de aquisições e contratações integrado e expandido, nos termos do que apregoa Fernandes (2020). Deste ponto do debate, e da perspectiva proposta pela abordagem deste artigo, há três caminhos que parecem promissores – ou, pelo menos, que merecem a oportunidade de ter sua efetividade avaliada.

O primeiro deles refere-se à profissionalização dos agentes públicos responsáveis pela condução das contratações, sejam eles pregoeiros ou agentes de contratação, gestores, fiscais ou membros das equipes de planejamento da contratação. Neste âmbito ganham destaque as políticas de formação continuada e de valorização do agente público, bem como o respaldo institucional na definição de normativas internas que tenham como prioridade a gestão dos riscos inerentes às compras e contratações do órgão. Em segundo lugar, menciona-se a primazia do investimento na formulação de estratégias de utilização das tecnologias da informação e da comunicação. Trata-se de uma necessidade premente, no intuito de subsidiar a tomada de decisão fundamentada em evidências, a avaliação de custos e a redução da assimetria informacional entre a administração pública e o mercado. Em terceiro lugar, referencia-se também a postura dos órgãos de controle, que parece cada vez mais buscar a percepção do controle como um disseminador de boas práticas, muito mais do que como um vigilante atento e um rígido sancionador.

Diante de regras fiscais severas, não mais se pode contar com a política fiscal para estabilizar o produto ou para suavizar a tributação (Gobetti, 2014). Evidentemente, tampouco se pode contar meramente com o aumento dos gastos governamentais como fonte de soluções para os problemas públicos complexos que persistem na agenda pública. E é nesse sentido que a institucionalidade das compras e contratações governamentais se torna um campo profícuo para a exploração analítica, na medida em que se buscam desenhos institucionais bem-sucedidos, que sejam capazes de promover não apenas a economicidade, mas principalmente o aumento da efetividade e da qualidade do gasto público – isto é, que se possa fazer mais com menos.

NOTAS

ⁱ De acordo com Costa e Terra (2019) os dados quanto ao montante despendido com as compras e contratações públicas no Brasil divergem, não havendo consenso acerca do volume dessas aquisições na economia. Os autores destacam, contudo, que em 2017 as aquisições registradas

no painel de compras do Governo Federal somaram mais de R\$ 47 bilhões adquiridos em bens e serviços (p. 7).

ii Legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, probidade administrativa, vinculação ao instrumento convocatório – referenciado simplesmente como edital na LLCA e julgamento objetivo (Lei Federal nº 8.666/1993, art. 3º).

iii Decreto-Lei nº 4.657/1942.

iv A matéria foi regulamentada posteriormente no Decreto Federal nº 11.430/2023.

v Regulamentado pela Lei Federal nº 8.745/1993

vi Previsão constante no art. 10 da Lei Federal nº 14.133/2021.

REFERÊNCIAS

BERNARDI, B.B. O Conceito de dependência da trajetória (*Path Dependence*): definições e controvérsias teóricas. **Perspectivas**, São Paulo, v. 41, p. 137-167, jan./jun. 2012.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 17 jan. 2024.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm. Acesso em: 02 fev. 2024.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 02 fev. 2024.

BRASIL. **Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023**. Institui regime fiscal sustentável para garantir a estabilidade macroeconômica do País e criar as condições adequadas ao crescimento socioeconômico, com fundamento no art. 6º da Emenda Constitucional nº 126, de 21 de dezembro de 2022, e no inciso VIII do caput e no parágrafo único do art. 163 da Constituição Federal; e altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). Brasília, DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp200.htm. Acesso em: 06 jul. 2024.

BRASIL. **Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993 (REVOGADA)**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 06 jul. 2024.

BRASIL. **Lei Federal nº 14.133, de 01 de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 29 fev. 2024.

CAMPBELL, J. L. The Rise and Transformation of Institutional Analysis. In E. Ibarra Colado (Ed.), **Estudios Institucionales: Caracterización, perspectivas y problemas**, p. 3-34. Gedisa, 2009.

CANÇADO, Vera; BADHAM, R. Discutindo o Gerenciamento para a Mudança: O 'Framework' 5m. **Organizações & Sociedade**, v. 26, n. 90, p. 435-456, 2019.

CARNEIRO, R.; MENICUCCI, T.M. G. **Gestão pública no século XX: as reformas pendentes**. Brasília: IPEA, dez. 2011 (Texto para discussão n. 1686).

COSTA, Caio César de Medeiros; TERRA, Antônio Carlos Paim. **Compras públicas: para além da economicidade**. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública - Enap, 2019. 135 p. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4277>. Acesso em: 23 dez. 2023.

FERNANDES, Ciro Campos Christo. Compras públicas: da reforma gerencial à inovação impulsionada pela tecnologia. In: Pedro Luiz Costa Cavalcante. Ipea (org.). **Reformas do Estado no Brasil: trajetórias, inovações e desafios**. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2020. Cap. 11. p. 301-323. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10942/1/ComprasPublicas_cap11.pdf. Acesso em: 15 jun. 2024.

GAINS, F.; JOHN, P. C.; STOKER, G. *Path dependency and the reform of english local government*. **Public Administration**, v.83, n.1, p.25-45, 2005.

GALVÃO, M. C. B.; RICARTE, I. L. M. Revisão sistemática da literatura: conceituação, produção e publicação. **Logeion: Filosofia da Informação**, v. 6, n. 1, p. 57-73, 2019. Disponível em: <https://revista.ibict.br/fiinf/article/view/4835/4187>. Acesso em: 9 jul. 2024.

GOBETTI, Sérgio W. **Regras fiscais no Brasil e na Europa: um estudo comparativo e positivo**. Rio de Janeiro: Ipea, 2014 (Texto para Discussão 2018).

HERNANDEZ, J. M. da C.; CALDAS, M. P. Resistência à mudança: uma revisão crítica. **RAE - Revista de Administração de Empresas**, [S. l.], v. 41, n. 2, p. 31–45, 2001. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rae/article/view/37709>. Acesso em: 6 jul. 2024.

MAHONEY, J; SCHENSUL, D. *Historical context and path dependence*. In: GOODIN, R. E.; TILLY, C. (Eds.). **Oxford handbook of contextual political analysis**. Oxford, UK: Oxford University Press, 2006. p.454-471.

MAHONEY, James; THELEN, Kathleen. A Theory of Gradual Institutional Change. In: MAHONEY, James; THELEN, Kathleen. **Explaining Institutional Change: ambiguity, agency, and power**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010. Cap. 1. p. 1-37.

PETTIGREW, A.M. *Context and action in the transformation of the firm*. **Journal of Management Studies**, v. 24, n. 6, p. 649-670, nov. 1987.

SANTOS, João Ricardo Carvalho Lima. Novo Regime Fiscal: Contexto e Resultados Recentes. 2020. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Avaliação de Políticas Públicas) – **Escola Superior do Tribunal de Contas da União, Instituto Serzedello Corrêa**, Brasília DF.

SILVA, M. M. M.; LOPES, V. B. O procedimento auxiliar do credenciamento na nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos - Lei no. 14.133/2021. **Campo de Públicas: conexões e experiências**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, v. 1, n. 2, p. 144-157, jul./dez. 2022. Disponível em: <http://repositorio.fjp.mg.gov.br/handle/123456789/3963>. Acesso em: 09 jul. 2024.

SOLÉ, Juli Ponce. Afectaciones del buen y de la buena Administración por la denominada “burocracia defensiva”. **Revista Gobernanza**, n. 54, jun. 2024.

TINOCO, G. **As regras fiscais e seu papel na organização das finanças públicas**. Contas Públicas no Brasil – Série IDP, pp. 313-338. Editora Saraiva JUR, 2020.

VARGAS, Neide César. Finanças públicas e evolução recente da noção de disciplina fiscal. **Economia e Sociedade**, [S.L.], v. 21, n. 3, p. 643-666, dez. 2012. FapUNIFESP (SciELO). Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-06182012000300007>. Acesso em: 29 fev. 2024.

VASCONCELOS, Flávio Carvalho de. Racionalidade, autoridade e burocracia: as bases da definição de um tipo organizacional pós-burocrático. **Revista de Administração Pública**, v. 38, n. 2, p. 199-220, 2004.