

Políticas públicas e licitações: um encontro necessário

Autor(a): Rafael Wallbach Schwind

Publicado em: 25 de junho de 2026

Publicação: conjur_import

Link JurisTube: <https://juristube.com.br/colunistas/rafael-wallbach-schwind/politicas-publicas-e-licitacoes-um-encontro-necessario>

Fonte original: <https://conjur.com.br/2026-jun-25/politicas-publicas-e-licitacoes-um-encontro-necessario-2>

Identificador citável: juristube.com.br/colunistas/rafael-wallbach-schwind/politicas-publicas-e-licitacoes-um-encontro-necessario#ep-a5f22554

Resumo

A você, profissional de contratações públicas, fica o convite para a aproximação com o formulador de políticas públicas

Texto integral

A ampla normatividade que tem por destinatária a administração pública tem conduzido — lamentavelmente — a alguns desencontros cognitivos que uma compreensão mais ampla desse mesmo quadro reprovava. Manifestação típica desse fenômeno é o afastamento que se identifica entre o terreno das políticas públicas e aquele das compras públicas. O fenômeno não é novo — e, não, para aqueles que censuram a Lei 14.133/2021, não é consequência de seus termos. Posições institucionais distintas determinam visões distintas de agentes públicos. A posição institucional dos agentes de cada qual dos segmentos contribui para esse quadro — afinal, formuladores de políticas públicas operam a partir de uma perspectiva macro, na construção de uma solução para um problema público tão abrangente quanto possível; já profissionais de compras públicas operam com uma rígida parametrização técnico-procedimental, que tem na materialização do contrato e sua adequada operacionalização o seu principal foco. Essa ótica diferenciada dos agentes públicos situados em cada qual dos planos de ação determina igualmente um descompasso de linguagem. Ao formulador de políticas públicas interessa o desenvolvimento de uma estratégia de enfrentamento ao problema público, cuja aptidão para resposta se medirá por intermédio de metas e indicadores de desempenho. No mais das vezes, ao formulador de políticas públicas interessa mais a ação da administração do que os insumos que sejam necessários à sua realização. Se pensarmos, por exemplo, em vacinação da terceira idade — ao formulador interessa saber como alcançar seu público destinatário; como sensibilizá-lo ao comparecimento, e como alcançar aqueles que estejam com mobilidade reduzida ou em locais de difícil acesso. Já ao profissional de compras públicas, o ponto de atenção principal é mais delimitado — garantir o juízo de conformidade superar percalços com o controle, e alcançar uma contratação que seja executada nos termos em que foi desenhada. No mesmo tema da vacinação acima referido, ao profissional de contratação interessará como obter no padrão de qualidade assinalado na especificação do objeto, o número de unidades necessárias a garantir a cobertura. Essa diferenciação no que toca aos objetivos de cada qual dos agentes públicos envolvidos, leva não só à já referida distinção de linguagem, mas também a focos diversos no que tange a virtuais detalhamentos, em especial em relação aos insumos envolvidos. Ao

formulador de políticas públicas interessará mais aprofundar a estratégia de ação; ao profissional de contratações públicas, identificar com precisão os componentes contidos nos denominados documentos preparatórios (artigo 7º, § 1º da Lei 14.133/2021), que focam na especificação da necessidade em concreto de elementos materiais que viabilizem a ação da administração pública. O resultado dessa diferença de foco está em que, frequentemente, o profissional de contratação se ressentida da ausência de elementos suficientes à delimitação adequada do ajuste administrativo que se busca. Como a prática mais comum é a do isolamento cognitivo, o setor de contratações buscará a superação do vazio de informações, muitas vezes sem o concurso daquele agente que poderá lhe prestar o melhor esclarecimento, a saber, o formulador de políticas públicas.

Requisitos de planejamento da ação pública como resposta potencial

Importante destacar que a disciplina da Lei 14.133/2021 investiu no fortalecimento da dimensão do planejamento dessa particular atividade da administração, sendo de se destacar a exigência da formulação do Plano Anual de Contratações (artigo 12), que nos termos do dispositivo legal, é de guardar “compatibilidade” [1] com os instrumentos de planejamento orçamentário — Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual. Faz sentido que haja algum tipo de alinhamento entre atividade contratual — que redundaria necessariamente em despesa pública — e provisão orçamentária. Mas faria igualmente sentido exigir-se a mesma compatibilidade com as políticas públicas em execução. Uma opção com esta abrangência reforçaria uma coerência entre ação pública, provisão dos meios materiais necessários à sua execução e igual provisão dos meios orçamentários para financiamento do necessário. Uma leitura mais da Lei 14.133/2021 mais informada pela evidente relação de instrumentalidade entre contratações da administração e provimento dos bens e serviços indispensáveis à execução de políticas públicas permitiria extrair do parágrafo único do artigo 11, a indispensável harmonização entre os dois vetores. Afinal, uma leitura que visse na referência a “planejamento estratégico” uma alusão ao Plano Anual de Contratações, ou outro instrumento de planificação das próprias licitações, estaria viciada por redundância: dizer que licitações devem ser alinhadas com o planejamento das licitações. Este resultado de interpretação, por óbvio, é de ser rejeitado. Essa interpretação, que reclama das licitações o alinhamento com o planejamento estratégico da ação pública — e nisso se contém, evidentemente, as políticas públicas que materializam a concretização dos compromissos finalísticos da administração — não tem encontrado aplicação na prática. Existe um rompimento entre o desenho dos programas de ação estatal e as contratações que lhes dão suporte. Mais de três décadas de relacionamento profissional com a administração pública me leva a dizer que esse desatrelamento entre políticas públicas e contratações suscita inúmeras hipóteses causais. Uma delas reside na dinâmica que é própria às políticas públicas, que muitas vezes desafia uma esfera de previsibilidade maior. Afinal, entre o plano do imaginário do formulador da política pública e aquele da realidade da vida pode existir importante distância. Ou, ainda que na origem o formulador tivesse desenvolvido abertura à realidade e pensamento compatível [2], o tempo que transcorre entre esse exercício de planejamento estratégico do formulador e o deflagrar da licitação pode ensejar uma mudança no quadro fático que se reflita no objeto de contratação inicialmente considerado. A par disso, nem sempre a ação pública é estruturada como deveria, em programas específicos, com metas e indicadores. Não é incomum que o agir da administração se dê de forma reativa, em resposta a um fato novo que toma o cenário e exige a iniciativa estatal — e em hipóteses que tais, a reação se pretende aconteça em ritmo acelerado, em detrimento dos atributos e etapas típicas do planejamento. O resultado pode ser, ainda com índice de ocorrências lamentavelmente alto, o deflagrar de um procedimento licitatório desprovido de elementos suficientes a assegurar a

adequação da contratação, e por via de consequência, da ação pública que seria por ela instrumentalizada. Superar a falha de comunicação: política pública como justificativa da contratação Ainda tendo em conta a disciplina firmada pela Lei 14.133/2021, extrai-se do artigo 18 o comando de que a fase preparatória do processo deve “abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação”. Mais do que em reforço da necessária harmonização entre o planejamento da atividade contratual com as políticas públicas por ela instrumentalizadas; o referido preceito explicita a necessidade de antecipação de riscos potenciais incidentes sobre aquela atividade. Considerações de gestão aptas a interferir na contratação, evidentemente, envolve uma prospectiva das externalidades aptas a, em tese, deitar efeitos sobre a ação pública — e essa prospectiva só se pode verificar com a compreensão adequada da política pública envolvida. Isso significa dizer que cabe aos formuladores terem em conta, no momento do desenho ou do realinhamento do programa de ação, terem em conta as contratações eventualmente envolvidas, oferecendo-lhes o máximo de detalhamento possível em especial nos aspectos técnicos que se relacionem à definição do objeto do certame. Mais do que reverência ao comando legal, esse tipo de preocupação tende a acelerar o processo de contratação, e a incrementar a chance de sucesso, pelo alinhamento com os objetivos institucionais. Essa indicação impacta, certamente, na segmentação de visões já apresentada neste texto, que caracteriza estes dois centros de competência da administração pública. Mas não se diga que o formulador de políticas públicas seja, com isso, chamado a dominar um espectro de conhecimento que não lhe é próprio. Afinal, o processamento em si da atividade contratual continua sendo responsabilidade do setor específico — mas este mesmo desenvolvimento se dará municiado de uma explicitação quanto ao bem ou serviço que se repute necessário, compreendido na sua relação com o objetivo traçado pela administração no desenho da política pública em questão. Numa perspectiva puramente estratégica, a valorização deste necessário encontro entre licitações e políticas públicas tende a reforçar a relevância destas últimas como parâmetro orientador da ação da administração. O esforço teórico desenvolvido para uma abordagem do direito e políticas públicas, capitaneado por Maria Paula Dallari Bucci, sustentando o papel do Direito como legitimador e estruturador da ação estatal precisa se ampliar para compreender não só os direitos fundamentais como impulso inspirador desta mesma conduta, mas também alcançar o papel que outros ecossistemas normativos possam desenvolver nessa mesma viabilização da atuação constitucionalmente determinada para a administração pública. É tempo de superar uma compreensão de que contratações públicas envolvam uma atuação puramente técnica, e reconhecer a riqueza do potencial de aprimoramento da ação pública que essa mesma atividade apresenta. A você, profissional de contratações públicas, fica o convite para a aproximação com o formulador de políticas públicas com vistas a demonstrar os benefícios dessa aproximação. Afinal, para o encontro, alguém tem sempre que dar o primeiro passo. [1] O atributo de “alinhamento” sempre me despertou curiosidade, eis que tem um significado suscetível de grande ampliação interpretativa. É de se dizer, todavia que essa elasticidade semântica não se diferencia muito do contido, por exemplo, no art. 16 da Lei Complementar 101/2000, que sem querer se comprometer com um juízo fechado de “previsão” nos instrumentos de planejamento orçamentário, alude a um juízo de “adequação”. [2] Os dois atributos da ação pública — abertura à realidade e pensamento compatível (na construção da resposta ao que a realidade indicou como merecendo o agir da administração) são identificados por Jaime Rodríguez Araña Muñoz, em seu “Direito fundamental à boa administração pública”.

Como citar este documento

As citações abaixo seguem os padrões ABNT NBR 6023:2018, APA 7ª edição, Chicago Author-Date (17ª ed.) e BibTeX (LaTeX). Copie o formato exigido pelo periódico ou gerenciador bibliográfico (Zotero, Mendeley, EndNote).

ABNT (NBR 6023:2018)

SCHWIND, Rafael Wallbach. Políticas públicas e licitações: um encontro necessário. conjur_import, 25 jun. 2026. Disponível em: <https://conjur.com.br/2026-jun-25/politicas-publicas-e-licitacoes-um-encontro-necessario-2>. Acesso via: JurisTube — Acervo Digital de Direito. Disponível em: <https://juristube.com.br/colunistas/rafael-wallbach-schwind/politicas-publicas-e-licitacoes-um-encontro-necessario>. Acesso em: 30 set. 2026.

APA 7ª edição

Schwind, R. W. (2026, June 25). Políticas públicas e licitações: um encontro necessário. *conjur_import*. <https://conjur.com.br/2026-jun-25/politicas-publicas-e-licitacoes-um-encontro-necessario-2>

Chicago Author-Date (17ª ed.)

SCHWIND, Rafael Wallbach. 2026. "Políticas públicas e licitações: um encontro necessário." *conjur_import*, June 25. <https://conjur.com.br/2026-jun-25/politicas-publicas-e-licitacoes-um-encontro-necessario-2>

BibTeX

```
@article{rafael-wallbach-schwind-pol-ticas-p-blicas-e-licita-es-um-encont-2026,  
author = {Schwind, Rafael Wallbach},  
title = {Políticas públicas e licitações: um encontro necessário},  
journal = {conjur_import},  
year = {2026},  
url = {https://conjur.com.br/2026-jun-25/politicas-publicas-e-licitacoes-um-encontro-necessario-2},  
urldate = {2026-06-25}  
}
```



Licença de Uso — CC BY-NC-SA 4.0

Este conteúdo está licenciado sob a licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-CompartilhaIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0). O uso para fins acadêmicos e educacionais é permitido, desde que citada a fonte original (JurisTube) conforme as normas técnicas indicadas neste documento.

Termos completos:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.pt-br>