A PROFISSIONALIZAÇÃO INACABADA: O DÉFICIT DE CAPACITAÇÃO DAS EQUIPES DE PLANEJAMENTO, DAS COMISSÕES DE CONTRATAÇÃO E DOS AGENTES DE CONTRATAÇÃO NOS MUNICÍPIOS SOB A LEI Nº 14.133/2021

UNFINISHED PROFESSIONALIZATION: THE TRAINING GAP OF PLANNING TEAMS, PROCUREMENT COMMITTEES AND CONTRACTING AGENTS IN MUNICIPALITIES UNDER LAW NO. 14,133/2021

Luan Jardel de Moura Santos[1]

Resumo: O presente artigo analisa a insuficiência de treinamento e aperfeiçoamento das equipes de planejamento da contratação, das comissões de contratação e dos agentes de contratação nos municípios, à luz da Lei nº 14.133/2021, que erigiu a gestão por competências e a profissionalização dos agentes públicos a pilares do novo regime de contratações. Parte-se da premissa de que o novo diploma transferiu para a fase preparatória e para a motivação das decisões o centro de gravidade do processo licitatório, elevando o nível de conhecimento técnico exigido dos agentes sem que os entes municipais tenham estruturado políticas de capacitação correspondentes. Adota-se metodologia qualitativa, exploratória e descritiva, com pesquisa bibliográfica, normativa e jurisprudencial, com ênfase no Tribunal de Contas da União, articulada a relato de experiência profissional em assessoria a municípios do Estado do Pará, com casos anonimizados. Os resultados indicam que o déficit de capacitação se manifesta na ausência de quadros efetivos dedicados às contratações, na rotatividade associada às mudanças de gestão, na capacitação episódica e desvinculada da prática, no despreparo das unidades requisitantes para o planejamento e na dependência de assessoria

[1] Bacharel Em Direito - Universidade Anhanguera - Uniderp - MBA Em Licitações E Contratos - IPOG Instituto De Pós-Graduação e Graduação

ISSN: 2675-7451

externa sem transferência de conhecimento. Conclui-se que a capacitação deve ser tratada como componente da governança das contratações, com plano anual, trilhas por função e mecanismos de retenção do conhecimento, sobretudo diante do término, em 1º de abril de 2027, do prazo de transição conferido aos municípios de até vinte mil habitantes pelo art. 176 da Lei nº 14.133/2021.

Palavras-chave: agente de contratação; capacitação; gestão por competências; governança das contratações; Lei nº 14.133/2021.

Abstract: This article examines the insufficient training and professional development of procurement planning teams, procurement committees and contracting agents in Brazilian municipalities in light of Law No. 14,133/2021, which established competency-based management and the professionalization of public agents as pillars of the new procurement regime. It assumes that the new statute shifted the core of the procurement process to the preparatory phase and to the reasoning of decisions, raising the technical knowledge required of public agents without municipalities having structured corresponding training policies. The study adopts a qualitative, exploratory and descriptive methodology, combining bibliographic, regulatory and case-law research, with emphasis on the Federal Court of Accounts (TCU), together with a professional experience report on advisory services to municipalities in the State of Pará, presented anonymously. The findings indicate that the training gap appears in the lack of permanent staff dedicated to procurement, turnover linked to changes of administration, sporadic training detached from practice, the unpreparedness of requesting units for planning, and reliance on external advisory services without knowledge transfer. It concludes that training must be treated as a component of procurement governance, with an annual plan, role-based learning paths and knowledge-retention mechanisms, especially as the transition period granted by article 176 of Law No. 14,133/2021 to municipalities with up to twenty thousand inhabitants ends on April 1, 2027.

Keywords: contracting agent; training; competency-based management; procurement

governance; Law No. 14,133/2021.

INTRODUÇÃO

A Lei nº 14.133/2021 não se limitou a reorganizar procedimentos. Ao instituir o planejamento como princípio (art. 5º), atribuir à alta administração a responsabilidade pela governança das contratações (art. 11, parágrafo único), exigir a gestão por competências na designação dos agentes públicos (art. 7º) e criar a figura do agente de contratação (art. 8º), o novo diploma apostou na profissionalização como condição de êxito do sistema. Não por acaso, o legislador impôs aos tribunais de contas o dever de promover, por meio de suas escolas de contas, eventos de capacitação destinados aos servidores designados para as funções essenciais à execução da lei (art. 173).

Essa aposta pressupõe, contudo, a existência de agentes públicos qualificados e estáveis — pressuposto que, na realidade da maior parte dos municípios brasileiros, especialmente os de pequeno porte, está longe de se verificar. Ciente dessa limitação, o legislador concedeu aos municípios com até vinte mil habitantes o prazo de seis anos, contado da publicação da lei, para o cumprimento dos requisitos do art. 7º e do caput do art. 8º, da obrigatoriedade da licitação eletrônica e das regras de divulgação em sítio eletrônico oficial (art. 176). Esse prazo expira em 1º de abril de 2027, e a experiência demonstra que grande parte desses entes não utilizou o período de transição para estruturar seus quadros e suas políticas de capacitação.

O problema não se restringe aos agentes que conduzem o certame. A Lei nº 14.133/2021 deslocou para a fase preparatória — e, portanto, para as unidades requisitantes e as equipes de planejamento — a produção dos artefatos que fundamentam toda a contratação: o Documento de Formalização de Demanda, o Estudo Técnico Preliminar, o mapa de riscos, a pesquisa de preços e o Termo de Referência. Quando essas equipes não estão capacitadas, os vícios de planejamento se transmitem ao edital, ao julgamento e à execução contratual, e o agente de contratação passa a responder por decisões tomadas sobre bases frágeis.

Diante desse quadro, o artigo propõe-se a responder ao seguinte problema: de que

modo a falta de treinamento e aperfeiçoamento das equipes de planejamento, das comissões de contratação e dos agentes de contratação compromete a aplicação da Lei nº 14.133/2021 nos municípios e quais medidas podem estruturar uma política efetiva de capacitação? O objetivo geral é diagnosticar esse déficit e propor diretrizes para sua superação. São objetivos específicos: (i) delimitar o marco normativo da profissionalização; (ii) analisar os reflexos da falta de capacitação na responsabilização dos agentes; (iii) identificar as manifestações do déficit no contexto municipal; (iv) apresentar casos práticos anonimizados; e (v) formular proposições para a estruturação de políticas de capacitação.

METODOLOGIA

A pesquisa caracteriza-se como qualitativa, exploratória e descritiva, de natureza aplicada (GIL, 2019). Os procedimentos técnicos abrangem: (a) pesquisa bibliográfica em doutrina de Direito Administrativo e de contratações públicas; (b) pesquisa normativa, compreendendo a Lei nº 14.133/2021, o Decreto-Lei nº 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro — LINDB), o Decreto nº 9.830/2019, o Decreto nº 11.246/2022 e a Instrução Normativa SEGES/ME nº 58/2022; e (c) pesquisa jurisprudencial em acórdãos do Tribunal de Contas da União relativos à designação e à responsabilização de agentes públicos que atuam em contratações.

Essas fontes são confrontadas com relato de experiência profissional do autor, que atua em assessoria técnica e capacitação de equipes de contratação em municípios e órgãos do Estado do Pará. Os casos são apresentados de forma anonimizada, com supressão de dados identificadores. Reconhece-se como limitação a impossibilidade de generalização estatística, sendo os achados úteis à identificação de padrões e à formulação de proposições.

O MARCO NORMATIVO DA PROFISSIONALIZAÇÃO DAS CONTRATAÇÕES GESTÃO POR COMPETÊNCIAS E REQUISITOS DE DESIGNAÇÃO

O art. 7º da Lei nº 14.133/2021 atribui à autoridade máxima do órgão ou entidade o

dever de promover a gestão por competências e de designar, para o desempenho das funções essenciais à execução da lei, agentes públicos que preencham requisitos cumulativos: sejam, preferencialmente, servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes; tenham atribuições relacionadas a licitações e contratos ou possuam formação compatível ou qualificação atestada por certificação profissional emitida por escola de governo criada e mantida pelo poder público; e não mantenham com licitantes ou contratados habituais relações de casamento, união estável ou parentesco, nem vínculos de natureza técnica, comercial, econômica, financeira, trabalhista ou civil.

A gestão por competências significa que a designação não pode ser ato meramente formal de preenchimento de vagas, mas deve corresponder à verificação de que o agente detém os conhecimentos, as habilidades e as atitudes necessárias à função. Trata-se, portanto, de comando que pressupõe a existência de mapeamento de competências e de ações de desenvolvimento destinadas a supri-las. O § 1º do mesmo artigo acrescenta o princípio da segregação de funções, vedando a designação do mesmo agente para atuação simultânea em funções mais suscetíveis a riscos, de modo a reduzir a possibilidade de ocultação de erros e de ocorrência de fraudes.

AGENTE DE CONTRATAÇÃO, COMISSÃO DE CONTRATAÇÃO E PREGOEIRO

O art. 8º estabelece que a licitação será conduzida por agente de contratação, pessoa designada pela autoridade competente, entre servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração, para tomar decisões, acompanhar o trâmite da licitação, dar impulso ao procedimento e executar quaisquer outras atividades necessárias ao bom andamento do certame até a homologação. O agente será auxiliado por equipe de apoio e responderá individualmente pelos atos que praticar, salvo quando induzido a erro pela atuação da equipe (§ 1º). Em licitações que envolvam bens ou serviços especiais, o agente poderá ser substituído por comissão de contratação formada por, no mínimo, três membros, que responderão solidariamente pelos atos praticados, ressalvado o membro que expressar posição individual divergente fundamentada e registrada em ata (§ 2º). Na modalidade pregão, o

agente responsável pela condução do certame é designado pregoeiro (§ 5º).

A aparente tensão entre o termo "preferencialmente" do art. 7º, inciso I, e a exigência categórica do art. 8º foi enfrentada pelo Tribunal de Contas da União no Acórdão nº 1.917/2024-Plenário, relatado pelo Ministro Benjamin Zymler. O Tribunal assentou que os agentes de contratação e pregoeiros devem ser, obrigatoriamente, servidores efetivos ou empregados dos quadros permanentes da Administração Pública, por prevalência da norma especial sobre a geral, ressalvadas situações excepcionais devidamente justificadas, e que a designação em desacordo com essa exigência pode ensejar a responsabilização da autoridade designante por culpa in eligendo. O precedente tem impacto direto sobre os municípios que, por ausência de servidores efetivos capacitados, designam ocupantes de cargos em comissão para essas funções.

EQUIPE DE PLANEJAMENTO, GESTORES E FISCAIS

A profissionalização exigida pela lei não se restringe aos agentes que atuam na fase externa. A Instrução Normativa SEGES/ME nº 58/2022, que disciplina a elaboração do Estudo Técnico Preliminar no âmbito federal e serve de referência aos demais entes, prevê a atuação da equipe de planejamento da contratação, composta por agentes que reúnem as competências necessárias à completa execução das etapas de planejamento, incluindo conhecimentos técnicos do objeto, de aspectos administrativos e de contratações. Na fase de execução, o art. 117 exige a designação de fiscais e o Decreto nº 11.246/2022 distingue as funções de gestor do contrato e de fiscais técnico, administrativo e setorial, cada qual com atribuições próprias que demandam qualificação específica.

ISSN: 2675-7451

Quadro 1 – Agentes das contratações, funções e competências exigidas

Agente	Função principal	Competências críticas
Unidade requisitante / equipe de planejamento	Formalizar a demanda e elaborar DFD, ETP, mapa de riscos, pesquisa de preços e TR	Conhecimento técnico do objeto; análise de alternativas; pesquisa de preços (art. 23); gestão de riscos
Agente de contratação / pregoeiro	Conduzir o certame até a homologação	Julgamento de propostas e habilitação; diligências; motivação de decisões; operação de plataformas eletrônicas
Comissão de contratação	Conduzir licitações de bens e serviços especiais	Análise técnica de propostas; julgamento colegiado; registro de divergências
Equipe de apoio	Auxiliar o agente de contratação	Instrução processual; conferência documental; publicidade
Gestor e fiscais do contrato	Acompanhar e fiscalizar a execução	Medição; registro de ocorrências; reequilíbrio; aplicação de sanções
Assessoria jurídica e controle interno	Controle prévio e segunda linha de defesa	Análise de legalidade; gestão de riscos; orientação preventiva

Fonte: elaborado pelo autor (2026), com base em Brasil (2021; 2022a; 2022b).

O DEVER DE CAPACITAÇÃO COMO COMPONENTE DA GOVERNANÇA

A capacitação não é mera recomendação de boas práticas. Ela decorre, de um lado, do dever da alta administração de implementar processos e estruturas para avaliar, direcionar e monitorar as contratações (art. 11, parágrafo único) e, de outro, da própria gestão por competências (art. 7º), que pressupõe ações de desenvolvimento dos agentes designados. O art. 173 reforça esse dever ao estabelecer:

> Art. 173. Os tribunais de contas deverão, por meio de suas escolas de contas, promover eventos de capacitação para os servidores efetivos e empregados públicos designados para o desempenho das funções essenciais à execução desta

> Lei, incluídos cursos presenciais e a distância, redes de aprendizagem, seminários e congressos sobre contratações públicas (BRASIL, 2021).

A norma revela a compreensão do legislador de que a capacitação é condição de efetividade da lei e de que os órgãos de controle devem assumir papel pedagógico, e não apenas sancionador. Ao mesmo tempo, o dispositivo não exonera os próprios entes da responsabilidade de planejar e custear a formação de seus agentes, uma vez que a oferta das escolas de contas é, por natureza, genérica e insuficiente para atender às necessidades específicas de cada administração.

CAPACITAÇÃO E RESPONSABILIZAÇÃO: O ERRO GROSSEIRO E A PROTEÇÃO DO AGENTE

A relação entre capacitação e responsabilização é direta. O art. 28 da LINDB, incluído pela Lei nº 13.655/2018, estabelece que o agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro. O Decreto nº 9.830/2019, em seu art. 12, § 1º, define erro grosseiro como aquele manifesto, evidente e inescusável praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia. O Tribunal de Contas da União, a partir do Acórdão nº 2.391/2018-Plenário, consolidou o entendimento de que o erro grosseiro corresponde à culpa grave, aferida pelo parâmetro de um administrador médio diligente.

Desse quadro decorrem duas consequências relevantes. A primeira é que a falta de capacitação não exime o agente de responsabilidade: o desconhecimento de regras elementares da Lei nº 14.133/2021 ou da jurisprudência consolidada pode caracterizar a imperícia inescusável que qualifica o erro grosseiro. Ilustrativamente, o TCU considerou, no Acórdão nº 2.126/2024-Plenário, que a ausência de fundamentação em decisão do pregoeiro caracteriza erro grosseiro, não sendo a falha elidida pela apresentação posterior da motivação após a interposição de recurso. A segunda consequência é que a capacitação funciona como instrumento de proteção do agente público: decisões tecnicamente fundamentadas, instruídas com base em orientações normativas, jurisprudência e pareceres, dificilmente serão

qualificadas como grosseiras, ainda que posteriormente questionadas.

Há, ainda, uma dimensão de responsabilidade da autoridade. Se a designação de agentes não qualificados pode gerar culpa in eligendo, como afirmado no Acórdão nº 1.917/2024-Plenário, a omissão da alta administração em promover a capacitação dos agentes designados pode configurar falha de governança, com reflexos na responsabilização por culpa in vigilando. O art. 10 da Lei nº 14.133/2021, ao prever a defesa dos agentes pela advocacia pública quando tiverem agido em conformidade com orientação constante de parecer jurídico, reforça que a atuação segura depende de um ambiente institucional estruturado, e não apenas do esforço individual do agente.

MANIFESTAÇÕES DO DÉFICIT DE CAPACITAÇÃO NOS MUNICÍPIOS AUSÊNCIA DE QUADROS EFETIVOS E ROTATIVIDADE

A primeira manifestação do déficit é estrutural. Em grande parte dos municípios de pequeno porte, não há servidores efetivos com atribuições específicas em licitações e contratos, e as funções são exercidas por ocupantes de cargos em comissão, cuja permanência está vinculada ao ciclo político. A cada mudança de gestão, perde-se a memória institucional acumulada, e a nova equipe recomeça o aprendizado, frequentemente sob a pressão de contratações urgentes. A capacitação, quando ocorre, beneficia agentes que deixarão a função em pouco tempo, sem que o conhecimento seja incorporado à organização.

CAPACITAÇÃO EPISÓDICA, GENÉRICA E DESVINCULADA DA PRÁTICA

A segunda manifestação reside na natureza das ações de capacitação. Predominam palestras e cursos de curta duração sobre a "nova lei de licitações", de conteúdo expositivo e generalista, que apresentam os dispositivos legais sem enfrentar sua aplicação aos problemas concretos do ente. Esses eventos têm valor informativo, mas raramente desenvolvem as competências práticas exigidas: elaborar um Estudo Técnico Preliminar com análise efetiva de alternativas, conduzir pesquisa de preços conforme o art. 23, realizar diligência de

exequibilidade, distinguir vício sanável de ausência de requisito na habilitação ou instruir um pedido de reequilíbrio econômico-financeiro.

DESPREPARO DAS UNIDADES REQUISITANTES PARA O PLANEJAMENTO

A terceira manifestação, talvez a mais grave, concentra-se na fase preparatória. A Lei nº 14.133/2021 atribui às unidades requisitantes e às equipes de planejamento a produção dos artefatos que fundamentam a contratação. Nos municípios, contudo, essas unidades — secretarias de saúde, educação, assistência social, obras — são compostas por servidores sem qualquer formação em contratações, que percebem o planejamento como formalidade burocrática imposta pelo setor de licitações. O resultado são DFDs e ETPs reproduzidos de modelos de outros entes, com justificativas genéricas, quantitativos sem memória de cálculo e especificações inadequadas, que contaminam todo o procedimento subsequente.

SOBRECARGA E ACÚMULO DE FUNÇÕES

A quarta manifestação decorre da escassez de pessoal. Em estruturas enxutas, o mesmo servidor frequentemente elabora o Termo de Referência, realiza a pesquisa de preços, conduz o certame e, por vezes, fiscaliza o contrato, em violação ao princípio da segregação de funções (art. 7º, § 1º). A sobrecarga impede a participação em ações de capacitação e favorece a reprodução de práticas consolidadas, ainda que inadequadas, como forma de dar vazão à demanda.

DEPENDÊNCIA DE ASSESSORIA EXTERNA SEM TRANSFERÊNCIA DE CONHECIMENTO

A quinta manifestação diz respeito à relação com a assessoria externa. A Lei nº 14.133/2021 admite a contratação de empresa ou profissional especializado para assessorar os agentes responsáveis pela condução da licitação que envolva bens ou serviços especiais não

rotineiramente contratados (art. 8º, § 4º). Nos pequenos municípios, entretanto, a assessoria externa tende a assumir caráter permanente e substitutivo, executando atividades que deveriam ser desempenhadas pelos agentes do ente. Quando não há transferência de conhecimento, a dependência se perpetua e o município permanece incapaz de conduzir autonomamente suas contratações. A assessoria qualificada deve, ao contrário, atuar como vetor de capacitação, com produção de modelos, manuais e orientações que permaneçam com a Administração.

AUSÊNCIA DE PLANEJAMENTO E DE ORÇAMENTO PARA CAPACITAÇÃO

Por fim, constata-se a ausência de planos de capacitação e de dotação orçamentária específica. A capacitação é tratada como despesa eventual, realizada quando há oferta gratuita ou sobra de recursos, e não como investimento vinculado ao Plano de Contratações Anual e aos riscos identificados nas contratações. Também são raras as políticas de valorização, como gratificações pelo exercício das funções de agente de contratação, pregoeiro, membro de comissão ou fiscal, o que reduz a atratividade dessas funções para os servidores efetivos e estimula a rotatividade.

ANÁLISE DE CASOS PRÁTICOS

Os casos a seguir, extraídos da atuação profissional do autor em municípios do Estado do Pará e apresentados de forma anonimizada, ilustram as manifestações do déficit de capacitação e as respostas adotadas.

CASO A: PERDA DA MEMÓRIA INSTITUCIONAL APÓS MUDANÇA DE GESTÃO

Em município de pequeno porte, a mudança de gestão resultou na substituição integral da equipe do setor de licitações, composta exclusivamente por ocupantes de cargos em comissão. A nova equipe não teve acesso aos modelos, às rotinas e ao histórico dos

processos, e os primeiros certames do exercício apresentaram falhas de instrução — ausência de ETP, pesquisa de preços restrita a orçamentos de fornecedores e minutas desatualizadas. A resposta consistiu na elaboração de manual de rotinas e de banco de modelos padronizados, aprovados pela assessoria jurídica nos termos do art. 19, inciso IV, da Lei nº 14.133/2021, e na realização de capacitação prática com os processos do próprio ente. Recomendou-se, ainda, a designação de servidores efetivos para as funções de agente de contratação e pregoeiro, em atenção ao art. 8º e ao Acórdão nº 1.917/2024-Plenário do TCU.

CASO B: DFDS REPRODUZIDOS SEM ADAPTAÇÃO À REALIDADE DO ENTE

Na revisão dos Documentos de Formalização de Demanda que subsidiariam o Plano de Contratações Anual de outro município, verificou-se que parcela expressiva dos documentos apresentava justificativas idênticas, copiadas de modelos de terceiros, sem dados sobre a unidade requisitante, sem série histórica de consumo e sem memória de cálculo dos quantitativos. A intervenção consistiu em oficinas práticas com os servidores indicados por cada secretaria, nas quais os documentos foram reconstruídos a partir de dados reais da unidade. O efeito mais relevante não foi a melhoria pontual dos documentos, mas a compreensão, pelas secretarias, de que o planejamento é atividade sua, e não do setor de licitações.

CASO C: DECISÃO DE HABILITAÇÃO SEM DILIGÊNCIA E SEM MOTIVAÇÃO

Em pregão eletrônico, o pregoeiro inabilitou a licitante mais bem classificada por divergência formal em documento de qualificação técnica, sem realizar diligência e sem registrar fundamentação adequada no sistema. A decisão foi reformada em sede de recurso, com fundamento no art. 64 da Lei nº 14.133/2021 e no Acórdão nº 1.211/2021-Plenário do TCU, mas o episódio expôs o agente ao risco de responsabilização por erro grosseiro, na linha do Acórdão nº 2.126/2024-Plenário. A partir do caso, foi implantado roteiro padronizado de análise de habilitação, com etapas obrigatórias de verificação, diligência e registro da

ISSN: 2675-7451

motivação, acompanhado de treinamento específico do pregoeiro e da equipe de apoio.

CASO D: FISCALIZAÇÃO RESTRITA AO ATESTE DE NOTAS FISCAIS

Em contrato de prestação de serviços contínuos, o fiscal designado limitava-se a atestar as notas fiscais encaminhadas pela contratada, sem verificar a efetiva prestação dos serviços nem registrar ocorrências. A deficiência foi identificada quando a contratada formulou pedido de repactuação, e a Administração não dispunha de registros que permitissem aferir a execução. A solução envolveu a capacitação do fiscal quanto às suas atribuições (art. 117 e Decreto nº 11.246/2022), a implantação de modelo de relatório mensal de fiscalização e a revisão do modelo de gestão previsto no Termo de Referência.

PROPOSIÇÕES PARA UMA POLÍTICA MUNICIPAL DE CAPACITAÇÃO

A superação do déficit de capacitação exige que o tema seja tratado como componente da governança das contratações, e não como ação pontual. Propõem-se, nesse sentido, as seguintes diretrizes.

Plano Anual de Capacitação vinculado ao PCA. A capacitação deve ser planejada a partir das contratações previstas no Plano de Contratações Anual e dos riscos identificados, priorizando as competências necessárias aos objetos mais complexos ou de maior materialidade.

Trilhas de aprendizagem por função. Em lugar de eventos genéricos, recomenda-se a organização de trilhas específicas para cada perfil — unidades requisitantes, agentes de contratação e pregoeiros, comissões, fiscais e gestores —, com conteúdo prático baseado em processos reais do ente e avaliação de aprendizagem.

Certificação e designação por competência. A designação para as funções essenciais deve ser precedida da verificação das competências, admitindo-se a certificação profissional emitida por escola de governo como meio de comprovação (art. 7º, inciso II), e acompanhada da preferência por servidores efetivos, em atenção ao art. 8º.

Parcerias institucionais e cooperação intermunicipal. Os municípios devem aproveitar a oferta das escolas de contas (art. 173) e articular ações conjuntas por meio de consórcios públicos, que permitem ratear custos e compartilhar instrutores, em consonância com o art. 181, parágrafo único, da Lei nº 14.133/2021, que orienta os municípios com até dez mil habitantes a constituir, preferencialmente, consórcios públicos para a realização das atividades de centralização de compras.

Retenção do conhecimento. Manuais de rotinas, banco de modelos padronizados aprovados pela assessoria jurídica (art. 19, inciso IV), registro de lições aprendidas e exigência contratual de transferência de conhecimento nas assessorias externas reduzem a dependência de pessoas e preservam a memória institucional diante da rotatividade.

Valorização das funções. A instituição de gratificações pelo exercício das funções de agente de contratação, pregoeiro, membro de comissão e fiscal, associada à capacitação, aumenta a atratividade dessas atribuições para servidores efetivos e contribui para a estabilidade das equipes.

Quadro 2 – Manifestações do déficit de capacitação e medidas propostas

Manifestação	Medida proposta	Fundamento
Ausência de efetivos e rotatividade	Designação de efetivos; manuais e modelos padronizados	Arts. 7º, 8º e 19, IV, Lei nº 14.133/2021; Acórdão 1.917/2024-Plenário
Capacitação genérica	Trilhas por função, com casos reais do ente	Art. 7º, caput (gestão por competências)
Despreparo das unidades requisitantes	Oficinas práticas de DFD, ETP, riscos e pesquisa de preços	Art. 18; IN SEGES/ME nº 58/2022
Acúmulo de funções	Redistribuição de atribuições e segregação	Art. 7º, § 1º
Dependência de assessoria externa	Cláusula de transferência de conhecimento	Art. 8º, § 4º

Ausência de plano e orçamento	Plano Anual de Capacitação vinculado ao PCA	Art. 11, parágrafo único; art. 12, VII
Baixa atratividade das funções	Gratificação e reconhecimento	Art. 7º; legislação local

Fonte: elaborado pelo autor (2026).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo buscou demonstrar que a falta de treinamento e aperfeiçoamento das equipes de planejamento, das comissões de contratação e dos agentes de contratação constitui um dos principais obstáculos à efetividade da Lei nº 14.133/2021 nos municípios. O novo diploma elevou o padrão técnico exigido dos agentes públicos, transferindo para a fase preparatória e para a motivação das decisões o centro de gravidade do processo licitatório, mas essa elevação não foi acompanhada, na maior parte dos entes municipais, da estruturação de políticas de capacitação correspondentes.

Em resposta ao problema de pesquisa, verificou-se que o déficit compromete a aplicação da lei em todas as etapas do ciclo da contratação: no planejamento, por meio de artefatos genéricos que não fundamentam adequadamente a contratação; na seleção do fornecedor, por meio de decisões sem diligência e sem motivação, que expõem os agentes à responsabilização por erro grosseiro; e na execução, por meio de fiscalização meramente formal. Verificou-se, ainda, que a capacitação não exime o agente de responsabilidade, mas constitui seu principal instrumento de proteção, e que a omissão da alta administração em promovê-la pode caracterizar falha de governança.

Conclui-se que a profissionalização pretendida pela Lei nº 14.133/2021 permanece inacabada e que sua conclusão depende de política de capacitação contínua, planejada e vinculada às contratações do ente, com trilhas por função, designação por competência, mecanismos de retenção do conhecimento e valorização das funções. O término, em 1º de abril de 2027, do prazo de transição conferido pelo art. 176 aos municípios de até vinte mil habitantes torna essa agenda inadiável. Como sugestão para pesquisas futuras, propõe-se a

realização de levantamentos empíricos sobre o perfil dos agentes de contratação nos municípios da Região Norte e sobre o impacto de ações de capacitação na regularidade dos processos analisados pelos tribunais de contas.

REFERÊNCIAS

AMORIM, Victor Aguiar Jardim de. Licitações e contratos administrativos: teoria e jurisprudência. 4. ed. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2021.

BRASIL. Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Brasília, DF: Presidência da República, 1942.

BRASIL. Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018. Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. Brasília, DF: Presidência da República, 2018.

BRASIL. Decreto nº 9.830, de 10 de junho de 2019. Regulamenta o disposto nos art. 20 ao art. 30 do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Brasília, DF: Presidência da República, 2019.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF: Presidência da República, 2021.

BRASIL. Decreto nº 11.246, de 27 de outubro de 2022. Regulamenta o disposto no § 3º do art. 8º da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para dispor sobre as regras para a atuação do agente de contratação e da equipe de apoio, o funcionamento da comissão de contratação e a atuação dos gestores e fiscais de contratos. Brasília, DF: Presidência da República, 2022a.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria de Gestão. Instrução Normativa SEGES/ME nº 58, de 8 de agosto de 2022. Dispõe sobre a elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares. Brasília, DF, 2022b.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2.391/2018 – Plenário. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Brasília, DF, 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1.211/2021 – Plenário. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues. Brasília, DF, 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1.917/2024 – Plenário. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Brasília, DF, 2024a.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2.126/2024 – Plenário. Brasília, DF,

2024b.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Licitações & contratos: orientações e jurisprudência do TCU. 5. ed. Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência, 2024c.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 36. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

GIL, Antonio Carlos. Métodos e técnicas de pesquisa social. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

TORRES, Ronny Charles Lopes de. Leis de licitações públicas comentadas. 12. ed. Salvador: JusPodivm, 2021.