

A NOVA LEI DE LICITAÇÕES E AS POLÍTICAS AMBIENTAIS INDIRETAS NAS COMPRAS PÚBLICAS¹

Bruno Fontenelle²

Este estudo tem como objetivo analisar de que forma a Lei nº 14.133/2021 incorpora critérios de sustentabilidade ambiental nas contratações públicas, reforçando o papel da compra pública como instrumento indireto de política do Estado. Busca-se compreender como os dispositivos legais influenciam práticas de produção e consumo mais responsáveis, promovendo padrões sustentáveis no mercado. A pesquisa foi realizada por meio de uma abordagem metodológica dogmático-jurídica, de caráter exploratório, fundamentando-se na análise sistemática da legislação, doutrina e marcos normativos aplicáveis. Os resultados indicam que a nova lei amplia o alcance da função regulatória das licitações, introduzindo diretrizes que estimulam a consideração de impactos ambientais e sociais ao longo do ciclo de vida dos bens e serviços. Apesar dos avanços normativos, a efetividade das políticas sustentáveis ainda enfrenta desafios decorrentes da ausência de regulamentações específicas e da necessidade de maior capacitação dos gestores públicos.

Palavras-chave: licitações sustentáveis; Lei nº 14.133/2021; compras públicas; desenvolvimento sustentável.

THE NEW PUBLIC PROCUREMENT LAW AND INDIRECT ENVIRONMENTAL POLICIES IN PUBLIC PURCHASES

This study aims to analyze how Law No. 14,133/2021 integrates environmental sustainability criteria into public procurement, reinforcing government purchasing as an indirect tool of public policy. The research seeks to understand how legal provisions influence more responsible production and consumption practices, fostering sustainable market standards. The study adopts a dogmatic-legal methodological approach with an exploratory nature, based on the systematic analysis of legislation, legal doctrine, and regulatory frameworks. Findings show that the new law expands the regulatory role of public procurement by introducing guidelines that encourage the consideration of environmental and social impacts throughout the life cycle of goods and services. Despite regulatory progress, the effective implementation of sustainable procurement still faces challenges due to the lack of specific regulations and the need for enhanced public management capacity.

Keywords: sustainable public procurement; Law No. 14,133/2021; public procurement; sustainable development.

LA NUEVA LEY DE CONTRATACIONES Y LAS POLÍTICAS AMBIENTALES INDIRECTAS EN LAS COMPRAS PÚBLICAS

Este estudio tiene como objetivo analizar cómo la Ley no 14.133/2021 incorpora criterios de sostenibilidad ambiental en las contrataciones públicas, reforzando el papel de la compra pública como instrumento indirecto de política pública. Se busca comprender cómo las disposiciones legales

1. DOI: <https://dx.doi.org/10.38116/ppp72art6>.

2. Assessor jurídico na PBH Ativos. *E-mail:* fontenelleb95@gmail.com. Lattes: <https://lattes.cnpq.br/4237696650120160>.
Orcid: <https://orcid.org/0009-0002-3127-1201>.

influyen en prácticas de producción y consumo más responsables, promoviendo estándares sostenibles en el mercado. La investigación se desarrolló mediante un enfoque metodológico dogmático-jurídico, de carácter exploratorio, basado en el análisis sistemático de la legislación, la doctrina y los marcos normativos aplicables. Los resultados muestran que la nueva ley amplía la función reguladora de las contrataciones públicas, introduciendo directrices que fomentan la consideración de los impactos ambientales y sociales a lo largo del ciclo de vida de los bienes y servicios. A pesar de los avances normativos, la implementación efectiva de las políticas sostenibles aún enfrenta desafíos relacionados con la falta de reglamentaciones específicas y la necesidad de mayor capacitación de los gestores públicos.

Palabras clave: licitaciones sostenibles; Ley no 14.133/2021; compras públicas; desarrollo sostenible.

JEL: K23; Q01; H57.

1 INTRODUÇÃO

A relação entre contratações públicas e sustentabilidade ambiental tem se consolidado como um dos principais desafios da administração pública contemporânea (Arenas, 2016; Brito, 2020; Freitas, 2019). Com o avanço das discussões internacionais sobre mudanças climáticas e desenvolvimento sustentável, especialmente após a Agenda 2030 da ONU, torna-se cada vez mais relevante compreender o papel do Estado como agente regulador e indutor de políticas públicas (Pereira Junior e Dotti, 2017). Nesse contexto, a Lei nº 14.133/2021, a Lei Geral de Licitações e Contratos Administrativos, introduz inovações significativas ao integrar critérios ambientais, sociais e econômicos no processo licitatório, ampliando o alcance da função estratégica das compras governamentais.

A justificativa para esta pesquisa reside na necessidade de compreender os mecanismos pelos quais a nova legislação fortalece as políticas indiretas de sustentabilidade, utilizando o poder de compra do Estado como instrumento de transformação social, econômica e ambiental. A análise desse marco normativo torna-se ainda mais relevante diante dos desafios relacionados à sua implementação prática, considerando a necessidade de regulamentações complementares e da capacitação de gestores públicos para lidar com os novos critérios socioambientais.

Em relação ao processo de pesquisa, o estudo proposto foi desenvolvido por meio da vertente metodológica dogmático-jurídica de tipo exploratório (Gustin, Dias e Nicácio, 2020). Parte-se da análise sistemática da Lei nº 14.133/2021, examinando seus dispositivos que incorporam critérios socioambientais e a forma como se articulam com marcos normativos correlatos, como a Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305/2010), a Política Nacional sobre Mudança do Clima (Lei nº 12.187/2009) e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU).

O caráter dogmático consiste em interpretar o ordenamento vigente a partir de sua estrutura normativa, considerando leis, decretos e normas constitucionais

em diálogo com a doutrina especializada em Direito Administrativo e Ambiental. Assim, foi estudada a doutrina especializada referente à função social da licitação e seus impactos no desenvolvimento nacional sustentável e foram verificados os mecanismos para seu uso e eventuais dificuldades de aplicação.

Já o caráter exploratório decorre do objetivo de mapear e sistematizar as inovações introduzidas pela Lei nº 14.133/2021, identificando seus potenciais e desafios para a efetividade das compras públicas sustentáveis. Nesse percurso, a investigação se ancora em uma abordagem exegético-normativa, voltada à interpretação dos dispositivos legais da Nova Lei de Licitações e de diplomas correlatos, associada a uma análise doutrinária e comparativa, que busca cotejar o ordenamento brasileiro com a literatura nacional e internacional sobre sustentabilidade e contratações públicas, e ainda em uma reflexão político-institucional, voltada à compreensão da função regulatória das compras públicas como política pública indireta de promoção da sustentabilidade. Esse enquadramento metodológico permite compreender de que forma o ordenamento jurídico brasileiro se estrutura para utilizar o poder de compra estatal como instrumento de indução de práticas ambientais e sociais responsáveis.

A investigação baseou-se na análise sistemática da Lei nº 14.133/2021, na interpretação doutrinária e em referenciais normativos aplicáveis à temática. O caráter exploratório do estudo permitiu examinar não apenas os dispositivos da lei, mas também seus impactos potenciais sobre a formulação de políticas públicas e a promoção do desenvolvimento sustentável no Brasil.

Dessa forma, o artigo busca oferecer uma reflexão aprofundada sobre o papel das licitações públicas como instrumento indutor de comportamentos sustentáveis e sobre a importância da Nova Lei na consolidação de práticas administrativas mais responsáveis e alinhadas aos objetivos de sustentabilidade socioambiental.

2 DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Devido à severa crise climática ocasionada pelo aumento da liberação de gases poluentes, como o dióxido de carbono e o monóxido de carbono, a comunidade global busca soluções para frear o aquecimento do planeta e resguardar ecossistemas vitais para a manutenção do equilíbrio ambiental.

Considerando a urgência da questão climática, há uma mobilização para estabelecer restrições ao crescimento econômico desordenado, cujos efeitos podem provocar impactos ambientais sistêmicos e comprometer profundamente a concepção atual de humanidade, conforme ressalta Freitas (2019, p. 25-26). Esses obstáculos não são apenas fenômenos contemporâneos ou circunstanciais, mas decorrentes de um modelo econômico enraizado há séculos que, embora tenha

favorecido avanços expressivos no âmbito produtivo, tecnológico e econômico, também consolidou uma lógica exploratória em relação à natureza.

Os reflexos dessas transformações abruptas em um intervalo historicamente curto levaram e continuam levando nações, organismos internacionais e entidades não governamentais a desenvolverem medidas de preservação ambiental e iniciativas voltadas à promoção do desenvolvimento sustentável.

Assim, a ONU estabeleceu, em 2015, na cidade de Nova York, a Agenda 2030, tendo em vista o agravamento da emergência global em relação ao clima (Brasil, 2023a, p. 13). Tal agenda conta com 17 objetivos e 169 metas associadas a um plano de ação global de desenvolvimento sustentável, com o intuito de promover vida digna a todos e erradicar a pobreza, nas condições que o planeta oferece e sem comprometer a qualidade de vida das gerações vindouras.³

Nesse sentido, a Agenda 2030 “[...] é formada por programas, ações e diretrizes que estabelecem meios de implementação de objetivos e metas, por intermédio de financiamento do desenvolvimento, da transferência de tecnologia, da capacitação técnica e do comércio internacional” (Enap, 2021, p. 17). Destaca-se que essa agenda abarca o progresso econômico, a eliminação da pobreza, da miséria e da fome, a promoção da inclusão social, a sustentabilidade ambiental e a garantia de governança eficiente em todas as esferas, incluindo paz e segurança.⁴ Segundo Freitas (2019), a Agenda 2030, no momento em que estabeleceu outros objetivos além do âmbito econômico, ambiental e social, instituiu nova lógica de desenvolvimento sustentável, relacionado, dessa vez, ao modo de viver capaz de produzir o bem-estar, material e imaterial, a longo prazo. Assim,

a Agenda da Sustentabilidade Multidimensional é mais rica e exigente do que simplesmente suprir as necessidades materiais. É ousar o extraordinário e assegurar, com

3. Para mais informações, acessar: <https://odsbrasil.gov.br/home/agenda>. Acesso em: 20 ago. 2025.

4. Os ODS são: objetivo 1 – Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares; objetivo 2 – Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável; objetivo 3 – Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades; objetivo 4 – assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos; objetivo 5 – alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas; objetivo 6 – Assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todos; objetivo 7 – Assegurar o acesso confiável, sustentável, moderno e a preço acessível à energia para todos; objetivo 8 – Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos; objetivo 9 – Construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação; objetivo 10 – Reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles; objetivo 11 – Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis; objetivo 12 – Assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis; objetivo 13 – Tomar medidas urgentes para combater a mudança climática e seus impactos; objetivo 14 – Conservação e uso sustentável dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável; objetivo 15 – Proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra e deter a perda de biodiversidade; objetivo 16 – Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis; objetivo 17 – Fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável (ONU, 2015). Para mais informações, acessar: <https://odsbrasil.gov.br/home/agenda>. Acesso em: 20 ago. 2025.

eticidade intertemporal, o legado positivo das atuais e futuras gerações, garantindo a máxima qualidade possível, material e imaterial, à vida de todos os seres, hoje e amanhã (Freitas, 2019, p. 116).

Tais objetivos são implementados por meio do estabelecimento de metas e de estratégias por parte de cada nação soberana. Todavia, conforme Parecer nº 00067/2019/DECOR/CGU/AGU, a Advocacia-Geral da União (AGU) determinou que essa agenda não possui “[...] efeitos vinculantes, reconhecendo e respeitando a soberania dos países em identificar as prioridades e as melhores alternativas para a persecução daquelas metas” (Brasil, 2023a, p. 15). Dessa forma, apesar da imprescindibilidade de tais objetivos para a efetivação concreta dos diversos sentidos de sustentabilidade encontrados na agenda, é notória a dificuldade de concretizá-las pelo seu caráter recomendatório.

Especificamente, acerca do objetivo 12, a saber, *Assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis*, destaca-se a meta 12.7, que estabelece a necessidade de “promover práticas de compras públicas sustentáveis, de acordo com as políticas e prioridades nacionais” (ONU, 2015). Com base nisso, o jurista espanhol José Maria Gimeno Feliu entende que a contratação pública deve buscar objetivos sociais e ambientais como instrumento a serviço de políticas públicas, com o propósito de enfrentar desafios globais, como as mudanças climáticas, em prol do desenvolvimento sustentável. Segundo o jurista, os contratos administrativos não são, exclusivamente, meio de fornecimento de matérias-primas ou serviços nas condições mais vantajosas para o Estado, mas também política de intervenção na vida econômica, social e pública, capaz de orientar determinados comportamentos (Feliu, 2021, p. 71-72).

Deste modo, as compras públicas têm outras finalidades além da de satisfazer as necessidades imediatas do poder público, tais como a contratação de produtos ou serviços. As contratações, portanto, não poderão ficar alheias em relação ao debate internacional sobre sustentabilidade, conforme se verá no próximo tópico.

3 COMPRAS PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS

A licitação, o contrato administrativo e a execução do contrato são etapas distintas, mas interligadas, dentro do processo de compras públicas. A licitação é o procedimento inicial que visa garantir a transparência e a competitividade na escolha da melhor proposta para a aquisição de bens, serviços ou obras. Durante essa fase, a administração pública define as especificações do objeto a ser adquirido, estabelece os critérios de seleção e abre a oportunidade para que empresas interessadas possam apresentar suas ofertas.

Uma vez concluída a licitação e selecionada a proposta vencedora, o poder público celebra o contrato administrativo. Esse contrato formaliza a relação entre

o poder público e a empresa contratada, detalhando as obrigações, direitos, prazos, valores e condições específicas para a entrega do objeto ou a prestação do serviço. A execução do contrato é a etapa subsequente, em que a empresa contratada realiza as atividades conforme estipulado no contrato, sob a supervisão da administração pública, que assegura que o objeto contratado seja entregue ou o serviço seja prestado conforme as especificações acordadas. Esses três elementos – licitação, contrato administrativo e execução do contrato – podem ser unificados no conceito de compra pública, haja vista que, juntos, englobam desde o planejamento e seleção do fornecedor até a entrega final do bem ou serviço ao poder público.

Desse modo, a compra pública possui notável relevância econômica, uma vez que é o meio pelo qual o Estado promove a contratação de particulares para a execução de atividades essenciais à satisfação do interesse público, estabelecendo, assim, relação jurídica para a obtenção dos bens e serviços de que necessita. Em matéria de números, as compras públicas contribuem no caso brasileiro com 13% a 16% do produto interno bruto (PIB) do país, como pontuam Pereira Junior e Dotti (2017, p. 34).

Ocorre que o propósito do processo licitatório ultrapassa a mera satisfação das necessidades imediatas da administração, tais como a contabilidade dos gastos públicos. Assim, a própria decisão de agir por parte do poder público para a escolha de bens e serviços pode ser entendida como política pública,⁵ uma vez que a atuação estatal estabelece parâmetros de atuação do mercado, estimulando a presença de novos agentes e a promoção de certos comportamentos (Fortini e Resende, 2021, p. 153). Sobre a vinculação imediata entre licitação e política pública, Pereira Junior e Dotti (2017, p. 39) apontam que

o dever de licitar traduz política pública na medida em que pressupõe ser a competição seletiva isonômica aquela que habilita a administração pública, consultado o mercado, à identificação da proposta mais favorável à prestação de serviços, à execução de obras, à compra ou alienação de bens. [...] Também significa política que prefere a execução indireta, por terceiros, à direta, pelo próprio estado, acreditando no potencial racionalizador dessa opção, seja por não dispor a administração de recursos necessários e suficientes para a execução com seus próprios meios, ou por considerar que os recursos de que disponha não seriam adequados, vale dizer, opção estratégica pela contratação de empresas do mercado.

Diversos são os procedimentos para efetuar políticas públicas nas licitações. Entre eles, pode-se citar a determinação sobre efetuar ou não a compra, a definição do que adquirir (com as especificações do objeto), as condições para execução contratual, a exclusão de contratados que não estejam alinhados com tais políticas

5. Nesta pesquisa, política pública tem o sentido de "ações e programas que almejam dar efetividade aos princípios, normas, valores e escolhas conformadoras do sistema juspolítico modelado pela ordem constitucional de determinado Estado nacional" (Pereira Junior e Dotti, 2017, p. 36).

públicas, preferências na contratação, critérios de escolha e medidas para aprimorar o acesso à contratação pública (Fortini e Resende, 2021, p. 153-154).

Nesse contexto, a contratação pública deve ter por base visão ampla e conjunta das diversas dimensões da sustentabilidade, buscando-se evitar a errônea interpretação de que a proposta “mais vantajosa” para a administração pública seja a de “menor valor”. Nesse prisma, tal critério da contratação mais vantajosa para a administração pública, quando analisado apenas com base no menor preço, não representa adequadamente os custos reais para a administração, visto que não leva em conta o ciclo de vida do produto e seus impactos na sociedade (Fortini e Resende, 2021, p. 156). Sobre a conceituação da contratação mais vantajosa, Carvalho (2017, p. 68) observa que

para a definição da proposta mais vantajosa, é possível considerar, assim, se for o caso, interesses ou políticas de longo prazo da administração. A contribuição para a promoção do desenvolvimento socioeconômico ou a redução de desigualdades pode ser analisada como um critério qualitativo da proposta a eventualmente compensar o seu maior preço. Esse raciocínio refutaria a premissa de ser a escolha da proposta vencedora um puro exercício econômico de minimização de custo, sendo legítimo à administração sopesar outras finalidades públicas além da mera busca pela economicidade sob um aspecto de menor preço.

Entende-se, portanto, que a compra pública tem função social, é uma forma de política pública no âmbito econômico e social capaz de fomentar e regular atividades reputadas como socialmente desejáveis (Justen Filho, 2012, p. 12; Pereira Junior e Dotti, 2017, p. 32-40). Isso se dá pelo fato de que ao Estado é atribuído o papel de agente normativo e regulador da atividade econômica em sentido amplo, tendo como finalidade essencial a realização de direitos fundamentais.

Por fim, destaca-se que a repercussão da inclusão da sustentabilidade na contratação pública tem impacto em todo o procedimento do certame licitatório. Pode-se verificar, por exemplo, a mudança nas seguintes perspectivas: especificação de materiais e produtos; elaboração de projetos básicos de obras e serviços; estimativa dos preços de mercado; definição dos critérios de julgamento de propostas; exercício do juízo de aceitabilidade de preços; análise de impugnações a atos convocatórios de licitações; julgamento de recursos administrativos; adjudicação do objeto; e homologação do procedimento competitivo (Pereira Junior e Dotti, 2017, p. 479).

O Brasil, contudo, historicamente pouco evoluiu na aplicação dessa forma de contratação, sendo utilizada em menos de 1% do total das compras da União entre 2017 (Brasil, 2017, p. 20-21) e 2020 (Brito, 2020, p. 91-92). Promulgada em 2021, a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021) se propõe a tratar a questão do desenvolvimento sustentável com maior ênfase, como se verá.

4 AS POLÍTICAS PÚBLICAS DA LEI Nº 14.133/2021

Considerando as transformações no ambiente de mercado e os contínuos avanços tecnológicos, Dias (2023, p. 23) salienta que a Lei nº 14.133/2021 introduziu alterações contundentes no sistema legal de compras públicas, visando aprimorar o planejamento, o acompanhamento e a execução de contratos administrativos, com proposta de trazer novas perspectivas aos anseios da iniciativa privada e do próprio poder público, em comparação à desatualizada antiga Lei de Licitações (Lei nº 8.666/1993).

Com isso, em 1º de abril de 2021, a Presidência da República promulgou a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, que disciplina o mais recente marco das contratações públicas, trazendo mudanças no âmbito do Direito Administrativo. Nesse contexto, este texto tem como objetivo analisar a abordagem do tema do desenvolvimento sustentável na Lei nº 14.133/2021.

4.1 Plano Anual de Contratações (PAC) e as compras compartilhadas

A Lei nº 14.133/2021 trouxe notáveis alterações no preparo das licitações. Segundo Justen Filho (2021, p. 331), “um dos pilares da [Nova Lei] consiste em promover o planejamento, reconhecido como essencial e indispensável para a gestão eficiente dos recursos públicos e a obtenção de contratações satisfatórias e bem executadas”. Assim sendo, cabe ao gestor público planejar de maneira concreta o procedimento de contratação, com o intuito de evitar vícios durante o certame ou na própria execução do contrato.

Nesse sentido, esse planejamento também deverá englobar o desenvolvimento sustentável. Por exemplo, o art. 12, inciso VII, da lei⁶ estabeleceu o inovador Plano Anual de Contratações (PAC), entendido como “documento que consolida todas as contratações que o órgão ou entidade pretende realizar ou prorrogar no exercício financeiro subsequente, inclusive renovações” (Camarão, 2022b, p. 255). Conforme esse inciso, o objetivo do plano, divulgado e mantido em *site* oficial, é “racionalizar as contratações dos órgãos e entidades sob sua competência, garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias” (Brasil, 2021).

Tal documento oferece uma série de benefícios ao poder público e à iniciativa privada, pois permite a ampliação das compras compartilhadas, reunindo as necessidades comuns das unidades federativas, resultando em economia de escala das aquisições (Camarão, 2022b, p. 255). A preocupação com o desenvolvimento

6. Art. 12. No processo licitatório, observar-se-á o seguinte: VII – a partir de documentos de formalização de demandas, os órgãos responsáveis pelo planejamento de cada ente federativo poderão, na forma de regulamento, elaborar plano de contratações anual, com o objetivo de racionalizar as contratações dos órgãos e entidades sob sua competência, garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias (Brasil, 2021).

sustentável também está presente, seja por meio da padronização dos produtos no catálogo eletrônico, que pode incluir critérios socioambientais, seja pelas compras compartilhadas, nas quais as demandas comuns de diversos órgãos e entidades públicas são consolidadas em única contratação, resultando em benefícios financeiros para a administração (Camarão, 2022b, p. 256). A autora chama atenção para as contratações compartilhadas para o tema da sustentabilidade.

São diversas as vantagens decorrentes das compras realizadas em conjunto, quase sempre estruturadas em redes (conselhos, comitês, grupos) com a participação de órgãos integrantes dos poderes e entidades públicas. Cite-se, a propósito: economia de escala, em função das compras agregadas; gestão de conhecimento, considerando que os representantes dos órgãos envolvidos para participarem da etapa de planejamento da contratação poderão contribuir com suas experiências e informações sobre a solução a ser contratada; padronização, visto que a demanda será uniformizada para todos os órgãos; economia do custo transacional, posto que será realizada uma única licitação; fortalecimento das conexões interinstitucionais entre os órgãos participantes e priorização da adoção de padrões de sustentabilidade. Todas essas vantagens estão diretamente ligadas ao propósito da sustentabilidade (Camarão, 2022a, p. 196).

Assim sendo, as contratações compartilhadas podem produzir efeitos consideráveis, não só na diminuição de gastos públicos na elaboração de procedimentos licitatórios como também estimulando a sustentabilidade na própria administração pública.

4.2 Ciclo de vida do objeto

Promulgada em 2010, a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) trouxe importante conceituação de ciclo de vida, qual seja: “série de etapas que envolvem o desenvolvimento do produto, a obtenção de matérias-primas e insumos, o processo produtivo, o consumo e a disposição final” (Brasil, 2010). Isto é, ciclo de vida é a consideração da “trajetória, do berço ao túmulo, de um produto, serviço, processo ou material” (Niebuhr, 2021, p. 49). Em outras palavras, é a ponderação que a autoridade contratante e o licitante devem considerar acerca de todos os gastos e estágios do bem ou serviço no momento da compra.

Esse mecanismo foi criado graças à percepção de que bens e serviços que pareciam mais econômicos, ao serem examinados ao longo de toda execução contratual, se revelaram mais onerosos, por conta da sua falta de eficiência e durabilidade, como aponta Niebuhr (2021, p. 50). A análise do ciclo de vida do objeto propõe dar novo significado à vantagem da proposta.

Nesse sentido, a Lei nº 14.133/2021 estabelece que, durante a fase de preparação do certame, a Administração deverá considerar os padrões de sustentabilidade, custos indiretos e demais políticas públicas vinculadas ao objeto do potencial contrato. Somente após essa avaliação é que se determina a modalidade de licitação,

critérios de julgamento, formato da competição e a combinação apropriada desses parâmetros,⁷ como sublinha Camarão (2022a, p. 188-189).

A preocupação de se verificar questões atinentes às diversas facetas do desenvolvimento sustentável (ambiental e social, por exemplo) e os custos indiretos do objeto podem também ser vistas na definição de mecanismos importantes para a fase preparatória da licitação, por exemplo, o termo de referência, anteprojeto e projeto básico. A ver:

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

[...]

XXIII – termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:[...]

c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto; [...]

XXIV – anteprojeto: peça técnica com todos os subsídios necessários à elaboração do projeto básico, que deve conter, no mínimo, os seguintes elementos:

[...] e) parâmetros de adequação ao interesse público, de economia na utilização, de facilidade na execução, *de impacto ambiental e de acessibilidade*;

[...] *XXV – projeto básico*: conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado para definir e dimensionar a obra ou o serviço, ou o complexo de obras ou de serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegure a viabilidade técnica e o *adequado tratamento do impacto ambiental* do empreendimento e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos: a) levantamentos topográficos e cadastrais, sondagens e ensaios geotécnicos, ensaios e análises laboratoriais, *estudos socioambientais* e demais dados e levantamentos necessários para execução da solução escolhida; [...] (Brasil, 2021, grifo nosso).

Assim, com a Lei nº 14.133/2021 houve o alargamento da visão da sustentabilidade puramente vinculada ao meio ambiente, englobando a necessidade de análise de questões da acessibilidade e de estudos socioambientais. Além disso, o art. 18, § 1º, inciso XII, estipula que o Estudo Técnico Preliminar (ETP) da contratação deve incluir a análise de possíveis impactos ambientais, bem como as medidas para mitigá-los. Isso envolve considerações como eficiência energética, logística reversa

7. Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do *caput* do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos: [...] VII – a modalidade de licitação, o critério de julgamento, o modo de disputa e a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros, para os fins de seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a administração pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto (Brasil, 2021).

para descarte responsável após o uso do objeto e a possibilidade de reciclagem, quando aplicável (Camarão, 2022a, p. 189). Veja-se a literalidade da norma:

Art. 18. [...] § 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do caput deste artigo [...] conterá os seguintes elementos:

[...]

XII – descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável (Brasil, 2021).

Nesse sentido, Justen Filho (2021, p. 358) aponta que

[é] indispensável que o estudo técnico preliminar enfrente as implicações ambientais da contratação e preveja medidas de mitigação. Essa determinação se aplica genericamente a todas as contratações, em termos compatíveis com as características de cada qual.

Outro ponto relevante na Nova Lei diz respeito à possibilidade de usar marcas específicas do mercado como critério de qualidade para os bens, produtos ou serviços a serem adquiridos pelo poder público. Nessas situações, os proponentes que oferecem produtos de marcas diferentes das mencionadas em edital devem demonstrar sua qualidade e eficácia por meio de certificações ou laudos de instituições competentes ou entidades credenciadas que comprovem a regularidade da marca diversa, até mesmo sob a perspectiva ambiental (Camarão, 2022a, p. 189).⁸

Em suma, a consideração do ciclo de vida de um item detém a capacidade de influenciar a proposta mais vantajosa no âmbito das compras públicas, buscando trazer a análise econômica de outros fatores além do menor valor à oferta. Contudo, essa análise não pode causar prejuízos à competitividade, tampouco pode atrapalhar a eficiência do contrato firmado (Camarão, 2022a, p. 189; Niebuhr, 2021, p. 54), devendo, então, ser utilizada com atenção.

4.3 Exigências editalícias sustentáveis

De acordo com Justen Filho (2021, p. 409), o edital licitatório pode ser entendido como “ato administrativo unilateral, destinado a assegurar o conhecimento público e a disciplinar o processo administrativo destinado a selecionar a proposta mais vantajosa de contratação para a administração pública e as condições da futura contratação.” Desse modo, o edital deverá estabelecer certas regras e condições para

8. Art. 42. A prova de qualidade de produto apresentado pelos proponentes como similar ao das marcas eventualmente indicadas no edital será admitida por qualquer um dos seguintes meios: [...] III – certificação, certificado, laudo laboratorial ou documento similar que possibilite a aferição da qualidade e da conformidade do produto ou do processo de fabricação, inclusive sob o aspecto ambiental, emitido por instituição oficial competente ou por entidade credenciada (Brasil, 2021).

melhor atingir o interesse público. A promoção do desenvolvimento sustentável, certamente, não poderia ser excluída dessas exigências.

Assim, o art. 26 da Lei nº 14.133/2021⁹ estabelece margem de preferência para bens manufaturados e serviços de nacionalidade brasileira que atendam a normas técnicas brasileiras e para bens reciclados, recicláveis ou biodegradáveis, conforme regulamento a ser editado (Brasil, 2021). Essa margem limita-se tão somente a bens, não podendo abranger serviços e obras. Oliveira (2022a, p. 350-351) aponta que essa determinação estabelece preferência para utensílios que agredem menos o meio ambiente, gerando eficiência econômica considerável, em forte referência ao desenvolvimento sustentável.

No âmbito federal, esse artigo foi regulamentado pelo Decreto nº 11.890/2024 (Brasil, 2024), onde dispõe sobre a aplicação da margem de preferência no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e institui a Comissão Interministerial de Contratações Públicas para o Desenvolvimento Sustentável.¹⁰

4.4 Critério do menor preço sustentável

A Lei nº 14.133/2021 estabeleceu em seu art. 33 quatro critérios de julgamento em licitações: *menor preço*, *maior desconto*, *técnica e preço* e *maior retorno econômico*. Destaca-se ainda as modalidades de maior lance (unicamente utilizadas nos casos de alienação de bens ou concessão de direito real de uso) e melhor técnica ou conteúdo artístico, modalidade, esta, apropriada para a seleção de trabalhos e *performances* artísticas ou técnicas, não sendo contratação administrativa, mas, sim, promessa de recompensa (Justen Filho, 2021, p. 481-482).

Nesse contexto, o rol dos tipos de licitações é considerado *numerus clausus*, isto é, impossibilita a administração de adotar outro critério de julgamento senão os descritos no art. 33 (Justen Filho, 2021, p. 469). Em decorrência do recorte desta pesquisa, focada na sustentabilidade, somente os critérios de maior desconto e menor preço serão tomados neste tópico e o critério de maior retorno econômico em tópico a seguir, uma vez que os demais não fazem parte do escopo do trabalho.

Assim, o critério de maior desconto é aplicado em situações em que a remuneração do vencedor possa ser estabelecida por abatimento a ser aplicado sobre valor base predeterminado, diminuído o valor a ser pago pelo poder público. Essa modalidade exige a fixação pelo edital de preço global, abrangente das diversas obrigações da parte (Justen Filho, 2021, p. 479). O critério do menor preço, por

9. Art. 26. No processo de licitação, poderá ser estabelecida margem de preferência para: I – bens manufaturados e serviços nacionais que atendam a normas técnicas brasileiras; II – bens reciclados, recicláveis ou biodegradáveis, conforme regulamento (Brasil, 2021).

10. De acordo com o regulamento, são objetivos da comissão: mobilizar e articular a demanda estatal para apoiar os objetivos de políticas públicas; promover o alinhamento entre diferentes políticas públicas; e melhorar a qualidade da contratação pública.

outro lado, é considerado pela doutrina o de maior relevância (Mello, 2016, p. 624; Di Pietro, 2018, p. 459), haja vista o axioma de que a licitação sempre visa obter a melhor proposta pelo menor custo (Justen Filho, 2021, p. 473).¹¹

É nesse intuito de cumprimento ao desenvolvimento nacional sustentável que a Lei nº 14.133/2021 inova ao estabelecer o critério do “melhor preço sustentável”, como observam Burmann e Brito (2021). O art. 34, § 1º, da Nova Lei ressalta a necessidade de observância dos custos indiretos relacionados às despesas de manutenção, utilização, reposição, depreciação e impacto ambiental do objeto licitado, entre outros fatores vinculados ao seu ciclo de vida, nos critérios de menor preço e maior desconto – chamados de licitações de menor desembolso (Justen Filho, 2021, p. 490) – e, quando couber, no critério por técnica e preço. Segue a literalidade da norma.

Art. 34. O julgamento por menor preço ou maior desconto e, quando couber, por técnica e preço considerará o menor dispêndio para a administração, atendidos os parâmetros mínimos de qualidade definidos no edital de licitação.

§ 1º Os custos indiretos, relacionados com as despesas de manutenção, utilização, reposição, depreciação e impacto ambiental do objeto licitado, entre outros fatores vinculados ao seu ciclo de vida, poderão ser considerados para a definição do menor dispêndio, sempre que objetivamente mensuráveis, conforme disposto em regulamento (Brasil, 2021).

Apesar de o parágrafo explicitar somente critérios relacionados à vida útil do objeto, essa norma possui caráter exemplificativo nas despesas previsíveis a serem assumidas pela administração. Nesses termos, o poder público deverá considerar as externalidades da licitação, ou seja: “[...] custos ou benefícios que, embora decorrentes de certa operação, não se encontram abrangidos no preço pactuado entre as partes. Tais efeitos podem atingir a terceiros, que não integram a relação jurídica (ou econômica) que lhes dá origem” (Justen Filho, 2021, p. 477). Essas externalidades são relacionadas com efeitos economicamente avaliáveis, ou seja, seria necessário quantificar os efeitos pecuniários positivos e negativos gerados pela proposta, embora não necessariamente compreendidos no preço, como atenta Justen Filho (2021, p. 478).

Ocorre que, apesar da necessidade expressa, até a presente data, o regulamento responsável por disciplinar os custos indiretos ainda não foi instituído pela administração, o que inviabiliza sua plena e concreta aplicação no âmbito das contratações públicas, impossibilitando, então, a observância integral da sustentabilidade.

11. O menor custo deve ser entendido na perspectiva do desenvolvimento sustentável, conforme já defendido neste trabalho.

Compreende-se, portanto, que, quanto às licitações de menor desembolso, a legislação brasileira ainda não estabeleceu critérios claros em relação aos métodos ligados à sustentabilidade, que gera, potencialmente, maior ônus aos cofres públicos (Arenas, 2016).

Assim, mesmo estabelecendo diversas normas em prol da sustentabilidade, a Nova Lei ainda não foi capaz de procedimentalizar o objetivo do desenvolvimento sustentável no âmbito dos contratos de menor desembolso, haja vista a falta da regulamentação do art. 34, §1º, da Lei nº 14.133/2021.

4.5 Critério do maior retorno econômico

Justen Filho (2021, p. 509) salienta que o critério do maior retorno econômico é utilizado somente em licitações versando sobre contratos de eficiência. Esse contrato, conforme art. 5º, inciso LIII, da Nova Lei, pode ser definido como aquele “cujo objeto é a prestação de serviços, que pode incluir a realização de obras e o fornecimento de bens, com o objetivo de proporcionar economia ao contratante, na forma de redução de despesas correntes, remunerando o contratado com base em percentual da economia gerada” (Brasil, 2021). Esse contrato foi desenvolvido originalmente para o setor energético, mas acabou se difundido para outros campos da contenção de recursos (Justen Filho, 2021, p. 510).

Assim, o critério do maior retorno econômico busca reduzir despesas da administração, principalmente em relação ao gasto de manutenção de imóveis do poder público, por meio de introdução de inovações e reformas economicamente sustentáveis, fazendo com que a remuneração da empresa contratada seja auferida mediante parcela da economia obtida por meio dos serviços prestados. O que se pretende nesse tipo de contrato, destaca Oliveira (2022b, p. 446), “não é a obra, o serviço ou bem em si, mas sim o resultado econômico mais vantajoso decorrente de uma dessas prestações.” Nota-se que essa é a descrição do art. 39, *caput*, da Nova Lei.

Art. 39. O julgamento por maior retorno econômico, utilizado exclusivamente para a celebração de contrato de eficiência, considerará a maior economia para a Administração, e a remuneração deverá ser fixada em percentual que incidirá de forma proporcional à economia efetivamente obtida na execução do contrato (Brasil, 2021).

A responsabilidade de determinar o potencial de economia gerada por meio dos serviços, bens e obras a serem realizados e o percentual dessa economia é atribuída ao proponente, conforme estabelecido nos incisos I e II, do § 1º, do artigo.¹² A lei estabelece a metodologia para calcular o retorno econômico desejado no critério

12. Art. 39 [...] § 1º Nas licitações que adotarem o critério de julgamento de que trata o *caput* deste artigo, os licitantes apresentarão: I – proposta de trabalho, que deverá contemplar: a) as obras, os serviços ou os bens, com os respectivos prazos de realização ou fornecimento; b) a economia que se estima gerar, expressa em unidade de medida associada à obra, ao bem ou ao serviço e em unidade monetária; II – proposta de preço, que corresponderá a percentual sobre a economia que se estima gerar durante determinado período, expressa em unidade monetária (Brasil, 2021).

desse retorno, definindo-o como “o resultado da economia que se estima gerar com a execução da proposta de trabalho, deduzida a proposta de preço” (Brasil, 2021). À luz do § 4º do artigo, a entidade contratada sofrerá ônus financeiro em caso de não atingimento da economia pactuada, podendo sofrer sanções cabíveis.¹³

Por fim, este critério tem forte influência da promoção do desenvolvimento sustentável ambiental, uma vez que “passou a se cogitar não apenas da economia de energia, mas também da emissão de gases de efeito estufa, diminuição de calor, economia no consumo de água, racionalização da geração e destinação de resíduos sólidos e assim por diante” (Justen Filho, 2021, p. 511).

4.6 Critérios sustentáveis de desempate

O art. 60 da Nova Lei¹⁴ estipula que a sustentabilidade será usada como fator de desempate quando houver igualdade de propostas (Brasil, 2021). Contudo, os quatro incisos do *caput* desse artigo determinam a ordem de aplicação dos critérios de desempate, antes de se verificar o compromisso com a sustentabilidade de cada interessado. Isto é, o critério do inciso II só será aplicado caso a hipótese do inciso I não gerar desempate; o inciso III será observado caso o inciso II não eliminar o empate; por fim, o inciso IV será analisado somente após a verificação de que o inciso III não conseguiu desempatar o certame (Justen Filho, 2021, p. 759-760).

Sendo assim, conforme inciso I, caso os licitantes cheguem ao fim da disputa empatados, a administração permitirá a apresentação de nova proposta logo após a classificação. Em caso de empate, conforme o inciso II, o desempenho contratual anterior dos licitantes será avaliado, com preferência pelo uso de registros cadastrais para verificar o cumprimento das obrigações estabelecidas na lei (Brasil, 2021).

Contudo, caso o empate persista entre os licitantes, conforme inciso III, finalmente se verificará a questão do desenvolvimento sustentável social, pela qual serão analisadas as ações tomadas para promover a equidade entre homens e

13. Art. 39 [...] § 4º Nos casos em que não for gerada a economia prevista no contrato de eficiência: I – a diferença entre a economia contratada e a efetivamente obtida será descontada da remuneração do contratado; II – se a diferença entre a economia contratada e a efetivamente obtida for superior ao limite máximo estabelecido no contrato, o contratado sujeitar-se-á, ainda, a outras sanções cabíveis (Brasil, 2021).

14. Art. 60. Em caso de empate entre duas ou mais propostas, serão utilizados os seguintes critérios de desempate, nesta ordem: I – disputa final, hipótese em que os licitantes empatados poderão apresentar nova proposta em ato contínuo à classificação; II – avaliação do desempenho contratual prévio dos licitantes, para a qual deverão preferencialmente ser utilizados registros cadastrais para efeito de atesto de cumprimento de obrigações previstos nesta Lei; III – desenvolvimento pelo licitante de ações de equidade entre homens e mulheres no ambiente de trabalho, conforme regulamento; IV – desenvolvimento pelo licitante de programa de integridade, conforme orientações dos órgãos de controle. § 1º Em igualdade de condições, se não houver desempate, será assegurada preferência, sucessivamente, aos bens e serviços produzidos ou prestados por: I – empresas estabelecidas no território do Estado ou do Distrito Federal do órgão ou entidade da Administração Pública estadual ou distrital licitante ou, no caso de licitação realizada por órgão ou entidade de Município, no território do Estado em que este se localize; II – empresas brasileiras; III – empresas que invistam em pesquisa e no desenvolvimento de tecnologia no País; IV – empresas que comprovem a prática de mitigação, nos termos da Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009. § 2º As regras previstas no caput deste artigo não prejudicarão a aplicação do disposto no art. 44 da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006 (Brasil, 2021).

mulheres no ambiente de trabalho (Brasil, 2021). Esse inciso foi regulamentado pelo Decreto nº 11.430/2023.

Conforme o art. 5º do regulamento, as ações de equidade que podem ser contadas como critério de desempate incluem medidas de inserção, participação e ascensão profissional igualitária entre mulheres e homens; ações de promoção da igualdade de oportunidades; igualdade de remuneração e paridade salarial; práticas de prevenção e de enfrentamento do assédio moral e sexual; programas destinados à equidade de gênero e de raça; e ações em saúde e segurança do trabalho que considerem as diferenças entre os gêneros (Brasil, 2023b).

Se o empate permanecer mesmo na hipótese de aplicação do critério sustentável, a implementação do programa de integridade dos concorrentes será avaliada, conforme as diretrizes dos órgãos de controle, à luz do inciso IV do artigo.

Assim, em caso de os parâmetros mencionados no art. 60 não conseguirem desempatar as propostas, o § 1º estabelece outros critérios para este propósito. Entre eles, vale destacar o critério descrito no inciso IV: a prática de mitigação de efeitos estufa, nos termos da Política Nacional sobre Mudança do Clima (Lei nº 12.187/2009), conforme Brasil (2021).

Por fim, o § 2º estipula que os critérios definidos no art. 60 não anulam as situações de empate ficto descritas nos arts. 44 e 45 da Lei Complementar nº 123/2006. Portanto, ainda se mantém em vigor o benefício para microempresas e empresas de pequeno porte, que podem apresentar propostas melhores, mesmo que não sejam escolhidas como vencedoras, desde que suas ofertas excedam em 5% no caso de pregões e em 10% nas outras modalidades de licitação em relação à proposta vencedora (Oliveira, 2022b, p. 585).

4.7 Contratações diretas sustentáveis

A Nova Lei estabelece três formas de se contratar sem o uso do certame burocrático: a licitação inexigível, utilizada em situações em que há a inviabilidade de competição (art. 74); a licitação dispensável, descrita como aquela que desobriga a instauração de procedimento licitatório, caso seja conveniente ao interesse público, ou seja, há a viabilidade da competição, mas a demora do trâmite poderia trazer prejuízo a interesse coletivo (art. 75); e a licitação dispensada, relacionada com a alienação de bens imóveis e móveis pertencentes ao Poder Público (art. 76) (Brasil, 2021).

Com o intuito de gerar empregos e promover a inclusão social por meio do desenvolvimento sustentável ambiental, o inciso IV, “j”, do art. 74, declara dispensável a licitação para a contratação de

coleta, processamento e comercialização de resíduos sólidos urbanos recicláveis ou reutilizáveis, em áreas com sistema de coleta seletiva de lixo, realizados por asso-

ciações ou cooperativas formadas exclusivamente de pessoas físicas de baixa renda reconhecidas pelo poder público como catadores de materiais recicláveis, com o uso de equipamentos compatíveis com as normas técnicas, ambientais e de saúde pública¹⁵ (Brasil, 2021).

Essa hipótese está relacionada à política pública de estabelecer e expandir iniciativas de saneamento básico nas regiões habitadas por comunidades carentes e a promoção do meio ambiente, com os objetivos de diminuir desigualdades regionais, criar oportunidades de emprego e renda e fomentar a integração social, alinhando-se com os princípios encontrados nos arts. 1, IV;¹⁶ 3, III;¹⁷ e 6 da Constituição Federal de 1988 – CF/1988¹⁸ (Pereira Junior e Dotti, 2017, p. 45).

Por conseguinte, o art. 43, § 3º, da CF/1988 determina que, nas regiões de baixa renda, sujeitas a secas periódicas, a União incentivará a recuperação de terras áridas e cooperará com os pequenos e médios proprietários rurais para o estabelecimento, em suas glebas, de fontes de água e de pequena irrigação (Brasil, 1988). Desse modo, a Nova Lei estabeleceu, em seu art. 75, inciso XVII, a possibilidade de dispensa “para contratação de entidades privadas sem fins lucrativos para a implementação de cisternas ou outras tecnologias sociais de acesso à água para consumo humano e produção de alimentos, a fim de beneficiar as famílias rurais de baixa renda atingidas pela seca ou pela falta regular de água” (Brasil, 2021).

Essa contratação direta tem como objetivo satisfazer as necessidades do Programa Cisternas, que busca promover a captação de água da chuva e outras tecnologias sociais para acesso à água. Esse programa é principalmente direcionado para famílias rurais de baixa renda que enfrentam situações de seca ou escassez constante de água, com especial atenção para povos e comunidades tradicionais (Pereira Junior e Dotti, 2017, p. 50).

4.8 Sustentabilidade nas contratações de obras e serviços de engenharia

Especificamente em relação às contratações de obras e serviços de engenharia, o art. 45 da Nova Lei estabeleceu abordagem relevante quanto à busca do desenvolvimento sustentável em suas diversas formas. Esse artigo disciplina alguns aspectos atinentes a externalidades negativas e ao cumprimento de políticas públicas de cunho promocional, com o propósito de defender valores não relacionados diretamente

15. Essa dispensa tem a mesma descrição encontrada no art. 24, inciso XXVII, da Lei nº 8.666/1993.

16. Art. 1 A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...] IV – os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa (Brasil, 1988).

17. Art. 3 Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: [...] III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais (Brasil, 1988).

18. Art. 6 São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (Brasil, 1988).

com a execução do objeto do contrato, como verifica Justen Filho (2021, p. 573). De acordo com a norma, no que tange à proteção do meio ambiente, devem ser respeitadas as normas relativas a resíduos sólidos; mitigação por condicionantes e compensação ambiental; e redução do consumo de energia e de recursos naturais.¹⁹

4.9 Desempenho contratual sustentável

O art. 144 da Nova Lei estabelece as diretrizes para a celebração de contratos que recompensem o desempenho do contratado, remunerando além dos valores inicialmente estipulados. Esses contratos têm como objetivo motivar o ente privado a cumprir as metas estabelecidas pelo poder público, oferecendo serviços de qualidade superior aos inicialmente acordados em troca de remuneração adicional (Barral, 2022, p. 438). Dessa forma, o vencedor da licitação “assume a obrigação de executar prestação definida segundo parâmetros mínimos de qualidade, com a possibilidade de variação da remuneração em vista da execução do objeto dotado de atributos mais vantajosos do que previstos originalmente” (Justen Filho, 2021, p. 1524). Veja-se adiante a literalidade do artigo.

Art. 144. Na contratação de obras, fornecimentos e serviços, inclusive de engenharia, poderá ser estabelecida remuneração variável vinculada ao desempenho do contratado, com base em metas, padrões de qualidade, critérios de sustentabilidade ambiental e prazos de entrega definidos no edital de licitação e no contrato.

§ 1º O pagamento poderá ser ajustado em base percentual sobre o valor economizado em determinada despesa, quando o objeto do contrato visar à implantação de processo de racionalização, hipótese em que as despesas correrão à conta dos mesmos créditos orçamentários, na forma de regulamentação específica.

§ 2º A utilização de remuneração variável será motivada e respeitará o limite orçamentário fixado pela Administração para a contratação (Brasil, 2021).

A formulação desta avença estabelece a possibilidade de superação da qualidade mínima da prestação do serviço em troca de benefício patrimonial diferenciado. Isto é, propõe-se a estipulação de prêmio pela superação da exigência mínima determinada contratualmente, para que o contratado seja incentivado a desenvolver técnicas mais eficientes para o adimplemento contratual, não havendo qualquer ônus ou sanção ao participar em caso de não atingimento de tal meta (Justen Filho, 2021, p. 1525; Barral, 2022, p. 439). Nesse sentido, Oliveira (2023, p. 336-337) entende que

19. Art. 45. As licitações de obras e serviços de engenharia devem respeitar, especialmente, as normas relativas a: I – disposição final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos gerados pelas obras contratadas; II – mitigação por condicionantes e compensação ambiental, que serão definidas no procedimento de licenciamento ambiental; III – utilização de produtos, de equipamentos e de serviços que, comprovadamente, favoreçam a redução do consumo de energia e de recursos naturais (Brasil, 2021).

o art. 144, *caput*, que dispõe sobre os contratos de desempenho, traduz a tendência gerencial da nova Administração Pública, voltada à eficiência, economicidade, sustentabilidade e *performance*, atrelando-se à remuneração variável conforme as faixas de desempenho atingidas pelo contratado, nos termos fixados no edital e contrato. Dessa maneira, há incentivo de caráter financeiro, proporcionado ao contratado, em aplicar melhores métodos e técnicas na execução do serviço, atuar com maior diligência, eficiência e reduzir custos na prestação do serviço, gerando economia e incrementando a qualidade.

Dessa forma, ao contrário dos contratos de eficiência, nos quais o parceiro privado é compensado com base em porcentagem da economia gerada, na contratação com remuneração variável, esse ponto particular recebe acréscimo pecuniário como recompensa pelo cumprimento de metas e padrões previamente definidos (Niebuhr, 2021, p. 57).

Assim sendo, como se vê por meio da leitura do *caput* do artigo, há menção ao desenvolvimento em prol do meio ambiente quando se inclui a possibilidade desse bônus em caso de cumprimento de “critérios de sustentabilidade ambiental” (Brasil, 2021). Dessa forma, a administração pública pode traçar metas relacionadas à proteção do meio ambiente; por exemplo, metas relacionadas à manutenção de recursos hídricos, da fauna e da flora; ou mesmo a melhor operacionalização de resíduos sólidos decorrentes da prestação do serviço; o melhoramento da eficiência energética de obras ou a mitigação de emissão de gases poluentes. Todavia, a inclusão da remuneração variável em contrato não deve ser utilizada indiscriminadamente, devendo ser respaldada pela demonstração clara e objetiva de que o aumento na remuneração está diretamente relacionado a benefícios econômicos ou sociais para a administração pública e para a sociedade.

Segundo Barral (2022, p. 439), é necessário que o poder público demonstre que as características e especificações do objeto do contrato e o interesse público associado a essa prestação serão mais bem atendidos por contrato que incentive o particular a superar as expectativas médias estipuladas contratualmente, proporcionando serviços mais eficientes, com mais qualidade ou atendendo a parâmetros estabelecidos previamente.

4.10 Análise da sustentabilidade e nulidade de contratos

O art. 147²⁰ estabelece que, ao identificar alguma irregularidade no certame ou no cumprimento do contrato, a anulação desse certame somente ocorrerá se for comprovadamente necessária em prol do interesse público. Isso significa que, antes

20. Art. 147. Constatada irregularidade no procedimento licitatório ou na execução contratual, caso não seja possível o saneamento, a decisão sobre a suspensão da execução ou sobre a declaração de nulidade do contrato somente será adotada na hipótese em que se revelar medida de interesse público, com avaliação, entre outros, dos seguintes aspectos (Brasil, 2021).

da decisão de anulação, é crucial explorar outras opções que sejam apropriadas para a situação apresentada, bem como verificar os potenciais efeitos dessa deliberação no âmbito do contrato ou certame, a fim de evitar qualquer impacto prejudicial ao fim que se busca na compra pública (Fortini e Avelar, 2022, p. 446). Nesse sentido, Justen Filho (2021, p. 1541) afirma que

o reconhecimento da existência de vício na contratação não impõe, como solução necessária inafastável, a desconstituição do vínculo, com efeitos retroativos. Admite-se a preservação da licitação e do contrato, tal como a modulação dos efeitos da pronúncia do vício. Isso significa que uma contratação eivada de vícios pode ter a sua execução preservada.

Nesse caso, é notório que o legislador optou pela correção de defeitos licitatórios ou contratuais, visando proteger o processo de contratação, sua execução e o interesse público. Esse modo de agir administrativo tem respaldo na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB (Decreto-Lei nº 4.657/1942, alterado pela Lei nº 13.665/2018), no qual está previsto, em seu art. 20, a necessidade de o gestor público analisar as consequências práticas de sua decisão, considerando possíveis alternativas em caso de invalidação de ato ou contrato administrativo.²¹ Assim, de acordo com o art. 21 desse Decreto-Lei, a decisão que decretar a invalidação de ato ou contrato deverá indicar de modo expresso suas consequências jurídicas e administrativas.²² Por fim, o gestor, no momento de analisar a validade do ato administrativo, deverá levar em consideração as circunstâncias concretas que envolveram a atuação do agente, conforme art. 22 da LINDB (Justen Filho, 2021, p. 1541-1542).²³

Especificamente acerca da sustentabilidade, verifica-se que o legislador de 2021 estabeleceu a necessidade de se verificar as implicações sociais e ambientais da licitação ou contrato, relacionados aos riscos sociais, ambientais e à segurança da população local decorrentes do atraso na fruição dos benefícios do objeto do contrato; além da motivação social e ambiental do contrato (Brasil, 2021). Desse modo, antes de entender pela nulidade do certame, o gestor é obrigado a se debruçar diante de questões atinentes à sustentabilidade.

21. Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão. Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas (Brasil, 1942).

22. Art. 21. A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expresso suas consequências jurídicas e administrativas. Parágrafo único. A decisão a que se refere o caput deste artigo deverá, quando for o caso, indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos (Brasil, 1942).

23. Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados (Brasil, 1942).

5 AS DIFICULDADES DE APLICAÇÃO DA NOVA LEI

Conforme anteriormente dito, a Lei nº 14.133/2021 se propôs a aprimorar os processos de planejamento, supervisão e implementação dos contratos administrativos, com uma proposta legislativa mais condizente com os anseios do Poder Público e da sociedade civil (Dias, 2023, p. 23). Contudo, a Nova Lei não está imune de percalços no momento de sua aplicação. Tal tópico, nesse sentido, busca levantar algumas problemáticas na aplicação da norma de 2021 relacionadas à promoção do desenvolvimento sustentável. Desse modo, a divisão de empecilhos será feita da seguinte maneira: i) falta de capital humano; ii) falta de regulamentação de normas sustentáveis; e iii) aumento de preço e diminuição da concorrência. Vamos a eles.

5.1 Falta de capital humano

Com a Lei nº 14.133/2021, coube ao gestor público preparar editais de licitação com viés sustentáveis, compreendendo fatores além da utilidade imediata que a contratação poderia proporcionar. Dessa forma, o administrador público precisará de conhecimento dos instrumentos capazes de fomentar o desenvolvimento sustentável, como “composição dos produtos, ciclo de vida, métodos de produção e de prestação de serviços, composição do resíduo e rejeito final para identificar a solução produtora de menor passivo ou impacto ambiental” (Niebuhr, 2017, p. 37).

O cumprimento dos requisitos na fase preparatória da licitação representa um grande impacto na preparação do capital humano na administração pública, uma vez que implicará custos adicionais para o poder público, investimentos na formação da equipe técnica e a implementação de diversas outras medidas, levando em consideração a complexidade dos procedimentos e documentos a serem desenvolvidos. Portanto, a especificação detalhada do objeto sustentável, seja no edital de licitação, no projeto básico ou no termo de referência, por exemplo, requererá uma maior dedicação e aprimoramento dos funcionários, com equipes de especialistas em diversas áreas (Sucasas, 2023, p. 429-430).

Ademais, considerando o conhecimento atual da administração pública, bem como a aplicação da Lei nº 14.133/2021 em todos os níveis da federação (isto é, vinculado a licitações de entes de grande porte como a União, bem como em pequenos municípios do interior do país) é plausível supor que os requisitos estabelecidos pela Nova Lei estão além das habilidades técnicas de muitos agentes públicos, gestores e executores (Sucasas, 2023, p. 429-430). Nesse sentido, voltando para as licitações de sustentabilidade ambiental, entende Niebuhr (2017, p. 37) que

o cerne do problema é que não é razoável exigir do servidor público encarregado [de] elaborar os editais conhecimento transversal e interdisciplinar que demanda, muitas vezes, de fonte de informação proveniente de diferentes ramos da técnica e ciência. A dificuldade, portanto, está em dotar os órgãos e entidades de uma base de dados

mínima sobre as variáveis ambientais de produtos/serviços que, rotineiramente, são adquiridos pela Administração.

Desse modo, de acordo com Edna Ribeiro de Freitas, em dissertação de mestrado defendida na Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia (UFBA), a falta de servidores capazes de enfrentar as questões da sustentabilidade nos contratos públicos pode impactar em diversas searas da licitação, nomeadamente: a dificuldade na especificação técnica acerca dos critérios de sustentabilidade dos produtos; a falta de conhecimento e de qualificação da equipe; a falta de acompanhamento e fiscalização eficiente da execução contratual; a falta de envolvimento ou de familiaridade dos servidores para as questões sustentáveis; e a falta de uma política interna ou diretriz institucional voltada para a sustentabilidade (Freitas, 2017, p. 125).

Uma das formas de enfrentar as dificuldades ligadas ao capital humano é a utilização do Guia Nacional de Contratações Sustentáveis, que busca oferecer conhecimento técnico e segurança jurídica ao gestor público na preparação de editais e na condução de processos de compras sustentáveis. O documento fornece orientações para a inserção de critérios ambientais, sociais, econômicos e culturais nas contratações públicas, convênios e instrumentos congêneres, além de detalhar cada etapa da contratação, desde o planejamento e elaboração dos editais até a execução contratual e a destinação ambientalmente adequada dos resíduos (Brasil, 2023a).

Nesse mesmo contexto, destaca-se a Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P), instituída pela Portaria MMA nº 326/2020, de caráter voluntário e aplicável a instituições de todos os poderes e esferas federativas. A A3P busca disseminar uma cultura de sustentabilidade na gestão pública e organiza suas ações em seis categorias temáticas, inspiradas na lógica dos 5 Rs (repensar, reduzir, reaproveitar, reciclar e recusar produtos de maior impacto socioambiental). Entre elas, incluem-se: uso responsável de recursos naturais e ativos públicos; gestão de resíduos; melhoria da qualidade de vida no ambiente de trabalho; incentivo às compras públicas sustentáveis; práticas de construção sustentável; e capacitação e conscientização dos servidores. Dessa forma, a Agenda amplia o alcance das políticas ambientais e reforça o compromisso institucional com a responsabilidade socioambiental (Brasil, 2020, 2023a). Sobre os eixos temáticos das contratações públicas e construções sustentáveis, segue a descrição encontrada no Programa.

Art. 5º São Eixos temáticos da A3P:

[...]

V – contratações públicas sustentáveis: adquirir e contratar com critérios de sustentabilidade, e considerar a relação custo/benefício no médio e longo prazos, e não somente o critério de menor preço; e

VI – construções sustentáveis: construir e/ou reformar considerando critérios que atendam o conforto térmico e acústico, fazendo uso da luz solar, energia dos ventos e água da chuva, utilizar materiais e equipamentos que impliquem em maior economia de energia, entre outros, e produzam pouco ou nenhum impacto ambiental; garantir a acessibilidade às pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida (Brasil, 2020).

Para formalizar seu compromisso com a A3P, é necessário que o órgão celebre o termo de adesão com o Ministério do Meio Ambiente – MMA (Brasil, 2023a, p. 98). Esse acordo, o qual possui uma validade de cinco anos, atribui ao MMA a supervisão das iniciativas implementadas pela entidade parceira, fornecendo o suporte técnico essencial para o alcance dos objetivos sustentáveis estabelecidos no plano de trabalho acordado (Enap, 2021, p. 3).

Desse modo, propostas como o Guia Nacional e a A3P podem colaborar para a melhor capacitação de gestores públicos no momento de aplicação das complexas normas relacionadas ao desenvolvimento sustentável na Lei nº 14.133/2021.

5.2 Falta de regulamentação de normas sustentáveis

Como se viu, a Lei nº 14.133/2021 estabeleceu diversas normas sustentáveis cujas definições e aplicações seriam definidas em regulamento. Apenas em caráter rememorativo, a Nova Lei estabeleceu normas relativas à margem de preferência para bens reciclados, recicláveis ou biodegradáveis (art. 26, inciso II) e análise de custos indiretos em licitações de menor dispêndio (art. 34, § 1º).

No entanto, observa-se que a administração pública ainda não regulamentou tais artigos. Dessa forma, podem ser entendidos como normas de eficácia limitadas, uma vez que somente produzem seus efeitos após desenvolvimento normativo posterior, sendo, por consequência, incompletos e com baixa densidade normativa (Niebuhr, 2017, p. 46). Assim sendo, a falta de regulamento nos artigos supracitados acaba por não concretizar as diversas facetas da sustentabilidade propostas na Nova Lei de Licitações.

Ademais, vale mencionar que tais regulamentações são definidas por cada ente federativo (União, estados, Distrito Federal e municípios), o que leva a uma dificuldade de aplicação das licitações sustentáveis de maneira conjunta no país. Essa problemática pode ser vista com a Instrução Normativa nº 10/2012, que estabeleceu os Planos de Gestão de Logística Sustentável (PLS) no âmbito da União, apresentando definições importantes relacionadas à sustentabilidade e estabelecendo diretrizes a serem seguidas para promover o desenvolvimento sustentável nas licitações (Brasil, 2012). No entanto, devido à sua natureza específica no contexto federal, essa regulamentação não conseguiu alcançar a abrangência

nacional que o tema da sustentabilidade merecia, impossibilitando sua aplicação por outras entidades em diferentes estados do país.

O que se sugere, nesse sentido, é a criação de uma Política Nacional das Compras Sustentáveis, atribuindo valor nacional à temática – para que de fato seja possível a consolidação das licitações voltadas ao desenvolvimento sustentável no Brasil sem diferenças normativas entre os entes da federação.

5.3 Aumento do preço e diminuição da concorrência

Ocorre que grande parte das críticas relacionadas à aplicação das licitações sustentáveis é seu potencial aumento de preço do objeto a ser licitado, bem como a diminuição da concorrência do certame, dadas as especificidades voltadas ao desenvolvimento sustentável. Tal ponto de vista pode ser observado em autores como Carvalho e Sampaio (2022),²⁴ bem como Niebuhr (2017).²⁵

De fato, tal ponderação é pertinente: as licitações sustentáveis, por demandar mais características ao objeto licitado, podem diminuir a quantidade de interessados capazes de cumprir com tais requisitos, impactando no valor a ser pago pela administração pública. Essa preocupação foi tema de julgamento do Tribunal de Contas da União (TCU) no Acórdão nº 1666/2019 – Plenário, de relatoria do Ministro Raimundo Carreiro (Brasil, 2019).

Tal caso tratava-se de representação em razão de indícios de irregularidades em pregão, para o fornecimento, pelo período de 12 meses, de papel toalha e toalha de papel, no valor previsto de R\$ 1.335.600,00. Contudo, um dos interessados impugnou cláusula do edital que previa a comprovação de registro do fabricante do material no Cadastro Técnico Federal (CTF) de atividades potencialmente poluidoras ou utilizadoras de recursos ambientais do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), além de certificação florestal (Brasil, 2019, §§ 2º e 3º do voto).

Finalizado o certame, a proposta vencedora relativa ao item do papel toalha apresentou um valor de R\$ 877.767,84, o dobro do valor do lance ofertado pela primeira colocada da disputa, de R\$ 432.369,23 – desclassificada por não ter enviado todos os documentos exigidos pelo edital. Ademais, nessa parte do certame, houve a desclassificação de quatorze dos vinte interessados por não cumprimento

24. Nesse sentido, “retrato disso reside na quarta e última finalidade elencada pela Lei nº 14.133/2021, segundo a qual o processo licitatório deve ‘incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável’ (art. 11, inciso IV). Os problemas conceituais desse dispositivo são, por singela leitura, antecipáveis. Ora, como determinar o que significará o desenvolvimento nacional sustentável na realização de licitações no multifacetado território nacional? Como compatibilizar a busca por inovação com a competitividade e com a igualdade entre os licitantes?” (Carvalho e Sampaio, 2022).

25. Nesse sentido, “enfim, a Administração Pública deve ter em mente que as opções [sustentáveis] poderão repercutir na delimitação do universo de competidores e no valor final a ser pago. A solução ambientalmente amigável não deve implicar sacrifício desproporcional de outros princípios, como a competitividade e a economicidade” (Niebuhr, 2017, p. 45).

às especificações do edital. Já o certame relativo ao item de toalha de papel foi cancelado em face da desclassificação de todas as licitantes, pelos mesmos motivos da desclassificação da maioria dos interessados na primeira parte da licitação (Brasil, 2019, §§ 4º, 5º e 19º do voto). Sendo assim, em julgamento no TCU, o relator entendeu da forma a seguir.

20. No caso vertente, entretanto, não foi possível selecionar a proposta de preço mais baixo e, garantida a qualidade do produto, a mais vantajosa para a Administração pelas razões acima expendidas, não por irregularidades no edital de licitação ou na sua condução, mas por condições de mercado.

21. Considero, diante dos desdobramentos do processo licitatório em apreço, a representação parcialmente procedente por caracterizar-se potencial restrição à competitividade do certame (Brasil, 2019).

Isto é, apesar da pertinência do tema da sustentabilidade, a falta de condições do mercado foi tamanha que impossibilitou a compra de um item básico para o poder público (qual seja, papel), não havendo concorrência de fato para tal compra. Desse modo, entende-se que a adoção de especificações sustentáveis deve ocorrer de modo gradual, para que os agentes do mercado possam se adaptar a essas novas exigências, necessárias para o devido fomento ao desenvolvimento sustentável em nosso país. Caso contrário, corre-se o risco de criar uma reserva de mercado para as poucas empresas que cumprissem antecipadamente essas exigências, o que implicaria na violação do princípio da livre concorrência, aumentando os valores das licitações e reduzindo a oferta de produtos.

Ocorre que a promoção do desenvolvimento sustentável é um dever necessário para a manutenção da forma de sociedade que gostaríamos de ter no futuro. Os gastos inexoráveis dessa nova forma de contratação devem ser vistos como investimento para futuras gerações, seja pelo fomento à economia verde no planeta, influenciando nas diversas facetas relacionadas à sustentabilidade, nomeadamente as visões ambientais, sociais, econômicas, culturais, políticas ou éticas. As crises climáticas e ambientais são reais e tão somente com a devida ação de entidades competentes que a iminência do colapso socioambiental pode ser evitada. Isto é, por mais que sejam válidas as ponderações em relação ao aumento do preço, bem como à diminuição da concorrência nas licitações sustentáveis, não podemos postergar o enfrentamento dessa emergência global.

Nesse sentido, é importante relembrar que a devida popularização das licitações voltadas ao desenvolvimento sustentável pode ter o efeito de diminuição de gastos a longo prazo em serviços públicos relativos a reparos ambientais, cuidados com a saúde e manutenção urbanística das cidades. Sobre tal tema, entende Freitas (2019, p. 281-282) que,

noutras palavras, a licitação, guiada pelo princípio positivo da sustentabilidade (e pelas regras instrumentais correspondentes), pode-deve operar como promotora de opções do maior retorno para a equidade de longo alcance, com o apreço à saúde pública e a redução (ou internalização) das externalidades negativas, nada se licitando que não se submeta ao crivo de custo-eficácia.

[...]

Por certo, as contratações públicas, contendo especificações favoráveis à economia circular, ajudam, por exemplo, na garantia do “direito a cidades sustentáveis”, isto é, cidades livres dos males trazidos pela massa de poluentes, com edifícios saudáveis e eficientes (*green building*), monitoramento constante de qualidade do ar, pertinente destinação dos resíduos (logística reversa, responsabilidade compartilhada, gestão de dados), economia sensível de água potável e, sobretudo, planejamento integrado, em contraste com o urbanismo caótico e insalubre, comandado pelo indiferente império das coisas.

Ademais, como se viu, a própria Nova Lei de Licitações atribuiu a necessidade de se verificar a proposta mais vantajosa pelo prisma do ciclo de vida do objeto.²⁶ Nesse contexto, é notório que, ao avaliar a proposta mais favorável, é essencial considerar não apenas o custo, mas também as implicações operacionais, manutenção e o destino dos produtos em todas as fases, desde sua produção até sua eliminação. Assim sendo, a própria noção de menor valor já atribui para si a necessidade de se verificar as externalidades e os impactos que a licitação tem na sociedade – o que, na prática, tem seu valor aumentado. Acerca da importância do ciclo de vida, assevera Freitas (2022, p. 102) que

por certo, a precificação sustentável tem que resultar da estratégica análise de *life-cycle costing*, com especial apreço às variáveis ambientais. Com efeito, a precificação sustentável há de incorporar as considerações ecológicas (não raro, subavaliadas), mesmo que isso implicar aumento de complexidade e incerteza na tarefa de “caracterização adequada” do objeto, sem a qual a contratação resulta eivada de nulidade. O indubitável é que, a partir do exame responsável, interdisciplinar e fundamentado do ciclo de vida, milhões de mortes prematuras a cada ano, causadas pela degradação socioambiental, podem ser evitadas.

Por fim, é válido considerar que o aumento do preço das licitações e a diminuição da concorrência nem sempre está atrelada à culpa da legislação sustentável, mas também à burocracia e insegurança jurídica decorrente da atuação por vezes inconstante da administração pública. Tal insegurança decerto pode contribuir com o risco que os interessados em licitações consideram no momento de suas propostas em certame, podendo, potencialmente, aumentar o preço da oferta. Nesse sentido, são válidas as ponderações de Marrara e Di Pietro (2023, p. 14-15):

26. Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos: I – assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto (Brasil, 2021).

Os mercados privados não se confundem com mercados públicos. O balanço dos riscos é distinto em cada um deles. Não se está afirmando, aqui, que os riscos dos mercados públicos sejam necessariamente maiores ou menos que os privados em todas as situações, pois afirmação do gênero dependeria de exame concreto e muita empiria. Ainda assim, é fato que o regimento público de contratação é diferenciado, quer por passar pela licitação, quer por envolver mais burocracia, quer por prever poderes exorbitantes em favor do Estado, como o de alterar unilateralmente o contrato ou de afastar parcialmente a *expectio non adimpleti contractus*. Esses vários fatores alteram os riscos de contratação e, por si sós, impedem que se exija, de um mesmo fornecedor, por um mesmo serviço ou bem, preço idêntico para contratar com o Estado para contratar com outros particulares.

É notório, portanto, que as problemáticas do aumento de preço e diminuição de concorrência nas compras públicas sustentáveis são questões complexas, que devem ser trabalhadas de modo gradual, com o intuito de criar agentes do mercado capazes de se adaptar a essas novas exigências vinculadas ao desenvolvimento sustentável, bem como evitar a criação de reservas de mercado onde poucos licitantes podem de fato apresentar suas propostas de maneira competitiva. É evidente também que a própria administração pública deve se portar de maneira que menos contribua para a insegurança jurídica, ou então que busque formas de contratar de maneiras menos burocráticas, uma vez que seu comportamento também é ponto de relevância em relação ao aumento de preços em licitações em geral – as contratações sustentáveis, por decorrência, também sofrem influência deste efeito.

A resposta deve ser uma só: a licitação sustentável, mesmo que mais cara, deve ser encarada como uma das formas de se evitar o agravamento da já emergente crise climática do nosso planeta – sendo, portanto, necessária.

6 CONCLUSÃO

A compra pública deve ser compreendida como um instrumento de política pública indireta, com grande potencial para fomentar o desenvolvimento sustentável ambiental. Ao adotar critérios sustentáveis nas licitações e contratações, a Administração Pública pode estimular o mercado a se adaptar a padrões mais ecológicos, promovendo a redução do impacto ambiental das atividades produtivas e incentivando práticas empresariais mais responsáveis. Esse papel regulador do Estado, exercido por meio do poder de compra, é essencial para a concretização de uma economia mais equilibrada e voltada à sustentabilidade.

A Lei nº 14.133/2021 representa um marco significativo na evolução das compras sustentáveis no Brasil. Ao estabelecer a necessidade de considerar o ciclo de vida dos produtos, inserir critérios socioambientais nos processos licitatórios e incentivar a contratação de bens e serviços sustentáveis, a nova legislação amplia a capacidade da administração pública de utilizar as compras governamentais como

uma ferramenta estratégica para alcançar objetivos ambientais. No entanto, a efetiva implementação dessas disposições depende diretamente da capacitação dos gestores e da adoção de mecanismos que garantam a observância dessas diretrizes em todas as esferas federativas.

Apesar dos avanços normativos, a adoção de critérios sustentáveis ainda enfrenta desafios na prática. A diminuição da concorrência, o potencial aumento do preço, a falta de regulamentação específica em algumas questões e a falta de capital humano especializado dificultam a expansão das compras sustentáveis. Para que a nova lei cumpra seu potencial transformador, é imprescindível que os gestores públicos se empenhem na sua correta aplicação, alinhando-a com os ODS e garantindo que o Estado utilize sua capacidade de contratação para impulsionar mudanças ambientais e sociais positivas.

Portanto, a compra pública não deve ser vista apenas como um meio de suprir as necessidades diretas da administração, mas sim como um instrumento de política pública capaz de induzir mudanças estruturais em prol da sustentabilidade. A Lei nº 14.133/2021 trouxe inovações fundamentais nesse sentido, e cabe agora aos gestores públicos garantir que esses avanços sejam plenamente implementados para consolidar uma economia mais verde e responsável no Brasil.

REFERÊNCIAS

- ARENAS, Natália da Silveira. Os desafios para a implementação das licitações sustentáveis. **Revista de Direito Ambiental**, v. 20, n. 82, p. 121-136, abr.-jun. 2016.
- BARRAL, Daniel. Comentários ao art. 144. *In*: FORTINI, Cristiana; OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de; CAMARÃO, Tatiana (coord.). **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. Belo Horizonte: Fórum, 2022. v. 2, p. 438-440.
- BRASIL. Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de introdução às normas do Direito brasileiro. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 9 set. 1942. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm. Acesso em: 20 ago. 2025.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 20 ago. 2025.

BRASIL. Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; altera dispositivos das Leis nºs 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, da Lei nº 10.189, de 14 de fevereiro de 2001, da Lei Complementar nº 63, de 11 de janeiro de 1990; e revoga as Leis nºs 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e 9.841, de 5 de outubro de 1999. **Diário Oficial da União**, Brasília, 15 dez. 2006. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp123.htm. Acesso em: 20 ago. 2025.

BRASIL. Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009. Estabelece a Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 30 dez. 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12187.htm. Acesso em: 20 ago. 2025.

BRASIL. Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, seção 1, n. 147, p. 3, 3 ago. 2010. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm. Acesso em: 21 jan. 2026.

BRASIL. Instrução Normativa nº 10, de 12 de novembro de 2012. Estabelece regras para elaboração dos Planos de Gestão de Logística Sustentável de que trata o art. 16, do Decreto nº 7.746, de 5 de junho de 2012, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, seção 1, n. 220, p. 113, 12 nov. 2012. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/acesso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-10-de-12-de-novembro-de-2012>.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Sustentabilidade na Administração Pública Federal**. Brasília: TCU, 2017. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/C1/30/A5/92/299057100EE63057E18818A8/Sustentabilidade_administracao_publica_federal_portugues.pdf. Acesso em: 21 jan. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1.669/2019**. Plenário. Relator: Raimundo Carreiro. Sessão de 17 jul. 2019. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/sagas/SvlVisualizarRelVotoAcRtF?codFiltro=SAGAS-SESSAO-ENCERRADA&seOcultarPagina=S&item0=670687>.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Portaria nº 326, de 23 de julho de 2020. Institui o Programa Agenda Ambiental na Administração Pública – Programa A3P e estabelece suas diretrizes. **Diário Oficial da União**, Brasília, seção 1, n. 141, p. 43, 24 jul. 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-326-de-23-de-julho-de-2020-268439696>.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1ª de abril de 2021. Dispõe sobre as normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1 abr. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm. Acesso em: 20 ago. 2025.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. **Guia Nacional de Contratações Sustentáveis**. 6. ed. Brasília: AGU, set. 2023a. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/guias/guia-de-contratacoes-sustentaveis-set-2023.pdf>. Acesso em: 21 jan. 2026.

BRASIL. Decreto nº 11.430, de 8 de março de 2023. Dispõe sobre a Estratégia Nacional de Combate à Desinformação e à Manipulação de Informações Online e outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 9 mar. 2023b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Decreto/D11430.htm. Acesso em: 20 ago. 2025.

BRASIL. Decreto nº 11.890, de 22 de janeiro 2024. Regulamenta o art. 26 da Lei nº 14.133, de 1ª de abril de 2021, para dispor sobre a aplicação da margem de preferência no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e institui a Comissão Interministerial de Contratações Públicas para o Desenvolvimento Sustentável. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 jan. 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2024/Decreto/D11890.htm. Acesso em: 20 ago. 2025.

BRITO, Felipe Pires Muniz de. **Contratações públicas sustentáveis: (re)leitura verde da atuação do Estado brasileiro**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

BURMANN, Rodrigo; BRITO, Paulo. Desenvolvimento nacional sustentável e aspectos ambientais na nova lei de licitações. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 15 abr. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-abr-15/burmann-brito-aspectos-ambientais-lei-licitacoes/>. Acesso em: 20 ago. 2025.

CAMARÃO, Tatiana. Comentários ao art. 11. *In*: FORTINI, Cristiana; OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de; CAMARÃO, Tatiana (coord.). **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. Belo Horizonte: Fórum, 2022a. v. 1, p. 179-210.

CAMARÃO, Tatiana. Comentários ao art. 18. *In*: FORTINI, Cristiana; OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de; CAMARÃO, Tatiana (coord.). **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. Belo Horizonte: Fórum, 2022b. v. 1, p. 253-293.

CARVALHO, Guilherme; SAMPAIO, Raí. Objetivos do processo licitatório: alguns paradoxos. **Consultor Jurídico**, 24 jun. 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-jun-24/objetivos-processo-licitatorio-alguns-paradoxos>.

CARVALHO, Victor Aguiar de. A função regulatória da licitação como instrumento de promoção da concorrência e de outras finalidades públicas. **Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP**, Belo Horizonte, v. 16, n. 186, p. 65-74, jun. 2017.

DIAS, Maria Tereza Fonseca. Principais inovações da Lei nº 14.133/2021: aspectos gerais. *In*: DIAS, Maria Tereza Fonseca (coord.). **A nova lei de licitações e contratos administrativos (Lei nº 14.133/2021)**: principais inovações e desafios para sua implantação. São Paulo: Editora Dialética, 2023. p. 23-28.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 31. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MARRARA, Thiago. Lei nº 14.133/2021: estrutura, inovações, aplicabilidade e vigência. *In*: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. (coord.). **Licitações e contratos administrativos**: inovações da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Rio de Janeiro: Forense, 2023. p. 11-83.

ENAP – ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **Curso de contratações públicas sustentáveis** – módulo 1: meio ambiente, sociedade e sustentabilidade. Brasília: ENAP, 2021. Curso online. Disponível em: <https://www.escolavirtual.gov.br/curso/430/>. Acesso em: 20 ago. 2025.

FELIÚ, José Maria Gimeno. Los objetivos de sostenibilidad e inclusividad de la Agenda de Naciones Unidas y su incidencia en la contratación pública. De las ideas a la acción. *In*: PARDO, José Esteve (org.). **La Agenda 2030**: implicaciones y retos para las administraciones locales. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2021.

FORTINI, Cristiana; AVELAR, Mariana Magalhães. Comentários ao art. 147. *In*: FORTINI, Cristiana; OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de; CAMARÃO, Tatiana (coord.). **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. Belo Horizonte: Fórum, 2022. v. 2, p. 445-447.

FORTINI, Cristiana; RESENDE, Mariana Bueno. A função social das contratações públicas: um olhar para além do Brasil. *In*: PÉRCIO, Gabriela Verona; FORTINI, Cristiana (coord.). **Inteligência e inovação em contratação pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2021. p. 151-177.

FREITAS, Edna Ribeiro de. **Os desafios da implementação das compras públicas sustentáveis no IFNMG – Campus Montes Claros**. Dissertação (Mestrado) – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2017. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/bitstream/ri/24642/1/Disserta%c3%a7%c3%a3o%20de%20Mestrado%20-%20Edna%20Ribeiro%20de%20Freitas.pdf>. Acesso em: 22 set. 2025.

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

FREITAS, Juarez. Nova Lei de Licitações e o ciclo de vida do objeto. **Revista de Direito Administrativo**, v. 281, n. 2, p. 91-106, 2022. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/86046>.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca; NICÁCIO, Camila Silva. **(Re)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática**. 5. ed. São Paulo: Almedina Brasil, 2020.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratações administrativas: Lei nº 14.133/2021**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

LIMA, Maria Cristina Cruz. Desenvolvimento e a atividade de fomento. *In*: SCHIER, Adriana da Costa Ricardo; BITENCOURT, Carolina Müller. **Direito administrativo, políticas públicas e estado sustentável**. Curitiba: Íthala, 2020. p. 327-346.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

NIEBUHR, Joel de Menezes (coord.). **Nova lei de licitações e contratos administrativos**. 2. ed. Curitiba: Zênite, 2021. 283 p.

NIEBUHR, Pedro de Menezes. Por que as licitações sustentáveis ainda não decolaram? **Interesse Público – IP**, Belo Horizonte, v. 19, n. 104, p. 25-48, jul.-ago. 2017.

OLIVEIRA, Pedro Henrique Chadid de. Recebimento do objeto, pagamentos, nulidades dos contratos (art. 140-150). *In*: DIAS, Maria Tereza Fonseca (coord.). **A nova lei de licitações e contratos administrativos (Lei nº 14.133/2021): principais inovações e desafios para sua implantação**. São Paulo: Editora Dialética, 2023. p. 327-344.

OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de. Comentários ao art. 39. *In*: FORTINI, Cristiana; OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de.; CAMARÃO, Tatiana (coord.). **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. Belo Horizonte: Fórum, 2022a. v. 1, p. 445-447.

OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de. Comentários ao art. 60. *In*: FORTINI, Cristiana; OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de.; CAMARÃO, Tatiana (coord.). **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. Belo Horizonte: Fórum, 2022b. v. 1, p. 584-585.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Agenda 2030**: Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Nova York: ONU, 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/sites/default/files/2020-09/agenda2030-pt-br.pdf>. Acesso em: 21 jan. 2026.

PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres.; DOTTI, Marinês Restelatto. **Políticas públicas nas licitações e contratações administrativas**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

SUCASAS, Estela. Fase Preparatória. *In*: DIAS, Maria Tereza Fonseca (coord.). **A Nova Lei de licitações e contratos administrativos (Lei nº 14.133/2021)**: principais inovações e desafios para sua implantação. São Paulo: Editora Dialética, 2023. p. 429-432.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Curso de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

Data da submissão em: 13 mar. 2025.

Primeira decisão editorial em: 18 ago. 2025.

Última versão recebida em: 22 ago. 2025.

Aprovação final em: 23 set. 2025.

