

NOVOS OLHARES PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: AS DIRETRIZES E ENTRAVES PARA CONTRATAÇÕES ESTRATÉGICAS, INOVADORAS E SUSTENTÁVEIS

NEW PERSPECTIVES ON PUBLIC ADMINISTRATION: GUIDELINES AND OBSTACLES FOR STRATEGIC, INNOVATIVE, AND SUSTAINABLE PROCUREMENT

Rhuan Rommell Bezerra de Alcantara¹
Paloma Cristina Melo da Silva²

SUMÁRIO: 1 Introdução. 2 Contratações Públicas estratégicas e inovadoras. 3 Contratação sustentável na Administração Pública. 3.1 Objetos de Desenvolvimento Sustentável. 3.2 Licitação Pública Sustentável: amparo legal. 3.3 Elementos exigidos mediante a contratação sustentável 3.4 Expansão de contratação por meio de licitação: entraves de implementação. 3.5 Vantagens a curto e longo prazo. 4 Conclusão. Referências.

¹ Doutorando em Ciências Jurídicas pela Universidade Federal da Paraíba. Professor de Direito na Faculdade do Cariri Paraibano. Advogado. E-mail: rhuanalcantara94@gmail.com

² Assessora Parlamentar. Graduanda em Direito pela Faculdade do Cariri Paraibano. Graduada em Gestão Pública pela Universidade Federal de Campina Grande. E-mail: palomahcristina084@gmail.com



RESUMO: Visando à otimização de seu potencial, a ação estatal pode basear-se na contratação pública como meio de promover finalidades como a inovação, a preservação ambiental, o enfrentamento da desigualdade social, a geração de empregos, dentre outros aspectos. Dado esse contexto, o presente estudo objetiva investigar as questões relacionadas aos entraves e vantagens de uma nova sistemática sustentável e inovadora nas contratações da Administração Pública, avaliando as alterações e ferramentas dispostas nas diretrizes legais brasileiras. Nesse sentido, foi realizado um estudo de metodologia qualitativa e descritiva, apoiada na pesquisa bibliográfica, por meio da literatura pertinente, além de coleta de dados com base documental, apoiada na legislação vigente. Ao analisar o contexto de aplicabilidade das Contratações Públicas Sustentáveis (CPS), identificaram-se possíveis causas que agravam as barreiras nas contratações: ausência de dados ambientais quanto à comparação e à identificação da sustentabilidade nos próprios produtos e serviços; falta de autonomia dos gestores públicos para contratar e comprar, os quais devem recorrer ao instituto da licitação, a fim de conferir legalidade e agregar eficiência e moralidade às contratações públicas, à complexidade em implantação de CPS e à ausência de elementos confiáveis para examinar a condição dos bens. Percebe-se a premente necessidade de capacitação para aprimorar a conduta dos gestores e ressaltar os benefícios a longo e curto prazos para a economia e o meio ambiente diante da CPS, além da revitalização do poder público.

PALAVRAS-CHAVE: Administração Pública; Contratações Públicas Sustentáveis; Contratações Públicas Inovadoras; Sustentabilidade; Capacitação de gestores.

ABSTRACT: *Aiming to optimize its potential, state action can be based on public procurement as a means to promote objectives such as innovation, environmental preservation, addressing social inequality, job creation, among other aspects. Given this context, the present study aims to investigate the issues related to the obstacles and advantages of a new sustainable system in Public Administration contracts, evaluating the changes and tools provided in Brazilian legal guidelines. In this sense, a qualitative and descriptive study was conducted, supported by bibliographic research through relevant literature, as well as data collection based on documentary evidence in accordance with current legislation. When analyzing the context of the applicability of Sustainable Public Procurement (SPP), we identified possible causes that exacerbate the barriers in procurement: the absence of environmental data for comparing and identifying sustainability in the products and services themselves; the lack of autonomy of public managers to contract and purchase, who must resort to the bidding process in order to ensure legality and add efficiency and morality to public procurement; the complexity in the implementation of SPP; and the absence of reliable elements to examine the condition of the goods. There is an urgent need for training to improve the conduct of managers and highlight the long-term and short-term benefits for the economy and the environment in the face of Sustainable Public Procurement (SPP), as well as the revitalization of public power.*

KEYWORDS: *Public Administration; Sustainable Public Procurement; Innovative Public Procurement; Sustainability; Manager Training.*

1 INTRODUÇÃO

A percepção de sustentabilidade e meio ambiente tem como ideia a conservação dos recursos naturais que temos hoje, pensando no futuro das novas gerações, por meio de uma gestão perante estudos técnicos preliminares, bem como planos de logística sustentáveis para atender às necessidades do interesse público.

Sustentabilidade e meio ambiente são temas debatidos em conferências desde 1972, ano em que ocorreu a primeira Conferência de Estocolmo. A Organização das Nações Unidas também destaca o papel que as escolhas de consumo têm na magnitude do impacto sobre o meio ambiente, de modo que o impacto dessas escolhas na garantia de direitos humanos e na valorização da produção socialmente justa soma-se às questões ambientais (ONU, 1992).

Consensualmente, a literatura compreende a existência de um tripé que representa de forma dimensional os pilares cruciais da sustentabilidade: aspectos ambiental, econômico e social. Além disso, outras dimensões compõem a sustentabilidade, a exemplo da inovação e da perspectiva cultural.

Dado esse contexto, o presente trabalho objetiva investigar as questões relacionadas aos pontos fortes e entraves de uma nova sistemática da Administração Pública, baseada na inovação e sustentabilidade, avaliando as alterações e ferramentas dispostas nas legislações brasileiras.

Trata-se de uma pesquisa de natureza qualitativa, do tipo descritiva, com o uso da técnica de levantamento de dados secundários e análise documental (Michel, 2015). Utilizou-se esse desenho metodológico para atender às indagações do presente trabalho, tornando possível a identificação de critérios contemporâneos dos processos licitatórios e demais legalidades, com base no tema, bem como a compreensão acerca dos atos de contratações sustentáveis na Administração Pública.

Portanto, após revisão sistemática da literatura e dispositivos legais, para fins de delimitação, analisou-se o conceito de Sustentabilidade pública, vinculando o tema com preceitos normativos, traçando questões que desaguam em avanços sustentáveis na máquina pública. Além disso, foi realizada uma análise documental das dimensões de Sustentabilidade no contexto social, econômico, ambiental e político-jurídico, observando os atos de contratação, mediante licitação a partir da legislação vigente.

Ademais, destacam-se determinadas barreiras relacionadas às implementações de contratações públicas, coletadas por meio de dados secundários com o propósito de atender ao objetivo geral do estudo.

É imensa a importância da elaboração desse tipo de síntese, seja pelo viés ainda escasso da temática, seja pelos impactos positivos que trazem para o sistema estatal, de modo que se faz necessário o conhecimento e inserção das Contratações Públicas Sustentáveis (CPS) na Administração Pública. Ademais, espera-se contribuir com a academia, com gestores que ainda não têm profundo conhecimento do processo e, enfim, atingir a máxima, implementá-la atendendo ao princípio isonômico do Estado.

2 CONTRATAÇÕES PÚBLICAS ESTRATÉGICAS E INOVADORAS

Ao superar a visão economicista clássica, as possibilidades de atuação estatal são ampliadas, principalmente, tratando-se da inovação. A partir disso, entende-se que o Estado torna-se favorável à inovação, de modo que este possa contribuir com os atores não estatais na entrega de soluções às demandas significativas da atualidade (Cavalcante; Cunha, 2017).

Na perspectiva schumpeteriana, a inovação corresponde àquilo que há de mais diferenciado e competitivo no mercado, quer seja um novo bem ou serviço, que pode refletir em novos resultados. Mais ainda, a inovação está relacionada a novos métodos de produção e até mesmo à criação de um novo mercado (Schumpeter, 1934).

Atualmente o Estado endossa a nova gestão pública denominada de Estado neoweberiano, cujo paradigma principal consiste em fortalecer a liderança estatal e a Administração Pública. Na prática, consiste em modernizar o aparato estatal por meio de contratações públicas que visam tornar a sua atuação mais efetiva e responsiva, atendendo às demandas complexas que possam surgir (Drechsler; Kattel, 2008).

A contratação pública voltada para a inovação é inerente às políticas econômicas e sociais, isto é, pressupõe o atendimento de demandas do setor público, tais como desafios sociais, que seriam “resolvidos” ou contemplados por meio das contratações governamentais. De modo geral, as contratações seriam entendidas, nesse sentido, como instrumentos de efetivação de políticas públicas e de fomento às iniciativas inovadoras (Edler, 2010).

De acordo com a Comissão Europeia (2007), os contratos públicos são considerados como um dos pilares da política no que diz respeito aos mercados presentes na Europa (Uyarra, 2016). Isso quer dizer que esses contratos são um instrumento que visa estimular o crescimento inovador, inclusivo e sustentável para o atendimento dos objetivos sociais propostos.

Considerando a ampliação dos efeitos da contratação pública, pode-se afirmar ainda que as políticas públicas horizontais são de suma importância, tendo em vista que tais demandas não pertencem exclusivamente à Administração Pública, mas também aos contratados, ou melhor, à coletividade (*erga omnes*). Cabe enfatizar ainda que, por meio da contratação pública estratégica e inovadora, o Estado cumpre com eficácia a função multiplicativa e, ao mesmo tempo, regulatória, de suma importância na atualidade (Breus, 2020).

Ainda enfatizando a função do Estado perante a inovação, Karo e Kattel (2016) organizaram 06 categorias em que há a possibilidade de pensar em soluções coletivamente. As categorias são: 1) Investimento público em ciência, tecnologia e inovação (CTI); 2) Inovação via compras públicas (*procurement*); 3) Inovações institucionais econômicas; 4) Inovações institucionais políticas; 5) Inovações nos serviços públicos e 6) Inovação organizacional. Com isso, percebe-se o protagonismo estatal em relação à inovação, embora ainda haja fatores que possam dificultar a inovação no setor público.

Nora (2020) endossa que o Poder Público desempenha duas funções simultaneamente, a saber: de consumidor e regulador. Já as iniciativas privadas têm como função desenvolver e implementar soluções inovadoras por meio da viabilização, por parte do Estado, da otimização de processos e do fomento às políticas públicas de inovação, de forma estratégica.

Destaca-se ainda a dificuldade de lidar com obstáculos que se colocam frente à inovação. Isto porque podem não haver mercados suficientes ou até mesmo produtos e tecnologias potentes. Mas é justamente nesse cenário que, em virtude das demandas ainda não atendidas pelo mercado, a inovação pode ser estimulada por meio das aquisições governamentais (Edler, 2010).

Dessa forma, percebe-se que as contratações podem ser classificadas em ferramentas que possibilitem o desenvolvimento de novos produtos, indisponíveis no mercado até então, chamadas de disruptivas. Além disso, as contratações públicas podem ser incrementais, ou seja, não necessariamente visam criar produtos ou ferramentas, mas sim incrementar serviços e produtos já existentes, adaptando-os a determinados cenários e demandas (Lember; Katel; Kalvet, 2014).

3 CONTRATAÇÃO SUSTENTÁVEL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

As contratações sustentáveis, também chamadas de eco-aquisições, compras públicas sustentáveis, licitações públicas sustentáveis, entre outras definições, têm em sua gênese a preocupação de ativistas ambientais relacionados à Administração Pública, conscientes da importância nas compras do Governo.

O poder Estatal tem grande impacto para a redução do cenário de desequilíbrio, mediante contratos que ofereçam vantagens no processo de aquisição de serviços e produtos, visando à redução de impactos sociais e ambientais, e interfere, também, no aspecto econômico, satisfazendo o interesse público, alinhado a uma logística consciente de implementação de um modelo moderno e favorável a novos paradigmas, mesmo contendo suas barreiras. Acselrad (1999, p. 17), define sustentabilidade como:

“um princípio em evolução”, “um conceito infinito”, “que poucos sabem o que é” e “que requer muita pesquisa adicional”, manifestações de um positivismo frustrado: o desenvolvimento sustentável seria um dado objetivo que, no entanto, não se conseguiu ainda apreender. Mas, como definir algo que não existe? E que, ao existir, será, sem dúvida, uma construção social? E que, como tal, poderá também compreender diferentes conteúdos e práticas a reivindicar seu nome. Isto nos esclarece por que distintas representações e valores vêm sendo associados à noção de sustentabilidade: são discursos em disputa pela expressão mais legítima. Pois a sustentabilidade é uma noção a que se pode recorrer para tornar objetivas diferentes representações e ideias.

Buscar contratações públicas não é mais facultativo ao gestor público, mas sim uma premente necessidade, de modo a alinhar-se com os objetivos e urgências impostos pela atualidade, conforme se verificará a seguir.

3.1 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

No ano de 2015, a Organização das Nações Unidas traçou 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) vinculados a 169 metas para todos os líderes mundiais. Aqui, cabe destaque o Objetivo 12:

Objetivo 12 – Consumo e produção responsáveis: focado na promoção de recursos e eficiência energética, infraestrutura sustentável e acesso a serviços básicos e empregos “verdes”, esta meta conversa diretamente com a indústria de construção civil. Ela tem um papel importante na prevenção de resíduos por meio da redução, reciclagem e reu-

tilização – princípios de “economia circular”, em que os recursos não são desperdiçados.

De acordo com a Estratégia ODS, o ODS 12, que é composto por 11 metas, aborda questões essenciais para a prática e implementação do desenvolvimento Sustentável Estatal. A seguir, ressaltam-se alguns dos 11 elementos determinantes:

- Implementar o Plano Decenal de Programas Sobre Produção e Consumo Sustentáveis (10YFP), com todos os países tomando medidas, e os países desenvolvidos assumindo a liderança, tendo em conta o desenvolvimento e as capacidades dos países em desenvolvimento;
- Até 2030, alcançar gestão sustentável e uso eficiente dos recursos naturais;
- Incentivar as empresas, especialmente as empresas grandes e transnacionais, a adotar práticas sustentáveis e a integrar informações de sustentabilidade em seu ciclo de relatórios;
- Promover práticas de compras públicas sustentáveis, de acordo com as políticas e prioridades nacionais;
- Apoiar países em desenvolvimento a fortalecer suas capacidades científicas e tecnológicas para mudar para padrões mais sustentáveis de produção e consumo;
- Desenvolver e implementar ferramentas para monitorar os impactos do desenvolvimento sustentável para o turismo sustentável, que gera empregos, promove a cultura e os produtos locais;
- Racionalizar subsídios ineficientes aos combustíveis fósseis, que encorajam o consumo exagerado, eliminando as distorções de mercado, de acordo com as circunstâncias nacionais, inclusive por meio da reestruturação fiscal e a eliminação gradual desses subsídios prejudiciais, caso existam, para refletir os seus impactos ambientais, tendo plenamente em conta as necessidades específicas e condições dos países em desenvolvimento e minimizando os possíveis impactos adversos sobre o seu desenvolvimento de uma forma que proteja os pobres e as comunidades afetadas.

É notório que o atributo administrativo e a atuação estatal são de extrema importância no contexto dos elementos destacados pela ODS 12, visto que, para alcançar os objetivos de desenvolvimento sustentável, impõe-se a necessidade de equilibrar os interesses governamentais e os interesses econômicos da sociedade, atentando-se às regras legais de contratação e compras públicas.

3.2 Licitação Pública Sustentável: amparo legal

A lei 14.133/21, também conhecida como Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (NLLC), dispõe de todas as definições e trâmites que permeiam o processo licitatório.

A licitação do tipo menor preço é utilizada para compras de modo geral, ocorrendo quando o critério de julgamento das propostas forem o de menor preço, ou seja, a vencedora apresentará a proposta de menor valor, atendendo todas as exigências do certame (Brasil, 2021).

Essa tipologia deve ser tratada em caráter excepcional, sendo adotada para o fornecimento de bens, execução de obras e prestação de serviços de grande vulto, dependentes de tecnologia sofisticada, além de ser expressamente autorizado pela autoridade de maior nível hierárquico da Administração promotora da licitação (Meirelles, 1999).

O aspecto financeiro não é o único promissor na contratação, visto que se apresentam, também, parâmetros econômicos e de sustentabilidade ambiental. Julga-se que se fôssemos analisar o critério apenas econômico, o Estado poderia fragilmente seguir o processo, já que, para si, seria mais vantajoso obter menor preço, depreciando critérios sociais e ambientais, utilizando inconstitucionalmente seus recursos.

De acordo com Mello (2014), há três finalidades às compras e às contratações públicas sustentáveis: proporcionar à Administração Pública a realização de um negócio mais vantajoso; estimular a competição entre os fornecedores; e certificar-se de que haja um desenvolvimento sustentável na decisão da aquisição de determinado produto ou contratação.

Meneguzzi (2015) define licitações sustentáveis como aquelas que levam em conta a sustentabilidade ambiental dos produtos e processos a ela relacionados, sendo um processo por meio do qual as organizações passam a valorizar os custos efetivos, buscando gerar benefícios à sociedade e à economia, reduzindo os danos causados ao meio ambiente.

Além dos critérios normalmente utilizados para a seleção de fornecedores por parte da Administração, as licitações sustentáveis devem se basear em informações confiáveis e precisas sobre o ciclo de vida dos produtos e serviços, informações estas muito importantes para determinar se os produtos têm adequação ambiental para serem adquiridos. Assim, ao contratar terceiros, a Administração Pública deve estabelecer certas primazias, considerando a necessidade de atendimento ao interesse público.

- a. Os produtos sustentáveis são feitos ou funcionam de forma a:
- b. usar menos recursos naturais em seus processos produtivos;
- c. conter menos materiais perigosos ou tóxicos;
- d. ter maior vida útil;
- e. consumir menos água ou energia em sua produção ou uso;
- f. poder ser reutilizado ou reciclado;
- g. gerar menos resíduos (ex: ser feito de material reciclado, usar menos material na embalagem ou ser reciclado pelo fornecedor) (Brasil, 2014).

A NLLC potencializou o mérito da Administração Pública ao enfatizar mais o tempo de vida útil dos bens e dos materiais, garantindo a sustentabilidade dessas aquisições. A importância dessas modificações é exatamente o fato de que nem sempre o valor mais baixo do produto ou do material adquirido será realmente o mais vantajoso.

A referida lei trouxe diversas tratativas pertinentes às licitações públicas que tratam da promoção do desenvolvimento sustentável.

Art. 3º - A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a **promoção do desenvolvimento nacional sustentável** e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos [grifo nosso] (Brasil, 2021).

O artigo 11, que estabelece os objetivos das licitações, destaca o incentivo à inovação e o desenvolvimento nacional sustentável e introduz expressamente o custo do ciclo de vida do objeto como parâmetro para a tomada de decisão:

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**;

II - assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição;

III - evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos;

IV - incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável [grifo nosso]

Em caráter prático, esses objetivos se refletem no momento em que é dada a margem de preferência para bens reciclados, recicláveis ou biodegradáveis, conforme previsto no artigo 26, II, a.

Além disso, destaca-se que, da mesma forma como se observa a inserção de critérios de sustentabilidade nas licitações, tais critérios também devem ser considerados nas contratações diretas, realizadas sem licitação, nos casos de inexigibilidade e dispensa, assim como nos convênios e instrumentos congêneres.

Na prática, o ciclo de vida pode ser aplicado por meio de planilhas comparativas que estimem custos de manutenção, consumo de energia, durabilidade, descarte e necessidade de substituição. Por exemplo, na aquisição de veículos oficiais, o órgão público pode considerar o cálculo do combustível gasto por quilômetro rodado, os custos de manutenção preventiva e corretiva, a vida útil média e os custos de descarte ou substituição.

Dessa forma, o valor final da proposta mais vantajosa não se limita ao preço inicial do produto, mas abrange o custo total ao longo do tempo, refletindo o uso racional dos recursos públicos e a preservação ambiental.

Além do critério de menor preço, a NLLC prevê também o critério de julgamento de técnica e preço (art. 36, II), que permite a atribuição de pontuação adicional a produtos ou serviços que apresentem comprovação de sustentabilidade ambiental. Esse modelo de julgamento combina aspectos qualitativos e quantitativos, promovendo uma contratação mais vantajosa sob o ponto de vista técnico, econômico e ambiental.

O Decreto 10.024/19, em seu art. 2º § I, também especifica que o desenvolvimento nacional sustentável é um princípio a ser observado nos contratos públicos. Analisa quatro dimensões: ambiental, social, econômico, e cultural. O decreto ainda implica que, ao perpassar pelas fases do processo de contratação, deve-se observar em cada órgão ou entidade pública o seu plano de logística sustentável conectando o plano de logística e o processo de contratação.

Estudos técnicos preliminares (ETP), dos quais trata a Instrução normativa 40/2020, dispõem que no primeiro momento da contratação deve-se observar quais requisitos de sustentabilidade têm compatibilidade com a necessidade da contratação; e esse estudo técnico deve apresentar quais serão os resultados pretendidos no que se refere à sustentabilidade da contratação.

A necessidade do ETP também encontra amparo na NLLC, no artigo 18, I, ao demonstrar que o documento deve caracterizar o interesse público envolvido. O conceito, por sua vez, encontra-se no 6º, XX, *in verbis*:

documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução e dá base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico a serem elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação

Em regra, o ETP é obrigatório para objetos que envolvam impacto ambiental relevante, bens de alto valor agregado, serviços continuados ou projetos de obras. Assim, o estudo auxilia o gestor na análise da viabilidade técnica e econômica, assegurando que o processo licitatório contemple os princípios da economicidade, eficiência e sustentabilidade.

Essa realidade desvela a necessidade de incrementação do tema nas agendas de políticas públicas. No entanto, é importante saber diferenciar a Contratação Pública Sustentável das Políticas Públicas Sustentáveis.

Segundo Lotta (2023), a sustentabilidade na política pública é a capacidade dela permanecer ao longo do tempo, ou seja, a política gera um impacto, permitindo que ela perdure um período maior do que o que foi determinado em sua regulamentação. A autora parte do ponto de vista de que uma política pública precisa da condição de tempo amplo para conseguir apresentar impactos; nesse sentido, a sustentabilidade concerne na habilidade dessas políticas permanecerem por médio ou longo prazo, assim tornando possível identificar seus efeitos.

Sob outra perspectiva, a contratação pública sustentável, como bem explanada ao longo do texto, entende-se pela incorporação de critérios sustentáveis na obtenção governamental de produtos e serviços que não degradem o meio ambiente e impulsionam o consumo racional; portanto, a contratação sustentável pública não se confunde com as políticas públicas sustentáveis.

Dito isso, em diversos estudos, é possível perceber referências apontando o parcial desconhecimento por parte dos gestores públicos a respeito das contratações públicas sustentáveis, ao mesmo tempo que há menção a dispositivos que integram todo o processo de admissão do procedimento, a exemplo do Guia Nacional de Contratos Sustentáveis.

3.3 Elementos exigidos mediante a contratação sustentável

A Advocacia Geral da União dispõe do Guia Nacional de Contratações Públicas, destacando as providências necessárias para a inserção dos critérios de sustentabilidade nos certames.

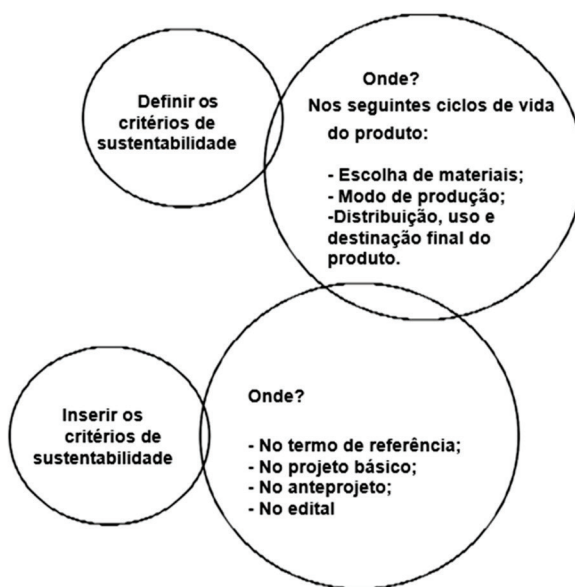
De acordo com o documento, a aquisição de bens e contratações de serviços e obras, bem como o desenvolvimento das atividades, em conformidade com o art. 4º do Decreto nº 7.746, de 5 de junho de 2012 e seguindo as diretrizes e práticas consideradas sustentáveis, devem observar os seguintes critérios: menor impacto sobre recursos naturais como flora, fauna, ar, solo e água; preferência para materiais, tecnologias e matérias-primas de origem local; maior eficiência na utilização de recursos naturais como água e energia; maior geração de empregos, preferencialmente com mão de obra local; maior vida útil e menor custo de manutenção do bem e da obra; uso de inovações que reduzam a pressão sobre recursos naturais; e origem ambientalmente regular dos recursos naturais utilizados nos bens, serviços e obras.

Deve-se incentivar os fornecedores no ato da contratação a oferecerem produtos e serviços ambientalmente responsáveis a preços competitivos; realizar a coleta ou reciclagem dos produtos usados; considerar os impactos ambientais dos serviços.

O primeiro passo a ser observado pelo gestor público é a verificação da necessidade de contratação ou a aquisição de novos bens ou serviços por parte do gestor público. A AGU (2023) destaca que o gestor deve ser bastante criterioso quanto a essa verificação, levando em consideração, inclusive, a possibilidade de Redimensionamento ou Aquisição pelo Processo de Desfazimento, que consiste na possibilidade de adquirir bens provenientes de outro órgão público.

O segundo passo, por sua vez, consiste no Planejamento da Contratação com Parâmetros de Sustentabilidade:

Figura 1 - Planejamento da Contratação com Parâmetros de Sustentabilidade



Fonte: Elaborado pelos autores a partir do Guia Nacional de Contratações Públicas (2023).

O guia deixa claro que as exigências de sustentabilidade não devem ser genéricas. Portanto, a inclusão de critérios de sustentabilidade deve ser feita de modo claro e objetivo. Em cada fase do ciclo de vida, alguns critérios são definidos: na fase de produção, devem verificar se os materiais são reciclados, biodegradáveis ou atóxicos.

Ademais, o modo de produção não pode conter mão de obra infantil ou análoga à escravidão, além de priorizar máquinas que reduzam a geração de resíduos industriais; No modo de distribuição, priorizam-se produtos com embalagens compactas e recicláveis, preferencialmente de indústrias ou produtores locais, para assegurar menores distâncias; Na fase de uso, destaca que os produtos preconizados devem ser aqueles que economizam água e energia, bem como produtos educativos que levem à conscientização ambiental; Por último, na fase de destinação final, produtos com possibilidade para o reuso ou para remanufatura (AGU, 2024).

Em continuidade, a AGU (2024, p. 42) destaca que, no terceiro passo, “o gestor público deve buscar o equilíbrio entre os três princípios norteadores da licitação pública: desenvolvimento nacional sustentável, economicidade e competitividade”. No entanto, ressalta que é possível que a sustentabilidade se sobreponha aos demais princípios, desde que de forma justificada.

O quarto e último passo diz respeito à fiscalização do contrato, visto que é essencial que o gestor público zele pela sustentabilidade durante toda a execução dos contratos, desde a fase inicial até a conclusão, independentemente de se tratar da aquisição de bens, da prestação de serviços ou da realização de obras públicas.

Em outros termos, a contratação sustentável passou de uma medida excepcional para se consolidar como regra da Administração Pública, embora sua implementação ainda esteja em processo gradual. Nesse contexto, torna-se imprescindível que o gestor público observe o dever de motivação que rege os atos administrativos.

A exemplo, pode-se destacar a necessidade de certificações, laudos técnicos, declarações de origem ou atestados ambientais, como ISO 14001. A referida certificação é utilizada para atestar que uma empresa implementou um Sistema de Gestão Ambiental (SGA) eficaz, que a ajuda a gerenciar e minimizar seus impactos ambientais.

Um exemplo prático pode ser observado no Edital de Pré-Qualificação nº 001/2025 do Estado da Paraíba, no qual é obrigatória a certificação ISO 14001 como critério de pré-qualificação para os interessados. Trata-se de um chamamento público para empresas interessadas na seleção prévia para futuras contratações pelo Departamento de Estradas de Rodagem da Paraíba (DER/PB), com vistas à prestação de serviços técnicos especializados e execução de obras de engenharia na malha rodoviária estadual, incluindo implantação, pavimentação, obras de arte especiais e sinalização, conforme condições e exigências estabelecidas no respectivo (Paraíba, 2025).

A exigência foi tecnicamente justificada no próprio Termo de Referência, com base nos riscos ambientais inerentes às obras rodoviárias de maior vulto e complexidade e na necessidade de assegurar o cumprimento das normas ambientais e dos princípios previstos na Lei nº 14.133/2021, especialmente no que se refere ao desenvolvimento nacional sustentável (art. 5º) e à adequada execução contratual (art. 25).

Em face à disponibilidade de aparatos legais que se têm no Brasil quanto a informações ambientais, torna-se possível que departamentos nacionais se utilizem de tais dados para operar de forma mais célere, transparente e com possibilidade de atender aos critérios da Administração Pública, enfatizando as Gestões Sustentáveis.

A Assessoria de Gestão Sustentável (AGS), cuja atividade se faz presente no Superior Tribunal de Justiça (STJ), é um exemplo. Consiste em um departamento que fomenta práticas sustentáveis em organizações, objetivando reduzir impactos ambientais e sociais.

O referido departamento coordena planos de logística sustentável, realiza análise de licitações perante a sustentabilidade e realiza ações de descartes adequados. De acordo com a Portaria STJ/GDG n.4/2024, em consonância à Resolução CNJ n. 400/2021, suas atividades são:



- I. Gestão de resíduos e recursos: Supervisiona a destinação correta de resíduos e implementa medidas para o uso eficiente de recursos como água, energia e papel.
- II. Compras sustentáveis: Analisa processos de licitação para garantir que critérios de sustentabilidade e inclusão social sejam incorporados.
- III. Conscientização e cultura organizacional: Promove ações de treinamento e capacitação para criar uma cultura de sustentabilidade entre os colaboradores.
- IV. Melhora de processos: Busca a digitalização de processos e a revisão de padrões de consumo para otimizar a eficiência operacional.
- V. Ações sociais: Promove iniciativas voltadas para a diversidade, equidade e inclusão social dentro da organização.

Desse modo, exceto em situações específicas, as contratações de bens e serviços do STJ, passam pelo crivo de análise da Assessoria de Gestão Sustentável (AGS), para fins de apreciação sistêmica da demanda, em conformidade com as normas vigentes.

Entretanto, entraves ainda persistem, como a resistência de alguns órgãos públicos em adotar critérios sustentáveis por considerarem que eles reduzem a competitividade ou elevam os custos imediatos das contratações.

Ainda assim, a literatura tem reconhecido que a sustentabilidade constitui expressão do interesse público primário, conforme destaca Finger (2013), ao afirmar que a licitação sustentável representa a materialização da função social do contrato administrativo e da responsabilidade ambiental do Estado.

3.4 Expansão de contratação por meio de licitação: entraves de implementação

O objetivo desta seção é identificar as principais barreiras à sua implementação, propor medidas para superá-las e fomentar a legislação, a fim de um aparato legal. Buscar resultados pretendidos mediante critérios sustentáveis torna fundamental a expansão, bem como implementação trivial de licitações públicas sustentáveis.

Segundo a Organização Internacional do Trabalho (OIT), empregos verdes podem ser definidos como postos de trabalho decentes que contribuem para reduzir a emissão de carbono ou para melhorar/preservar a qualidade ambiental. Assim, as políticas públicas, associadas aos programas de emprego verde, procuram promover uma transição socialmente justa para uma economia mais sustentável, capaz de gerar trabalho em atividades econômicas consideradas “verdes”, como o manejo florestal sustentável, a reciclagem de resíduos e a produção de energias renováveis.

Conforme estudos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), a rigor, todos os postos de trabalhos que forem criados em decorrência da implementação desses planos setoriais de mitigação e de adaptação às mudanças climáticas podem ser considerados empregos verdes.

Um dos fatores de interferência nas CPSs é a ausência de dados ambientais no que se refere à comparação e à identificação da sustentabilidade nos próprios produtos e serviços, causando

limitações às contratações sustentáveis e revelando uma baixa admissão de produtos e serviços. Isso ocorre em razão das dificuldades e valores em avaliar o período de vida de determinado produto, além da carência de dados sobre condições sociais (Gabriel, 2022).

Outro aspecto de grande importância, que é um entrave no ato da contratação, é a carência de legislação vigente no Brasil. Como bem cita Gabriel (2022), os gestores públicos não têm autonomia para contratar e comprar, os quais devem recorrer ao instituto da licitação, a fim de conferir legalidade e agregar eficiência e moralidade às contratações públicas.

Levando em consideração o aumento significativo de responsabilidade por parte do gestor, pois é ele quem deve atentar-se a transcrever o edital, bem como cláusulas que irão dar acesso à concessão de serviços e materiais sustentáveis, a sustentabilidade perde espaço nas prioridades do procedimento licitatório.

Couto e Ribeiro (2016) destacam que a complexidade de implantação de CPS, diante da ausência de elementos confiáveis para examinar a condição dos bens, o acúmulo de obrigações para poucos servidores ou um servidor, a reação destes ao se depararem com mais atribuições, além da precisão de capacitação para aprimorar a conduta dos servidores, prejudicam a ampliação da sustentabilidade na contratação. Diante das barreiras elencadas, há uma considerável carência no mercado de serviços e produtos de natureza sustentáveis.

3.5 Vantagens a curto e longo prazos

A inserção de critérios de sustentabilidade nas contratações públicas também pode contribuir para o alcance de metas estabelecidas em políticas públicas ambientais e para o cumprimento de ações pactuadas em tratados e acordos internacionais relativos à garantia dos direitos humanos e à proteção dos recursos naturais (Comissão Europeia, 2011). Com isso, são esperados resultados promissores à luz das metas estabelecidas para o alcance da redução de consumos degradáveis.

Iniciou-se um olhar próspero, uma busca pelo prejuízo ou mesmo anseio de reserva e precaução com os recursos naturais que há. A maioria das pesquisas sobre CPS tem se debruçado sobre estudos de caso, examinando iniciativas, principalmente, nas áreas da construção, tecnologia da informação, alimentação, madeira e produtos florestais (Brammer e Walker, 2011).

Alguns trabalhos têm abordado, especificamente, as ferramentas para auxiliar na implementação das políticas de CPS, tendo evidenciado os estímulos decorrentes da legislação, considerando a aceitação de critérios de sustentabilidade pelas normas que disciplinam as contratações governamentais, do acesso a informações e da quebra de barreiras (Kunzlik, 2003).

Além disso, Marron (2003) ressalta que, apesar de figurarem como relevante instrumento para a promoção da sustentabilidade ambiental e influenciarem o desempenho econômico do governo, existem poucos dados quantitativos abordando os impactos decorrentes da implementação das CPS.

Segundo dados do Banco Mundial, as compras governamentais correspondem a cerca de 9,4% do Produto Interno Bruto (PIB) do país, o que evidencia sua relevância econômica e a oportunidade de influenciar positivamente o mercado. Somente em 2022, foram investidos mais de R\$163 bilhões em contratações, considerando apenas a esfera federal, a partir da consecução de 148 mil processos de compras (TCU).

O Superior Tribunal de Justiça (STJ), por exemplo, a partir do monitoramento do Relatório de Impactos do Trabalho Remoto, por meio de painel de inteligência de dados em apoio à gestão e do Plano de Logística Sustentável, registrou uma economia de R\$ 2.210.000 (dois milhões, duzentos e dez mil reais), de março a julho de 2020, em comparação ao mesmo período de 2019, nos indicadores monitorados (açúcar, água envasada, café em pó, combustível, impressão, papel, água, energia elétrica e impressões). Em relação à água, houve uma redução de consumo e gasto superior a 60% e, em impressões, superior a 70%. Os dados de quilometragem relativos aos veículos próprios tiveram uma redução de 70,33% (Tostes, 2020).

4 CONCLUSÃO

O arcabouço estatal compreendeu a necessidade da inserção de critérios sustentáveis mediante contratações para que, assim, a Administração Pública consiga não só atingir as metas estabelecidas, mas também atender aos anseios e objetivos de sustentabilidade expandidos em todo o globo. Em 2010, no âmbito federal, iniciou-se a implementação das CPS. Entretanto, mesmo após mais de uma década, não obteve o alcance esperado.

O estudo objetivou investigar e refletir as barreiras que entravam uma contratação pública inovadora e sustentável. Destaca-se a ausência de dados ambientais quanto à comparação e à identificação da sustentabilidade nos próprios produtos e serviços; inexistência de autonomia dos gestores públicos para contratar e comprar, os quais devem recorrer ao instituto da licitação, a fim de conferir legalidade e agregar eficiência e moralidade às contratações públicas; complexidade da implantação de CPS, pois se encontra a ausência de elementos confiáveis para examinar a condição dos bens, ou seja, a precisão de capacitação para aprimorar a conduta dos servidores.

A aplicação prática desses critérios sustentáveis deve ocorrer de forma clara e objetiva nos editais de licitação e nos contratos administrativos, a fim de garantir previsibilidade e segurança jurídica. Tais critérios podem ser classificatórios, quando utilizados para pontuar e ranquear as propostas mais sustentáveis, ou eliminatórios, quando estabelecem requisitos mínimos obrigatórios que desclassificam licitantes que não os atendam.

Essa distinção é essencial para assegurar que a sustentabilidade não se torne mero discurso, mas efetivamente um fator de decisão nas compras públicas. A exemplo, cita-se o caso do estado da Paraíba em edital de pré-qualificação que exige certificação de sistema de gestão ambiental para as empresas interessadas.

Entre as vantagens da adoção dos critérios sustentáveis, destacam-se o estímulo à inovação, a redução de impactos ambientais e o fortalecimento de práticas socialmente responsáveis. Por outro lado, há desvantagens a considerar, como a dificuldade de mensuração de alguns indicadores de sustentabilidade e a necessidade de constante capacitação dos agentes públicos.

No mais, a resistência de uma nova visão para as contratações sustentáveis e inovadoras desvela o estado rudimentar da Administração Pública, não obstante se encontrarem em vigência normas suficientes para prosseguir com a CPS, atendendo aos princípios de eficiência e legalidade.

Espera-se, com o trabalho desenvolvido, a contribuição para a discussão da temática e elaboração de estudos futuros mais aprofundados, de modo a expandir o assunto do ponto de vista acadêmico, além da incrementação de políticas públicas, viabilidade por parte dos gestores e possibilidade de mais cidadãos terem acesso ao conhecimento dessa nova sistemática.

REFERÊNCIAS

ACSELRAD, Henri. **Discursos da sustentabilidade urbana**. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR/UFRJ), 1999.

BRASIL. Advocacia-Geral da União (AGU). Consultoria-Geral da União. **Guia Nacional de Contratações Sustentáveis**. 6ª ed. Barth, Maria Leticia B.G; Bliacheris, Marcos W; Brandão, Gabriela da S.; Cabral, Flávio. G.; Clare, Celso V.; Fernandes, Viviane V. S.; Paz e Silva Filho, Pereira, Rodrigo M.; Santos, Murillo Giordan; Villac, Teresa. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/assuntos/consultoria-geral-da-uniao/guias-de-orientacao>

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 400, de 16 de junho de 2021**. Dispõe sobre a política de sustentabilidade no âmbito do Poder Judiciário. Diário da Justiça Eletrônico: CNJ, Brasília, DF, 17 jun. 2021.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília: Congresso Nacional, 2021.

BREUS, Thiago Lima. **Contratação pública estratégica**. Almedina, 2020.

CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa; CUNHA, Bruno Queiroz. É preciso inovar no governo, mas por quê? CAVALCANTE, P. et al (organizadores). **Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil**. Brasília: ENAP e IPEA, 2017, p. 15-32.

COUTO, Hugo Leonnardo Gomides do; RIBEIRO, Francis Lee. Objetivos e desafios da política de compras públicas sustentáveis no Brasil: a opinião dos especialistas. **Revista de Administração Pública**, v. 50, n. 2, p. 331-343, 2016.

COMISSÃO EUROPEIA. **Buying green: A handbook on green public procurement**. 2. ed. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2011.

DRECHSLER, Wolfgang; KATTEL, Rainer. Towards the Neo-Weberian state? Perhaps, but certainly adieu, NPM. **NISPAcee Journal of Public Administration and Policy**, v. 1, n. 2, p. 95-99, 2008.

EDLER, Jakob. Demand oriented innovation policy. **The Theory and Practice of of innovation policy**. Edward Elgar Publishing, 2010.

EDLER, Jakob; CUNNINGHAM, Paul; GOK, Abdullah; SHAPIRA, Philip. **Handbook of Innovation Policy an International Research Handbook**, Edward Elgar: Cheltenham, p. 177-208, 2010.

FINGER, Ana Cláudia. Licitações sustentáveis como instrumento de política pública na concretização do direito fundamental ao meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado. **A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, v. 13, n. 51, p. 121-153, 2013.

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: Direito Ao Futuro**. 2 ed. Ed. Belo Horizonte: Fórum. (2012).

GABRIEL, Amanda Priscilla de Moura. Barreiras às contratações públicas sustentáveis: a condução do processo de mudança. **Latin American Journal of Business Management**, v. 13, n. 2, 2022.

KARO, Erkki; KATTEL, Rainer. Innovation and the state: Thinking of government as “Technology Maker” and implications for public administration research. **Halduskultuur**, v. 17, n. 1, p. 5-17, 2016.

KUNZLIK, Peter. Making the market work for the environment: acceptance of (some) ‘green’ contract award criteria in public procurement. **Journal of Environmental Law**, v. 15, n. 2, p. 175-201, jan. 2003.

LOTTA, Gabriela. **A sustentabilidade na política pública**. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), 2023. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/7974>

LEMBER, Veiko; KATTEL, Rainer; KALVET, Tarmo. Public procurement and innovation: Theory and practice. **Public Procurement, Innovation and Policy**. Springer, Berlin, Heidelberg, 2014, p. 13-34.

MARRON, Donald. Greener public purchasing as an environmental policy instrument. OECD. **The environmental performance of public procurement Issues of policy coherence**. France: Oecd Publications, 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Licitação e contrato administrativo**. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

MENEGUIN, Fernando. **Emprego verde e inclusão social**. Brasília: Senado Federal, 2012, 4 p. (Boletim legislativo, n. 8).

MENEGUZZI, Rosa Maria. Conceito de licitação sustentável. SANTOS, Murillo Giordan; BARKI, Teresa Villac Pinheiro (Coord.) **Licitações e contratações públicas sustentáveis**. 1. ed. 1. reimpr. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

NORA, Gabriela Almeida Marcon. Contratações públicas sustentáveis e inovação: contribuições teóricas. **Brazilian Journal of Business**, Paraná, v. 2, n. 2, p. 1198-1214, abr./jun. 2020.

ONU. Organização das Nações Unidas. **Agenda 21 — Programme of action for sustainable development**. Nova York:Nações Unidas, 1992.

SCHUMPETER, Joseph. **Capitalism, socialism, and democracy**. New York, 1942.

PARAÍBA. INSTRUMENTO DE CHAMAMENTO PÚBLICO PARA PRÉ-QUALIFICAÇÃO N. 001/2025 – DER/PB, 2025. Disponível em: <https://der.pb.gov.br/institucional/cpl/editais/chamamento-publico-no-001-2025/edital-de-chamamento-publico-ret.pdf>

SCHUMPETER, Joseph. **Capitalism, socialism, and democracy**. New York, 1942.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. TCU. **Compras públicas sustentáveis**. Disponível em : <https://sites.tcu.gov.br/compras-publicas-sustentaveis/o-que-sao-compras-publicas-sustentaveis.html>

TOSTES , Adriana. **A Dimensão Cultural nas Contratações Públicas Brasileiras: Avanços Sustentáveis**. 2020. Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/campanhas-e-produtos/artigos-discursos-e-entrevistas/artigos/2020/a-dimensao-cultural-nas-contratacoes-publicas-brasileiras-avancos-sustentaveis>

UNITED NATIONS, General Assembly. A/RES/70/1. **Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development** [Internet]. New York: United Nations, 2015

UYARRA, Elvira. The impact of public procurement of innovation. **Handbook of innovation policy impact**. Edward Elgar Publishing, 2016, p. 355-381.

WALKER, Helen; BRAMMER, Stephen. The relationship between sustainable procurement and e-procurement in the public sector. **International Journal of Production Economics**, v. 140, n. 1, p. 256-268, 2012.



Este trabalho está licenciado sob uma licença Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License