

COMPRAS PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS: UMA ANÁLISE DO GUIA NACIONAL DE CONTRATAÇÕES SUSTENTÁVEIS E DOS MODELOS PROPOSTOS PELA CÂMARA NACIONAL DE MODELOS DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS DA CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO

SUSTAINABLE PUBLIC PROCUREMENT: AN ANALYSIS OF THE NATIONAL GUIDE FOR SUSTAINABLE PROCUREMENT AND THE MODELS PROPOSED BY THE NATIONAL CHAMBER OF BIDDING AND ADMINISTRATIVE CONTRACTS MODELS OF THE GENERAL COUNSEL'S OFFICE

 doi.org/10.5212/RBDJ.v.9.25625.001

Mauricio Krzesinski Júnior*

 <https://lattes.cnpq.br/4994637627734315>

 <https://orcid.org/0000-0002-5046-1708>

Recebido em 30/09/2025

Aceite em 29/10/2025

Resumo: O presente artigo avalia os impactos do Guia Nacional de Contratações Sustentáveis (GNCS) e dos modelos da AGU na elaboração de licitações e de contratos sustentáveis na Administração Federal. A pesquisa utilizou uma revisão bibliográfica, fundamentada em fontes primárias

* Bacharel em Direito pela Universidade Estadual de Ponta Grossa. Especialista em Direito Administrativo. Especialista em Direito Constitucional. Especialista em Direito Tributário. Especialista em Gestão de Compras Públicas. Cursando MBA em Accountability, Governabilidade e Governança Pública. Cursando pós-graduação *latu sensu* em Ciência de Dados e Inteligência Artificial. Advogado e Servidor Público Federal. E-mail: mauriciokjunior@utfpr.edu.br

(legislação, guias da AGU) e secundárias (artigos, dissertações). A abordagem teórica centra-se na governança e políticas públicas, concebendo as compras sustentáveis como ferramenta para o desenvolvimento nacional. Os resultados indicam que o GNCS e os modelos da AGU promovem a inserção e verificação de critérios de sustentabilidade, alinhando teoria e prática. Conclui-se que a compra pública sustentável está se consolidando na administração, com ênfase na fase de execução e fiscalização contratual.

Palavras-chave: Compras Públicas Sustentáveis. Guia Nacional de Contratações Sustentáveis. AGU. Governança Pública. Execução Contratual.

Abstract: This article evaluates the impacts of the National Guide for Sustainable Procurement (GNCS) and the models developed by the General Counsel's Office (AGU) on the development of sustainable bidding processes and contracts within the Federal Administration. The research employed a bibliographic review grounded in primary sources (legislation, AGU guidelines) and secondary sources (articles, dissertations). The theoretical approach focuses on governance and public policies, conceptualizing sustainable procurement as a tool for national development. The results indicate that the GNCS and AGU models promote the integration and verification of sustainability criteria, aligning theory with practice. It is concluded that sustainable public procurement is consolidating within the administration, with emphasis on the contract execution and supervision phase.

Keywords: Sustainable Public Procurement. National Guide for Sustainable Procurement. AGU. Public Governance. Contract Execution.

INTRODUÇÃO

O tema das compras públicas tem adquirido relevância significativa no cenário econômico mundial, assolado por sucessivas crises econômicas que tornam o Poder Público uma figura de destaque na manutenção de empreendimentos domésticos em períodos de recessão.

Uma das principais formas como a figura do Estado injeta dinheiro na economia é através da compra de bens e da contratação de serviços e obras junto à iniciativa privada. Segundo estudo realizado por Cássio Garcia Ribeiro e Edmundo Inácio Júnior (2019), entre os anos de 2006 e 2017 os gastos públicos com a compra de bens e a contratação de serviços atingiu a média de 12,5% do PIB, sendo a União responsável por 6,8% desse mercado, os municípios 3,2% e os estados 2,2%. Tal estudo corrobora os dados levantados pelo relatório da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico OCDE (2017), onde observou-se que aproximadamente 12% do PIB dos países membros da Organização são gastos nestes procedimentos.

Nesse sentido, abstrai-se dos dados abertos retirados do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (SIASG), sistema eletrônico que compila todos os dados

de órgãos e entes públicos que utilizam os sistemas federais de compras, de abrangência nacional a partir da vigência da Lei n.º 14.133/21, no ano de 2025 (dados atualizados até 10/09/2025), homologaram contratos no montante de R\$143.273.811.436,06, entre aquisição de bens patrimoniais, materiais, serviços e obras.

Tal volume de recursos confere ao Estado uma capacidade única de fomentar políticas públicas, transcendendo a mera manutenção da máquina administrativa para impulsionar o desenvolvimento regional, a inovação e, de modo crescente, a sustentabilidade. A integração da dimensão sustentável nas contratações públicas têm evoluído de uma finalidade na Lei 8.666/1993 para um princípio explícito na Lei 14.133/2021 (BRASIL, 1993; BRASIL, 2021), indicando uma transformação paradigmática na administração pública brasileira.

Nesse panorama, a eficácia da implementação da sustentabilidade nas compras públicas depende sobremaneira da formulação e da adequação dos instrumentos normativos que guiam os gestores. A Advocacia-Geral da União (AGU), por meio de seus modelos e do Guia Nacional de Contratações Sustentáveis (GNCS), assume um papel central na disseminação de diretrizes e na padronização de práticas (BRASIL, 2024). No entanto, a mera existência de normas e orientações não garante sua concretização prática. Existe uma lacuna na compreensão de como essas diretrizes se traduzem em resultados tangíveis na fase de execução contratual, bem como quais os desafios operacionais e institucionais permeiam essa transição. A análise aprofundada desse hiato é fundamental para o aprimoramento da governança e para a materialização dos objetivos de desenvolvimento sustentável no âmbito governamental (COSTA, 2017).

A pergunta de pesquisa que orienta este estudo é multifacetada e busca desvendar a complexidade da operacionalização da sustentabilidade: Em que medida a incorporação dos critérios de sustentabilidade do Guia Nacional de Contratações Sustentáveis – atualmente em sua 7ª edição – e dos modelos da AGU nos documentos de licitação da Administração Federal direta e indireta resulta em clareza e adequação para a fase de execução contratual? Quais são os impactos observáveis da aplicação do Guia Nacional de Contratações Sustentáveis e dos modelos da AGU na exequibilidade prática dos contratos sustentáveis executados pela Administração Federal direta e indireta? E, por fim, quais desafios operacionais e institucionais a Administração Federal direta e indireta enfrenta na promoção da exequibilidade dos critérios de sustentabilidade estabelecidos pelo Guia Nacional de Contratações Sustentáveis e pelos modelos da AGU na fase de execução de contratos? Essas indagações se inserem no debate sobre a transposição das políticas públicas do plano normativo para a realidade operacional (SILVA et al., 2018).

O objetivo geral deste artigo é avaliar os impactos observáveis da aplicação do Guia Nacional de Contratações Sustentáveis e dos modelos da AGU na exequibilidade prática dos contratos sustentáveis executados pela Administração Federal direta e indireta. Para tanto, foram delineados os seguintes objetivos específicos: (1) mapear a utilização do Guia Nacional de Contratações Sustentáveis e dos modelos da AGU nos processos licitatórios e contratos da Administração Federal direta e indireta; (2) mapear os desafios operacionais e institucionais enfrentados pela Administração Federal na concretização dos requisitos de sustentabilidade na execução contratual, à luz do GNCS e dos modelos da AGU; e (3) correlacionar a adoção de elementos específicos do GNCS e dos modelos da AGU com os resultados de exequibilidade dos contratos sustentáveis na Administração Federal.

A abordagem teórica adotada se fundamenta na perspectiva da governança pública e das políticas públicas, compreendendo as compras sustentáveis como um instrumento de gestão para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável. O desenho do estudo é uma revisão bibliográfica, que se baseia em fontes primárias (legislação, guias e modelos da AGU) e secundárias (artigos acadêmicos e dissertações). A análise busca identificar padrões, tendências e lacunas na literatura, bem como confrontar as proposições teóricas com a realidade da administração pública no período de 2016 a 2025. O relato busca apresentar as evidências de forma organizada e argumentativa, evitando repetições e priorizando a clareza conceitual para o público da Revista Brasileira de Direito e Justiça (RBDJ), que valoriza a articulação entre o técnico-jurídico e as dimensões sociais e políticas da efetivação de direitos. A intenção é que este trabalho contribua para a compreensão dos mecanismos que podem fortalecer a sustentabilidade nas contratações governamentais.

DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

A importância do meio ambiente no Brasil e a incorporação do conceito de sustentabilidade pelo ordenamento pátrio possuem uma origem nitidamente externa e coincidem com a consolidação de uma economia marcadamente industrializada e globalizada, bem como com a explosão de questionamentos aos modelos de desenvolvimento ocidentais e socialistas.

No ponto, o primeiro momento oficial em que a comunidade internacional se preocupou oficialmente com a questão ambiental foi a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano – *United Nations Conference on the Human Environment* – de 1972, também chamada de Conferência de Estocolmo.

Registre-se que na oportunidade não foram confeccionadas quaisquer resoluções com o caráter de soft law, sendo mais uma espécie de rodada destinada à discussão da ideia do desenvolvimento sustentável.

Posteriormente, ainda no âmbito internacional, temos a publicação, em 1987, do chamado Relatório Brundtland. Esse documento, também conhecido como Nosso Futuro Comum ou *Our Common Future*, é fruto do trabalho da então primeira-ministra da Noruega Gro Harlem Brundtland e tratou de propagar a ideia do desenvolvimento sustentável.

Destaque-se por oportuno, que o Relatório Brundtland já alertava ao seu tempo para os perigos do consumismo exacerbado dos então países chamados de primeiro mundo e para a pobreza dos países periféricos e apontava esses fatores como impeditivos na busca de um desenvolvimento igualitário.

É do Relatório Brundtland que se extrai um conceito daquilo que ainda é considerado desenvolvimento sustentável, relacionado a princípios de direito ambiental como a cooperação entre os povos e a solidariedade intergeracional (AMADO, 2018. p 70), *in verbis*:

O desenvolvimento sustentável é o desenvolvimento que encontra as necessidades atuais sem comprometer a habilidade das futuras

gerações de atender suas próprias necessidades.(...) Muitos de nós vivemos além dos recursos ecológicos, por exemplo, em nossos padrões de consumo de energia(...) No mínimo, o desenvolvimento sustentável não deve pôr em risco os sistemas naturais que sustentam a vida na Terra: a atmosfera, as águas, os solos e os seres vivos.(...) Na sua essência, o desenvolvimento sustentável é um processo de mudança no qual a exploração dos recursos, o direcionamento dos investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional estão em harmonia e reforçam o atual e futuro potencial para satisfazer as aspirações e necessidades humanas.

Após o Relatório Brundtland, a questão ambiental e do desenvolvimento sustentável continuaram a ser discutidas no bojo de Conferências da ONU. Nesse sentido, seguiram-se a Eco-92 – ou Rio-92 – a Rio+10, em 2002, e a Rio+20, em 2012.

Hodiernamente destacam-se os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável ou Agenda 2030 da ONU, oriundos de reunião da Assembleia Geral das Nações Unidas ocorrida em setembro de 2015, com a participação de 193 estados membros (ONU BR, 2015).

O plano conhecido como Agenda 2030 traçou 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) que se basearam nos antigos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM). Os 17 ODSs, por sua vez, são subdivididos em outras 196 metas universais. Esses objetivos e metas constituem um plano de ação para erradicar a pobreza, alcançar a paz e a prosperidade (ONU BR, 2015).

Conforme preâmbulo do documento final da Agenda 2030,

Os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e 169 metas que estamos anunciando hoje demonstram a escala e a ambição desta nova Agenda universal. Eles se constroem sobre o legado dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e concluirão o que estes não conseguiram alcançar. Eles buscam concretizar os direitos humanos de todos e alcançar a igualdade de gênero e o empoderamento das mulheres e meninas. Eles são integrados e indivisíveis, e equilibram as três dimensões do desenvolvimento sustentável: a econômica, a social e a ambiental (ONU BR, 2015).

Por todo o exposto, não há dúvidas que o desenvolvimento sustentável constitui um princípio geral de direito internacional, vinculando através de *soft law* todos os seus Estados membros.

No âmbito interno, o ordenamento constitucional brasileiro, em um movimento que Canotilho denominou de “Estado Constitucional Ecológico” incorporou expressamente o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como um direito de todos, subjetivamente exercitável perante o Estado, responsável direto pela sua tutela.

Importante frisar que, para além do insculpido no artigo 225 da Constituição Federal, é certo que cabe a todos os Poderes constituídos a promoção e a defesa do meio ambiente, inclusive como princípio informador da ordem econômica, nos exatos termos do inciso VI do artigo 170 do texto constitucional.

Segundo Frederico Amado (2018, p. 37):

Ademais, um dos princípios da ordem econômica é defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação, razão pela qual é possível afirmar que foi inaugurada no Brasil a Ordem Econômica Ambiental.

Sobre o tema, faz-se necessário salientar que a preocupação com o desenvolvimento sustentável, além de superar uma esfera de análise meramente ambiental, também não se limita ao aspecto econômico, atingindo também aspectos sociais e culturais.

Conforme lição de Marcela Tarif Roque (2021, p. 127):

Nem mesmo o desenvolvimento sustentável deve ser compreendido apenas na dimensão ambiental. Nesse sentido, vemos que o Decreto n.º 10.024/2019, ao regulamentar o pregão eletrônico, foi expresso ao reconhecer que o princípio do desenvolvimento sustentável será observado nas etapas do processo de contratação em suas dimensões econômica, social, ambiental e cultural.

Isso posto, tendo em vista os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil e o desejo do constituinte originário em inserir os temas da preservação do meio ambiente e da sustentabilidade dentro de toda a cadeia produtiva e econômica do país, abstrai-se o intuito teleológico da busca pelo desenvolvimento nacional sustentável.

Nesse contexto é que a Lei n.º 8666/93 mencionava o desenvolvimento nacional sustentável como umas finalidades do processo licitatório. Em uma evolução do tema e com escopo na teoria da ponderação de Robert Alexy, a Lei n.º 14.133/2021, de observação obrigatória a partir de abril de 2023, qualifica o desenvolvimento nacional como um princípio. Como princípio, o desenvolvimento nacional sustentável passa a ser regulamentado como mandamento de otimização e, portanto, como um valor a ser perseguido pelo procedimento legal.

Nas palavras de Matheus Carvalho (2022, p.43):

Na interpretação das normas a cerca de licitações é necessário que o desenvolvimento nacional seja aplicado na maior medida possível. Isso pode ser observado na preferência por produtos nacionais ou ainda na transferência de tecnologia para o país como requisito para a contratação de serviço e compras de empresas estrangeiras. Igualmente, pode-se vislumbrar o incentivo a micro e pequenas empresas e também no respeito ao meio ambiente. São diversas as maneiras de cumprir o valor estabelecido pela legislação.

Destaca-se, por oportuno, que o desenvolvimento nacional como objetivo a ser perseguido pela administração pública foi inserido na Lei de Licitações e Contratos por força da Lei 12.349/2010, que alterou o seu artigo 3º. Esse dispositivo, por sua vez, foi regulamentado pelo Decreto 7.746/2012, com redação dada pelo Decreto 9.178/2017, o

qual listou em seu artigo 4º um rol *numerus apertus* de critérios e práticas considerados sustentáveis.

Nesse sentido, ao lado de critérios de desenvolvimento sustentável facilmente aferíveis, como práticas que possuam baixo impacto sobre recursos naturais como flora, fauna, ar, solo e água, o dispositivo regulamentar destaca práticas que resultem em maior geração de empregos, preferencialmente com mão de obra local e a preferência para materiais, tecnologias e matérias-primas de origem local.

Como forma de concretizar tais disposições, a Lei n.º 14.133/2021, mantendo a disciplina da Lei n.º 8.666/93, prevê em seu artigo 4º a aplicação do regime diferencial de contratações para Microempresas (ME) e Empresas de Pequeno Porte (EPP) previsto nos artigos 42 a 49 da Lei Complementar n.º 123/2006.

Aliás, o artigo 47 da Lei Complementar n.º 123/2006, com redação dada pela Lei Complementar n.º 147/2014, prevê expressamente que:

Art. 47. Nas contratações públicas da administração direta e indireta, autárquica e fundacional, federal, estadual e municipal, deverá ser concedido tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte objetivando a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional, a ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica.

Tal previsão legal converge, também, com as metas estabelecidas no documento Rio+20, em especial com a oitava meta – promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável – e seu terceiro sub objetivo – promover políticas orientadas para o desenvolvimento que apoiem as atividades produtivas, geração de emprego decente, empreendedorismo, criatividade e inovação, e incentivar a formalização e o crescimento das micro, pequenas e médias empresas, inclusive por meio do acesso a serviços financeiros (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2012)

O Estado brasileiro, assim, tem seguido essa tendência, promovendo iniciativas para fomentar e desenvolver esse segmento da economia, sobretudo por intermédio de políticas públicas que viabilizem o acesso ao crédito e ampliem a competitividade dessas pessoas jurídicas, tendo como um de seus objetivos finais o desenvolvimento sustentável.

COMPRAS PÚBLICAS E PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO

Os órgãos e entes da administração pública direta e indireta existem como unidades desconcentradas e descentralizadas do próprio poder estatal. Em outras palavras, funcionam como verdadeiro *longa manus* do Estado, o qual, em sua finalidade última, busca a consecução do interesse público primário, tido como o dever de satisfazer os interesses da coletividade e gozar de prerrogativas sobre o particular, na busca da satisfação desses interesses.

Assim, a Administração Pública submete-se ao chamado regime jurídico-administrativo, consistente no conjunto de normas-regra e normas-princípio que norteiam o agir do agente encarregado pela atividade de interesse coletivo, conferindo a este uma série de restrições e prerrogativas.

Nas palavras de Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2008) a expressão regime jurídico-administrativo é reservada tão-somente para abranger o conjunto de traços, de conotações que tipificam o Direito Administrativo, colocando a Administração Pública numa posição privilegiada, vertical, na relação jurídico-administrativa. Basicamente pode-se dizer que o regime administrativo resume-se a duas palavras apenas: prerrogativas e sujeições.

Nesse diapasão, as contratações públicas para a aquisição de bens e serviços devem observar um determinado plexo de normas jurídicas orientadas pelo regime jurídico-administrativo. Entre os princípios que regulam a matéria, podemos destacar a supremacia do interesse público sobre o privado e a indisponibilidade do interesse público pela administração. Conforme o professor Celso Antônio Bandeira de Mello (2007), “todo o sistema de direito administrativo, a nosso ver, se constrói sobre os mencionados princípios da supremacia do interesse público sobre o privado e a indisponibilidade do interesse público pela administração”.

Afirmando que o princípio da indisponibilidade do interesse público decore diretamente do princípio da supremacia do interesse público, o escólio do saudoso professor Hely Lopes Meirelles (2001), ao seu tempo, já ressaltava que:

a primazia do interesse público sobre o privado é inerente à atuação estatal e domina-a, na medida em que a existência do Estado justifica-se pela busca do interesse geral. Em razão dessa inerência, deve ser observado mesmo quando as atividades ou serviços públicos forem delegados a particulares.

E continua o ilustre mestre, afirmando que a Administração Pública não pode dispor desse interesse geral nem renunciar a poderes que a lei lhe deu para tal tutela, mesmo porque ela – Administração – não é titular do interesse público, cujo titular é o Estado.

De forma inerente às premissas do regime jurídico-administrativo que rege o atuar da Administração Pública, a compra de bens e a contratação de serviços também se regem por princípios publicitas e observam uma série atos e procedimentos próprios, todos previstos em Lei ou ato normativo próprio. Assim, previamente à formação do chamado contrato administrativo ocorre o procedimento preliminar, rigorosamente determinado e estabelecido em Lei e em regulamento, denominado de Licitação, em perfeita síntese elaborada por Celso Antônio Bandeira de Mello (2007), *in verbis*:

é um certame que as entidades governamentais devem promover e no qual abrem disputa entre os interessados em com elas travar determinadas relações de conteúdo patrimonial, para escolher as propostas mais vantajosas às conveniências públicas. Estriba-se na ideia de competição, a ser travada isonomicamente entre os que preencham os atributos e aptidões necessários ao bom cumprimento das obrigações que se propõem assumir.

Já o professor Alexandre Mazza (2013) conceitua licitação como:

o procedimento administrativo pelo qual entidades governamentais convocam interessados em fornecer bens ou serviços, assim como locar ou adquirir bens públicos, estabelecendo uma competição a fim de celebrar contrato com quem oferecer a melhor proposta.

Para Hely Lopes Meirelles (2001), licitação é o procedimento administrativo mediante o qual a administração pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse.

José dos Santos Carvalho Filho (2009), conceitua a licitação como um procedimento administrativo vinculado por meio do qual os entes da Administração Pública e aqueles por ela controlados selecionam a melhor proposta entre as oferecidas pelos vários interessados, com dois objetivos: a celebração do contrato ou a obtenção do melhor trabalho técnico, artístico ou científico.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2001), por sua vez, conceitua licitação como o procedimento administrativo pelo qual um ente público, no exercício da função administrativa, abre a todos os interessados, que se sujeitam às condições fixadas no instrumento convocatório, a possibilidade de formular propostas dentre as quais selecionará e aceitará a mais conveniente para a celebração do contrato.

Por fim, Marçal Justen Filho (2005) conceitua licitação como o procedimento administrativo disciplinado por lei e por um ato administrativo prévio, que determina critérios objetivos de seleção da proposta de contratação mais vantajosa, com observância do princípio da isonomia, conduzido por um órgão dotado de competência específica.

Delimitado o conceito de licitação, é importante destacar que o inciso XXI da Constituição Federal é o marco gênese da obrigatoriedade de licitar, ao dispor que:

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações (BRASIL, 1988).

A Lei mencionada pela Constituição foi promulgada em 21 de junho de 1993, sob o n.º 8.666, estabelecendo, nos termos do seu artigo 1.º, normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Importante frisar, no ponto, que a Lei 8.666/93 terá a sua vigência encerrada em 1 de abril de 2023, quando passam a vigorar obrigatoriamente todas as disposições da Lei 14.133/21, de observação parcialmente opcional desde a sua vigência, em 1º de abril de 2021 (a exceção é o artigo 178 da novel legislação, que definiu os crimes em licitações e contratos administrativos e teve observância obrigatória imediata).

Ressalte-se, ainda, que as Leis 8.666/93 e 14.133/21 possuem caráter de generalidade, uma vez que a própria Constituição federal destaca, em seu artigo 22, XXVII, que compete privativamente à União legislar sobre normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, possuindo verdadeiro caráter de lei nacional.

No mesmo sentido, o artigo 118 da Lei 8.666/93 afirma que “Os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e as entidades da administração indireta deverão adaptar suas normas sobre licitações e contratos ao disposto nesta Lei”. Já a Lei 14.133/21 será de observância obrigatória por parte de Estados, Distrito Federal e Municípios, bem como suas respectivas administrações indiretas.

Sobre a obrigatoriedade de licitação, finalmente tem-se a situação limítrofe dos componentes do Terceiro Setor e do Serviço Social Autônomo – Sistema “S”. Em relação aos primeiros, o Decreto n.º 5.504/2005 especifica que determina que a contratação de bens, obras, serviços e alienações de pessoas jurídicas de direito privado, quando envolvem verbas públicas oriundas de repasse da União, estão sujeitas à obrigatoriedade de licitar, nos termos da legislação federal aplicável. Já o sistema “S”, conforme lembrado por Amorim (2018, p. 30), em que peses não estarem submetidos à Lei de Licitações e Contratos, uma vez que não compõe a administração direta ou indireta, devem aprovar regulamentos próprios para disciplinar o seu procedimento licitatório, o qual deve ser compatível com os princípios da administração pública e com os parâmetros da Lei.

Como procedimento administrativo legalmente previsto, as Leis 8.666/93 e 14.133/2021, bem como seus regulamentos, explicitam diferentes critérios para o julgamento das propostas e diferentes ritos para o processamento da licitação.

Assim, o artigo 45 da Lei 8.666/93 prevê a existência de quatro tipos de licitação, sendo eles: o menor preço; a melhor técnica; a técnica e preço; e o maior lance ou oferta, enquanto o artigo 22 do mesmo diploma destaca existirem cinco modalidades de licitação, sendo elas a concorrência; a tomada de preço; o convite; o concurso; e o leilão.

Já o artigo 33 da Lei 14.133/2021, inovando o tema, prevê a existência de seis tipos de licitação, sendo eles o menor preço; maior desconto; melhor técnica ou conteúdo artístico; técnica e preço; maior lance, no caso de leilão; e maior retorno econômico. Por seu turno, o artigo 28 da Lei menciona cinco modalidades de licitação, sendo elas o pregão; a concorrência; o concurso; o leilão; e o diálogo competitivo.

Em apertada síntese, para o objeto do presente trabalho, basta frisar que a modalidade de licitação é escolhida discricionariamente pela Administração, tendo em vista a qualidade do objeto e seu valor, observando sempre os parâmetros legais. Sobre o tipo de licitação, este está atrelado à modalidade escolhida e à qualidade do objeto. Sobre a modalidade licitatória denominada pregão, conforme lição de Matheus Carvalho (2016):

inicialmente o pregão foi instituído como modalidade licitatória específica das agências reguladoras, uma vez que regulado pela Lei 9.472/97 – a qual instituiu a ANATEL (Agências Nacional de Telecomunicações) e pela Lei 9.478/87 – a qual instituiu a ANP (Agência Nacional do Petróleo)

E prossegue o professor Matheus Carvalho (2016) ressaltando que tais diplomas legais estabeleciam que essas autarquias em regime especial realizariam procedimentos licitatórios nas modalidades pregão e consulta. No ano de 2000 foi editada a Medida Provisória 2.026/2000, a qual estendeu a sua aplicação aos órgãos e entidades da União Federal.

No magistério da professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2008), a Medida Provisória n.º 2.182/2001 (reedição da MP 2.026/2000) havia instituído o pregão apenas para a União. Essa restrição estava sendo considerada inconstitucional pela quase totalidade da doutrina que tratou do assunto, tendo em vista que, em se tratando de norma geral, tinha que ter aplicabilidade para todos os entes federativos.

Seguindo, em 17 de julho de 2002 foi promulgada a Lei 10.520, apaziguando a doutrina, resultando da conversão em Lei da Medida provisória n.º 2.182-18/2001, instituindo o Pregão, nos âmbitos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, a ser realizado nas modalidades eletrônica e presencial, como nova modalidade licitatória para aquisição de bens e serviços comuns, sendo estes considerados como bens e serviços cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.

Como bem apontado por Alexandre Mazza (2013), em princípio, o uso do pregão era opcional, podendo sempre a Administração optar pelo emprego de outra modalidade licitatória apropriada em função do valor do objeto. Entretanto, o art. 4.º do Decreto 5.450/2005 tornou obrigatório o uso do pregão para o âmbito federal, devendo ser adotada preferencialmente a modalidade eletrônica. Na modalidade eletrônica, o Pregão foi regulamentado pelo Decreto 5.450, de 31 de maio de 2005.

Em relação ao procedimento do Pregão, importante ressaltar que houve inversão nas fases tradicionais, o que garante a esta modalidade maior celeridade. Assim, o Pregão inicia-se com a sessão que visa selecionar a proposta mais vantajosa, segundo o critério adotado. A seguir, o licitante que apresentou a proposta mais vantajosa é habilitado. Após, o pregoeiro adjudica o objeto e, por fim, encaminha o procedimento para homologação da autoridade superior. A inversão das fases relaciona-se com o objetivo do pregão: propiciar economia de tempo e dinheiro para o poder Público.

Tendo em vista o sucesso do Pregão, principalmente na modalidade eletrônica, dentro da prática administrativa, a modalidade foi incluída no rol da Lei 14.133/2021 com a consolidação da inversão de fases nas demais modalidades, o que ocasionou a revogação da Lei 10.520/2002 no dia 1º de abril de 2023.

ETAPAS DO PROCEDIMENTO DE COMPRAS PÚBLICAS

Delimitada a obrigação de licitar e o seu alcance, bem com a sua natureza jurídica de procedimento administrativo, se mostra importante observar que o procedimento licitatório é marcado por duas etapas bem delimitadas: a fase interna ou preparatória e a fase externa.

Tal dicotomia foi consagrada ainda no início da vigência da Lei n.º 8.666/93 e se manteve no decorrer do tempo até os dias atuais. No ponto, é relevante apontar o entendimento de Di Pietro (2018), para quem a divisão do procedimento licitatório,

até então implícito na Lei, foi explicitada pela Lei n.º 10.520/2002, do Pregão, que fala expressamente em fase preparatória e fase externa.

Nesse primeiro momento legislativo, a fase interna ou fase de preparatória do procedimento licitatório foi descrita como o momento em que a autoridade administrativa imbuída de atribuição justifica a necessidade de contratação e define o objeto do certame. Nesse momento também são delimitadas as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento e as cláusulas do contrato, inclusive com fixação dos prazos para fornecimento.

Já a fase externa do procedimento licitatório seria iniciada com a convocação dos interessados através de publicação de aviso em diário oficial do respectivo ente federado ou, não existindo, em jornal de circulação local.

Hodiernamente, as fases do procedimento licitatório são descritas expressamente no artigo 17 da nova Lei 14.133/2021, donde se abstrai que o inciso I delimita a fase interna do procedimento e, os demais incisos, a fase externa, *in verbis*:

Art. 17. O processo de licitação observará as seguintes fases, em sequência:

I - preparatória;

II - de divulgação do edital de licitação;

III - de apresentação de propostas e lances, quando for o caso;

IV - de julgamento;

V - de habilitação;

VI - recursal;

VII - de homologação.

Ad argumentandum, sobre o rito estabelecido pelas modalidades da Lei 8.666/93, destaca-se que o procedimento observa as fases de habilitação dos fornecedores, julgamento das propostas, homologação do procedimento e adjudicação do objeto, o que demonstra uma considerável evolução do tema como a publicação da Lei 14.133/21.

Por todo o exposto, constata-se que as duas fases do procedimento licitatórios sempre estiveram amplamente definidas e delimitadas por lei e regulamentadas por ato próprio.

Entretanto, a prática administrativa dos órgãos e entes contratantes constatou, com o passar dos anos, a necessidade de delimitação própria de uma terceira etapa do procedimento de compras: a etapa da gestão e fiscalização da execução contratual.

Na vigência da Lei 8.666/93, as menções à fase de execução do contrato eram bem mais modestas e se limitavam a algumas previsões genéricas contidas na seção IV do Título III do diploma legal. A gestão e a fiscalização contratual estão previstas em apenas dois dispositivos: no artigo 58, inciso III, que prevê como prerrogativa da Administração a fiscalização do contrato; e no artigo 67, que afirma que:

Art. 67. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado,

permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.

Nesse contexto de vazio normativo, conforme Costa e Terra (2019), surgiu a Instrução Normativa SEGES n.º 05/2017 (BRASIL, 2017), a qual trouxe em seu artigo 19 destaque para a fase de planejamento da contratação e, de forma inovadora, estabeleceu a gestão do contrato como uma etapa integrada ao processo de compras.

Art. 19. As contratações de serviços de que tratam esta Instrução Normativa serão realizadas observando-se as seguintes fases:

I - Planejamento da Contratação;

II - Seleção do Fornecedor; e

III - Gestão do Contrato.

Sobre a etapa de gestão e fiscalização do contrato, dispõe o artigo 39 da IN 05/2017:

Art. 39. As atividades de gestão e fiscalização da execução contratual são o conjunto de ações que tem por objetivo aferir o cumprimento dos resultados previstos pela Administração para os serviços contratados, verificar a regularidade das obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas, bem como prestar apoio à instrução processual e o encaminhamento da documentação pertinente ao setor de contratos para a formalização dos procedimentos relativos a repactuação, alteração, reequilíbrio, prorrogação, pagamento, eventual aplicação de sanções, extinção dos contratos, dentre outras, com vista a assegurar o cumprimento das cláusulas avençadas e a solução de problemas relativos ao objeto.

Para Zago (2018) *apud* Pimenta (2022), o processo de contratação pública também divide em três etapas: a primeira que identifica a necessidade pública, delimita o objeto e as obrigações entre as partes e define o regime de execução do contrato; a segunda com a seleção da melhor proposta por meio de licitação ou contratação direta; e por último, a celebração do contrato e gestão da sua execução.

Dessa forma, Pimenta (2022) descreve que o processo de compras e suas três etapas como uma sequência lógica e um ciclo, sendo que as ações concretizadas em uma etapa servem de fundamento para a execução da próxima etapa, bem como as ações concretizadas na fase de execução contratual devem servir de fundamento para a realização do planejamento no novo ciclo de compras. Essa forma de pensar nas compras públicas como um ciclo, segundo Costa e Terra (2019) é um avanço na busca pela melhoria contínua e na adoção de ações corretivas ao longo de todo o processo.

Augustinho Vicente Paludo (2010), analisando o tema sob o enfoque da administração pública, ressalta que a presença de um modelo de Ciclo de Gestão orientado à obtenção de maior qualidade no procedimento de compra pública, é um tópico amplamente trabalhado desde a Emenda Constitucional n.º 19/1998, a qual adotou um modelo gerencial de administração. Segundo o autor, a gestão da qualidade foi considerada um fator crítico para o sucesso da Reforma Gerencial do Estado.

Nesse diapasão diversos programas foram criados ao longo dos anos. Hodiernamente, com a Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital, Ministério da Economia, temos, entre outros, a Estratégia Federal de Desenvolvimento para o Brasil relativa ao período de 2020 a 2031 (EFD 2020-2031) que contempla os cenários macroeconômicos para os próximos 12 anos e está organizada em 5 eixos: Econômico, Institucional, Infraestrutura, Ambiental e Social. Para cada um desses eixos, foram estabelecidas diretrizes, desafios e orientações, índices-chave e metas-alvo (BRASIL, 2022).

COMPRAS PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS E OS DOCUMENTOS DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO

Abordados os temas do ciclo de contratações públicas e do procedimento licitatório, podemos afirmar que uma compra pública que se pretenda sustentável deve ser iniciada por um procedimento licitatório que observe considerações socioambientais em suas fases internas – preparatória – e externa – seleção do fornecedor.

Sendo a promoção do desenvolvimento nacional sustentável uma das finalidades do procedimento licitatório no âmbito da Lei 8.666/93 – hierarquicamente ao lado da finalidade da busca da proposta mais vantajosa, por exemplo – e um dos objetivos do procedimento licitatório no âmbito da Lei 14.133/21 – hierarquicamente ao lado dos objetivos do tratamento isonômico dos licitantes e da justa competição, por exemplo – a licitação sustentável não pode mais ser tratada como uma exceção no contexto de uma Administração Pública que se pretende moderna. O Decreto 10.024/2019, ao regulamentar a modalidade de licitação do pregão em sua forma eletrônica, trouxe disposição expressa no sentido de que

O princípio do desenvolvimento sustentável será observado nas etapas do processo de contratação, em suas dimensões econômica, social, ambiental e cultural, no mínimo, com base nos planos de gestão de logística sustentável dos órgãos e das entidades.

Isso posto, conforme já apontado nesse estudo, o Decreto 7.746/2012 fixa critérios e práticas para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável nas contratações realizadas pela administração pública federal direta, autárquica e fundacional e pelas empresas estatais dependentes, nos seguintes termos:

Art. 2º Na aquisição de bens e na contratação de serviços e obras, a administração pública federal direta, autárquica e fundacional e as empresas estatais dependentes adotarão critérios e práticas sustentáveis nos instrumentos convocatórios, observado o disposto neste Decreto.

[...]

Art. 4º Para os fins do disposto no art. 2º, são considerados critérios e práticas sustentáveis, entre outras:

I - baixo impacto sobre recursos naturais como flora, fauna, ar, solo e água;

- II – preferência para materiais, tecnologias e matérias-primas de origem local;
- III – maior eficiência na utilização de recursos naturais como água e energia;
- IV – maior geração de empregos, preferencialmente com mão de obra local;
- V – maior vida útil e menor custo de manutenção do bem e da obra;
- VI - uso de inovações que reduzam a pressão sobre recursos naturais;
- VII - origem sustentável dos recursos naturais utilizados nos bens, nos serviços e nas obras;
- VIII - utilização de produtos florestais madeireiros e não madeireiros originários de manejo florestal sustentável ou de reflorestamento.

Ad argumentadum, o Decreto 7.746/2012, originalmente, também previa a instituição da Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública – CISAP, previsão essa que foi revogada pelo então mandatário do poder executivo, conforme Decreto 10.179/2019, em franco retrocesso na matéria.

Em relação aos critérios e práticas para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável do artigo 4º do Decreto 7.746/2012, ainda em vigor, já afirmamos se tratar de rol *numerus apertus*, ou seja, meramente exemplificativo, de modo que outras práticas e critérios não previstos em lei ou no regulamento, mas que se mostrem relevantes no caso concreto, devem ser adotados na persecução da finalidade ou objetivo do desenvolvimento sustentável, como, por exemplo, a análise do ciclo de vida útil do bem.

Nesse sentido, a 5ª edição do Guia Nacional de Licitações Sustentáveis da Advocacia-geral da União – GNLS/AGU – apresenta um procedimento para a contratação sustentável contendo os quatro passos sucessivos: (I) análise da necessidade da contratação e a possibilidade de reuso de bens ou redimensionamento de serviços ou, ainda, a aquisição pelo procedimento de desfazimento; (II) planejamento da contratação com parâmetros de sustentabilidade; (III) análise do equilíbrio entre os princípios licitatórios da isonomia, da vantajosidade e da sustentabilidade; e (IV) gestão e fiscalização de contratos e de resíduos.

Destaca-se a percepção tripartite do processo de compra pública da Advocacia-geral da União, uma vez que claramente os passos I e II do procedimento apresentado se enquadram na fase interna ou de planejamento do procedimento licitatório. O passo III, já superada a fase de planejamento, está presente na etapa licitatória de seleção do fornecedor. Por fim, o passo IV traz para o enfoque a etapa de gestão contratual, a qual integra o procedimento de compra pública, conforme afirmado por nós anteriormente.

Em relação ao primeiro passo apresentado pelo GNLS/AGU, a ordem de prioridade está em conformidade com o estabelecido pela Lei 12.305/2010 – Política Nacional de Resíduos Sólidos, a qual estabelece em seu artigo 9º que

Na gestão e gerenciamento de resíduos sólidos, deve ser observada a seguinte ordem de prioridade: não geração, redução, reutilização, reciclagem, tratamento dos resíduos sólidos e disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos.

O GNLS/AGU ainda destaca o procedimento de desfazimento de bens previsto no Decreto 9.373/2018, bem como o extinto REUSE, substituído pela plataforma Doações.gov.br. Segundo a própria plataforma, esta consiste em

uma solução desenvolvida pelo Ministério da Economia que viabiliza a oferta de bens móveis pelos órgãos e entidades (Decreto nº 9.373/2018), bem como de bens móveis e serviços por particulares de forma onerosa ou não (Decreto nº 9.764/2019).

Assim, delimitada a necessidade do bem ou serviço e constada a insuficiência de medidas como o redimensionamento e o reaproveitamento, fixa-se a necessidade de contratação. No segundo passo do procedimento apresentado pelo GNLS/AGU temos a segunda parte do planejamento comportando a justificativa para licitar e a consequente escolha, descrição e delimitação do objeto do certame, fase extremamente importante para o próprio sucesso do procedimento licitatório.

Conforme destacado pelo GNLS/AGU:

Neste momento da escolha do objeto a ser contratado se dá a inserção de critérios de sustentabilidade nas especificações dos bens, serviços ou obras, podendo tais especificações ocorrerem no termo de referência/projeto básico ou projeto executivo, e/ou na minuta do contrato (especificação técnica do objeto e/ou obrigação da contratada). No edital os critérios de sustentabilidade podem ser exigidos como requisito de aceitabilidade da proposta ou como requisito de habilitação.

É preciso ressaltar que as práticas e critérios de sustentabilidade que comporão os instrumentos do procedimento licitatório não podem apresentar um caráter de generalidade. No ponto, não basta a simples transcrição de leis ou atos normativos. A exigência deve guardar pertinência lógica com o objeto do certame, bem como deve ser objetivamente exigida, o que possibilitará a sua comprovação posterior bem como a fiscalização contratual efetiva.

Ainda sobre o segundo passo apresentado pelo GNLS/AGU, destaca-se que a Instrução Normativa 40/2020 do Ministério da Economia estabeleceu e regulamentou a modalidade de planejamento denominada de Estudos Técnicos Preliminares – ETP, a qual é de observação obrigatória para a aquisição de bens e a contratação de serviços e obras, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional (BRASIL, 2020). Conforme artigo 7º, inciso XII, da IN 40/2020, são conteúdos do ETP a análise de possíveis impactos ambientais e as respectivas medidas de tratamento.

O terceiro passo apresentado pelo GNLS/AGU fala em análise do equilíbrio entre os princípios licitatórios da isonomia, da vantajosidade e da sustentabilidade. O Guia afirma que tal equilíbrio seria simplesmente o atingimento do critério de menor preço. Não nos parece o melhor entendimento.

Tanto a isonomia como a sustentabilidade, além de objetivos ou finalidades da licitação – a depender da Lei analisada – são princípios de caráter constitucional que orientam todo o agir da Administração Pública. Já o menor preço é apenas um critério de aceitabilidade de propostas dentro do procedimento licitatório.

Nesse cenário é importante ressaltar que estamos diante de um claro caso de conflito de princípios. E é um conflito porque no caso concreto será impossível a plena satisfação dos aspectos de sustentabilidade com os aspectos da economicidade ou mesmo da isonomia.

Em se tratando de conflito de princípios, deve ser analisada a aplicabilidade de teorias muito mais complexas, como a lei ou fórmula da ponderação, de Robert Alexy, ou a teoria dos princípios como mandados de otimização, de Ronald Dworkin.

Não nos parece ser esse o melhor caminho, uma vez que tal discussão extrapola totalmente os aspectos práticos necessários à efetivação da compra pública. Esse terceiro passo do GNLS/AGU, além de conceitualmente incorreto, nos parece até mesmo presunçoso, uma vez que o confronto entre os princípios da isonomia, da vantajosidade e da sustentabilidade consiste em verdadeira análise envolvendo preço, competição e impacto ambiental, alcançando níveis de complexidade e de teorização próprios do ambiente acadêmico e não aplicáveis no dia-a-dia do agente público.

Ademais, a simples previsão editalícia de critérios e práticas objetivas de sustentabilidade influenciará, a nosso ver, o procedimento licitatório de duas formas: (I) em primeiro lugar, sendo certo que tais critérios objetivos funcionarão como critério de habilitação do fornecedor ou de aceitabilidade da proposta, é certo que a sua não observância acarretará a não habilitação do fornecedor ou a não aceitação da sua proposta. De uma forma ou outra não haverá a adjudicação do objeto; (II) em segundo lugar, deve-se ter em mente que o estabelecimento de critérios de sustentabilidade no certame acarretará o aumento do preço do objeto. A sustentabilidade e o desenvolvimento sustentável, embora desejáveis e necessários, não são baratos.

Assim, é certo que os critérios e práticas de sustentabilidade inseridos em um procedimento licitatório, desde que objetivamente previstos e justificadamente exigidos, não apresentarão qualquer ofensa ou prejuízo à competitividade. O preço, conforme explanado, aumentará e o impacto ambiental, desde que o planejamento tenha sido adequado, será reduzido ou eliminado.

Por essa razão, o terceiro passo do procedimento para a contratação sustentável do GNLS/AGU, além de conceitualmente incorreto e aparentemente presunçoso, se mostra, ainda, desnecessário.

Por outro lado, a previsão expressa do quarto passo, consistente na gestão e fiscalização de contratos e de resíduos, é louvável.

Conforme já ressaltado, a fase de gestão e fiscalização de contratos administrativos, entendida por nós como a terceira etapa do procedimento de compras públicas, é pouco abordada pela legislação e por atos normativos próprios e igualmente pouco explorada pela doutrina especializada.

É na etapa de execução contratual que o objeto do certame é entregue à administração. Assim, é nessa etapa que ocorre o cumprimento de todas as cláusulas legais, normativas, editalícias e contratuais próprias da execução do objeto do contrato. De nada adianta planejamento bem feito e instrumentos editalícios e contratuais bem elaborados se na fase de execução contratual ninguém vai aferir o seu correto e adequado cumprimento.

E nos parece ter sido esse o pecado capital do legislador de 93. Tal realidade, conforme já demonstrado, passou a mudar com a edição da IN 05/2017 do extinto Ministério

do Planejamento, Orçamento e Gestão e inspirou também o espírito do legislador da Lei 14.133/21, o qual previu no parágrafo único do seu artigo 11 que:

A alta administração do órgão ou entidade é responsável pela governança das contratações e deve implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, com o intuito de alcançar os objetivos estabelecidos no caput deste artigo, promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações.

Um dos objetivos do artigo 11, conforme já destacado, é incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável. Assim, o legislador impõe ao administrador o dever de implementar processos e estruturas capazes de aferir o cumprimento de práticas e critérios de sustentabilidade eventualmente previstos em um edital de compra pública.

Não é outro o objetivo do GNLS/AGU. Em relação aos órgãos e entes da Administração Pública direta e indireta da União, quando assessorados juridicamente pela Advocacia-geral da União – AGU, há a obrigatoriedade de observação dos modelos e minutas elaborados pela AGU. É o que ocorre com a Universidade Tecnológica Federal do Paraná, por exemplo, que por força do item 14 do PARECER REFERENCIAL n. 00001/2018/GAB/PFUTFPR/PGF/AGU está vinculada às minutas padronizadas pela AGU.

Nesse sentido, analisando os instrumentos modelo de Edital, Termo de Referência e de Contrato padronizados pela AGU, em aquisição de bens e contratação de serviços, constata-se a existência, no Termo de Referência, de item específico denominado “CRITÉRIOS DE SUSTENTABILIDADE”.

Tal item possui apenas duas opções de preenchimento: (I) Os critérios de sustentabilidade são aqueles previstos nas especificações do objeto e/ou obrigações da contratada e/ou no edital como requisito previsto em lei especial; ou (II) Não incidem critérios de sustentabilidade na presente licitação, conforme justificativa abaixo/anexo: (...).

Havendo a designação de critérios, há recomendação direta de adoção de parâmetros objetivos, de consulta ao CATMAT/CATSER sustentável e de observação do GNLS/AGU.

Já no campo das disposições específicas sobre critérios e práticas de sustentabilidade contidos no GNLS/AGU, o manuseio do instrumento nos fornece uma série de possibilidades objetivamente descritas e juridicamente fundamentadas.

Por exemplo, analisando as disposições possíveis de serem inseridas em certames onde haja a aquisição de pilhas ou baterias ou a contratação de serviços que se utilizem desses itens, o Guia apresenta uma separação didática sobre as cláusulas que podem compor o termo de referência, o edital e o contrato – diferenciando os casos de aquisição de bens e de contratação de serviços – indicando determinações de observância obrigatória e outras precauções.

Obrigatoriamente, deve compor o termo de referência cláusula indicando que não são permitidas, à contratada, formas inadequadas de destinação final das pilhas e baterias usadas originárias da contratação, nos termos do artigo 22 da Resolução CONAMA n° 401, de 04/11/2008.

Como forma de fiscalizar a observância da determinação, o Guia instrui na inserção de cláusula editalícia que determine como condição para a aceitação da proposta que a licitante vencedora apresente declaração contendo a descrição das pilhas e baterias que pretende usar, indicando a marca e o fabricante.

O GNLS/AGU contém, ainda, determinações minuciosas sobre o processo de contratação de bens e serviços que envolvam detergente em pó; frascos de aerossol; lâmpadas fluorescentes; lixo tecnológico; mercúrio metálico; óleo lubrificante; pneus; produtos ou subprodutos florestais; produtos preservados de madeira; resíduos sólidos em geral ou rejeitos; resíduos perigosos; resíduos de serviço de saúde; serviços de alimentação; substâncias que destroem a camada de ozônio; entre outros.

CONCLUSÕES

Destacada a importância das compras públicas para a economia nacional, mormente em momentos de ressecção, foi possível delimitar a licitação como o procedimento administrativo que visa à seleção do fornecedor.

Tal procedimento, ainda, foi apontado como uma importante ferramenta na consecução de objetivos e políticas secundárias, como o desenvolvimento nacional sustentável. No ponto, destacamos a chamada compra pública sustentável.

A seguir, com escopo na dissertação de Pimenta (2022), em estudos da administração pública gerencial e do estado em rede e da Instrução Normativa SEGES n.º 05/2017, observamos o procedimento de compras como um ciclo de gestão composto das etapas de planejamento, de seleção do fornecedor e de gestão contratual.

As etapas de planejamento e de seleção do fornecedor correspondem, respectivamente, às chamadas fases interna e externa do procedimento licitatório, estando amplamente regulamentadas por lei e por atos normativos, bem com pelos instrumentos de edital e de termo de referência da Câmara Nacional de Modelos de Licitações e Contratos Administrativos da Consultoria-Geral da União.

Especificamente sobre os critérios de sustentabilidade, observou-se a tendência hodierna da inserção de cláusulas editalícias e contratuais que contenham um desiderato ambiental e focado no desenvolvimento, tudo em consonância com aquilo que Frederico Amado (2018) chamou de Ordem Econômica Ambiental.

No âmbito da Administração Pública direta e indireta da União, analisou-se com maior esmero a 6ª edição do Guia Nacional de Licitações Sustentáveis da Advocacia-Geral da União – GNLS/AGU, o qual contém quatro passos para a realização de um procedimento de compra pública sustentável.

Comentados os quatro passos, constatou-se que o Guia foi capaz de descrever um procedimento interessante e efetivo, voltado à atuação prática do administrador e preocupado com a efetividade.

Para além dos quatro passos descritos, o Guia ainda apresenta uma relação de objetos comuns no dia a dia das compras públicas, os quais demandam a observação de critérios e práticas de sustentabilidade. No ponto, o Guia descreve cláusulas que

devem compor os instrumentos de edital, de termo de referência e de contrato, sempre objetivamente descritos e fundamentos com a legislação pertinente ao tema.

Por tudo isso, o que se abstrai da presente análise do conjunto de instrumentos e principalmente do Guia elaborados pela AGU é uma aproximação real da legislação e da prática administrativa.

O GNLS/AGU e os instrumentos modelo trabalham de forma harmônica e possibilitam que o administrador, mesmo desprovido de conhecimentos técnicos específicos, insira cláusulas válidas e objetivamente orientadas em seus procedimentos de compras públicas sustentáveis.

Ainda, o reconhecimento da importância da etapa de execução do contrato, bem como do alinhamento desta com as etapas de planejamento e de seleção do fornecedor, fornece caminhos para que a exigência dos critérios e práticas de sustentabilidade transbordem as cláusulas editalícias e contratuais e possam ser praticamente verificadas e cobradas por ocasião da gestão e da fiscalização da entrega ou execução do objeto.

Assim, observou-se uma verdadeira aproximação entre instrumentos teóricos e descritivos e a prática administrativa na consecução dos objetivos de sustentabilidade. Podemos dizer, sem exageros, que a compra pública sustentável saiu do papel para entrar na prática diária dos órgãos e entes da Administração Pública direta e indireta da União.

REFERÊNCIAS

AMADO, Frederico. **Direito Ambiental**. 6ª ed. Revista, ampliada e atualizada. Salvador: JusPODIVM, 2018.

AMORIM, Victor Aguiar Jardim. **Licitações e Contratos Administrativos: Teoria e Jurisprudência**. 2. ed. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas. 2018.

BAILY, P. J. H. et al. **Procurement: principles and management**. 11. Ed. Harlow: Pearson, 2015.

BANDEIRA, A. A. **Indicadores de desempenho: instrumento à produtividade organizacional**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2009.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 22ª edição. São Paulo: Malheiros, 2007.

BARBIERI, José Carlos. **Desenvolvimento sustentável: Das origens à agenda 2030**. Petrópolis: Vozes, 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF.

BRASIL. Advocacia-Geral da União (AGU). Consultoria-Geral da União. **Guia Nacional de Contratações Sustentáveis**. 5ª ed. Barth, Maria Leticia B. G; Cabral, Flávio. G. ; Carvalho, Flávia G. de; Clare, Celso V.; Fernandes, Viviane V. S. ; Paz e Silva Filho, Manoel; Gomes, Patricia M.; Passos, Cynthia R. L; Pereira, Rodrigo M.; Villac, Teresa. Brasília: AGU, julho, 2022.

BRASIL. Decreto n. 10.024, de 20 de setembro de 2019. **Regulamenta a licitação, na modalidade pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a**

contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia, e dispõe sobre o uso da dispensa eletrônica, no âmbito da administração pública federal. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10024.htm. Acesso em: 02 jul. 2025.

BRASIL. Decreto-Lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967. **Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências.** Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decretolei/del0200.htm. Acesso em: 02 jul. 2025.

BRASIL. Instrução Normativa n. 05, de 26 de maio de 2017. **Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional.** Brasília, DF. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-5-de-26-de-maio-de-2017-atualizada>. Acesso em: 02 jul. 2025.

BRASIL. Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993. **Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.** Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 02 jul. 2025.

BRASIL. Lei n. 10.520, de 17 de julho de 2002. **Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências.** Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10520.htm. Acesso em: 02 jul. 2025.

BRASIL. Lei n. 14.133, de 1º de abril de 2021. **Lei de Licitações e Contratos Administrativos.** Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em: 02 jul. 2025.

BRASIL. Lei Complementar n. 123, de 14 de dezembro de 2006. **Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte;** altera dispositivos das Leis no 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 no 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e 9.841, de 5 de outubro de 1999. Brasília, DF. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp123.htm. Acesso em: 02 jul. 2025.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Crise econômica e reforma do Estado no Brasil:** para uma nova interpretação da América Latina. São Paulo: Editora 34, 1996.

CARPINETI, L., PIGA, G., ZANZA, M. **The variety of procurement practice:** evidence from public procurement. In: DIMITRI, N., PIGA, G., SPAGNOLO, G (Org.). Handbook of procurement. 1. Ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

CARVALHO FILHO. José dos Santos. **Processo administrativo federal:** Comentários à lei 9.784/99. 4 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

- CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. 3. ed. rev. ampl. e atual. – Salvador: JusPODIVM, 2016.
- CARVALHO, Matheus. **Nova Lei de Licitações Comentada**. 2. ed. rev. ampl. e atual. – Salvador: JusPODIVM, 2022.
- COSTA, C. C. M., TERRA, A. C. P. **Compras públicas: para além da economicidade**. Brasília: ENAP, 2019.
- DEZOLT, A. L. P., BARBOSA, G. P. **Uma visão multidimensional sobre o desempenho das compras públicas**. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 9., 2016, Brasília, Brasil. Disponível em: <https://www.consad.org.br/wpcontent/uploads/2016/06/Painel-42-01.pdf>. Acesso em 02 out. 2022.
- FERREIRA, H., CASSIOLATO, M. GONZALEZ, R. **Uma experiência de desenvolvimento metodológico para avaliação de programas: um modelo lógico do programa segundotempo**. Brasília: IPEA, 2009.
- FRANCESCHINI, F., GALETTO, M., MAISANO, D. **Designing performance measurement systems: theory and practice of key performance indicators**. Cham: Springer, 2019.
- FRANCISCHINI, P. G., FRANCISCHINI, A. S. N. **Indicadores de desempenho: dos objetivos à ação – métodos para elaborar KPIs e obter resultados**. Rio de Janeiro: Alta Books, 2017.
- GARDENAL, F. **A model to measure e-procurement impacts on organizational performance**. Journal of Public Procurement, Vol. 13, n. 2, 2013.
- JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 11 ed. Dialética, 2005.
- MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 3ª edição. São Paulo: Saraiva. 2013.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 26ª edição. São Paulo: Malheiros Editores. 2001.
- ONU BR – NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL – ONU BR. **A Agenda 2030**. 2015. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>>.
- PALUDO, A. V. **Administração pública: teoria e questões**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.
- PAVANI JÚNIOR, O., SCUCUGLIA, R. **Mapeamento e gestão por processos - BPM: gestão orientada à entrega por meio de objetos**. São Paulo: M. Books, 2011.
- PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito Administrativo**. 22ª edição. São Paulo: Editora Atlas. 2008.
- PIMENTA, Fábio Bruno. **Indicadores de desempenho em compras públicas: revisão da literatura e proposta de aplicação no Instituto Nacional da Propriedade Industrial / Fábio Bruno Pimenta ; Ivan CarlinPassos, orientador**. Volta Redonda, 2022.
- SARAI, Leandro. Vários autores. **Tratado da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei 14.133/21 comentada por advogados públicos**. São Paulo: Jus PODIVM, 2021.

SILVEIRA, Sandra Caldas F. da et al. Caderno de Logística. **Sanções administrativas**. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2015.

SRIVASTAVA, S. K., AGRAHARI, A. **Benchmarking approach to improve the public procurement process**. Economic & Political Weekly. Vol. 52, n. 20, 2020.

TCU. Brasília – 2006, **Licitações e Contratos** – Orientações Básicas, 3º ed.

TCU. Brasília – 2011, **Acórdão n. 2218/2011** – Primeira Câmara.

VARESCHINI, Julieta Mendes Lopes. **Contratos e Convênios**. Coleção JML Consultoria. Curitiba, Editora JML. 2012.

ZAGO, M. F. **Poder de compra estatal como instrumento de políticas públicas**. Brasília: ENAP, 2018.