Contratações Públicas no Território: A Nova Lei de Licitações e Contratos como Ferramenta de Gestão e Desenvolvimento Socioambiental.

**Antonio Gonçalves de Oliveira [[1]](#footnote-1)**

**Fabiano José Angeli [[2]](#footnote-2)**

**Resumo**

A Nova Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 14.133/2021) é inovadora em vários aspectos do procedimento de compras e contratações públicas. Nela, destaca-se a maior abrangência das atribuições socioambientais, tendo como princípio e como objetivo a sustentabilidade. No entanto, a sua aplicabilidade é desafiadora diante da complexidade dos critérios da relação custo-benefício, da capacitação dos agentes da administração pública e da vontade dos agentes políticos. Nesse contexto, apresenta-se o seguinte problema: como utilizar a Nova Lei de Licitações e Contratos na gestão e no desenvolvimento socioambiental? Tem-se por objetivo: propor soluções de gestão de compras e contratações sustentáveis. A abordagem metodológica se caracteriza por pesquisa descritiva e explicativa ancorada na técnica qualitativa. Como resultados tem-se a necessidade de introdução de políticas de compras e contratações sustentáveis nos planos de governo dos estados analisados, onde a política pública se materializa, e a utilização de processos com eficiência socioambiental.

**Palavras-chave:** compras e contratações públicas; sustentabilidade; desenvolvimento socioambiental; regionalidades.

Public Procurement in the Territory: The New Tenders and Contracts Law as a Socio-Environmental Management and Development Tool.

**Abstract**

The New Bidding and Contracts Law (Law No. 14,133/2021) is innovative in several aspects of the public purchasing and contracting procedure. It highlights the greater scope of socio-environmental attributions, with sustainability as its principle and objective. However, its applicability is challenging given the complexity of the cost-benefit ratio criteria, the training of public administration agents and the will of political agents. In this context, the following problem arises: how to use the New Tenders and Contracts Law in socio-environmental management and development? The objective is to: propose sustainable purchasing and contracting management solutions. The methodological approach is characterized by descriptive and explanatory research anchored in qualitative techniques. As a result, there is a need to introduce sustainable purchasing and contracting policies into the government plans of the states analyzed, where public policy materializes, and the use of processes with socio-environmental efficiency.

Keywords: public purchasing and contracting; sustainability; socio-environmental development; regionalities.

1. Introdução

As contratações públicas operacionalizam o funcionamento da administração pública na execução direta e indireta dos objetivos gerais dos programas de governo, de maneira a assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação e podem, por força vinculante, incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável (BRASIL, 2021).

A Nova Lei de Licitações e Contratos - NLLC (Lei nº 14.133, de 1º de abril 2021) inovou ao definir o desenvolvimento nacional sustentável tanto como princípio a ser observado na aplicação da lei (art. 5º), quanto como objetivo do processo licitatório (art. 11), dentre outros princípios e objetivos esculpidos no diploma normativo, modernizando ao oferecer mecanismos estruturantes que podem potencializar a gestão e o desenvolvimento socioambiental no território, trazendo um componente novo e interessante ao debate (BRASIL, 2024).

A partir do novo ordenamento jurídico relativo às contratações públicas, a sorte foi lançada aos gestores públicos, mas questões de aplicação inerentes às organizações podem se tornar empecilhos à implementação dos elementos de sustentabilidade. O processo de evolução da gestão pública brasileira foi constante, a despeito de todas as dificuldades que são implícitas à geração de mudanças, conforme entendimento extraído do trecho a seguir:

Produzir ações indutoras de mudança a partir de organizações públicas constitui tarefa absolutamente desafiadora. A complexidade dos problemas, a diversidade de interesses, a imprevisibilidade das dinâmicas e os constrangimentos estruturais que se colocam diante dos tomadores de decisão são exemplos dos elementos que tornam mais difícil elaborar estratégias e ações efetivas. (SERAFIM; ATVARS, 2020, p. 41)

Nesse contexto, de inovação *versus* ambiente desafiador da administração pública, apresenta-se o seguinte problema: como utilizar a Nova Lei de Licitações e Contratos como ferramenta de gestão e desenvolvimento socioambiental no território? O escopo do presente estudo é propor soluções de gestão de compras e contratações sustentáveis, com base na análise qualitativa da legislação vigente e das peças de governança, planejamento estratégico e gestão pública.

A Administração Pública brasileira avançou e se desenvolveu em vários aspectos, no compasso da administração pública gerencial, ainda no final da década de 1990, de maneira a melhorar a eficiência e a qualidade dos serviços públicos (PEREIRA, 2009).

Diante da necessidade cada vez maior de atendimento de múltiplas demandas por meio da execução de Políticas Públicas em contextos desafiadores de desenvolvimento socioambiental, de horizontalidades e de questões sociais que denotam a dinâmica entre regionalidades, Estado e território, a gestão pública começou a incentivar modelos de planejamento e de racionalização da gestão administrativa (SERAFIM; ATVARS, 2020).

É nessa justaposição evolutiva do setor público que emerge a temática ampla da governança, adicionando mais um componente ao tema, que inclui não só governo e administração pública, mas também novas formas de relação com a sociedade civil e com os beneficiados das ações do Estado (PEREIRA; SPINK, 2006).

Cabe destacar que foi o fortalecimento da Administração Pública, ao longo dos anos, que, por meio de experiências, debates e aperfeiçoamentos, proporcionou a chegada da Lei nº 14.133/2021 em substituição à Lei nº 8.666/1993. Ainda que, como todo diploma normativo, a NLLC receba elogios de um lado e críticas de outro, sem dúvidas, ela constitui um importante avanço às compras públicas, calcando-se basicamente em três pressupostos: cidadania, transparência e tecnologia (MATOS; ALVES; AMORIN, 2023).

O presente estudo se insere, portanto, no traço de aperfeiçoamento da gestão, utilizando-se de elementos inovadores e em fase de normatização e aplicação pelos órgãos públicos, no ambiente de contratações públicas sustentáveis. Tem-se por relevância a proposição de que os resultados encontrados possam adicionar novos elementos ao debate e possam servir como fomento aos Agentes Políticos e Agentes Públicos na implementação dos avanços em sustentabilidade e governança na Administração Pública para a sociedade (BRASIL, 2024).

1. Metodologia

A abordagem metodológica do presente estudo se caracteriza por pesquisa descritiva e explicativa ancorada na técnica qualitativa e em fontes bibliográficas e documentais, com base em livros, leis, portarias, normas e informações governamentais públicas, disponibilizadas em sítios eletrônicos oficiais.

O trabalho faz uma aproximação do tema das contratações públicas brasileiras, situando o leitor no contexto do funcionamento da Administração Pública, de maneira a apresentar os procedimentos para a compra de materiais de consumo e de materiais permanentes, a contratação de serviços comuns e especiais e a contratação de obras e serviços de engenharia.

Com isso interpela-se a Nova Lei de Licitações e Contratos, a Lei nº 14.133/2021, em cujo conteúdo foi realizado exame minucioso dos elementos de gestão e de desenvolvimento socioambiental, com o levantamento de informações específicas e detalhadas em relação ao tema, em comparação ao principal ordenamento jurídico de contratações públicas anterior, a Lei nº 8.666/1993.

No âmbito governamental, delimitando-se o escopo deste trabalho, foi realizada análise das diretrizes e dos objetivos estratégicos dos estados da região sul, mediante os Planos Plurianuais vigentes, em recorte, e da União, com o viés exploratório e comparativo, na medida em que se buscou verificar o grau de utilidade do apoio governamental às contratações sustentáveis dos governos estudados.

O presente estudo incorpora, outrossim, elementos de duas áreas do conhecimento acadêmico: Direito, no que concerne ao arcabouço legal do tema; Administração, no que se refere à utilização de recursos e meios para gerar resultados, com o propósito de promover soluções conjuntas para a integração da produção científica com as organizações públicas, proporcionando a (re)solução de problemáticas relevantes.

1. Resultados e discussão

**As contratações públicas**

A Administração Pública necessita realizar a compra de materiais de consumo e de materiais permanentes, a contratação de serviços comuns e especiais e a contratação de obras e serviços de engenharia para viabilizar o seu funcionamento e executar as entregas planejadas para a sociedade, mediante disponibilidade orçamentária e financeira, tanto para atividades-fim quanto para atividades-meio dos órgãos e de suas respectivas unidades administrativas.

Os procedimentos de compras de bens e de contratações de serviços são executados por meio da execução de processos licitatórios, que se constituem em procedimento administrativo formal utilizado no âmbito da Administração Pública, com o objetivo de realizar a escolha da proposta mais vantajosa, dentre as propostas apresentadas pelos diversos interessados, de acordo com os critérios objetivos de julgamento previamente estabelecidos em edital e seus anexos (BRASIL, 2023).

Tais procedimentos seguem os princípios básicos de Direito Administrativo, especialmente os princípios instituídos no artigo 37, caput, da Constituição Federal: Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência (BRASIL, 1988).

O processo licitatório é estabelecido em modalidades, sendo que a identificação de qual será a modalidade adotada para cada novo processo faz parte do planejamento de uma licitação (FARIA, 2022), de acordo com o objeto a ser licitado e o critério de julgamento das propostas. As modalidades licitatórias mais utilizadas e difundidas são o Pregão e a Concorrência (BRASIL, 2021), as quais possuem semelhanças, quanto à forma (rito processual) e à finalidade (compras e contratações), mas se diferenciam pelo aspecto da definição do objeto.

A Administração Pública pode também realizar, conforme o seu interesse, a Alienação de bens imóveis ou de bens móveis inservíveis ou legalmente apreendidos; a Concessão e a Permissão de direito de uso de bens públicos; a contratação de Inovação Tecnológica ou Técnica; e a seleção de trabalho técnico, científico ou artístico. Tudo isso, também, mediante a execução de processos, em modalidades distintas, tais como, o Leilão, o Concurso e o Diálogo Competitivo (BRASIL, 2021).

Seguindo uma linha mais flexível, os gestores podem se valer de processos mais simples céleres e de pequeno valor, desde que devidamente justificados, que são as chamadas Contratações Diretas, nas modalidades de Dispensa de Licitação ou de Inexigibilidade de Licitação (BRASIL, 2021).

As dispensas de licitação permitem executar a compra de bens variados, a contratação de uma série de serviços comuns e, até mesmo, a contratação de obras de pequeno porte que se constituem em processos mais simples, céleres e de pequeno valor. As inexigibilidades de licitação servem, por sua vez, para adquirir bens e contratar serviços comuns que só podem ser fornecidos por empresa ou representante comercial exclusivos, quando a competição for inviável (BRASIL, 2021).

Os gestores podem se valer, também, de procedimentos auxiliares das licitações e das contratações decorrentes, executando, por exemplo, o chamamento público de interessados em prestar serviços ou fornecer bens, previamente credenciados, quando convocados, a formalização de Atas de Registros de Preços, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns “de prateleira”; e a realização de estudos, investigações, levantamentos e projetos de soluções inovadoras que contribuam com questões de relevância pública (BRASIL, 2021).

Para elucidar melhor a gama de procedimentos que a Administração Pública pode utilizar para executar as suas contratações, haja vista a complexidade dos elementos que compõem um processo licitatório, verifica-se na Figura 1, a classificação das modalidades básicas e dos objetos correspondentes.

Figura 1: Modalidades de Licitação e os seus objetos

Fonte: elaboração própria

Cabe destacar que não é objeto do presente trabalho exaurir todos os procedimentos possíveis de contratações públicas, tampouco dissecar em minúcia a legislação vigente. No entanto, é importante demonstrar que as contratações públicas estão alicerçadas em uma legislação robusta, abrangente e procedimental, que embora complexa, traz segurança jurídica aos atos e reforça o conceito de *accountability* das operações governamentais (BRASIL, 2020).

Advém, também, da observação atenciosa do bojo legal, sob o viés do desenvolvimento socioambiental, o entendimento de que as contratações públicas oportunizam possibilidades aos gestores públicos, “[...] contribuindo não apenas para maior segurança climática, mas também como ferramentas para a governança pública sustentável” (CADER; VILLAC, 2022, p. 74).

**A Nova Lei de Licitações e Contratos**

A Nova Lei de Licitações e Contratos foi instituída no Brasil a partir de 1º de Abril de 2021, com a sanção presidencial da Lei nº 14.133, em substituição ao antigo ordenamento jurídico de contratações públicas, em especial a Lei nº 8.666/1993, a Lei do Pregão - Lei nº 10.520/02 –, e o Regime Diferenciado de Contratações - RDC - Art. 1º ao 47-A da Lei nº 12.462/11.

As normas e as diretrizes advindas da Lei nº 14.133/2021 aplicam-se às Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (BRASIL, 2021). Até dezembro de 2023, ocorreu um período de transição, no qual os gestores públicos poderiam optar em estruturar os seus processos licitatórios pela antiga ou pela nova legislação, haja vista o tempo necessário para a normatização de modelos de documentos e de entendimentos iniciais do Tribunal de Contas da União – TCU e da Advocacia Geral da União – AGU, bem como para a adaptação dos sistemas informatizados aos novos elementos.

Essencialmente, a Lei nº 14.133/2021 unificou legislações, elementos de normatizações e entendimentos em um único documento, mais robusto, denotando o aproveitamento do legislador do conhecimento acumulado de quase trinta anos de operações da antiga legislação. Em melhor análise, é possível inferir que

[...] os méritos da NLLC devem valorizados, sobretudo por se preocupar com todas as atividades, internas e externas, que determinam os resultados das contratações públicas, com incentivos inequívocos à melhoria da governança e gestão pública. (MATOS; ALVES; AMORIN, 2023, p. 12)

Nesse contexto, a Nova Lei de Licitações trouxe, ainda, o aperfeiçoamento do atendimento aos princípios constitucionais da Administração Pública, as diversas previsões que compreendem mecanismos de Governança Corporativa nas contratações, cujos “[...] princípios são: transparência, equidade, prestação de contas e responsabilidade corporativa” (MAIA; TSUNODA, 2023, p.27), e “[...] trouxe algumas referências relevantes e mais detalhadas nos aspectos sustentáveis para as contratações de obras e fornecimento de bens/serviços pela Administração Pública” (CADER; VILLAC, 2022, p. 84).

Para tanto, o Governo Federal, a partir da Nova Lei de Licitações e Contratos, aprimorou a sua plataforma eletrônica de operacionalização das contratações públicas, de maneira a comportar todas as inovações trazidas pela nova legislação e desenvolveu uma plataforma de acesso público totalmente nova.

O aprimoramento se dá pela reformulação completa do *site web* “Comprasnet.gov.br”, agora, denominado “Compras.gov.br”, que foi o primeiro sistema de compras públicas na forma eletrônica do mundo (FARIA, 2022). Ele é composto por diversos módulos e sistemas integrados responsáveis pelo funcionamento dos procedimentos da contratação pública, a saber: Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações – PGC, Sistema de Cadastro de Fornecedores - SICAF, Artefatos Digitais (Estudo Técnico Preliminar – ETP, Gestão de Riscos, Termo de Referência – TR, Edital), Catálogo de Bens, Serviços e Obras, Novo Divulgação de Compras, Sala de Disputa, Contratos, AntecipaGov, Doações GOV.BR, Novo Gestão de Atas, Painel de Preços, Dispensa Eletrônica e Catálogo Eletrônico de Padronização.

Cabe destacar que tais inovações, contidas na plataforma de Compras Governamentais - “compras.gov.br”, estão disponíveis para utilização pelas administrações públicas municipais, estaduais ou outros órgãos de suas esferas, além dos fornecedores interessados. O Governo Federal realiza, inclusive, o acompanhamento da adesão de municípios no portal, denotando a importância do tema.

É possível verificar, por meio da plataforma do Portal de Compras do Governo Federal, com data base de abril de 2024, que o Estado do Paraná tem uma melhor integração com a nova plataforma, com 91,48% de adesão dos municípios ao “compras.gov.br”. Em seguida, vem Santa Catarina, com 79,66% de seus municípios aderidos ao novo portal. O Rio Grande do Sul tem um percentual bem menor, com 60,97% de seus municípios utilizando a plataforma do governo federal. Diante de tais aferições, visualiza-se, como solução à problemática da aplicação da nova lei, que a adesão dos municípios restantes seja efetivada, como passo fundamental para o avanço de uma agenda ambiental ampla.

Com relação ao desenvolvimento inovador, em atendimento ao dever de publicidade e transparência, o governo federal criou a plataforma eletrônica chamada Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP, que divulga todas as operações de compras e contratações governamentais, além de informações dos contratos celebrados pela Administração Pública (DIAS, 2021), de acesso livre.

No que se refere à organização, a Nova Lei de Licitações e Contratos estabeleceu fases bem definidas do processo licitatório e da execução contratual, compostas por etapas e documentos específicos, conforme evidenciado na Figura 2. Os Agentes Públicos foram igualmente definidos, pormenorizando as funções essenciais à execução da nova legislação, com o indicativo de designação por gestão por competências.

Figura 2: Fases das Contratações Públicas

Fonte: Fonte: elaboração própria

A Lei nº 14.133/2021 instiga, também, com os seus elementos, o contexto da responsabilidade da Alta Administração e da necessidade de profissionalização dos recursos (MATOS; ALVES; AMORIN, 2023), trazendo componentes sobre Governança, Planejamento Estratégico, Gestão de Riscos e Controles Internos, algo incipiente no antigo regime geral de contratações da Administração Pública, regulado pela Lei nº 8.666/1993.

A Autoridade Competente do processo, designada pelo órgão, exerce, na nova lei, funções mais complexas do que apenas deliberar e aprovar atos. Novas incumbências são definidas como zelar pelo alinhamento do Plano de Contratações Anual da Unidade Administrativa com o Planejamento da Administração do Órgão. Bem como cuidar do gerenciamento das contratações, e cabo a cabo, e adotar práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo (BRASIL, 2021), em todas as fases do processo, o que vai ao encontro dos autores:

Evidentemente, por mais qualificado que seja, um esforço de planejamento estratégico nunca está livre de riscos. Os atores encarregados devem estar atentos a isso. Para que a execução daquilo que foi planejado ocorra de forma adequada, é fundamental monitorar as forças internas e externas à organização e avaliar, sistematicamente, as tendências e os riscos, de modo que sejam feitos os ajustes necessários no plano, garantindo o seu sucesso. (SERAFIM; ATVARS, 2020, p. 37)

Ainda no contexto da Autoridade Competente, embora a Nova Lei de Licitações e Contratos ainda se estruture em um grau de formalismo rígido, assemelhando à Lei nº 8.666/1993, ela trouxe uma série de elementos de poder de escolha, sobretudo na fase preparatória do processo licitatório, o que pode ser descrito da seguinte forma:

O ato administrativo discricionário (ou poder discricionário), por sua vez, seria aquele que confere à autoridade, entre diversas opções, a possibilidade de, a partir do juízo de conveniência e oportunidade (mérito administrativo), escolher a que se mostre mais adequada diante de determinado caso concreto. Vale dizer, há margem decisória, a depender da situação em que o gestor se encontre. (DIAS, 2021, p. 87)

Os elementos de discricionariedade trazidos pela atual legislação de contratações públicas conferem ao gestor, por conseguinte, o potencial de utilização do processo licitatório como ferramenta de desenvolvimento socioambiental, em comparação ao antigo ordenamento jurídico, como veremos na próxima seção.

**Gestão, Governança e Desenvolvimento socioambiental**

A Nova Lei de Licitações e Contratos trouxe uma série de elementos novos ou reestruturados sobre temas que envolvem a gestão e o desenvolvimento socioambiental. O novo ordenamento jurídico trouxe elementos inovadores no que se refere à Governança das contratações públicas, em consonância com a Sustentabilidade, algo inexistente até então (CADER; VILLAC, 2022).

No que se refere à Gestão, é possível destacar a compilação de princípios da administração pública e das contratações públicas, citados no Art. 5º da nova lei, que se configuram em norteadores explícitos para gestores e agentes da administração, além do indicativo da necessidade de gestão por competências, de assessoramento jurídico e de controles da gestão (BRASIL, 2021).

No campo das inovações da nova lei, verifica-se que a Governança, antes inexistente na Lei nº 8.666/1993, toma lugar de destaque e se torna elemento essencial no contexto das contratações públicas. A responsabilidade da Alta Administração, as funções de avaliar, direcionar e monitorar, a garantia da ampla transparência, o aprimoramento de critérios de eficiência, eficácia e efetividade e a utilização de tecnologia para permitir a integração entre as esferas da administração, órgãos e entidades públicas, bem como, entre os cidadãos e a administração – Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP, são, por exemplo, elementos que oportunizar a institucionalização da governança dentro das estruturas de funcionamento da administração pública, modificando a gestão por meio de seus mecanismos (BRASIL, 2020).

O desenvolvimento socioambiental, por sua vez, passa a ser objetivo das contratações públicas, distribuídos em diversos artigos da nova lei (BRASIL, 2021). A Responsabilidade Social Corporativa (RSC) e a Responsabilidade Socioambiental (RSA) aparecem estruturadas em várias nuances de aplicação, todas envolvendo, como se sugere, a ética, a preocupação genuína com a coletividade, visando à preservação socioambiental (BARCAUI, 2017).

A exigência de padrões de qualidade de produtos e serviços, a verificação de processos produtivos, de responsabilidade social, a equidade entre homens e mulheres, a reserva de vagas para mulheres vítimas de violência, a mitigação de impactos ambientais, a apresentação de certificações diversas, de licenciamento ambiental, de coleta e destinação de resíduos, de normas técnicas e os diversos critérios de margem de preferência e de desempate são elementos que oportunizam várias capacidades aos gestores públicos, por meio dos seus processos de aquisições de bens e contratações de serviços (BRASIL, 2021).

No aspecto do desenvolvimento nacional, a nova lei proporciona, ainda, as possibilidades de priorização de produtos e serviços nacionais, a aquisição de insumos estratégicos de saúde, o fomento da pesquisa e do desenvolvimento tecnológico e sustentável e o desenvolvimento territorial regional, com a preferência por empresas locais (BRASIL, 2021).

A pesquisa realizada por este estudo identificou os critérios de gestão, governança e desenvolvimento socioambiental contidos na Nova Lei de Licitações e Contratos, conforme apresenta o Quadro 1, classificando-os por tema, citando o amparo e descrevendo, de forma resumida, a aplicação de cada critério, de maneira a demonstrar as capacidades trazidas pela Lei nº 14.133/2021.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **TEMA** | **LEI Nº 14.133/2021** | **DESCRIÇÃO SUSCINTA DOS CRITÉRIOS** |
| **Gestão** | Art. 5º | Princípios na aplicação da Lei |
| Art. 7º | Gestão por competências |
| Art. 18 | Planejamento das contratações |
| Art. 169, “I” | Gestão por competências |
| Art. 169, “II” | Assessoramento da gestão |
| Art. 169, “III” | Controle da gestão |
| **Governança** | Art. 11, Parágrafo único | Alta Administração e Governança (avaliar, direcionar e monitorar) |
| Art. 23, § 1º, “I” | Transparência (consulta de preços) |
| Art. 37, “III” | Transparência (critério desempenho) |
| Art. 54 | Transparência (publicidade Edital) |
| Art. 87 | Transparência (cadastro unificado) |
| Art. 88, § 4º | Transparência (critério desempenho) |
| Art. 94 | Transparência (contratos) |
| Art. 169, § 1º | Implementação (Alta Administração) |
| Art. 174 | Transparência (utilizar o PNCP) |
| Art. 175 | Transparência (complemento) |
| Art. 176 | Transparência (municípios pequenos) |
| **Desenvolvimento socioambiental** | Art. 5º | Desenvolvimento nacional (princípio) |
| Art. 11, “IV” | Inovação e desenvolvimento nacional sustentável (objetivo) |
| Art. 17, § 6º, | Certificação INMETRO (qualidade) |
| Art. 18, § 1º, “XII” | Impactos ambientais (mitigação) |
| Art. 25, § 6º | Licenciamento ambiental (prioridade) |
| Art. 25, § 9º, “I” | Reserva de vagas (mulheres) |
| Art. 26, “I” | Margem de preferência (produtos e serviços nacionais) |
| Art. 26, “II” | Margem de preferência (produtos reciclados, recicláveis e biodegradáveis) |
| Art. 26, § 2º | Margem de preferência (produtos e serviços nacionais, resultante de inovação tecnológica no Brasil) |
| Art. 42, “I” | Padronização ABNT (qualidade) |
| Art. 42, “III” | Certificação da conformidade do produto ou fabricação (qualidade) |
| Art. 42, § 1º | Certificação CONMETRO (qualidade) |
| Art. 60, “III” | Critério de desempate entre licitantes (equidade entre homens e mulheres) |
| Art. 60, “IV” | Critério de desempate entre licitantes (programa de integridade) |
| Art. 60, § 1º, “I” | Critério de preferência (empresa estabelecida no território regional) |
| Art. 60, § 1º, “II” | Critério de preferência (empresa brasileira) |
| Art. 60, § 1º, “III” | Critério de preferência (empresa que invista em pesquisa no Brasil) |
| Art. 60, § 1º, “IV” | Critério de preferência (empresa que comprove prática de mitigação) |
| Art. 74, “III”, “h” | Contratação de serviço técnico especializado (controle de qualidade e tecnológico e monitoramento de parâmetros de obras e meio ambiente) |
| Art. 75, “IV”, “j” | Contratação de serviço especializado (coleta e destinação de resíduos) |
| Art. 75, “XV” | Contratação de serviço especializado (atividades de ensino e estímulo à inovação e recuperação social) |
| Art. 75, “XVI” | Aquisição especializada de insumos estratégicos para saúde |
| Art. 144 | Remuneração variável em obras e serviços de engenharia, com base em metas, padrões de qualidade, critérios de sustentabilidade ambiental |

Quadro 1: Elementos de Gestão, Governança e Desenvolvimento socioambiental da Lei nº 14.133/2021

“Esses princípios e valores ligados à responsabilidade social e corporativa influenciam a confiabilidade, o crédito e o incremento da reputação das organizações, independente do porte, segmento ou natureza jurídica [...] (BARCAUI, 2017, p. 223). Outrossim, os critérios apresentados representam inovações para a administração pública brasileira, porque colocam as contratações públicas no radar do aperfeiçoamento da gestão, para gerar melhores resultados para realizar o bem comum nos territórios (BRASIL, 2020), por meio da União, dos Estados e dos Municípios, que são os executores da Nova Lei de Licitações e Contratos.

**O apoio governamental**

A Administração Pública, numa abordagem burocrática, é entendida como o meio pelo qual a efetividade do poder do Estado se faz presente (PEREIRA, 2009), sendo necessária a combinação de princípios gerenciais e burocráticos para que a referida presença viabilize a eficiência com orientação ao cidadão e para a obtenção de resultados a partir da gestão gerencial (PEREIRA; SPINK, 2006).

Se a Gestão Pública é atribuição da Administração Pública, para viabilizar resultados, como função realizadora, acima da gestão se encontra a Governança, como função direcionadora, responsável por estabelecer a direção a ser tomada (CADER; VILLAC, 2022).

Diante de tais elementos, com base na Teoria da Agência, é possível estabelecer que somente a Alta Administração é capaz de definir regras, fomentar culturas e valores, selecionar projetos e programas com o foco no bem-estar da sociedade (CADER; VILLAC, 2022), no âmbito de atuação das organizações públicas, em qualquer esfera.

Em se tratando de Governança, como vertente principal do apoio governamental para a promoção de iniciativas organizacionais, em um contexto amplo de funções, tem-se que:

[...] a Governança organizacional aplicada aos Órgãos e Entidades públicas é o sistema que, em harmonia com as normas e princípios vigentes e preservando o interesse público-social, assegura às partes interessadas o governo e o direcionamento estratégico da sua instituição, o monitoramento e controle do desempenho da administração, o gerenciamento dos riscos, a busca e avaliação dos resultados, a garantia de transparência e *accountability*, e a responsabilização dos agentes com poder de decisão. (PALUDO; OLIVEIRA, 2021, p. 26)

Frente ao aspecto essencial do tema do presente estudo, no que se refere ao desenvolvimento socioambiental, Cader e Villac (2022, p.143) asseveram que “a inovação sustentável geralmente exige mudanças nas diversas dimensões dos modelos de negócio, em que a proposição, a captura e a criação de valores estão em consonância com a ótica do *Triple Bottom Line* – TBL”, adicionando a sustentabilidade como componente basilar da gestão organizacional (BRASIL, 2020).

Ora, se “[...] a busca do elo entre a governança e a sustentabilidade tem como elemento basilar a atuação das lideranças no contexto das organizações” (CADER; VILLAC, 2022, p. 144), é possível afirmar que sem o estabelecimento da Boa Governança, as práticas de gestão com vistas à sustentabilidade ficam restritas à matéria legal, sem o direcionamento necessário para o planejamento, a execução e o controle (BRASIL, 2020) necessários para o atingimento do desenvolvimento socioambiental.

Com base na abordagem metodológica utilizada no presente trabalho, foi possível identificar a falta de políticas públicas claras e específicas sobre a sustentabilidade nos processos licitatórios nos três Estados da região Sul do país, demonstrando baixo estágio de maturidade organizacional no tema (MAIA; TSUNODA, 2023).

Os Planos Plurianuais - PPA vigentes, observados nos territórios objetos de pesquisa, possuem agendas ambientais, mas pecam no tratamento da sustentabilidade na execução dos objetivos gerais dos programas de governo, traduzidos em projetos e processos de contratações de serviços e de aquisições de bens.

Em consonância com o avanço apresentado pela publicação da Portaria SEGES/ME Nº 8.678, de 19 de julho de 2021, que “[...] dispõe sobre a governança das contratações públicas no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional” (BRASIL, 2021), e em contraponto ao observado nos estados mencionados, o PPA vigente do Governo Federal aponta, de maneira explícita, para a necessidade de objetivar o fortalecimento das capacidades do Estado por meio da indução de políticas estratégicas de compras e parcerias governamentais, de maneira a proporcionar o desenvolvimento socioambiental (BRASIL, 2023).

Cabe destacar, ainda, na esfera federal, a Portaria SEGES/MGI Nº 5.376, de 14 de setembro de 2023, que institui “[...] o Caderno de Logística do Plano Diretor de Logística Sustentável - PLS, disponível no Portal de Compras do Governo Federal (gov.br/compras), como modelo de referência a ser utilizado pelos órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, consoante prevê o art. 7º da Portaria Seges/ME nº 8.678, de 19 de julho de 2021” (BRASIL, 2023).

Diante de tais evidências, tem-se a necessidade de introdução de políticas sustentáveis de compras e contratações nos planos de governo dos estados analisados, como norteador dos projetos e dos processos, bem como indutor das mesmas práticas nos municípios componentes, em alinhamento com o Governo Federal.

1. Conclusão

A temática das contratações públicas ganhou uma dimensão que vai além da aquisição de bens e produtos e da contratação de serviços e de obras com a publicação da Lei nº 14.133/2021, abarcando responsabilidades mais amplas em seu bojo de atuação, com aplicação mediante a observação de princípios tradicionais da administração pública e no desenvolvimento nacional sustentável (BRASIL, 2021).

Nesse contexto, o presente trabalho evidencia a indissociabilidade entre Governança e Sustentabilidade, mediante uma noção de transversalidade dos temas, traduzida pelo desenvolvimento de uma visão sistêmica do assunto (CADER; VILLAC, 2022), haja vista os temas dialogarem entre si para o seu fortalecimento.

Em consonância com a Governança, em que pese a importância da Alta Administração, mediante a aplicabilidade evidenciada, vê-se que o apoio governamental é peça fundamental da engrenagem do assunto - em uníssono – desde a União, passando pelos Estados e chegando aos Municípios. “Nesse contexto, pode-se considerar que as lideranças têm papel fundamental no fortalecimento da governança e na perspectiva da sustentabilidade” (CADER; VILLAC, 2022, p. 146).

“É clara a necessidade de alinhamento da estratégia dos entes federativos (e seus órgãos e entidades) com os planos governamentais, como os planos plurianuais, nacionais e setoriais, pois a entrega de resultados depende de que esses entes trabalhem na mesma direção (alinhamento). (Brasil, 2020, p. 21)

A Nova Lei de Licitações e Contratos é, em si mesma, uma peça de Governança alicerçada nos princípios citados em seu Art. 5º, e a utilização de seus conceitos farão dela importante ferramenta de gestão e desenvolvimento socioambiental. O modo pelo qual a sua utilização surtirá o aperfeiçoamento esperado se dá pela adoção dos artigos da lei evidenciados neste estudo, pela adesão à plataforma “Compras.gov.br” e pela utilização do Portal Nacional de Contratações Públicas.

No que se refere à adoção dos conceitos pela Gestão, cabem aos órgãos e unidades administrativas aplicarem o que a Lei nº 14.133/2021 recomenda: 1. Identificar, nomear e gerir os profissionais mais capacitados e habilitados para as funções de acordo com as fases das contratações públicas; 2. Planejar as contratações por meio da confecção do Plano de Contratações anual (módulo do Compras.gov.br); 3. Submeter os processos ao assessoramento jurídico e seguir as recomendações decorrentes; 4. Aplicar controles de gestão (gestão de riscos, segregação de funções, *check-list*, conformidade de registros, auditoria interna).

No âmbito da Governança, a Nova Lei de Licitações define a Alta Administração como responsável por avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos (BRASIL, 2021). Não é uma escolha de gestão, e sim, um dever. A implementação das práticas contidas no Art. 169, de forma contínua e permanente, subordinadas ao controle social (BRASIL, 2021), promoverão mudanças importantes de gestão, principalmente em relação à preocupação com a qualidade do processo decisório e com a sua efetividade (BRASIL, 2020).

Enquanto ferramenta para o desenvolvimento socioambiental, a NLLC oferece opções à discricionariedade dos gestores, conforme os amparos legais evidenciados no Quadro nº 1. A Fase Preparatória do processo licitatório, demonstrada na Figura nº 2, é o momento em que a administração fará uso dos critérios de sustentabilidade, na estruturação do Estudo Técnico Preliminar (ETP), do Documento de Formalização da Demanda (DFD) do Termo de Referência (TR) e das minutas do Edital e do Termo de Contrato.

Deste modo, em conclusão, cabe destacar que este trabalho cumpriu o objetivo de propor soluções de gestão de compras e contratações sustentáveis, mediante os achados objetivos na Lei nº 14.133/2021, demonstrados pelos temas basilares de Gestão, Governança e Desenvolvimento Socioambiental, para utilização pelos órgãos e unidades administrativas públicas, nos territórios, em linha com uma reestruturação procedimental, como forma de equilibrar e alinhar as relações entre o agente e o principal, caracterizado este último pelo povo beneficiário dos atos da Administração, e os agentes, representados pelos agentes da administração.

Por fim, deve-se reconhecer que o assunto é denso e oportuniza novas explorações de aplicabilidades, pela utilização dos dispositivos da Nova Lei de Licitações e Contratos e das normas, portarias e jurisprudências decorrentes, bem como, a melhor compreensão do envolvimento da Alta Administração, sobretudo, em reconhecimento à importância que as práticas de governança afetam o desempenho das organizações (MAIA; TSUNODA, 2023).

**Referências**

BARCAUI, André Baptista. *Fundamentos Técnicos da Administração.* São Paulo: Editora Senac, 2017.

BRASIL. Advocacia-Geral da União (AGU). Consultoria-Geral da União. *Guia Nacional de Contratações Sustentáveis. 6ª ed.* Brasília, DF: AGU, 2023.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. Secretaria de Gestão e Inovação. Diretoria de Normas e Sistemas/SEGES/MGI. *Plano diretor de logística sustentável*. Brasília, DF: 2024.

BRASIL. *Portaria SEGES/ME Nº 8.678, de 19 de julho de 2021. Dispõe sobre a governança das contratações públicas no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional*. Diário Oficial da União, Brasília, DF: 2021.

BRASIL. Presidência da República. *Lei nº 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: 1993.

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

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

BRASIL. Tribunal de Contas de União. *Referencial Básico de Governança Organizacional para organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU 3. Ed.* Brasília, DF: TCU, 2020.

CADER, Renato; VILLAC, Teresa. *Governança e sustentabilidade*. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

DIAS, Maria Tereza Fonseca. *Governança nas contratações públicas contemporâneas: (de acordo com a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos – Lei nº 14.133/2021)*. São Paulo: Dialética, 2021.

FARIA, Graice Hobold. *Indicadores de eficiência do pregão eletrônico: um estudo em uma universidade pública federal.* São Paulo: Dialética, 2022.

MAIA, Marcelo; TSUNODA, Denise Fukumi. *Modelo de Maturidade para Governança Corporativa*. Curitiba: CRV, 2023.

MATOS, Marilene Carneiros; ALVES, Felipe Dalenogare; AMORIN, Rafael Amorin de (Org). *Nova Lei de Licitações e Contratos: Lei nº 14.133/2021: debates, perspectivas e desafios*. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2023.

PALUDO, Augustinho Vicente; OLIVEIRA, Antonio Gonçalves. *Governança organizacional pública e planejamento estratégico: para órgãos e entidades públicas*. Indaiatuba: Foco, 2021.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *Construindo o Estado republicano: democracia e reforma da gestão pública*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter Kevin. *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

SERAFIM, Milena Pavan; ATVARS, Teresa Dib Zambon (Org). *Planejamento e Gestão Estratégica no Setor Público*. Campinas: Unicamp, 2020.

1. Professor do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública, na Universidade Tecnológica Federal do Paraná – UTFPR, em Curitiba/PR, Brasil. E-mail: “agoliveira@utfpr.edu.br”. [↑](#footnote-ref-1)
2. Mestrando em Planejamento e Governança Pública, na Universidade Tecnológica Federal do Paraná – UTFPR, em Curitiba/PR, Brasil. E-mail: “fabiano.angeli@hotmail.com”. [↑](#footnote-ref-2)