

**UNIVERSIDADE DE SANTA CRUZ DO SUL – UNISC
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO – MESTRADO E DOUTORADO
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO EM DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS
LINHA DE PESQUISA POLÍTICAS PÚBLICAS DE INCLUSÃO SOCIAL**

Alice Wisniewski

**A SUSTENTABILIDADE NAS LICITAÇÕES E CONTRATOS MUNICIPAIS:
LIMITES E POSSIBILIDADES FRENTE À NOVA LEI DE LICITAÇÕES**

Santa Cruz do Sul
2024

CIP - Catalogação na Publicação

Wisniewski, Alice

A SUSTENTABILIDADE NAS LICITAÇÕES E CONTRATOS MUNICIPAIS:
LIMITES E POSSIBILIDADES FRENTE À NOVA LEI DE LICITAÇÕES / Alice
Wisniewski. – 2024.

141 f. ; 0 cm.

Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Santa Cruz
do Sul, 2024.

Orientação: Prof. Dr. Ricardo Hermany.

1. Gestão local. 2. Licitações sustentáveis. 3. Nova lei de
licitações e contratos. 4. Sustentabilidade . I. Hermany,
Ricardo. II. Título.

Alice Wisniewski

**A SUSTENTABILIDADE NAS LICITAÇÕES E CONTRATOS MUNICIPAIS:
LIMITES E POSSIBILIDADES FRENTE À NOVA LEI DE LICITAÇÕES**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Direito – Mestrado e Doutorado – na Área de Concentração em Demanda Sociais e Política Públicas, Linha de Pesquisa Políticas Públicas de Inclusão Social da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Professor Pós-Dr. Ricardo Hermany

Santa Cruz do Sul

2024

Alice Wisniewski

**A SUSTENTABILIDADE NAS LICITAÇÕES E CONTRATOS MUNICIPAIS:
LIMITES E POSSIBILIDADES FRENTE À NOVA LEI DE LICITAÇÕES**

Esta dissertação foi submetida ao Programa de Pós-graduação em Direito – Mestrado e Doutorado; Área de Concentração Direitos Sociais e Políticas Públicas; Linha de Pesquisa Políticas Públicas de Inclusão Social, da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito.

Professor Pós-Dr. Ricardo Hermany
Orientador (UNISC – Brasil)

Prof. Examinador 1: Prof. Dra. Denise Friederich
(UNISC – Brasil)

Prof. Examinador 2: Prof. Dr. Martín Haeblerlin
(UniRitter – Brasil)

Santa Cruz do Sul
2024

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, à CAPES e ao meu orientador, Ricardo Hermany. A todos os demais professores que me inspiraram e deram um novo compasso à minha caminhada acadêmica, na pessoa de Caroline Müller Bitencourt e Guilherme Estima Giacobbo. Em diferentes circunstâncias, sem interesse, sem obrigação e sem laços prévios, sempre me estenderam a mão e nunca disseram um não. Uma leitura, uma indicação de livro, um conselho, um desabafo, uma revisão. Vocês, de fato, inspiram.

Aos meus colegas de mestrado e equipe da Secretaria do PPGD da UNISC: dizem que a jornada acadêmica é sempre solitária. É verdade. Mas meus sorrisos e lágrimas, durante o percurso, foram compartilhados em muitos momentos com pessoas muito, muito especiais. Não seria a mesma coisa se fosse diferente, porque a verdade é que não existe caminho belo se não é compartilhado.

Por fim, ao meu melhor amigo, futuro marido e amor da vida toda, Bertholdo Hettwer Lawall. Compartilhar sonhos e lutar batalhas que não são nossas, não são características que podemos atribuir a qualquer um. A você, eu posso. Minha vida seria infinitamente menos colorida se meus sonhos fossem apenas meus. E que venham os próximos.

RESUMO

Tem-se como tema da presente dissertação a sustentabilidade e as contratações públicas municipais frente à Lei Federal nº 14.131/2021 - nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC). De forma delimitada, busca-se analisar a sustentabilidade dos contratos municipais diante das inovações trazidas pela nova Lei de Licitações e a efetivação do princípio da sustentabilidade na gestão local, a partir da análise empírica das licitações realizadas nos Municípios do Rio Grande do Sul, Brasil, no período compreendido entre 1º de abril de 2021 a 1º de outubro de 2023, a partir parâmetros predefinidos, extraídos da própria NLLC. O problema da pesquisa evidencia-se no seguinte questionamento: com base na pesquisa realizada no Portal de Compras Nacional, entre os períodos de abril de 2021 a outubro de 2023, é possível afirmar que os municípios abrangidos na pesquisa estão aplicando a contratação pública sustentável a partir das diretrizes da nova Lei de Licitações? A principal hipótese, negativa, indica que, de acordo com os parâmetros analisados, os municípios abrangidos na pesquisa não estão aplicando a contratação pública sustentável a partir das diretrizes da NLLC. Buscando responder ao problema de pesquisa, adotaram-se três objetivos específicos, que correspondem ao segundo, terceiro e quarto capítulo. Inicialmente, busca-se realizar, no segundo a exploração do tratamento da sustentabilidade multidimensional no ordenamento jurídico brasileiro. Já no terceiro capítulo, adentra-se especificamente na análise do regime licitatório brasileiro, especificamente à luz da Lei Federal nº 14.133/2021. No quarto capítulo, tem-se como objetivo principal a exploração da forma como a contratação pública pode se configurar como uma ferramenta eficaz para promover a sustentabilidade em âmbito local, a partir da análise empírica das licitações públicas no estado do Rio Grande do Sul, realizadas sob a égide da Lei Federal nº 14.133/2021. O presente trabalho vincula-se à linha de pesquisa Políticas Públicas de Inclusão Social, uma vez que tem como tema central a articulação de políticas públicas para a efetivação do princípio da sustentabilidade na gestão local. Por analisar a promoção da sustentabilidade em âmbito local e o papel do Município como agente indutor do desenvolvimento sustentável local, dialoga diretamente com o atual Projeto de Pesquisa do Professor orientador, Dr. Ricardo Hermany, intitulado “As potencialidades do Federalismo cooperativo face às assimetrias do poder local brasileiro – Etapa II”. Será empregado na pesquisa o método de abordagem hipotético-dedutivo, valendo-se da pesquisa doutrinária e analítica. Conclui-se que a aplicação da contratação pública sustentável, em conformidade com a nova Lei de Licitações, ainda enfrenta desafios significativos nos Municípios do Rio Grande do Sul. A pesquisa revela a necessidade de esforços contínuos e coordenados para transformar as licitações sustentáveis em uma realidade concreta em todas as esferas governamentais, a fim de alcançar os objetivos de uma gestão pública verdadeiramente sustentável.

Palavras-chaves: Gestão local; Licitações sustentáveis; Nova lei de licitações e contratos; Sustentabilidade.

ABSTRACT

The theme of this dissertation is sustainability and municipal public procurement in the face of Federal Law No. 14.131/2021 - the new Bidding and Contracts Law (NLLC). The aim is to analyze the sustainability of municipal contracts in light of the innovations brought about by the new Bidding Law and the implementation of the principle of sustainability in local management, based on an empirical analysis of the bids carried out in the municipalities of Rio Grande do Sul, Brazil, between April 1, 2021 and October 1, 2023, based on predefined parameters taken from the NLLC itself. The research problem can be seen in the following question: based on the research carried out on the National Procurement Portal, between the periods April 2021 to October 2023, is it possible to say that the municipalities covered by the research are applying sustainable public procurement based on the guidelines of the new Procurement Law? The main premise, negative, indicates that, according to the parameters analyzed, the municipalities covered in the research are not applying sustainable public procurement based on the guidelines of the NLLC. In order to answer the research problem, three specific objectives were adopted, which correspond to the second, third and fourth chapters. The second chapter explores the treatment of multidimensional sustainability in the Brazilian legal system. In the third chapter, we look specifically at the Brazilian bidding system, specifically in the light of Federal Law 14.133/2021. The main objective of the fourth chapter is to explore how public procurement can be configured as an effective tool for promoting sustainability at the local level, based on an empirical analysis of public tenders in the state of Rio Grande do Sul, carried out under the aegis of Federal Law No. 14,133/2021. This work is linked to the line of research Public Policies for Social Inclusion, since its central theme is the articulation of public policies for the realization of the principle of sustainability in local management. By analyzing the promotion of sustainability at the local level and the role of the municipality as an agent for inducing local sustainable development, it is in direct dialogue with the current research project of the supervising professor, Dr. Ricardo Hermany, entitled "The potential of cooperative federalism in the face of the asymmetries of Brazilian local power - Stage II". The research will use a hypothetical-deductive approach, drawing on doctrinal and analytical research. The conclusion is that the application of sustainable public procurement, in accordance with the new Bidding Law, still faces significant challenges in the municipalities of Rio Grande do Sul. The research reveals the need for continuous and coordinated efforts to turn sustainable procurement into a concrete reality in all spheres of government, in order to achieve the goals of truly sustainable public management.

Keywords: Local management; New law on tenders and contracts; Sustainable tenders; Sustainability.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: parâmetros de análise de licitações e contratos sustentáveis de acordo com a NLLC	108
Quadro 2: classificação dos parâmetros de análise em relação à classificação das dimensões da sustentabilidade	110
Quadro 3: editais e Avisos de Contratações analisados	113
Quadro 4: contratos analisados.....	114
Quadro 5: contratos feitos por dispensa e inexigibilidade de licitações.....	115

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 O TRATAMENTO CONSTITUCIONAL E INFRACONSTITUCIONAL DA SUSTENTABILIDADE NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO.....	15
2.1 A sustentabilidade como princípio constitucional multidimensional.....	16
2.2 A garantia da sustentabilidade no ordenamento jurídico infraconstitucional	28
2.3 A Administração Pública e a sustentabilidade: premissas de um Estado sustentável.....	33
3 A NOVA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS (LEI FEDERAL Nº 14.133/2021): ALTERAÇÕES, AVANÇOS E DESAFIOS PARA SUA IMPLEMENTAÇÃO.....	44
3.1 O regime jurídico das compras públicas no cenário brasileiro: conceituações, evolução legislativa, competência para legislar e contexto de promulgação da Lei Federal nº 14.133/2021	45
3.2 As mudanças promovidas pela Lei Federal nº 14.133/2021: desafios e avanços em relação à Lei Federal nº 8.666/1993	57
3.3 Os obstáculos da nova Lei de Licitações nos municípios brasileiros: as características da municipalidade no Brasil que apresentam desafio à implementação da Lei nº 14.133/2021.....	74
4 AS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS NO ÂMBITO LOCAL A PARTIR DE UMA PESQUISA ANALÍTICA DE LICITAÇÕES MUNICIPAIS.....	80
4.1 Políticas Públicas em âmbito local: o papel do Município enquanto agente fomentador de políticas locais.....	80
4.2 A contratação pública como instrumento de política pública alinhado à noção de sustentabilidade sob a perspectiva da Constituição Federal de 1988	94
4.3 A avaliações das licitações públicas de municípios do Rio Grande do Sul sob a perspectiva da sustentabilidade da contratação: o que revelou a pesquisa empírica.....	105

4.3.1 Metodologia de análise das licitações nos municípios gaúchos: do Portal Nacional de Compras Públicas aos parâmetros de busca e avaliação.....	106
4.3.2 Análise quantitativa e qualitativa dos critérios sustentáveis utilizados nas licitações feitas por Municípios gaúchos de acordo com a Lei Federal nº 14.133/2021: discussões e resultados.....	112
5 CONCLUSÃO	122
REFERÊNCIAS.....	132

1 INTRODUÇÃO

A sustentabilidade abrange um conceito que engloba diferentes dimensões e que necessita ser compreendido por meio de investigação conceitual e crítica, considerando a importância do desenvolvimento sustentável e os crescentes movimentos nacionais e internacionais que buscam a inserção de uma agenda sustentável em todas as esferas institucionais, públicas e privadas. Mais do que uma tendência, as políticas de sustentabilidade estão atualmente previstas em diversos diplomas legais, como ocorreu no advento da Lei Federal nº 14.133/2021 – nova Lei de Licitações e Contratos - que elencou a sustentabilidade como um dos princípios a serem considerados em sua aplicação. O diploma legal também trouxe, em diversas oportunidades, a necessidade de que sejam observados critérios de sustentabilidade nas compras públicas (como, por exemplo, o estabelecimento de preferência para bens reciclados, recicláveis ou biodegradáveis).

Todavia, a mera existência da previsão legal pode não se mostrar uma medida efetiva que contribua, de fato, para que as compras públicas sejam efetivamente um instrumento de política pública de sustentabilidade. Assim, mostra-se imprescindível a realização de estudo que permita a análise a respeito de como tem ocorrido a aplicação do princípio da sustentabilidade nos contratos firmados pela Administração Pública, tendo como pressuposto que as compras públicas são elementos indutores de política de sustentabilidade. Se direciona a pesquisa ao âmbito dos governos locais, por ser a instância mais próxima do cidadão e, dessa forma, mais interessada na efetividade do desenvolvimento sustentável local e mais capaz de promover a participação social.

Tem-se como tema da presente dissertação a sustentabilidade e as contratações públicas municipais frente à nova Lei de Licitações. De forma delimitada, busca-se analisar a sustentabilidade dos contratos municipais diante das inovações trazidas pela nova Lei de Licitações e a efetivação do princípio da sustentabilidade na gestão local, a partir da análise empírica das licitações realizadas nos Municípios do Rio Grande do Sul, Brasil, no período compreendido entre abril de 2021 (data de publicação da nova Lei de Licitações e Contratos) a setembro de 2023 (data de fechamento da pesquisa), a partir parâmetros predefinidos, extraídos da própria Lei Federal nº 14.133/2021.

O problema da pesquisa evidencia-se no seguinte questionamento: com base na pesquisa realizada no Portal de Compras Nacional, entre os períodos de abril de 2021 a setembro de 2023, é possível afirmar, a partir dos parâmetros analisados, que os municípios abrangidos na pesquisa estão aplicando a contratação pública sustentável a partir das diretrizes da nova Lei de Licitações?

A principal hipótese, negativa, indica que, de acordo com os parâmetros analisados, os municípios abrangidos na pesquisa não estão aplicando a contratação pública sustentável a partir das diretrizes da NLLC. A segunda hipótese, todavia, é de que há, efetivamente, a aplicação de critérios sustentáveis nas licitações e contratos realizados por municípios do Rio Grande do Sul sob a égide da NLLC.

O objetivo principal refere-se, assim, à análise, a partir do Portal Nacional de Compras Públicas, da efetivação da sustentabilidade nas licitações e contratos públicos municipais. Buscando responder ao problema de pesquisa, adotaram-se três objetivos específicos, que correspondem ao segundo, terceiro e quarto capítulo.

Inicialmente, busca-se realizar, no segundo capítulo, a exploração do tratamento da sustentabilidade no ordenamento jurídico brasileiro, reconhecendo sua natureza multidimensional e complexa, juntamente com as implicações abrangentes que envolve. Pretende-se examinar a sustentabilidade como princípio constitucional multidimensional, buscando estender a compreensão tradicional da sustentabilidade além do conhecido tripé ambiental, social e econômico.

Ainda, busca-se concentrar na análise das garantias de sustentabilidade presentes no ordenamento jurídico infraconstitucional, a fim de analisar como as leis e normas que regulam atividades econômicas, sociais e ambientais abordam a questão da sustentabilidade. Ainda, direciona-se a atenção para a Administração Pública e sua relação com a sustentabilidade e de que forma o Estado pode operar de maneira sustentável.

Já no terceiro capítulo, adentra-se especificamente na análise do regime licitatório brasileiro, especificamente à luz da Lei Federal nº 14.133/2021, que instituiu a Nova Lei de Licitações e Contratos. Esta análise foca nas mudanças, progressos e desafios associados à implementação da nova legislação, com um foco particular na esfera municipal. Busca-se fornecer as contextualizações necessárias para compreender o regime jurídico das compras públicas dentro do ordenamento jurídico brasileiro, o que inclui a investigação das competências relacionadas a licitações e contratos, conceituação, evolução legislativa, o contexto que culminou na

promulgação da Lei Federal nº 14.133/2021 e as mudanças introduzidas pela Lei Federal nº 14.133/2021, comparando-as com as disposições estabelecidas pela Lei Federal nº 8.666/1993, que anteriormente regulava as licitações e contratos no Brasil.

No quarto capítulo, tem-se como objetivo principal a exploração do papel essencial desempenhado pelos municípios como agentes impulsionadores de políticas públicas e a forma como a contratação pública pode se configurar como uma ferramenta eficaz para promover a sustentabilidade em âmbito local. Para atingir esse propósito, é feita análise das premissas teóricas que fundamentam a construção de políticas públicas, investigando também o papel dos municípios na Constituição Federal de 1988, com o intuito de identificar as bases legais que conferem a essas unidades federativas um papel central na concretização das políticas públicas.

Busca-se avaliar, ainda, em como a contratação pública pode ser legitimamente considerada um veículo para a implementação de políticas públicas de sustentabilidade em âmbito local, a partir da análise empírica das licitações públicas no estado do Rio Grande do Sul, realizadas sob a égide da Lei Federal nº 14.133/2021. Essa análise tem como objetivo avaliar a efetiva sustentabilidade das contratações municipais na prática, a partir da aplicação dos critérios e diretrizes estabelecidos pela nova legislação.

A promoção da sustentabilidade é requisito para o desenvolvimento da sociedade e figura, assim, como elemento transformador da realidade social. O presente trabalho vincula-se, assim, à linha de pesquisa Políticas Públicas de Inclusão Social, uma vez que tem como tema central a articulação de políticas públicas para a efetivação do princípio da sustentabilidade na gestão local. Considerando que políticas públicas buscam a efetivação de direitos fundamentais e que precisam acompanhar as demandas sociais contemporâneas, justifica-se a presente pesquisa dentro da referida linha de pesquisa uma vez que a promoção da sustentabilidade é requisito para o desenvolvimento da sociedade e figura, assim, como elemento transformador da realidade social.

O tema da presente pesquisa relaciona-se também com o campo de produção científica até então desenvolvido pelo professor orientador, Dr. Ricardo Hermany, por sua atuação em importantes trabalhos voltados ao estudo das políticas públicas e poder local, especialmente no tocante à repartição de competência entre os entes federativos e a autonomia municipal. Sendo assim, considerando que o presente estudo analisa a promoção da sustentabilidade em âmbito local e o papel do Município

como agente indutor do desenvolvimento sustentável local, dialoga diretamente com o atual Projeto de Pesquisa do Professor orientador: “As potencialidades do Federalismo cooperativo face às assimetrias do poder local brasileiro – Etapa II”, e com as temáticas desenvolvidas no Grupo de Estudo “Gestão Local e Políticas Públicas”, vinculado ao CNPQ.

Será empregado na pesquisa o método de abordagem hipotético-dedutivo, valendo-se da pesquisa doutrinária e analítica, onde se utilizará também de dados referentes às contratações municipais publicadas no Rio Grande do Sul com o intuito de identificar se a Administração Pública emprega, de forma efetiva, critérios de sustentabilidade em suas licitações. Dessa forma, como método de procedimento, se utiliza o método analítico - por meio da análise dos contratos públicos no sítio eletrônico do Portal Nacional de Compras Públicas, no período compreendido entre abril de 2021 a setembro de 2023, de modo a verificar se as licitações e contratos municipais realizadas no Rio Grande do Sul, feitas com base na nova Lei de Licitações e Contratos, adotam ou não critérios de sustentabilidade para a realização das compras e demais contratos públicos, conforme parâmetros previamente estabelecidos (capítulo 4). Empregar-se-á também a pesquisa doutrinária, de maneira a trazer para a pesquisa um maior embasamento teórico, analisando-se as doutrinas que tratam do tema e também sua relação aos dados obtidos no Portal Nacional de Compras Públicas, utilizando-se como técnica de pesquisa a documentação indireta.

2 O TRATAMENTO CONSTITUCIONAL E INFRACONSTITUCIONAL DA SUSTENTABILIDADE NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

A sustentabilidade é um tema cada vez mais relevante na atualidade, tendo em vista a necessidade de se garantir a preservação do meio ambiente para as gerações presentes e futuras. O Brasil possui um rico ordenamento jurídico que trata da questão da sustentabilidade, em diversas esferas, constitucional, infraconstitucional e administrativa. O capítulo que se segue aborda o tratamento da sustentabilidade no ordenamento jurídico brasileiro, em seus diversos aspectos, buscando entender como essa temática é tratada de forma multidimensional, tendo em vista a complexidade e as implicações que envolvem a questão.

Para tanto, o capítulo se divide em três partes, cada uma delas abordando um aspecto específico do tema. A primeira parte trata da sustentabilidade como princípio constitucional multidimensional, buscando-se uma compreensão mais ampla e aprofundada da questão da sustentabilidade sob um panorama multidimensional, superando-se o tripé da sustentabilidade ambiental, social e econômica e adotando-se uma visão mais ampla que abrange também outras dimensões, como a ética e jurídico-política. Em seguida, a segunda parte do capítulo analisa a garantia da sustentabilidade no ordenamento jurídico infraconstitucional, ou seja, nas leis e normas que regulam as atividades econômicas, sociais e ambientais no país. Serão analisadas leis ambientais, leis de licitações e contratos, entre outras, buscando entender como elas abordam a questão da sustentabilidade e, na medida do possível, qual é a efetividade dessas normas na prática.

Por fim, a terceira parte do capítulo aborda a Administração Pública e a sustentabilidade, buscando entender quais são as premissas necessárias para que o Estado possa atuar de forma sustentável, seja por meio da implementação de políticas públicas, da fiscalização e controle das atividades econômicas e sociais, ou da adoção de práticas sustentáveis em suas próprias atividades e operações. Busca-se, a partir dos temas abordados na primeira e segunda partes, entender de que forma o Estado pode efetivar a sustentabilidade multidimensional especialmente no que tange às contratações públicas.

Espera-se que este capítulo possa contribuir para uma identificação de lacunas e desafios a serem enfrentados, bem como os caminhos para uma atuação mais efetiva do Estado e da sociedade em prol da preservação do meio ambiente e da

promoção de um desenvolvimento sustentável que considere as diferentes dimensões da sustentabilidade.

2.1 A sustentabilidade como princípio constitucional multidimensional

A sustentabilidade, embora possa ser considerada como um valor inerente às próprias raízes do ser humano (Bosselmann, 2015, p. 22), só passou a ser discutida como um valor jurídico de fato anos após a própria Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948. Nesse contexto, embora relacionada à própria natureza da existência humana, é um conceito relativamente novo cujo significado encontra-se em constante aprimoramento. O que se pretende, no presente item, é analisar a sustentabilidade como princípio, delimitando-se sua abrangência e evolução do conceito, especialmente em relação às suas diferentes dimensões, de acordo com a teoria de Juarez Freitas, complementada por outros autores que, na pesquisa, demonstram-se referências no assunto (Bosselmann, 2015; Veiga, 2010; Villac, 2020, et. al.). Busca-se, com isso, estabelecer uma base para que seja possível entender, em um segundo momento, de que forma o Estado (e em especial, os municípios), podem agir de forma a buscar a concretização de tal princípio em sua acepção multidimensional.

Propõe-se, assim, um conceito de sustentabilidade que abrange não apenas a seara ambiental e que não se relaciona apenas com as necessidades materiais de gerações presentes e futuras. De início, menciona-se que, embora sejam reconhecidas as diferenças, adota-se no estudo uma acepção de desenvolvimento sustentável como sendo o agir econômico que busque a efetivação da sustentabilidade. Partindo da premissa de que desenvolvimento e sustentabilidade são “não apenas compatíveis, mas se constituem mutuamente” (Freitas, 2019, p. 117), exploram-se os termos sustentabilidade e desenvolvimento sustentável não como conceitos ambíguos ou controvertidos, mas sim complementares, na medida em que o desenvolvimento sustentável busca nada mais do que a efetivação da sustentabilidade.

Inicialmente, referimos que a primeira previsão em relação à sustentabilidade ambiental foi trazida pela Declaração de Estocolmo de 1972 (anos após a Declaração Universal dos Direitos Humanos), em que se estabeleceu a importância de se proteger

a vida digna e de bem-estar, além da necessidade esse resguardar recursos naturais para as gerações presentes e futuras. (UNEP, 1972).

No ano de 1987, a Organização das Nações Unidas (ONU), em decorrência do conhecido Relatório Brundtland, ou “Nosso Futuro Comum”, enfrentou o conceito de desenvolvimento sustentável, referindo tratar-se de um processo no qual a “exploração dos recursos, a direção dos investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional se harmonizam e reforçam o potencial presente e futuro, a fim de atender às necessidades e aspirações humanas” (ONU, 1987, p. 49).

Posteriormente, a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992 (Rio-92), ao encontro do que dispôs o Relatório Brundtland, estabeleceu que a proteção do meio ambiente deve ser parte integrante do processo de desenvolvimento, não podendo ser considerada de forma isolada. O direito ao desenvolvimento, por sua vez, precisaria ocorrer de forma a permitir o atendimento às necessidades ambientais e de desenvolvimento das atuais e futuras gerações (ONU, 1992). Já em 2002, durante o Rio+10 (dez anos após o Rio-92), o tema foi novamente discutido, ocasião em que foram fixados os conhecidos três pilares da sustentabilidade: econômico, social e ambiental.

Essa ótica da sustentabilidade tridimensional privilegia a dimensão ambiental como sendo aquela em que se percebe a importância da proteção do meio ambiente, que tem por finalidade principal a garantia de sobrevivência do planeta a partir da preservação da natureza (Garcia, 2016, p. 138). Todavia, já a partir desse conceito, começaram a surgir estudos que ressaltavam o fato de que, embora a dimensão ambiental precisasse ser acolhida de forma absoluta, não poderia ser analisada de forma isolada, porque a qualidade da vida humana não se restringia apenas a questões ecológicas (Bodnar; Freitas; Silva, 2016, p. 65).

Sob o ponto de vista dessa acepção tridimensional, Canotilho explana que o princípio da sustentabilidade exige a implementação de novos esquemas de governança que promovam um verdadeiro Estado de direito ambiental. Isso significa que, além dos tradicionais esquemas de ordem, permissão e proibição baseados em atos do poder público, devem ser adotadas diversas formas de “estímulo” para incentivar programas de sustentabilidade, como políticas fiscais que favoreçam tecnologias limpas e estímulos para a implementação de políticas de energia renovável. Estes “estímulos” ou “incentivos”, que muitas vezes implicam preferências

ou internalização de efeitos externos, devem cumprir as exigências normativas do Estado de direito ambiental em relação às competências (legislativas e executivas) e aos princípios (proibição do excesso, igualdade). Assim, a transformação do direito e da governança de acordo com o princípio da sustentabilidade não implica a exclusão da observância de outros princípios estruturantes, como o princípio do Estado de direito e o princípio democrático. (Canotilho, 2010, p. 10).

Superando-se a ideia de que a sustentabilidade deve ser analisada apenas sob o ponto de vista dessas três dimensões: econômica, social e ambiental, o desenvolvimento sustentável pode ser conceituado como o progresso que atende às necessidades do presente sem comprometer as necessidades das gerações futuras, como um processo de desenvolvimento em que a exploração de recursos e o direcionamento dos investimentos estão em harmonia com o meio ambiente e a existência humana (Gico Jr.; Lautenschlager, 2016, p. 22). É o progresso, assim, que ocorre na medida em que também promove a sustentabilidade.

É um tema complexo e multidimensional que afeta uma ampla gama de interesses. É um campo multidisciplinar que abrange diversas áreas científicas e tem a conotação de equilíbrio, manutenção e perpetuidade. As ações empreendidas neste contexto têm reflexos em vários setores da atividade humana e devem ser coerentes entre si. (Emery, 2016, p. 67). Também pode ser conceituado como um conjunto de processos e ações que buscam manter a vitalidade do planeta, a preservação de seus ecossistemas com todos seus elementos físicos, químicos e ecológicos que possibilitam a existência e reprodução a vida humana e conseqüentemente, a realização das potencialidades da civilização em suas diferentes expressões (Boff, 2012, p. 14).

A ideia de sustentabilidade, especificamente, está igualmente ligada à capacidade de suprir as necessidades humanas atuais sem que isso afete as gerações futuras, relacionando-se com a preservação e uso consciente de recursos que objetiva o bem-estar intergeracional. Cabe mencionar, todavia, que embora o termo possua suas origens relacionadas ao direito ambiental, adota-se, no presente trabalho, um conceito de sustentabilidade que remete ao direito à existência sadia e equilibrada sob diferentes nuances, motivo pelo qual se insere em diversas dimensões. A sustentabilidade deve ser entendida não somente a partir de uma ideia ecológica, mas também a partir de uma ideia de garantia de condições de

desenvolvimento e manutenção de todas as vidas (Aquino, 2017, p. 209), em sentido amplo.

Considerando que não há como evitar que a atividade econômica de qualquer geração deixe de afetar gerações futuras, uma vez que sempre serão explorados recursos que, em maior ou menor grau, ocasionarão degradação ao planeta, um dos principais problemas atrelados ao desenvolvimento sustentável é justamente a relação entre a qualidade de vida de uma geração à outra, e a repartição de recursos iguais entre todas as gerações. (Veiga, 2010, p. 154). Para Boff (2012, p. 16), a “sustentabilidade é um modo de ser e de viver que exige alinhar as práticas humanas às potencialidades limitadas de cada bioma e às necessidades das presentes e das futuras gerações”.

Entretanto, essa acepção de que sustentável é aquilo que garante as necessidades humanas atuais sem prejudicar as gerações futuras, inegavelmente põe em centro o interesse dos próprios indivíduos. Essa visão antropocêntrica é criticada por Bosselmann (2015, p. 51-53), ao passo que, para o autor, pode-se especular sobre quais seriam as necessidades humanas das futuras gerações e não haveriam muitas certezas quanto a isso – mas é sabido que sem condições ambientais básicas não haverá vida humana. Sendo assim, somente um desenvolvimento ambientalmente saudável (ecológico) poderia satisfazer as necessidades presentes e futuras.

Essa relação indissociável entre desenvolvimento, emprego de recursos e resguardo das futuras gerações e meio-ambiente demanda, imprescindivelmente, que a sustentabilidade seja analisada de forma multidimensional, superando-se a ideia de que tal conceito se remeteria tão somente ao desenvolvimento equilibrado ou somente à sustentabilidade do meio-ambiente, conforme referido.

Vão surgindo, assim, teorias mais recentes que inserem novas dimensões ao estudo da sustentabilidade, a partir da ideia de que a construção de tal conceito requer a consideração de múltiplas dimensões que envolvem variáveis ecológicas, sociais, econômicas e inclusive tecnológicas, ainda que a principal base seja o meio ambiente. Do ponto de vista jurídico, todas essas dimensões estão intimamente ligadas a vários direitos fundamentais, incluindo o direito ao meio ambiente, o desenvolvimento sustentável, os direitos sociais prestacionais e outros, cada um com suas particularidades e riscos. Dada a importância e centralidade na ordem política atual, pode-se afirmar que a sustentabilidade impulsiona o processo de consolidação de uma nova base axiológica para o Direito (Cruz; Bodnar, 2011, p. 81).

A ideia de sustentabilidade formada por ambiente, sociedade e tecnologia é também defendida por Gabriel Ferrer (2012, n.p.), que refere que o futuro será moldado por esse triângulo. A tecnologia que possuímos determina as ações que podemos tomar e corrigir, mas se não agirmos a tempo, nosso caminho atual levará inevitavelmente à catástrofe. A sociedade do futuro dependerá da engenharia social para construir instituições que permitam ou exijam o que a ciência e a tecnologia tornam possível. No entanto, é evidente que precisamos urgentemente de um rearmamento ético capaz de orientar esses processos para um verdadeiro progresso civilizatório baseado em valores positivos. A ciência combinada com um egoísmo extremo só pode levar à barbárie.

Já Juarez Freitas, em corrente a qual nos filiamos no presente trabalho, defende que a sustentabilidade, tratada pelo autor como o “direito do futuro”, possui então cinco dimensões: (i) social; (ii) ética; (iii) jurídico-política; (iv) econômica; e (v) ambiental. (Freitas, 2019, p. 64).

Na dimensão social, a sustentabilidade exige uma releitura e aplicação dos direitos sociais sob a ótica de uma nova governança, em que se compreenda a execução de programas dirigidos à universalização do acesso a bens e serviços essenciais e a promoção de ambientes de trabalho saudáveis que respeitem as individualidades e limitações de cada um. Para Freitas (2019, p. 76), “são as sociedades equitativas e altruístas, não as desniveladas e concentradas, aquelas mais aptas a produzir o sustentável bem-estar”. Sendo assim, a dimensão social da sustentabilidade exige o incremento da equidade intergeracional e concretização de condições propícias ao florescimento da virtualidade humana.

A equidade intergeracional se refere à necessidade de se examinar as decisões tomadas hoje em dia sob o ponto de vista do impacto que terão nas futuras gerações. A responsabilidade da nossa sociedade com as pessoas do futuro (e, conseqüentemente, com o futuro, em geral) demanda que essa perspectiva do longo prazo esteja sempre presente, o que exige um ajuste em relação às instituições, à economia, ao ordenamento jurídico e à própria consciência pública e política. (Brown, 1992, p. 25). A equidade intergeracional, base para o efetivo desenvolvimento sustentável, é um dos preceitos substanciais da ideia de sustentabilidade ora proposta e diretamente relacionado à dimensão social da sustentabilidade.

A dimensão social da sustentabilidade engloba os direitos fundamentais sociais. Para alcançar essa dimensão, é preciso adotar um modelo de governança

baseado em programas que visem a universalização do acesso aos bens e serviços essenciais, com o suporte em evidências. As políticas sociais devem ser concebidas e avaliadas com base em resultados empíricos diretos e indiretos. Além disso, a proteção dos mais longevos e o direito à moradia devem ser assegurados sistematicamente e de forma razoável e legal. Ainda, sob o ponto de vista da dimensão social da sustentabilidade, é fundamental que os produtos e serviços sejam obtidos por meio do trabalho decente, em conformidade com as categorias da OIT e os objetivos de desenvolvimento sustentável da Agenda 2030. De nada adiantaria se produzir o produto mais adequado ambientalmente se, para tanto, foi utilizado de formas degradantes de prestação de serviço, por exemplo. (Freitas, 2019, p. 66).

A dimensão ética, por sua vez, estaria relacionada à conexão intersubjetiva existente entre todos os seres, ultrapassando-se o antropocentrismo estrito; ao impacto “retroalimentar” de ações e omissões; à necessidade de universalização do bem-estar e à proclamação da dignidade dos seres vivos em geral, ao lado da dignidade humana (Freitas, 2019, p. 72).

Na linha do pensamento de Bosselmann (2015, p. 53-56), as abordagens antropocêntricas tentam algo impossível e são prejudiciais ao desenvolvimento sustentável. O autor defende, assim, que a preocupação com todas as formas de vida (e não apenas a humana) é o melhor guia para um futuro sustentável, com um olhar atento à inter-relação de toda a vida para além das fronteiras entre humanos e não humanos – percebendo as necessidades humanas e considerando a realidade ecológica. O componente ecocêntrico do desenvolvimento sustentável é crucial para tornar o conceito operacional – incorporando a ideia de sustentabilidade ecológica e atentando-se para o funcionamento dos sistemas ecológicos da Terra em sua integralidade. E a dimensão ética, assim, deve corresponder justamente à essa visão de interconexão entre os seres, perpassando-se a preocupação humana, tão somente.

Conforme Villac (2020, p. 48), valendo-se da teoria de Freitas, “a ética, em uma sociedade de risco que zela pelo direito ao futuro, é ponto nevrálgico que consubstancia a sustentabilidade como um princípio jurídico, constitucional, imediato e vinculante” e que determina a eficácia dos direitos fundamentais não só da atual, mas como de todas as gerações. Sob essa perspectiva, a sustentabilidade deve considerar a perspectiva humana, social, cultural e da natureza, sendo que os aspectos econômicos permanecem em um patamar que não pode se sobrepor ao

desenvolvimento sustentável. O direito não pode se pautar em construções teóricas que não encontram guarida na realidade, sendo imprescindível que exista a conectividade entre o mundo do direito e a casa comum que todos habitamos.

A dimensão ética está relacionada a uma concepção de desenvolvimento sustentável que visa atender tanto as gerações presentes quanto as futuras, juntamente com uma perspectiva de bem-estar. Nesse sentido, as contratações públicas podem ser uma forma de atuação governamental com o objetivo de promover a sustentabilidade como valor. A eficiência e a eficácia devem ser redimensionadas para garantir que os meios adequados não sejam mais importantes do que os resultados justos, o que pode mudar a forma como a lei é interpretada e aplicada (Villac, 2020, p. 50). Possuindo assento constitucional, uma vez que se relaciona diretamente com a inserção da sustentabilidade como um valor constitucional.

A dimensão ambiental, por sua vez, embora seja, de fato, tão importante quanto as demais (inclusive em razão de sua natureza precípua), é também aquela que dispensa maiores elucidações. Toda a existência humana depende da natureza, e esse preceito jamais pode ser esquecido ou, de qualquer forma, minimizado. Em razão disso, a dimensão ecológica da sustentabilidade é, de fato, a base para o futuro. A essência da sustentabilidade não é a sustentabilidade econômica ou social, mas sim a sustentabilidade ecológica – e o desenvolvimento sustentável tem de seguir esse preceito. Somente dessa forma o desenvolvimento sustentável se torna operacional: quando preserva a integridade dos sistemas ecológicos (em um conceito holístico) (Bosselmann, 2015, p. 77-78).

A pessoa humana é um ser eminentemente natural, e essa essência jamais pode ser esquecida. As características que diferem o ser-humano das demais espécies deveriam, sob essa lógica, apenas torná-lo mais responsável pela busca no desenvolvimento sustentável, mas o que ocorre é o oposto: derruba-se a floresta para colher-se os frutos. A natureza possui seu equilíbrio natural, e as emissões humanas é que o derrubam (Freitas, 2019, p. 73). De forma conclusiva, assim podem ser percebidos os principais pontos inerentes à dimensão ambiental da sustentabilidade:

(a) Não existe longevidade digna em ambiente degradado e, que é mais importante, no limite, (b) não pode haver sequer vida humana sem o zeloso resguardo da sustentabilidade ambiental, em tempo útil, donde segue que (c) ou se protege a qualidade ambiental ou, simplesmente, não haverá futuro para a nossa espécie. (Freitas, 2019, p. 74).

O limite da economia sempre será a ecologia. O homem precisa, urgentemente, reconhecer-se como parte da natureza e não como senhor dela. (Azevedo, 2018, p. 162). Uma comunidade sustentável nunca permite, assim, que quaisquer atividades a serem desenvolvidas interfiram na capacidade de a natureza sustentar-se.

A dimensão ambiental está diretamente relacionada ao viés econômico, porque está-se diante de uma relação de ponderação, que consistiria em um “sopesamento fundamentado, em todas as transações, no atinente a benefícios e custos diretos e indiretos (externalidades). A economicidade não pode ser dissociada da medição de consequências ecossistêmicas.” (Freitas, 2019, p. 74). A sustentabilidade econômica exige, assim, uma reestruturação da produção, porque a natureza não pode ser monetizada tampouco a economia pode ignorar o mundo natural. Deve-se buscar a reorientação do comportamento humano, a fim de se gerar uma economia diferente, reestruturada e sustentável.

Para Bosselmann (2015, p. 47-51) o crescimento econômico pode ou não fazer parte do conceito de desenvolvimento sustentável. Entretanto, uma abordagem ecologista é crítica ao crescimento econômico e favorece a sustentabilidade ecológica (sustentabilidade forte), enquanto uma abordagem ambiental pressupõe a validade do crescimento econômico e coloca em paridade de importância a sustentabilidade ambiental, a justiça social e a prosperidade econômica (sustentabilidade fraca). Essa relação de paridade de importância entre a sustentabilidade ambiental, justiça social e prosperidade econômica lhe é questionável, porque a importância central da sustentabilidade, para tal autor, é a manutenção da integridade ecológica da Terra. Em contrapartida, Juarez Freitas (2015, p. 76) entende que

ignorar a relação umbilical entre a economia e a sustentabilidade significa deixar de ver o princípio numa das dimensões constitutivas. A mera rejeição do referencial econômico é errônea. Ao passo que a subordinação acrítica ao mito do homo economicus é vertente igualmente errônea, pois deprecia a cooperação natural e debilita os vínculos elevados da sociabilidade humana.

Sendo assim, no contexto econômico, a sustentabilidade deve buscar o adequado equilíbrio entre eficiência e equidade, sendo que as transações precisam analisar os custos diretos, indiretos e benefícios, sem estarem dissociadas de eventuais consequências ecossistêmicas. Para que isso ocorra, todavia, é há diversas medidas que ainda precisam ser implementadas, como no tocante à regulação estatal

sustentável (Freitas, 2019, p. 75). A maior parte dessas medidas dependem que o Estado internalize, em seu agir estatal, uma política econômica sustentável, assumindo postura mais intervencionista no que tange à sustentabilidade, com a finalidade de promover reequilíbrio entre o mercado econômico e os valores ambientais, estabelecendo-se um objetivo comum - o desenvolvimento sustentável.

O próprio conceito de desenvolvimento, dentro de um estado de concepção liberal, alterou-se com o passar dos tempos, porquanto não se coadunavam mais com a sociedade moderna. Reclama-se, de fato, um papel ativo do Estado no tocante também aos valores ambientais, a fim de se conferir uma noção diferenciada do conceito de desenvolvimento. A proteção do meio ambiente e o desenvolvimento passam, atualmente, a serem analisados como um objetivo comum, o que exige a convergência de políticas públicas de desenvolvimento econômico, social, cultural e de proteção ambiental (Canotilho; et al, 2018, p. 3.368).

É importante considerar os impactos dos ecossistemas econômicos, pois o meio ambiente não deve ser visto apenas como capital a ser consumido de maneira desenfreada, sem levar em conta suas perspectivas ambientais e as consequências futuras do seu uso excessivo. Uma abordagem econômica sustentável exige uma nova perspectiva na qual os comportamentos e práticas sejam reformulados para que os produtos e serviços oferecidos pela sociedade sejam guiados pela eficácia em vez do desperdício. Isso significa que o planejamento, os instrumentos utilizados e os objetivos da economia devem ser orientados para a sustentabilidade, levando em consideração as questões ambientais, sociais, éticas, culturais, além da questão puramente econômica.

Por fim, a quinta dimensão da sustentabilidade, a dimensão jurídico-política, está relacionada à necessidade de uma nova hermenêutica das relações jurídicas, porque a dimensão jurídico-política determina, com eficácia direta, a tutela ao direito ao futuro. Não seria um princípio potencial, e sim vigorante e vinculante em sentido forte, porque prescreve a tutela efetiva dos direitos relativos ao bem-estar duradouro das atuais gerações, sem prejudicar o bem-estar das gerações futuras. Sendo assim, incide sobre o sistema inteiro e resguarda o direito à longevidade digna; à alimentação sem excesso e carências; o direito ao ambiente limpo; o direito à educação de qualidade; o direito à democracia, preferencialmente direta; direito à informação livre; direito ao processo judicial e administrativo eficiente; direito à segurança; direito à renda oriunda do trabalho decente; direito à boa administração pública e à moradia

digna e segura. “A sustentabilidade, como princípio jurídico, altera a visão global do direito, ao se transfigurar na prescrição normativa de outro tipo de desenvolvimento”. (Freitas, 2019, p. 79-80).

a sustentabilidade é (a) princípio constitucional imediata e diretamente vinculante (CF, artigos 225, 3º, 170, VI), que (b) determina, sem prejuízo de disposições internacionais incidentes, a eficácia dos direitos fundamentais de múltiplas dimensões (não somente os de terceira dimensão) e (c) torna desproporcional e antijurídica toda e qualquer ação ou omissão causadora de injustos danos intrageracionais e intergeracionais. (FREITAS, 2019, p. 81-82).

A dimensão jurídico-política da sustentabilidade se relaciona à sua eficácia imediata, não precisando de regulamentação adicional. Ou seja, o direito garantido pela sustentabilidade não pode ser negociado ou desconsiderado, tanto no presente quanto no futuro. Além disso, a sustentabilidade é considerada um princípio constitucional implícito, o que a torna juridicamente vinculante e tem impacto significativo no ordenamento jurídico e nas políticas públicas. Em resumo, a dimensão jurídico-política da sustentabilidade é uma importante ferramenta para garantir a sua efetividade e para mudar a forma como as leis e políticas são elaboradas e aplicadas em prol do desenvolvimento sustentável. (Villac, 2020, p. 50).

Diferentemente, para Bosselmann, “a sustentabilidade enquanto um princípio fundamental não é definida em termos precisos, mas orienta políticas públicas e serve como parâmetro para avaliar medidas políticas (assim como outros princípios jurídicos)” (Bosselmann, 2015, p. 89), não sendo, necessariamente, de aplicação imediata. A classificação da sustentabilidade como um princípio jurídico permite que ela molde a realidade e interfira nas mudanças sociais, por meio da influência exercida sobre governos, tribunais e tomadores de decisão. A efetividade de tal princípio jurídico pode não ser imediata, mas sim construída aos poucos: através das leis, de novas políticas públicas e de outros atos que englobem o princípio nos ordenamentos jurídicos (Bosselmann, 2015, p. 65-68).

De encontro ao que explana Bosselmann, Villac (2020, p. 51), baseada na teoria de Freitas (2014; 2019) entende que a sustentabilidade é um princípio jurídico aplicável de imediato, porque não pode ser vista como um conceito acessório ou meramente figurativo, mas sim como o cerne do próprio corpo jurídico, ou seja, como um valor fundamental e imprescindível para a construção de um futuro sustentável. Além disso, a sustentabilidade pode ser uma balizadora tanto de um modelo de

desenvolvimento que não se centralize no PIB (Produto Interno Bruto) como de ações para preservação ambiental e dignificação humana. Ou seja, a sustentabilidade pode orientar o desenvolvimento de um modelo econômico que valorize não apenas o crescimento econômico, mas também a proteção ambiental e o bem-estar humano. Nesse sentido:

a perspectiva de a sustentabilidade ser um princípio jurídico aplicável de pronto tem como consequência não se limitar a um vestuário meramente figurativo ou acessório, passando a ser o cerne do próprio corpo jurídico e de políticas públicas nacionais, inserindo-se como balizadora tanto de um modelo de desenvolvimento que não se centralize no PIB, como de ações para preservação ambiental e dignificação humana. (VILLAC, 2020, p. 50-51).

A teoria da sustentabilidade multidimensional, assim, destaca a importância de se considerar a sustentabilidade em todas as suas dimensões para garantir a proteção do meio ambiente e a melhoria das condições sociais e econômicas e, por consequência, o desenvolvimento sustentável. A teoria ora abordada considera a sustentabilidade em cinco dimensões, destacando a importância de se considerar a sustentabilidade em todas as suas instâncias para garantir não só a proteção do meio ambiente e a melhoria das condições sociais e econômicas, mas a proteção como forma de garantia do próprio futuro da humanidade.

É dentro dessa visão multidimensional que se propõe uma definição para o princípio constitucional da sustentabilidade como sendo aquele que determina a responsabilidade do Estado e da sociedade pela efetivação, de forma solidária, do desenvolvimento material e imaterial, inclusivo, durável, equânime, inovador, ético e eficiente que tenha por objetivo assegurar, de modo preventivo, que o direito ao bem-estar esteja garantido no presente e no futuro (Freitas, 2019, p. 45).

Sendo assim, a sustentabilidade é um valor constitucional (um princípio, propriamente dito) que determina a proteção do direito ao futuro. Juarez Freitas considera a sustentabilidade como um princípio-síntese, de aplicação imediata, que determina a proteção do direito ao futuro, e não uma mera norma vaga. Além disso, a sustentabilidade é um valor supremo que se desdobra em diversas dimensões, como a social, ética, jurídico-política, econômica e ambiental.

A sustentabilidade como valor e princípio constitucional possibilita, assim, o alargamento da atuação jurídica, distanciando o direito verbalizado em norma de um instrumento de ordenação e contenção social, pretensamente

legitimador de uma visão estreita de desenvolvimento, como equivalente a progresso econômico, para um direito que opere como mecanismo efetivo de transformação social, rumo a um desenvolvimento que tenha como objetivos o bem-estar duradouro e multidimensional e as liberdades humanas. (VILLAC, 2020, p. 53).

Embora as ideias ora trazidas a respeito de sustentabilidade sejam oriundas de construções doutrinárias, já existe, no ordenamento jurídico brasileiro, certa internalização de tais premissas, sendo que o princípio da sustentabilidade é inerente ao ordenamento jurídico brasileiro, como será melhor verificado no próximo tópico. Menciona-se, a título exemplificativo, que mesmo anteriormente ao Relatório Brundtland e à própria promulgação da Constituição Federal de 1988, a Lei Federal nº 6.938/1981, que estabelece a Política Nacional do Meio Ambiente, já previu como um de seus objetivos o desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e equilíbrio ecológico (art. 4º, inciso I) (Brasil, 1981), reforçando a ideia de um princípio da sustentabilidade alicerçado em diferentes dimensões.

Por sua vez, a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 225, estabelece que é direito de todos o meio ambiente ecologicamente equilibrado, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. Em redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de dezembro de 2003, o art. 170 da Constituição Federal acrescentou como princípio geral da atividade econômica também a defesa do meio ambiente, prevendo inclusive tratamento diferenciado atrelado ao impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação (Brasil, 1988).

A adoção desses critérios indica que a Constituição Federal de 1988 incorporou, de fato, a ideia de uma sustentabilidade multidimensional, pautada por um modelo de desenvolvimento sustentável tal como trazido pelo Relatório Brundtland, em 1987, que priorizou o respeito às futuras gerações. Essas premissas foram posteriormente reafirmadas pelo documento “O Futuro que Queremos”, gerado em decorrência da Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável, realizada no Rio de Janeiro em 2012, conhecida como Rio+20 (eis que foi realizada vinte anos após a Eco-92).

O relatório oriundo da Rio+20, no item 13 da primeira parte, reconheceu a necessidade de que fossem tomadas ações urgentes com vistas ao desenvolvimento sustentável, afirmando-se novamente que o mesmo só poderia ser alcançado com a

união entre sociedade, governo e setores privados, todos com um objetivo em comum: garantir “o futuro que queremos” para as presentes e futuras gerações (ONU, 2012).

Conclui-se, assim, que a sustentabilidade é princípio constitucional de observância obrigatória e que deve ser considerada em suas diferentes dimensões: social, ética, ecológica, econômica e jurídica. Embora a análise da sustentabilidade sob o viés multidimensional ainda seja relativamente recente, é de se entender como implícito no próprio ordenamento jurídico brasileiro, verificando-se a imprescindibilidade de que a própria Administração pública internalize, em seu agir estatal, tais preceitos. Sendo assim, passa-se, no seguinte tópico, a analisar a sustentabilidade dentro do ordenamento jurídico brasileiro.

2.2 A garantia da sustentabilidade no ordenamento jurídico infraconstitucional

Analisada, assim, a sustentabilidade como um princípio constitucional de aplicabilidade imediata e suas diferentes dimensões, busca-se analisar, agora, de que forma o ordenamento jurídico infraconstitucional recepciona e tutela tal conceito. Sendo um conceito fundamental que se relaciona diretamente com o direito à vida, à dignidade da pessoa humana, à liberdade, dentre outros.

A partir da Conferência de Estocolmo, em 1972, a ordem constitucional brasileira passou a incorporar a efetiva proteção ambiental como um objetivo a ser buscado pelo governo, em resposta às demandas globais contra a destruição ambiental. Esse marco inaugura um novo modelo de Estado que se compromete tanto nacional quanto internacionalmente com a preservação do meio ambiente e o desenvolvimento sustentável (AGU, 2022, p. 37).

Conforme visto no capítulo anterior, a Constituição Federal, além de trazer, em seu art. 3º, inciso II, como objetivo fundamental da República Federativa do Brasil garantir o desenvolvimento nacional, também estabelece, em seu art. 170, inciso VI (com redação dada pela Emenda Constitucional nº 42/2003) que a ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados, dentre outros princípios, a defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração.

Na redação original do art. 179, inciso VI, apenas a defesa do meio ambiente estava incluída entre os objetivos da ordem econômica. Para Di Pietro (2019, p. 426), a alteração feita pela EC 42/03, prevendo-se a defesa do meio ambiente, “inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental de produtos e serviços e de seus processos de elaboração” foi o pressuposto fundamental para as “licitações sustentáveis”, que buscam compatibilizar a melhor proposta para a Administração com o desenvolvimento sustentável.

O art. 225, por sua vez, determina que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações, permitindo-se, assim, a conclusão de que a sustentabilidade, enquanto valor e princípio, deverá irradiar pelo ordenamento jurídico.

Feitas essas considerações, busca-se, no presente item, estabelecer um panorama histórico do tratamento dado pela sustentabilidade na legislação infraconstitucional.

Nesse viés, o primeiro diploma legal a ser analisado é a Lei Federal nº 6.938/1981 – Política Nacional do Meio Ambiente que tem por objetivos “a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana” e, ainda:

Art. 4º - A Política Nacional do Meio Ambiente visará:

- I - à compatibilização do desenvolvimento econômico social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico;
- II - à definição de áreas prioritárias de ação governamental relativa à qualidade e ao equilíbrio ecológico, atendendo aos interesses da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios; [\(Vide decreto nº 5.975, de 2006\)](#)
- III - ao estabelecimento de critérios e padrões da qualidade ambiental e de normas relativas ao uso e manejo de recursos ambientais;
- IV - ao desenvolvimento de pesquisas e de tecnologias nacionais orientadas para o uso racional de recursos ambientais;
- V - à difusão de tecnologias de manejo do meio ambiente, à divulgação de dados e informações ambientais e à formação de uma consciência pública sobre a necessidade de preservação da qualidade ambiental e do equilíbrio ecológico;
- VI - à preservação e restauração dos recursos ambientais com vistas à sua utilização racional e disponibilidade permanente, concorrendo para a manutenção do equilíbrio ecológico propício à vida;
- VII - à imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados, e ao usuário, de contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos.

Veja-se que a normativa traz em seus objetivos uma vasta gama de ações a serem efetivas pela Administração Pública, trazendo a sustentabilidade em suas diferentes dimensões, tanto quando estabelece a necessária compatibilização do desenvolvimento econômico social com a preservação do meio ambiente como quando refere a necessidade de preservação e restauração dos recursos ambientais com vistas à sua utilização “racional e disponibilidade permanente”, concorrendo para a manutenção do equilíbrio ecológico propício à vida.

A Política Nacional do Meio Ambiente pode ser analisada como a primeira normatização da sustentabilidade no ordenamento jurídico infralegal, especialmente em razão do estabelecimento, no art. 4º, da compatibilização entre o desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico, buscando-se a formação de uma “consciência pública sobre a necessidade da preservação da qualidade ambiental e do equilíbrio ecológico” (Di Pietro, 2019, p. 426).

Posteriormente, editou-se o Decreto nº 2.738/1998, que dispõe sobre a proibição de aquisição de produtos ou equipamentos que contenham ou façam uso das Substâncias que Destroem a Camada de Ozônio - SDO, pelos órgãos e pelas entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, e dá outras providências. Esses dois diplomas legais já reforçam uma tendência que se confirma com a análise do restante da legislação infralegal: a efetivação da sustentabilidade, embora dever de todos, está intrinsecamente ligada ao papel do Estado também enquanto consumidor, razão pela qual grande parte das normativas que tratam do tema referem-se, justamente, à aquisição de bens e serviços por parte da Administração Pública.

A Lei Federal nº 11.428/2006, que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica, assume relevância em matéria de sustentabilidade ao elencar diversos princípios, tais como a equidade intergeracional, a gestão democrática, a função socioambiental da propriedade, a transparência das informações e atos e princípios da prevenção e precaução (Brasil, 2006).

Posteriormente, a Lei Federal nº 12.187/2009, que estabelece a Política Nacional de Mudança do Clima, também incorpora, em seu bojo, a sustentabilidade sob a ótica multidimensional: ao elencar os objetivos da Política Nacional sobre Mudança do Clima, estabelece que os mesmos deverão estar “em consonância com

o desenvolvimento sustentável a fim de buscar crescimento econômico, a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais.” (art. 4º, parágrafo único).

Em 2010, a Lei nº 12.305, que estabeleceu a Política Nacional de Resíduos Sólidos trouxe, em seu art. 7º, inciso XI, a prioridade, nas aquisições e contratações governamentais, para produtos reciclados e recicláveis; bens, serviços e obras que considerem critérios compatíveis com padrões de consumo social e ambientalmente sustentáveis; integração dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis nas ações que envolvam a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos; estímulo à implementação da avaliação do ciclo de vida do produto; incentivo ao desenvolvimento dos sistemas de gestão ambiental e empresarial voltados para a melhoria dos processos produtivos e ao reaproveitamento dos resíduos sólidos, incluídos a recuperação e o aproveitamento energético, além do estímulo à rotulagem ambiental e consumo sustentável (Brasil, 2010). Reforça-se, assim, a tendência acima referida de que a efetivação da sustentabilidade está atrelada diretamente ao Estado enquanto consumidor e, conseqüentemente, às compras públicas.

A Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305/2010), segundo Sarlet e Fensterseifer (2017, p. 25) trouxe uma das relações mais abrangentes e modernas de princípios em matéria de direito ambiental, destacando-se, nesse ponto, o disposto no art. 6º, inciso III, que traz como princípio a visão sistêmica, na gestão dos resíduos sólidos, que considere as seguintes variáveis: meio ambiente, social, cultural, econômica, tecnológica e de saúde pública e, no inciso V, a ecoeficiência, mediante a compatibilização entre o fornecimento, a preços competitivos, de bens e serviços qualificados que satisfaçam as necessidades humanas e tragam qualidade de vida e a redução do impacto ambiental e do consumo de recursos naturais a um nível, no mínimo, equivalente à capacidade de sustentação estimada do planeta.

A temática da sustentabilidade ainda é encontrada em inúmeros outros diplomas legais: a Lei Federal nº 9.433/97, que dispõe sobre a Política Nacional de Recursos Hídricos, prevê que, entre os objetivos da Política Nacional de Recursos Hídricos está “a utilização racional e integrada dos recursos hídricos, incluindo o transporte aquaviário, com vistas ao desenvolvimento sustentável”; o Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001), que prevê como diretriz geral da política urbana a “garantia do direito a cidade sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos

serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações”; a Lei Federal nº 11.959/2009, que fixou a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca; a Lei Federal nº 12.462/2011 que criou Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC) que estabeleceu a possibilidade de serem exigidos requisitos de sustentabilidade ambiental; e, ainda, a Lei 12.587/12, conhecida como a Lei da Mobilidade Urbana (Lei Federal nº 12.687/2012), que determina aos Municípios a tarefa de planejar e executar a política de mobilidade urbana e consagra a importância do desenvolvimento sustentável ao cobrar eficiência, eficácia e efetividade na prestação dos serviços de transporte urbano.

A mais recente e relevante inovação da matéria que interessa o presente trabalho ocorreu com a nova Lei de Licitações e Contratos – Lei Federal nº 14.133/2021. No dia 10 de dezembro de 2020, depois anos de tramitação, o Projeto de Lei nº 4.253/2020 foi aprovado pelo Senado Federal e posteriormente enviado para sanção presidencial. Após ser revisado e autografado, a nova lei foi promulgada no dia 12 de março de 2021 e entrou em vigor em 1º de abril do mesmo ano. A Lei Federal nº 14.133/2021 representa um novo marco para as licitações e contratos na Administração Pública, sendo obrigatória para todas as esferas administrativas e será abordada, de forma mais aprofundada, no próximo capítulo.

Em âmbito municipal, a sustentabilidade é mencionada em textos legislativos espalhados pelo país. Por vezes, serve tão somente de diretriz de atuação, como, por exemplo, no caso do Decreto Municipal nº 14.730/2023 de Niterói – RJ e do Decreto Legislativo nº 6/2023 da Câmara de Vereadores de Piracicaba – SP. Em outros casos, é tida como parâmetro de avaliação para obtenção de propostas técnicas, como no caso do Decreto Municipal nº 1.308/2023 de Coruripe – AL, ou como especificações técnicas do objeto a ser contratado, como exige a Lei Municipal nº 1.387/2021 de Santana da Vargem – MG.

Em casos mais extremos, a sustentabilidade é abordada de forma mais exaustiva, sendo verdadeiro núcleo da política pública, como propõe a Lei Municipal nº 17.260/2020 de São Paulo – SP e a Lei Municipal nº 3.528/2021 de Alvorada - RS. No Município de Santa Clara do Sul – RS, a Lei Municipal nº 2.720/2022, inclusive, criou uma secretaria específica para tratar do assunto.

Verifica-se, dessa forma, que não há, de forma alguma, carência normativa em relação à matéria. No ordenamento jurídico, a sustentabilidade (inclusive sob o viés multidimensional a que nos filiamos) tem sido objeto de diversas normativas, refletindo

o reconhecimento global da importância de abordar os desafios socioambientais. No entanto, a mera existência de normas não é suficiente para garantir a efetivação da sustentabilidade na prática. Discute-se, assim, a internalização de premissas sustentáveis pelo Estado e análise de seu papel fundamental na geração de soluções inovadoras, enquanto o Estado deve assumir a responsabilidade de incorporar tais premissas em todas as suas ações administrativas.

2.3 A Administração Pública e a sustentabilidade: premissas de um Estado sustentável

Busca-se, no presente tópico, abordar a relação entre a Administração Pública e a sustentabilidade, destacando as premissas necessárias para a construção do que se pode entender por um Estado sustentável. São discutidos os princípios que devem orientar a atuação dos órgãos públicos, como a integração da sustentabilidade nas políticas e práticas administrativas, especialmente aquisição no tocante à aquisição de bens e serviços. A partir dessas premissas, é possível estabelecer uma administração pública alinhada com os objetivos de desenvolvimento sustentável sob o viés multidimensional trazido anteriormente.

Toma-se como base a ideia de que, a partir do conceito multidimensional de sustentabilidade, torna-se obrigatório que Estado, face à necessidade de se preservar as futuras gerações, internalize, no seu agir administrativo, o princípio da sustentabilidade como premissa vinculante dos atos administrativos. Segundo Rafael Moreira (2017, p. 64), uma decisão administrativa legítima precisa necessariamente ser sustentável, sendo imprescindível que os agentes políticos passem a incorporar, sempre, uma análise de custos e benefícios diretos e indiretos que superam inclusive os aspectos econômicos.

Como princípio, a sustentabilidade tem o condão de orientar a interpretação de todo o sistema jurídico administrativo, devendo o Estado reconhecer sua responsabilidade intergeracional em múltiplas dimensões: responsabilidade ética, jurídico-política, ambiental, social e econômica, a fim de consolidar um Estado que possa ser considerado, de fato, sustentável (Freitas, 2019, p. 297).

Ressaltamos, nesse ponto, que está em andamento, atualmente, a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, uma agenda global fruto de um acordo

realizado com a participação de 193 lideranças mundiais no ano de 2015, com o escopo de garantir a paz e contribuir para uma economia mais saudável, de modo a preservar o meio ambiente, aprovada em Assembleia Geral das Nações Unidas, prevê 17 (dezesete) Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), divididos em 169 (cento e sessenta e nove) metas que buscam promover o desenvolvimento sustentável a serem implementadas por 15 (quinze) anos pelos Estados. Os 17 objetivos contidos na Agenda 2030 são (ONU, 2015):

Objetivo 1: Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares;

Objetivo 2: Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e a melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável;

Objetivo 3: Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades;

Objetivo 4: Assegurar a educação inclusiva e equitativa de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos;

Objetivo 5: Alcançar a igualdade de gênero e empoderamento de todas as mulheres e meninas;

Objetivo 6: Assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e o saneamento para todos;

Objetivo 7: Assegurar a todos o acesso confiável, sustentável, moderno e a preço acessível à energia;

Objetivo 8: Promover o crescimento econômico sustentado, incluso e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho para todos;

Objetivo 9: Construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e promover inovação;

Objetivo 10: Reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles;

Objetivo 11: Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis;

Objetivo 12: Assegurar padrões de produção e de consumo sustentável;

Objetivo 13: Tomar medidas urgentes para combater a mudança do clima e os seus impactos;

Objetivo 14: Conservar e usar sustentavelmente os oceanos, os mares e os recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável;

Objetivo 15: Proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra e deter a perda da biodiversidade;

Objetivo 16: Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusiva em todos os níveis;

Objetivo 17: Fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável.

Veja-se que, assim, que o ODS 12 estabelece a meta de consumo e produção sustentáveis como um elemento-chave para a construção de um futuro mais sustentável. Nesse contexto, o Estado desempenha um papel fundamental na promoção e incentivo ao consumo sustentável, porque pode, por meio de uma ordenada política pública de sustentabilidade, fomentar a produção e exercer o consumo sustentável, em consonância com a Agenda 2030 e com o ordenamento jurídico brasileiro, contribuindo para a construção de um mundo mais justo, equitativo e ambientalmente saudável.

É cediço que, diante da complexidade da sustentabilidade, exige-se uma perspectiva integrada por parte dos governos, que precisam trabalhar inclusive na criação de políticas públicas que equilibrem economia e meio ambiente. Sendo os governos consumidores, devem também atuar como promotores do consumo sustentável, criando parâmetros próprios para tanto. Destaca-se, nesse ponto, que o consumo dos governos representa grande parte do consumo total mundial: em países ocidentais, o gasto dos entes públicos com compras e aquisição de serviços gira em torno de 15% do PIB (Produto Interno Bruto). Em razão disso, o Estado, enquanto consumidor, precisa obrigatoriamente aplicar critérios de sustentabilidade em seus próprios procedimentos licitatórios (Masera, 2002, p. 75).

No caso do Brasil, especificamente, as contratações públicas federais chegam a superar os 20% do Produto Interno Bruto, consoante dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (Participação da Despesa de Consumo das Administrações Públicas em Relação ao Produto Interno Bruto -. Séries Históricas e Estatísticas). A adoção de licitações sustentáveis, que consideram parâmetros sociais, econômicos e ambientais, acaba por se tornar não apenas uma

obrigatoriedade, mas também um instrumento de que dispõe a Administração Pública para que empresas que desejam contratar com o setor público cumpram requisitos de sustentabilidade sendo que o grande poder de compra do Estado se mostra como um instrumento de viabilização de políticas públicas de sustentabilidade (Brasil, 2020, p. 24).

Essa instrumentalização, vai justamente ao encontro das ideias de Sarlet e Fensterseifer (2017, p. 34), que defendem um modelo de Estado Socioambiental de direito que depende necessariamente da compatibilização entre a atividade econômica com a ideia de desenvolvimento sustentável. A “mão invisível” do mercado precisa, segundo os autores, ser substituída pela “mão visível” do Direito, objetivando-se, assim, uma proteção cada vez maior da dignidade humana e de todos os demais direitos fundamentais.

A Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992), no capítulo 4.23, enalteceu o papel que desempenham os Governos no consumo, especialmente em países onde o setor público ocupa posições preponderantes na economia, podendo exercer considerável influência na forma como as indústrias locais passarão a se portar. A partir disso, o Estado precisa analisar a política de compras e aquisições a que se submete, a fim de inserir, sempre, a sustentabilidade (ONU, 1992). Ao encontro dessa assertiva, pode-se dizer, também, que o procedimento licitatório, além de um indutor de políticas públicas, pode ser utilizado como instrumento de regulação indutiva da economia, mediante o estímulo de práticas portadoras de efeitos econômicos e sociais desejáveis. Essa orientação foi confirmada com a alteração da Lei nº 8.666/1993 pela Lei nº 12.239/2010, que incluiu dentro das finalidades da licitação o desenvolvimento nacional sustentável. (Canotilho, et. al, 2012, p. 1.708).

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 37, XXI, estabelece que ressalvados os casos previstos em lei, as compras, alienações, obras e serviços da Administração Pública deverão, obrigatoriamente, ser contratados por meio de processo licitatório que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes e cláusulas que estabeleçam a obrigatoriedade do pagamento (Brasil, 1988). Sendo assim, salvo pontuais exceções, todas as contratações realizadas pela Administração dependem de licitação.

A Lei Federal nº 8.666/1993, que regulamentou o art. 37, inciso XXI da Constituição e instituiu normas para licitações e contratos da Administração Pública,

conceituou contratos públicos como sendo “todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada” (Brasil, 1993).

A obrigatoriedade da licitação traz consigo dois principais objetivos: o primeiro, quanto à obtenção da maior vantagem para a Administração, em homenagem ao princípio constitucional da economicidade, insculpido no art. 70 da Constituição Federal e; e, segundo, quanto à possibilidade de estabelecer a isonomia entre os particulares interessados, garantindo oportunidades iguais de participarem no certame. (Canotilho, et. al, 2012, p. 1.708). De se lembrar, todavia, que a licitação é o instrumento que produz uma contratação administrativa vantajosa, com observância aos princípios da isonomia, enquanto a contratação em si destina-se à obtenção dos bens e serviços necessários à satisfação das necessidades administrativas (Justen Filho, 2019, p. 93).

O art. 3º do referido diploma legal estabelece como finalidade das licitações a garantia de observância do princípio da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração e, com alteração conferida pela Lei Federal nº 12.349/2010, a promoção do desenvolvimento sustentável também foi elencada como uma finalidade da Lei nº 8.666/1993.

Importante salientar, nesse ponto, que a promoção do desenvolvimento sustentável não é uma finalidade específica do procedimento licitatório, e sim das contratações públicas em sentido amplo. A alteração dada pela Lei nº 12.349/2010 não gera uma nova finalidade para as licitações em si, mas faz com que o conceito de vantagem a ser alcançada pelo procedimento adquira novos contornos. A licitação deve selecionar, a partir desse prisma, a melhor e mais vantajosa proposta, inclusive sob o prisma do desenvolvimento nacional sustentável. (Justen Filho, 2019, p. 93).

Conforme o Manual de Compras Sustentáveis da Advocacia-Geral da União (2020, p. 20), um contrato sustentável deve ser aquele que leva em consideração critérios ambientais em todas as suas fases, tendo por objetivo a redução de impactos negativos sobre meio ambiente e aos direitos humanos, conseqüentemente. A adoção de critérios de sustentabilidade perpassa o procedimento licitatório em si, devendo ser considerada desde o planejamento até a fiscalização da execução dos contratos. Todavia, mais do que apenas a inserção de critérios ambientais, ressalta-se a necessidade de absorção da sustentabilidade em suas diversas dimensões, inclusive

a econômica. O gestor público, sob o prisma da sustentabilidade, necessita fazer o melhor possível para todas as gerações (presentes e futuras), sendo que num contrato administrativo deve ser considerado o custo ambiental, social e econômico. (Freitas, 2012, p. 78).

No tocante especificamente às contratações públicas sustentáveis, a Força Tarefa de Marrakesh (*Marrakech Task Force on Sustainable Public Procurement*) estabeleceu como sendo o processo pelo qual os Estados atendem às suas necessidades de produtos e serviços de modo a alcançar um valor baseado em um conceito amplo de vida. Assim fazendo, devem ser gerados benefícios não apenas para o Estado em si ou para o particular com quem se realizou o contrato, mas para toda a sociedade e, inclusive, a economia, buscando-se a redução máximos de riscos ao meio ambiente também (UNEP, 2011).

Todavia, realizada essa breve conceituação a respeito do que seriam os contratos públicos sustentáveis, é necessário enfatizar a ideia de que a sustentabilidade é unicamente viável se os recursos existentes forem vistos não apenas como uma oportunidade de investimento e, sim, como um presente deixado pelas gerações passadas e que deve ser resguardado também para as futuras. Relaciona-se, assim, com um direito e um dever: tem-se o direito de explorar e, em contrapartida, o dever de garantir que outras gerações (indefinidas), poderão utilizar dos mesmos recursos (WEISS, 1992). Nesse prisma, surge a necessária análise da equidade intergeracional, que é corolário da igualdade entre gerações passadas, presentes e as vindouras e engloba dois aspectos: um primeiro que se relaciona com a justa utilização dos recursos naturais pelas gerações passadas, presentes e futuras e um segundo aspecto que se relaciona à responsabilidade na preservação desses recursos, com base na equidade (BOLSON, 2012) e está, conforme visto no tópico anterior, diretamente ligada às dimensões ética e social da sustentabilidade.

O Estado, enquanto consumidor, assume responsabilidade dentro desses dois aspectos. Primeiro porque precisa, de um lado, utilizar os recursos de forma a preservar a equidade (enquanto consumidor) e, de outro, porque precisa se responsabilizar e adotar posturas concernentes a garantir a equidade às gerações futuras. Sendo assim, a ideia da aplicação do princípio da sustentabilidade nas contratações públicas precisa estar totalmente associada à equidade intergeracional.

Destaca-se, nesse ponto, a teoria de Joaquim Freitas da Rocha a respeito da equidade intergeracional. Primando pela existência de uma “ética do futuro”, o autor

defende a equidade como sendo um imperativo moral a pautar as decisões dos gestores públicos, que precisam assumir a responsabilidade pela própria felicidade de gerações futuras, desprendendo-se de um agir estatal que considere tão somente interesses temporais ou mesmo referentes ao ciclo político eleitoral. A equidade, dessa forma, passa pela necessária ponderação dos atos decisórios, de maneira que na medida do possível, se consiga proporcionar às gerações futuras um conjunto de condições que sejam inclusive melhores do que as condições atuais (Rocha, 2014, p. 78).

A inviabilidade de dissociação da equidade intergeracional com a sustentabilidade já foi referida em diversos diplomas legais do ordenamento jurídico brasileiro. A exemplo, menciona-se novamente o princípio 3 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992), que estabeleceu a necessidade de atender, de forma equitativa, as necessidades ambientais e de desenvolvimento das gerações presentes e futuras. O próprio Relatório Nosso Futuro Comum (1987) também já havia trabalhado o desenvolvimento sustentável como sendo aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer as necessidades das gerações futuras. No mesmo sentido, a Lei da Mata Atlântica (Lei Federal nº 11.428/2006) elencou como princípio a equidade intergeracional (art. 6º, parágrafo único). E se tratando da análise da sustentabilidade a partir de suas diferentes dimensões, a equidade intergeracional também precisa ser analisada de tal forma, superando-se a ideia de que se relaciona tão somente à necessidade de se preservar os recursos ambientais para futuras gerações.

Nesse sentido, Joaquim Freitas da Rocha, ao analisar a sustentabilidade das finanças públicas, identifica a existência de um princípio de equidade intergeracional formado por duas vertentes: uma positiva e uma negativa. No ponto de vista positivo, a equidade se traduz na necessidade de que os bens públicos produzidos no presente sejam aptos a projetarem suas utilidades no futuro, em tempos afastados, devendo ser priorizadas essas despesas a outras que, eventualmente, se esgotam no próprio período financeiro ou em um curto prazo. No ponto de vista negativo, a equidade intergeracional impõe que as gerações vindouras não sejam oneradas com encargos relacionados à satisfação das necessidades da geração atual. Ambas as exigências, ao final, buscam a efetivação de um cenário que garanta, às futuras, condições de desenvolvimento superiores (Rocha, 2012, p. 10).

Nesse mesmo sentido, Freitas (2012, p. 91) enfatiza que a licitação sustentável pressupõe a decisão administrativa que leve em consideração os efeitos públicos e privados, diretos e indiretos, conjuntamente. Sendo assim, uma decisão administrativa idônea precisa obrigatoriamente respeitar os processos e, principalmente, resultados futuros, devendo a licitação ser pautada pelo princípio da sustentabilidade podendo e devendo servir como promotora de políticas públicas voltadas à equidade de longo alcance - a equidade intergeracional.

Pode-se concluir, dessa forma, que contratos públicos sustentáveis são uma das principais ferramentas quando se fala na instituição e um *Estado sustentável*, na medida em que consideram os custos ambientais, sociais e econômicos, de forma harmônica e indissociada, servindo como política pública de promoção da sustentabilidade e indutores de uma economia baseada na sustentabilidade multidimensional.

A nova Lei de Licitações, em seu art. 5º, determina que na aplicação da lei se observarão, dentre outros princípios, o do desenvolvimento nacional sustentável. A menção ao desenvolvimento sustentável não existia, originalmente, na Lei nº 8.666/1993. Em 1999, por meio da Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P), o Governo Federal, por intermédio do Ministério do Ambiente, instituiu um conjunto de iniciativas com o objetivo de estimular os agentes públicos a incorporarem, na atividade administrativa, critérios de gestão ambiental.

A já citada Lei Federal nº 12.187/2009, que instituiu a Política Nacional sobre Mudança de Clima, e estabeleceu, em seu art. 6º, inciso XII, critérios de preferência nas licitações para propostas que pudessem proporcionar maior economia de recursos, redução da emissão de gases de efeito estufa e de resíduos (NIEBUHR, 2021).

Conforme já visto, na Lei nº 8.666/1993, a menção ao desenvolvimento sustentável surgiu apenas após a edição da Lei nº 12.349/2010, que alterou o art. 3º e estabeleceu que as licitações se destinam a garantir “a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável”, estabelecendo assim a promoção do desenvolvimento nacional sustentável como uma finalidade da licitação.

Esse dispositivo foi posteriormente regulamentado por meio do Decreto Federal nº 7.746/2012, que estabeleceu critérios e práticas para a promoção do

desenvolvimento nacional sustentável nas contratações realizadas pela administração federal, estabelecendo-se, no art. 4º um rol do que seriam considerados critérios e práticas sustentáveis, destacando-se: a preferência por materiais, tecnologias e matérias-primas de origem local (inciso II); maior geração de empregos, preferencialmente com mão de obra local (inciso IV) e a maior vida útil e menor custo de manutenção do bem e da obra (inciso V).

Em contrapartida, a nova Lei de Licitações, além de determinar a sustentabilidade como um de seus princípios, também elencou como sendo um dos objetivos do processo licitatório “assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto” (art. 11, inciso I). Essa disposição apresenta inovação em relação à Lei nº 8.666/1993, que não fazia menção ao ciclo de vida, institucionalizado no ordenamento jurídico brasileiro pela Lei Federal nº 12.305/2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos. Resta demonstrado que houve, de fato, uma preocupação muito maior do legislador em inserir, na novel legislação, o desenvolvimento sustentável.

Destaca-se também, na nova Lei, o fato de que a preocupação com o critério de eficiência da contratação relaciona-se com a seleção de proposta apta a gerar resultado mais vantajoso à Administração. Essa vantagem, todavia, não fica adstrita tão somente a requisitos econômicos, sendo imprescindível que na escolha da proposta mais vantajosa seja considerada a função regulatória da licitação e o desenvolvimento sustentável: econômico, social e ambiental. (Oliveira, 2020, p. 449).

Resta clara, a preocupação do legislador em inserir explicitamente a sustentabilidade na nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021), confirmando a premissa de que todo o agir administrativo precisa considerar, de forma imprescindível, critérios sustentáveis, internalizando-os em todos os atos administrativos e, conseqüentemente, nos contratos e processos licitatórios. Embora já houvesse menção ao desenvolvimento sustentável na antiga Lei (desde o ano de 2010), a pretensão, em primeira análise, é de que a agenda sustentável assuma protagonismo em todas as esferas da Administração, em âmbito federal, estadual e municipal.

Considerando que um dos objetivos da sustentabilidade é, conforme visto, promover o bem-estar suprimindo as necessidades existentes com resguardo às necessidades de gerações futuras, é acertado dizer que nas contratações públicas,

por exemplo, a sustentabilidade terá por objetivo a satisfação das necessidades do Ente contratante, visando a proposta mais vantajosa ao interesse público e que gere, direta ou indiretamente, benefícios à coletividade. (Silva, 2021), especialmente após a edição da Lei Federal nº 14.133/2021.

Nesse ponto, pode-se dizer que o novo diploma legal está em consonância com o pensamento de Freitas (2012, p. 78) no sentido de que “a proposta mais vantajosa será sempre aquela que, entre outros aspectos a serem contemplados, apresentar-se a mais apta a causar, direta ou indiretamente, o menor impacto negativo e, simultaneamente, os maiores benefícios econômicos, sociais e ambientais”, superando critérios puramente econômicos.

As inovações trazidas pela Lei 14.133/2021 reforçam a necessária compreensão que a atuação administrativa do Estado, no concernente ao desenvolvimento sustentável, precisa ir além de seus deveres de proteção ecológica, incorporando em seus próprios atos de gestão práticas que sejam, de fato, sustentáveis, servindo de modelo para particulares (Sarlet; Fensterseifer, 2021, p. 1.020). O que se espera, ao se falar na recepção do princípio da sustentabilidade nos contratos públicos, é que se firme a ideia de um Estado que, mais do que garantidor de direitos, internalize em seu agir estatal uma cultura de sustentabilidade multidimensional, utilizando-se dos contratos públicos para introduzir essa cultura sustentável na economia local, inclusive.

Ademais, também no âmbito da nova Lei de Licitações e Contratos, é necessário compreender que o desenvolvimento sustentável indicado como objetivo e princípio da licitação não está restrito somente ao crescimento econômico e/ou ambiental da sociedade. O desenvolvimento sustentável enquanto princípio da nova Lei compreende a conjugação de diversos outros fatores, tais como o aumento da qualidade de vida dos cidadãos, incremento da liberdade política, promoção da inovação tecnológica e inclusive o aumento da funcionalidade das próprias instituições (Oliveira, 2021, p. 635).

Houve, assim, uma evolução legislativa com a publicação da nova Lei no tocante à sustentabilidade dos contratos públicos, ultrapassando-se a ideia do desenvolvimento sustentável como uma finalidade e lhe elevando ao grau de princípio de fato, apresentando contornos próprios e devendo ser aplicado em suas dimensões econômica, social e ambiental, a fim de possibilitar uma contratação pública

sustentável promotora de políticas públicas econômicas e socioambientais (Silva, 2021, p. 58).

O termo "estado sustentável" refere-se a uma abordagem em que as entidades governamentais consideram os princípios da sustentabilidade ambiental, social e econômica ao realizar todas as suas atividades, o que se traduz também quando se fala na compra e aquisição de bens e serviços. A ideia de um estado sustentável implica, inicialmente, em tomar decisões que levem em conta não apenas o preço e a qualidade dos produtos e serviços, mas também os impactos ambientais, sociais e éticos associados a eles, o que enseja, por parte do Poder Público, uma mudança no agir administrativo.

Nesse aspecto, e conforme já analisado a partir do tópico anterior, já existe a determinação de que sejam considerados, por exemplo, o ciclo de vida dos produtos, desde a extração de matérias-primas até o descarte, priorizando opções que tenham menor impacto ambiental, com a compra de produtos com certificações ambientais, o uso de materiais reciclados, a redução do consumo de recursos naturais, entre outros.

Deve ser buscada a igualdade de oportunidades, por meio do respeito aos direitos humanos e trabalhistas, incentivando-se práticas éticas e justas na seleção de fornecedores, o que pode incluir a preferência por empresas que sigam princípios de responsabilidade social corporativa, respeito aos direitos dos trabalhadores e a promoção da diversidade e inclusão. E deve ser, ainda, estimulada a economia local e regional, por meio do apoio a pequenas e médias empresas, incentivo a inovação e o empreendedorismo por meio das compras governamentais, o que pode ser feito através da definição de critérios que valorizem a participação de empresas locais, a promoção da concorrência justa e transparente, e a busca por soluções inovadoras que contribuam para o desenvolvimento sustentável.

De se concluir, assim, que a atuação administrativa do Estado, no concernente ao desenvolvimento sustentável, precisa ir além de seus deveres de proteção ecológica, incorporando em seus próprios atos de gestão práticas que sejam, de fato, sustentáveis. O dever de contratações públicas sustentáveis já existe e é imprescindível que se fomente a ideia de um Estado que, mais do que garantidor de direitos, internaliza em seu agir estatal uma cultura de sustentabilidade multidimensional, utilizando-se dos contratos públicos para efetivação de tal princípio.

3 A NOVA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS (LEI FEDERAL Nº 14.133/2021): ALTERAÇÕES, AVANÇOS E DESAFIOS PARA SUA IMPLEMENTAÇÃO

No contexto brasileiro, a regulamentação que norteia as compras e contratos públicos é essencial para assegurar a transparência, a eficiência e a integridade na gestão dos recursos públicos e, conforme visto no item 2.3, para efetivar a sustentabilidade. Diante da relevância desse tema, o terceiro capítulo desta dissertação se dedica especificamente à análise do regime licitatório brasileiro a partir da Lei Federal nº 14.133/2021, que instituiu a Nova Lei de Licitações e Contratos, sob a perspectiva das mudanças, avanços e desafios para sua implementação, especialmente sob o enfoque dos Municípios.

Para se alcançar tal objetivo, o presente capítulo será subdividido em três seções, cada uma focada em abordagens distintas, mas complementares. Inicialmente, busca-se realizar contextualizações necessárias à compreensão do regime jurídico das compras públicas no ordenamento jurídico brasileiro, investigando as competências relacionadas a licitações e contratos, conceituação, evolução legislativa e contexto que culminou na promulgação da Lei Federal nº 14.133/2021.

Posteriormente, passa-se à análise específica das mudanças promovidas pela Lei Federal nº 14.133/2021, comparando-as com as normas estabelecidas pela Lei Federal nº 8.666/1993, legislação que até então regia as licitações e contratos no Brasil. Será feita uma análise crítica dos avanços proporcionados pela nova lei em relação à anterior, bem como dos desafios que ainda precisam ser enfrentados para que as mudanças sejam implementadas efetivamente para que, ao final, consiga se estabelecer, de fato, quais são os obstáculos à implementação da Nova Lei de Licitações nos municípios brasileiros.

Essa averiguação também contará com a análise de características peculiares da municipalidade e que apresentam desafios à efetivação da proposta de sustentabilidade na contratação trazida pela Lei nº 14.133/2021. Serão examinadas questões como a capacidade administrativa dos municípios, a disponibilidade de recursos e a necessidade de adaptação das práticas e cultura organizacional às novas diretrizes legais.

3.1 O regime jurídico das compras públicas no cenário brasileiro: conceituações, evolução legislativa, competência para legislar e contexto de promulgação da Lei Federal nº 14.133/2021

Em razão do princípio da autonomia da vontade, os indivíduos são livres para adquirir, alienar, gravar, locar e realizar qualquer negócio jurídico que se deseje. A autonomia privada é, dentro do direito civil, instituto situado dentro do âmbito dos direitos pessoais, eis que a “vontade é o próprio elemento propulsor do domínio do ser humano em relação às demais espécies que vivem sobre a Terra” (Tartuce, 2014, p. 94). A liberdade de contratar está intrinsecamente ligada à escolha das partes envolvidas no negócio, representando uma liberdade plena em circunstâncias normais.

No entanto, em certos casos, é evidente que existem restrições à capacidade de tomar decisões, visto que, por exemplo, a contratação com o Poder Público. Dessa dualidade entre a liberdade de contratar e a liberdade contratual, emerge a autonomia privada, que representa a capacidade das partes de regularem seus próprios interesses. Entretanto, é importante ressaltar que essa autonomia não é absoluta, estando sujeita a limitações impostas por normas de ordem pública (Tartuce, 2019, p. 95). O fato de que uma das restrições à liberdade de contratar ocorre justamente quando uma das partes contratantes é o Poder Público se deve, em grande medida, ao dever de *licitar*.

Isso porque, os institutos de direito administrativo precisam ser analisados sob a perspectiva pública, considerando-se, sempre, que as noções de prerrogativas ou poderes administrativos estão intrinsecamente associados às suas restrições e deveres correspondentes. Dessa forma, os argumentos que justificam as ações da Administração, como a expropriação, a requisição de bens, a apreensão de mercadorias e a rescisão unilateral de contratos, estão enraizados no interesse coletivo, e, por conseguinte, no uso das receitas públicas. Essa mesma justificativa fundamenta a necessidade de prestação de contas periódicas dos gastos realizados, a realização de licitações como procedimento prévio à celebração de contratos administrativos, a exigência de publicidade dos atos, a realização de concursos para a seleção de pessoal e a autorização para agir apenas nos casos permitidos pela lei (Nohara, 2019, p. 21).

Assim, a supremacia do interesse público encontra um contraponto na indisponibilidade do interesse público, o que implica em uma série de deveres para os gestores da coisa pública (*res publica*). Aquele que está investido no dever de satisfazer determinadas finalidades em prol do interesse de outrem exerce uma função relevante. Portanto, todos os poderes decorrentes do regime jurídico administrativo são, invariavelmente, instrumentais para alcançar os objetivos coletivos (Nohara, 2019, p. 21). Nesse sentido:

A licitação eleva e concretiza o princípio da indisponibilidade do interesse público, porque a Administração Pública não poderá vir a contratar com quem quiser, mas sim, apenas com aqueles que cumpram com os requisitos mínimos a entrega daquilo que se quer adquirir, bem como que forneçam a proposta mais vantajosa. Logo, a legislação que trata do tema acaba por restringir a liberdade do Poder Público neste sentido, até porque, como se sabe, é vedado ao administrador a prática de atos não prescritos em lei – incidência, aqui, de princípios como o da impessoalidade, legalidade, eficiência etc. De outro lado, é relevante notar que o procedimento licitatório materializa outros direitos e deveres previstos no texto constitucional, como a isonomia, a imparcialidade, a indisponibilidade do interesse público etc. (Heinen, 2023a, p. 1127).

Ainda segundo Nohara (2019, p. 21), “em um Estado Democrático de Direito é adequado supor que os interesses públicos serão o fundamento dos poderes estatais provenientes do regime jurídico administrativo, que jamais poderá ser manejado a pretexto de realização exclusiva de interesses particulares”, sendo que “é justamente nos institutos do Direito Administrativo como a licitação, o concurso público ou a prestação de contas, que a obediência à noção de *res pública* se propaga de forma mais completa. (Nohara, 2019, p. 29).

Em suma, a licitação é um instrumento crucial que eleva e concretiza o princípio da indisponibilidade do interesse público, limitando a liberdade da Administração Pública a contratar com base em critérios objetivos e na busca pela proposta mais vantajosa. Ao restringir o poder discricionário do administrador, a legislação licitatória garante o respeito a princípios fundamentais do Direito Administrativo, como impessoalidade, legalidade e eficiência.

A obrigação de licitar, além de estar atrelada aos próprios princípios que regem a Administração Pública, também está prevista especificamente no art. 37, XXI da Constituição Federal de 1988, em que se estabelece que, ressalvados os casos previstos em lei, as compras, alienações, obras e serviços da Administração Pública

deverão, obrigatoriamente, ser contratados por meio de processo licitatório que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes e cláusulas que estabeleçam a obrigatoriedade do pagamento (Brasil, 1988). Sendo assim, todas as contratações realizadas pela Administração dependem, via de regra, de licitação. A obrigação se repete no art. 175¹, em que, ao se mencionar a possibilidade de concessões e permissões, também as condiciona à necessidade de prévia licitação.

O art. 37, inciso XXI da Constituição Federal foi regulamentado, inicialmente, pela Lei Federal nº 8.666/1993, que instituiu normas para licitações e contratos da Administração Pública. O referido diploma legal conceituou contratos públicos como sendo “todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada” (Brasil, 1993).

Luciano Reis (2022, p.33-34), ao abordar a matéria, ainda elucida a necessidade de se compreender a licitação como um procedimento, e não processo. Isso porque, ainda que o texto da Constituição Federal o elenque como o “processo licitatório”, a licitação é

um procedimento porque nem todos os seus atos e suas etapas são marcados pela abertura de contraditório e pluralidade de sujeitos. É composta de duas fases: interna e externa. A fase interna compreende todos os atos necessários desde o momento em que a Administração Pública manifesta seu desejo internamente para pedir uma solução, a fim de atender uma necessidade pública. [...] A processualidade típica e seus elementos caracterizadores como a pluralidade de sujeitos e contraditório estarão evidentes na fase externa da licitação. Em outras palavras, verifica-se que, durante toda a realização de uma licitação, existe o momento típico de procedimento administrativo (até o final da fase interna) e o típico de processo administrativo (a partir da fase externa), a qual se inicia pela publicação do ato convocatório). (Reis, 2022, p. 35-36).

No mesmo sentido é o entendimento de José dos Santos Carvalho Filho, que define a licitação como “o 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 de contrato, ou a obtenção do melhor trabalho técnico, artístico ou científico” (2007, p. 209-210).

¹ Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

A licitação é, assim, um procedimento administrativo regulamentado por lei e por um ato administrativo prévio. Esse procedimento estabelece critérios objetivos para a seleção da proposta que resulte na contratação mais vantajosa para a administração pública e que deve ser conduzido com base no princípio da isonomia: todos os participantes devem ter as mesmas oportunidades e condições de concorrência, garantindo a igualdade entre os licitantes. O objetivo da licitação é selecionar a melhor proposta para atender aos interesses da administração pública, garantindo a qualidade do serviço prestado e a transparência na aplicação dos recursos públicos. (Justen Filho, 2019, p. 93).

A licitação tem como objetivo primordial a satisfação do interesse público, uma vez que busca garantir à Administração contratos mais vantajosos, bem como assegurar a isonomia das contratações públicas. Isso significa que qualquer pessoa que cumpra os requisitos legais pode participar do certame e concorrer em igualdade de condições com os demais interessados, desde que seja declarada vencedora. Por um lado, a licitação busca proporcionar ao poder público o melhor negócio possível, visando sempre à qualidade do serviço prestado e à economia dos recursos públicos. Por outro lado, ela também assegura ao particular a oportunidade de concorrer em igualdade de condições com os demais licitantes, o que estimula a livre concorrência e evita favorecimentos indevidos.

Assim, a licitação tem um duplo objetivo: garantir a satisfação do interesse público e assegurar a igualdade entre os interessados em contratar com a Administração. Desse modo, a licitação é um instrumento fundamental para a promoção da transparência e da eficiência na gestão pública, uma vez que permite a escolha da proposta mais vantajosa em termos econômicos e técnicos, além de garantir a lisura e a competitividade do processo (Carvalho, 2021, p. 464).

Veja-se, entretanto, que o entendimento de que a licitação como sendo o procedimento que busca assegurar à Administração a proposta mais vantajosa, enseja uma releitura a partir do que se deve conceber como *proposta mais vantajosa*. Isso porque, aceitar como “vantajosa” a proposta que gera maior benefício econômico à Administração, por exemplo, seria ir justamente de encontro à própria pretensão do estudo, que analisa a sustentabilidade nas licitações. Sendo assim, e de acordo com os parâmetros estabelecidos no capítulo anterior, ressaltamos que a proposta mais vantajosa deve ser compreendida, sempre, como aquela que cause o menor impacto

negativo e, simultaneamente, traga os maiores benefícios econômicos, sociais e ambientais à sociedade num todo.

O administrador deve se esforçar para imprimir a máxima eficácia possível à Constituição no âmbito das licitações e contratações administrativas. Para tanto, o sistema de avaliação de custos deve ser reformulado, incluindo os custos indiretos, de modo a estimar os dispêndios futuros decorrentes dos previsíveis impactos sistêmicos das decisões administrativas e dos riscos assumidos. Assim, antes de licitar, é imperativo considerar os custos ambientais, sociais e econômicos de cada escolha administrativa, sob pena de violação ao princípio constitucional da sustentabilidade (Freitas, 2012, p. 78). Em abordagem semelhante, outros autores, ao estabelecerem um conceito do que se entende por licitação, já elencam a promoção do desenvolvimento sustentável como uma de suas finalidades. Nesse sentido:

licitação é o procedimento administrativo vinculado que antecede as contratações firmadas pela Administração Pública. Visa escolher as melhores propostas dentre aquelas que sejam apresentadas para a escolha pública. Além disto, tem por meta assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública; assegurar o tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição; evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos; incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável (Heinen, 2023a, p. 1.135).

Em conclusão, a licitação é um procedimento administrativo essencial para assegurar a contratação mais vantajosa para a administração pública, baseado em critérios objetivos e no princípio da isonomia, com o intuito de se promover, como uma de suas finalidades, o desenvolvimento nacional sustentável. Para entanto, é crucial repensar também o conceito de "proposta mais vantajosa" à luz da sustentabilidade, superando-se a busca pelo maior benefício econômico à Administração. A proposta mais vantajosa deve ser compreendida como aquela que minimiza o impacto negativo e, simultaneamente, proporciona os maiores benefícios econômicos, sociais e ambientais à sociedade como um todo. Assim, a licitação se torna não apenas um meio de selecionar a melhor proposta para atender aos interesses da administração pública, mas também uma oportunidade para promover ações alinhadas na busca por um desenvolvimento sustentável.

O contrato administrativo, por sua vez, pode ser definido como “o ajuste de vontades firmado entre a Administração Pública e terceiros regido por regime jurídico

de direito público e submetido às modificações de interesse público, assegurados os interesses patrimoniais do contratado”, marcado pela presença da Administração Pública, pelo atendimento de uma finalidade pública e pela submissão ao regime jurídico administrativo, assegurando-se a indisponibilidade e a supremacia do interesse público. (Nohara, 2019, p. 190). Em semelhante sentido, Reis (2022, p. 50) esclarece que contrato administrativo pode ser definido como “o acordo de vontades celebrado pelas partes, em que o contratante é parte integrante da Administração Pública no exercício de função pública típica, que visa satisfazer necessidades públicas e norteia-se pelo regime jurídico de Direito Administrativo”.

O que distingue o contrato administrativo do contrato privado é a participação da Administração com supremacia de poder para fixação das condições iniciais do ajuste. A exigência de licitação, da mesma reforma, reforça sua natureza administrativa, mas o que o qualifica, de fato, como um contrato de natureza pública é a existência de privilégios à Administração na relação contratual – as *cláusulas exorbitantes*. Cláusulas exorbitantes são requisitos marcantes dos contratos administrativos, justamente porque reafirmam a necessidade de atendimento ao interesse público (Meirelles, 2010, p. 249).

As cláusulas exorbitantes, constantes do instrumento contratual ou derivadas diretamente da legislação, são aquelas que não poderiam ser admitidas nos contratos privados sob pena de sua nulidade. Para alguns também seriam as que, apesar de eventualmente válidas, seriam incomuns em contratos de direito privado. Quando o contrato celebrado pela Administração Pública não possuir tais cláusulas de poderes exorbitantes (ex.: poder de alterar unilateralmente o contrato), teríamos o que a doutrina costuma chamar de um contrato de direito privado celebrado pela Administração. (Aragão, 2013, p. 668).

Sendo assim, não sendo a conceituação dos contratos matéria que demanda maiores digressões no presente trabalho, conclui-se que o contrato administrativo é um ajuste de vontades celebrado entre a Administração Pública e terceiros, regido pelo regime jurídico de direito público e marcado pela presença da Administração com supremacia de poder para fixação das condições iniciais do ajuste. Sua finalidade é atender às necessidades públicas, sendo regido pelo regime jurídico administrativo, o que implica na existência de cláusulas exorbitantes e, na maioria das vezes, em prévia licitação. Essas cláusulas concedem à Administração prerrogativas que não seriam admissíveis em contratos privados (como por exemplo a alteração unilateral)

reforçando a indisponibilidade e a supremacia do interesse público na relação contratual.

Merece destaque, por fim, o fato de que, ao longo do presente trabalho, acabam sendo utilizadas as expressões “*sustentabilidade nos contratos*” e “*licitações sustentáveis*” como se estivessemos tratando de dois institutos distintos e que não possuem relação. E, ainda que sejam distintos, a abordagem pretendida busca analisar a ambos de forma sempre complementar, considerando que, ao se falar em sustentabilidade nos contratos, está-se automaticamente pressupondo-se também a existência de uma licitação que foi procedimentalizada de forma a garantir uma contratação sustentável. Tanto é, que o objeto principal de estudo se relaciona forma especificamente à análise das sustentabilidades em *contratos e licitações* firmados sob a égide da Lei Federal nº 14.133/2021.

A primeira norma que teve por finalidade as licitações e contratos foi o Decreto nº 2.926/1862, editado ainda no Brasil Império e regulamentava as arrematações de serviços a cargo do Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas. Com o declínio do absolutismo, surgiu uma Administração verdadeiramente pública. Apesar da monarquia continuar presente no país após a independência e da importância do Poder Moderador, começou-se a governar para o bem da nação e não mais para o interesse real. A Administração exógena, que administra para terceiros, começou a ser mencionada em contraste com a Administração endógena, que administra para si mesma. A palavra "administrar" passou a expressar o sentido que é conhecido hoje: quem administra, administra algo que pertence a terceiros (Pinho, 2014, s. p.).

Durante o período republicano, o Decreto nº 4.536/1922 foi aprovado pelo Congresso Nacional e sancionado pelo então Presidente da República, Epitácio Pessoa. Esse Decreto teve início ainda na 2ª Constituição da República, estendendo-se também pela 3ª Constituição da Segunda República, 4ª Constituição do Estado Novo e 5ª Constituição de 1946. Uma das principais características deste Decreto foi a exigência de que a assinatura de contratos e a realização de concorrência pública ou administrativa fossem pré-requisitos para o empenho de despesas, o que resultou na criação do Código de Contabilidade da União. Cerca de 20 artigos desse decreto eram dedicados a questões relacionadas a licitações (Alves, 2020, p. 5).

Nos governos militares, foi instituído o Decreto-Lei nº 200/1967 que, de maneira simplificada, antecipou a Lei nº 8.666/1993, apresentando os primeiros elementos que moldaram a elaboração da legislação atualmente utilizada. A Lei nº 5.456/1968,

promulgada em 20 de junho de 1968, estabeleceu a extensão da aplicação do Decreto Lei nº 200/1967 aos Estados e Municípios, antes dotados de ampla discricionariedade sobre o assunto. (Alves, 2020, p. 5).

Posteriormente, com a redemocratização da república, foi sancionado o Decreto-Lei nº 2.300/1986, que permaneceu vigente até a publicação da Lei Federal nº 8.666/1993. O Decreto Lei 2.300/86, conhecido como Estatuto Jurídico das Licitações e Contratos Administrativos, apresentou 90 artigos divididos em seis capítulos, aplicáveis especificamente à Administração Federal. Uma das principais características do decreto foi a definição de que apenas a União tinha o poder de legislar sobre normas gerais de licitação, enquanto Estados e Municípios podiam legislar sobre outras questões, adaptando-as às suas realidades específicas (Fortes Jr., 2017).

Todavia, foi apenas com a promulgação da Constituição Federal de 1988 que as licitações públicas assumiram status definitivo dentro da Administração Pública (Heinen, 2023a, p. 1.123). Conforme já referido, o art. 37, inciso XXI, trouxe a licitação como imposição ao Poder Público, sempre devendo prescindir os contratos, exceto em alguns casos (dispensas e inexigibilidades, por exemplo).

Em 1993, foi promulgada a Lei nº 8.666, conhecida como Lei de Licitações e Contratos. Essa lei estabeleceu as regras para a realização de licitações no país e definiu os critérios para a seleção dos fornecedores, como a exigência de qualificação técnica e a análise de capacidade financeira. A Lei de Licitações também criou as modalidades de licitação, como a concorrência, o pregão e o convite, e estabeleceu os tipos de contrato que podem ser firmados entre o poder público e os fornecedores.

A Lei nº 8.666/93, também conhecida como Lei Geral de Licitações e Contratos, foi elaborada e aprovada em um contexto marcado por denúncias de corrupção no Estado. Esse contexto surgiu após o processo de impeachment do presidente Collor e suas repercussões na opinião pública, bem como o escândalo dos "anões do orçamento". A intenção da criação dessa lei foi responder a essas situações de corrupção, corrigir distorções e restringir a atuação da administração pública. Isso foi feito através da imposição de controles mais rigorosos aos processos de licitação e contratos administrativos (Pinto, 2020, p. 63379).

Todavia, o regime da Lei nº 8.666/1993, não mais vigente, foi marcado por um excesso de formalismos que acaba por acarretar consequências negativas à Administração, tais como a morosidade do processo, que acaba por gerar

contratações antieconômicas quando considerado a relação entre custo, tempo e benefício. Em decorrência dessas carências relacionadas à abrangência da referida Lei, o regime de contratações acabou sendo alterado de forma setorial, com a edição de outras legislações correlatas. Esses diplomas legais acabaram por englobar tendências que, embora necessárias, não haviam sido abrangidas pela Lei de Licitações, como a promoção de valores constitucionais fundamentais (no tocante à sustentabilidade ambiental) e a preocupação com a eficiência econômica na contratação – mediante a fixação de critérios de desempenho para fixação de remuneração do contratado (Oliveira, 2020, p. 446). Estes tópicos, especificamente, serão estudados posteriormente.

Em relação à competência, o art. 22, XXVII, da Constituição Federal, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19/1998² estabeleceu que compete à União legislar sobre normas gerais de licitações e contratos. Estabelecendo-se a competência privativa apenas em relação às normas gerais, é possível concluir que todos os Entes Federados podem legislar sobre normas específicas. Conforme Justen Filho (2005, p. 14), “a expressão ‘norma geral’ pressupõe a existência de ‘norma especial’. Portanto, a União não dispõe de competência privativa e exclusiva para legislar sobre licitações e contratos administrativos. Os demais entes federativos também dispõem de competência para disciplinar o tema”. Segundo Borges (1991, p. 105):

se fosse diferente, a imposição excessiva de normas gerais de aplicação pelo legislador federal em matéria que diz respeito a outros entes federados poderia levar a comportamentos irrealmente detalhados que invadam a esfera própria dos Estados e Municípios, ignorando suas peculiaridades específicas. O legislador federal, na elaboração de leis que devem ser aplicadas em todo o país, precisa considerar as diferenças regionais e locais que podem existir. O resultado de um excesso de prescrição, por exemplo, pode ensejar que Estados e Municípios tentem adaptar-se a uma norma que não leva em conta suas peculiaridades

Além disso, a multiplicação de casuísmos pode desencadear problemas locais que o legislador federal desconhece, e dos quais nem poderia sequer suspeitar. Em outras palavras, as normas gerais de aplicação podem ser ineficazes ou mesmo

² Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

[...]

XXVII - 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, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

prejudiciais se ignorarem as especificidades locais e regionais, o que pode levar a problemas que o legislador federal não previu e não pode resolver. (Borges, 1991, p. 105). De forma exemplificativa, Borges refere que “nosso país é caracterizado por uma extrema disparidade de condições socioeconômicas. O que é normal e factível para uma unidade da Federação poderá ser um comportamento que entrave, dificulte e transtorne a vida administrativa de outra” (Borges, 1991, p. 105).

Sundfeld (1994, p. 29-20), em análise ao texto da Lei Federal nº 8.666/1993, aponta como exemplos de normas gerais as normas que definem a obrigatoriedade de licitação; as normas que enunciam os princípios da licitação ou os direitos deles decorrentes; e as normas que definem modalidades de licitação. Conclui-se, assim, que o conceito de norma geral nunca pode se sobrepor ao conceito de Federação (Justen Filho, 2005, p. 14).

No tocante especificamente à competência municipal, é necessário mencionar, inicialmente, que o art. 30 da Constituição, ao prever especificamente as competências dos municípios, determinou a competência para legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação estadual no que couber (incisos I e II), garantindo-se também a autonomia financeira por meio da instituição e arrecadação de tributos de sua competência e consequente aplicação de tais rendas (inciso III). Fica clara também a garantia do poder de autoadministração dos municípios através da possibilidade de criar, organizar e suprimir distritos (inciso IV), organizar e prestar serviços públicos de interesse local (inciso V), promoção do adequado ordenamento territorial (inciso VIII), dentre outros. (Brasil, 1988).

A Constituição de 1988 substituiu a expressão “peculiar interesse” por “interesse local”, tema que até hoje enseja divergências doutrinárias. Para Souza (2012, p. 119), é necessário compreender a razão pela qual essa alteração se deu e se a expressão “interesse local” seria, de fato, mais abrangente do que a anteriormente adotada “peculiar interesse”. Entretanto, é significativo o fato de que justamente a Constituição que considerou os Municípios como ente federativo adotou a expressão “interesse local”.

Antes da Constituição de 1988, o exercício da autonomia municipal dependia da existência de espaço não preenchido por leis federais e estaduais, denotando assim a ausência de participação significativa dos municípios e da expressa previsão de seu campo de atuação. Com a Constituição atual, certo é que a intenção foi, de fato, tornar muito mais abrangente a atuação municipal, não apenas de forma fictícia.

Quanto ao alcance do que se pode entender por interesse local, parte da doutrina, em corrente a qual nos filiamos no presente trabalho, defende se tratar daquelas matérias em que o interesse do município é predominante, ainda que não seja exclusivo. Para Meirelles (2008, p. 111-112), é a predominância do interesse do município sobre o Estado ou União que justifica o interesse público, ainda que também interesse indiretamente a outros entes. Uma vez reconhecido tratar-se de interesse local, o provimento desses negócios cabe exclusivamente ao Município interessado, sequer se justificando, em tais casos, a ingerência dos Estados e União.

No mesmo sentido, Castro (2010, p. 24) estabelece que o município precisa ser, tão somente, o maior interessado, não o único, devendo existir a predominância de seu interesse. Tudo que repercutir direta e indiretamente na vida municipal é de interesse local, e assim deve ser analisado sempre, privilegiando o fenômeno da descentralização.

Entendimento em sentido contrário acabaria por restringir a possibilidade de atuação do município, que ficaria adstrita apenas aos assuntos que fossem exclusivamente de interesse local, sem reflexo nos outros assuntos relativos à gestão territorial. Considerando o pacto federativo brasileiro e a adoção de um federalismo trino, o que deve se buscar é justamente uma estrutura mais descentralizada e democrática. Por tal motivo, o interesse local “refere-se aos assuntos em que predomina tal característica, sem que haja exclusividade, de forma que a atividade do Município vai refletir, ainda que indiretamente, nas demais esferas da Federação”. (Hermany, 2007, p. 287).

É importante analisar, também, que caso o conceito de “interesse local” fosse entendido de forma restritiva, estaria se restringindo a própria condição de ente federado conferida aos Municípios. Isso porque, o federalismo trino, consagrado a partir da Constituição Federal de 1988, eleva o papel da gestão local a um ente autônomo dentro da federação, o que é, de fato, imprescindível para que se possua um estado cada vez mais democrático e que privilegie a participação social. Aos municípios deve ser garantida a competência sobre tudo aquilo que lhes interessa prioritariamente, ampliando-se assim a descentralização. Essa é a análise que mais parece se coadunar com o sistema federalista atual, calcado na autonomia e descentralização, conforme já visto.

Uma federação verdadeira e efetiva não pode existir quando um ente tem o poder de interferir nos serviços e interesses de outro. Por essa razão, o fato do Brasil

ser uma Federação significa que a União não pode interferir na estrutura organizacional interna e nos assuntos de interesse particular dos Estados, Distrito Federal e Municípios (Justen Filho, 2005, p. 16). De se concluir, assim, que o conceito de norma geral não pode ser superior ao conceito de Federação.

As competências locais que derivam da organização federal não podem ser restringidas por leis da União que têm o propósito de transmitir normas gerais. Em outras palavras, as normas gerais não podem ser usadas como um meio de limitar a autonomia federativa, possuindo os Municípios autonomia para regulamentarem suas licitações, dentro dos limites estabelecidos pela União, sendo que a competência é, então, concorrente.

A peculiaridade em relação ao tema da competência para legislar em termos de licitações e contratos públicos advém, assim, do fato de que, se a competência privativa da União ocorre apenas em relação a “normas gerais”, os demais entes poderiam plenamente regular a matéria por meio de normais estaduais, distritais e municipais. (Heinen, 2023a, p. 1.133). Nesse sentido:

É possível afirmar que o texto constitucional incorre em equívoco quando insere a competência da União para editar normas gerais no art. 22, uma vez que não se trata, tecnicamente, de uma competência privativa, ao menos da forma tratada em tal preceito constitucional. Por exemplo, não se faz aplicável à matéria em lume a necessidade de lei complementar para que os outros entes federados pudessem editar suas normas específicas. Tal outorga não se faz necessária pelo simples fato de que a competência para a edição de normas específicas já é originariamente de cada um dos entes federados. De outra banda, também não seria adequado, como parte da doutrina sugere, que a competência nacional para a Administração Pública editar normas gerais estivesse mencionada no art. 24 da CF. Tal preceito, é bem verdade, faz referência à competência legislativa concorrente entre a União, Estados e o Distrito Federal. Dessa forma, a omissão em relação aos Municípios quebra a sistemática típica da legislação sobre licitações e contratações da Administração Pública. O ideal, portanto, é que houvesse uma regra própria na Constituição Federal (não nos arts. 22 ou 24) para explicar mais claramente como é a legislação sobre licitações. (Maffini, 2008, p. 129).

Possível concluir, assim, que o texto constitucional possui uma falha ao incluir a competência da União para editar normas gerais no artigo 22. Essa competência não pode ser considerada estritamente privativa, e a aplicação de lei complementar não se faz necessária para que os outros entes federados possam editar suas normas específicas, uma vez que já possuem essa competência originária. Nesse contexto, o ideal seria estabelecer uma regra específica na Constituição Federal que explicasse

de forma mais clara como deve ser a legislação sobre licitações, evitando ambiguidades e garantindo uma distribuição mais adequada das competências entre os diferentes entes federados. Dessa forma, seria possível assegurar uma atuação mais harmoniosa e eficiente no âmbito da Administração Pública, em prol do interesse coletivo e do aprimoramento das práticas licitatórias.

Nesse ponto, ainda mencionamos que a própria NLLC ainda trouxe novas peculiaridades ao caso: seu art. 187 estabelece que “os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão aplicar os regulamentos editados pela União para execução desta Lei”. Essa disposição, todavia, pode acabar por gerar, especialmente em âmbito local, grandes incoerências em relação à normativa aplicada e realidade local.

Não há como deixar de imaginar, por exemplo, a eventual diferença entre normativas que buscam regulamentar um objeto, a nível nacional, e as implicações práticas de aplicação dessa mesma normativa em um município com 10.000 habitantes. A temática, inviável de ser esgotada no momento, nos faz concluir, paradoxalmente, com uma indagação: não deveriam as competências legislativas em matéria de licitações e contratos serem, de fato, revistas? É a partir dessa provocação que se desenvolverá o ponto seguinte, que busca aprofundar a análise das diferenças e desafios que circundam a aplicação da NLCC em relação à lei anterior.

3.2 As mudanças promovidas pela Lei Federal nº 14.133/2021: desafios e avanços em relação à Lei Federal nº 8.666/1993

A NLLC conta com mais de 200 artigos e foi dividida em cinco títulos:

I) disposições preliminares, em que se estabelece sua aplicação, princípios, definições e agentes públicos com atuação na área;

II) das licitações, dispondo sobre o procedimento licitatório em si, fase de preparação, modalidades, critérios de julgamento, disposições sobre compras, obras, serviços de engenharia, serviços em geral, locação de imóveis, licitações internacionais, divulgação do edital, apresentação das propostas, julgamento, habilitação, encerramento, contratação direta por inexigibilidade e dispensa, alienações e instrumentos auxiliares;

III) dos contratos, trazendo os requisitos para formalização dos mesmos, garantias, alocação de riscos, prerrogativas contratuais da Administração, duração, execução, alteração, extinção, recebimento, pagamento e formas alternativas de solução de conflitos;

IV) das irregularidades, título em que são estabelecidas as infrações e sanções administrativas, regulamentado o processo administrativo de responsabilização, hipóteses de impugnação ao edital, pedidos de esclarecimento, recursos administrativos e outras formas de controle da contratação;

V) disposições finais, em que se incluíram os crimes licitatórios no Código Penal, normas sobre a aplicação subsidiária da lei e em relação à sua vigência. No último título também se disciplinou a respeito do PNCP – Portal Nacional de Contratações Públicas.

A Lei Federal nº 8.666/1993 (LLC) foi, por quase trinta anos, a lei geral que disciplinava as licitações e contratos administrativos. Todavia, muito de seu texto repetiu o antigo Decreto-Lei nº 2.300/1986, e apenas dois anos após sua promulgação, já tramitavam dos projetos de lei que visavam sua modificação. Sempre permeada por diversas críticas, posteriormente foi editada a Lei do Pregão (Lei Federal nº 10.520/2002), com o intuito de garantir maior eficácia às “compras comuns”, consideradas como sendo aquelas de baixa complexidade.

Não obstante ainda, foram surgindo outros diplomas legais buscando, de alguma forma, “suprir” as falhas advindas da LLC: criou-se, por meio de alteração da LLC, o Sistema de Registro de Preços, o Regime Diferenciado de Contratações (RDC), para construções de grandes obras durante a Copa do Mundo de 2014 e Olimpíadas de 2016. Durante a pandemia de 2020, foram previstos outros procedimentos específicos de contratações, por meio da Lei nº 13.979/2020. (Heinen, 2023a, p. 1.124).

A Lei Geral de Licitações e Contratos já não atendia adequadamente às necessidades do processo de contratação, o que levou à percepção generalizada de que a seleção da melhor proposta para o interesse público não estava sendo cumprida de forma satisfatória, porque a “Lei Geral de Licitações” já estava, assim, deixando de se mostrar eficiente em relação a diversos aspectos das licitações e contratos públicos.

Dentre as deficiências da Lei 8.666/1993, pode-se citar, por exemplo: a) falha em prevenir a corrupção; b) aquisição de produtos de baixa qualidade; c) falta de

previsibilidade dos custos das obras, resultando em frequentes aditivos; d) ambiente normativo propício a atrasos e paralisações de obras; e) regras que levaram a um alto número de litígios entre contratantes e contratados; e f) formalismo excessivo que tornava o processo de licitação lento e oneroso. (Camara, 2021, p.33).

Sendo assim, ainda que tenha sido alterada e aprimorada por diversos outros dispositivos legais, as licitações no Brasil, sob a égide da Lei Federal nº 8.666/1993 seguiram apresentando diversos desafios, como a corrupção, a falta de transparência e a lentidão dos processos. Uma das soluções para o enfrentamento desses desafios seria, de fato, o aprimoramento dos mecanismos de controle e transparência das licitações, bem como a promoção da capacitação dos gestores públicos e dos fornecedores para garantir uma contratação pública mais eficiente e efetiva.

Foi nesse cenário que, no dia 10 de dezembro de 2020, depois anos de tramitação, o Projeto de Lei nº 4.253/2020 foi aprovado pelo Senado Federal e posteriormente enviado para sanção presidencial. Após ser revisado e autografado, a nova lei foi promulgada no dia 12 de março de 2021 e entrou em vigor em 1º de abril do mesmo ano. A Lei Federal nº 14.133/2021 representa um novo marco para as licitações e contratos na Administração Pública, sendo obrigatória para todas as esferas administrativas.

O Projeto de Lei nº 4.253/2020 é notável por sua adoção de diretrizes mais modernas para as licitações, que visam aumentar a transparência, eficiência e rapidez do processo. É importante ressaltar que não foi determinado período de *vacatio legis* para a lei, ou seja, ela entrará em vigor imediatamente após sua publicação. No entanto, a Lei nº 8.666/93, a Lei nº 10.520/2002 e alguns artigos da Lei nº 12.462/2011 continuaram em vigor por mais dois anos, o que significa que os agentes públicos poderiam trabalhar com ambas as leis, podendo optar por uma delas para os procedimentos, não sendo permitido, todavia, combinar as disposições, que devem ser aplicadas separadamente.

Não obstante, a partir de 1º de abril de 2023, dois anos após o início de sua vigência, a nova Lei de Licitações se tornaria então obrigatória, revogando na integralidade a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 (Lei de Licitações), a Lei nº 10.520 de 17 de julho de 2002 (Lei do Pregão) e os arts. 1º a 47-A da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011 (Regime Diferenciado de Contratações Públicas).

Todavia, em maio de 2023, às vésperas de sua vigência total e imediata, foi editada a Medida Provisória nº 1.167/2023, que altera a Lei nº 14.133, de 1º de abril

de 2021, para prorrogar a possibilidade de uso da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, e dos art. 1º a art. 47-A da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011 até 29 de dezembro de 2023. Uma vez caducada a medida provisória, foi publicada a Lei complementar nº 198/2023, mantendo a prorrogação da vigência da Lei 8.666.

Um dos importantes objetivos da NLLC, é de fato consolidar a legislação e as práticas já existentes, por exemplo, dentro dos Tribunais. Sendo assim, mais do que uma Lei Geral de Licitações, a nova lei se apresenta como uma espécie de normativa que institui um “sistema de licitações”, porque atua também em diversos outros aspectos que superam a mera regulamentação das contratações públicas. Possui, por exemplo, papel central na promoção das políticas públicas³. (Heinen, 2023b, p. 16).

A nova Lei Geral de Licitações e Contratos visa aprimorar o processo licitatório vigente, incorporando boas práticas já estabelecidas em outros modelos licitatórios, bem como soluções apontadas pela doutrina, jurisprudência e órgãos como o Tribunal de Contas da União (TCU). Essas mudanças têm como objetivo principal aumentar a eficiência e agilidade nos procedimentos licitatórios, combater possíveis fraudes e viabilizar a realização de obras e serviços públicos de forma mais eficaz. A Lei busca modernizar o sistema de licitações ao incorporar inovações que refletem práticas já adotadas por entidades estatais, pessoas jurídicas de direito privado ligadas à Administração Pública indireta e organismos internacionais. Isso indica uma tentativa de alinhar o processo licitatório brasileiro com padrões mais eficientes e reconhecidos em âmbito nacional e internacional. (Heinen, 2023b, p. 17).

No entanto, para alcançar plenamente os objetivos propostos, é fundamental que essas "inovações" sejam devidamente compreendidas e aplicadas por todos os envolvidos no processo, desde os órgãos públicos responsáveis pelas licitações até os participantes interessados em concorrer aos contratos públicos. A transição para essa nova conjuntura requererá esforços de adaptação, capacitação e fiscalização para garantir o alcance dos resultados desejados. Em suma, a Lei Geral de Licitações e Contratos procura otimizar o sistema de licitações brasileiro ao incorporar boas práticas e soluções, com o propósito de tornar os procedimentos licitatórios mais ágeis, transparentes e eficientes, o que pode representar uma mudança significativa

³ Tema que será abordado de forma mais aprofundada no Capítulo 4.

na forma como os processos licitatórios são conduzidos atualmente e nas finalidades que podem atingir.

Assim, ainda que alguns dispositivos da Lei 14.133/2021 não tenham eficácia imediata, por falta de regulamentação, parcela considerável da Nova Lei de Licitações já era autoaplicável e é, agora, obrigatória na sua íntegra. Tal normativa legal não apenas trouxe diversas inovações, se comparado à Lei 8.666/1993, como também revogou e alterou, formal ou informalmente, outras legislações. Todas essas alterações visam, inicialmente, simplificar, modernizar e tornar mais transparente os certames licitatórios. Objetiva-se, igualmente, conferir maior dinamismo, celeridade, flexibilidade, racionalidade e economia às licitações públicas. Todavia, é necessário analisar quais serão os impactos dessas novas regras em municípios de pequeno porte. Para isso, passa-se, agora, a uma análise de alguns pontos específicos trazidos pela Lei Federal nº 14.133/2021 que podem figurar como empecilhos à implementação da NLLC nos municípios.

Di Pietro (2023), ao analisar as inovações trazidas pela Lei Federal nº 14.133/2021, afirma que, da mesma forma que já ocorria com a Lei nº 8.666/2021, a nova lei manteve um vício: esgotou praticamente todos os aspectos pertinentes à matéria, em muito ultrapassando a proposta de estabelecer apenas “normas gerais” de licitação e contratos. Com efeito, não há praticamente nenhuma margem deixada a Estados, Distrito Federal e Municípios. Pode-se falar, inclusive, em verdadeira ofensa ao art. 22, inciso XXVII da Constituição Federal, porque não há o resguardo da competência dos demais entes.

A partir do momento em que a LLIC de 2021 ingressa em inúmeros detalhes desnecessários do sistema de contratação, buscando padronizá-los em detrimento da margem de adaptabilidade que se deve garantir aos entes da federação para lidar com suas próprias características, deficiências e capacidades institucionais, fica evidente que o Congresso desrespeita a competência dos demais entes federativos para tratar de aspectos peculiares a cada qual. Também como ocorre com outras leis promulgadas na esfera federal (como a própria Lei 8.666/1993), a Lei nº 14.133/2021 parece elaborada a partir da realidade da União e dos grandes Estados, não se preocupando com as dificuldades que muitos entes federativos, principalmente os Municípios, encontrarão para dar total aplicação às suas normas. Faltam recursos humanos especializados, faltam equipamentos, falta estrutura adequada, especialmente quando a lei impõe tecnologia desproporcional e irrazoável diante dos recursos humanos, materiais e financeiros ao alcance desses entes federativos. É um convite à inobservância da lei. (Di Pietro, 2023, n.p).

Conclui-se, assim, que quando a Lei nº 14.133/2021 entra em inúmeros detalhes desnecessários sobre o sistema de contratação e busca padronizá-los, negligenciando a autonomia atribuída aos demais entes da federação, usurpando de uma competência que não possui. Isso revela uma falta de respeito do Congresso pela competência dos demais entes federativos em tratar de assuntos específicos de cada um.

Além disso, assim como outras leis federais, parece ter sido elaborada considerando apenas a realidade da União e de grandes Estados, sem levar em conta as dificuldades que muitos entes, especialmente os Municípios, enfrentarão ao aplicar integralmente suas disposições, o que é justamente parte do nosso objeto de estudo. A escassez de recursos humanos especializados, equipamentos e infraestrutura adequada é agravada pela exigência de tecnologia que, em muitos casos, se mostra irrazoável diante das limitações financeiras e materiais de pequenos municípios, por exemplo.

A NLLC também apresenta um problema significativo relacionado ao excesso de formalidades, detalhes minuciosos e normas complexas, o que vai contra o objetivo de tornar a Administração Pública menos burocrática. O uso excessivo de procedimentos formais acaba incentivando as pessoas a procurarem maneiras alternativas, fora do escopo oficial, para realizar as atividades, o que pode facilitar a ocorrência de fenômenos como, por exemplo, a corrupção. O ideal teria sido criar uma legislação mais fácil de entender e aplicar, estabelecendo um procedimento licitatório que valorizasse a transparência, participação e negociação, facilitando também o trabalho dos órgãos de controle. (Di Pietro, 2023, n.p).

Em contrapartida a esse entendimento, para Nohara (2023, p. 12), a NLLC é produto de uma relação consensual entre comunidade científica e várias outras entidades da sociedade organizada. Mesmo que desagrade àqueles que preferam uma lei de conteúdo mais minimalista, há a intenção de aprimoramento no regime licitatório, resultando em uma normativa mais segura e moderna. Ainda que não enseje grandes revoluções, buscou adaptar as mudanças já testadas e aprovadas. A NLLC, embora contenha mais requisitos, também abre margem para maior flexibilidade administrativa nas contratações, permitindo procedimentos que consigam atender de forma mais específica (e, conseqüentemente, mais eficaz) às necessidades dos contratantes.

mais importante do que a aplicação de todo o repertório ampliado de exigências presentes nesse novo diploma, a lei demanda, sobretudo do gestor público que lida com licitações, um olhar interpretativo de equilíbrio e bom senso. O gestor ou os gestores que irão modelar dada contratação devem saber ponderar melhor e escolher uma solução técnica de forma mais ajustada à demanda da Administração, uma vez que a nova Lei amplia a cartela do rico repertório de cores e tons a serem utilizados nas contratações públicas. (Nohara, 2023, p. 52).

Dentre as alterações advindas do novo Diploma Legal de Licitações e Contratos Administrativos, destacam-se a inversão de fases (art. 17⁴), a exclusão das modalidades de licitação convite e tomada de preços (art. 28) e a inclusão de uma nova modalidade de licitação denominada “diálogo competitivo” (arts. 6º, XLII e 28, V⁵). Além disso, foram inseridos 12 (doze) crimes em matéria de Licitações e Contratos Administrativos no Código Penal (Dos Crimes em Licitações e Contratos Administrativos), retirados da então vigente lei de licitações, sendo eles: contratação direta ilegal; frustração do caráter competitivo de licitação; patrocínio de contratação indevida; modificação ou pagamento irregular em contrato administrativo; perturbação de processo licitatório; violação de sigilo em licitação; afastamento de licitante; fraude em licitação ou contrato; contratação inidônea; impedimento indevido; e omissão grave de dado ou de informação por projetista (art. 178 e art. 337-E a 337-P do Decreto-lei 2.848/1940 - Código Penal).

Outras mudanças importantes são o controle prévio de legalidade exercido pelo parecer jurídico (art. 53, caput e §§ 1º e 4º⁶), a segregação de funções e o

⁴ 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.

§ 1º A fase referida no inciso V do caput deste artigo poderá, mediante ato motivado com explicitação dos benefícios decorrentes, anteceder as fases referidas nos incisos III e IV do caput deste artigo, desde que expressamente previsto no edital de licitação.

⁵ Art. 28. São modalidades de licitação:

- I - pregão;
- II - concorrência;
- III - concurso;
- IV - leilão;
- V - diálogo competitivo.

⁶ Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.

§ 1º Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá:

planejamento que se tornaram princípios (art. 5º) e a virtualização dos atos da licitação (art. 12, VI⁷). Ademais, ocorreu o surgimento da 'figura' do agente de contratação (art. 6º, LX⁸) e foi possibilitada a existência de orçamento sigiloso (art. 24). A implementação do credenciamento, pré-qualificação, procedimento de manifestação de interesse, sistema de registro de preços e registro cadastral como procedimentos auxiliares das contratações e licitações (art. 78) são outras novidades. Também houve o aumento dos prazos de vigência contratual (arts. 106 e 108) e a criação de mecanismos de governança para fortalecer as contratações públicas (art. 11, parágrafo único c/c art. 169, I⁹).

As alterações também incluíram novos critérios para o julgamento das propostas (art. 33), o credenciamento como hipótese expressa de inexigibilidade de licitação (art. 74, IV) e a possibilidade de utilização de meios alternativos de resolução

I - apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade;

II - redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica;

III - (VETADO).

[...]

§ 4º Na forma deste artigo, o órgão de assessoramento jurídico da Administração também realizará controle prévio de legalidade de contratações diretas, acordos, termos de cooperação, convênios, ajustes, adesões a atas de registro de preços, outros instrumentos congêneres e de seus termos aditivos.

⁷ Art. 12. No processo licitatório, observar-se-á o seguinte:

[...]

VI - os atos serão preferencialmente digitais, de forma a permitir que sejam produzidos, comunicados, armazenados e validados por meio eletrônico;

⁸ Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

[...]

LX - agente de contratação: pessoa designada pela autoridade competente, entre servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração Pública, para tomar decisões, acompanhar o trâmite da licitação, dar impulso ao procedimento licitatório e executar quaisquer outras atividades necessárias ao bom andamento do certame até a homologação.

⁹ Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos:

[...]

Parágrafo único. 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.

[...]

Art. 169. As contratações públicas deverão submeter-se a práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo, inclusive mediante adoção de recursos de tecnologia da informação, e, além de estar subordinadas ao controle social, sujeitar-se-ão às seguintes linhas de defesa:

I - primeira linha de defesa, integrada por servidores e empregados públicos, agentes de licitação e autoridades que atuam na estrutura de governança do órgão ou entidade; [...]

de controvérsias, notadamente a conciliação, a mediação, o comitê de resolução de disputas e a arbitragem (art. 151 a 154). Por fim, a legislação prevê a tramitação prioritária em processos judiciais que versem sobre normas gerais de licitações e contratos administrativos etc. (art. 177 da Lei 14.133/2021 e art. 1.048 da Lei 13.015/2015 - Código de Processo Civil).

Destacam-se, dentre tantas inovações, a valorização à adoção de programas de integridade, que é obrigatória em contratações de obras, serviços e fornecimentos de grande vulto, pelo licitante vencedor¹⁰ e valorizada, na medida em que a NLLC a estabelece como critério de desempate (art. 60, IV) e no sistema de aplicação de penalidades (art. 156, V), tendo efeitos de reabilitação e mitigação da pena.

No presente subcapítulo, pretende-se analisar, de forma geral, os aspectos gerais relacionados à NLLC, enfatizando os temas que, especificamente, se mostram mais pertinentes ao nosso objeto de estudo.

A NLLC estabeleceu, em seu art. 5º, impressionantes vinte e dois princípios a serem observados em sua aplicação. Foram mantidos, em relação à LCC, os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, probidade administrativa e julgamento objetivo. O princípio da vinculação ao instrumento convocatório transformou-se em princípio da vinculação ao edital, ao passo que foram incluídos, também, outros quinze: eficiência, interesse público, planejamento, transparência, eficácia, segregação de funções, motivação, segurança jurídica, razoabilidade, competitividade, proporcionalidade, celeridade, economicidade, observância à LINDB e ao desenvolvimento nacional sustentável. Este último, custa lembrar, era considerado apenas finalidade da licitação na LLC. Na novel legislação, assume caráter de princípio e mantém-se, também, como finalidade (art. 11, inciso IV).

Em uma análise elogiável, Di Pietro (2023, n.p) coloca em destaque a importância dos princípios como elementos fundamentais para a flexibilidade e adaptabilidade do direito diante das mudanças sociais e das transformações ao longo do tempo. A principal vantagem dos princípios reside na sua formulação concisa e

¹⁰ Art. 25 [...]

§ 4º Nas contratações de obras, serviços e fornecimentos de grande vulto, o edital deverá prever a obrigatoriedade de implantação de programa de integridade pelo licitante vencedor, no prazo de 6 (seis) meses, contado da celebração do contrato, conforme regulamento que disporá sobre as medidas a serem adotadas, a forma de comprovação e as penalidades pelo seu descumprimento.

vaga, o que lhes permite se adequar e harmonizar com outras normas e princípios, tornando-os mais maleáveis e menos rígidos em relação às regras. Ao permitir a harmonização de diferentes princípios, mesmo em casos concretos com possíveis conflitos entre eles, o sistema jurídico pode encontrar soluções mais equilibradas e justas, sem que isso implique em invalidar ou excluir qualquer um dos princípios em questão. Todavia, embora os princípios sejam fundamentais para a adaptação do direito às mudanças sociais e para a busca da justiça, uma multiplicidade excessiva de princípios pode levar a conflitos, gerando, além de uma complexidade desnecessária, dificuldades na aplicação prática do direito. Nesse sentido:

Princípios se diferenciam de regras jurídicas por seu maior grau de flexibilidade e adaptabilidade. Eles são propositalmente formulados como comandos concisos e vagos para que se amoldem às transformações sociais ao longo do tempo e se harmonizem uns com os outros. Enquanto as regras em conflito direto se excluem conforme os critérios da especialidade, da superioridade ou da posterioridade, os princípios se deixam harmonizar mais facilmente.

É perfeitamente concebível afastar a incidência de um princípio sobre determinado caso concreto sem que, para isso, seja necessário negar sua validade jurídica. Um princípio não se torna inválido, não é expulso do ordenamento jurídico, ao abrir espaço para a incidência de outro. Apesar disso, sempre que possível, o maior número de princípios deverá ser observado simultaneamente em um caso concreto. Isso explica a razão de não ser conveniente ao bom funcionamento do direito uma expansão demasiada de princípios. (Di Pietro, 2023, n.p).

Conforme explica Nohara (2023, p. 49), no final do trâmite do projeto de lei, junto ao Senado, houve uma tentativa de alteração no texto, a fim de se estabelecer uma distinção apropriada do que seria considerado, do ponto de vista jurídico, princípios, e o que seria considerado como diretrizes da gestão. Todavia, em razão da inviabilidade de alteração do texto em tal oportunidade, permaneceu-se a redação original, tratando todos os conteúdos como princípios. Isso não obstou, todavia, a conclusão do que seriam consideradas as verdadeiras diretrizes da NLLC: o planejamento, a transparência, eficácia, segregação de funções, economicidade e o desenvolvimento nacional sustentável. No que interessa ao presente trabalho, limita-se a dar maior ênfase aos princípios do planejamento, segregação de funções e desenvolvimento nacional sustentável.

O planejamento já era reconhecido pelo Tribunal de Contas da União, que possui diversas manifestações em que ressalta a imprescindibilidade de o processo licitatório ser precedido de planejamento, inclusive reconhecendo o planejamento

como princípio administrativo aplicável às licitações, eis que já previsto no Decreto-Lei nº 200/1967, em seu art. ¹¹(dispõe sobre a organização da Administração Federal).

Nesse sentido:

PRESTAÇÃO DE CONTAS. 2015. ROL DE RESPONSÁVEIS NÃO FORMULADO CONFORME ORIENTAÇÕES DA DN TCU 147/2015. NÃO IMPLEMENTAÇÃO DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E INSUFICIÊNCIA DE INDICADORES DE DESEMPENHO. IMPROPRIEDADES NA REALIZAÇÃO DE PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS. REGULARIDADE COM RESSALVAS DE ALGUNS GESTORES. REGULARIDADE DOS DEMAIS. CIÊNCIA. DETERMINAÇÕES. (TCU - PC: 02986820165, Relator: WALTON ALENCAR RODRIGUES, Data de Julgamento: 30/04/2019, Primeira Câmara)

REPRESENTAÇÃO. FALHAS VERIFICADAS EM PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS REALIZADOS NO ÂMBITO DO PRIMEIRO CENTRO DE DEFESA AÉREA E CONTROLE DE TRÁFEGO (CINDACTA I). AUSÊNCIA DE PLANEJAMENTO ADEQUADO PARA O LANÇAMENTO DOS CERTAMES. AUDIÊNCIA DOS GESTORES RESPONSÁVEIS. ACOLHIMENTO PARCIAL DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA. CONSIDERAÇÕES SOBRE A CRISE DO SETOR AÉREO DEFLAGRADA EM 2006. DETERMINAÇÃO. ARQUIVAMENTO. (TCU - RP: 01652420160, Relator: ANDRÉ DE CARVALHO, Data de Julgamento: 06/12/2017, Segunda Câmara)

O planejamento, no âmbito da NLLC, surge como uma de suas principais metas. A fase interna das licitações foi extensamente regradada como forma de incentivar o planejamento. Advém de tal princípio a necessidade do plano de contratações anual, previsto no art. 12, inciso VII, a ser realizado na “forma de regulamento” e tendo por objetivo a racionalização das contratações feitas pelos órgãos e entidades, a fim de garantir o alinhamento com o planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias.

A segregação de funções, por sua vez, é instituto típico das auditorias públicas (Controle Interno) e tem como principal intenção de que cada fase dentro do procedimento licitatório seja exercida por autoridades públicas diferentes, o que teria por finalidade a possibilidade de se corrigir erros, evitar fraudes, minimizar o conflito de interesses e ampliar o controle sobre os atos administrativos praticados (Heinen, 2023b, p. 45). Aquele que solicita a licitação não pode, pela ótica da segregação, atuar

¹¹ Art. 6º As atividades da Administração Federal obedecerão aos seguintes princípios fundamentais:
I - Planejamento.

[...]

Art. 7º A ação governamental obedecerá a planejamento que vise a promover o desenvolvimento econômico-social do País e a segurança nacional, norteados segundo planos e programas elaborados, na forma do Título III, e compreenderá a elaboração e atualização dos seguintes instrumentos básicos:

nos atos subsequentes. Da mesma forma, o pregoeiro não pode também atuar como fiscal do contrato.

Veja-se, nesse aspecto, que a segregação de funções, indo ao encontro do que foi exposto anteriormente, não é uma novidade no âmbito das licitações e contratos em si, porque já havia, há muito, sendo defendida pelo Tribunal de Contas da União e em outros órgãos. O Manual do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal (2001, p. 67-68), já previa que “a estrutura das unidades/entidades deve prever a separação entre as funções de autorização/aprovação de operações, execução, controle e contabilização, de tal forma que nenhuma pessoa detenha competências e atribuições em desacordo com este princípio [da segregação]”. No mesmo sentido, o Manual de Controle Interno da CGU (2007, p. 50), orienta no sentido de se evitar que “o controle físico e contábil das transações [seja feito] pela mesma pessoa”.

O Acórdão nº 2.507/2007-TCU-Plenário ressalta que “[...] as pessoas incumbidas das solicitações para aquisições de materiais e serviços não sejam as mesmas responsáveis pela aprovação e contratação das despesas.” Em outra oportunidade, o TCU, no acórdão nº 01678320140-TCU-Plenário, referiu que “a prática da segregação de funções é uma decorrência direta do princípio da razoabilidade.”.

A segregação de funções, na NLLC, surge como “um comando que veda o exercício de múltiplas funções ‘suscetíveis a riscos’ por um mesmo agente” (Di Pietro, 2023, p. 52). A lógica principal é a de que, quanto mais agentes públicos estiverem envolvidos nos procedimentos relacionados à licitação, menor é a chance de corrupção, porque maiores serão as oportunidades em que eventual fraude, erro ou outro ato possivelmente ilícito sejam prontamente reconhecidos.

ao se envolver vários agentes num processo de contratação, automaticamente as informações e as tarefas serão compartilhadas e a efetividade do controle se elevará.

Tendencialmente, quanto mais agentes públicos participarem das etapas da contratação, mais fácil será o controle das falhas e de violações do ordenamento, o que certamente contribuirá para a moralização das licitações, da gestão dos contratos e dos gastos públicos. (Di Pietro, 2023, p. 52).

É fundamental reconhecer, todavia, que o princípio da segregação de funções não pode ser aplicado indiscriminadamente, sem considerar as particularidades e

limitações de cada instituição. É necessário enfatizar que a segregação, como princípio, precisa ser flexível e adaptável para acomodar outros princípios jurídicos. Sua aplicação deve ser ponderada e realizada com razoabilidade, levando em conta as condições reais de cada órgão público. Afinal, não é justo e nem eficiente exigir o mesmo padrão de segregação para órgãos com realidades administrativas distintas. Por exemplo, comparar um grande ministério, que possui centenas de servidores responsáveis pelas contratações, com uma pequena secretaria municipal que dispõe de recursos limitados para executar as mesmas atividades, seria uma abordagem injusta e desproporcional. Cada instituição tem suas próprias limitações e potencialidades, o que torna essencial uma análise individualizada.

Ao adotar uma abordagem mais equilibrada e flexível, garantimos que os órgãos públicos mais vulneráveis não sejam sobrecarregados e lançados em uma situação de constante ilegalidade. Isso preserva a eficácia das atividades governamentais e contribui para um funcionamento mais justo e harmonioso da administração pública. Portanto, é importante reconhecer que a segregação, como princípio, não deve ser aplicada de forma rígida e inflexível, mas sim com base na compreensão das necessidades e particularidades de cada órgão, assegurando uma distribuição justa e adequada das responsabilidades administrativas. (Di Pietro, 2023b, p. 53).

O desenvolvimento nacional sustentável, por sua vez, relaciona-se com a necessidade de que as licitações sejam, necessariamente, sustentáveis. De acordo com Heinen (2023a, p.1142), a licitação sustentável não é meramente uma opção discricionária do Gestor, mas sim um dos princípios objetivos da Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC). A autoridade pública tem o dever, sempre que possível, de conduzir tais certames de maneira sustentável. No caso de um certame não adotar critérios sustentáveis, deveria, inclusive, o Gestor justificar as razões para tal escolha, uma vez que licitações desprovidas de tais critérios contradizem o próprio princípio da eficiência.

Conforme Di Pietro (2023, p. 97), a referência genérica ao princípio do interesse público no art. 5º do ordenamento legal já denota a adesão do Estado, na qualidade de contratante, aos preceitos da Constituição Federal. O termo "desenvolvimento nacional sustentável," tanto como princípio quanto como objetivo, engloba uma diversidade de interesses públicos primordiais. A abordagem legislativa enfatiza que os recursos substanciais investidos em contratações públicas devem ser

direcionados, sempre que possível, para a promoção de externalidades benéficas e a geração de utilidades sociais. A contratação pública deve ser um instrumento para incentivar práticas de mercado exemplares e inovações benéficas para a sociedade e o ambiente em que o cidadão vive. Nesse contexto, a contratação pública se integra ao desenvolvimento, contribuindo para a ampliação gradual das condições de desfrute e exercício dos direitos fundamentais.

É essencial notar que a Lei de Licitações não se restringe a tratar simplesmente do desenvolvimento; ela aborda o desenvolvimento "nacional" e "sustentável." O primeiro termo ressalta a preocupação com o progresso das diversas nações brasileiras, cada uma composta por grupos sociais diversos e situadas em regiões com distintos níveis de desenvolvimento. As contratações públicas devem, na medida do possível, contribuir para o avanço de diferentes grupos e áreas, além de desempenhar um papel fundamental na redução das disparidades regionais e sociais, um dos principais objetivos do Estado brasileiro.

O segundo termo, que caracteriza o desenvolvimento como um princípio nas contratações públicas, remete à sustentabilidade, que, por sua vez, tem dimensões material e temporal. Na perspectiva material, é necessário promover avanços simultâneos nos âmbitos social, econômico e ambiental para se configurar um verdadeiro processo de desenvolvimento. Sob a perspectiva temporal, a sustentabilidade indica que o desenvolvimento das gerações presentes deve seguir um ritmo compatível com a preservação das condições necessárias para garantir os direitos fundamentais das gerações futuras. Sob essa perspectiva, a contratação sustentável visa ao bem-estar da sociedade atual e à preservação das necessidades das futuras gerações. (Di Pietro, 2023, p. 99).

A ênfase na noção de desenvolvimento nacional sustentável, que abrange uma variedade de interesses públicos essenciais, revela como a contratação pública pode desempenhar um papel significativo na promoção de externalidades benéficas e na geração de utilidades sociais. Isso reflete uma evolução da compreensão das contratações públicas como algo mais do que um mero meio para atingir os objetivos do Estado. Elas têm o potencial de se tornar instrumentos para impulsionar práticas de mercado exemplares e inovações benéficas para a sociedade e o meio ambiente.

Sendo assim, a NLLC prevê o desenvolvimento nacional sustentável como meio de incentivar que as licitações também contribuam para promover políticas públicas. A licitação, atualmente, vai além de ser um mero instrumento para atingir os

objetivos do Estado; pode ser uma forma de atender a necessidades sociais. Nesse contexto, a licitação deixa de ser apenas uma atividade-meio, pois o próprio certame pode se tornar um fim estatal. Ela pode ser usada para priorizar a proteção ambiental, a geração de empregos, a arrecadação de impostos, o avanço econômico da sociedade, entre outros objetivos (Heinen, 2023, p. 1143).

A abordagem de Heinen (2023) sobre a licitação sustentável e seu papel na promoção de políticas públicas alinha-se diretamente com as discussões apresentadas no Capítulo 4 desta dissertação, que explora a contratação pública como um instrumento eficaz para a consecução de políticas públicas em âmbito local. A análise do autor reforça a importância de considerar a sustentabilidade em licitações, indo além da noção tradicional de que as licitações são simples meios de atingir fins estatais. Destaca-se como as licitações, quando sustentáveis, podem ser meios para a implementação efetiva de políticas públicas que abordem questões ambientais, sociais e econômicas, reforçando a ideia de que a contratação pública pode ser um poderoso instrumento na busca por um desenvolvimento sustentável e na promoção do bem-estar da sociedade em nível local.

Os objetivos, por sua vez, estão estabelecidos no art. 11 da NLLC: I – assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto; II – assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição; III- evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos; IV – incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável.

A Lei Federal nº 8.666/1993 previa, em seu art. 3º, três objetivos para as licitações: a isonomia, a proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável que, conforme referido no 2º capítulo deste trabalho, só foi incluído como objetivo com a edição da Lei Federal nº 12.349/2010.

Os objetivos são essenciais ao processo de contratação, pois representam os resultados e consequências desejáveis que o uso adequado do processo deve alcançar. Eles são os alvos que a Administração Pública deve buscar ao conduzir os processos de licitação, e não devem ser meramente ignorados em favor de uma celebração de contrato a qualquer custo. O contrato não deve ser o fim em si mesmo, mas sim um meio para alcançar os objetivos desejados, como a vantajosidade, a promoção da justa competição, uma precificação adequada, a inovação e o

desenvolvimento sustentável. Os objetivos são, portanto, critérios importantes para avaliar a licitude e a adequação das ações da Administração Pública durante o processo licitatório. (Di Pietro, 2023, n.p).

Para Heinen (2023a, p. 1.138), os objetivos são finalidades que “estabelecem padrões de conduta ao administrador público”, eis que, “a cada licitação deve-se perceber se estes objetivos foram alcançados”. A partir desses objetivos, torna-se possível realizar um julgamento de razoabilidade ou proporcionalidade mais amplo, considerando se as medidas tomadas são aptas para atingir as finalidades públicas pretendidas. Nesse sentido, a definição do objeto contratual pode parecer lícita, mas será considerada uma violação caso, por exemplo, o contrato não cumpra com o propósito de promover o desenvolvimento nacional sustentável e acabe por ocasionar a degradação ambiental. (Di Pietro, 2023, n.p). É importante, assim, que sejam os objetivos vistos como guias para ações mais responsáveis e conscientes da Administração Pública durante os processos de contratação.

Chama a atenção, no tocante aos objetivos da NLLC, a mudança de paradigma a ser considerada em relação à seleção da proposta mais vantajosa. Isso porque, no texto da NLLC, o objetivo é, na verdade, *“assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto”*, o que já denota uma superação do paradigma de que a “proposta mais vantajosa” é a economicamente mais favorável, conforme defendido no item 3.1.1

o lance até pode ser desvantajoso, mas o resultado final pode assim não ser. Logo, foca-se, aqui, na entrega, na eficiência, na eficácia, enfim, em um resultado ótimo e pragmático. Assim, pode-se dizer que o objetivo em questão busca “o resultado mais vantajoso”, e não a percepção de que a licitação deve ter por meta alcançar “melhor proposta” ou a “proposta mais vantajosa”. Com isto, vista-se à contratação que gere mais vantagens ao Poder Público, percebendo-se, portanto, o *resultado como um todo*. Veja-se que os aspectos de qualidade também são relevantes nas contratações. Quando se fala em resultado mais vantajoso, estamos a pensar na necessidade de se ter muito mais do que uma maximização da eficiência, mas também que se perceba um alinhamento da gestão pública ao que determina a legislação e igualmente às expectativas sociais. (Heinen, 2023b, p. 108)

Conclui-se, assim, que ao se estabelecer tais objetivos para avaliar a licitude e a adequação das ações durante o processo licitatório, evita-se que o contrato seja encarado como um fim em si mesmo, destacando-se que ele é apenas um meio para atingir os objetivos desejados, como a vantajosidade, a justa competição, a

precificação adequada, a inovação e o desenvolvimento sustentável. A consideração dos objetivos como guias para ações mais responsáveis e conscientes da Administração Pública durante os processos de contratação é essencial para promover uma gestão pública alinhada às necessidades e anseios da sociedade, garantindo contratações mais vantajosas, sustentáveis e de qualidade. O objetivo último é aprimorar a eficiência e eficácia das atividades governamentais, assegurando que os recursos públicos sejam utilizados de maneira mais assertiva e em benefício do interesse público como um todo.

Com a manutenção do desenvolvimento nacional sustentável como um princípio das licitações, urge a necessidade de se alterar a forma interpretativa das normas licitatórias. Se antes poderiam ser vistas apenas como um meio de gerar a contratação mais vantajosa, tendo por objetivo o desenvolvimento sustentável, devem ser vistas como verdadeiras políticas públicas aptas a promoverem tal desenvolvimento. Considerando que as aquisições públicas representam de 10 a 15% do PIB nacional, o planejamento de compras sustentáveis pode interferir totalmente em um ciclo de vida ecoeficiente dos produtos: menor destruição de recursos naturais, promoção do pleno emprego (o que pode ocorrer a partir do incentivo às microempresas e empresas de pequeno porte), além de se incentivar a produção de mercadorias relevantes ao desenvolvimento nacional, fomentando também a inovação (Nohara, 2023, p. 119-120).

Da mesma forma, mudanças trazidas pela Lei de Licitações de 2021 no critério de julgamento das licitações, especialmente em relação ao menor preço, reforçam essa possibilidade. Anteriormente, o critério de menor preço ou maior desconto era amplamente utilizado, o que limitava a discricionariedade do órgão público em buscar a vantajosidade das contratações. No entanto, a nova legislação trouxe uma importante inovação ao desvincular a vantajosidade exclusivamente do menor preço. A alteração mais significativa é evidenciada no art. 34, §1^o¹², que agora permite que os custos indiretos relacionados com a manutenção, utilização, reposição,

¹² Art. 34. O julgamento por menor preço ou maior desconto e, quando couber, por técnica e preço considerará o menor dispêndio para a Administração, atendidos os parâmetros mínimos de qualidade definidos no edital de licitação.

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

depreciação e impacto ambiental do objeto licitado, bem como outros fatores vinculados ao seu ciclo de vida, sejam considerados na definição do menor dispêndio, desde que objetivamente mensuráveis, conforme regulamento.

Essa inovação é extremamente positiva, pois possibilita a relativização do menor preço ao levar em conta outros custos indiretos de médio ou longo prazo. Assim, o edital pode apontar de forma clara e detalhada todas as despesas que o objeto licitado acarretará para o Estado ao longo do tempo, mesmo após a execução do contrato. Dessa forma, evita-se a confusão entre vantajosidade e menor preço, que muitas vezes focava exclusivamente no custo de aquisição imediata, ignorando os impactos financeiros e ambientais a longo prazo. Com essa abordagem mais abrangente e consciente dos custos indiretos, o Estado poderá tomar decisões mais sustentáveis e vantajosas a longo prazo, em benefício da administração pública e da sociedade como um todo (Di Pietro, 2023, n.p).

Portanto, a NLLC trouxe uma mudança significativa e bem-vinda, fortalecendo a busca pela vantajosidade nas contratações públicas e promovendo uma visão mais abrangente e responsável na análise dos custos envolvidos nas licitações. Essa inovação é um passo importante em direção a uma administração pública mais eficiente e consciente de suas responsabilidades no contexto socioeconômico e ambiental, fundamental para a promoção, por meio das licitações, do desenvolvimento nacional sustentável.

3.3 Os obstáculos da nova Lei de Licitações nos municípios brasileiros: as características da municipalidade no Brasil que apresentam desafio à implementação da Lei nº 14.133/2021

A análise do Município enquanto ente federado perpassa pela necessidade de que sejam feitas, também, breves considerações a respeito do federalismo brasileiro. Nesse ponto, ressaltamos que o federalismo possui origem norte-americana, como consequência da união das até então independentes treze colônias. No ano de 1787, em decorrência da Convenção de Filadélfia, e tendo como característica principal a distribuição dos poderes, as treze colônias uniram-se em um pacto federativo que atendesse às suas necessidades. As formas de organização política até então existentes na época (estado unitário e confederação) não satisfaziam as exigências

das colônias, optando-se então por uma nova forma de governo. (Soares, 2001, p. 403).

A característica essencial de tal forma de governo consiste na distribuição de poderes, buscando-se assim um equilíbrio entre as autoridades centrais e os outros polos de poder, conforme fundamentado nas normas da Constituição (Baracho, 1986, p. 22). No caso dos Estados Unidos, em situação que perdura até hoje, o poder político bifurcou-se em dois níveis de governo, representados pela União e pelos estados. No tocante às competências de cada um, dividem-se em competências exclusivas dos estados, exclusivas da União, e competências concorrentes entre ambos. (Ferraz, 2018, p. 31).

Esse sistema, representado pela descentralização do poder em dois níveis, diferencia-se de demais formas de estado descentralizado porque é o único em que os entes territoriais possuem, de fato, um poder constituinte decorrente: além das competências administrativas e legislativas ordinárias, também possuem competências legislativas constitucionais. Em razão disso, podem elaborar e promulgar suas próprias cartas constitucionais, sem a necessária intervenção ou aprovação pelo parlamento nacional. O controle de constitucionalidade ocorre se necessário e posteriormente à promulgação da constituição, (Magalhães; Robert, 2000, p. 28-29), sendo que é justamente essa autonomia constitucional dos entes governamentais que diferencia o federalismo de outras formas descentralizadas de poder como, por exemplo, o Estado unitário descentralizado (Kelsen, 1998, p. 453).

O federalismo clássico (em dois níveis) é do tipo centrípeto, eis que formado pela união indissolúvel de Estados que, até então soberanos, renunciam a sua soberania para constituírem, juntos, um novo Estado independente. São exemplos desse caso os Estados Unidos, Alemanha, Austrália e Nova Zelândia. Em contrapartida, a forma federativa adotada pelo Brasil possui origem centrífuga, decorrente de uma reorganização do Estado Unitário que vigorou durante o Brasil Império, sob a égide da Constituição de 1824 (Ferraz, 2018, p. 33). Nesse modelo, há divisão do Estado Unitário em diferentes entes que, na teoria, seriam autônomos e soberanos entre si. Entretanto, a herança colonialista fez com que essa característica fosse uma mera ficção na Constituição de 1891 e em períodos seguintes, conforme se verá a seguir.

O federalismo brasileiro atualmente conhecido se estabelece em três níveis, conferindo poder político também aos municípios. Essa divisão fortalece a

descentralização político-administrativa, embora também traga complexidades práticas, face à diversidade existente entre os municípios brasileiros em relação a tamanho, cultura e quanto a recursos técnicos, econômicos e financeiros, por exemplo. Essas complexidades demandam o entendimento de que a atribuição de competências deve, obrigatoriamente, considerar a justa distribuição de recursos e as peculiaridades de cada ente (Antunes, 2019, p. 63).

A Constituição Federal de 1988 buscou resgatar o princípio federalista ao estruturar um sistema de repartição de competências que tenta refazer o equilíbrio das relações de poder entre os entes. O federalismo brasileiro, em razão da origem centrífuga, acaba sofrendo uma maior resistência em relação à descentralização do poder, o que não ocorre em países em que a federação é de formação centrípeta, por exemplo (Silva, 2016, p. 104). Todavia, a descentralização e autonomia são características imprescindíveis do federalismo, razão pela qual qualquer resistência a um desses aspectos precisa ser refutada pelos operadores do direito.

A autonomia e a descentralização são os elementos que justificam a divisão de poderes políticos, justificando o poder plural da organização e administração dos entes federados. Ademais, é pela autonomia e descentralização que se consegue estabelecer o equilíbrio necessário para o planejamento e as responsabilidades de cada ente. Podemos dizer, assim, que o federalismo corresponde a uma “divisão constitucional de poderes entre dois ou mais componentes, trazendo, na sua essência, a ideia de limitação jurídica da atividade do Poder Público, criando instrumentos que fixem harmonicamente as diversas funções de cada esfera integrante do modelo.” (Castro; Dantas, 2018, p. 83).

Os municípios brasileiros, no contexto da atual Constituição, possuem poderes de auto-organização, autolegislação, autogoverno e autoadministração, a serem exercidos de acordo e nos limites da Constituição Federal. A auto-organização corresponde à capacidade das entidades políticas definirem suas instituições e modo de funcionamento, enquanto o autogoverno consiste na faculdade de determinar como serão realizadas as ações de seus órgãos fundamentais.

A autoadministração, por sua vez, consiste na forma de gerenciamento adotado para concretizar as obrigações materiais dos Municípios. Todavia, a autonomia brasileira só passa a existir efetivamente a partir da independência financeira, que é, por sua vez, concretizada com a arrecadação de tributos específicos de cada

entidade, a serem determinados pela Constituição Federal (Castro; Dantas, 2018, p. 90).

A Constituição Federal, ao prever a prerrogativa de autogoverno municipal, consagrou a organização sociopolítica em nível local, conferindo-lhes amplo espectro em relação às decisões políticas, atribuições administrativas e legislativas. Os municípios são, atualmente, precedidos de uma auto-organização primária, eis que oriunda do poder constituinte originário, sendo que sua regência se dará por Lei Orgânica elaborada pela Câmara Municipal (Hermany, 2007, p. 286).

É necessário reconhecer, também, que a centralização do poder é, inegavelmente, uma cultura moldada por séculos, sendo que a efetivação dos preceitos constitucionais e consolidação da democracia perpassam, necessariamente, pela inclusão de uma visão que privilegie o município como espaço de poder e que, conseqüentemente, promova uma cultura de descentralização, assim como pretendido pela Constituição Federal de 1988. Em razão de tais premissas, passamos agora a analisar o princípio da subsidiariedade no contexto brasileiro.

Sendo assim, o sistema federalista brasileiro eleva os municípios à condição de ente autônomo juntamente com os Estados e União e favorece, assim, a descentralização do poder. A autonomia municipal e descentralização do poder são características basilares do federalismo trino adotado pelo Brasil desde a Constituição de 1988. Entretanto, ainda que a forma de estado e o conjunto de competências conferidas constitucionalmente favoreçam a autonomia do poder local, ainda há uma tendência à centralização agravada por aspectos culturais e outros problemas crônicos que afligem a gestão local. Em razão disso, pretende-se nesse momento estudar o princípio da subsidiariedade, suas origens e sua adoção, implícita, pelo ordenamento jurídico brasileiro, como forma de fortalecimento da gestão local.

O conjunto de competências conferidas aos municípios favoreceram, de fato, o processo de autonomia, especialmente adotando-se um conceito de “interesse local” que privilegie tudo aquilo que for matéria predominantemente de interesse do município, ainda que não de forma exclusiva. Todavia, os municípios ainda enfrentam problemas crônicos que figuram como empecilho ao fortalecimento da gestão local descentralizada. É o caso, por exemplo, da concentração de recursos pelo poder central, que inviabiliza ações mais determinantes do poder público local no que tange ao enfrentamento de problemas históricos, tais como saneamento básico, programas de saúde familiar, educação, dentre outros.

A garantia constitucional de autonomia já havia sido garantida aos municípios em outras cartas constitucionais, o que não foi suficiente para se efetivar uma autonomia efetiva. Além de questões práticas que dificultam a descentralização do poder, há também o fato de que a federação brasileira foi formada por uma decisão do estado soberano e não consistiu em um movimento de território descentralizados, conforme também já visto. O que se pretende demonstrar é a importância de se rever o pacto federativo sob a ótica do princípio da subsidiariedade, a fim de se conseguir efetivar, de fato, a autonomia municipal prevista na Constituição Federal.

Considerando que os municípios representam o nível institucional mais próximo do cidadão, representam o poder local enquanto Estado. Em razão disso, a descentralização precisa privilegiar, obrigatoriamente, a possibilidade de o ente municipal desfrutar de “poder político suscetível de compartilhamento entre os cidadãos”. (Hermary; Giacobbo, 2017, p. 45). Quando se fala em fortalecimento do poder local, é preciso ter em mente que se está buscando fortalecer não o ente em si, mas sim todos os indivíduos que fazem parte daquele território, por meio da participação política.

Costa (2013, p. 68) refere que “para o aprofundamento da democracia representativa, no sentido de aproximá-la mais dos interesses da sociedade, é necessário atribuir mais e mais competências para o Município, como verdadeira argamassa para se construir um Estado pluralista, federativo e social”. O fenômeno da descentralização tem a potencialidade de promover o empoderamento do cidadão que se apropria e passa a fazer parte das decisões políticas do espaço em que vive, atuando de forma mais ativa na localidade (Hermary; Giacobbo, 2017, p. 48).

Essas premissas, de acordo com a já analisada competência municipal em matéria de licitações e contratos, permite a conclusão de que a nova Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 14.133/2021) traz consigo diversos desafios específicos para os pequenos municípios no Brasil. A nova lei estabelece, por exemplo, o princípio da segregação de funções, tornando o Agente de Contratações uma figura independente da Comissão de Licitação. Enquanto esse princípio pode ser eficiente em municípios maiores, os pequenos municípios muitas vezes enfrentam limitações em termos de recursos humanos e financeiros. A alocação de pessoal e recursos para funções separadas pode ser desafiadora, levando a uma sobrecarga de trabalho e dificultando a gestão eficiente das licitações.

A nova lei incentiva o uso da tecnologia, especialmente em relação à realização de pregões eletrônicos. A necessidade de sistemas eletrônicos e treinamento em tecnologia pode ser um obstáculo considerável para pequenos municípios que geralmente têm recursos limitados. A falta de infraestrutura tecnológica e financeira pode resultar na não adoção de práticas mais avançadas e eficientes, o que, por sua vez, pode prejudicar a transparência e a eficiência dos processos de licitação. A nova legislação exige uma qualificação técnica mais rigorosa, incluindo a necessidade de elaborar Planos de Manifestação de Interesse (PMI), Termos de Referência e Estudos Técnicos Preliminares. Para pequenos municípios, que podem não dispor de pessoal qualificado ou recursos financeiros suficientes, atender a esses requisitos novos pode ser uma tarefa árdua. Além disso, a regulamentação excessiva pode ser difícil de cumprir, tornando o processo licitatório mais complexo e custoso.

Verifica-se, assim, que muitas das inovações na nova lei são impostas aos municípios, sem levar em conta a realidade local e a autonomia garantida pela Constituição Federal. Isso significa que pequenos municípios podem ser confrontados com regras que não se encaixam em suas circunstâncias específicas. Essa falta de flexibilidade pode, além de aumentar os custos, dificultar a aplicação eficaz da nova legislação.

Em suma, a nova Lei de Licitações e Contratos apresenta desafios substanciais para os pequenos municípios brasileiros. A segregação de funções, as demandas por tecnologia, a necessidade de qualificação técnica e a regulamentação excessiva são questões que podem dificultar a conformidade com a lei e a realização eficaz de licitações. Além disso, a imposição de inovações sem considerar a realidade local e a autonomia municipal criam obstáculos adicionais para a aplicação eficaz da nova legislação. Portanto, é crucial que a aplicação da nova lei ocorra considerando as especificidades dos pequenos municípios e que sejam buscadas, assim, soluções adaptadas às necessidades específicas de cada ente, de forma a promover maior eficiência nas licitações e contratos públicos.

4 AS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS NO ÂMBITO LOCAL A PARTIR DE UMA PESQUISA ANALÍTICA DE LICITAÇÕES MUNICIPAIS

Neste último capítulo, que tem por objetivo principal explorar o papel crucial dos municípios como agentes fomentadores de políticas públicas e como a contratação pública pode ser um instrumento eficaz para a promoção da sustentabilidade em nível local, estrutura-se em torno de três tópicos fundamentais finais, que juntos permitem a análise das contratações públicas sustentáveis no contexto municipal. Para tanto, busca-se analisar as premissas teóricas que fundamentam a construção de políticas públicas. Em seguida, analisa-se o papel dos Municípios na Constituição Federal de 1988, a fim de encontrar os alicerces legais que conferem aos municípios um papel fundamental na concretização das políticas públicas, eis que sua proximidade com as necessidades locais os torna especialmente adequados para desenvolver estratégias de sustentabilidade adaptadas às suas comunidades.

Posteriormente, pretende-se analisar, especificamente, a contratação pública pode efetivamente ser considerada um veículo para a implementação de políticas públicas de sustentabilidade em âmbito local. Por fim, realizar-se-á uma análise empírica das licitações públicas no Rio Grande do Sul realizadas pela Lei Federal nº 14.133/2021, com o objetivo de avaliar a sustentabilidade das contratações municipais na prática. Com esse enfoque estruturado e interconectado, pretende-se contribuir para uma compreensão mais profunda do papel dos municípios na promoção da sustentabilidade através da contratação pública.

4.1 Políticas Públicas em âmbito local: o papel do Município enquanto agente fomentador de políticas locais

Precipuamente, cabe tecer, ainda que superficialmente, algumas considerações teóricas a respeito do que se pode entender como política pública: seu conceito e de que forma ocorre sua efetivação. O desenvolvimento dos estudos a respeito do tema destacou-se nos Estados Unidos pós Segunda Guerra Mundial, com o objetivo de aplicar o conhecimento científico às questões de governo. Na década de 1960 a 1980, predominou a orientação à solução de problemas, com o uso de métodos

científicos, visando formular proposições e recomendações para alavancar políticas mais efetivas e responsivas às demandas sociais.

No entanto, a expectativa de política quanto no direito. Ao longo do tempo, sua trajetória reflete uma constante busca por compreender e influenciar a forma como as sociedades enfrentam e resolvem seus desafios coletivos. O conceito de políticas públicas é multifacetado, mas compartilha elementos essenciais, incluindo a alocação de valores, a influência no contexto de tomada de decisões futuras e a evolução ao longo do tempo. O direito atua como a ferramenta que formaliza e vincula os objetivos políticos, transformando-os em leis, normas de execução e dispositivos fiscais. Esse processo é crucial para garantir que as políticas públicas operem dentro dos limites da legalidade e da constitucionalidade.

Assim, a integração entre política e direito é evidente, e ambos desempenham papéis complementares na criação e execução de políticas públicas eficazes. A teorização jurídica das políticas públicas possui papel essencial ao fornecer um quadro institucional sólido para a implementação dessas políticas, garantindo que a ação do governo ocorra de acordo com os princípios do Estado de Direito.

A análise das políticas públicas também passa pela compreensão soluções científicas para problemas públicos não se confirmou, e o positivismo começou a ser contestado por estar a serviço da política tecnocrática e autoritária. A década de 1990 assinalou um “giro pós-positivista” nos estudos, com ênfase na análise do discurso político e o compromisso com a participação democrática. Atualmente, as pesquisas de políticas públicas proporcionam categorias analíticas para entender os problemas e evidenciar a multicausalidade que está na sua origem. (Fritsch, 2018, p. 119-120).

Em relação ao conceito de política pública, são possíveis diferentes definições, podendo sintetizar-se as características principais dos diversos conceitos em três elementos: a existência de uma teia de decisões e ações que alocam valores; a conformação do contexto no qual decisões futuras são tomadas; e o envolvimento de uma teia de decisões e o desenvolvimento de ações no tempo. Além disso, outra característica importante é a de que a explicitação das políticas públicas indica aos cidadãos as intenções do governo em cada área, permitindo a sua participação. (Schmidt, 2008).

Para Reck (2023, p. 29-30), política pública pode ser conceituada como

um conjunto de decisões coordenadas, em forma de rede, que visa a determinados objetivos (geralmente direitos fundamentais) conscientemente estabelecidos de mudança da sociedade e atingíveis via um planejamento que envolve instrumentos administrativos, modelos de decisão e de organização, e com isso demandando, além do Direito, recursos de tempo, poder e dinheiro. O Direito possibilita a coordenação de ações que visa a atingir objetivos comuns via políticas públicas. Essa coordenação se dá através da ligação de decisão em decisão, a qual vai aos poucos formando uma rede. O direito permite essa ligação de decisão em decisão, dada sua peculiar forma, composta tanto de normas expressadas de forma condicional (se, então), como de normas que estabelecem fins.

O autor, e em corrente a qual nos filiamos no presente trabalho, apresentam um conceito de políticas públicas diretamente fundado em pressupostos jurídicos. Ao estabelecer três pontos necessários para o entendimento do conceito de política pública, destaca seu perfil político, caráter jurídico e a orientação iluminista à mudança social, tendo por uma de suas funções carregar decisões vinculantes para toda a coletividade. (Reck, 2023, p. 31). No mesmo sentido, Bucci (2013, p. 24) afirma que as políticas públicas são resultado da atuação da política por meio de expressões jurídico institucionais, sendo que “o funcionamento do governo e a formação dos arranjos institucionais, configurando políticas públicas, constituem uma agenda específica de pesquisa e ação” (Bucci, 2013, p. 24). Posteriormente, ainda sintetiza que as políticas públicas podem ser definidas como programas de ação governamental que resulta de um conjunto de processos que é juridicamente regulado (2013, p. 76).

O entendimento de políticas públicas como instituto jurídico é imprescindível, no presente trabalho, uma vez que se busca analisar justamente a existência de determinações legais, impostas aos entes públicos que figuram, na prática, como instrumento de política pública. Todavia, não se desprezam as contribuições teóricas oriundas da ciência política naquilo que se encontra em conformidade com o referencial teórico adotado.

A importância de se teorizar juridicamente o entendimento de políticas públicas reside na base do direito, onde se fundamenta o quadro institucional que molda a implementação de uma política. Isso representa a interconexão entre o Poder Legislativo, o governo (na dimensão política) e a Administração Pública (na dimensão burocrática), todos delineados pelas normas aplicáveis. A convergência entre política e direito ocorre em um domínio em que a participação de ambas as disciplinas é nitidamente reconhecida. À política cabe a tarefa de conceber o modelo, contemplar

os interesses em jogo, resolver conflitos com base na distribuição de poder e gerenciar a dimensão temporal, considerando expectativas de resultados de curto, médio e longo prazos" (Bucci, 2006, p. 37).

Ao direito cabe conferir expressão formal e vinculativa a esse propósito, transformando-o em leis, normas de execução, dispositivos fiscais, enfim, conformando o conjunto institucional por meio do qual opera a política e se realiza seu plano de ação. Até porque, nos termos do clássico princípio da legalidade, ao Estado só é facultado agir com base em habitação legal. A realização das políticas deve dar-se dentro dos parâmetros da legalidade e da constitucionalidade, o que implica que passem a ser reconhecidos pelo direito – e gerar efeitos jurídicos – os atos e também as omissões que constituem cada política pública. (Bucci, 2006, p. 37)

Tem-se, assim, que o estudo das políticas públicas tem raízes tanto na ciência das fases pelas quais essas políticas atravessam, desde a identificação do problema até a avaliação de sua eficácia e eficiência. Apesar das críticas, normalmente identificam-se cinco estágios dentro do estudo da ciência política: percepção e definição do problema, inserção na agenda política, formulação, implementação e avaliação. Transformar uma situação problemática em um problema político é a primeira condição para que uma dada situação gere uma política pública. (Fritsch, 2018, p. 134). Para Reck (2023, p. 36), a partir de uma perspectiva jurídica, uma política pública envolve a fase de agendamento, formulação, implementação e avaliação. Analisando-se juridicamente uma política pública, tem-se normas jurídicas que coordenam decisões, de modo a estabelecer uma ligação entre agendamento, formulação, implementação e avaliação.

Na formulação da agenda política, é fundamental reconhecer que existem agendas constitucionalmente obrigatórias, especialmente aquelas relacionadas aos direitos fundamentais. A agenda política não é completamente livre, pois existe uma agenda de Estado predefinida. Mesmo fora dessas agendas estatais, existem limites e condicionantes que influenciam o processo de agendamento de problemas. Esses limites e condicionantes estão relacionados tanto ao conteúdo – ou seja, determinados temas podem ou não ser objeto de políticas públicas – quanto aos meios viáveis de agendamento (por exemplo, certos meios, como o uso de um poder de polícia desproporcional, não podem ser empregados).

Uma vez que a formulação da agenda está ligada à resolução de problemas passíveis de serem tratados por meio de políticas públicas e, conseqüentemente, pelo Direito, as competências dos diferentes entes federativos desempenham um papel na

determinação da agenda, uma vez que a entidade competente deve lidar com o problema passível de resolução. Além disso, a noção de interesse público, como uma categoria jurídica, também exerce influência no processo de agendamento. Por outro lado, é importante ressaltar que somente em uma esfera pública protegida há espaço para a liberdade necessária ao agendamento de problemas. (Reck, 2023, p. 35).

Para Bucci (2006, p. 39) a formulação de políticas públicas é resultado de um conjunto de atuações processuais de diferentes naturezas:

Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Como tipo ideal, a política pública deve visar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados.

A formulação de políticas públicas é o momento em que se define como solucionar um problema político. É nessa fase que ocorre a elaboração de leis e regulamentos para tornar visível a estratégia governamental, nesse passo. Muitas políticas são fruto de elaboração compartilhada em comunidades e redes de agentes. Todavia, enfatiza-se que não se deve ter expectativas exageradas em relação à formulação de políticas, porque a decisão política deve ser entendida como um processo partilhado que mescla razão, valores e emoções. O racionalismo e o incrementalismo são enfoques que oscilam entre a extrema confiança e a completa descrença na força da racionalidade no processo decisório em análise. (Fritsch, 2018, p. 134). Para Reck (2023, p. 36), “formular, aqui, significa fazer o desenho da política pública, isto é, como o problema será resolvido, sendo que “a fase da formulação, assim, implica todas as normas que sejam capazes de coordenar as ações referentes à política pública”.

A implementação é a fase em que as políticas públicas saem do papel e são colocadas em prática. O Estado é responsável pela coordenação e acompanhamento, mas não necessariamente pela execução direta. A execução dos serviços públicos pode seguir três caminhos principais: execução direta pelo poder público, delegação da execução para a sociedade civil (terceiro setor) e delegação para o setor privado. A execução de serviços públicos pela sociedade civil é uma alternativa comum em

diferentes países, e é caracterizada como um conjunto de organizações que se diferenciam das organizações privadas por aspectos objetivos. Embora vários aspectos da concepção gerencial sejam relevantes e possam contribuir para o aperfeiçoamento da gestão pública, é amplamente reconhecido o papel dos servidores públicos no atendimento das demandas sociais. Na maioria dos casos, o Estado vale-se da contribuição da sociedade para executar suas tarefas. (Fritsch, 2018, p. 135).

A avaliação de uma política consiste na análise dos sucessos e falhas do processo de sua implementação. Ela fornece feedback e pode determinar a continuidade, a mudança ou a cessação da política. A avaliação de políticas públicas envolve um vasto conjunto de mecanismos e múltiplos agentes, incluindo órgãos estatais, agências independentes, tribunais, órgãos judiciários, conselhos de políticas públicas, partidos e cidadãos.

Os critérios comumente usados na avaliação de políticas públicas incluem efetividade, eficácia, eficiência e legitimidade. Indicadores sociais são um caminho indispensável para avançar na objetividade da avaliação, mas eles estão sempre associados a escolhas teóricas e políticas. As perguntas centrais em cada caso são: na avaliação da efetividade, o que foi planejado foi executado? Na avaliação da eficácia, os objetivos e metas foram alcançados? Na avaliação da eficiência, a que custo foram alcançados os resultados? Na avaliação da legitimidade, a política é aceita pela população? (Fritsch, 2018, p. 135).

A fim de dar continuidade à pesquisa, feitos os apontamentos necessários em relação à conceituação e elaboração das políticas públicas, passamos, agora, a realizar análise do tratamento constitucional conferido aos entes municipais, para, posteriormente, analisar especificamente de que forma o Município pode atuar como agente fomentador de políticas públicas.

A Constituição Republicana de 1891 reconheceu, de fato, a autonomia dos Estados-membros e dos Municípios dentro do regime federativo. Todavia, enquanto o Estado-membro participava da soberania da União, a integrando como elemento vital, o Município desfrutava tão somente de uma autonomia local, outorgada pela Constituição Federal. A Constituição previa, em verdade, que os Estados deveriam se organizar de forma a assegurar a autonomia dos municípios naquilo que respeitasse ao seu peculiar interesse, princípio reafirmado pelas leis orgânicas. Entretanto, a

cultura do coronelismo, ainda dominante à época, inviabilizou que houvesse, de fato, uma autonomia da gestão local (Meirelles, 2008, p. 40).

Para Castro e Dantas (2018, p. 94), a Constituição de 1891 “estruturava o país de forma a localizar os municípios como feudos privados, que tinham os prefeitos eleitos ou nomeados com base no governo do estado, devido ao sistema de coronelismo que havia nesta fase da história do Brasil”. Sendo assim, embora de fato já existisse a garantia de certa autonomia municipal, pode-se dizer que a mesma era, na prática, fictícia.

À época da promulgação da Constituição de 1934, já se reconhecia que a mera garantia constitucional de autonomia não era suficiente para a fiel execução do preceito. Sendo assim, os governos municipais precisavam de governos próprios e de receitas próprias que pudessem assegurar a realização dos serviços públicos e seu desenvolvimento econômico. A Constituição de 1937, por outro lado, previu que a autonomia do município se daria em relação a tudo aquilo que respeitasse ao “seu peculiar interesse”, prevendo a eletividade do prefeito e dos vereadores, a decretação de seus impostos e a organização dos serviços públicos. Essas inovações, todavia, sequer conseguiram apresentar resultados, dada a curta vigência do referido diploma legal.

Seguida pela ascensão do Estado Novo, marcado pela forte centralização de poder no Executivo, a elegibilidade dos prefeitos foi cassada, passando os mesmos a serem nomeados pelos governadores estaduais. Essas medidas, logicamente, feriram os breves avanços que vinham sendo traçados no tocante à autonomia municipal (Meirelles, 2008, p. 40-41). Em análise ao texto constitucional de 1937, D’Aquino (1940, p. 1.660) referiu que “a ‘autonomia’ referida no art. 26 não passa de um termo inocente e sem latitude maior do que a da esfera de atribuições estritamente outorgadas ao Município no texto constitucional”. Possível a conclusão, assim, de que até então, a autonomia municipal era tão somente nominal.

Os elementos que, na época, serviram para fortalecer a autonomia local e não permitir que a mesma fosse totalmente extinta foram, para Cunha (2005, p. 19), a manutenção da arrecadação municipal sobre indústrias e profissões e a criação dos Departamentos de Assuntos Municipais nos Estados. Esses órgãos preocupavam-se com os assuntos dos municípios e prestavam funções de assistência técnica aos mesmos. Embora também buscassem, de certa forma, exercer certo controle, acabavam por defender a gestão dos governos locais.

Em contexto pós II Guerra Mundial e com a deposição do Governo Vargas, a Constituição de 1946 refletiu ideais democráticos, prestigiando a separação de poderes, a recuperação do princípio federativo e o restabelecimento da autonomia municipal. Embora os municípios ainda não passaram a integrar a teoria pura do federalismo, eis que o art. 1º da Constituição de 1946 estabelecia que a composição política da União era formada pelos estados, Distrito Federal e territórios, os municípios tornaram-se peça essencial do regime (Russomano, 1965, p. 148). O art. 28 assegurou a autonomia dos Municípios pela eleição do Prefeito e dos Vereadores, pela administração própria no que concerne ao seu peculiar interesse e, especialmente, à decretação e arrecadação dos tributos de sua competência e à aplicação das suas rendas. Previu-se, também, a autonomia quanto à organização dos serviços públicos locais. (Brasil, 1946).

Percebe-se, assim, que a nova Constituição retomou preceitos que, embora já tivessem sido adotados já em 1937, nunca chegaram a ser concretizados de fato, conforme visto. A expressão “peculiar interesse” expressa no art. 28 também deixou de possuir sentido vago e impreciso. Em decorrência de interpretação jurisprudencial adotada na época, consignou-se que *peculiar interesse* se referia a tudo aquilo que fosse de interesse predominantemente dos municípios. Esse era outro fator que sinalizava, finalmente, a institucionalização da autonomia municipal. (Bastos, 1992, p. 54).

Posteriormente, a Constituição de 1967 e a Emenda Constitucional de 1969 representaram, como era de se esperar em razão do regime, grande repercussão negativa na autonomia municipal. O período, marcado pela total centralização de poder no Executivo Federal, também culminou na prática de intensas intervenções nas esferas estaduais e municipais, fazendo com que o poder dos municípios fosse reduzido em todos os campos: administrativo, político e financeiro. Ainda que na teoria o regime federativo e a previsão de autonomia estivessem mantidos, o eram em termos extremamente restritos.

As preocupações principais eram, primordialmente, em relação à segurança nacional. Os maiores poderes foram conferidos à União e ao Presidente da República. O sistema tributário passou por reformulações que ampliaram a técnica do federalismo cooperativo em matéria tributária, com a participação de uma entidade na receita de outra e acentuada centralização no governo federal. Outrossim, foram instituídas

normas de política fiscal e realizada redução nas autonomias individuais, culminando na suspensão de direitos e de garantias constitucionais. (Silva, 2013, p. 89).

Considerando o contexto ditatorial então vigente, a possibilidade de se eleger prefeitos e vereadores seguia orientações políticas expressamente determinadas pelo governo federal. A liberdade política, nesse contexto, era falseada por eleições diretas, porque a representação política nos Municípios era realizada apenas entre aqueles que, nos critérios do poder central, poderiam ser elegíveis (Pontes; Faria, 2012, p. 15). As questões relativas à autonomia municipal foram ainda mais prejudicadas posteriormente, com o Ato Institucional nº 5, que atribuiu, em seu art. 2º, o poder de o Presidente da República decretar recesso dos poderes legislativos das três esferas governamentais e a intervenção nos estados e nos municípios sem limitações constitucionais (art. 3º), além da suspensão de direitos políticos (art. 4º) outras determinações. (Brasil, 1968).

A Emenda Constitucional de 1969, considerada por muitos como uma nova Constituição¹³, trouxe diversas disposições envolvendo os municípios. Se previu, por exemplo, no art. 10, inciso VII, que a União não interveria nos Estados, salvo para exigir a observância da autonomia municipal (alínea e). O Capítulo III estabeleceu diversas outras disposições relativas aos municípios, prevendo-se a possibilidade de concessão de auxílio da União a estados e municípios e a necessidade de lei complementar fixar a criação e novos municípios. Especificamente em relação à autonomia municipal, ficou elencado no art. 15 que a mesma seria assegurada pela eleição direta do Prefeito, Vice e vereadores (inciso I) e pela administração própria, no que respeite ao seu peculiar interesse (inciso II), destacando-se como hipóteses de interesse próprio a decretação e arrecadação dos tributos de sua competência e aplicação das rendas e a organização dos serviços públicos locais. (Brasil, 1969).

Em contrapartida, essa autonomia prevista no texto constitucional era balizada por diversas de medidas restritivas, como em relação a nomeação dos prefeitos das capitais e de municípios considerados estâncias hidrominerais, que deveria ser feita pelos governadores, com aprovação da Assembleia Legislativa (art. 15, §1º) e em relação a nomeação de prefeitos dos municípios que fossem considerados de

¹³ Nesse sentido, conforme expõe José Afonso da Silva, “teórica e tecnicamente, não se tratou de emenda, mas de nova Constituição. A emenda só serviu como mecanismo de outorga, uma vez que verdadeiramente se promulgou texto integralmente reformado, a começar pela denominação que se lhe deu: Constituição da República Federativa do Brasil, enquanto a de 1967 se chamava apenas Constituição do Brasil”. (SILVA, 2013, p. 89).

interesse da segurança nacional, que ainda necessitavam a prévia aprovação do presidente da República (art. 15, §1º, alíneas a e b). (Brasil, 1969).

Essas disposições ocasionaram a perda de prerrogativas por cerca de 180 (cento e oitenta) municípios, o que só foi restabelecido pela Emenda Constitucional de junho de 1982. O número de municípios sujeitos a essas disposições fez com que quase metade da população (aproximadamente 42% dos brasileiros) permanecesse impedida de escolher, por voto secreto e livre, seus prefeitos. (Cunha, 2005, p. 21).

Foi apenas a partir da Constituição Federal de 1988, que por meio da restauração da autonomia política e elevação dos municípios à condição de entes federativos, ocorreu de fato alteração no tocante à autonomia da gestão local. O art. 1º estabelece que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos estados e municípios e do Distrito Federal. O art. 18 da Constituição Federal de 1988 estabelece que a organização político-administrativa da federação brasileira compreende a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, todos autônomos entre si. (BRASIL, 1988).

Embora, conforme visto, tal modelo já tivesse sido adotado nas constituições anteriores, apenas com a atual Constituição se consagrou o sistema federalista como é atualmente concebido: um modelo baseado na descentralização política e formado por entes que agem de forma cooperativa sem relação de hierarquia e subordinação entre si. A grande inovação da Constituição Federal de 1988 no tocante ao papel do Município é a sua como ente político autônomo, o que acaba fortalecendo seu papel na conjuntura estatal e amplia, conseqüentemente, sua atuação política.

Cabe ressaltar, todavia, que a autonomia garantida pela Constituição não se confunde, de forma alguma, com soberania. Soberania é o poder exclusivo e absoluto da nação de se organizar e se dirigir, caracterizando-se como um puro poder de governo, autodeterminação. Numa federação, como a brasileira, o ente soberano é a União. Aos municípios e estados-membros é conferida autonomia, que é “a prerrogativa política outorgada pela Constituição a entidades estatais internas para compor seu governo e prover sua Administração segundo o ordenamento jurídico vigente”. (Meirelles, 2008, p. 91).

Dessa forma, é importante analisar a existência de soluções aos problemas que ainda permeiam os municípios, a fim de se conseguir efetivar, de fato, a descentralização e a autonomia garantida a tais entes, para que seja possível suprir as demandas locais e realizar, conseqüentemente, uma gestão eficiente pautada nas

necessidades específicas da localidade e na participação social, agindo o Município como agente fomentador de políticas públicas. É em razão disso que se justifica e se mostra imprescindível a análise do federalismo brasileiro sob a ótica descentralizada, como forma também de se impulsionar o crescimento que seja totalmente pautado nas melhorias sociais.

Segundo explica Baracho (2006, p. 19), “o melhor clima das relações entre cidadãos e autoridades deve iniciar-se nos municípios”. É no município que se consegue realizar o melhor diagnóstico a respeito do que aquela sociedade precisa e de que forma os problemas ali existentes poderão ser mais bem resolvidos. Ademais, a proximidade da esfera de poder com os cidadãos fortalece a participação social nas decisões políticas, criando uma relação de confiança.

Os Estados e Municípios frequentemente enfrentam desafios significativos devido à falta de recursos financeiros adequados e atribuições limitadas em comparação com a burocracia federal, resultando em estruturas frágeis perante o governo central. Isso se traduz em uma situação em que o governo central desempenha um papel proeminente na gestão das políticas públicas em todos os níveis da federação. (Castro, C. L.; Gontijo, C. R. B.; Amabile, A. E. N., 2012, p. 83)

Uma das grandes questões a serem enfrentadas é, assim, a distribuição desigual de recursos entre os entes, uma vez que a ausência de recursos obsta totalmente a gestão eficiente de demandas sociais. A distribuição injusta de receitas tributárias entre os integrantes da Federação, assim, expõe a inviabilidade de se pensar a descentralização efetiva sem a necessária redistribuição de recursos (Abrúcio, 2006, p. 79). Enquanto os municípios permanecerem dependentes dos entes superiores, a autonomia restará prejudicada e, conseqüentemente, a execução de políticas públicas eficientes e descentralizadas.

Ressalta-se, nesse ponto, a promulgação, em 23 de dezembro de 2022, da Emenda Constitucional nº 128/2022, que acrescentou ao art. 167 da Constituição Federal a proibição de imposição ou transferência, por lei, de encargos financeiros decorrente da prestação de serviços públicos para União, Estados, Distrito Federal e Municípios sem a previsão da correspondente transferência de recursos financeiros necessários ao custeio. Ressalva-se, na redação final, as obrigações assumidas espontaneamente pelos entes federados e as decorrentes do salário-mínimo¹⁴ (Brasil,

¹⁴ Art. 1º O art. 167 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido do seguinte § 7º:

2022). Embora não solucione amplamente às problemáticas relacionadas à divisão de recursos entre os entes, a referida Emenda representa grande avanço no tocante ao fortalecimento da descentralização e autonomia dos entes. Não obstante, o longo período de tramitação e a própria natureza da demanda apenas confirma que ainda há um longo caminho a ser percorrido em relação aos problemas que afligem a autonomia local.

À medida que os municípios adquirem a capacidade de formular suas próprias políticas públicas, reforça-se o processo de descentralização, um aspecto crucial em um estado democrático e em um país de vastas proporções geográficas, como o Brasil. A descentralização pode ser concebida como um processo pelo qual os governos centrais, sejam eles estados unitários ou federais, optam por transferir ou compartilhar parte do poder e da autoridade com os governos estaduais, e, em menor escala, com os municípios. Isso se concretiza mediante a transferência de recursos financeiros, bem como a atribuição de responsabilidades e funções administrativas aos níveis subnacionais da administração pública. A descentralização, portanto, representa um mecanismo essencial para distribuir a governança e a tomada de decisões em uma nação, permitindo que as entidades locais exerçam maior autonomia na gestão de seus assuntos e na implementação de políticas públicas. (Castro, C. L.; Gontijo, C. R. B.; Amabile, A. E. N., 2012, p. 111)

Não obstante, a descentralização pode apresentar um desafio crítico relacionado ao risco potencial de aumentar os índices de corrupção. Ao socializar o poder e transferir funções e novas responsabilidades para os governos estaduais e municipais, surge a necessidade imperativa de alocar não apenas maiores responsabilidades, mas também recursos financeiros substanciais, materiais e capital humano qualificado.

A ausência de uma equipe altamente profissional, com comprovada ética pública e eficiência no desempenho de suas funções, cria um cenário propício para o surgimento de práticas corruptas. Portanto, o caminho em direção a uma descentralização sólida e sustentável exige também que os governos enfrentem o

"Art. 167 [...]

§ 7º A lei não imporá nem transferirá qualquer encargo financeiro decorrente da prestação de serviço público, inclusive despesas de pessoal e seus encargos, para a União, os Estados, o Distrito Federal ou os Municípios, sem a previsão de fonte orçamentária e financeira necessária à realização da despesa ou sem a previsão da correspondente transferência de recursos financeiros necessários ao seu custeio, ressalvadas as obrigações assumidas espontaneamente pelos entes federados e aquelas decorrentes da fixação do salário mínimo, na forma do inciso IV do caput do art. 7º desta Constituição."

desafio de fornecer os recursos e as capacidades necessários para evitar os riscos de corrupção, reconhecendo que esses riscos são inerentes a esse processo e devem ser abordados de maneira proativa. (Castro, C. L.; Gontijo, C. R. B.; Amabile, A. E. N., 2012, p. 118)

Considerando que a política pública não se limita a uma ação ou programa isolado, mas consiste em um conjunto interligado de ações e decisões. Enquanto programa, a manutenção de estradas pode se assemelhar a um plano ou programa específico, por exemplo, mas o conceito de política pública vai além, exigindo a capacidade de generalização e a coordenação de diversas ações para alcançar objetivos de interesse público, como a promoção do direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado. (Reck, 2023, p. 30).

A natureza interconectada das políticas públicas, representada pelo conjunto coordenado de ações e decisões, está intrinsicamente relacionada, assim, ao papel do Município como agente fomentador de políticas públicas locais. Quando analisamos o Município como ente autônomo descentralizado, e conseqüentemente, executor de políticas públicas em nível local, fica evidente que suas responsabilidades vão muito além de ações isoladas ou programas pontuais, ou mesmo aquelas políticas já pré-determinadas pela União cuja execução já está, em razão de normativa federal, a cargo de Municípios. Em vez disso, deve-se privilegiar uma estrutura estatal em que o Município é encarregado de coordenar e implementar uma série de ações inter-relacionadas que buscam atingir metas e interesses públicos específicos dentro de sua jurisdição, não apenas dentro daquilo que lhe é determinado pela União.

A fim de ilustrar esse posicionamento, menciona-se a Política Nacional de Atenção Básica, que cria, dentre outras medidas, a Estratégia Saúde da Família. A Estratégia Saúde da Família (ESF) é um programa, parte integrante da PNAB, de reorganização da atenção básica à saúde no Brasil, alinhado com os princípios e diretrizes do Sistema Único de Saúde (SUS). Este programa é considerado fundamental tanto pelo Ministério da Saúde quanto pelos gestores estaduais e municipais, pois visa expandir, aprimorar e consolidar os serviços de atenção básica, resultando em uma transformação no modo como a assistência à saúde é prestada à população. (Brasil, 2012)

A essência da Estratégia Saúde da Família prevê a criação de equipes multiprofissionais, conhecidas como equipes de Saúde da Família (eSF), que desempenham um papel crucial na promoção de cuidados de saúde acessíveis e

eficazes. Essas equipes são compostas por profissionais de diferentes áreas, incluindo médicos generalistas ou especialistas em Saúde da Família, enfermeiros generalistas ou especialistas na área, auxiliares ou técnicos de enfermagem, bem como agentes comunitários de saúde. Além disso, a equipe pode ser complementada por profissionais de Saúde Bucal, como cirurgiões-dentistas generalistas ou especialistas, auxiliares e técnicos em Saúde Bucal.

As equipes de Saúde da Família têm a responsabilidade de cuidar de um grupo de pessoas, com um limite máximo de 4.000 indivíduos, sendo recomendada uma média de 3.000 pessoas por equipe. No entanto, esse número pode variar de acordo com as características e vulnerabilidades das famílias atendidas em um determinado território. Quanto maior o grau de vulnerabilidade da população, menor será o número de pessoas atribuídas a cada equipe, garantindo uma atenção mais individualizada e eficaz (Brasil, 2012).

A execução integral do Programa, todavia, é feita diretamente pelos Municípios. Embora sejam previstas diversas formas de auxílio a tais entes (repasse de recursos, apoio institucional no processo de qualificação e consolidação da atenção básica; disponibilização de instrumentos técnicos e pedagógicos que facilitem o processo de formação e educação permanente dos membros das equipes de gestão e de atenção à saúde etc.), o Programa é criado pela União e plenamente executado pelo Poder Local, que cria os cargos necessários ao atendimento da demanda de profissionais exigido, que depende da estrutura de pessoal e física. Ainda que, ressalte-se, nesse caso, há de fato todo repassasse de recursos necessários à implementação, há custos indiretos não considerados na execução que são, obrigatoriamente, despendidos pelo Município, tais como a necessária disponibilização de recursos humanos imprescindíveis à execução de uma licitação, de um concurso público etc.

Veja-se, nesse ponto, que não se nega (muito pelo contrário) a existência de inúmeras políticas públicas em que o Município figura como principal agente executor. O que buscou se analisar, no presente tópico, é a crescente necessidade de que tal ente, sob uma ótica descentralizada, passe a ter cada vez mais reconhecida sua capacidade não só em dar prosseguimento a uma política determinada pela União, mas também em fomentar, no âmbito local, políticas públicas, inclusive em suas diferentes fases (seja na execução, seja na formulação ou avaliação).

Nesse contexto, considerando que a política pública corresponde a uma abordagem sistêmica, onde ações individuais são articuladas para alcançar objetivos

mais amplos, como a efetivação de direitos fundamentais ou a promoção de sustentabilidade. O Município, ao adotar uma perspectiva de políticas públicas, deve considerar a integração e a coordenação de suas ações em áreas como educação, saúde, meio ambiente e outras, de modo a promover a efetivação de direitos fundamentais dos cidadãos que governa, além do bem-estar da comunidade local de maneira abrangente e eficaz. Portanto, a compreensão da interdependência e interligação das políticas públicas e do papel do Município no Estado brasileiro é essencial para que tal ente exerça com êxito seu papel crucial como agente fomentador de políticas públicas no âmbito local, buscando o alcance de resultados positivos e o atendimento das demandas específicas de sua população.

Uma das maneiras pelas quais o Município pode contribuir significativamente para a promoção da sustentabilidade, enquanto política pública nacional, é por meio da adoção de licitações sustentáveis em suas práticas administrativas. Pretende-se, agora, analisar especificamente como a contratação pública pode figurar como um instrumento de política pública.

4.2 A contratação pública como instrumento de política pública alinhado à noção de sustentabilidade sob a perspectiva da Constituição Federal de 1988

Ao promover licitações sustentáveis, o Município não apenas busca atender às necessidades imediatas da comunidade, mas também considera os impactos de suas ações no meio ambiente e na qualidade de vida dos cidadãos locais. Isso implica em escolher produtos, serviços e obras que sejam socialmente responsáveis, economicamente viáveis e ecologicamente corretos. Dessa forma, o Município não apenas cumpre sua função de fornecer serviços públicos eficazes, mas também contribui para a preservação do meio ambiente e o desenvolvimento sustentável de sua região, fomentando, em âmbito local, uma política pública de desenvolvimento sustentável. Sendo a sustentabilidade, assim, princípio constitucional, sua influência deve se irradiar por todo o agir estatal, inclusive no que toca às contratações públicas.

Além disso, ao adotar práticas de licitação sustentável, o Município estimula a conscientização da comunidade local sobre a importância da sustentabilidade e promove um exemplo a ser seguido por empresas e cidadãos. Portanto, a compreensão da interdependência e interligação das políticas públicas e do papel do

Município no Estado brasileiro é essencial para que tal ente exerça com êxito seu papel crucial como agente fomentador de políticas públicas no âmbito local, buscando o alcance de resultados positivos e o atendimento das demandas específicas de sua população, ao mesmo tempo em que contribui para a construção de um futuro mais sustentável e equitativo para todos.

Para Bercovici (2006, p. 144), o fundamento das políticas públicas é justamente a concretização de direitos por meio de prestações positivas do Estado. O desenvolvimento nacional, nesse aspecto, figura como a principal política pública que deve ser buscada, no sentido de se buscar a eliminação das desigualdades, por meio do desenvolvimento econômico e social, entendimento que vai de acordo com o preceituado na própria Constituição Federal.

Reis (2022, p. 115), enfatiza que a inserção do princípio do desenvolvimento nacional sustentável como uma finalidade das licitações e das compras públicas, embora sujeita a algumas discordâncias doutrinárias quanto à sua qualidade finalística, reforçou ainda mais a preocupação com o conteúdo do desenvolvimento e da sustentabilidade. Essa defesa de "ainda mais" é justificada pela Constituição, que já impunha essa preocupação ao estabelecer o desenvolvimento nacional como um dos objetos fundamentais, conforme expresso no art. 3º, e a sustentabilidade, além de estar intrinsecamente relacionada ao desenvolvimento, também está prevista em diversos pontos da Lei Maior, especialmente quando trata da dignidade da pessoa humana, meio ambiente saudável, direitos fundamentais, direitos sociais, entre outros.

Portanto, o papel do Estado como responsável por promover práticas sustentáveis de produção e consumo, na qualidade de consumidor, por meio de políticas públicas devidamente planejadas, é um imperativo normativo. Além disso, a ideia de adotar práticas sustentáveis para a produção e o consumo respeita o duplo imperativo ético da solidariedade e exige o respeito à sustentabilidade social, ambiental e viabilidade econômica.

Ressalta-se, assim, a importância da inclusão do desenvolvimento nacional sustentável como um propósito das licitações e compras públicas, eis que essa medida não apenas reflete as diretrizes constitucionais, mas também fortalece a preocupação com o desenvolvimento e a sustentabilidade como princípios fundamentais. A incorporação da sustentabilidade nas práticas de aquisições governamentais não é apenas uma tendência, mas também uma necessidade

premente em um mundo em que os desafios ambientais e sociais se tornam cada vez mais evidentes.

A Constituição já estabelece claramente a busca pelo desenvolvimento nacional e a proteção do meio ambiente como objetivos fundamentais da República. Além disso, a sustentabilidade é um conceito que permeia diversos aspectos da Carta Magna, evidenciando a importância de considerar o triplo imperativo ético da solidariedade, que engloba a sustentabilidade social, ambiental e viabilidade econômica. Portanto, o Estado tem a responsabilidade de adotar práticas sustentáveis em suas compras e licitações não apenas como uma obrigação legal, mas também como um compromisso ético com as gerações presentes e futuras. Essa abordagem não apenas promove o desenvolvimento sustentável, mas também serve como um exemplo a ser seguido por outros setores da sociedade, contribuindo para a construção de um futuro mais equitativo e ambientalmente consciente.

Considerando, então, que compete à Administração Pública efetivar os comandos gerais contidos na ordem jurídica, garantindo e promovendo os direitos fundamentais em caráter geral, é fundamental a implementação de ações e programas diversos, bem como a garantia da prestação de serviços específicos (Barcellos, 2008, p. 116). A incorporação da sustentabilidade nas compras públicas é alcançada por meio das políticas públicas, sendo evidente que somente por meio dessas políticas o Estado pode agir de maneira sistemática e abrangente para atingir os objetivos previstos na Constituição, sobretudo no que diz respeito aos direitos fundamentais que necessitam de ações diretas para sua efetivação.

É importante tornar as compras públicas sustentáveis, colocando em perspectiva o objetivo imediato das aquisições governamentais em relação às finalidades institucionais da Administração Pública. As compras públicas não devem ser encaradas como um fim em si mesmas, mas sim como um meio ou instrumento para buscar outros interesses públicos, como o bem-estar social, a estabilidade laboral, a preservação do meio ambiente, a integração social e a acessibilidade para pessoas com deficiência, entre outros. (Reis, 2022, p. 118). Compras devem ser analisadas como atos complexos, eis que vão além da simples aquisição de bens e serviços para atender às necessidades imediatas do governo. Elas desempenham um papel fundamental na promoção de políticas públicas e na busca por objetivos mais amplos relacionados ao interesse público. A inclusão de cláusulas sociais e ambientais

nos contratos públicos é mencionada como uma medida relevante, mas que pode gerar controvérsias.

Sendo assim, a sugestão de incluir tais cláusulas desde o início do processo de compra, relacionando-as de forma objetiva com o objeto contratual, é uma abordagem eficaz. Isso permite que essas preocupações sejam consideradas durante todo o processo, desde a fase de licitação até a execução do contrato. Dessa forma, as compras públicas podem ser usadas como uma ferramenta estratégica para promover não apenas a eficiência, mas também a responsabilidade social e ambiental, alinhando-se com os princípios do desenvolvimento sustentável e tendo por fim o bem-estar da sociedade como um todo.

Luciano Reis (2022, p. 118), analisando os objetivos mediatos e interesses públicos que podem ser perseguidos por meio da contratação pública estratégica, estabelece três possíveis denominações:

a) contratação verde, para se referir à integração dos objetivos das políticas ambientais; b) contratação social, em virtude do objeto incorporar reclames e demandas sociais no edital como luta contra o desemprego, a qualidade do emprego, a perspectiva de gênero, a contratação de pessoas com deficiência (descapacitadas física ou mentalmente) ou a reserva de contratos a empresas de inserção ou centros especiais de emprego e c) compra ética, a qual eleva o valor para aqueles licitantes ou objetos que venham a ter alguma repercussão com o cumprimento de padrões éticos estabelecidos nas convenções internacionais sobre as condições laborais dignas, salários mínimos, direitos dos trabalhadores, luta contra o trabalho infantil e fomento do comércio justo.

Em resumo, a integração dos princípios das políticas ambientais, sociais e éticas nas compras públicas é fundamental para promover um desenvolvimento mais sustentável, justo e responsável. A contratação verde, social e ética representa um compromisso da Administração Pública em considerar não apenas o aspecto econômico, mas também o impacto ambiental, social e ético de suas aquisições. Ao adotar essas abordagens, o setor público demonstra sua preocupação com questões como proteção ambiental, inclusão social, direitos trabalhistas e ética nos negócios. Isso vai ao encontro dos valores fundamentais da sociedade e das metas de políticas públicas voltadas para o bem-estar da população e a preservação do meio ambiente.

Portanto, a contratação verde, social e ética não apenas atende às demandas da sociedade por uma administração mais responsável e transparente, mas também

contribui para o alcance de objetivos mais amplos relacionados ao desenvolvimento sustentável e à promoção de uma sociedade mais justa e ética. É uma abordagem que valoriza não apenas o que é adquirido, mas como é adquirido, garantindo que as compras públicas estejam alinhadas com princípios e padrões éticos e sociais, beneficiando a sociedade como um todo.

Na União Europeia, as compras, obrigatoriamente tem de ser identificadas, inicialmente, pelo objeto pretendido e qual seu impacto ambiental no decorrer do ciclo de vida, mensurando-se o orçamento a quais os gastos a serem suportados, tanto pelo Estado, quanto pela sociedade, de acordo com interesse do mercado. Na fase de planejamento da licitação, são constatadas a existência de prioridades ambientais locais, como por exemplo a qualidade de ar no entorno do espaço urbano, qual o consumo de água ou energia, se há gestão de resíduos ou adaptação do câmbio climático.

Analisa-se, também, a disponibilidade, no mercado, de opções mais adequadas do ponto de vista ambiental e se há preferência por objetos com certificação “verde”. Nessa parte, ainda não se pode esquecer que podem existir subvenções ou subsídios para determinados objetos e que a própria União Europeia, por meio de uma Comissão competente, já elaboro documento relativo a diversos produtos, organizando-os em grupos, ainda que seja sempre indissociável a pesquisa a cada compra realizada, buscando-se critérios adicionais de acordo com cada nação ou região. Ressalta-se, todavia, que a equipe participante da fase interna da licitação deve ser bastante qualificada, sendo esse ponto crucial para o sucesso na execução dos contratos, sob o ponto de vista sustentável. (Reis, 2022, p. 120).

Relembrando que a promoção de práticas de compras públicas sustentáveis é uma das metas, relacionadas ao Objetivo 12, da Agenda 2030 (vide capítulo 2), há de se ter em mente que o poder de compra representa diretamente na influência das condutas dos agentes econômicos. Sendo assim, considerando que há fundamento científico e jurídico para uma ação estatal voltada a equilibrar a relação entre fornecedores e consumidores, conduzido o mercado para uma situação desejável, com mais razão ainda o Estado deve se utilizar de seu poder de compra para obter resultados sustentáveis. Ao determinar, a Administração Pública, que há necessidade de um produto ou serviço com determinadas características sustentáveis, os interessados, ainda que movidos pela busca do lucro, irão direcionar a produção para atendimento de tal demanda (Villac, 2020, p. 645).

A política de contratações sustentáveis apresenta claras vantagens quando comparada com a abordagem tradicional de *apenas* promulgar normas coercitivas. Essas vantagens são particularmente evidentes ao considerar os gastos públicos associados à fiscalização e à imposição de penalidades decorrentes de não conformidade com as normas. Além disso, esse tipo de abordagem costuma gerar conflitos que sobrecarregam o já congestionado sistema judiciário brasileiro. No entanto, nas contratações sustentáveis, a dinâmica é diferente. Em vez de a Administração Pública gastar recursos significativos em esforços de fiscalização e aplicação de penalidades, esses recursos são redirecionados para atender a outras necessidades públicas, que incluem suprir as demandas da própria Administração em relação a insumos e serviços necessários para o cumprimento de suas obrigações. Isso significa que a Administração não só economiza recursos que de outra forma seriam utilizados em fiscalização, como também atende às suas próprias necessidades operacionais. (Villac, 2020, p. 689).

Portanto, a abordagem de contratações sustentáveis permite atender a duas necessidades simultaneamente e de forma mais eficaz: ela não apenas promove práticas sustentáveis no setor público, mas também otimiza o uso dos recursos públicos, resultando em um sistema mais eficiente e equitativo. No tocante especificamente às compras públicas sustentáveis, a Instrução Normativa nº 01/2010 – SLTI corresponde ao marco inaugural da matéria em âmbito federal (Villac, 2020, p. 60). Isso porque, a então vigente Lei de Licitações e Contratos – Lei Federal nº 8.666/1993 não trouxe, em sua redação original, nenhuma menção a respeito do tema. Foi a IN nº 01/2010, da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação que dispões sobre as licitações sustentáveis, as tornando regra geral para todos os órgãos públicos (Brasil, 2010).

Embora referencie expressamente, em seu art. 1º, a “sustentabilidade ambiental”, a normativa traz previsões que se relacionam, na verdade, com a dimensão social da sustentabilidade, como por exemplo a obrigatoriedade de se conceder, aos empregados, equipamentos de segurança, preferência para mão de obra local e necessidade de separação de resíduos recicláveis com o encaminhamento a cooperativas e associações de catadores. Tal normativa introduziu importantes alterações nas contratações públicas, conferindo ineditismo às compras públicas que, a partir de então, teriam de observar critérios de sustentabilidade. Essas alterações, tal como a forma adotada (por meio de instrução normativa), evidenciam

aspectos relevantes para entender qual o papel que teve o direito nas licitações sustentáveis. (Villac, 2020, p. 55).

Posteriormente, a Medida Provisória nº 495/2010, convertida na Lei Federal nº 12.349/2010, alterou a Lei nº 8.666/1993 (Licitações e Contratos), a Lei nº 8.958/1994 (Dispõe sobre as relações entre as instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica e as fundações de apoio), e Lei nº 10.973/2004 (Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo). Dentre suas principais alterações, destacam-se a inserção da “promoção do desenvolvimento nacional sustentável” como uma das finalidades da licitação (art. 3º) além da possibilidade de se estabelecer margem de preferência para produtos manufaturados e para serviços nacionais (art. 3º, §5º).

O art. 3º da Lei nº 8.666/1993 foi regulamentado pelo Decreto nº 7.746/2012, ocasião em que se estabeleceram os critérios e práticas a serem observados para a promoção do desenvolvimento sustentável por meio das contratações realizadas pela administração pública federal direta, autárquica e fundacional, instituindo também a Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública (CISAP). Dentre as exigências trazidas, destaca-se a ênfase em práticas de baixo impacto ambiental, priorizando a preservação dos recursos naturais, incluindo flora, fauna, ar, solo e água. Além disso, a preferência é concedida a materiais, tecnologias e matérias-primas de origem local, visando fortalecer a economia regional.

Outro ponto crucial é a busca pela eficiência na utilização de recursos naturais, como água e energia, promovendo uma abordagem mais responsável e sustentável. Simultaneamente, incentiva-se a geração de empregos, com a preferência por contratação de mão de obra local, contribuindo para o desenvolvimento comunitário. O Decreto também preconiza a escolha de bens e obras com vida útil prolongada e menor custo de manutenção, promovendo a sustentabilidade ao longo do tempo. Além disso, estimula a adoção de inovações que reduzam a pressão sobre os recursos naturais, fomentando práticas modernas e responsáveis. A origem sustentável dos recursos naturais utilizados nos bens, serviços e obras é um ponto de atenção, garantindo a procedência responsável desses elementos. Por fim, destaca-se a importância da utilização de produtos florestais, tanto madeireiros quanto não madeireiros, originários de manejo florestal sustentável ou reflorestamento, contribuindo para a preservação dos ecossistemas.

A mais recente e relevante inovação da matéria que interessa o presente trabalho ocorreu com a nova Lei de Licitações e Contratos – Lei Federal nº 14.133/2021. No dia 10 de dezembro de 2020, depois anos de tramitação, o Projeto de Lei nº 4.253/2020 foi aprovado pelo Senado Federal e posteriormente enviado para sanção presidencial. Após ser revisado e autografado, a nova lei foi promulgada no dia 12 de março de 2021 e entrou em vigor em 1º de abril do mesmo ano. A Lei Federal nº 14.133/2021 representa um novo marco para as licitações e contratos na Administração Pública, sendo obrigatória para todas as esferas administrativas.

O Projeto de Lei nº 4.253/2020 é notável por sua adoção de diretrizes mais modernas para as licitações, que visam aumentar a transparência, eficiência e rapidez do processo. É importante ressaltar que não foi determinado período de *vacatio legis* para a lei, ou seja, ela entrará em vigor imediatamente após sua publicação. No entanto, a Lei nº 8.666/93, a Lei nº 10.520/2002 e alguns artigos da Lei nº 12.462/2011 continuaram em vigor por mais dois anos, o que significa que os agentes públicos poderiam trabalhar com ambas as leis, podendo optar por uma delas para os procedimentos, não sendo permitido, todavia, combinar as disposições, que devem ser aplicadas separadamente.

Recentemente, com a edição da Medida Provisória nº 1.167/2023, a vigência foi prorrogada por mais um ano. Sendo assim, a partir de 1º de abril de 2024, três anos após o início de sua vigência, a nova Lei de Licitações se torna então obrigatória, revogando, em sua integralidade, a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, e os arts. 1º a 47-A da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011. No que interessa ao objeto do presente estudo, destacamos que a nova Lei de Licitações e contratos demonstrou uma grande preocupação com o impacto das contratações promovidas pela Administração Pública, sendo notável que, em diversos dispositivos, há a exigência de que o ente público inclua, nos editais, critérios sustentáveis. O desenvolvimento nacional sustentável é elencado como um dos princípios da nova Lei de Licitações (art. 5º), também prevendo-se como objetivo do processo licitatório “assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto”.

Destacam-se, ainda, no texto normativo:

- a necessidade de estabelecimento de preferência para bens manufaturados e serviços nacionais que atendam a normas técnicas brasileiras, ou a bens

reciclados, recicláveis ou biodegradáveis, nos termos do art. 26 da Lei 14.133/2021;

- a possibilidade de, no julgamento por menor preço ou maior desconto e, quando couber, por técnica e preço considerar-se também o menor dispêndio para a Administração, considerando os custos indiretos (relacionados com despesas de manutenção, utilização, reposição, depreciação e impacto ambiental do objeto licitado), nos termos do art. 34, §1º;
- a exigência, em obras e serviços de engenharia (art. 45) da disposição final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos gerados (art. 45, I);
- a previsão de mitigação por condicionantes e compensação ambiental, que devem ser definidas no procedimento de licenciamento ambiental (art. 45, II);
- a previsão de utilização de produtos, de equipamentos e de serviços que, comprovadamente, favoreçam a redução do consumo de energia e de recursos naturais (art. 45, III);
- a avaliação de impacto de vizinhança, na forma da legislação urbanística (art. 45, IV);
- a previsão à proteção do patrimônio histórico, cultural, arqueológico e imaterial, inclusive por meio da avaliação do impacto direto ou indireto causado pelas obras contratadas (art. 45, V);
- a previsão da acessibilidade para pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida (art. 45, VI);
- a existência de cláusula de remuneração variada vinculada ao desempenho do contratado, com base em metas, padrões de qualidade, critérios de sustentabilidade ambiental e prazos de entrega definidos no edital (art. 144).

Fica claro, assim, que as contratações públicas desempenham um papel crucial na efetivação de políticas de sustentabilidade. As compras públicas são, sim, potenciais instrumentos estatais para alcançar objetivos mais amplos, indo além das necessidades imediatas do governo. A categorização das contratações públicas em "contratação verde," "contratação social" e "compra ética" destaca a importância de considerar não apenas o aspecto econômico, mas também o impacto ambiental, social e ético das aquisições governamentais.

Essas categorias refletem o compromisso da Administração Pública em lidar com questões como proteção ambiental, inclusão social, direitos trabalhistas e ética nos negócios. Além disso, a evolução legislativa e regulatória no Brasil em relação às

contratações sustentáveis, desde a Instrução Normativa nº 01/2010 até a Lei Federal nº 14.133/2021, demonstram a crescente preocupação em incorporar critérios sustentáveis nas licitações e contratos públicos.

As contratações públicas sustentáveis não apenas atendem às demandas da sociedade por uma administração mais responsável e transparente, mas também contribuem para o alcance de objetivos mais amplos relacionados ao desenvolvimento sustentável e à promoção de uma sociedade mais justa e ética. O poder de compra do Estado desempenha um papel fundamental na influência das condutas dos agentes econômicos e na condução do mercado em direção a práticas mais sustentáveis. Portanto, a promoção de práticas de compras públicas sustentáveis é essencial para a busca por um futuro mais equitativo e ambientalmente consciente.

Ante o exposto, elaborando-se uma análise a respeito de que forma as contratações públicas podem ser um instrumento efetivo na execução de políticas públicas de sustentabilidade em âmbito local, vislumbram-se diferentes hipóteses (de acordo inclusive com as próprias previsões constantes no atual regramento das licitações) tais como:

1. Inclusão de Critérios Sustentáveis nos Editais de Licitação: os gestores podem incorporar critérios de sustentabilidade ambiental, social e ética nos editais de licitação. Isso significa que, ao definir as especificações e requisitos para a aquisição de bens e serviços, as entidades públicas podem exigir que os fornecedores atendam a padrões sustentáveis, como a redução do impacto ambiental, a promoção de empregos locais e a conformidade com normas éticas;
2. Estabelecimento de Cláusulas Sociais e Ambientais: as contratações públicas podem incluir cláusulas sociais e ambientais nos contratos, exigindo que os fornecedores adotem práticas responsáveis durante a execução do contrato. Isso pode abranger desde a contratação de mão de obra local até a gestão adequada de resíduos e o uso de materiais sustentáveis;
3. Priorização de Produtos e Serviços Sustentáveis: As entidades públicas podem dar preferência a produtos e serviços que tenham características sustentáveis, como baixo impacto ambiental, origem local e conformidade com padrões

- éticos. Isso não apenas promove práticas sustentáveis, mas também estimula o mercado a oferecer produtos e serviços mais sustentáveis;
4. **Treinamento e Conscientização:** As autoridades locais podem investir em treinamento e conscientização para os funcionários envolvidos no processo de contratação pública. Isso inclui a capacitação para identificar oportunidades de integração de critérios de sustentabilidade nos processos de aquisição;
 5. **Monitoramento e Avaliação:** É essencial estabelecer mecanismos de monitoramento e avaliação para garantir que as políticas de contratação pública sustentável sejam eficazes. Isso envolve o acompanhamento do desempenho dos fornecedores em relação aos critérios de sustentabilidade estabelecidos e a revisão constante das políticas para fazer ajustes quando necessário;
 6. **Integração com Outras Políticas Locais:** As políticas de contratação pública sustentável devem ser integradas com outras políticas locais relacionadas à sustentabilidade, como planos de desenvolvimento sustentável, programas de conservação ambiental e estratégias de inclusão social. A colaboração entre diferentes setores do governo é fundamental para uma abordagem holística;
 7. **Comunicação e Transparência:** As autoridades locais devem comunicar de forma transparente suas políticas de contratação pública sustentável para o público e os fornecedores. Isso promove a confiança nas ações do governo e incentiva a adesão às práticas sustentáveis.

A contratação pública é, assim, instrumento poderoso na efetivação de políticas públicas de sustentabilidade em âmbito local, desde que as autoridades locais adotem uma abordagem estratégica e integrada, priorizando critérios sustentáveis, estabelecendo cláusulas sociais e ambientais e promovendo a conscientização e o monitoramento adequados. Essas ações não apenas contribuem para a promoção da sustentabilidade, mas também demonstram o compromisso do governo local com o bem-estar da comunidade e a preservação do meio ambiente. Dito isto, passamos, agora, à parte final do trabalho, em que se analisaremos, especificamente, as licitações e contratos já realizados pelos Municípios do Rio Grande do Sul com base na nova Lei de Licitações e Contratos – Lei Federal nº 14.133/2021 e a inserção de critérios sustentáveis nos mesmos.

4.3 A avaliações das licitações públicas de municípios do Rio Grande do Sul sob a perspectiva da sustentabilidade da contratação: o que revelou a pesquisa empírica

Neste capítulo, se avança para uma análise mais aprofundada da sustentabilidade da contratação pública, trazendo à tona os resultados de nossa pesquisa empírica. Como já discutido nos capítulos anteriores, a contratação pública sustentável emerge como uma abordagem fundamental para alinhar as práticas de aquisição governamental com os princípios do desenvolvimento sustentável, considerando aspectos ambientais, sociais e éticos.

A pesquisa empírica aqui apresentada tem como objetivo principal investigar como os Municípios do Rio Grande do Sul têm adotado critérios sustentáveis nas licitações, especialmente após a promulgação da Lei Federal nº 14.133/2021, que trouxe diretrizes modernas para as licitações e contratos no Brasil. Buscou-se compreender como esses Municípios têm integrado princípios de sustentabilidade em seus processos de aquisição. Inicialmente descreve-se, assim, a metodologia utilizada na análise das licitações nos Municípios gaúchos, abordando a escolha pelo Portal Nacional de Compras Públicas (PNCP), a delimitação geográfica e temporal da pesquisa.

Em seguida, apresentam-se os resultados da análise quantitativa e qualitativa dos critérios sustentáveis utilizados nas licitações realizadas por esses Municípios, em conformidade com a nova legislação federal. Por fim, serão realizadas discussões fundamentadas nos resultados obtidos, buscando compreender o panorama da contratação pública sustentável nos Municípios do Rio Grande do Sul e sua contribuição para a efetivação de políticas públicas de sustentabilidade em nível local.

Este capítulo visa a fornecer uma visão abrangente do estado da contratação pública sustentável em uma região específica do Brasil, contribuindo assim para o entendimento das práticas e desafios enfrentados pelas autoridades locais na promoção da sustentabilidade por meio das aquisições governamentais. Ao final deste capítulo, esperamos oferecer insights relevantes para orientar políticas e estratégias futuras relacionadas à contratação pública sustentável e seu papel na construção de sociedades mais justas e ambientalmente responsáveis.

4.3.1 Metodologia de análise das licitações nos municípios gaúchos: do Portal Nacional de Compras Públicas aos parâmetros de busca e avaliação

A fim de atingir-se os objetivos da pesquisa, foi efetuado inicialmente levantamento bibliográfico do tema a determinação dos parâmetros necessários para avaliar o objeto da investigação. Neste subcapítulo, apresentaremos a metodologia adotada para a coleta e análise de dados das licitações realizadas pelos Municípios do Rio Grande do Sul. No entanto, é importante ressaltar que a pesquisa enfrentou um desafio inesperado em relação ao contexto legal da contratação pública. A Lei Federal nº 14.133/2021, que atualmente regulamenta as licitações e contratos no Brasil, originalmente teria vigência exclusiva apenas a partir 1º de abril de 2023.

Contudo, devido à promulgação da Lei Complementar nº 198/2023, a vigência exclusiva da Lei Federal nº 8.666/1993 foi prorrogada para 30 de dezembro de 2023, apresentando impacto real nas práticas de contratação pública. Considerando que a pesquisa analítica em questão busca analisar os critérios sustentáveis de editais e contratos públicos, especialmente de acordos com as disposições da NLLC, tal influencia diretamente os resultados da pesquisa, considerando que, sendo de aplicação facultativa até então (podendo os gestores, até 30 de dezembro de 2023, aplicarem as disposições da Lei Federal nº 8.666/1993), acaba por diminuir consideravelmente o número de licitações e contratos feitas com base na NLLC.

Sendo assim, a prorrogação de vigência da Lei Federal nº 8.666/1993 representa uma interferência externa que precisa ser considerada ao interpretar os resultados preliminares apresentados neste capítulo. Todavia, optou-se por manter a pesquisa em seus exatos termos porque a análise dos critérios sustentáveis não ficaria prejudicada, considerando que, conforme visto, embora a NLLC seja inovadora por trazer elementos muito mais efetivos e concretos em relação à matéria, a necessidade de atenção à sustentabilidade nas licitações e contratos públicos já existia no ordenamento jurídico brasileiro.

Portanto, os resultados aqui apresentados devem ser interpretados à luz dessa ressalva, em relação à necessidade de continuidade da pesquisa para compreender plenamente o impacto da Lei Federal nº 14.133/2021 nas práticas de contratação pública sustentável.

A pesquisa empírica foi baseada na análise de licitações realizadas por Municípios do Rio Grande do Sul e teve como objetivo principal avaliar o uso de

critérios sustentáveis nesses processos, especialmente após a promulgação da referida lei federal. A metodologia de coleta e análise dos dados foi estruturada da seguinte forma:

- **A Escolha pelo Portal Nacional de Compras Públicas (PNCP)**

Optou-se por utilizar o Portal Nacional de Compras Públicas (PNCP) <<https://www.gov.br/pncp/pt-br>> como fonte de dados para a pesquisa. O PNCP é uma plataforma digital que reúne informações sobre licitações e contratos públicos realizados em todo o Brasil. A escolha de utilizar o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) como fonte de dados para a pesquisa foi respaldada pelo disposto no art. 174 da Lei nº 14.133/2021, que estabelece o PNCP como o sítio eletrônico oficial destinado à divulgação centralizada e obrigatória dos atos exigidos pela Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

Conforme o §1º do art. 174 da Lei nº 14.133/2021, a gestão do PNCP é de responsabilidade do Comitê Gestor da Rede Nacional de Contratações Públicas (CGRNCP), um colegiado de abrangência nacional. O funcionamento e atuação desse comitê são regulamentados pelo Decreto Federal nº 10.764/2021, sendo seu Regimento Interno aprovado por meio da Resolução SEGES/ME nº 1/2022. A versão inicial do PNCP resultou de um esforço conjunto para a construção de um mecanismo alinhado com as diretrizes legais, sendo homologada pelos membros designados para integrar o CGRNCP, conforme estabelecido na Portaria do Ministro da Economia nº 9.728/2021 (posteriormente revogada pela Portaria ME nº 15.496/2021).

É fundamental ressaltar que a responsabilidade pela adequação, fidedignidade e correção das informações e arquivos relativos às contratações disponibilizadas no PNCP, em conformidade com as exigências da Lei nº 14.133/2021, recai integralmente sobre os órgãos e entidades contratantes. Em se tratando de plataforma nacionalmente abrangente e obrigatória em relação à Lei Federal 14.133/2021, o sítio permite a busca de licitações em contratos de acordo com diferentes filtros, inclusive em relação à unidade federativa – no caso, Rio Grande do Sul – e em relação às entidades – no caso, Poderes Executivos Municipais.

- **Delimitação geográfica**

A pesquisa concentrou-se nos Municípios do Rio Grande do Sul, uma das unidades federativas do Brasil, localizada no sul do país. A delimitação geográfica teve como objetivo concentrar esforços em uma região específica, permitindo uma análise mais aprofundada das práticas de contratação pública sustentável nesse contexto. O Rio Grande do Sul tem extensão territorial de 281.730,2 km², ocupando mais de 3% do território brasileiro, sendo o nono maior Estado brasileiro. É dividido em 497 municípios, dentro de um total de 5.570 municípios brasileiros. (Rio Grande do Sul, Atlas, 2017).

▪ **Delimitação temporal**

A pesquisa considerou licitações realizadas em um período específico, abrangendo o período correspondente entre a publicação da Lei Federal nº 14.133/2021 (1º de abril de 2021) até o fechamento da pesquisa (1º de outubro de 2023). Essa delimitação temporal permitiu observar um número considerável de contratações possibilitando a averiguação da aplicação (ou não) de critérios sustentáveis nas licitações e contratos municipais. Considerando que o objetivo da pesquisa não é averiguar a existência de mudança no paradigma em relação às contratações sustentáveis, ou eventual modificação, ao longo do tempo, da aplicação desses critérios, considerou-se suficiente, para a presente pesquisa, o período correspondente a 30 (trinta) meses.

▪ **Critérios analisados**

Elencaram-se os parâmetros de acordo com os dispositivos da NLLC, remetendo-se ao correspondente dispositivo legal:

Quadro 1: parâmetros de análise de licitações e contratos sustentáveis de acordo com a NLLC

CRITÉRIO DE SUSTENTABILIDADE	DISPOSITIVO CORRESPONDENTE NA NLLC
1. Se é assegurado, como critério de desempate, preferência de contratação para as microempresas e empresas de pequeno porte	Art. 4º.

2. Se há menção ao ciclo de vida do objeto, no tocante à seleção da proposta apta a gerar o resultado mais vantajoso para a Administração Pública	Art. 11, I
3. Se o processo licitatório incentiva a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável	Art. 11, IV
4. demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis	Art. 18, IX
5. Descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável	Art. 18, XII
6. Previsão de que percentual mínimo da mão de obra responsável pela execução seja constituído por mulheres vítimas de violência doméstica ou oriundos ou egressos do sistema prisional	Art. 25, §9º, I e II
7. Se há estabelecimento de preferência para bens manufaturados e serviços nacionais que atendam a normas técnicas brasileiras, ou a bens reciclados, recicláveis ou biodegradáveis	Art. 26, I e II
8. Se, no julgamento por menor preço ou maior desconto e, quando couber, por técnica e preço considera-se também o menor dispêndio para a Administração, considerando os custos indiretos (relacionados com despesas de manutenção, utilização, reposição, depreciação e impacto ambiental do objeto licitado)	Art. 34, §1º
9. Se foi apresentada prova de qualidade de produto mediante certificação, certificado, laudo laboratorial ou documento similar que possibilite a aferição da qualidade e da conformidade do produto ou do processo de fabricação, inclusive sob o aspecto ambiental, emitido por instituição oficial competente ou por entidade credenciada	Art. 42, III
10. Exigência da disposição final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos gerados	Art. 45, I
11. Previsão de mitigação por condicionantes e compensação ambiental definidas no procedimento de licenciamento ambiental	Art. 45, II
12. Previsão de utilização de produtos, de equipamentos e de serviços que, comprovadamente, favoreçam a redução do consumo de energia de recursos naturais	Art. 45, III
13. Avaliação de impacto de vizinhança, na forma da legislação urbanística	Art. 45, IV
14. Previsão à proteção do patrimônio histórico, cultural, arqueológico e imaterial, inclusive por meio da avaliação do impacto direto ou indireto causado pelas obras contratadas	Art. 45, V

15. Previsão da acessibilidade para pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida	Art. 45, VI
16. desenvolvimento pelo licitante de ações de equidade entre homens e mulheres no ambiente de trabalho, conforme regulamento	Art. 60, III
17. desenvolvimento pelo licitante de programa de integridade, conforme orientações dos órgãos de controle	Art. 60, IV
18. Exigência da apresentação de comprovação do cumprimento das obrigações trabalhistas das contratações de serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra	Art. 50
19. Habilitação fiscal, social e trabalhista	Art. 68
20. Obrigação de o contratado cumprir as exigências de reserva de cargos prevista em lei e em outras normas específicas, para pessoas com deficiência, para reabilitado da Previdência Social e para aprendiz	Art. 92, XVI
21. Previsão de extinção do contrato por atraso na obtenção da licença ambiental, ou impossibilidade de obtê-la ou por não cumprimento das obrigações relativas à reserva de cargos prevista em lei, bem como em outras normas específicas, para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social ou para aprendiz	Art. 137, VII e IX
22. Cláusula de remuneração variada vinculada ao desempenho do contratado, com base em metas, padrões de qualidade, critérios de sustentabilidade ambiental e prazos de entrega definidos no edital	Art. 144

Posteriormente, os mesmos parâmetros foram classificados dentro de cada uma das cinco dimensões da sustentabilidade, devidamente trabalhadas no capítulo 2: i) social; (ii) ética; (iii) jurídico-política; (iv) econômica; e (v) ambiental.

Quadro 2: classificação dos parâmetros de análise em relação à classificação das dimensões da sustentabilidade

CRITÉRIO DE SUSTENTABILIDADE	DIMENSÕES
1. Se é assegurado, como critério de desempate, preferência de contratação para as microempresas e empresas de pequeno porte	Social, jurídico-política
2. Se há menção ao ciclo de vida do objeto, no tocante à seleção da proposta apta a gerar o resultado mais vantajoso para a Administração Pública	Ambiental, econômica

3. Se o processo licitatório incentiva a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável	Ética, jurídico-política, social
4. demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis	Econômica
5. Descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável	Ambiental, ética
6. Previsão de que percentual mínimo da mão de obra responsável pela execução seja constituído por mulheres vítimas de violência doméstica ou oriundos ou egressos do sistema prisional	Social
7. Se há estabelecimento de preferência para bens manufaturados e serviços nacionais que atendam a normas técnicas brasileiras, ou a bens reciclados, recicláveis ou biodegradáveis	Ambiental, social
8. Se, no julgamento por menor preço ou maior desconto e, quando couber, por técnica e preço considera-se também o menor dispêndio para a Administração, considerando os custos indiretos (relacionados com despesas de manutenção, utilização, reposição, depreciação e impacto ambiental do objeto licitado)	Econômica
9. Se foi apresentada prova de qualidade de produto mediante certificação, certificado, laudo laboratorial ou documento similar que possibilite a aferição da qualidade e da conformidade do produto ou do processo de fabricação, inclusive sob o aspecto ambiental, emitido por instituição oficial competente ou por entidade credenciada	Ambiental
10. Exigência da disposição final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos gerados	Ambiental, ética
11. Previsão de mitigação por condicionantes e compensação ambiental definidas no procedimento de licenciamento ambiental	Ambiental, ética
12. Previsão de utilização de produtos, de equipamentos e de serviços que, comprovadamente, favoreçam a redução do consumo de energia de recursos naturais	Ambiental, ética

13. Avaliação de impacto de vizinhança, na forma da legislação urbanística	Social, jurídico-política
14. Previsão à proteção do patrimônio histórico, cultural, arqueológico e imaterial, inclusive por meio da avaliação do impacto direto ou indireto causado pelas obras contratadas	Social, ética
15. desenvolvimento pelo licitante de ações de equidade entre homens e mulheres no ambiente de trabalho, conforme regulamento	Social, ética
16. desenvolvimento pelo licitante de programa de integridade, conforme orientações dos órgãos de controle	Social, ética
17. Exigência da apresentação de comprovação do cumprimento das obrigações trabalhistas das contratações de serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra	Social
18. Habilitação fiscal, social e trabalhista	Social, econômica
19. Obrigação de o contratado cumprir as exigências de reserva de cargos prevista em lei e em outras normas específicas, para pessoas com deficiência, para reabilitado da Previdência Social e para aprendiz	Social, ética, jurídico-política
20. Previsão de extinção do contrato por atraso na obtenção da licença ambiental, ou impossibilidade de obtê-la ou por não cumprimento das obrigações relativas à reserva de cargos prevista em lei, bem como em outras normas específicas, para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social ou para aprendiz	Ambiental, social, ética, jurídico-política
21. Cláusula de remuneração variada vinculada ao desempenho do contratado, com base em metas, padrões de qualidade, critérios de sustentabilidade ambiental e prazos de entrega definidos no edital	Ambiental, econômica

4.3.2 Análise quantitativa e qualitativa dos critérios sustentáveis utilizados nas licitações feitas por Municípios gaúchos de acordo com a Lei Federal nº 14.133/2021: discussões e resultados

No Portal Nacional de Compras Públicas (PNCP), foram analisados os Editais e Avisos de Contratações. Filtrando-se os procedimentos "em julgamento/propostas encerradas" e em "a receber/recebendo propostas" delimitou-se a busca em relação à Unidade Federativa (Rio Grande do Sul); em relação à Esfera (Municipal) e em relação aos Poderes (Poder Executivo), sendo localizados o total de 18 editais.

Desprezando-se os contratos firmados por órgãos distintos da administração indireta (Fundações, Autarquias e outros), chegou-se no número total de 3 (três) editais.

Quadro 3: editais e Avisos de Contratações analisados

ÓRGÃO	MODALIDE	ID contratação PNCP	OBJETO (resumido)	CRITÉRIOS DE SUSTENTABILIDADE
Município de Itapuca	Pregão eletrônico	93856862000100-1-000002/2023	Aquisição de larvicida biológico (B.T.I.)	1; 15; 16; 17; 18; 19.
Município de Itapuca	Pregão eletrônico	93856862000100-1-000001/2023	Aquisição de implementos agrícolas	18
Município de Terra de Areia	Pregão eletrônico	90256660000120-1-000001/2022	Registro de preços para aquisição parcelada de suprimentos de informática	18

Analisados os editais disponibilizados, repetiu-se a pesquisa em relação aos contratos. Filtrando-se os procedimentos "vigentes", delimitou-se a busca em relação ao Tipo de contrato (contrato - termo inicial) e em relação à Unidade Federativa (Rio Grande do Sul), sendo localizados 212 contratos.

Desprezando-se os contratos firmados por órgãos distintos (Fundações, poder Legislativo e Autarquias), limitando-se à pesquisa aos contratos firmados pelo Poder Executivo de Municípios do Rio Grande do Sul, chegou-se no número total de 7 contratos.

Desprezando-se os contratos feitos por dispensa e inexigibilidade de licitação, chegou-se no número total de 9 contratos.

Quadro 4: contratos analisados

ÓRGÃO	MODALIDADE	ID contratação PNCP	OBJETO (resumido)	CRITÉRIOS DE SUSTENTABILIDADE
Município Cruz Alta	Concorrência – eletrônica Contrato nº 259/2023	88775390000112-2-000114/2023	Contrato nº 259/2023 Contratação de empresa para execução de obra de reforma e ampliação de EMEF	17; 9 (obs.: contrato apenas exige melhor produto com a melhor mão-de-obra)
Município de Cruz Alta	Pregão eletrônico Contrato nº 510/2023	88775390000112-2-000113/2023	Aquisição de notebook	18; 20; 14.
Município de Nova Ramada	Pregão eletrônico Contrato nº 122/2023	01611828000149-2-000230/2023	Contratação de serviços técnicos – prestação de serviços de consultoria para convênios junto aos Governos Federal e Estadual	18
Município de Santo Antônio da Patrulha	Pregão eletrônico Contrato nº 123/2023	88814199000132-2-000011/2023	Aquisição de kit com câmera e acessórios para Assessoria de Comunicação Social	18
Município de Cruz Alta	Pregão eletrônico Contrato nº 456/2023	88775390000112-2-000081/2023	Aquisição de papel higiênico, biscoito salgado, e frango	8; 17; 18
Município de Cruz Alta	Pregão eletrônico Contrato nº 455/2023	88775390000112-2-000079/2023	Aquisição de papel higiênico, biscoito salgado e frango	8; 17; 18
Município de Cruz Alta	Concorrência eletrônica	88775390000112-2-000109/2023	Execução de obra: revitalização de praças	17;9 (obs: contrato apenas exige melhor produto com a melhor mão-de-obra);

	Contrato nº 150/2023			
Município de Cruz Alta	Concorrência eletrônica Contrato nº 516/2023	88775390000112-2-000108/2023	Execução de obra: revitalização de praças	17;9 (obs: contrato apenas exige melhor produto com a melhor mão-de-obra);
Município de Cruz Alta	Concorrência eletrônica Contrato nº 515/2023	88775390000112-2-000118/2023	Prestação de serviços: correção de problemas de esgoto	17;9 (obs: contrato apenas exige melhor produto com a melhor mão-de-obra);

Em relação aos contratos feitos por dispensa e inexigibilidade de licitação, foi realizada a pesquisa por amostragem, selecionando-se uma parte representativa dos contratos (seleção deliberada de um subconjunto representativo de um número maior), para obter informações sobre o todo. Foi feita a divisão dos contratos em estratos, com base no tipo de objeto e no Município. Em seguida, uma amostra representativa foi selecionada de cada estrato, com o intuito de garantir que todos os tipos de objetos e Municípios fossem adequadamente representados na amostra, permitindo uma análise abrangente.

Em relação aos contratos feitos por dispensa e inexigibilidade de licitação chegou-se, assim, ao número de 17 contratos analisados.

Quadro 5: contratos feitos por dispensa e inexigibilidade de licitações

ÓRGÃO	MODALIDADE	ID contratação PNCP	OBJETO (resumido)	CRITÉRIOS DE SUSTENTABILIDADE
Município de Santa Tereza	Dispensa de Licitação Contrato nº 54/2022	91987719000113-2-000002/2022	Contratação de empresa para prestação de serviço de confecção de livro do projeto Livro Vale do Taquari, bilíngue, físico e digital	Não identificado

Município de Nova Esperança do Sul	Dispensa de Licitação Contrato nº 19/2023	9245539300014 6-2- 000018/2023	Contratação de empresa para prestação de serviços de transporte intermunicipal aos estudantes do município de Nova Esperança do Sul, RS, para o Instituto Federal Farroupilha	Não identificado
Município de Canguçu	Dispensa de licitação Contrato nº 143/2023	8886143000014 9-2- 000012/2023	Aquisição de 2 discos 16TB 6 discos SSD 1.92TB e 6 gavetas de disco no valor total de R 19.622 00 da empresa NETSERVER INFORMATICA E INTERNET LTDA.	Não identificado
Município de São José do Hortêncio	Dispensa de licitação Contrato nº 77/2022	9212275300019 8-2- 000004/2022	Contratação de empresa especializada em planejamento, organização e execução de processo seletivo público para os cargos de ACS e ACE	Não identificado
Município de Sobradinho	Inexigibilidade de licitação Contrato nº 5/2023	8759286100019 4-2- 000003/2023	Contratação da Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais de Sobradinho/R	17, 18.

			S- APAE, CNPJ nº 93.297 para prestar atendimento especializado as pessoas portadoras de necessidades especiais	
Município de Catuípe	Dispensa de licitação Contrato nº 86/2023	8761306300010 0-2- 000049/2023	Prestação de serviços de organização e execução de processo seletivo para o cargo de Agente Comunitário de Saúde	17, 18, 19, 20.
Município de Novo Hamburg o	Dispensa de licitação Contrato nº 87/2023	8825487500016 0-2- 000011/2023	Contratação de instituição com proposito de ministrar oficinas que orientam os jovens das possibilidades do mundo do trabalho na área da tecnologia da informação e de jogos digitais.	17, 18, 19.
Município de Alvorada	Dispensa de licitação Contrato nº 191/2022	8800090600015 7-2- 000052/2022	Contratação de empresa especializada e habilitada para execução da Coleta, Transporte, Tratamento e Destinação Final dos Resíduos Sólidos Hospitalares	18.

Município de Não-Me-Toque	Inexigibilidade de licitação Contrato nº 210/2023	8761351900012 3-2- 000029/2023	Locação de um Imóvel Comercial com o objetivo de alocar o Acervo Histórico do Município, e servir de sala para eventuais Exposições.	Não localizado.
Município de Ijuí	Dispensa de licitação Contrato nº 108/2023	9073819600010 9-2- 000128/2023	Contratação de serviço de acolhimento de longa permanência a paciente.	18.
Município de Ernestina	Dispensa de licitação Contrato nº 151/2022	9240618000012 4-2- 000008/2022	Contratação de empresa para serviço de mão de obra no conserto de bicos injetores de Patrola	Não localizado.
Município de Giruá	Dispensa de licitação Contrato nº 175/2023	8761304800015 3-2- 000005/2023	Contratação de empresa para aquisição de peças para o veículo Caminhão Ford Cargo	5, 17, 18. Obs: declarou-se que, em razão dos bens adquiridos, não se vislumbram impactos ambientais provenientes da contratação.
Município de Paverama	Dispensa de licitação Contrato nº 49/2023	9169331700010 6-2- 000014/2023	Contratação de empresa para contratação de empresa especializada na execução de concurso público	18.
Município de Portão	Dispensa de licitação Contrato nº 187/2023	8734401600010 8-2- 000029/2023	Compra de areia para uso em Chafariz.	Não localizado.

Município de Eldorado do Sul	Inexigibilidade de licitação Contrato nº 214/2023	9232470600012 7-2- 000374/2023	Contratação de empresa especializada para edição, publicação e distribuição de livro infantil	Não localizado.
Município de São Vendelino	Dispensa de licitação Contrato nº 66/2023	9198449200015 2-2- 000011/2023	Contratação de serviços de sonorização e iluminação para evento	Não localizado.
Município de Nova Roma do Sul	Dispensa de licitação Contrato nº 70/2023	9111029600015 9-2- 000004/2023	Contratação de empresa especializada para elaboração de projeto de engenharia para obra civil de pavimentação asfáltica	18.

A pesquisa analisou, assim, até seu fechamento (1º de outubro de 2023), o total de 29 (vinte e nove) licitações e contratos feitos pelos Municípios do Rio Grande do Sul e englobou, ao todo, 22 (vinte e dois) Municípios. Ressalta-se, novamente, que os resultados preliminares devem ser interpretados considerando a interferência da prorrogação de vigência da Lei Federal nº 8.666/1993 e a necessidade de futuras investigações para compreender plenamente seu impacto nas práticas de contratação pública sustentável.

Mesmo em licitações dentro do mesmo órgão, há diferença em relação aos quesitos. Nos dois primeiros casos (Quadro 3) mesmo visando à compra de produtos que possuem interferência direta no meio ambiente, o edital não trouxe menção à vida útil ou a outros parâmetros de sustentabilidade ambiental, limitando-se, no primeiro caso, a estabelecer critérios relacionados à sustentabilidade social, jurídico-política e ética.

A habilitação fiscal, social e trabalhista é único critério comum observado nos três editais e em diversos outros contratos, uma vez que, embora possua, em nossa avaliação, notável relevância relação à sustentabilidade sob o ponto de vista de sua

dimensão social, é obrigação que advém diretamente de lei, tornando-se exigível em todos os casos e requisito para a própria habilitação da empresa em certames licitatórios e para a contratação com a Administração, inexistindo discricionariedade, por parte do Poder Público, em estabelecê-la ou não.

Nesse ponto, uma vez verificando-se, pela pesquisa bibliográfica, a existência de diversos benefícios, e mesmo barreiras para implementação das contratações públicas sustentáveis nos municípios, passa-se à análise dos dados coletados por meio de pesquisa empírica. A pesquisa empírica é uma abordagem de investigação que envolve a coleta direta de dados a partir de observações, experimentos, entrevistas, questionários, levantamentos ou análises de documentos e registros. Ela se baseia na obtenção de informações concretas e reais sobre um fenômeno ou problema de pesquisa. Os dados empíricos, como no caso concreto, são essenciais para embasar conclusões sólidas que podem ser usadas para responder ao problema de pesquisa.

Uma das principais descobertas da pesquisa é que a maioria dos contratos examinados se concentra em obrigações relacionadas à regularidade fiscal e trabalhista dos contratados. Essas são condições básicas para a participação em licitações e contratações com o setor público, mas não representam, por si só, uma abordagem verdadeiramente sustentável. É importante lembrar que, em várias legislações, há a obrigatoriedade de inclusão de critérios sustentáveis em licitações e contratos, abrangendo todas as dimensões da sustentabilidade, especialmente na NLLC. Contudo, a aplicação prática desses critérios ainda está longe de atingir seu potencial máximo.

Nas situações em que a Administração possui margem de discricionariedade, observamos que critérios sustentáveis muitas vezes não são aplicados de forma efetiva. Essa falta de ênfase na sustentabilidade pode ter implicações significativas na busca por práticas mais responsáveis e na promoção do desenvolvimento sustentável. A problemática se acentua quando analisamos municípios de menor porte. Em alguns casos, os contratos são excessivamente genéricos e não incorporam cláusulas específicas relacionadas à sustentabilidade. Essa lacuna reflete, em parte, a falta de qualificação técnica dos agentes públicos envolvidos, bem como dificuldades na aplicação de normativas federais em âmbito municipal e a carência de regulamentações locais que sejam, de fato, adequadas à realidade de cada ente.

No entanto, considerando que a licitação pode e deve ser vista como um instrumento poderoso de efetivação de políticas públicas em âmbito local. A inclusão de critérios sustentáveis não deve ser um mero formalismo, mas sim uma oportunidade de promover políticas de sustentabilidade, equidade e inclusão que atendam às necessidades das comunidades locais e que transformem, ao longo prazo, a vida daquela comunidade. Diante desse cenário complexo, é essencial considerar alternativas viáveis para promover a efetiva aplicação de critérios sustentáveis em licitações e contratos públicos. Entre essas alternativas, destacamos a necessidade de elaborar leis mais rígidas – no sentido claro de se coagir à aplicação de tais critérios –, transformar a cultura da gestão pública para priorizar a sustentabilidade, investir na capacitação dos agentes públicos envolvidos e implementar medidas concretas que incentivem a incorporação efetiva da sustentabilidade em todos os níveis e atos da administração pública.

Por fim, conclui-se que a pesquisa empírica realizada destaca a urgente necessidade de abordar de forma mais abrangente e eficaz as licitações sustentáveis. Essa é uma questão que requer atenção contínua e esforços coordenados, visando a transformação das licitações sustentáveis em uma realidade concreta em todas as esferas governamentais: federal, estadual e municipal. Somente por meio desses esforços conjuntos poderemos alcançar os objetivos de uma gestão pública verdadeiramente sustentável e responsável, promovendo a equidade, inclusão e proteção do nosso meio ambiente, garantindo uma vida digna às presentes e, principalmente, às futuras gerações.

5 CONCLUSÃO

A presente dissertação teve, como tema principal, a sustentabilidade e as contratações públicas municipais frente à nova Lei de Licitações e Contratos – Lei Federal nº 14.133/2021. Objetivou-se responder ao seguinte questionamento: com base na pesquisa realizada no Portal de Compras Nacional, entre os períodos de abril de 2021 a setembro de 2023, é possível afirmar, a partir dos parâmetros predefinidos, que os municípios abrangidos na pesquisa estão aplicando a contratação pública sustentável a partir das diretrizes da nova Lei de Licitações?

A partir do problema de pesquisa, fundou-se a argumentação do trabalho sob a hipótese principal de que, de acordo com os parâmetros analisados, os municípios abrangidos na pesquisa não estão aplicando a contratação pública sustentável a partir das diretrizes da NLLC. A segunda hipótese, todavia, é de que há, efetivamente, a aplicação de critérios sustentáveis nas licitações e contratos realizados por municípios do Rio Grande do Sul sob a égide da NLLC.

Para tanto, o segundo capítulo da dissertação (primeiro do desenvolvimento) buscou explorar o tratamento da sustentabilidade no ordenamento jurídico brasileiro, reconhecendo sua natureza multidimensional, a garantia do instituto na legislação infralegal e o que se pode entender por um “Estado sustentável”. Se evidenciou que a sustentabilidade, apesar de ser um valor inerente à existência humana, foi apenas reconhecida como um princípio jurídico décadas após a Declaração Universal dos Direitos Humanos em 1948. No entanto, seu significado e alcance continuam a evoluir.

Iniciando com a Declaração de Estocolmo de 1972, que realçou a importância da proteção ambiental e da preservação de recursos para as gerações presentes e futuras, vimos como a ideia de desenvolvimento sustentável surgiu em resposta à crescente preocupação com o equilíbrio entre desenvolvimento econômico, justiça social e preservação ambiental. O Relatório Brundtland, também conhecido como “Nosso Futuro Comum,” de 1987, articulou a ideia de desenvolvimento sustentável como um processo que harmoniza exploração de recursos, direcionamento de investimentos, tecnologia e mudanças institucionais para atender às necessidades e aspirações humanas.

A Declaração do Rio em 1992 consolidou a relação intrínseca entre proteção ambiental e desenvolvimento e introduziu a noção de direito ao desenvolvimento em consonância com as necessidades presentes e futuras. Os três pilares da

sustentabilidade, econômico, social e ambiental, foram estabelecidos no Rio+10, dez anos depois. No entanto, o conceito tridimensional da sustentabilidade não considerava apenas questões ecológicas, pois reconhecia que a qualidade de vida humana englobava mais dimensões. Sob essa ótica, tornou-se claro que a dimensão ambiental não poderia ser avaliada de forma isolada. A sustentabilidade não é apenas um princípio de proteção ambiental; ela abrange todo o desenvolvimento, considerando aspectos econômicos, sociais e ambientais. Para que a sustentabilidade seja efetivada, novos esquemas de governança, que incluem medidas como políticas fiscais que favoreçam tecnologias limpas, são necessários.

Essas mudanças na abordagem à sustentabilidade resultaram na conceitualização do desenvolvimento sustentável como um progresso que atende às necessidades do presente sem comprometer as necessidades das gerações futuras. Neste contexto, o desenvolvimento sustentável e a sustentabilidade estão intrinsecamente ligados. Portanto, o desenvolvimento promove a sustentabilidade e vice-versa. Se propôs, no presente trabalho, a sustentabilidade multidimensional, que possui cinco dimensões essenciais: social, ética, jurídico-política, econômica e ambiental.

Tais dimensões oferecem uma compreensão abrangente e interconectada do conceito de sustentabilidade, permitindo que se desenvolva uma base sólida para a sua implementação e que exigem a promoção do bem-estar das atuais e futuras gerações. Assim, é necessário se levar em consideração todas as formas de vida e a integração de valores éticos, políticos, econômicos e ambientais para alcançar um desenvolvimento sustentável verdadeiro e duradouro.

A definição proposta para o princípio constitucional da sustentabilidade oferece uma visão abrangente e multifacetada desse valor fundamental. Segundo essa definição, a sustentabilidade é um princípio constitucional que impõe a responsabilidade do Estado e da sociedade pela realização de um desenvolvimento inclusivo, duradouro, equitativo, inovador, ético e eficiente. O objetivo principal é assegurar, de maneira preventiva, que o direito ao bem-estar esteja garantido tanto no presente quanto no futuro. Essa abordagem reconhece que a sustentabilidade não é apenas um conceito vago, mas um valor supremo que exige ação imediata e efetiva.

A inclusão da sustentabilidade como valor e princípio constitucional amplia o escopo da atuação jurídica, afastando-se de uma visão restrita de desenvolvimento que se limita ao progresso econômico. Em vez disso, a sustentabilidade como

princípio constitucional torna o direito um mecanismo eficaz de transformação social, orientado em direção a um desenvolvimento que prioriza o bem-estar multidimensional e as liberdades humanas. Essa abordagem representa um avanço significativo na promoção de uma sociedade mais justa, equitativa e orientada para o futuro, em que o direito desempenha um papel central na consecução desses objetivos.

A própria Constituição Federal de 1988, bem como a Lei Federal nº 6.938/1981 e outras legislações, estabelecem de forma clara a importância do desenvolvimento sustentável, do equilíbrio ecológico e da proteção do meio ambiente. Através de emendas constitucionais e outros instrumentos legais, o Brasil tem reforçado a incorporação dessas premissas multidimensionais da sustentabilidade em seu ordenamento jurídico.

No entanto, para que a sustentabilidade se torne uma realidade efetiva, é imperativo que a Administração pública e outras instituições internalizem e operacionalizem esses princípios em suas ações e decisões. A sustentabilidade não é apenas um conceito abstrato, mas um guia para o desenvolvimento e a preservação do planeta e do bem-estar das gerações atuais e futuras. Portanto, a análise multidimensional da sustentabilidade deve ser uma parte integrante da tomada de decisões e da formulação de políticas em todas as esferas da sociedade brasileira.

A análise do ordenamento jurídico brasileiro, nesse contexto, revelou a existência de uma base legal sólida para a sustentabilidade, mas a implementação efetiva desse princípio requer esforços contínuos para integrar premissas sustentáveis em todas as esferas da administração pública e da sociedade como um todo. A relação entre a Administração Pública e a sustentabilidade é, assim, crucial para a construção de um Estado verdadeiramente sustentável. A análise das premissas necessárias para tal construção destaca a importância de integrar a sustentabilidade em todas as políticas e práticas administrativas, especialmente nas aquisições de bens e serviços.

A compreensão da sustentabilidade como um princípio vinculante nos atos administrativos é essencial, e a análise de custos e benefícios que transcende o aspecto econômico se torna imprescindível. A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável da ONU, com seus 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), fornece um quadro global para a ação. O ODS 12, em particular, enfatiza a importância do consumo e produção sustentáveis como um elemento-chave para um futuro mais sustentável, especialmente porque a Administração Pública, como grande

consumidora, desempenha um papel fundamental na promoção do consumo sustentável.

A Lei 14.133/2021, nova Lei de Licitações e Contratos, traz inovações que destacam a necessidade de uma Administração Pública que não apenas protege o meio ambiente, mas que também incorpora práticas sustentáveis em suas operações, servindo como exemplo para o setor privado. Em última análise, a atuação administrativa do Estado precisa ir além de suas obrigações de proteção ambiental e promover uma cultura de sustentabilidade multidimensional, utilizando contratos públicos como ferramentas para efetivar essas premissas. Isso é essencial para a construção de um Estado genuinamente sustentável que considere não apenas o presente, mas também o futuro das gerações por vir.

Já no terceiro capítulo, adentrou-se especificamente na análise do regime licitatório brasileiro, especificamente à luz da Lei Federal nº 14.133/2021, que instituiu a Nova Lei de Licitações e Contratos. Constatou-se que a obrigação de realizar licitações é um princípio fundamental que rege a Administração Pública e está especificamente prevista na Constituição Federal de 1988. O art. 37, XXI estabelece que todas as compras, alienações, obras e serviços da Administração Pública devem ser contratados por meio de processo licitatório, assegurando igualdade de condições a todos os concorrentes. Isso garante a transparência na aplicação dos recursos públicos e a busca pela contratação mais vantajosa para a administração pública.

Entretanto, apesar da importância da licitação, foi somente com a promulgação da Constituição de 1988 que as licitações públicas assumiram um status definitivo na Administração Pública. O texto constitucional estabeleceu a licitação como regra, com exceções limitadas, como as dispensas e inexigibilidades. Essa abordagem representou um avanço significativo na busca por maior transparência e eficiência nos gastos públicos. A Lei Federal nº 8.666/1993 (Lei de Licitações e Contratos) foi o principal marco legal que regulamentou as licitações e contratos administrativos no Brasil por quase trinta anos.

Desta forma, ao longo do tempo, ficou evidente que essa lei não conseguia mais atender adequadamente às necessidades do processo de contratação pública. Para resolver as deficiências e lacunas existentes, uma série de leis e regulamentos foram criados para complementar a Lei de Licitações. Isso incluiu a Lei do Pregão, o Sistema de Registro de Preços, o Regime Diferenciado de Contratações (RDC) e procedimentos específicos de contratação durante a pandemia de 2020.

Diante dessas complexidades e do reconhecimento generalizado de que a Lei de Licitações não estava mais sendo eficaz, a nova Lei Geral de Licitações e Contratos (Lei Federal nº 14.133/2021) foi criada para aprimorar o processo licitatório e incorporar boas práticas já estabelecidas em outros modelos licitatórios, bem como soluções apontadas pela doutrina, jurisprudência e órgãos como o Tribunal de Contas da União (TCU). Porém, a implementação da nova lei requer um esforço significativo de adaptação, capacitação e fiscalização por parte dos órgãos públicos e dos participantes interessados em concorrer aos contratos públicos. A transição para essa nova conjuntura busca tornar o processo licitatório mais ágil, transparente e eficiente, refletindo práticas reconhecidas em âmbito nacional e internacional.

A nova lei também levanta preocupações, como a possível (in)compatibilidade com a autonomia dos demais entes federativos, pois detalha questões que poderiam ser tratadas de maneira mais flexível pelos Estados, Distrito Federal e Municípios. A excessiva formalidade e complexidade das normas também podem incentivar a busca por maneiras alternativas de realizar atividades fora do âmbito oficial, o que não é desejável para a transparência e integridade do processo licitatório.

Conclui-se, assim, que a NLLC representa um esforço importante para modernizar e aprimorar o sistema de licitações brasileiro. A partir disso, sua implementação bem-sucedida dependerá da compreensão e aplicação adequadas de suas disposições por todos os envolvidos. A busca por maior eficiência e transparência no processo de contratação pública é louvável, mas é fundamental que a lei seja flexível o suficiente para se adaptar às realidades e capacidades dos diferentes entes federativos e, ao mesmo tempo, simplificar os procedimentos e reduzir a burocracia para promover a transparência e a integridade do processo.

Em relação a sua aplicação específica no âmbito local, esclareceu-se que a descentralização política e administrativa do federalismo brasileiro, que confere poder aos municípios, tem sido fundamental para fortalecer a autonomia local. No entanto, essa descentralização também traz consigo complexidades práticas, dada a diversidade existente entre os municípios em termos de tamanho, cultura, recursos técnicos, econômicos e financeiros.

Para promover a gestão local descentralizada, é essencial considerar a justa distribuição de recursos e as particularidades de cada município. No entanto, apesar do progresso em termos de autonomia municipal, os municípios enfrentam desafios persistentes, como a concentração de recursos pelo poder central, que muitas vezes

limita a capacidade dos municípios de enfrentar questões críticas, como saneamento básico, saúde familiar e educação.

Com a promulgação da nova Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 14.133/2021), surgem desafios específicos para os pequenos municípios brasileiros. A nova legislação introduz princípios como a segregação de funções e promove o uso da tecnologia, principalmente no que diz respeito aos pregões eletrônicos. Enquanto esses princípios podem funcionar eficazmente em municípios maiores, os pequenos municípios podem enfrentar dificuldades em alocar recursos e pessoal para funções independentes e para atender aos requisitos tecnológicos. A falta de qualificação técnica adequada e os custos adicionais podem representar obstáculos à conformidade com a nova lei.

Além disso, a regulamentação excessiva imposta aos municípios sem considerar sua realidade local e autonomia municipal cria desafios adicionais. Essa falta de flexibilidade pode tornar o processo licitatório mais complexo e custoso, dificultando a aplicação eficaz da nova legislação. Portanto, é vital que a implementação da nova Lei de Licitações e Contratos leve em consideração as especificidades dos pequenos municípios. Verificou-se que é necessário buscar soluções adaptadas às necessidades individuais de cada ente para a garantia de uma aplicação eficaz da nova legislação.

No quarto capítulo, explorou-se o papel essencial desempenhado pelos municípios como agentes impulsionadores de políticas públicas e a forma como a contratação pública pode ser uma ferramenta eficaz para promover a sustentabilidade em âmbito local, a partir da análise dos contratos feitos pelos Municípios do Rio Grande do Sul. Destacou-se que a descentralização, elemento fundamental no federalismo brasileiro, é essencial para distribuir a governança e a tomada de decisões, permitindo que as entidades locais exerçam maior autonomia na gestão de seus assuntos e na implementação de políticas públicas.

Restou demonstrado que as políticas públicas não se limitam a ações ou programas isolados, mas representam um conjunto interconectado de ações e decisões destinadas a alcançar objetivos de interesse público. A natureza interconectada das políticas públicas está intrinsecamente relacionada ao papel do Município como agente fomentador de políticas públicas locais.

Como ente autônomo descentralizado, o Município desempenha um papel essencial na coordenação e implementação de uma série de ações inter-relacionadas

para atingir metas e interesses públicos específicos dentro de sua jurisdição. Essas ações vão além daquelas já definidas pela União, e é essencial que o Município adote uma perspectiva de políticas públicas que promova a integração e coordenação de suas ações em áreas como educação, saúde, meio ambiente e outras.

Ao fazer isso, o Município busca promover a efetivação de direitos fundamentais dos cidadãos que governa e garantir o bem-estar abrangente de sua comunidade local. Portanto, a compreensão da interdependência e interligação das políticas públicas e o reconhecimento do papel central do Município no contexto do Estado brasileiro são essenciais para permitir que esse ente desempenhe com êxito seu papel vital como agente fomentador de políticas públicas no âmbito local.

A nova Lei de Licitações e Contratos demonstra uma clara preocupação com o impacto das contratações realizadas pela Administração Pública, enfatizando princípios e objetivos relacionados ao desenvolvimento nacional sustentável. O contexto legislativo e regulatório no Brasil em relação às contratações sustentáveis tem evoluído ao longo do tempo, refletindo uma crescente preocupação em incorporar critérios sustentáveis nas licitações e contratos públicos.

Portanto, a contratação pública se torna um instrumento poderoso na efetivação de políticas públicas de sustentabilidade em âmbito local, desde que as autoridades locais adotem uma abordagem estratégica e integrada, priorizando critérios sustentáveis, estabelecendo cláusulas sociais e ambientais e promovendo conscientização e monitoramento adequados. Essas ações não apenas contribuem para a promoção da sustentabilidade, mas também demonstram o compromisso do governo local com o bem-estar da comunidade e a preservação do meio ambiente.

Passou-se, por fim, a analisar especificamente como os Municípios do Rio Grande do Sul estão aplicando a nova Lei de Licitações e Contratos, especificamente no que diz respeito à inserção de critérios sustentáveis em suas licitações e contratos. Foi realizada pesquisa no Portal de Compras Nacional entre os períodos de 1º de abril de 2021 a 1º de outubro de 2023, estabelecendo-se parâmetros predefinidos de sustentabilidade que foram extraídos da própria NLLC. A pesquisa analisou, assim, até seu fechamento (1º de outubro de 2023), o total de 29 (vinte e nove) licitações e contratos feitos pelos Municípios do Rio Grande do Sul e englobou, ao todo, 22 (vinte e dois) Municípios. Ressalta-se, novamente, que os resultados preliminares devem ser interpretados considerando a interferência da prorrogação de vigência da Lei Federal nº 8.666/1993 e a necessidade de futuras investigações para compreender

plenamente seu impacto nas práticas de contratação pública sustentável. Foi possível concluir que os Municípios abrangidos na pesquisa têm demonstrado desafios significativos na aplicação efetiva da contratação pública sustentável, especialmente em conformidade com as diretrizes da nova Lei de Licitações e Contratos, Lei Federal nº 14.133/2021.

A pesquisa revelou que, embora a maioria dos contratos analisados tenha se concentrado em aspectos relacionados à regularidade fiscal e trabalhista dos contratados, o emprego de critérios sustentáveis de forma efetiva e abrangente ainda está longe de atingir seu potencial máximo, o que pode ocorrer, pensamos, devido à falta de ênfase na sustentabilidade em muitos casos e à carência de regulamentações locais adequadas à realidade de cada Município. Além disso, a prorrogação de vigência da Lei Federal nº 8.666/1993, que manteve seu efeito até 30 de dezembro de 2023, impactou consideravelmente o número de licitações e contratos baseados na nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, reduzindo o escopo de aplicação da NLLC.

Aliado a isso, a pesquisa comprovou que a licitação pode ser um instrumento poderoso na efetivação de políticas públicas em âmbito local. A inclusão de critérios sustentáveis não deve ser vista apenas como um formalismo, mas como uma oportunidade de promover políticas de sustentabilidade, equidade e inclusão que atendam às necessidades das comunidades locais.

A partir disso, resgatando-se o problema de pesquisa que fundamentou e norteou a elaboração deste trabalho, restou demonstrado que os resultados indicaram que a aplicação da contratação pública sustentável, em conformidade com a nova Lei de Licitações, ainda enfrenta desafios significativos nos Municípios do Rio Grande do Sul. A pesquisa revelou a necessidade de esforços contínuos e coordenados para transformar as licitações sustentáveis em uma realidade concreta em todas as esferas governamentais, a fim de alcançar os objetivos de uma gestão pública verdadeiramente sustentável, considerando suas múltiplas dimensões. Isso promoverá a equidade, inclusão e proteção do meio ambiente, assegurando uma vida digna para as atuais e futuras gerações.

Confirmou-se parcialmente, assim, a hipótese principal – de que não há, efetivamente, a aplicação de critérios de sustentabilidade nos contratos e licitações feitos por municípios do Rio Grande do Sul com base na nova Lei de Licitações e Contratos.

As conclusões da pesquisa indicam, assim, que para efetivamente promover licitações sustentáveis em todas as esferas governamentais, é essencial adotar uma série de medidas estratégicas e contínuas, que apenas reforçam que o caminho ao atingimento de uma gestão pública verdadeiramente sustentável, ainda é longo. Primeiramente, é crucial focar em programas abrangentes de conscientização e capacitação para os agentes públicos envolvidos em processos de licitação e contratação. Isso inclui a capacitação em aspectos relacionados à sustentabilidade, abordando os diversos componentes, como social, ambiental, ético e econômico. Além disso, a existência de regulamentações que sejam adequadas à realidade de cada Município é imprescindível, porque podem fornecer diretrizes mais claras sobre como avaliar e aplicar critérios de sustentabilidade em processos de contratação.

Outra medida essencial envolve a priorização de incentivos financeiros para empresas que demonstram compromisso com a sustentabilidade em suas propostas, como descontos ou vantagens na pontuação das licitações. Isso pode estimular a adoção de práticas sustentáveis no setor privado e recompensar empresas socialmente responsáveis. Além disso, o monitoramento e a avaliação contínuos dos contratos sustentáveis são fundamentais para acompanhar seu desempenho, uma vez que, conforme visto, são instrumentos de política pública. Isso inclui o uso de indicadores de sustentabilidade para medir o impacto das aquisições públicas na comunidade e no meio ambiente.

Estabelecer parcerias com organizações da sociedade civil, universidades e especialistas em sustentabilidade para auxiliar na elaboração de critérios sustentáveis, na análise de propostas e no monitoramento de contratos é outra medida que pode se mostrar valiosa, suprimindo, em muitas vezes, a carência em relação à capacitação técnica que se verifica em muitos municípios pequenos. Adicionalmente, garantir total transparência nos processos de licitação e comunicar de forma eficaz os benefícios da contratação pública sustentável para a comunidade são passos essenciais.

A busca pela sustentabilidade na gestão local não é apenas um compromisso com o presente, mas também com o futuro da humanidade e do planeta. As ações realizadas em nível local têm um impacto direto na qualidade de vida das comunidades e na preservação do meio ambiente. No entanto, conforme demonstrou-se a partir dos resultados analisados, a jornada para estabelecer licitações sustentáveis e uma gestão pública verdadeiramente responsável ainda se mostra

longa e desafiadora. Requer esforço contínuo e dedicação de todas as partes envolvidas, desde pesquisadores e acadêmicos até agentes públicos e operadores do direito. Somente por meio de uma colaboração efetiva, educação, conscientização e políticas públicas sólidas pode-se almejar um futuro mais sustentável, equitativo e próspero para as gerações presentes e futuras. É uma missão essencial que transcende fronteiras e exige o compromisso de toda a sociedade civil.

REFERÊNCIAS

ABRÚCIO, Fernando L. Para além da descentralização: os desafios da coordenação federativa no Brasil. In: FLEURY, Sônia (Org.). **Democracia, descentralização e desenvolvimento**: Brasil e Espanha. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

Alves, A. P. G. (2021). A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DAS LICITAÇÕES E O ATUAL PROCESSO DE COMPRAS PÚBLICAS EM SITUAÇÃO DE EMERGÊNCIA NO BRASIL. **REGEN Revista De Gestão, Economia E Negócios**, 1(2). Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/regen/article/view/5162>. Acesso em 20 fev. 2022.

ANTUNES, Paulo de Bessa. Federalismo e proteção do Meio Ambiente: o papel do federalismo cooperativo. **Revista Direito das Políticas Públicas**. Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro. Vol. 1, n. 2, jul/dez 2019. Disponível em <http://seer.unirio.br/rdpp/article/view/9836/8539>. Acesso em 15 set. 2022.

AQUINO, Sérgio Ricardo Fernandes. **Contra o eclipse da esperança**: escritos sobre a(s) assimetria (s) entre direito e sustentabilidade. Itajaí: UNIVALI, 2017. *E-book*. Disponível em <https://www.univali.br/vida-no-campus/editora-univali/e-books/Paginas/default.aspx>. Acesso em 15 set. 2022.

AZEVEDO, Plauto Faraco de. **Neoliberalismo**: Desmonte do Estado Social. Porto Alegre: Libretos, 2018, p. 162

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **O princípio de subsidiariedade**: conceito e evolução. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

BARCELLOS, Ana Paula de. Constitucionalização das políticas públicas em matéria de direitos fundamentais: o controle político-social e o controle jurídico no espaço democrático. In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti (Orgs). **Direitos Fundamentais**: orçamento e “reserva do possível”. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

BOFF, Leonardo. **Sustentabilidade**: o que é – o que não é. 2. ed. Petrópolis: Vozes. 2012.

BOSELDMANN, Klaus. **O princípio da sustentabilidade**: Transformando direito e governança. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

BRASIL. Lei Federal 14.133/2021. **Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. Brasília: 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14133.htm. Acesso em 20 jun. 2022.

BRASIL. Advocacia-Geral da União (AGU). Consultoria-Geral da União. **Guia Nacional de Contratações Sustentáveis**. 5. ed. Brasília: AGU, 2020.

BRASIL. Advocacia-Geral da União (AGU). Consultoria-Geral da União. **Guia Nacional de Contratações Sustentáveis**. 3. ed. Brasília: AGU, 2020.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Portal A3P - Agenda Ambiental na Administração Pública**. Brasília: MMA, 2020. Disponível em: <http://a3p.mma.gov.br/category/compras/>. Acesso em: 20 jun. 2022.

BRASIL. Decreto nº 9.373, de 11 de maio de 2018. **Dispõe sobre a alienação, a cessão, a transferência, a destinação e a disposição final ambientalmente adequadas de bens móveis no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional**. Brasília: 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9373.htm. Acesso em: 20 jun. 2022.

BRASIL. Decreto nº 7.746, de 5 de junho de 2012. **Regulamenta o art. 3º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, para estabelecer 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, e institui a Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública - CISAP**. Brasília: 2012. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7746.htm. Acesso em 24 jun. 2022.

BRASIL. **Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011**. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Brasília, 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp140.htm. Acesso em 7 set. 2022.

BRASIL. **Instrução Normativa nº 01, de 19 de janeiro de 2010**. Dispõe sobre os critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, contratação de serviços ou obras pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências. Brasília: 2010. Disponível em: <http://www.comprasnet.gov.br/legislacao/legislacaoDetalhe.asp?ctdCod=295>. Acesso em 03 mai. 2023.

BRASIL. Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010. **Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências**. Brasília: 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm. Acesso em: 20 jun. 2022.

BRASIL. Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009. **Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC e dá outras providências**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 29 dez. 2009.

BRASIL. Lei nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006. **Dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica, e dá outras providências.** Brasil: 2006. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11428.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2011.428%2C%20DE%2022%20DE%20DEZEMBRO%20DE%202006.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20utiliza%C3%A7%C3%A3o%20e,Atl%C3%A2ntica%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias. Acesso em 23 jun. 2022.

BRASIL. Lei n.º 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.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Brasília: 1993. Acesso em: 20 jun. 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 5 set. 2022.

BRASIL. Decreto nº 1, de 20 de agosto de 1998. **Promulga a emenda aos artigos 6º e 22 do acordo operacional da Organização Internacional de Telecomunicações por Satélite - Intelsat.** *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 21 ago. 1998. Disponível em: <https://bitlybr.com/xQYjH>. Acesso em: 03 out. 2023.

BRASIL. Lei Federal nº 9.433/97, de 8 de janeiro de 1997. **Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989.** Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9433.htm#:~:text=Institui%20a%20Pol%C3%ADtica%20Nacional%20de,28%20de%20dezembro%20de%201989. Acesso em dezembro de 2021.

BRASIL. Lei Federal nº 10.257/2001, de 10 de julho de 2001. **Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.** Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/Leis_2001/l10257.htm#:~:text=Lei%20municipal%20definir%C3%A1%20os%20empreendimentos,cargo%20do%20Poder%20P%C3%ABlico%20municipal. Acesso em dezembro de 2021.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. **Política Nacional de Atenção Básica** / Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. – Brasília: Ministério da Saúde, 2012.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Ministério da Transparência. Secretaria Federal de Controle Interno. **Manual de orientações técnicas da atividade de auditoria interna governamental do Poder Executivo Federal.** Brasília: CGU, 2017.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Processo de Contas nº 02986820165**, Relator: WALTON ALENCAR RODRIGUES, Data de Julgamento: 30/04/2019, Primeira Câmara.

BRASI. Tribunal de Contas da União (TCU). **Acórdão nº 2.507/2007-TCU-Plenário**. Relator: Ministro Ubiratan Aguiar. Brasília, 28 de novembro de 2007. Diário Oficial da União, 30 de nov. 2007.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). RP: 01652420160, Relator: ANDRÉ DE CARVALHO, Data de Julgamento: 06/12/2017, Segunda Câmara.

BODNAR, Zenildo; FREITAS, Vladimir Passos de; SILVA, Kaira Cristina da. **A epistemologia interdisciplinar da sustentabilidade**: por uma ecologia integral para a sustentação da casa comum. Revista Brasileira de Direito, 12(2): 59-70, jul.-dez. 2016 - ISSN 2238-0604.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Políticas públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

BUCCI, Maria Paula. **Fundamentos para uma Teoria Jurídica das Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013.

BERCOVICI, Gilberto. Planejamento e políticas públicas: por uma nova compreensão do papel do Estado. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Políticas públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

BUSS, Paulo M. **Implementação da Agenda 2030 e dos ODS – perspectivas do Brasil**. Centro de Estudos Estratégicos da Fiocruz, Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: <http://cee.fiocruz.br/?q=node/601>. Acesso em: 12.12. 2021.

CANOTILHO, Joaquim José Gomes. **O princípio da sustentabilidade como princípio estruturante do Direito Constitucional**. Revista de Estudos Politécnicos Polytechnical Studies Review, vol. VIII, n. 13, 2010. Disponível em: <https://scielo.pt/pdf/tek/n13/n13a02.pdf>. Acesso em: 16.05.2022

CANOTILHO, Joaquim José Gomes, et. al. **Comentários à Constituição do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

CASTRO, G. G. P.; DANTAS, I. Os Municípios e a Federação Brasileira: a importância desses no contexto constitucional brasileiro. In: NASCIMENTO, Carlos Valder; DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella.; MENDES, Gilmar Ferreira (org.). **Tratado de Direito Municipal**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

CASTRO, Carmem Lúcia Freitas de; GONTIJO, Cynthia Rúbia Braga; AMABILE, Antônio Eduardo de Noronha. **Dicionário de políticas públicas**. Barbacena: Eduemg, 2012.

CASTRO, José Nilo de. **Direito municipal positivo**. 7. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. 8. ed. São Paulo: Juspodivm, 2021.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 18. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

COSTA, Nelson Nery. **Direito municipal brasileiro**. 6. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

CRUZ, Paulo Márcio. BODNAR, Zenildo. **O novo paradigma do Direito**. Porto Alegre: RECHTD/UNISINOS. RECHTD. Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito, v. 3, p. 75-83, 2011, p. 81.

CUNHA, Maria Couto. **A elaboração das políticas educacionais e a gestão da educação em municípios baianos face às reformas do setor implantadas no Brasil a partir de 1990**: relatório de pesquisa. Salvador: UFBA, 2005.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (coord). **Manual de Licitações e Contratos Administrativos**: Lei 14.133/2021. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito Administrativo**. 32. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

EMERY, Emerson Baldotto. **Desenvolvimento Sustentável**: Princípio da eficiência em procedimentos licitatórios. Belo Horizonte: Fórum. 2016.

FARIAS, Paulo José Leite. **Competência federativa e proteção ambiental**. Porto Alegre: SAFE, 1999.

FERRAZ, Luciano. Município e o Federalismo. In: NASCIMENTO, Carlos Valder; DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella.; MENDES, Gilmar Ferreira (org.). **Tratado de Direito Municipal**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

FERRER, G. R. Calidad de vida, medio ambiente, sostenibilidad y ciudadanía ¿Construimos juntos el futuro? In: **Novos Estudos Jurídicos**, Itajaí (SC), v. 17, n. 3, p. 310–326, 2012. DOI: 10.14210/nej.v17n3.p310-326. Disponível em: <https://periodicos.univali.br/index.php/nej/article/view/4202>. Acesso em: 14 maio. 2023.

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

FREITAS, Juarez. Princípio da Sustentabilidade: Licitações e a Redefinição da Proposta Mais Vantajosa. **Revista de Direito UNISC**, Santa Cruz do Sul, nº 38, p. 74- 94, jul-dez 2012.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 21. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

FORTES Jr., Cléo Oliveira. **Breve história das licitações no Brasil**, 21 de fevereiro de 2017. Disponível em :<http://www.fortesjr.com.br/breve-historia-das-licitacoes-nobrasil/>. Acesso em 10 de maio de 2022.

GARCIA, Denise Schmitt Siqueira. **Dimensão Econômica da Sustentabilidade: uma análise com base na economia verde e a teoria do decrescimento**. Veredas do Direito, Belo Horizonte, v.13, n.25, p.133-153. Janeiro/Abril de 2016, p. 138.

GICO JR., Ivo Teixeira.; LAUTENSCHLAGER, Lauren. A efetividade da obrigatoriedade da inserção do critério de sustentabilidade nas compras públicas de 2010 a 2014. **Revista UniversitasJUS**, v. 27, n. 1, p. 21-21, 2016. Disponível em <https://www.publicacoes.uniceub.br/jus/article/view/3606/2999>. Acesso em 15 maio 2022.

GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. Origem e evolução do Município no Brasil. DI PIETRO, M. S. Z.; MENDES, G.; NASCIMENTO, C. V. (coord). **Tratado de Direito Municipal**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

HEINEN, Juliano. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos – Lei nº 13.133/2023**. 3. ed. São Paulo: Juspodivm, 2023a.

HEINEN, Juliano. **Curso de Direito Administrativo**. 4. ed. São Paulo: Juspodivm, 2023b.

HERMANY, Ricardo; GIACOBBO, Guilherme Estima. Descentralização e municipalismo no Brasil. In: OLIVEIRA, António Cândido de; HERMANY, Ricardo (Org.). **Municipalismo: perspectivas da descentralização na América Latina, na Europa e no Mundo**. Confederação Nacional dos Municípios. Brasília: CNM, 2017.

HERMANY, Ricardo. **(Re) Discutindo o espaço local: uma abordagem a partir do direito social de Gurvitch**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2007.

HERMANY, Ricardo. **Município na Constituição: poder local no constitucionalismo Luso-Brasileiro**. Curitiba: Juruá, 2012.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Séries histórias e estatísticas. **Participação da Despesa de Consumo das Administrações Públicas em relação ao Produto Interno Bruto**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/bibliotecacatalogo?view=detalhes&id=264529>. Acesso em: 21 mar. 2023.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 11. ed. São Paulo: Dialética, 2005.

KELSEN, Hans. **Teoria geral do direito e do Estado**. Tradução de Luís Carlos Borges. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MAFFINI, Rafael. **Direito administrativo**. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

MASERA, Diego. Havia un consumo sustentable. In: LEFF, Enrique; et. al (coord). **La transición hacia el desarrollo sustentable: perspectivas de América Latina y Caribe**. Mexico, 2002.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Licitação e Contrato Administrativo**. 14. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.

MOREIRA, Rafael Martins Costa. **Direito Administrativo e sustentabilidade: novo controle judicial da Administração Pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

NIEBUHR, Pedro. Licitações Sustentáveis. In: NIEBUHR, Joel de Menezes (coord). **Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 1. ed. Curitiba: Zênite Editora, 2021.

NOHARA, Irene. **Nova Lei de licitações e contratos: comparada**. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

NOHARA, Irene. **Direito Administrativo**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Licitações e Contratos Administrativos: Teoria e Prática**. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **O Futuro que Queremos**. 2012. Disponível em: http://www.rio20.gov.br/documentos/documentos-da-conferencia/o-futuro-que-queremos/at_download/the-future-we-want.pdf. Acesso em 24 jun. 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Conferência Rio-92 sobre o meio ambiente do planeta**. Rio de Janeiro: 1992. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/szzGBPjxPqnTsHsnMSxFWPL/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em 24 jun. 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Nosso futuro comum**. 1987. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano – 1972**. Documento também conhecido como Declaração de Estocolmo. Disponível em <https://cetesb.sp.gov.br/posgraduacao/wp-content/uploads/sites/33/2016/09/Declara%C3%A7%C3%A3o-de-Estocolmo-5-16-de-junho-de-1972-Declara%C3%A7%C3%A3o-da-Confer%C3%Aancia-da-ONU-no-Ambiente-Humano.pdf>. Acesso em 20 maio 2022.

PINHO, Guilherme Rosa. **Um breve percurso sobre a evolução histórica da administração pública brasileira**, novembro de 2014. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/34343/um-breve-percurso-sobre-a-evolucao-historica-da-administracao-publica-brasileira>>. Acesso em 31 de maio de 2023.

PONTES, Daniele Regina; FARIA, José Ricardo Vargas de. **Direito municipal e urbanístico**. Curitiba: IESDE, 2011.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Licitação e contrato administrativo**: de acordo com as leis 8.666-93 e 8.883-94. São Paulo: Malheiros, 1994.

RECK, Janriê Rodrigues. **O direito das políticas públicas**: regime jurídico, agendamento, formulação, implementação, avaliação, judicialização e critérios de justiça. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

REIS, Luciano. **Compras públicas inovadoras**. 1. ed. São Paulo: Fórum, 2022.

ROCHA, Joaquim Freitas da. **Direito Financeiro local**. 2. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2014.

ROCHA, Joaquim Freitas da. Sustentabilidade e finanças públicas responsáveis: urgência de um Direito Financeiro equigeracional. In: **Estudos em homenagem ao Professor Doutor José Joaquim Gomes Canotilho**. Vol I. Coimbra: Coimbra editora, 2012. páginas 619 e seguintes.

RUSSOMANO, Rosah. **O princípio do federalismo na Constituição brasileira**. São Paulo: Freitas Bastos, 1965.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Curso de Direito Ambiental**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Princípios do Direito Ambiental**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito Constitucional Ambiental**: constituição, direitos fundamentais e proteção do ambiente. 3. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.

SILVA, Caroline Rodrigues da. A sustentabilidade na nova Lei de Licitações. Teoria e Prática. In: VAERSCHINI, Julieta M. L. (coord). **Diálogos sobre a nova Lei de Licitações e Contratações – Lei 14.133/2021**. Pinhais: Editora JML, 2021.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 39. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

SCHMIDT, João P. Para estudar políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas. 2018. **Revista do Direito**. Santa Cruz do Sul, v. 3, n. 56, p. 119-149, set/dez. 2018.

SCHMIDT, João Pedro. **Para entender as políticas públicas**: aspectos conceituais e metodológicos. In: REIS, Jorge Renato dos; LEAL, Rogério Gesta (Org.). Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2008. p. 2307-2333.

SOARES, Mário Lúcio Quintão. **Teoria do Estado**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

SOUZA, Leonardo da Rocha de. Interesse local versus peculiar interesse: análise da atuação dos municípios nas constituições republicanas brasileiras. **RDA – Revista de Direito Administrativo**. Belo Horizonte, v. 261, set./dez. 2012. Disponível em <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/8853/7674>. Acesso em 15 out. 2022.

TARTUCE, Flávio. **Direito civil**: teoria geral dos contratos e contratos em espécie. v. 3. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

TARTUCE, Flávio. **Manual de direito civil**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

UNGER, Roberto Mangabeira. **A Alternativa Transformadora**: como democratizar o Brasil. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, 1990.

UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME (UNEP). **Marrakech Task Force on Sustainable Public Procurement led by Switzerland**. Activity Report, May, 2011. Disponível em: <https://sustainableprocurement.eu.com/documents/MTFonSPPReportCSD19FINAL.pdf>. Acesso em 26 jun. 2022.

VEIGA, José Eli da. Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

VILLAC, Teresa. **Licitações sustentáveis no Brasil**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

WEISS, Edith Brown. Intergenerational equity: a legal framework for global environmental change. Chapter 12. In: **Environmental change and international**

law: New challenges and dimensions, Edited by Edith Brown Weiss. Tokyo: United Nations University Press, 1992. Disponível em:
<https://archive.unu.edu/unupress/unupbooks/uu25ee/uu25ee0y.htm#12.%20intergenerational%20equity:%20a%20legal%20framework%20for%20global%20environmental%20change>. Acesso em 22 set. 2022.