

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS**  
**FACULDADE DE DIREITO**  
**Programa de Pós-Graduação em Direito**

**Bruno Fontenelle Gontijo**

**DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NAS COMPRAS PÚBLICAS:**  
**ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE A DIRETIVA EUROPEIA 2014/24/UE E A LEI Nº 14.133/2021,**  
**VISANDO SUPERAR AS DIFICULDADES DE APLICAÇÃO DA LEI BRASILEIRA**

Belo Horizonte  
2024

**Bruno Fontenelle Gontijo**

**DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NAS COMPRAS PÚBLICAS:  
ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE A DIRETIVA EUROPEIA 2014/24/UE E A LEI Nº 14.133/2021,  
VISANDO SUPERAR AS DIFICULDADES DE APLICAÇÃO DA LEI BRASILEIRA**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Linha de pesquisa: Linha 1 - Poder, cidadania e desenvolvimento no estado democrático de direito.

Área de Estudo: Direito e Administração Pública

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Maria Tereza Fonseca Dias

Belo Horizonte  
2024

Ficha catalográfica elaborada pela bibliotecária Meire Queiroz - CRB-6/2233.

G641d Gontijo, Bruno Fontenelle  
Desenvolvimento sustentável nas compras públicas [manuscrito]: análise comparativa entre a Diretiva Europeia 2014/24/UE e a Lei nº 14.133/2021, visando superar as dificuldades de aplicação da lei brasileira / Bruno Fontenelle Gontijo. - 2024.

185 f.

Orientadora: Maria Tereza Fonseca Dias.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Direito.

Bibliografia: f. 170-185.

1. Direito administrativo - Teses. 2. Licitação pública - Teses. 3. Contratos administrativos - Teses. 4. Desenvolvimento sustentável - Teses. 5. Direito comparado - Brasil - União Europeia - Teses. I. Dias, Maria Tereza Fonseca. II. Universidade Federal de Minas Gerais - Faculdade de Direito. III. Título.

CDU: 351.712.2



## ATA DA DEFESA DA DISSERTAÇÃO DO ALUNO BRUNO FONTENELLE GONTIJO

Realizou-se, no dia 08 de março de 2024, às 09:00 horas, na Sala da Congregação da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, a defesa de dissertação, intitulada *DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NAS COMPRAS PÚBLICAS: ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE A DIRETIVA EUROPEIA 2014/24/UE E A LEI Nº 14.133/2021, VISANDO SUPERAR AS DIFICULDADES DE APLICAÇÃO DA LEI BRASILEIRA*, apresentada por BRUNO FONTENELLE GONTIJO, número de registro 2022651230, graduado no curso de DIREITO/DIURNO, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em DIREITO, à seguinte Comissão Examinadora: Profa. Maria Tereza Fonseca Dias - Orientadora (UFMG), Prof. Eurico Bitencourt Neto (UFMG), Prof. Thiago Marrara de Matos (USP), Prof. Nuno Cunha Rodrigues (Universidade de Lisboa).

A Comissão considerou a dissertação:

( x ) Aprovada, tendo obtido a nota 92 (noventa e dois).

( ) Reprovada

Finalizados os trabalhos, lavrei a presente ata que, lida e aprovada, vai assinada por mim e pelos membros da Comissão.

Belo Horizonte, 08 de março de 2024.

Documento assinado digitalmente  
**gov.br** MARIA TEREZA FONSECA DIAS  
Data: 10/03/2024 12:54:25-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof(a). Maria Tereza Fonseca Dias ( Doutora ) Nota: 92 (noventa e dois)

Documento assinado digitalmente  
**gov.br** EURICO BITENCOURT NETO  
Data: 13/03/2024 18:32:17-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof(a). Eurico Bitencourt Neto ( Doutor ) Nota: 92 (noventa e dois)

Prof(a). Thiago Marrara de Matos ( Doutor ) Nota: 92 (noventa e dois)

Prof(a). Nuno Cunha Rodrigues ( Doutor ) Nota: 92 (noventa e dois)

Assinado por: **NUNO FILIPE ABRANTES LEAL DA  
CUNHA RODRIGUES**  
Num. de Identificação: 09779958  
Data: 2024.03.10 17:13:22+00'00'

## AGRADECIMENTOS

Agradecer é um ato de memória. Nos últimos cinco anos desde que tive o primeiro contato com a discussão das compras públicas sustentáveis, muita gente colaborou com essa caminhada, para que finalmente essa dissertação pudesse ser colocada no papel. Dedico o fim desse ciclo a todos que, de algum modo, contribuíram com ela.

À Universidade Federal de Minas Gerais, ensino de excelência nesse país, casa dos meus estudos desde 2014. Suas salas, corredores e bibliotecas foram os meus pilares intelectuais e fraternos na construção desta pesquisa. Agradeço especialmente aos servidores da biblioteca da Faculdade de Direito por todo o suporte com a minha dificuldade insanável de encontrar os livros naqueles corredores, bem como todo o cuidado com alguns dos bens mais preciosos da Faculdade.

À Maria Tereza Fonseca Dias, orientadora de TCC, chefe no trabalho, mentora de estágio docência e orientadora de mestrado. Pessoa de muitas qualidades no trato com o aluno, abertura e simplicidade na convivência. Para mim, a melhor definição de “professora” e “pesquisadora” que tive o prazer de conhecer na Faculdade.

Às famílias Silva Fontenelle e Guedes Gontijo. Sendo assim, à minha mãe, Andrea, pelo apoio incondicional e agradável, pelo ensino na persistência pelos estudos e pelas coisas que valem à pena viver. Ao meu tio Betinho, companheiro de viagens e mecenas dos estudos. Sem a sua ajuda e presença, não seria possível o primeiro contato com o tema deste trabalho.

À Radboud Universiteit, em Nijmegen (Países Baixos), em especial, ao professor Pieter Kuypers que, com toda a calma do mundo, me ensinou a importância dos estudos na matéria de Direito Licitatório Europeu, base da dissertação.

Aos companheiros e ex-companheiros do VLF, camarada Matheus Emiliano, Anderson Soares, Hudson Ferrari, Alexandre Bianchini, Laura Caçado, Rafael Frattari e Vinicius Vasconcelos, pelo companheirismo diário no trabalho e apoio nos momentos de estresse.

Ao amigo boêmio Tiago Reis – que com um comentário desprezioso numa mesa de bar me deu a ideia de estudar e escrever o tema deste trabalho.

Ao confidente Leonardo Antonacci, referência amiga em Direito Administrativo, pelas sugestões e indicações de bibliografias na execução desta dissertação. Que nossas discussões nos corredores da faculdade e nas ruas do Santo Antônio, sobre o Direito e sobre a travessia da vida, se tornem ainda mais presentes.

À amiga Dani Lima (e por extensão a toda a sua família), que durante os períodos mais trancafiados do isolamento pandêmico, foi companhia presente nos estudos de preparação para a prova do mestrado.

Aos amigos cães de guarda, Pedro, Bella e Clarissa que na amizade fiel, leve e companheira, participaram de maneira presente dos altos e baixos de todo o processo de reflexão e escrita que teve início em 2022.

Aos amigos que fiz durante o mestrado, nas aulas de Temas do Direito Administrativo, principalmente os grandes Daniel, Aristheia e Fernanda, que colaboraram cada um à sua maneira com a construção desta dissertação.

Aos professores Luciano Ferraz e Jamile Bergamaschine Mata Diz pelas sugestões valiosas feitas durante a qualificação deste trabalho. Aos professores Eurico Bittencourt, Thiago Marrara e Nuno Cunha Rodrigues pela participação na banca de defesa.

Ao Sérgio de Campos, companhia semanal dos divãs, pela escuta atenta nos últimos seis anos.

Aos amigos d'O Grupo, do Atoas e do Santenell e do Apê, companheiros de amizade que colaboraram na leveza e humor no período de estudo e escrita deste texto.

Por fim, aos amores passados vivenciados do início do processo seletivo do mestrado até a escrita da dissertação, cujos auxílios, conselhos e revisões carinhosas foram essenciais para transformar este processo árduo em um percurso mais tranquilo.

Citando Pedro Nava: “Atento agudamente nesses retratos no esforço de penetrar as pessoas que conheci (umas bem, outras mal) e cujos pedaços reconheço e identifico em mim. Nas minhas, nas deles, nas nossas inferioridades e superioridades. Cada um compõe o Frankenstein hereditário com pedaços dos seus mortos. Cuidando dessa gente em cujo meio nasci e de quem recebi a carga que carrego (carga de pedra, de terra, lama, luz, vento, sonho, bem e mal), tenho que dizer a verdade, só a verdade e se possível, toda a verdade.”

Esses agradecimentos são somente a verdade crua dessas memórias dos últimos cinco anos.

*Nous ne voulons rien manquer de notre temps: peut-être en est-il de plus beaux, mais c'est le nôtre.*

Jean-Paul Sartre

*No man is an island entire of itself; every man is a piece of the continent, a part of the main; if a clod be washed away by the sea, Europe is the less, as well as if a promontory were, as well as any manner of thy friends or of thine own were; any man's death diminishes me, because I am involved in mankind. And therefore never send to know for whom the bell tolls; it tolls for thee.*

John Donne

## RESUMO

Este estudo investigou como a Lei brasileira nº 14.133/2021 e a Diretiva da União Europeia UE/2014/24 abordam o tema do desenvolvimento sustentável nas compras públicas, visando superar as dificuldades de aplicação da lei brasileira. O estudo foi realizado utilizando a abordagem metodológica dogmático-jurídica, abrangendo os tipos comparativo, exploratório e propositivo. Em relação ao direito comparado, foi adotada a técnica da microcomparação com o uso do método analítico. O referencial teórico utilizado foi o conceito de sustentabilidade de Juarez Freitas (2019), entendido como princípio que visa promover o desenvolvimento social, econômico, ambiental, ético e jurídico-político, com o objetivo de garantir condições favoráveis ao bem-estar das gerações presentes e futuras. Como resultado da comparação, verificou-se que ambos os diplomas legais consideram uma variedade de questões relacionadas à sustentabilidade nas compras públicas, especialmente nas áreas ambiental e social. A lei brasileira é mais detalhada em relação aos critérios de sustentabilidade na preparação de licitações, em comparação com a diretiva europeia. Todavia, a norma europeia conta com sistema de critérios de escolha sustentável mais sofisticado do que o sistema brasileiro, em parte por conta da sua visão mais abrangente do ciclo de vida do objeto e da existência do critério da proposta economicamente mais vantajosa. Em relação às dificuldades, verificou-se na literatura sobre o tema: a alegação de falta de capital humano suficiente para conduzir os complexos institutos da Nova Lei brasileira, a falta de regulamentação de normas sustentáveis, poucas disposições nacionais sobre o tema, e, por fim, o possível aumento do preço e diminuição da competição, decorrentes do uso das licitações sustentáveis. Este trabalho buscou trazer novas percepções sobre o tema das licitações sustentáveis, elencando propostas para melhor utilizar a Nova Lei no Brasil, seja em decorrência das dificuldades da sua aplicação, seja pela experiência comparada da União Europeia.

Palavras-chave: Licitações; contratos públicos; desenvolvimento sustentável; Diretiva Europeia; Lei nº 14.133/2021.

## ABSTRACT

This study investigated how Brazilian Law No. 14,133/2021 and the European Union Directive EU/2014/24 address the theme of sustainable development in public procurement, aiming to overcome the difficulties in the application of Brazilian law. The proposed study was conducted using the dogmatic-legal methodological approach, encompassing comparative, exploratory, and propositional types. Regarding comparative law, the technique of microcomparison was adopted using the analytical method. The theoretical framework used was Juarez Freitas (2019) concept of sustainability, understood as a principle that seeks to promote social, economic, environmental, ethical, and legal-political development with the aim of ensuring favorable conditions for the well-being of present and future generations. As a result of the comparison, it was found that both legal frameworks consider a variety of issues related to sustainability in public procurement, especially in the environmental and social areas. Furthermore, the Brazilian law is more detailed concerning sustainability criteria in the preparation of tenders compared to the European Directive. On the other hand, the European standard has a more sophisticated system of sustainable choice criteria compared to the Brazilian system, partly due to its comprehensive view of the life cycle of the object, as well as the existence of the economically most advantageous tender criterion. Regarding difficulties, the literature on the subject identified: the claim of a lack of sufficient human capital to conduct the complex institutes of the New Law, the lack of regulation of sustainable norms, few national provisions on the subject, and, finally, the potential increase in price and decrease in competition resulting from the use of sustainable tenders. This work seeks to shed new light on the topic of sustainable tenders, listing proposals to better use it in Brazil, either due to the difficulties in the application of Brazilian law or through the comparative experience of the European Union.

Keywords: Procurement; public contracts, sustainable development; European Directive; Brazilian Law No. 14.133/2021.

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Margem de preferência comparada .....	149
Quadro 2 - Características sustentáveis exigidas comparadas.....	150
Quadro 3 - Vedações de participação do certame comparados .....	152
Quadro 4 - Uso de marcas comparado.....	154
Quadro 5 - Critérios de escolhas sustentáveis comparados .....	155
Quadro 6 - Execução dos contratos comparado .....	158
Quadro 7 - Regime especial de contratação.....	159

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>14</b>
<b>2 DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E COMPRAS PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS .....</b>	<b>20</b>
2.1. Histórico de conferências internacionais sobre desenvolvimento sustentável .....	20
2.1.1. A Conferência de Estocolmo de 1972 .....	21
2.1.2. O relatório de Brundtland .....	25
2.1.3. ECO-92.....	27
2.1.4. Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS .....	29
2.2. Definições de desenvolvimento sustentável .....	31
2.3. Compras públicas sustentáveis .....	36
<b>3 DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NA UNIÃO EUROPEIA .....</b>	<b>43</b>
3.1. O contexto histórico da União Europeia .....	43
3.2. Desenvolvimento sustentável no Direito da União Europeia.....	46
3.3. A Corte Europeia de Justiça e as compras públicas sustentáveis .....	51
3.3.1. Caso Beentjes .....	54
3.3.2. Caso Nord-Pas-de-Calais.....	56
3.3.3. Caso Concordia Bus Finland .....	57
3.3.4. Caso EVN AG .....	60
3.3.5. Caso Max Havelaar .....	62
<b>4 CONTRATAÇÕES SUSTENTÁVEIS NA DIRETIVA 2014/24/UE .....</b>	<b>65</b>
4.1. O instituto da diretiva .....	65
4.2. Estratégias <i>soft law</i> nas contratações sustentáveis .....	66
4.3. Compras sustentáveis na Diretiva 2014/24/UE.....	67
4.3.1. Especificações técnicas (artigo 42 e Anexo VII).....	72
4.3.2. Critérios de seleção qualitativa (artigos 20, 57 e 62) .....	75
4.3.3. Adjudicação do contrato (art. 67 e 68) .....	80
4.3.4. Condições de execução dos contratos (artigos 70).....	86
4.3.5. O uso de rótulos ou marcas (art. 43).....	74
4.3.6. Regime especial de contratação para serviços especiais (art. 74 a 76)...	88

<b>5 DESENVOLVIMENTO E CONTRATAÇÃO SUSTENTÁVEL NO BRASIL.....</b>	<b>90</b>
5.1. A constitucionalidade do desenvolvimento sustentável .....	90
5.2. A legalidade das compras públicas sustentáveis .....	94
5.3. A Política Nacional sobre Mudança do Clima .....	100
5.4. A Política Nacional de Resíduos Sólidos .....	102
5.5. O modelo da Lei nº 8.666/1993 .....	105
<b>6 COMPRAS PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS NA LEI Nº 14.133/2021 .....</b>	<b>112</b>
6.1. As políticas públicas da Lei nº 14.133/2021 .....	112
6.1.1. Ciclo de vida do objeto .....	114
6.1.2. Sustentabilidade nas contratações de obras e serviços de engenharia..	131
6.1.3. Plano Anual de Contratações (PAC) e as compras compartilhadas .....	113
6.1.4. Impedimentos de contratar .....	119
6.1.5. Exigências editalícias sustentáveis .....	117
6.1.6. Critério do menor preço sustentável.....	120
6.1.7. Critério do maior retorno econômico .....	122
6.1.8. Critérios sustentáveis de desempate .....	123
6.1.9. Habilitação e sustentabilidade .....	125
6.1.10. Contratações diretas sustentáveis .....	128
6.1.11. Desempenho contratual sustentável.....	131
6.1.12. Análise da sustentabilidade e nulidade de contratos .....	135
6.1.13. Fomento econômico a microempresas e empresas de pequeno porte	117
6.2. O guia nacional de contratações sustentáveis.....	136
6.3. As dificuldades de aplicação da Nova Lei.....	138
6.3.1. Falta de capital humano.....	138
6.3.2. Falta de regulamentação de normas sustentáveis .....	140
6.3.3. Aumento do preço e diminuição da concorrência .....	142
<b>7 ANÁLISE COMPARATIVA DAS COMPRAS PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS NA DIRETIVA 2014/24/UE E NA LEI Nº 14.133/2021.....</b>	<b>146</b>
7.1. A institucionalidade.....	146
7.2. Margem de preferência.....	149
7.3. Características sustentáveis exigidas .....	150
7.4. Vedações de participação do certame.....	152
7.5. Uso de marcas.....	154
7.6. Critérios de escolha sustentáveis .....	155

7.7. Execução dos contratos .....	158
7.8. Regime especial de contratação.....	159
7.9. Síntese comparativa.....	160
<b>8 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>163</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>167</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A Organização das Nações Unidas (ONU), em 2015, estabeleceu a Agenda 2030, documento que busca criar plano de ação global abrangente, composto de dezessete objetivos de desenvolvimento sustentável. Tais objetivos foram criados com o propósito de erradicar a pobreza e promover qualidade de vida digna para todos, respeitando os limites do planeta (ODS Brasil, 2023). No que se refere ao objetivo de número 12, que visa garantir padrões sustentáveis de produção e consumo, é importante destacar o item 12.7, meta que evidencia a promoção das compras públicas sustentáveis, alinhadas com as políticas e prioridades nacionais. Isso implica que tais formas de contratação não podem ser desconsideradas no contexto global de discussão sobre sustentabilidade, devendo ser encaradas como ferramentas do desenvolvimento sustentável.<sup>1</sup>

É fundamental destacar que a visão multifacetada de sustentabilidade adotada neste trabalho decorre do conceito proposto por Juarez Freitas (2019), adotado como referencial teórico. De acordo com o autor, é necessário buscar formas de conciliar o desenvolvimento econômico com a erradicação da pobreza, marginalização e redução das desigualdades sociais e regionais. Assim, compreende-se sustentabilidade como princípio que “[...] determina promover o desenvolvimento social, econômico, ambiental, ético e jurídico-político, no intuito de assegurar as condições favoráveis para o bem-estar das gerações futuras e presentes” (Freitas, 2019, p. 55). É com base neste conceito, portanto, que é possível fundamentar o papel que a Administração Pública terá para fomentar atividades reputadas como socialmente desejáveis por meio da contratação pública.

Tal conceito busca incluir outras formas de sustentabilidade – não só a ambiental – com base na Constituição Federal de 1988. O legislador, no momento de estabelecer os princípios fundamentais da nova ordem constitucional, destacou, enquanto fundamento, “a dignidade da pessoa humana” (art. 1º, inciso III), bem como dispôs enquanto objetivos fundamentais (art. 3º): “a construção de uma sociedade livre justa e solidária” (inciso I); “a garantia do desenvolvimento nacional” (inciso II); “a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais” (inciso III); além da “promoção do bem de todos,

---

<sup>1</sup> Entende-se que, de modo geral, o conceito de sustentabilidade envolve criar condições favoráveis para o bem-estar das gerações presentes e futuras, enquanto o de desenvolvimento sustentável remete a um modelo de crescimento econômico que esteja em equilíbrio com questões sociais, ambientais, entre outras (Freitas, 2019). Neste trabalho, mesmo assim, para melhor fluidez textual, esses dois termos são tratados como sinônimos.

sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação” (inciso IV) (Brasil, 1988) Assim sendo, o próprio entendimento de desenvolvimento nacional está vinculado a diversas facetas da sustentabilidade.

Nesse sentido, a contratação pública deve ser orientada para alcançar objetivos sociais e ambientais, servindo como ferramenta para a implementação de políticas públicas que abordem os desafios descritos. Em outras palavras, tal contratação não pode se limitar a ser mero mecanismo para adquirir bens ou serviços nas condições mais vantajosas para o Estado. Em verdade, também funciona como instrumento de intervenção na esfera econômica e social, com capacidade para orientar comportamentos específicos (Gimeno Feliu, 2021, p. 71-72).

Assim, as contratações públicas exercem impacto direto na macroeconomia, de modo que promovem atividades consideradas sustentáveis para a sociedade, desempenhando papel importante como política pública. Destaca-se o papel do Estado como consumidor e regulador, haja vista que este incentiva a criação de mercados e contribui para a geração de empregos e renda, dependendo do tipo de serviço ou produto alvo dessas contratações. Assim, o Poder Público tem a capacidade de moldar, por meio do processo de compras, práticas consideradas bem-quisitas, como a proteção do meio ambiente, o desenvolvimento nacional e a redução das desigualdades sociais (Pereira Junior; Dotti, 2017, p. 32-40) É, portanto, necessário estudar o instituto das compras públicas sustentáveis.

Desse modo, este trabalho propõe analisar o instituto das compras públicas sustentáveis no Brasil e na União Europeia (UE), encontrado, respectivamente, na Lei nº 14.133/2021 e na Diretiva 2014/24/UE, com o intuito de verificar de que forma o país e a UE criam mecanismos para efetivar tais contratações voltadas ao desenvolvimento sustentável. Nesse sentido, esta pesquisa também busca analisar de que forma essa comparação pode contribuir na superação das eventuais dificuldades de aplicação das compras públicas sustentáveis no Brasil, com base na supracitada lei brasileira.

A escolha do bloco não deu por rasa suposição de que as experiências jurídicas encontradas no norte do globo são superiores ou melhores das que ocorrem e ocorreram no Brasil. Em essência, a história da União Europeia está profundamente entrelaçada com sua preocupação pela preservação e fomento de um conjunto de princípios relacionados à sustentabilidade. Essa inquietação tem representado elemento central na concepção e progresso das diretrizes da UE, de maneira direta ou indireta (Mata Diz; Molina Del Pozo, 2014, p. 2). Portanto, a legislação relativa à promoção do desenvolvimento sustentável da União Europeia é mais extensa e sua influência é mais pronunciada no contexto legal europeu do que em outros pontos do planeta. Por essa razão, é imperativo compreender suas iniciativas neste estudo.

A introdução das licitações da UE ocorreu em 1971, com a Diretiva 71/304/CEE, e foi a primeira norma do bloco para estabelecer o procedimento de compras públicas interligado para todos os Estados-Membros. Contudo, a norma não mencionava qualquer forma de sustentabilidade no âmbito das compras públicas na comunidade. Coube, portanto, ao Tribunal de Justiça da União Europeia estabelecer as bases institucionais para a criação do viés sustentável das compras públicas, o que influenciou as futuras legislações ligadas ao tema, entre elas a Diretiva 2014/24/UE (Dragos; Neamtu, 2014, p. 2). Essa norma, como se verá, internalizou diversos entendimentos definidos pela Corte Europeia, o que ajudou a consolidar as compras públicas sustentáveis no bloco.

No Brasil, a Política Nacional sobre Mudança do Clima (Lei nº 12.187/2009) foi o primeiro marco legal voltado à sustentabilidade das licitações, uma vez que estabeleceu a priorização de propostas para promover maior economia de energia, água e outros recursos naturais, a mitigação das emissões de gases de efeito estufa e a minimização de resíduos. Todavia, a norma não estabeleceu indicativos de como seria aplicada a forma de contratação. (Niebuhr, 2017, p. 32-33). Assim, coube à Lei nº 12.349/2010 alterar a antiga Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 8.666/1993) para incluir o desenvolvimento nacional sustentável enquanto princípio das compras públicas brasileiras. Contudo, em virtude da falta de outros artigos capazes de procedimentalizar esse princípio. A sustentabilidade nas compras públicas foi pouco aplicada no país, sendo utilizada em menos de 1% dos contratos administrativos federais nos anos de 2017 (Brasil, 2017c, p. 20-21) e de 2020 (Brito, 2020, p. 91-92). Coube, portanto, à Lei nº 14.133/2021 estipular diversos instrumentos normativos com o intuito de promover o desenvolvimento sustentável.

Assim, esta pesquisa tem como hipótese a seguinte comparação: a Lei nº 14.133/2021 apresenta mais detalhamento em relação aos critérios de sustentabilidade no momento de elaborar licitações se comparada à Diretiva da EU; já a norma europeia é mais sofisticada quanto aos critérios de escolha sustentável, em parte, por conta da sua visão abrangente do ciclo de vida do objeto, bem como à existência do critério da proposta economicamente mais vantajosa. Esse método de escolha da UE tem o objetivo de equilibrar as preocupações com as finanças públicas e o desenvolvimento sustentável, ao utilizar a média ponderada entre o valor mais baixo da proposta e parâmetros sustentáveis na adjudicação.

Acerca de eventuais desafios da aplicação da lei brasileira no âmbito das compras públicas sustentáveis, destaca-se a alegação da literatura quanto a escassez de profissionais capacitados para lidar com suas complexas disposições. Além disso, a falta de normas reguladoras sobre sustentabilidade e a escassez de disposições nacionais sobre o assunto têm

dificultado a implementação das diversas vertentes sobre o tema, previstas na Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

Em relação ao processo da pesquisa, o estudo proposto foi desenvolvido por meio da vertente metodológica dogmática de tipos comparativo, exploratório e propositivo (Gustin; Dias; Nicácio, 2020). No que tange ao direito comparado, foi utilizada a forma da microcomparação (Dias, 2022, p. 31), com o uso do método analítico (Dias, 2022, p. 40), visto que foram comparados instrumentos jurídicos semelhantes, quais sejam, as compras públicas sustentáveis encontradas no Brasil e no bloco da UE.<sup>2</sup>

Todavia, antes de iniciar a microcomparação, é essencial que se conduza a avaliação de macrocomparativa prévia, realizada por meio de comparação subjetiva. Essa abordagem se justifica, já que o Direito Administrativo está profundamente ligado às instituições e às normas constitutivas de cada região. Assim sendo, qualquer tentativa de comparação deve começar com o estudo prévio do contexto institucional no qual o tema em questão está inserido para que esses fatores possam ser devidamente considerados durante a análise comparativa, que é o cerne desta pesquisa (Paula, 2022, p. 14-15).

Desse modo, o trabalho voltado à UE foi produzido por meio do exame da doutrina especializada no direito comunitário europeu e sua vinculação institucional com a pauta da sustentabilidade. Ademais, foi verificado de que forma o Tribunal de Justiça da União Europeia,<sup>3</sup> historicamente, moldou a aplicação das licitações sustentáveis no âmbito do bloco, culminando na Diretiva 2014/24/UE – norma efetivamente comparada ao sistema brasileiro de

---

<sup>2</sup> Partindo da premissa da metodologia de direito comparado de que em tal tipo de pesquisa deve-se “comparar o comparável” (Dias, 2022, p. 21-53), à primeira vista, pode-se julgar inadequado a comparação entre lei proveniente de Estado Nacional (no caso, a Lei brasileira nº 14.133/2021), com diretiva vinculada ao bloco político-econômico, como a Diretiva 2014/24/UE da União Europeia. Contudo, vale ressaltar que o que se compara, neste trabalho, é o instrumento das compras públicas sustentáveis, ou seja, as normas do bloco e as do Brasil não são comparadas de forma automática, sem contexto. A lei brasileira e a diretiva da EU são os meios (ou as ferramentas) pelos quais se verifica como tal instrumento é aplicado em cada uma das regiões. Neste caso, é necessário verificar todo o aparato institucional que possibilita a utilização do instrumento, seja por meio da análise dos tratados constituintes da União Europeia e da Constituição brasileira, seja pela análise jurisprudencial do Tribunal de Justiça Europeu e do Tribunal de Contas da União, no que tange à aplicação das licitações sustentáveis. Ademais, como se verá, a diretiva é norma jurídica feita para harmonizar as leis e regulamentos dos países membros do bloco. Isto é, apesar de possibilitar certa flexibilidade aos países na implementação das regras nela contidas, tais membros são obrigados a legislar sobre seu conteúdo. Desse modo, todas as disposições relacionadas às licitações sustentáveis encontradas na Diretiva 2014/24/UE devem estar presentes nos sistemas normativos nos 27 países membros. Comparáveis, portanto, são as disposições de compras públicas sustentáveis na Lei nº 14.133/2021 com a Diretiva 2014/24/UE.

<sup>3</sup> Tanto as decisões da Corte Europeia de Justiça como as disposições da Diretiva foram encontradas nas páginas oficiais da UE, nas quais são disponibilizados esses documentos em todas as línguas oficiais do bloco. Dessa forma, algumas palavras e expressões encontradas no português lusitano têm diferentes definições da variante do português brasileiro. Isso ocorre, por exemplo, com “concurso”, que em Portugal significa “licitação” no direito brasileiro, bem como “anúncio de concurso”, que na Europa tem o sentido de “edital” no Brasil. Portanto, este trabalho apresentará as definições em português brasileiro entre colchetes.

compras públicas. Assim, os cinco casos analisados no presente trabalho foram determinados a partir da análise da literatura especializada no tema das compras públicas sustentáveis na UE. Os casos selecionados foram os que tiveram maior impacto no desenvolvimento das diretrizes no âmbito da sustentabilidade promovidas pelo bloco (Caranta; Trybus, 2010; Dragos; Neamtu, 2014).

Em relação à perspectiva brasileira, foram analisadas a constitucionalidade e a legalidade dos temas relacionados ao desenvolvimento sustentável e das compras públicas voltadas para esse aspecto. Além disso, foram verificados os avanços dirigidos a tais temas na Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021), na qual se observou de que modo houve evolução em relação às demais legislações vinculadas ao tema, principalmente em relação ao antigo modelo da Lei nº 8.666/1993. Além disso, houve o estudo da doutrina especializada referente à função social da licitação e seus impactos no desenvolvimento nacional sustentável e foram verificados os mecanismos para seu uso e eventuais dificuldades de aplicação.

Nesse sentido, o trabalho foi estruturado em oito capítulos: 1) Introdução; 2) Desenvolvimento sustentável e compras públicas sustentáveis (conceitos e disposições); 3) Desenvolvimento sustentável na União Europeia; 4) Contratações sustentáveis na Diretiva 2014/24/UE; 5) Desenvolvimento e contratações sustentáveis no Brasil; 6) As compras públicas sustentáveis na Lei nº 14.133/2021; 7) Análise comparativa das compras sustentáveis na Diretiva 2014/24/UE e na Lei 14.133/2021; e 8) Considerações finais.

O primeiro capítulo, Introdução, trata da apresentação sucinta do conteúdo, já com algumas das referências, hipóteses e objetivos que a pesquisa buscará alcançar. O segundo capítulo apresenta o estudo orientado ao histórico de encontros e conferências internacionais sobre sustentabilidade, traça também o panorama de desenvolvimento e compras públicas sustentáveis. No terceiro capítulo, verifica-se o arcabouço institucional da União Europeia e sua influência na agenda da sustentabilidade, de forma geral, na pauta das compras públicas. Já o quarto capítulo concentra-se em uma análise pormenorizada da Diretiva 2014/24/UE, no que tange às compras públicas sustentáveis. O quinto capítulo traz a análise da constitucionalidade e legalidade das diretrizes do desenvolvimento sustentável no âmbito das compras públicas, além de mostrar o avanço institucional sobre o tema até a Lei nº 8.666/1993. O sexto capítulo examina os instrumentos relacionados à sustentabilidade na Lei nº 14.133/2021, com foco nas dificuldades de aplicação e na efetiva microcomparação entre os sistemas encontrados na diretiva europeia de 2014 e na lei brasileira de 2021. O sétimo capítulo trata da análise comparativa propriamente dita, destacando, por fim, de que forma a norma europeia pode

contribuir com o avanço da pauta sustentável no âmbito das compras públicas brasileiras. O oitavo capítulo, das Considerações finais, apresenta uma síntese de todo o percurso da pesquisa, considerando as hipóteses e objetivos lançados.

## **2 DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E COMPRAS PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS**

### **2.1 Histórico de conferências internacionais sobre desenvolvimento sustentável**

Em decorrência da grave crise climática resultante do aumento da emissão de gases poluentes, tais como dióxido de carbono e o monóxido de carbono, a comunidade internacional busca maneiras de conter o aquecimento global e de promover a proteção de ecossistemas essenciais para o equilíbrio ambiental. Nessa linha, diversos países ao redor do globo cobram do Brasil postura mais enfática em relação à proteção do meio ambiente e ao desenvolvimento nacional mais inclusivo. Esses temas estão entre os mais encontrados em portais internacionais quando o Brasil é mencionado (Financial Times, 2023; Reuters, 2023; Terra, 2023).

Uma das causas para essa exposição foi aumento desenfreado do desmatamento da floresta amazônica nos últimos anos e o descaso em relação à política ambiental nacional. Conforme dados oficiais do Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM, 2022), a perda de floresta entre 2019 e 2021 ultrapassou os 10 mil km<sup>2</sup> ao ano, número 56,6% maior que a média anual do período anterior – 2016 a 2018. Adicionalmente, conforme informações do mesmo instituto, as terras públicas concentraram 51% do desmatamento no último triênio, e 83% dessas de domínio federal (IPAM, 2022).

Assim, tendo em vista a emergência global em relação ao clima, a comunidade internacional vem tentando estabelecer balizas ao crescimento econômico desenfreado, cujo potencial é capaz de gerar transtornos ambientais sistêmicos e causar danos profundos na concepção moderna de humanidade, como enfatiza Freitas (2019, p. 25-26). Tais desafios não são somente ocorrências contemporâneas, nem meramente corriqueiras, mas provenientes de modelo econômico centenário que, apesar de ter contribuído imensamente para o desenvolvimento econômico, tecnológico e produtivista, estabeleceu lógica predatória em relação ao meio-ambiente.

O marco para essa forma de pensamento é o evento histórico da Revolução Industrial no Século 18, acompanhada da explosão populacional, urbanização acelerada e, principalmente, a lógica de extrativismo; isso tudo reformulou por completo a relação da sociedade com o meio ambiente (Brasil, B., 2020, p. 78) A partir disso, de acordo com Bárbara Brasil, “[...] um paradigma mecanicista e voltado ao crescimento ilimitado assumiu a expressão do modelo de desenvolvimento global, acarretando diversas consequências em decorrência da lógica extrativista.” (Brasil, B., 2020, p. 78). Tendo em vista esse processo industrial em escala global,

pode-se verificar o aumento vertiginoso da poluição, do desflorestamento, da extinção da fauna e flora terrestres e demais processos de exploração predatória de recursos naturais.

As consequências dessas mudanças drásticas num período historicamente curto levaram (ainda levam) países, organizações internacionais e organizações não governamentais a criar mecanismos de proteção ambiental e fomento no que diz respeito ao desenvolvimento sustentável.

### 2.1.1 A Conferência de Estocolmo de 1972

A definição de desenvolvimento sustentável vem sendo elaborado há anos, após terem sido editadas diversas convenções internacionais que discutiram formas de conciliar a proteção do meio ambiente, o desenvolvimento social e o crescimento econômico. Por exemplo, o I Congresso Internacional para a Proteção da Natureza, realizado em 1923, em Paris, abriu caminho para as discussões e tentativas de criar estratégias nesse âmbito; a Convenção Internacional para Regulamentação da Pesca da Baleia, realizada em 1946, em Washington, visou regulamentar a caça indiscriminada para evitar a extinção das baleias; a Convenção Internacional para a Proteção de Vegetais, realizada em 1951, em Roma, tratava de discutir sobre os perigos dos defensivos agrícolas; e a Convenção sobre Alto Mar, realizada em 1958, em Genebra, mais uma vez retomava o tema da pesca predatória. Esses eventos representam marcos internacionais sobre a discussão de questões ambientais. Todavia, o objetivo desses tratados não eram a proteção da fauna e flora sob a perspectiva da sustentabilidade, mas, sim, a proteção de interesses econômicos e comerciais contra a extinção de importantes fontes de renda, tais como a pesca e alguns itens da agricultura (Silva, 2002, p. 27).

A Conferência de Estocolmo de 1972 é considerada um evento seminal para as discussões sobre sustentabilidade no âmbito internacional, pois foi o primeiro passo para coordenar esforços direcionados à defesa do meio ambiente, incluindo como referência a sustentabilidade (Mata Diz, 2019, p. 84). O evento teve ampla cobertura de jornalistas do mundo inteiro e foi pioneiro na tentativa de conscientizar a comunidade internacional sobre a necessidade de se melhorar a relação com a questão ambiental, contando com a presença de 113 países e mais de 250 organizações não governamentais (ENAP, 2023a, p. 5).

É a partir desse momento que se tentou pela primeira vez a conciliação de dois grupos com visões de mundo antagônicas acerca do rumo do desenvolvimento econômico global: a primeira visão, encabeçada pelos *curnopians*, acreditava que o desenvolvimento demandava crescimento econômico necessário para propiciar o aumento da riqueza e, conseqüentemente,

sua distribuição. Desse modo, a extração de bens da terra e a emissão de gases poluentes seriam justificadas pelo progresso econômico que, supostamente, beneficiava toda a humanidade. As eventuais externalidades negativas produzidas durante esse processo poderiam ser neutralizadas no futuro quando os países em desenvolvimento atingissem o nível de renda *per capita* dos desenvolvidos (Sachs, 2009, p. 51).

A outra visão, no entanto, liderada pelos *doomsayers*, entendia que tal forma de exploração colocaria em risco não apenas a fauna e a flora, mas também a própria concepção de sociedade, considerando-se que a lógica do crescimento econômico “infinito” seria incompatível com a finitude do planeta. Dessa forma, em caso da manutenção dessa lógica de crescimento demográfico, econômico e de consumo, “[...] a humanidade poderia encarar a triste alternativa de ter que escolher entre o desaparecimento em consequência da exaustão dos recursos ou pelos efeitos caóticos da poluição” (Sachs, 2009, p. 51).

Assim sendo, a concepção de desenvolvimento sustentável foi criada justamente para conciliar os interesses contraditórios desses dois pontos de vista. Conforme Sachs (2009), o crescimento econômico ainda se fazia necessário, desde que executado de maneira favorável às causas ambientais e sociais, e não tão somente à inclusão predatória do capital da natureza ao Produto Interno Bruto dos países desenvolvidos e daqueles em desenvolvimento. Sobre a determinação do caminho do meio entre tais visões antagônicas, observa Ignacy Sachs (2009, p. 52-53):

A rejeição à opção do crescimento zero foi ditada por óbvias razões sociais. Dada as disparidades de receitas entre as nações e no interior delas, a suspensão do crescimento estava fora de questão, pois isso deterioraria ainda mais a já inaceitável situação da maioria pobre. Uma distribuição diferente de propriedade e renda era certamente necessária. Esta era uma tarefa politicamente difícil, mesmo em condições de crescimento relativamente rápido, e provavelmente impossível em sua ausência. Por outro lado, a conservação da biodiversidade não pode ser equacionada com a opção do não uso dos recursos naturais precípuos. Por importante que seja, a instituição das reservas naturais é apenas um instrumento das estratégias de conservação.

Assim, o objetivo da Conferência de Estocolmo, de 1972, foi a criação de novos paradigmas para uma economia capitalista ecologicamente e socialmente sustentável, “[...] indicando um tipo de desenvolvimento que permite atender às necessidades humanas presentes e futuras, preservando as fontes de recursos naturais e a qualidade do meio ambiente como um todo” (Sarai, 2021, p. 28).<sup>4</sup> A partir das conclusões estabelecidas na Conferência de 1972, houve

---

<sup>4</sup> Esse também é o posicionamento de Jamile Bergamaschine Mata Diz quando afirma que: [...] o conceito de desenvolvimento sustentável [foi] essencial para gerar consenso entre posições antagônicas: os que defendiam a

a publicação da Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano, na qual se reconheceu que o homem possui

[...] direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequadas em um meio ambiente de qualidade tal que lhe permita levar uma vida digna e gozar de bem-estar, tendo a solene obrigação de proteger e melhorar o meio ambiente para as gerações presentes e futuras” (ONU, 1972).

Assim, a partir desse evento, foi estabelecida a conexão entre sustentabilidade ambiental, crescimento econômico e desenvolvimento social, a fim de possibilitar ao indivíduo viver com dignidade (Lima, 2020, p. 333). Contudo, destaca-se que a ideia da realização dessa conferência sofreu duras críticas de países em desenvolvimento, entre eles o Brasil, pois as questões ambientais não poderiam se sobrepor aos desafios da pobreza e a manutenção de direitos fundamentais básicos, como moradia, saúde e educação. Sobre a oposição do Brasil à conferência, Silva aponta que:

Desde o início, o Brasil assumiu uma posição favorável à tese desenvolvimentista. O Embaixador Araújo Castro, em julho de 1970, salientou que os planos submetidos à Comissão Preparatória identificavam-se com os problemas e as preferências dos países industrializados e não levavam em consideração as necessidades e as condições dos países em desenvolvimento. Esta orientação, acrescentou, refletia “a filosofia inaceitável que busca um equilíbrio ambiental global na qual certas áreas ou regiões devem ser conservadas intactas, capazes de compensar os fatos de poluição criados em abundância nos países desenvolvidos”. Em novembro do mesmo ano, disse “[...] a verdade indiscutível é que, no atual momento, o dilema mais urgente é dar a dois terços da Humanidade condições básicas de sobrevivência compatíveis com a dignidade do Homem” (Silva, 2002, p. 29).

Segundo a posição adotada pelo Brasil nas discussões da conferência, caberia aos países desenvolvidos a maior responsabilidade pela criação das mazelas ambientais e, portanto, para sua solução. Sobre essa orientação, pode-se citar o discurso do embaixador brasileiro Miguel Osório de Almeida, realizado durante as tratativas da Conferência de Estocolmo:

[...] se toda a poluição gerada pelos países industrializados pudesse ser retirada do mundo, a poluição mundial seria quase insignificante; ao contrário, e toda a poluição atribuível diretamente a atividades em países subdesenvolvidos pudesse ser retirada hoje do mundo, todos os perigos ligados à poluição continuariam a existir na mesma intensidade (Silva, 2002, p. 30).

---

completa estagnação do crescimento econômico, prevendo um futuro catastrófico para a humanidade em função da degradação ambiental, e os que defendiam o crescimento a todo custo, alegando que a temática da proteção ambiental servia ao interesse de países desenvolvidos, que tencionavam ir contra a industrialização de países periféricos (Mata Diz, 2019, p.86).

Desse modo, na visão brasileira da época, a importância do desenvolvimento sustentável é igualmente relevante tanto para países desenvolvidos quanto para países em desenvolvimento. Isto é, tendo em vista que os países desenvolvidos tenham alcançado nível de vida elevado por meio de práticas de degradação ambiental, caso os países em desenvolvimento adotassem política econômica semelhante, o planeta se tornaria quase que inabitável diante de tamanha poluição em massa. Para o Brasil, portanto, era essencial que todos os países, independentemente de seu estágio de desenvolvimento, estivessem dispostos a colaborar para melhorar a saúde do planeta (Silva, 2002, p. 50).

Tal posicionamento foi acatado durante as tratativas, podendo ser verificado nos Princípios 9,<sup>5</sup> 10,<sup>6</sup> 11,<sup>7</sup> 12,<sup>8</sup> e 20<sup>9</sup> da Declaração de Estocolmo, além da disposição do próprio preâmbulo, no qual se afirma que:

Nos países em desenvolvimento, a maioria dos problemas ambientais estão motivados pelo subdesenvolvimento. Milhões de pessoas seguem vivendo muito abaixo dos níveis mínimos necessários para uma existência humana digna, privada de alimentação e vestuário, de habitação e educação, de condições de saúde e de higiene adequadas (ONU, 1972).

Considerando-se essa contextualização, pode-se dizer que a Conferência de Estocolmo, em 1972, além de ser considerada como um marco para a discussão do desenvolvimento sustentável no âmbito internacional, contribuiu para o entendimento de que a sustentabilidade

---

<sup>5</sup> Princípio 9: As deficiências do meio ambiente originárias das condições de subdesenvolvimento e os desastres naturais colocam graves problemas. A melhor maneira de saná-los está no desenvolvimento acelerado, mediante a transferência de quantidades consideráveis de assistência financeira e tecnológica que complementem os esforços internos dos países em desenvolvimento e a ajuda oportuna que possam requerer (ONU, 1972).

<sup>6</sup> Princípio 10: Para os países em desenvolvimento, a estabilidade dos preços e a obtenção de ingressos adequados dos produtos básicos e de matérias primas são elementos essenciais para o ordenamento do meio ambiente, já que há de se ter em conta os fatores econômicos e os processos ecológicos (ONU, 1972).

<sup>7</sup> Princípio 11: As políticas ambientais de todos os Estados deveriam estar encaminhadas para aumentar o potencial de crescimento atual ou futuro dos países em desenvolvimento e não deveriam restringir esse potencial nem colocar obstáculos à conquista de melhores condições de vida para todos. Os Estados e as organizações internacionais deveriam tomar disposições pertinentes, com vistas a chegar a um acordo, para se poder enfrentar as consequências econômicas que poderiam resultar da aplicação de medidas ambientais, nos planos nacional e internacional (ONU, 1972).

<sup>8</sup> Princípio 12: Recursos deveriam ser destinados para a preservação e melhoramento do meio ambiente tendo em conta as circunstâncias e as necessidades especiais dos países em desenvolvimento e gastos que pudessem originar a inclusão de medidas de conservação do meio ambiente em seus planos de desenvolvimento, bem como a necessidade de oferecer-lhes, quando solicitado, mais assistência técnica e financeira internacional com este fim (ONU, 1972).

<sup>9</sup> Princípio 20: Devem-se fomentar em todos os países, especialmente nos países em desenvolvimento, a pesquisa e o desenvolvimento científicos referentes aos problemas ambientais, tanto nacionais como multinacionais. Neste caso, o livre intercâmbio de informação científica atualizada e de experiência sobre a transferência deve ser objeto de apoio e de assistência, a fim de facilitar a solução dos problemas ambientais. As tecnologias ambientais devem ser postas à disposição dos países em desenvolvimento de forma a favorecer sua ampla difusão, sem que constituam uma carga econômica para esses países (ONU, 1972).

não poderia ficar alheia às questões sociais, especialmente quanto à promoção de direitos fundamentais às pessoas em países em desenvolvimento, tais quais o Brasil. Essa concepção social será aprofundada em outros encontros internacionais colcados a seguir.

### 2.1.2. O Relatório de Brundtland

Mais de uma década depois da Conferência de Estocolmo, a Assembleia Geral das Nações Unidas criou a Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD), em 1983, que foi presidida por Gro Harlem Brundtland, primeira-ministra da Noruega à época. A comissão foi criada após a avaliação dos dez anos da Conferência de Estocolmo, com o objetivo de promover audiências em todo o mundo e produzir documento formal relativo ao resultado das discussões (ENAP, 2023a, p. 8).

Após os debates, a comissão responsável pelas discussões da CMMAD indicou três principais problemas ambientais a serem observados pela comunidade internacional. O primeiro, relacionado à poluição, notadamente a poluição da água e da atmosfera, especificamente relativa à emissão de gases poluentes e das mudanças climáticas, e mesmo sobre os efeitos nocivos de rejeitos industriais. O segundo problema foi vinculado aos recursos naturais, especificamente relacionados à diminuição de florestas, erosão do solo e desertificação, uso deficiente de águas de superfície, diminuição e degradação das águas subterrâneas e diminuição dos recursos vivos do mar. A terceira problemática, por fim, tinha a ver com a influência de questões sociais no meio ambiente, notadamente o suprimento de água e saneamento, Administração do crescimento urbano acelerado, abrigo, uso da terra e sua ocupação, entre outras questões sociais (Silva, 2002, p. 35).

Posteriormente, em 1987, por conta do sobrenome da presidente desse evento, a comissão emitiu o relatório chamado de Relatório de Brundtland, também denominado “*Our common future*” (Nosso futuro comum). O Relatório revolucionou a perspectiva de desenvolvimento sustentável e foi o primeiro documento internacional a determinar esse termo (Silva, 2002, p. 43), definindo-o como “[...] aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem às suas necessidades.” (Brundtland, 1987). Assim, de acordo com esse documento, que considerou as percepções dos problemas mundiais relacionados ao meio ambiente, passou-se a compreender a concepção de sustentabilidade não só pelo viés ambiental mas também para incluir as perspectivas social e econômica. Conforme o relatório:

Satisfazer as necessidades e as aspirações humanas é o principal objetivo do desenvolvimento. Nos países em desenvolvimento, as necessidades básicas de grande número de pessoas – alimento, roupas, habilitação, emprego – não estão sendo atendidas. Além dessas necessidades básicas, as pessoas também aspiram legitimamente a uma melhor qualidade de vida. Num mundo onde a pobreza e a injustiça são endêmicas, sempre poderão ocorrer crises ecológicas e de outros tipos. Para que haja um desenvolvimento sustentável, é preciso que todos tenham atendidas as suas necessidades básicas e lhes sejam proporcionadas oportunidades de concretizar suas aspirações a uma vida melhor (Brundtland, 1987).

Dessa forma, o citado relatório expôs que os desafios ambientais e a busca do desenvolvimento sustentável estão umbilicalmente vinculados à extinção da pobreza, à satisfação básica de habitação, saúde e alimentação, possibilitando a discussão acerca de novas matrizes energéticas que privilegiem as fontes renováveis e a inovação tecnológica (ENAP, 2023a, p. 8). Observa-se que o enfoque predominante no âmbito ecológico não implica maior preponderância desse aspecto, mas, sim, a urgência crescente para enfrentar os problemas que o atingem (Sarai, 2021, p. 31). Sendo assim, o desenvolvimento sustentável passou a ser compreendido como aquele que encontra as necessidades atuais sem comprometer a habilidade das futuras gerações de atender a seus próprios anseios (Brundtland, 1987).

Dessa forma, conforme trecho do próprio relatório, tal concepção é “[...] um processo de mudança no qual a exploração dos recursos, o direcionamento dos investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional estão em harmonia e reforçam o atual e futuro potencial para satisfazer as aspirações e as necessidades humanas.” (Brundtland, 1987).<sup>10</sup>

Em relação às formas de resolução de tais problemas sociais e ambientais, a secretária do relatório, Gro Harlem Brundtland, alertou que a humanidade estaria avançando, mas ainda estaria longe de fazer o que fosse necessário – destacando, de maneira contundente, a cooperação internacional (ENAP, 2023a, p. 10). Desse modo, seria importante a reformulação da definição de desenvolvimento global, com o propósito de incluir questões sociais e ambientais. Assim:

Em um mundo globalizado, estamos todos interconectados. Os ricos estão vulneráveis às ameaças contra os pobres, e os fortes, vulneráveis aos perigos que atingem os fracos. [...] Não haverá paz global sem direitos humanos, desenvolvimento sustentável

---

<sup>10</sup> Sobre tal momento, observa Silva (2002, p. 49): “[f]oi criada a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento com o objetivo de propor novas medidas tendentes a combater a degradação ambiental e a melhoria das condições de vida das populações carentes. Nas primeiras reuniões da Comissão, ainda havia membros para os quais a Comissão deveria limitar-se à questão ambiental, num evidente passo atrás na matéria. A inteligência do que se deve entender por desenvolvimento foi motivo de discussão, mas, aos poucos, a Comissão Mundial foi consolidando o seu pensamento e a solução finalmente foi acolhida, o que se convencionou denominar de desenvolvimento sustentável: [...] é o desenvolvimento capaz de garantir as necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras de atenderem as suas necessidades [...]”.

e redução das distâncias entre os ricos e os pobres. Nosso Futuro Comum depende do entendimento e do senso de responsabilidade em relação ao direito de oportunidade para todos (ENAP, 2023a, p. 10).

Sobre esta visão ampliada de desenvolvimento sustentável, o sociólogo John Elkington cunhou o termo do tripé da sustentabilidade (*triple bottom line*), em que se deve vincular as dimensões econômica, ambiental e social no âmbito desse modo de desenvolvimento, com o intuito de conciliar o atendimento às pessoas, ao planeta e ao capital de maneira equilibrada. Essa forma de pensamento representa mudança de mentalidade empresarial no sentido de que as organizações devem medir o valor que geram ou o que destroem, visando as dimensões social, ambiental e econômica (Brasil, B., 2020, p. 79). Dessa forma, a sustentabilidade deve ser percebida como método de gerenciamento de negócios que busca proporcionar retorno financeiro para os acionistas, ao mesmo tempo, que engloba o progresso econômico, o avanço social e a preservação dos recursos naturais globais (Ipiranga; Godoy; Brustein, 2011, p. 14).

Assim, as discussões apresentadas no relatório de Brundtland revolucionaram o entendimento da sustentabilidade. Esse parecer foi fundamental para a pauta da conferência realizada em 1992, no Rio de Janeiro (Silva, 2002, p. 35), que será abordada a seguir.

### 2.1.3 ECO-92

Em 1992, vinte anos após a Conferência de Estocolmo, de 1972, representantes do mundo todo reuniram-se no Rio de Janeiro para a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), também conhecida por ECO-92. Novamente, a conferência internacional tinha o intuito de discutir a temática da sustentabilidade e meio ambiente. Um dos principais temas abordados durante a conferência foi a busca de soluções que permitissem aos países em desenvolvimento acessar tecnologias ambientalmente “amigáveis”, bem como o fortalecimento de instituições dedicadas ao estudo dessas tecnologias (ENAP, 2023a, p. 11). O objetivo desse encontro era introduzir o conceito de desenvolvimento sustentável como modelo econômico menos voltado ao consumismo e mais alinhado com a preservação ambiental. Nas palavras de Bárbara Dayana Brasil:

No ambiente político da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento realizada em 1992 no Rio (ECO-92), a comunidade internacional admitiu a necessidade de conciliar o desenvolvimento socioeconômico com a utilização dos recursos da natureza, reconheceu o conceito de desenvolvimento sustentável e começou a moldar ações com objetivo de proteger o meio ambiente (Brasil, B., 2020, p. 80).

Além disso, em comparação à Conferência de 1972, a ECO-92 teve a presença maciça de chefes de Estado, o que demonstrou, na época, grande preocupação global com a questão do meio ambiente. Quanto aos números, 178 delegações participaram da conferência, durante dez dias de discussões sobre o tema. Dessa forma, cerca de 12 chefes de delegação ocuparam a tribuna por dia, desconsiderando a sessão inaugural e a de encerramento (Silva, 2002, p. 36).

Além da sensibilização das elites políticas de todo o mundo, a conferência teve como resultado a produção de alguns documentos oficiais fundamentais, tais quais a Declaração do Rio de Janeiro sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (ONU, 1992), estabelecendo conclusão no sentido de que a proteção ambiental constituía parte integrante do processo de desenvolvimento e, em função disso, não pode ser considerada de maneira isolada (Freitas, 2019, p. 116).<sup>11</sup> Adicionalmente, estabeleceu-se a necessidade de intercâmbio e transferência de tecnologias inovadoras para promover o desenvolvimento ambientalmente inclusivo,<sup>12</sup> estabeleceu-se também a obrigação ampla para a comunidade internacional no sentido de que os Estados e povos devem cooperar “para o desenvolvimento progressivo do direito internacional no campo do desenvolvimento sustentável.”<sup>13</sup> (Silva, 2002, p. 40-41). Sobre esse tema, no Curso de Sustentabilidade na Administração Pública, promovido pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), tem-se que:

[...] durante a Eco-92, o termo desenvolvimento sustentável ganhou notoriedade e a sustentabilidade tornou-se uma abordagem sobre equidade social e ética. O Estado não poderia postergar ações ou políticas públicas estratégicas que buscassem a redução dos impactos sobre o meio ambiente causados, principalmente, pelas ações humanas (ENAP, 2021a, p. 13).

Nessa linha, outro importante documento decorrente da ECO-92 foi a Agenda 21. Tal documento apresenta diretrizes e instruções detalhadas para orientar países, organizações das Nações Unidas e setores independentes e da sociedade civil sobre como implementar proposta que visava solucionar até o ano 2000 os principais problemas ambientais – que, conforme ficou claro posteriormente – se tornariam grandes desafios para o século 21 (Silva, 2002, p. 38).

---

<sup>11</sup> Princípio 4: A fim de alcançar o estágio do desenvolvimento sustentável, a proteção do meio ambiente deve constituir parte integrante do processo de desenvolvimento e não poderá ser considerada de forma isolada (ONU, 1992).

<sup>12</sup> Princípio 9: Os Estados devem cooperar para reforçar a criação de capacidades endógenas para obter o desenvolvimento sustentável, aumentando o saber mediante o intercâmbio de conhecimentos científicos e tecnológicos, intensificando o desenvolvimento, a adaptação, a difusão e a transferência de tecnologias, notadamente as tecnologias novas e inovadoras (ONU, 1992).

<sup>13</sup> Princípio 27: Os Estados e os povos deveriam cooperar, de boa fé e com espírito de solidariedade, na aplicação dos princípios consagrados nesta declaração e no posterior desenvolvimento do direito internacional na esfera do desenvolvimento sustentável (ONU, 1992).

Além disso, a Agenda 21 enfatiza a necessidade de cada nação se comprometer com a reflexão, tanto em nível global quanto local, sobre como governos, empresas, organizações não governamentais e todos os setores da sociedade podem colaborar na busca de soluções para os problemas socioambientais. Destaca-se que tais ações, conforme estabelecido na Agenda 21, deveriam envolver a sustentabilidade em seus sentidos ambiental, social e econômico – conforme proposto pelo relatório de Brundtland (ENAP, 2023a, p. 12-13).

Observa-se, portanto, que as discussões promovidas na ECO-92 estabeleceram a necessidade de integrar os princípios do desenvolvimento sustentável nas políticas e nos programas nacionais (Freitas, 2019, p. 117), fazendo com que o Estado fosse indutor da promoção da sustentabilidade. Essa responsabilidade estatal será mais intensificada em outra iniciativa da Nações Unidas, conforme se verá a seguir.

#### 2.1.4 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS

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

Logo em seu início, o documento já manifestava sua intenção de atacar o problema da pobreza e “curar e proteger nosso planeta”. Embora os cuidados com o planeta beneficiem indiretamente os próprios seres humanos, esse destaque serve para mostrar a urgência de focar nos problemas que afetam diretamente o próprio globo terrestre e que, de forma indireta, podem tornar inviável para gerações futuras (Sarai, 2021, p. 41).

Nesse sentido, a Agenda 2030 “[...] é formada por programas, ações e diretrizes que estabelecem meios de implementação de objetivos e metas, por intermédio de financiamento do desenvolvimento, da transferência de tecnologia, da capacitação técnica e do comércio internacional” (ENAP, 2021a, p. 17). Destaca-se que essa agenda abarca o progresso econômico, a eliminação da pobreza, da miséria e da fome, a promoção da inclusão social, a sustentabilidade ambiental e a garantia de governança eficiente em todas as esferas, incluindo

paz e segurança (ODS Brasil, 2023).<sup>14</sup>

Segundo Freitas (2019), a Agenda 2030, no momento em que estabeleceu outros objetivos além do âmbito econômico, ambiental e social, instituiu nova lógica de desenvolvimento sustentável, relacionado, dessa vez, ao modo de viver capaz de produzir o bem-estar, material e imaterial, a longo prazo. Isto é, de acordo com o autor, as ODS transcenderam o que pode ser encontrado no Relatório de Brundtland, rompendo com a visão material do tripé da sustentabilidade, proposto pelo sociólogo John Elkington (Freitas, 2019, p. 116). Assim:

A Agenda da Sustentabilidade Multidimensional é mais rica e exigente do que simplesmente suprir as necessidades materiais. É ousar o extraordinário e assegurar, com eticidade intertemporal, o legado positivo das atuais e futuras gerações, garantindo a máxima qualidade possível, material e imaterial, à vida de todos os seres, hoje e amanhã (Freitas, 2019, p. 116).

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

Especificamente, acerca do objetivo 12, a saber, “assegurar padrões de produção e de

---

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

consumo sustentáveis”, destaca-se a meta 12.7, que estabelece a necessidade de “Promover práticas de compras públicas sustentáveis, de acordo com as políticas e prioridades nacionais” (ONU, 2015). Com base nisso, o jurista espanhol José Maria Gimeno Feliu entende que a contratação pública deve buscar objetivos sociais e ambientais como instrumento a serviço de políticas públicas, com o propósito de enfrentar desafios globais, como as mudanças climáticas, em prol do desenvolvimento sustentável. Segundo o jurista, os contratos administrativos não são, exclusivamente, meio de fornecimento de matérias-primas ou serviços nas condições mais vantajosas para o Estado, mas também política de intervenção na vida econômica, social e pública, capaz de orientar determinados comportamentos (Gimeno Feliu, 2021, p. 71-72).<sup>15</sup>

Nesse sentido, Juarez Freitas, destacando as medidas a serem efetivadas dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, assevera a obrigatoriedade de licitações e contratações sustentáveis, ou seja:

[...] cabe levar a cabo, sem hesitações inconstitucionais, a celebração dos ajustes públicos sustentáveis [...], com a adoção de critérios sustentáveis para precificar, avaliar e classificar as propostas. [...] A partir disso, a proposta mais vantajosa seja aquela liquidamente benéfica, em termos sociais, econômicos e ambientais. Fora daí, configura-se manifesta antijuridicidade (Freitas, 2019, p. 104).

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

## **2.2 Definições de desenvolvimento sustentável**

Conforme explicitado, a definição de desenvolvimento sustentável foi criado para tentar conciliar esta lógica de progresso (que, apesar de predatório, proporciona o crescimento econômico), com a iminente emergência global climática. A partir disso, como se viu, o Relatório de Brundtland foi o primeiro documento de ordem internacional que conceituou o desenvolvimento sustentável como “desenvolvimento que responde às necessidades do

---

<sup>15</sup> Em suas palavras: “[o] que acaba de ser exposto explica que a contratação pública pode – e deve, insistimos – ser uma técnica que promova a consecução de objetivos sociais, ambientais ou de pesquisa, na convicção de que implicam um adequado entendimento de como os recursos públicos devem ser utilizados. Por isso, pode ser uma alavanca de primeira ordem para ativar a mudança econômica. Um modelo econômico que deve estar alinhado com as ODS (a meta 12.7 centra-se especificamente na promoção de “práticas de contratação pública sustentáveis, de acordo com as políticas e prioridades nacionais”)” (Gimeno Feliu, p. 70-71).

presente sem comprometer a capacidade de resposta das gerações futuras às suas próprias necessidades” (Brundtland, 1987). Nesse sentido, Silva (2002) coloca que:

A Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, ao concluir o seu trabalho salientou que havia um problema fundamental a ser resolvido, ou seja, “muitas das atuais tendências do desenvolvimento resultam em número cada vez maior de pessoas pobres e vulneráveis, além de causarem dano ao meio ambiente”. No entender da Comissão, “era necessário um novo tipo de desenvolvimento capaz de manter o progresso humano não apenas em alguns lugares por alguns anos, mas em todo o Planeta até um futuro longínquo”. A fórmula sugerida pela Comissão foi a tese do desenvolvimento sustentável (Silva, 2002, p. 47).

Ocorre que diversos doutrinadores do âmbito da sustentabilidade entendem que tal visão se mostra reducionista em relação às potencialidades humanas e a uma sistemática de direitos humanos e fundamentais. Por exemplo, para José Joaquim Canotilho, além das visões relacionas ao *triple bottom line*, a sustentabilidade abarca três dimensões básicas em âmbito jurídico-político: (1) a sustentabilidade entre Estados (interestatal), que demanda equidade entre nações pobres e ricas; (2) a sustentabilidade geracional, que busca garantir a equidade entre diferentes grupos etários da mesma geração (por exemplo, jovens e idosos); e (3) a sustentabilidade intergeracional, que impõe a equidade entre as pessoas que estão vivas no presente e as que nascerão no futuro (Canotilho, 2010).

Já de acordo com Juarez Freitas (2019), o conceito proposto pelo relatório, apesar de ter sido essencial para impulsionar a ideia de desenvolvimento sustentável, diz pouco sobre o caráter multidimensional da sustentabilidade, devendo-se incluir, além das vertentes econômica, social e ambiental, as dimensões jurídico-política e ética. Segundo o autor, a sustentabilidade pós-Brundtland deve assumir “[...] demandas concernentes ao bem-estar físico e psíquico, não se atendo ao atendimento das necessidades materiais e o faz sem ampliar os riscos suscitados, em escala industrial, pelo próprio ser humano”, devendo ainda ser política e eticamente consistente (Freitas, 2019, p. 52).

Desse modo, o autor conceitua sustentabilidade, ao menos no âmbito do direito brasileiro, como “[...] princípio constitucional que determina promover o desenvolvimento social, econômico, ambiental, ético e jurídico-político, no intuito de assegurar as condições favoráveis para o bem-estar das gerações futuras e presentes” (Freitas, 2019, p. 55). Na visão de Freitas, para que haja realmente condições para efetivação do bem-estar no futuro, cabe à sustentabilidade moldar e condicionar o desenvolvimento no presente, e não o contrário.

Nessa perspectiva, conforme pontua Juarez Freitas, tal sustentabilidade deve ser entendida sob o caráter multidimensional, sendo compreendida como “[...] dever ético e

jurídico-político de viabilizar o bem-estar no presente, sem prejuízo do bem-estar futuro, próprio e de terceiros” (Freitas, 2019, p. 15). Assim sendo, é preciso entender as diferentes facetas desse conceito: social (a), ética (b), ambiental (c), econômica (d) e jurídico-política (e).

A dimensão social (a), conforme Freitas (2019), é a que abriga os direitos fundamentais sociais, com o propósito de auxiliar os desfavorecidos, mediante ações positivas e intervenções efetivamente recompensadoras, que permitem fazer frente à pobreza, não se admitindo modelo de desenvolvimento excludente. Desse modo, a dimensão social da sustentabilidade busca um incremento da equidade intra e intergeracional e condições propícias ao florescimento das potencialidades humanas, por meio da consolidação de hábitos saudáveis (Freitas, 2019, p. 65-67).

A dimensão ética (b), por outro lado, consiste em “[...] agir de modo que possa ser universalizada a produção homeostática do bem-estar duradouro, no íntimo e na interação com a natureza”, buscando não só o bem-estar íntimo como também o bem-estar social e da coletividade (Freitas, 2019, p. 69). Seria necessário, portanto, a percepção de ligação de todos os seres vivos, em geral, além da concepção do antropocentrismo estrito e da exigência moral da honestidade, à luz da dignidade humana (Freitas, 2019, p. 70-71).

Adicionalmente, a dimensão ambiental (c), de sustentabilidade, está vinculada ao direito das gerações atuais, sem prejuízo das gerações futuras, ao ambiente limpo e da proteção ambiental (Freitas, 2019, p. 72). A partir disso, deve-se reconhecer ser imprescindível combater o hiperconsumismo, especialmente nos países ricos, em virtude da qualidade de vida e da existência sustentável não poderem ser alcançadas em contexto em que as relações planetárias saudáveis estejam ausentes (Freitas, 2019, p. 341). Nesse sentido, o autor explica que “[...] não pode sequer haver vida humana, sem o zeloso resguardo da sustentabilidade ambiental, em tempo útil. Com efeito, ou se protege a justiça socioambiental ou, simplesmente, não haverá futuro sequer para a nossa espécie” (Freitas, 2019, p. 341-342).

Por sua vez, a dimensão econômica de sustentabilidade (d) está relacionada ao adequado sopesamento entre eficiência e equidade, considerando-se todos os benefícios e custos diretos e indiretos das relações comerciais. Nesse sentido, na visão do autor “a economicidade implica a vedação do desperdício *lato sensu*, assim como robustece a responsabilidade fiscal e o incentivo à inovação responsável, sobretudo tendo em vista a chamada ‘quarta revolução industrial’” (Freitas, 2019, p. 342). Logo, deve trabalhar com a regulação de mercado de maneira justificada, para que possa corrigir falhas, como o abuso de poder dominante, informações assimétricas e as externalidades negativas (Freitas, 2019, p. 76).

Por fim, a dimensão jurídico-político (e), de sustentabilidade, refere-se ao dever de

proteger a liberdade de cada pessoa, no processo de estipulação intersubjetiva do conteúdo intertemporal de direitos e deveres fundamentais das gerações presentes e futuras, sempre que possível diretamente (Freitas, 2019, p. 76-77). Ainda, de acordo com o autor, tal dimensão pode ser entendida como norma que estabelece a eficácia intertemporal dos direitos fundamentais, não apenas os da terceira dimensão, mas que serve de critério para determinar a ilegalidade de condutas que causam danos relacionados às práticas condenáveis do patrimonialismo, dentre outros vícios (Freitas, 2019, p. 342).

Nesse raciocínio, o sociólogo polonês Ignacy Sachs compreende que o desenvolvimento sustentável possui outras facetas além da encontrada na Relatório do “Our Common Future”, a saber: seu critério social (a), cultural (b), ecológico (c), ambiental (d), territorial (e), econômico (f), político-nacional (g) e internacional (h).

A dimensão social (a), primeiramente, busca patamar razoável de homogeneidade social, com justa distribuição de renda e com qualidade de vida no emprego, bem como igualdade no acesso aos recursos e serviços sociais. A dimensão cultural (b) está relacionada ao equilíbrio entre o respeito às tradições e a inovação, bem como à capacidade de elaboração de projetos que sejam nacionais e não meramente cópias de modelos de outros países. A vertente ecológica (c) vincula-se à preservação do potencial do capital natureza na produção de recursos renováveis, além da limitação do uso de recursos não-renováveis. O critério ambiental (d), por sua vez, relaciona-se à necessidade de respeitar e realçar a capacidade de autodepuração dos ecossistemas naturais. O aspecto territorial (e) implica melhoria do ambiente urbano e das disparidades inter-regionais, com estratégias de desenvolvimento que sejam ambientalmente seguras, conservando-se a biodiversidade. O critério econômico (f) está ligado à inserção soberana na economia internacional, capaz de levar à segurança alimentar, à modernização de instrumentos de produção e à autonomia na pesquisa científica e tecnológica. A dimensão política nacional (g) está relacionada aos processos democráticos que atendam aos direitos humanos e à responsabilidade do Estado na sua implementação, com vias de produzir um nível razoável de coesão social. O aspecto da política internacional (h), por fim, refere à cooperação e garantia da paz global, o desenvolvimento conjunto de países desenvolvidos e em desenvolvimento, controle efetivo da aplicação do princípio da precaução em matéria ambiental e a cooperação científica e tecnológica internacional (Sachs, 2009, p. 85-88).

Sobre essas diversas facetas da sustentabilidade, Silva (2002) destaca exemplos de incorporação de tais critérios em conferências internacionais. Em suas palavras:

Em Conferência realizada em Copenhague, em outubro de 1991, sob os auspícios da UNIDO, foi adotada uma definição de desenvolvimento industrial de desenvolvimento sustentável que endossa essa filosofia: “Sistemas de industrialização que põem em relevo a contribuição da indústria aos benefícios econômicos e sociais para as gerações atuais e futuras, sem prejuízo do processo ecológico básico”. Em outras palavras, para que o desenvolvimento seja sustentável, não basta que seja ecologicamente sustentável, mas deve visar igualmente às dimensões sociais, econômicas, políticas, culturais do desenvolvimento (Silva, 2002, p. 50).

Por outro lado, o economista e ganhador o prêmio Nobel de Economia, em 1998, Amartya Kumar Sen, apresenta outro viés de desenvolvimento sustentável, muito mais ligado ao conceito de liberdade. Em seu livro “Desenvolvimento como liberdade” (Sen, 2000), ele concentra sua análise nos países periféricos e em como eles percebem as necessidades relacionadas ao desenvolvimento, que vão além do simples crescimento econômico.

Segundo Sen, os problemas críticos enfrentados por essas nações, como pobreza, fome, desnutrição, por conta da falta de acesso à comida, violações das liberdades básicas e políticas, desigualdades de gênero, ameaças ao meio ambiente e à sustentabilidade econômica e social, exigem um tipo de desenvolvimento que promova a ampliação das liberdades básicas, incluindo a inclusão social e a garantia dos direitos fundamentais (Sen, *apud* Guimarães, 2013, p. 12). Na visão do economista, adotar tal abordagem de desenvolvimento implica

[...] apreciação simultânea dos papéis vitais, no processo de desenvolvimento, de muitas instituições diferentes, incluindo mercados e organizações relacionadas ao mercado, governos e autoridades locais, partidos políticos e outras instituições cívicas, sistema educacional e oportunidades de diálogo e debates abertos (incluindo o papel da mídia e outros meios de comunicação) (Sen, 2000, p. 23).

Dessa forma, o verdadeiro desenvolvimento consistiria em eliminar as restrições à liberdade de escolha racional das pessoas, abrangendo áreas como educação, saúde e participação política. Assim, os Estados nacionais seriam obrigados a estabelecer instituições capazes de promover o desenvolvimento, estimulando as liberdades econômica, social e política, por meio da interação entre oportunidades econômicas e políticas, serviços sociais, transparência e segurança. (Sen, 2000, p. 14) Segundo o economista, para que haja a concretização da liberdade material para a população (chamada pelo autor de liberdade substantiva), é necessário meios institucionais para o combate à desigualdade. (Silva; Lorenzetto, 2020, p. 46)

Para Sen, a liberdade desempenha papel crucial no desenvolvimento, logo influencia dois aspectos analíticos: a) a eficácia do desenvolvimento depende da liberdade das pessoas e das instituições que a garantem, especialmente em relação aos direitos humanos; e b) a avaliação desse processo deve ser feita com base no grau de expansão dessas liberdades. (Sen,

*apud* Guimarães, 2013, p. 13). Sobre o papel da liberdade na concepção de desenvolvimento no pensamento de Sen, Silva e Lorenzetto (2020) observam que:

Um dos fundamentos essenciais de Amartya Sen são as liberdades individuais porquanto as considera como possuidoras de um papel constitutivo, as quase seriam a finalidade do processo de desenvolvimento, uma vez que restaria como as formas primordiais do desenvolvimento, bem como exerceriam, também, outro papel instrumental. A ampliação das liberdades substantivas permite que as pessoas possam aplicar, de maneira mais enriquecedora suas vontades, sem qualquer obstrução para sua inserção plena na sociedade (Silva; Lorenzetto, 2020, p. 48).

Desse modo, o papel do desenvolvimento sustentável na visão do economista é meio para redução das desigualdades sociais, com o propósito de garantir mais liberdade da população (Silva; Lorenzetto, 2020, p. 49).

Assim sendo, após breve recorte acerca das diferentes concepções de desenvolvimento sustentável, observa-se que a visão de Freitas (2019) mais se coaduna com o objetivo deste trabalho, a saber: buscar formas de conciliar o desenvolvimento econômico com a erradicação da pobreza, marginalização e redução das desigualdades sociais e regionais. Esse objetivo serviria de parâmetro para as políticas públicas encontradas nos procedimentos licitatórios, tornando-se “[...] base das prestações positivas que venham a concretizar a democracia econômica social e cultural” (Silva, 2005, p. 105-106).

Nesse contexto, compreende-se sustentabilidade como princípio que “[...] determina promover o desenvolvimento social, econômico, ambiental, ético e jurídico-político, no intuito de assegurar as condições favoráveis para o bem-estar das gerações futuras e presentes” (Freitas, 2019, p. 55).

É com base nesse conceito, portanto, que será possível fundamentar o papel que a Administração Pública tem para fomentar atividades reputadas socialmente desejáveis por meio da contratação pública.

### **2.3 Compras públicas sustentáveis**

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

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

Desse modo, a compra pública possui notável relevância econômica, uma vez que é o meio pelo qual o Estado promove a contratação de particulares para a execução de atividades essenciais à satisfação do interesse público, estabelecendo, assim, relação jurídica para a obtenção dos bens e serviços de que necessita. Ocorre que o propósito do processo licitatório ultrapassa a mera satisfação das necessidades imediatas da Administração, tais como a contabilidade dos gastos públicos. Assim, a própria decisão de agir por parte do Poder Público para a escolha de bens e serviços pode ser entendida como política pública,<sup>16</sup> uma vez que a atuação estatal estabelece parâmetros de atuação do mercado, estimulando a presença de novos agentes e a promoção de certos comportamentos (Fortini; Resende, 2021, p. 153). Sobre a vinculação imediata entre licitação e política pública, Pereira Junior e Dotti apontam que

[...] o dever de licitar traduz política pública na medida em que pressupõe ser a competição seletiva isonômica aquela que habilita a Administração pública, consultado o mercado, à identificação da proposta mais favorável à prestação de serviços, à execução de obras, à compra ou alienação de bens. [...] Também significa política que prefere a execução indireta, por terceiros, à direta, pelo próprio estado, acreditando no potencial racionalizador dessa opção, seja por não dispor a Administração de recursos necessários e suficientes para a execução com seus próprios meios, ou por considerar que os recursos de que disponha não seriam adequados, vale dizer, opção estratégica pela contratação de empresas do mercado (Pereira Junior; Dotti, 2017, p. 39).

Diversos são os procedimentos para efetuar políticas públicas nas licitações. Entre eles, pode-se citar a determinação sobre efetuar ou não a compra, a definição do que adquirir (com

---

<sup>16</sup> Nesta pesquisa, política pública tem o sentido de: “[...] ações e programas que almejam dar efetividade aos princípios, normas, valores e escolhas conformadoras do sistema juspolítico modelado pela ordem constitucional de determinado Estado nacional” (Pereira Junior; Dotti, 2017, p. 36).

as especificações do objeto), as condições para execução contratual, a exclusão de contratados que não estejam alinhados com tais políticas públicas, preferências na contratação, critérios de escolha e medidas para aprimorar o acesso à contratação pública (Fortini; Resende, 2021, p. 153-154). A forma como o Poder Público brasileiro estabelece essas políticas no âmbito das compras públicas será verificado posteriormente no Capítulo 7.

Segundo Raimundo (2013), a dimensão instrumental da contratação pública sempre esteve presente e revelou-se historicamente de forma mais contundente nas cláusulas de preferência por produtos nacionais ou de origem nacional, com o intuito de proteção da economia de países em setores estratégicos (Raimundo, 2013, p. 395). Contudo, ao longo do tempo, outros objetivos da licitação vieram à tona, tais como de matéria ambiental e social, o que demonstraria seu caráter de política pública. O autor coloca que

Os objectivos mudaram (talvez nem tanto como se julgaria), mas esta ideia de investimento através de “contratação dirigida” (target procurement) mantém-se. A promoção do emprego, da melhoria das condições de trabalho, de valores ambientais, políticas de discriminação positiva que permitam a integração em razão da etnia, do sexo, de deficiências físicas, a promoção de investigação e desenvolvimento (I&D), a protecção das pequenas empresas, a melhoria das condições sociais e redução da pobreza e casos particulares como a protecção de exilados políticos e a promoção do desenvolvimento da Alemanha do Leste após a reunificação, são outros exemplos de políticas públicas prosseguidas pelos contratos públicos, para lá da própria política económica: as obras públicas por exemplo, desde muito cedo foram vistas e utilizadas como instrumentos de melhoramento dos “interesses materiais”, da “riqueza e prosperidade” dos cidadãos (Raimundo, 2013 p. 397-398).

Nesse contexto, a contratação pública deve ter por base visão ampla e conjunta das diversas dimensões da sustentabilidade, buscando-se evitar a errônea interpretação de que a proposta “mais vantajosa” para a Administração Pública seja a de “menor valor”. Nesse prisma, tal critério da contratação mais vantajosa para a Administração Pública, quando analisado apenas com base no menor preço, não representa adequadamente os custos reais para a Administração, visto que não leva em conta o ciclo de vida do produto e seus impactos na sociedade (Fortini; Resende, 2021, p. 156). Dessa forma, é relevante considerar os benefícios econômicos a longo prazo, provenientes de bens, serviços e obras, alinhados com a preservação do meio ambiente, a promoção do trabalho e melhorias de condições sociais, por exemplo – com o intuito de atingir o desenvolvimento sustentável. Sobre a conceituação da contratação mais vantajosa, Carvalho (2017, p. 68) observa que:

Para a definição da proposta mais vantajosa, é possível considerar, assim, se for o caso, interesses ou políticas de longo prazo da Administração. A contribuição para a promoção do desenvolvimento socioeconômico ou a redução de desigualdades pode

ser analisada como um critério qualitativo da proposta a eventualmente compensar o seu maior preço. Esse raciocínio refutaria a premissa de ser a escolha da proposta vencedora um puro exercício econômico de minimização de custo, sendo legítimo à Administração sopesar outras finalidades públicas além da mera busca pela economicidade sob um aspecto de menor preço.

Logo, a preocupação com o desenvolvimento sustentável de fato pode levar à escolha de propostas mais onerosas à Administração. Isso se dá pelo fato de que os critérios em prol da sustentabilidade encontrados no edital podem diminuir o número de participantes no certame licitatório por especificações do objeto. Tais cláusulas poderão ser chamadas de discriminatórias por restringir o caráter competitivo da licitação, estabelecendo preferências entre as possíveis ofertas. Nesse contexto, é justificável que a Administração Pública, em determinadas situações, assumam maior ônus financeiro ao contratar obras, produtos ou serviços com o propósito de utilizar seu poder de compra para moldar o mercado ou proteger outros valores relevantes (Carvalho, 2017, p. 69), tais como o meio ambiente e a promoção de direitos sociais.<sup>17</sup>

Entende-se, portanto, que a compra pública tem função social,<sup>18</sup> é uma forma de política pública no âmbito econômico e social capaz de fomentar e regular atividades reputadas como socialmente desejáveis (Justen Filho, 2012, p. 12; Pereira Junior; Dotti, 2017, p. 32-40).

Existem vários conceitos possíveis para compras públicas sustentáveis. Primeiramente, conforme posicionamento de Arrowsmith e Kunzlik (2009), a licitação pode ser entendida como instrumento capaz de promover o desenvolvimento econômico e social, podendo se vincular a objetivos sociais, ambientais e outros da sociedade que não estão necessariamente conectados ao seu objetivo funcional (Arrowsmith; Kunzlik, 2009, p. 9, tradução livre do inglês)<sup>19</sup> Freitas (2019, p. 260), por sua vez, entende que certames licitatórios sustentáveis são aqueles que com isonomia, visam à seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública, ponderados com a máxima objetividade possível, os custos e benefícios, direitos e indiretos, sociais, econômicos e ambientais. Já Carvalho (2020) compreende que “a compra

---

<sup>17</sup> Nesse sentido, tendo como perspectiva as compras públicas voltadas para a sustentabilidade ambiental, Sarai (2021, p. 37) coloca que “[o] objeto da remuneração não é um simples produto ou serviço entregue. Ele envolve todo o processo de sua produção, toda a sua vida útil e tudo o que ocorre quando o objeto deixa de ser útil, isto é, o que fazer com o lixo gerado. Envolve a consideração sobre ter havido um trabalho digno na produção e o respeito às leis”.

<sup>18</sup> Por mais que existem outras nomenclaturas pertinentes para nomear a utilização de outros critérios, além do econômico no momento do certame licitatório, como “função regulatória” (Carvalho, 2017, p. 65-74), “função extraeconômica” (Aragão, 2012, p. 324-238) e “função horizontal” (Arrowsmith; Kunzlik, 2009, p. 9), a denominação “função social” (Ferreira, 2012, p. 47) se mostra mais coerente com este trabalho, por se tratar de expressão mais ampla, com o sentido de incluir, no âmbito das compras públicas, objetivos mais atrelados à promoção de desenvolvimento mais humano e inclusivo.

<sup>19</sup> [...] *one facet of public procurement, namely its use to promote social, environmental and other societal objectives that are not necessarily connected with the procurement's functional objective [...]*

sustentável tem como objeto a construção de um todo que leva em conta os custos diretos e indiretos, além de não se preocupar apenas com o presente, mas também mantendo o olhar para o futuro” (Carvalho, 2020, p. 213). Ferraz (2009), por sua vez, entende que a licitação pode ser utilizada como instrumento de regulação de mercado, além de ser mecanismo de indução de determinadas práticas que produzam resultados sociais benéficos, imediatos ou futuros, à sociedade.

Isso se dá pelo fato de que ao Estado é atribuído o papel de agente normativo e regulador da atividade econômica em sentido amplo, tendo como finalidade essencial a realização de direitos fundamentais. Dessa forma, o Estado, ao regular, “[...] reserva para si o desempenho material e direto de algumas atividades essenciais e concentra seus esforços em produzir um conjunto de normas e decisões que influenciem o funcionamento das instituições estatais e não estatais, orientando-as em direção de objetivos eleitos” (Justen Filho, 2016, p. 795).

Existem duas formas de intervenção do Estado na ordem econômica: direta e indireta. No caso da intervenção direta, o Estado, ou entidade controlada por ele, assume o papel principal na atividade econômica. Já a intervenção indireta – foco deste tópico – ocorre quando o Estado atua como agente normativo regulador da atividade econômica, desempenhando funções de fiscalização, incentivo e planejamento para limitar ou estimular as ações de agentes (Mello, 2003, p. 12).

Uma das formas de limitação e estímulo de comportamentos é o fomento – instituto descrito por Mello (2003, p. 29) como indução, mediante estímulos e incentivos, para pessoas (físicas ou jurídicas) adotarem certos comportamentos, prescindindo de investimentos imperativos, cogentes (Mello, 2003, p. 29). De acordo com a autora, o fomento possui quatro características principais: está relacionado ao exercício de função administrativa; está voltado à proteção e/ou promoção de seu objeto; há ausência de compulsoriedade; e visa a satisfação indireta de necessidades públicas (Mello, 2003, p. 27).<sup>20</sup>

Nesse contexto, partindo da concepção de sustentabilidade, tal agir da Administração Pública não deve mais ser visto como ato de benevolência do Estado, deixando de ser considerado favor ou graça, e passando a ser reconhecido como poderoso mecanismo de apoio, promoção e auxílio às iniciativas socialmente significativas voltadas ao desenvolvimento

---

<sup>20</sup> “O particular é levado a colaborar com os propósitos da Administração, atraído pelos incentivos e vantagens que o Estado outorga àqueles que se propõem firmar uma espécie de “elo” com o Poder Público. Os particulares podem satisfazer necessidades públicas, a despeito do emprego de coação. Essa é, ao nosso ver, a grande contribuição a ser extraída da atividade de fomento. A acepção atual da atividade estatal de fomento caracteriza-se por tratar de função administrativa, voltada à proteção e/ou promoção, atuando com ausência de compulsoriedade, para satisfazer indiretamente necessidades públicas” (Mello, 2003, p. 33).

sustentável (Mello, 2003, p. 36). Dessa forma, no contexto da atuação indireta do Poder Público, surgem instrumentos que visam a aplicabilidade das políticas públicas que insiram as dimensões do desenvolvimento sustentável, com contornos de sustentabilidade social, econômica, ética, ambiental e jurídico-política – tal qual a contratação pública sustentável (Carvalho, 2020, p. 213) Sendo assim, a Administração é capaz de determinar, por meio da contratação, o estímulo de certas práticas entendidas como corretas, tais como a proteção ao meio ambiente, o desenvolvimento nacional e a diminuição de desigualdades sociais.

Em outras palavras, o fomento é a projeção material pela qual condições de desenvolvimento – tal qual o sustentável – podem ser alcançadas por meio do incentivo estatal. Nesse sentido, “o que se adota é a percepção de que a formulação de políticas públicas inclusive impõe ao Estado a promoção – fomento – que permitam a expansão das capacidades, aqui destacando livremente a possível dimensão social da sustentabilidade nas contratações públicas” (Carvalho, 2020, p. 214). É agindo dessa forma, portanto, que o Poder Público se transforma em provedor do desenvolvimento humano e inclusivo.<sup>21</sup>

Por fim, destaca-se que a repercussão da inclusão da sustentabilidade na contratação pública tem impacto em todo o procedimento do certame licitatório. Pode-se verificar, por exemplo, a mudança nas seguintes perspectivas: especificação de materiais e produtos; elaboração de projetos básicos de obras e serviços; estimativa dos preços de mercado; definição dos critérios de julgamento de propostas; exercício do juízo de aceitabilidade de preços; análise de impugnações a atos convocatórios de licitações; julgamento de recursos administrativos; adjudicação do objeto; e homologação do procedimento competitivo (Pereira Junior; Dotti, 2017, p. 479). A pormenorização do impacto da utilização de critérios voltados ao desenvolvimento sustentável no âmbito das compras públicas brasileiras será verificado nos Capítulos 6 e 7.

Ocorre que, de acordo com a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), em documento intitulado *Going Green: best practices for sustainable procurement* (“Tornando-se ‘verde’: melhores práticas para a contratação sustentável”) os países signatários dessa organização que buscam formas de implementar as compras públicas sustentáveis encontram três grandes dificuldades: a) a percepção de que produtos e serviços sustentáveis podem ser mais caros do que os convencionais; b) a falta de conhecimento técnico por parte dos agentes públicos sobre a integração de padrões ambientais no processo de

---

<sup>21</sup> Sob esse prisma, Ferreira (2012, p. 47) coloca que “compete ao Estado fomentar, estimulando, pela facilitação de acesso às licitações e aos contratos administrativos, condutas empresariais relevantes e conformes à noção de desenvolvimento sustentável.”

aquisição; e c) a ausência de mecanismos de monitoramento para avaliar se a compra pública sustentável alcança seus objetivos (OCDE, 2015, p. 5, tradução livre do inglês).<sup>22</sup>

Diante de tais problemas, a OCDE destaca seis aspectos essenciais para o sucesso das compras públicas sustentáveis. A primeira tem a ver com a existência de legislações próprias relacionadas às compras públicas sustentáveis, com o intuito de auxiliar as autoridades contratantes na procedimentalização dessa forma de contratação. É necessário, portanto, que tais legislações contenham definições, metas e prioridades compreensíveis para ajudar as entidades públicas a alcançar seus objetivos (OCDE, 2015, p. 6).

O segundo aspecto, por sua vez, está relacionado com a necessidade de se verificar a capacidade do mercado de fornecer bens e produtos sustentáveis, bem como analisar a relação entre custos e benefícios na adoção de tal política de sustentabilidade, especialmente no que diz respeito aos custos do ciclo de vida do objeto. A terceira dimensão está relacionada à introdução de critérios e práticas de sustentabilidade em editais e instrumentos contratuais. O quarto aspecto está relacionado à profissionalização dos servidores ligados às compras públicas sustentáveis, com a necessidade de criação de manuais, treinamentos e orientações, para capacitação do setor público. A quinta dimensão é a conscientização de compradores, empresas e sociedade civil, com o intuito de incentivar a criação de novas tecnologias e de novos produtos e serviços sustentáveis. Por fim, o último aspecto está relacionado à criação de mecanismos de monitoramento dos resultados das compras públicas sustentáveis para propiciar o aprimoramento das políticas sustentáveis das licitações (OCDE, 2015, p. 6-7; Sarai, 2021, p. 122-123).

Nesse sentido, esta pesquisa apresentará a análise do primeiro aspecto abordado pela OCDE: as normas ligadas às contratações sustentáveis, no âmbito da União Europeia e no Brasil. Tal estudo tem o objetivo de verificar a adequação na concretização legislativa das compras públicas voltadas ao desenvolvimento sustentável, por meio da comparação entre a Lei nº 14.133/2021 e a Diretiva Europeia 2014/24/UE.

A próxima seção cuidará do estudo do bloco europeu.

---

<sup>22</sup> “Countries have reported to the OECD that they face obstacles to successfully implementing GPP [Green Public Procurement], including in particular: the perception that green products and services may be more expensive than conventional ones; public officials’ lack of technical knowledge on integrating environmental standards in the procurement process; and the absence of monitoring mechanisms to evaluate if GPP achieves its goals.”

### **3 DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NA UNIÃO EUROPEIA**

Primeiramente, destaca-se que o motivo pelo qual este trabalho optou pela menção do desenvolvimento sustentável nas contratações públicas na União Europeia não foi pela mera suposição de que o que se encontra na Europa seja melhor ou mais evoluído que em outras partes fora dela. O contexto em pauta se deve ao fato de a história da União Europeia estar intrinsecamente ligada à preocupação com a proteção e o desenvolvimento de matriz normativa relacionada à sustentabilidade. Essa preocupação tem sido elemento central na formação e evolução das políticas da UE, de forma direta ou indireta (Mata Diz; Molina del Pozo, 2014, p. 2).

Assim sendo, a legislação do bloco relacionada à sustentabilidade é mais volumosa e sua aplicação mais presente no sistema normativo europeu do que em outros lugares do globo. Sobre o protagonismo da UE no âmbito do desenvolvimento sustentável, Mata Diz e Molina del Pozo (2014) esclarecem que:

A análise da inter-relação entre meio ambiente e direito comunitário demonstra como a evolução da União Europeia, desde uma perspectiva normativa e institucional, representou uma alteração importante no estudo do direito ambiental. Tal afirmativa pode ser comprovada quando examinamos a formulação da política ambiental e a aplicação dos instrumentos jurídicos criados no âmbito da União Europeia, já que desde a criação da UE na década de 50 foram adotados numerosos atos normativos, programas e projetos destinados à proteção do meio ambiente, ainda que a questão ambiental somente fizesse parte da agenda a partir da década de 70, coincidindo com a discussão internacional sobre o tema gerada a partir da Conferência de Estocolmo. [...] A história da formação da União Europeia se imbrica diretamente com a própria formulação de uma política ambiental, pois desde o início do processo de integração houve uma preocupação por parte dos Estados membros em adotar medidas destinadas ao meio ambiente a partir de uma concepção comum de proteção e garantia ambiental, que deveria (e ainda deve) ser observada por todos os partícipes (p. 1-2).

Assim, é preciso entender o contexto histórico da UE para se compreender os mecanismos voltados ao desenvolvimento sustentável no bloco.

#### **3.1 O contexto histórico da União Europeia**

Até pouco tempo depois do fim da Segunda Guerra Mundial, a estrutura governamental e a vida política dos países europeus eram, principalmente, baseadas nas constituições e leis nacionais. Contudo, com a completa devastação da Europa e o declínio econômico e político

do continente, foi possível estabelecer os alicerces da renovação e revitalizar a ideia da nova ordem europeia, com nova dinâmica (Comissão Europeia, 2017b, p. 11).

O bloco tem suas raízes no ano de 1951, quando a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA) foi estabelecida por meio do Tratado de Paris, assinado por seis países – Alemanha, França, Itália, Países Baixos, Bélgica e Luxemburgo –, sendo considerado o marco inicial definidor da estrutura institucional que ainda hoje é a base da União Europeia (União Europeia, 2023a). As negociações do tratado se iniciaram após a iniciativa do então ministro francês dos Negócios Estrangeiros, Robert Schumann, e de Jean Monnet, que publicaram a Declaração de 9 de maio de 1950, na qual foi apresentado o projeto elaborado para a unificação da indústria europeia do carvão e do aço entre países vencedores e vencidos da Segunda Guerra Mundial. Conforme a Comissão Europeia, tratou-se de iniciativa histórica<sup>23</sup> a favor da “Europa organizada e viva”, que é “indispensável à civilização” e sem a qual a “paz no mundo não seria salvaguardada” (Comissão Europeia, 2017b, p. 15).

Todavia, o desenvolvimento da União Europeia não se limitou à CECA. Em 1957, dois Tratados de Roma foram assinados, estabelecendo mais duas comunidades europeias: a Comunidade Econômica Europeia (CEE) e a Comunidade Europeia de Energia Atômica (Euratom). A CEE envolveria a construção de um mercado comum mais alargado e que abrangesse toda uma série de bens e serviços, fazendo com que os direitos aduaneiros entre os seis países fossem abolidos em 1 de julho de 1968 e, ao longo da mesma década, fossem definidas políticas comuns, nomeadamente nos domínios do comércio e da agricultura (Comissão Europeia, 2017a, p. 12).

Foi somente com a entrada em vigor do Tratado de Maastricht, em 1993, que a União Europeia foi oficialmente estabelecida, e a CEE passou a ser denominada Comunidade Europeia (CE), ampliando ainda mais a cooperação e integração entre os Estados Membros. (Robinson, 2020, p. 512). É a partir desse momento que o mercado único do bloco foi lançado com as “quatro liberdades” de livre circulação de pessoas, bens, serviços e capitais (União Europeia, 2023a).

---

<sup>23</sup> Sobre esse momento histórico, a Comissão Europeia coloca que: “Em 9 de maio de 1950, a Declaração Schumann propôs a criação de uma Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, que veio a tornar-se realidade com o Tratado de Paris, de 18 de abril de 1951, instituindo um mercado comum do carvão e do aço entre os seis Estados fundadores (Bélgica, República Federal da Alemanha, França, Itália, Luxemburgo e Países Baixos). Poucos anos decorridos sobre o fim da Segunda Guerra Mundial, o seu objetivo primordial era assegurar a paz entre as nações europeias vencedoras e vencidas, associando-as num sistema institucional comum regido pelos princípios da igualdade e da cooperação.” (Comissão Europeia, 2017a, p. 12).

A livre circulação de pessoas, descrito atualmente no artigo 21<sup>24</sup> do Tratado de Funcionamento da União Europeia (TFUE), implica que os cidadãos do bloco possam viajar, residir, estudar e trabalhar livremente em qualquer país membro da UE, sem a necessidade de vistos ou autorizações de trabalho (União Europeia, 2012b). A livre circulação de bens, por outro lado, disposta nos artigos 34 a 36<sup>25</sup> do TFUE, proíbe as restrições quantitativas e outras restrições às trocas comerciais e importações entre os Estados Membros (União Europeia, 2012b). Assim, a livre circulação de serviços, encontrada nos artigos 56<sup>26</sup> a 62 desse tratado, estabelece que pessoas físicas e jurídicas podem oferecer serviços em qualquer país membro da UE, sem enfrentar obstáculos nem discriminação injustificada. De acordo com o artigo 57,<sup>27</sup> tais serviços envolvem atividades de natureza industrial; atividades de natureza comercial; atividades artesanais; e atividades das profissões liberais (União Europeia, 2012b). Por fim, a livre circulação de capitais é mencionada nos artigos 63<sup>28</sup> a 66 do TFUE, e estabelece que pessoas e empresas possam movimentar dinheiro, investir e transferir recursos financeiros entre os países membros da UE, sem restrições significativas, levando à integração econômica e financeira do bloco (União Europeia, 2012b).

A menção sobre as liberdades de livre circulação de bens e serviços em toda a UE é fator importante para compreender que, nas licitações dos países do bloco, empresas e pessoas

---

<sup>24</sup> Artigo 21º 1. Qualquer cidadão da União goza do direito de circular e permanecer livremente no território dos Estados-Membros, sem prejuízo das limitações e condições previstas nos Tratados e nas disposições adotadas em sua aplicação.

<sup>25</sup> Artigo 34º São proibidas, entre os Estados-Membros, as restrições quantitativas à importação, bem como todas as medidas de efeito equivalente.

Artigo 35º São proibidas, entre os Estados-Membros, as restrições quantitativas à exportação, bem como todas as medidas de efeito equivalente.

Artigo 36º As disposições dos artigos 34.o e 35.o são aplicáveis sem prejuízo das proibições ou restrições à importação, exportação ou trânsito justificadas por razões de moralidade pública, ordem pública e segurança pública; de proteção da saúde e da vida das pessoas e animais ou de preservação das plantas; de proteção do património nacional de valor artístico, histórico ou arqueológico; ou de proteção da propriedade industrial e comercial. Todavia, tais proibições ou restrições não devem constituir nem um meio de discriminação arbitrária nem qualquer restrição dissimulada ao comércio entre os Estados-Membros.

<sup>26</sup> Artigo 56º No âmbito das disposições seguintes, as restrições à livre prestação de serviços na União serão proibidas em relação aos nacionais dos Estados-Membros estabelecidos num Estado-Membro que não seja o do destinatário da prestação. O Parlamento Europeu e o Conselho, deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário, podem determinar que as disposições do presente capítulo são extensivas aos prestadores de serviços nacionais de um Estado terceiro e estabelecidos na União.

<sup>27</sup> Artigo 57º Para efeitos do disposto nos Tratados, consideram-se "serviços" as prestações realizadas normalmente mediante remuneração, na medida em que não sejam reguladas pelas disposições relativas à livre circulação de mercadorias, de capitais e de pessoas. Os serviços compreendem designadamente: a) Atividades de natureza industrial; b) Atividades de natureza comercial; c) Atividades artesanais; d) Atividades das profissões liberais. Sem prejuízo do disposto no capítulo relativo ao direito de estabelecimento, o prestador de serviços pode, para a execução da prestação, exercer, a título temporário, a sua atividade no Estado-Membro onde a prestação é realizada, nas mesmas condições que esse Estado-Membro impõe aos seus próprios nacionais.

<sup>28</sup> Artigo 63º 1. No âmbito das disposições do presente capítulo, são proibidas todas as restrições aos movimentos de capitais entre Estados-Membros e entre Estados-Membros e países terceiros. 2. No âmbito das disposições do presente capítulo, são proibidas todas as restrições aos pagamentos entre Estados-Membros e entre Estados-Membros e países terceiros (União Europeia, 2012b).

físicas de todos Estados Membros podem participar do certame. Logo, a depender do valor em questão, o procedimento a ser seguido é unificado entre todos os países da UE – conforme se verá posteriormente. Nesse sentido, a Comissão Europeia, acerca da importância das “quatro liberdades”, aponta que:

A liberdade é o corolário da paz, da igualdade e da unidade. A criação de um espaço mais vasto, composto agora por 28 Estados,<sup>29</sup> implica simultaneamente uma série de liberdades que vão além das fronteiras nacionais: a liberdade de circulação de trabalhadores, a liberdade de estabelecimento, a liberdade de prestação de serviços, a liberdade de circulação de mercadorias e a liberdade de circulação de capitais. Estas liberdades fundamentais permitem aos empresários decidir livremente, aos trabalhadores escolher o seu local de trabalho e aos consumidores escolher livremente entre uma diversidade enorme de produtos. A livre concorrência permite às empresas orientarem a sua oferta para um círculo incomparavelmente maior de consumidores. O trabalhador escolhe ou muda de emprego em função das suas expectativas e interesses em todo o espaço da UE. O consumidor consegue, devido a uma concorrência mais forte, ter uma oferta consideravelmente maior dos melhores e mais baratos produtos. (Comissão Europeia, 2017b, p. 29)

Assim, a evolução da legislação da UE é um resultado do acúmulo gradual de tratados e acordos ao longo do tempo, que visam fortalecer a cooperação entre os países membros, promover a integração econômica e política e estabelecer quadro legal comum para toda a União. Entre esses tratados, pode-se citar o Tratado de Lisboa, que entrou em vigor em 2009, e assumiu a forma de tratado modificativo, uma vez que “[...] fez alterações textuais ao Tratado da União Europeia (TUE) e ao Tratado que institui a Comunidade Europeia, que foi renomeado de Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE)” (Robinson, 2020, p. 512, tradução livre do inglês).<sup>30</sup>

Desse modo, após compreender o histórico da União Europeia, é preciso compreender de que modo o bloco fomenta o desenvolvimento sustentável por meio do Direito Comunitário.

### **3.2 Desenvolvimento sustentável no Direito da União Europeia**

Esta seção apresenta de que modo a pauta sustentável da UE evoluiu historicamente no bloco. A Diretiva 67/548 da CEE, adotada pela primeira vez pela então Comunidade Europeia, em 1967, marcou a primeira norma ambiental relacionada à harmonização das disposições

---

<sup>29</sup> Texto publicado antes da saída formal do Reino Unido. Atualmente, o bloco possui 27 membros.

<sup>30</sup> “*The Treaty of Lisbon, which came into force in 2009, was in the form of an amending treaty. It made textual amendments to the Treaty on European Union (TEU) and to the Treaty establishing the European Community, which has been renamed the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU)*”.

legislativas, regulamentares e administrativas, referentes à classificação, embalagem e rotulagem de substâncias perigosas (Leite, 2004).

Contudo, no Tratado de Roma de 1957 (União Europeia, 1957), que criou a Comunidade Econômica Europeia (CEE), não havia qualquer referência aos conceitos de “ambiente”, “política ambiental” ou “proteção ambiental”. Somente após as discussões acerca da sustentabilidade na Conferência de Estocolmo, em 1972, que a Comunidade Europeia organizou a Cúpula de Paris, naquele mesmo ano. Tratava-se de reunião que convocou chefes de Estado e governo de países integrantes do bloco onde a relevância das questões ambientais tinha sido reconhecida, estabelecendo que as instituições competentes elaborassem plano de ação abordando essas preocupações ambientais (Mata Diz; Molina del Pozo, 2014, p. 2).

Sendo assim, em 22 de novembro do mesmo ano, o Conselho Europeu<sup>31</sup> adotou seu primeiro programa de ação, relativo à causa do meio ambiente, asseverando a necessidade de avançar na construção de política ambiental que integrasse os países do bloco econômico, à época. É a partir desse marco que a CEE começou a internalizar a discussão sobre a sustentabilidade,<sup>32</sup> estabelecendo mais de 300 regulamentos e diretivas acerca da pauta ambiental (Mata Diz; Molina del Pozo, 2014, p. 3).

Posteriormente, o Ato Único Europeu (AUE),<sup>33</sup> de 1987, teve papel crucial, ao incorporar o meio ambiente nos princípios fundamentais da Comunidade Europeia, conforme estabelecido no artigo 130.<sup>34</sup> Esse ato determinou explicitamente a necessidade de harmonizar

---

<sup>31</sup> Descrito no artigo 15 do TUE, o Conselho Europeu, por sua vez, é a principal instituição política da União Europeia, reunindo-se pelo menos quatro vezes por ano em Bruxelas. É composto pelos chefes de Estado e de Governo – os presidentes e/ou primeiros-ministros – de todos os países membros da União e pelo presidente da Comissão Europeia. (Comissão Europeia, 2017a, p. 30). O Conselho Europeu não exerce funções legislativas, é tão somente responsável por definir as orientações e as prioridades políticas gerais da UE.

<sup>32</sup> É nesse sentido que Carlos de Miguel Perales coloca que: “[...] é tarefa da CEE promover na Comunidade um desenvolvimento harmonioso das atividades econômicas e uma expansão contínua e equilibrada que agora não pode imaginar-se com ausência de uma campanha efetiva para combater a poluição e de uma melhora na qualidade de vida e na proteção do meio ambiente. [...] [É] a partir de 1972 que a questão ambiental formará parte do corpo legal da CEE, primeiro de modo indireto (como meio para garantir o mercado comum), e depois de modo direto, como política que *per se* deva formar parte dos objetivos da UE” (Perales, 2000, p. 65-66).

<sup>33</sup> O Ato Único Europeu (AUE) visava rever os Tratados de Roma que instituíram a Comunidade Econômica Europeia (CEE) e a Comunidade Europeia da Energia Atômica. O objetivo era relançar a integração europeia e realizar o mercado interno (um espaço sem fronteiras internas, em que existe livre circulação de mercadorias, pessoas, serviços e capitais) até 1 de janeiro de 1993. O AUE alterou as regras de funcionamento das instituições europeias e alargou as competências da então Comunidade Europeia em vários domínios políticos. Mediante a definição de novas competências comunitárias e a reforma das instituições, o AUE preparou o terreno para o reforço da integração política e para a União Econômica e Monetária, que seriam posteriormente instituídas pelo Tratado da União Europeia (Tratado de Maastricht) (União Europeia, 2018).

<sup>34</sup> Art. 130.º-R - 1 - A acção da Comunidade em matéria de ambiente tem por objectivo: Preservar, proteger e melhorar a qualidade do ambiente; Contribuir para a protecção da saúde das pessoas; Assegurar uma utilização prudente e racional dos recursos naturais. 2 - A acção da Comunidade em matéria de ambiente fundamenta-se nos princípios da acção preventiva, da reparação, prioritariamente na fonte, dos danos ao ambiente e no princípio do poluidor-pagador. As exigências em matéria de protecção do ambiente são uma componente das outras políticas

as normas ambientais com as políticas econômicas no recém-criado mercado comum. Dessa forma, o Ato Único assumiu o papel de fornecer sólido respaldo jurídico ao nível mais elevado para as preocupações comunitárias nesse campo, superando a sua anterior falta de amparo legal (Mata Diz; Molina del Pozo, 2014, p. 5).

Conforme Mata Diz e Molina del Pozo (2014), é a partir do AUE que houve a criação do princípio da integração ambiental, essencial para o entendimento do desenvolvimento sustentável no bloco, o qual determina que

as ações de proteção ao meio ambiente devem ser promovidas pelos países-membros de forma integrada com os outros setores, de maneira que tais políticas setoriais se mostrem harmonizadas com os parâmetros de proteção ao meio ambiente, tendo em vista que a possível degradação não respeita fronteiras nacionais ou regionais (p. 8).

Esse princípio pode ser verificado atualmente no artigo 11 do Tratado de Funcionamento da União Europeia, que, após as reestruturações elencadas pelo Tratado de Lisboa (União Europeia, 2012b), estabelece que “As exigências em matéria de proteção do ambiente devem ser integradas na definição e execução das políticas e ações da União, em especial com o objetivo de promover um desenvolvimento sustentável” (União Europeia, 2012b). O artigo 191 e seguintes do TFEU, no mesmo sentido, estabelecem os objetivos e princípios que a UE aplica no campo ambiental, havendo destaque na inclusão da mudança climática como prioridade na agenda ambiental comum.<sup>35</sup> Sobre esse tema, Canotilho (2010) analisa:

---

da Comunidade. 3 - Na elaboração da sua acção em matéria de ambiente a Comunidade terá em conta: Os dados científicos e técnicos disponíveis; As condições do ambiente nas diversas regiões da Comunidade; As vantagens e os encargos que podem resultar da acção ou da ausência de acção; O desenvolvimento económico e social da Comunidade no seu conjunto e o desenvolvimento equilibrado das suas regiões. 4 - A Comunidade intervirá em matéria de ambiente na medida em que os objectivos referidos no n.º 1 possam ser melhor realizados a nível comunitário do que a nível dos Estados membros considerados isoladamente. Sem prejuízo de certas medidas de carácter comunitário, os Estados membros assegurarão o financiamento e a execução das outras medidas. 5 - A Comunidade e os Estados membros cooperarão, no âmbito das suas respectivas competências, com os países terceiros e as organizações internacionais competentes. As modalidades da cooperação da Comunidade podem ser objecto de acordos entre esta e as partes terceiras interessadas, que serão negociados e celebrados nos termos do artigo 228.º O parágrafo anterior não prejudica a competência dos Estados membros para negociarem nas instâncias internacionais e para concluírem acordos internacionais. (União Europeia, 1987)

<sup>35</sup> 1. A política da União no domínio do ambiente contribuirá para a prossecução dos seguintes objetivos: — a preservação, a proteção e a melhoria da qualidade do ambiente, — a proteção da saúde das pessoas, — a utilização prudente e racional dos recursos naturais, — a promoção, no plano internacional, de medidas destinadas a enfrentar os problemas regionais ou mundiais do ambiente, e designadamente a combater as alterações climáticas. 2. A política da União no domínio do ambiente terá por objetivo atingir um nível de proteção elevado, tendo em conta a diversidade das situações existentes nas diferentes regiões da União. Basear-se-á nos princípios da precaução e da ação preventiva, da correção, prioritariamente na fonte, dos danos causados ao ambiente e do poluidor-pagador. Neste contexto, as medidas de harmonização destinadas a satisfazer exigências em matéria de proteção do ambiente incluirão, nos casos adequados, uma cláusula de salvaguarda autorizando os Estados-Membros a tomar, por razões ambientais não económicas, medidas provisórias sujeitas a um processo de controlo da União. 3. Na

Assumem particular relevo as disposições textuais do direito da União Europeia referentes ao ambiente (cfr. artigo 191.º e segs. e, em geral, todo o Título XX do Tratado sobre o funcionamento da União Europeia). Nelas se estabelecem linhas da política da União destinadas à prossecução da preservação, protecção e melhoria da qualidade do ambiente, da utilização prudente e racional dos recursos naturais, promoção de medidas destinadas a enfrentar os problemas regionais ou mundiais do ambiente, e designadamente as alterações climáticas (Canotilho, 2010, s/p).

Além disso, o Tratado da União Europeia, após a reformulação do Tratado de Lisboa, estabelece, em seu artigo 2º, o desenvolvimento sustentável como objetivo do bloco, fazendo com que seja considerado o princípio norteador em todo âmbito jurídico, político e social na Europa. Em sua literalidade:

Artigo 2º [...] 3. A União estabelece um mercado interno. Empenha-se no desenvolvimento sustentável da Europa, assente num crescimento económico equilibrado e na estabilidade dos preços, numa economia social de mercado altamente competitiva que tenha como meta o pleno emprego e o progresso social, e num elevado nível de protecção e de melhoramento da qualidade do ambiente.

[...]

5. Nas suas relações com o resto do mundo, a União afirma e promove os seus valores e interesses e contribui para a protecção dos seus cidadãos. Contribui para a paz, a segurança, o desenvolvimento sustentável do planeta, a solidariedade e o respeito mútuo entre os povos, o comércio livre e equitativo, a erradicação da pobreza e a protecção dos direitos do Homem, em especial os da criança, bem como para a rigorosa observância e o desenvolvimento do direito internacional, incluindo o respeito dos princípios da Carta das Nações Unidas (União Europeia, 2016).

Sobre a influência do Tratado de Lisboa, na configuração do desenvolvimento sustentável, no âmbito da União Europeia, Plaza Martín (2013) observa que

O Tratado de Lisboa não introduziu grandes novidades nas disposições de direito originário em matéria meio ambiental. Seu maior aporte é realçar ainda mais a importância do princípio da integração (presente no Tratado desde o Ato Único Europeu), cujo protagonismo na política ambiental começou a cobrar um especial destaque a partir do Tratado de Amsterdã como requisito *sine qua non* para avançar em direção a um desenvolvimento sustentável. De forma que a influência da política ambiental nas demais políticas e ações da União, com o objetivo de fomentar um modelo de desenvolvimento sustentável, é cada vez mais notável (Plaza Martín, 2013, p. 100, tradução livre do espanhol).<sup>36</sup>

elaboração da sua política no domínio do ambiente, a União terá em conta: — os dados científicos e técnicos disponíveis, — as condições do ambiente nas diversas regiões da União, — as vantagens e os encargos que podem resultar da atuação ou da ausência de atuação, — o desenvolvimento económico e social da União no seu conjunto e o desenvolvimento equilibrado das suas regiões. 4. A União e os Estados-Membros cooperarão, no âmbito das respetivas atribuições, com os países terceiros e as organizações internacionais competentes. As formas de cooperação da União podem ser objeto de acordos entre esta e as partes terceiras interessadas. O disposto no parágrafo anterior não prejudica a capacidade dos Estados-Membros para negociar nas instâncias internacionais e celebrar acordos internacionais.

<sup>36</sup> “El Tratado de Lisboa no va a introducir grandes novedades en las disposiciones del derecho originario de la Unión en materia de medio ambiente. Su mayor aportación es la de realzar aún más la importancia del principio

É com base nesse entendimento sobre sustentabilidade que a União Europeia estabelece iniciativas relativas ao desenvolvimento sustentável no bloco. Entre essas medidas, a Comissão Europeia<sup>37</sup> estabeleceu em 2019 o Pacto Ecológico Europeu, com o objetivo tornar a Europa o primeiro continente neutro em termos de emissões de carbono, até 2050, e transformar a economia europeia em uma economia sustentável e inclusiva.<sup>38</sup> No documento, a comissão busca garantir que o crescimento econômico ocorra de forma consciente, com medidas que promovam a inclusão social, que respeitem os limites ecológicos e abordem as ameaças decorrentes das mudanças climáticas (União Europeia, 2019). Essa comunicação se mostra inovadora na concepção de desenvolvimento sustentável, devendo ser considerado como documento norteador para políticas de sustentabilidade para todo o mundo.

Assim, ao estabelecer estratégia específica para impulsionar o desenvolvimento sustentável, a UE colocou em evidência que a consideração do meio ambiente deve estar presente em todas as etapas de negociação e tomada de decisões, abrangendo todos os aspectos e esferas normativas e de atuação do bloco (Mata Diz; Molina del Pozo, 2014, p. 12). Portanto, por meio dos instrumentos estabelecidos para a política em prol do meio ambiente, a União Europeia se tornou protagonista mundial na promoção do desenvolvimento sustentável – motivo pelo qual a compreensão de suas iniciativas sobre o tema se mostra necessária neste trabalho.

---

*de integración (presente en el Tratado desde el Acta Única Europea), cuyo protagonismo en la política ambiental comenzó a cobrar un especial relieve a partir del Tratado de Amsterdam como requisito sine qua non para avanzar hacia un 'desarrollo sostenible'. De manera que la influencia de la política ambiental en todas las demás políticas y acciones de la Unión con el objetivo de fomentar un modelo de desarrollo sostenible, es cada vez más notable."*

<sup>37</sup> A Comissão Europeia, mencionada no artigo 17 do TUE, é a única entidade responsável pela elaboração de propostas legislativas na UE, das quais são encaminhadas ao Conselho e ao Parlamento para discussão e aprovação. De acordo com o parágrafo 1º de tal artigo, as funções da Comissão são: “Artigo 17º 1. A Comissão promove o interesse geral da União e toma as iniciativas adequadas para esse efeito. A Comissão vela pela aplicação dos Tratados, bem como das medidas adotadas pelas instituições por força destes. Controla a aplicação do direito da União, sob a fiscalização do Tribunal de Justiça da União Europeia. A Comissão executa o orçamento e gere os programas. Exerce funções de coordenação, de execução e de gestão em conformidade com as condições estabelecidas nos Tratados. Com exceção da política externa e de segurança comum e dos restantes casos previstos nos Tratados, a Comissão assegura a representação externa da União. Toma a iniciativa da programação anual e plurianual da União com vista à obtenção de acordos interinstitucionais” (União Europeia, 2016).

<sup>38</sup> As principais metas e iniciativas do Pacto Ecológico Europeu são: a) Neutralidade climática até 2050, se comprometendo a alcançar a neutralidade de carbono até 2050, o que significa que as emissões líquidas de gases de efeito estufa devem ser compensadas por absorção e remoção de dióxido de carbono; b) Transformação do sistema energético, isto é, incentivo no uso de energias renováveis, com o intuito de aumentar a eficiência energética e acelerar a transição para uma economia de baixo carbono; c) Economia circular, fazendo com que os recursos sejam usados de forma mais eficiente, além do incentivo à reciclagem e à redução de resíduos; d) Agricultura sustentável, promovendo práticas agrícolas amigas do ambiente, reduzindo o uso de pesticidas e apoiando a agricultura orgânica; e e) Transporte sustentável, incentivando a adoção de veículos de baixas emissões, e desenvolvendo infraestruturas de transporte sustentáveis e promover a mobilidade urbana limpa (União Europeia, 2019).

Assim, depois de breve compreensão de como o bloco promove a sustentabilidade no âmbito do Direito Comunitário, pode-se examinar a promoção do desenvolvimento sustentável nas compras públicas europeias.

### **3.3 A Corte Europeia de Justiça e as compras públicas sustentáveis**

De acordo com a Comissão Europeia, as administrações públicas do bloco gastam anualmente o equivalente a 14% do produto interno bruto da UE em compras de bens, como equipamentos de escritório, materiais de construção e veículos de transporte, além de serviços diversos, como manutenção de edifícios, transporte, limpeza, fornecimento de refeições e obras. (União Europeia, 2023b). Esses contratos administrativos, como já visto na seção 2.3, desempenham papel crucial na moldagem das tendências de produção e consumo, o que torna necessário que as administrações públicas abram novos mercados para produtos e serviços ambientalmente responsáveis, com o intuito de incentivar empresas a desenvolverem tecnologias voltadas para o desenvolvimento sustentável.

É a partir dessa importância que a Comissão Europeia define compra pública sustentável como “[...] processo mediante o qual as autoridades públicas procuram adquirir bens, serviços e obras com impacto ambiental reduzido em todo o seu ciclo de vida quando comparado com bens, serviços e obras com a mesma função primária que seriam de outro modo adquiridos” (Comissão Europeia, 2008).

Todavia, a percepção da importância das compras públicas sustentáveis no âmbito do bloco surgiu de maneira gradual. Na verdade, coube à jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia abrir o caminho para a utilização de considerações sociais e ambientais nas contratações públicas, e apenas posteriormente que a legislação do bloco seguiu o exemplo (Dragos; Neamtu, 2014, p. 2, tradução livre do inglês).<sup>39</sup> Nesse sentido, a Diretiva 71/304/CEE, a primeira norma do bloco em estabelecer o procedimento de compras públicas interligado para todos os Estados Membros, não mencionava qualquer forma de sustentabilidade no campo das licitações da antiga Comunidade Econômica Europeia (CEE).<sup>40</sup>

---

<sup>39</sup> “*The natural order of things – regulation, then case law – has been inverted in the case of sustainable procurement at EU level: case law led the way towards the use of social and environmental considerations in public procurement, and legislation followed suit.*”

<sup>40</sup> Sobre esse processo gradual de abertura de mercados, ensina Miguel Assis Raimundo que: “Na verdade, os governos [da então CEE] sempre foram relutantes em “comprar fora”, quer por razões estritamente econômico-financeiras (fuga de divisas, déficit externo), razões de segurança nacional, independência econômica em sectores estratégicos (manutenção de experiência e de capacidades industriais de base para períodos de contingência), e

Dessa forma, o artigo 1º da citada Diretiva (União Europeia, 1971) previa a abolição das restrições ao direito de celebrar, adjudicar, executar ou participar na execução de empreitadas de obras públicas por conta do Estado, das autarquias locais ou regionais ou de pessoas de direito público.<sup>41</sup> Essa disposição geral foi pormenorizada no artigo 3º, obrigando os Estados Membros a abolir as restrições que impediam pessoas físicas e jurídicas de outros países do bloco de prestarem serviços nas mesmas condições e com os mesmos direitos que os nacionais. Além disso, as práticas discriminatórias àqueles licitantes em comparação com as aplicadas aos nacionais também deveriam ser banidas (Caranta; Trybus, 2010, p. 16). Veja-se:

Artigo 3º.

1. Os Estados-membros suprimirão as restrições e, nomeadamente, as que:

- a) Impeçam os beneficiários de fornecer as suas prestações nas mesmas condições e com os mesmos direitos que os nacionais; entre as restrições a suprimir, devem incluir-se, em especial, as disposições legislativas, regulamentares ou administrativas e as práticas administrativas que imponham ou permitam a aplicação de um tratamento discriminatório, em prejuízo dos beneficiários, pelas pessoas singulares ou colectivas com as quais tenha sido celebrado um contrato encarregando-se da execução ou da exploração de obras ou da gestão de serviços públicos, através da concessão de direitos especiais ou exclusivos, quanto aos contratos que tais pessoas possam, por sua vez, outorgar para a execução de tais obras;
- b) Resultem de uma prática administrativa que tenha por efeito aplicar aos beneficiários um tratamento discriminatório em relação ao dos nacionais;
- c) Resultem de disposições ou de práticas que, embora aplicáveis sem distinção em razão da nacionalidade, prejudiquem, no entanto, exclusiva ou principalmente, a actividade profissional dos nacionais dos outros Estados-membros; as especificações técnicas com efeito discriminatório fazem, nomeadamente, parte das restrições a eliminar; contudo, não se considera que tenham esse efeito sempre que sejam justificadas pelo objecto do contrato.

2. Os Estados-membros assegurar-se-ão especialmente, de que: a) Para a execução de obras no seu território os beneficiários possam ter acesso nas mesmas condições que os nacionais à concessão das diversas formas de crédito, de auxílios e de subvenções previstos para o efeito pelos poderes públicos;

b) Os beneficiários tenham acesso, sem restrições e, de qualquer modo, nas mesmas condições que os nacionais, às possibilidades de abastecimento que o Estado esteja em condições de controlar, e que lhes sejam necessárias para cumprirem o contrato. (União Europeia, 1971).

---

genericamente outras considerações sócio-económicas, cujo peso político é determinante para as decisões dos governos de abrirem ou não os seus mercados à concorrência internacional.” (Raimundo, 2013, p. 396)

<sup>41</sup> Artigo 1º Os Estados-membros suprimirão , em favor das pessoas singulares e sociedades indicadas no Título I dos Programas Gerais, que agem como prestadores de serviços ou por intermédio de agências ou de sucursais, a seguir denominados « beneficiários», as restrições referidas no Título III dos referidos Programas e respeitantes ao acesso , à adjudicação, à execução ou à participação na execução de empreitadas por conta do Estado, das colectividades territoriais e das pessoas colectivas de direito público. (União Europeia, 1971)

É com base nessa descrição que o Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE ou ECJ),<sup>42</sup> constantemente, enfatiza que o objetivo principal do direito da União Europeia em matéria de contratação pública é a abertura à concorrência dos mercados públicos nos Estados Membros, com o intuito de garantir a livre circulação de bens e serviços em todo o território da UE.<sup>43</sup> Apesar desse posicionamento ainda ser jurisprudência consolidada do Tribunal (Caranta; Trybus, 2010, p. 16), a corte passou a afirmar, em diversos julgados, que outros objetivos, além dos puramente econômicos ou relacionados ao Mercado Interno, podem ser buscados pelas autoridades contratantes. Essas metas podem ser de natureza social – empregando pessoas que atendam a certas condições – ou ambiental – utilizando, por exemplo, rótulos ecológicos (*eco-labels*) (Dragos; Neamtu, 2014, p. 2). Sobre tal posicionamento do Tribunal de Justiça, Caranta e Trybus (2010) apontam que:

Na última década, no entanto, diferentes considerações políticas têm adquirido relevância crescente no que se refere à legislação de contratação pública propriamente dita. As questões ambientais e sociais estão sendo reconhecidas como algo que merece consideração, juntamente com as preocupações com uma concorrência mais ampla. A concorrência leal e aberta ainda pode ser a principal consideração na contratação pública, mas outras considerações agora figuram como de relevância potencial, daí a

<sup>42</sup> Descrito no artigo 19 do TUE, o Tribunal de Justiça da União Europeia, também chamado de Corte Europeia de Justiça, ou em inglês *European Court of Justice* (ECJ) tem como objetivo assegurar o cumprimento adequado do direito da União Europeia, bem como a interpretação e aplicação corretas dos tratados (Comissão Europeia, 2017a, p. 34). O Tribunal de Justiça desempenha diversas funções essenciais, que podem ser agrupadas em três domínios principais. Primeiramente, ele é responsável pelo controle do cumprimento do direito da União. Isso inclui supervisionar a conduta das instituições da UE ao aplicar as disposições dos tratados, bem como garantir que os Estados Membros e os indivíduos cumpram com suas obrigações decorrentes do direito da União. Em segundo lugar, o Tribunal de Justiça desempenha um papel crucial na interpretação do direito da União; é o responsável por interpretar as leis e os regulamentos da União Europeia, fornecendo, assim, orientação sobre seu significado e alcance. Por fim, o Tribunal de Justiça contribui para o desenvolvimento da legislação da UE (Comissão Europeia, 2017b, p. 86). Sobre essa última finalidade, como se verá posteriormente, a concepção de desenvolvimento sustentável nas licitações europeias se iniciou após o julgamento do caso entre a empresa Beentjes BV e o Reino dos Países Baixos (Caranta; Trybus, 2010, p. 19), revolucionando a visão de sustentabilidade nas compras públicas.

<sup>43</sup> Sobre tal jurisprudência, pode-se citar os seguintes julgados: a) Caso C-243/89 (Comissão/Dinamarca), de 1993: “§33 A esse propósito, basta reconhecer que, embora a directiva não faça expressamente referência ao princípio de igualdade de tratamento dos proponentes, não é menos verdade que o dever de respeitar esse princípio corresponde à própria essência da directiva que, de acordo com o nono considerando do seu preâmbulo, tem em vista, nomeadamente, o desenvolvimento de uma concorrência efectiva no domínio das obras públicas e que, no título IV, enuncia critérios de selecção e de adjudicação das empreitadas tendentes a garantir tal concorrência.” (União Europeia, 1993); b) Caso C-513/99 (Concordia Bus Finland), de 2002: “§81 Há que considerar que o dever de respeitar o princípio da igualdade de tratamento corresponde à própria essência das directivas em matéria de concursos públicos [licitação], que têm em vista, nomeadamente, favorecer o desenvolvimento de uma concorrência efectiva nos domínios que se inserem nos seus âmbitos de aplicação respectivos e que enunciam critérios de adjudicação dos concursos [licitações] tendentes a garantir tal concorrência.” (União Europeia, 2002); c) Caso C-26/03 (Stadt Halle), de 2005: “§44 A este propósito, importa lembrar, em primeiro lugar, o objectivo principal das disposições comunitárias em matéria de contratos públicos, como salientado no âmbito da resposta à primeira questão, a saber, a livre circulação de serviços e a abertura à concorrência não falseada em todos os Estados-Membros. Isso implica a obrigação de qualquer entidade adjudicante aplicar as regras comunitárias pertinentes, quando se verificarem as condições aí previstas” (União Europeia, 2005); d) Caso C-454/06 (Pressetext), de 2008: “§31 Resulta da jurisprudência que o objectivo principal das regras comunitárias em matéria de contratos públicos é assegurar a livre circulação dos serviços e a abertura à concorrência não falseada em todos os Estados-Membros” (União Europeia, 2008b).

expressão “considerações secundárias”. Compras Públicas Sustentáveis (SPP) tornou-se um estado da arte (Caranta; Trybus, 2010, p. 17, tradução livre do inglês).<sup>44</sup>

Desse modo, os estudos de casos julgados pela Corte Europeia de Justiça são necessários, visto que coube a essa instituição moldar a aplicabilidade de critérios voltados ao desenvolvimento sustentável no campo das compras públicas do bloco. Em outras palavras, a jurisprudência do TJUE foi a responsável pelo avanço da pauta da sustentabilidade nas licitações e execuções dos contratos administrativos da UE, influenciando no avanço do tema na legislação comunitária. (Caranta; Trybus, 2010, p. 15-28; Dragos; Neamtu, 2014, p. 2)

Passa-se à análise dos julgamentos-paradigma da Corte Europeia acerca do desenvolvimento sustentável nas compras públicas. Os casos foram definidos a partir da leitura da doutrina especializada no tema. Foram selecionados cinco casos que mais influenciaram as diretivas promovidas pelo bloco sobre esse assunto (Caranta; Trybus, 2010; Arrowsmith; Kunzlik, 2009; Dragos; Neamtu, 2014).

### 3.3.1 Caso Beentjes

O primeiro caso relacionado à matéria foi entre a sociedade Beentjes BV e o Reino dos Países Baixos – Processo C31/87, julgado em 20 de setembro de 1988. Esse processo foi precursor jurisprudencial na inclusão de critérios sociais no campo das compras públicas europeias e contribuiu também para a compreensão do Critério da Proposta Economicamente Mais Vantajosa (*Most Economically Advantageous Tender* – MEAT), instrumento que será examinado na seção 4.3.3.

O litígio se iniciou em decorrência da decisão da autoridade adjudicante do Ministério da Agricultura e da Pesca neerlandês, que manifestou que a proposta de Beentjes “tinha uma experiência específica insuficiente para o trabalho a executar, [...] e que não parecia ter capacidade para empregar desempregados de longa duração” (União Europeia, 1988, §5) – um dos critérios estipulados no certame para a prestação dos serviços licitados. Beentjes, por outro lado, afirmou que, mesmo tendo apresentado proposta com menor valor, outra empresa logrou-

---

<sup>44</sup> “In the past decade or so, however, different policy considerations have acquired growing relevance with reference to public procurement legislation proper. Environmental and social issues are being recognised as something deserving consideration along with concerns for wider competition. Fair and open competition may still be the primary consideration in public procurement, but other considerations now figure as of potential relevance, hence the expression ‘secondary considerations’. Sustainable public procurement (SPP) has become a term of art.”

se vencedora – violando as disposições legais estabelecidas na Diretiva 71/305/EEC (União Europeia, 1988, §1).

A ECJ entendeu que a diretiva estabelece a discricionariedade das autoridades adjudicantes em determinar a proposta economicamente mais vantajosa – isto é, propostas que têm outros objetivos, além do menor valor, desde que tenha base em critérios objetivos, mencionados, hierarquicamente, e previamente estabelecidos em edital (União Europeia, 1988, §§27-29). Além disso, segundo a Corte, para atender ao objetivo da diretiva de garantir o desenvolvimento de uma concorrência efetiva na atribuição de contratos administrativos de obras, os critérios e condições que regem cada contrato devem ser devidamente divulgados pelas autoridades contratantes (União Europeia, 1988, §21). Dessa forma, “os proponentes e partes interessadas podem averiguar o peso relativo de outros fatores, além do preço no processo de avaliação [da licitação]” (Bovis, 2007, p. 274, tradução livre do inglês).<sup>45</sup>

Ademais, especificamente sobre o critério de contratação de desempregados de longa duração, a Corte entendeu que era recorrentemente utilizado pelos Países Baixos como forma de inclusão social, entendendo pela sua conformidade aos dispositivos europeus, desde que não tenham efeitos discriminatórios diretos ou indiretos sobre os licitantes de outros Estados Membros da UE (Caranta; Trybus, 2010, p. 19-20). Sobre esse julgamento, examinam Caranta e Trybus (2010, p. 19):

[O Tribunal] aceitou que o critério da proposta economicamente mais vantajosa “deixa em aberto para as autoridades contratantes escolherem os critérios nos quais propõem basear a atribuição do contrato”, sendo que a escolha é “limitada a critérios destinados a identificar a oferta que é economicamente a mais vantajosa”. A Corte aceitou que a Diretiva não estabelece um conjunto uniforme e exaustivo de regras comunitárias. Desta forma, dentro de sua competência, os Estados-Membros permanecem livres para manter ou adotar regras substantivas e processuais em relação a contratos administrativos de obras. No entanto, enfatizou que essa liberdade está condicionada ao pleno cumprimento “de todas as disposições relevantes do direito comunitário, em particular as proibições decorrentes dos princípios estabelecidos no Tratado em relação ao direito de estabelecimento e à liberdade de prestação de serviços” (tradução livre do inglês).<sup>46</sup>

<sup>45</sup> “[...] so tenderers and interested parties can clearly ascertain the relative weight of factors other than price in the evaluation process.”

<sup>46</sup> “It accepted that the most economically advantageous tender criterion ‘leaves it open to the authorities awarding contracts to choose the criteria on which they propose to base their award of the contract’, their choice being ‘limited to criteria aimed at identifying the offer which is economically the most advantageous’. The Court accepted that the Directive did (and does) not lay down a uniform and exhaustive body of Community rules; consequently, within its framework the Member States remain free to maintain or adopt substantive and procedural rules in regard to public works contracts; however, it stressed that this freedom is conditioned on full compliance ‘with all the relevant provisions of Community law, in particular the prohibitions flowing from the principles laid down in the Treaty in regard to the right of establishment and the freedom to provide services’.”

Conforme entendem Dragos e Neamtu (2014), tal julgamento é considerado o *leading case* em matéria de contratação pública sustentável, embora a principal preocupação do Tribunal tenha sido centrada ainda na concretização dos princípios da não discriminação e da livre circulação de serviços (Dragos; Neamtu, 2014, p. 3).

### 3.3.2 Caso Nord-Pas-de-Calais

A ECJ julgou, em 26 de setembro de 2000, mais um caso que discutiu a possibilidade de o certame licitatório apresentar outros objetivos além de critério econômico. Trata-se do Caso C-225/98 (Nord-Pas-de-Calais), entre a República Francesa e a antiga Comissão da Comunidade Europeia, nessa região francesa de Nord-Pas-de-Calais tinham sido publicados 14 editais como parte do programa “*Plan Lycées*”. Esses editais estabeleciam os critérios para a contratação entre os quais “relação qualidade/preço da resposta técnica e das prestações”, o “prazo de realização dos trabalhos de construção e renovação, sem ser as grandes reparações, e o modo de intervenção”, incluindo o critério adicional relacionado à promoção de emprego (União Europeia, 2000, §18).

A Comissão, com base no caso Beentjes, argumentou que o último requisito só poderia ser utilizado como condição de execução do contrato, e não como critério para a escolha do licitante vencedor. Isso se deveria ao fato de que a norma da Comunidade Europeia permitia apenas dois critérios para a escolha de licitante: o preço mais baixo e a proposta economicamente mais vantajosa. Por outro lado, o governo francês acreditava que o caso Beentjes permitia, explicitamente, o uso de critérios adicionais para a escolha da proposta economicamente mais vantajosa (Caranta; Trybus, 2010, p. 20).

Em acórdão, a Corte afirmou que as diretivas relacionadas com licitações não excluem a possibilidade de as entidades contratantes utilizarem como critério a luta contra o desemprego se tal condição respeitar todos os princípios fundamentais do direito comunitário, tais como o princípio da não discriminação em matéria de direito de estabelecimento e de livre prestação de serviços. Todavia, mesmo que tal critério não fosse incompatível com as regras comunitárias, a sua aplicação deveria estar de acordo com as normas processuais da diretiva, nomeadamente as regras de publicidade (União Europeia, 2000, §§50-51).

De acordo com a Corte, a Comissão somente contestou a menção do critério relacionado à campanha contra o desemprego no edital como critério de escolha do certame. Não houve, todavia, qualquer alegação de que tal critério violaria os princípios fundamentais do bloco, especialmente o princípio da não discriminação, nem que não tenha sido devidamente

divulgado em edital. Dessa forma, devido ao fato da fundamentação precária da Comissão, não discutindo questões acerca da divulgação adequada do edital, a reclamação foi rejeitada (União Europeia, 2000, §§53-54). Nesse sentido, Bovis (2007) aponta a importância dos dois julgados supracitados:

As decisões do Tribunal em *Beentjes e Nord-Pas-de-Calais* abriram um capítulo interessante na jurisprudência de contratação pública. [...] Uma abordagem positiva dentro da conformidade contratual engloba todas as medidas e políticas impostas pelas autoridades contratantes aos licitantes como critérios de elegibilidade para sua seleção em contratos de compras públicas. Tais medidas e políticas de ação positiva têm a intenção de complementar os objetivos reais das compras públicas, que estão limitados a parâmetros econômicos e financeiros e são baseados em um contexto jurídico transparente e previsível. Embora o Tribunal tenha reconhecido a complementaridade da conformidade contratual com os objetivos reais do regime de compras públicas, ele tem sido relutante em aceitar uma interpretação tão flexível das diretivas e, com base na interpretação literal das disposições relevantes, impediu ações positivas de dimensão de política social como parte dos critérios de seleção para procedimentos de licitação em compras públicas (Bovis, 2007, p. 106, tradução livre do inglês).<sup>47</sup>

Dessa forma, este caso proporcionou ao Tribunal a oportunidade de esclarecer que considerações sociais podem ser utilizadas tanto como critérios de escolha quanto como condições de execução do contrato (Dragos; Neamtu, 2014, p. 3, tradução livre do inglês).<sup>48</sup>

### 3.3.3 Caso Concordia Bus Finland

Anos mais tarde, em 17 de setembro de 2002, discutindo o processo C-513/99 (Concordia Bus Finland), a Corte entendeu que a preservação do meio ambiente também pode ser um objetivo do critério de adjudicação (Dragos; Neamtu, 2014, p. 3). Sobre o caso, o Município de Helsinque (Finlândia), durante processo licitatório para a prestação de serviços relativos à rede de ônibus de transporte urbano do município, estabeleceu no edital que o vencedor do certame seria a empresa que apresentasse a proposta mais vantajosa para o

---

<sup>47</sup> “The Court’s rulings in *Beentjes and Nord-Pas-de-Calais* have opened an interesting chapter in public procurement jurisprudence. [...] A positive approach within contract compliance encompasses all measures and policies imposed by contracting authorities on tenderers as suitability criteria for their selection in public procurement contracts. Such positive action measures and policies intend to complement the actual objectives of public procurement, which are confined to economic and financial parameters and are based on a transparent and predictable legal background. Although the complementarity of contract compliance with the actual aims and objectives of the public procurement regime was acknowledged, the Court has been reluctant to accept such a flexible interpretation of the Directives, and based on the literal interpretation of the relevant provisions, disallowed positive actions of a social policy dimension as part of the selection criteria for tendering procedures in public procurement.”

<sup>48</sup> “All in all, the decision has given the Court the opportunity to clarify that social considerations may be used either as award criteria or as performance conditions.”

município, a partir de três perspectivas: o preço global pretendido pela exploração; a qualidade do material (ônibus); e a gestão da qualidade e do ambiente por parte do licitante (União Europeia, 2002, §§20-21).

No que diz respeito à qualidade da frota, foram atribuídos pontos adicionais pela utilização de ônibus com emissões limitadas de óxidos de nitrogênio e baixo nível sonoro. No que se refere ao programa de qualidade e ambiente do operador, foram atribuídos pontos adicionais por um conjunto de critérios qualitativos e por programa ambiental comprovados por certificado (União Europeia, 2002, §§23-24). Após o procedimento, a empresa Concordia Bus não recebeu pontos de acordo com o segundo critério, enquanto, em relação ao terceiro critério, recebeu menos pontos do que a empresa vencedora – que foi premiada com o contrato, mesmo oferecendo preço global mais elevado. Alegando que o segundo critério era discriminatório, visto que apenas um operador tinha a capacidade de oferecer ônibus que atendessem aos padrões exigidos para a obtenção dos pontos adicionais, a Concordia Bus levou o caso à justiça nacional, que o encaminhou ao Tribunal de Justiça da União Europeia (Caranta; Trybus, 2010, p. 22).

Durante o julgamento, o Advogado-Geral responsável pelo caso<sup>49</sup> seguiu o princípio estabelecido no caso Beentjes, o qual determina que as entidades contratantes têm a liberdade de definir os critérios para avaliar a oferta mais vantajosa do ponto de vista econômico, e que considerações ambientais podem fazer parte desses critérios, desde que não haja discriminação em relação a outras ofertas alternativas, e que tais critérios tenham sido claramente divulgados nos documentos de licitação ou contrato.

Contudo, a inclusão desses fatores nos critérios de avaliação não deve impedir que as outras ofertas, que atendam às especificações do contrato, sejam consideradas pelas entidades contratantes. Assim, critérios ambientais, para serem aceitáveis como critérios adicionais para determinar a oferta mais vantajosa economicamente, devem atender a várias condições, tais como: serem objetivos, aplicáveis universalmente, diretamente relevantes para o contrato em questão e contribuírem claramente para uma vantagem econômica para a entidade contratante (Bovis, 2007, p. 107-108).

Assim, com base na jurisprudência estabelecidas nos Caso Beentjes e Nord-Pas-de-Calais, para que esse critério ambiental fosse válido, seria necessário que fosse aplicado em conformidade com os princípios fundamentais do direito comunitário, especialmente o

---

<sup>49</sup> No contexto do TJUE, o Advogado-Geral desempenha um papel ativo na fase oral da audiência e tem como função produzir um parecer a ser apresentado antes da decisão da Corte (Portugal, 2024).

princípio da não discriminação e as quatro liberdades, bem como ter a devida publicidade (Caranta; Trybus, 2010, p. 22-23).<sup>50</sup>

Os juízes da Corte, todavia, tiveram posicionamento ligeiramente diferente do apresentado pelo Advogado-Geral. Primeiramente, concordaram com as suas conclusões, ao entenderem que a diretiva de contratação pública europeia não excluía a possibilidade para a autoridade contratante de utilizar critérios relacionados à preservação do meio ambiente ao avaliar a proposta economicamente mais vantajosa. Em outras palavras, considerações estritamente econômicas não são as únicas relevantes nas compras públicas (Caranta; Trybus, 2010, p. 23, tradução livre do inglês).<sup>51</sup>

Contudo, segundo a ECJ, apesar da importância do tema da sustentabilidade nas compras públicas, o seu uso desenfreado poderia ocasionar o aumento de práticas discriminatórias e protecionistas, diminuindo a competitividade do certame. Dessa forma, a utilização de critérios ambientais no âmbito licitatório deve estar umbilicalmente relacionada ao objeto do contrato, impossibilitando liberdade de escolha irrestrita à autoridade adjudicante. Segue trecho do Acórdão:

Decorre destas considerações que, quando a entidade adjudicante decida adjudicar um contrato ao proponente que apresentou a proposta economicamente mais vantajosa, em conformidade com [a legislação da União Europeia], pode tomar em consideração critérios relativos à preservação do ambiente, desde que estes critérios se relacionem com o objecto do contrato, não confirmam à referida entidade uma liberdade de escolha incondicional e estejam expressamente mencionados no caderno de encargos ou no

---

<sup>50</sup> Seguem trechos do posicionamento do Advogado-Geral: 77. Em minha opinião, é efectivamente correcto ver o problema sob este prisma. Os criterios relativos à emissão estão absolutamente ligados à configuração do material com o qual a cidade de Helsínquia deseja ver assegurado o serviço de autocarros. Não se pode proibir a uma entidade adjudicante que determine a utilização de material que corresponda às melhores técnicas disponíveis («state of the art»), mesmo que atribua sobretudo importância a uma das qualidades desse material, ou seja, as suas características em matéria de emissões de gás e de barulho dos motores [...] 91. Quanto à aplicação desta jurisprudência ao presente caso, parece-me que se pode incontestavelmente deduzir dos acórdãos já referidos que um critério de ordem ecológica pode figurar entre os critérios para adjudicar um contrato de prestação de serviços. Com efeito, o ponto comum nos acórdãos Beentjes e Comissão/França, já referidos, reside, em minha opinião, no facto de o Tribunal de Justiça neles ter reconhecido que era lícito integrar um critério que serve o interesse geral entre os critérios de adjudicação de um contrato público. [...]. 92. Ora, é incontestável que a protecção do ambiente é também um critério que serve o interesse geral. Basta, a este respeito, fazer referência ao artigo 6.º CE segundo o qual «[a]s exigências em matéria de protecção do ambiente devem ser integradas na definição e execução das políticas e acções da Comunidade previstas no artigo 3.º, em especial com o objectivo de promover um desenvolvimento sustentável». 96. Em primeiro lugar, o critério deve respeitar todos os princípios fundamentais do direito comunitário, e nomeadamente o princípio da não discriminação, tal como decorre das disposições do Tratado em matéria de direito de estabelecimento e de livre prestação de serviços. 97. Em segundo lugar, [...] o critério de adjudicação deve ser expressamente mencionado no anúncio do contrato [edita], a fim de os proponentes estarem em condições de ter conhecimento da existência de tal condição. (União Europeia, 2001)

<sup>51</sup> *The Advocate General's conclusions were in the main followed by the ECJ. [...] conclusion that public procurement law does not exclude the possibility for the contracting authority of using criteria relating to the preservation of the environment when assessing the economically most advantageous tender'. In other words, strictly economic considerations are not the only ones relevant in public procurement.*

anúncio de concurso<sup>52</sup> [edital] e respeitem todos os princípios fundamentais do direito comunitário designadamente o princípio da não discriminação (União Europeia, 2002, § 64).

Dessa forma, tal julgado se mostrou importantíssimo no quesito da inclusão do critério ambiental no âmbito das licitações europeias. Contudo, com o intuito de não infringir os princípios de livre circulação de bens e serviços do bloco, bem como garantir a ampla competição no certame, a utilização do critério deve estar ligado ao objeto do contrato (Dragos; Neamtu, 2014, p. 4).

### 3.3.4 Caso EVN AG

O processo C-448/01, entre as empresas EVN AG e Wienstrom GmbH e a República da Áustria, julgado em 4 de dezembro de 2003, também é digno de nota, visto que estabeleceu autonomia às autoridades contratantes em estipular parâmetros da sustentabilidade no certame. Trata-se de litígio iniciado após a publicação de edital pelo país para fornecimento de eletricidade para todos os serviços da Administração Federal situados no território (*Land*) da Caríntia, por prazo de dois anos. Sob o título “critérios de atribuição”, o edital declarou que a proposta economicamente mais vantajosa seria avaliada de acordo com diferentes fundamentos, incluindo o preço e o efeito dos serviços no meio ambiente, o qual tinha peso de 45%, conforme os documentos do edital (Caranta; Trybus, 2010, p. 24).

À luz do Edital, o fornecedor de energia deveria comprometer-se a fornecer, aos serviços federais, na medida em que isso lhe fosse tecnicamente possível, eletricidade produzida a partir de fontes de energia renováveis, não podendo fornecer tal serviço por meio de cisão nuclear. Todavia, não era exigido que o fornecedor de energia apresentasse provas das suas fontes de abastecimento (União Europeia, 2003, §16). Além disso, o edital estabeleceu que a entidade adjudicante estava ciente de que, por razões técnicas, nenhum fornecedor poderia garantir que a eletricidade fornecida aos usuários do serviço fosse efetivamente produzida a partir de fontes de energia renováveis (União Europeia, 2003, § 17). Posteriormente, o caso foi levado ao Tribunal de Justiça Europeu, sob a justificativa de que o critério ambiental violava as normas do Direito Comunitário (União Europeia, 2003, §§22-26).

---

<sup>52</sup> Conforme já explicitado na introdução, tanto os julgados da Corte Europeia de Justiça quanto as disposições da Diretiva 2014/24/UE foram encontradas nas páginas oficiais da União Europeia, que disponibiliza esses documentos em todas as línguas oficiais do bloco, incluindo a língua portuguesa de Portugal. Ver nota n. 3.

Durante o julgamento, a ECJ entendeu que seria aceitável utilizar critérios de premiação ambientais, mesmo que tais critérios não proporcionassem benefício econômico imediato para a autoridade contratante (Dragos; Neamtu, 2014, p. 5, tradução livre do inglês).<sup>53</sup> Segundo a Corte – quanto ao ponto mais importante do julgado – a autoridade adjudicante tem autonomia para determinar a ponderação dos critérios econômicos e sociais a serem utilizados na licitação a fim de identificar a proposta economicamente mais vantajosa (*Most Economically Advantageous Tender* – MEAT) para o certame. Esse juízo<sup>54</sup> será essencial para a compreensão do MEAT, como se verá.

Contudo, em relação à falta de garantia acerca da fonte da energia fornecida, também foi afirmado que o princípio da igualdade de tratamento implica que os licitantes devem estar em igualdade de condições tanto ao elaborar suas propostas quanto durante a avaliação dessas propostas pela autoridade contratante. Diante disso, conforme a Corte, quando tal autoridade estabelecer critério de adjudicação, indicando que não pretende nem tem capacidade para verificar a precisão das informações fornecidas pelos interessados no certame, o princípio da igualdade de tratamento é violado, vez que tal critério não assegura a transparência e a imparcialidade do processo do certame (União Europeia, 2003, §§47-51).

Por fim, durante o julgamento, a licitação austríaca foi considerada inadequada aos princípios do bloco, em virtude do critério relacionado à fonte de energia fornecida a clientes distintos da entidade contratante, não relacionado ao objeto do contrato licitado. De acordo com o Tribunal, o critério exigia que os licitantes declarassem a quantidade de eletricidade proveniente de fontes renováveis que poderiam fornecer a grupo não definido de consumidores. Além disso, o critério atribuía a pontuação máxima ao licitante que declarasse a maior

---

<sup>53</sup> “*The Court held first that it is acceptable to make use of ecological award criteria, even if the criterion in question doesn't provide an immediate economic benefit for the contracting authority [...]*”

<sup>54</sup> Segue a literalidade das razões do Tribunal de Justiça: “Daqui resulta que, no respeito das disposições do direito comunitário, as entidades adjudicantes têm liberdade não apenas para escolher os critérios de adjudicação do contrato, mas também para determinar a ponderação dos mesmos, desde que esta permita uma avaliação sintética dos critérios tidos em conta a fim de identificar a proposta economicamente mais vantajosa. Quanto ao critério de adjudicação em causa no processo principal, deve salientar-se, como o Tribunal de Justiça já declarou, que a utilização de fontes de energia renováveis para a produção de electricidade é útil para a protecção do ambiente, na medida em que contribui para a redução das emissões de gases com efeito de estufa que se encontram entre as principais causas das alterações climáticas que a Comunidade Europeia e os seus Estados-Membros se comprometeram a combater. [...] Por outro lado, [a legislação comunitária] visa favorecer, através da utilização do potencial das forças de mercado, o aumento da contribuição das fontes de energia renováveis na produção de electricidade no mercado interno, objectivo esse que, nos termos do seu segundo considerando, está situada na primeira linha das prioridades da Comunidade. Tendo, assim, em conta a importância do objectivo prosseguido pelo critério em causa no processo principal, a ponderação do mesmo com o coeficiente de 45% não parece obstar à avaliação sintética dos critérios tidos em conta para identificar a proposta economicamente mais vantajosa. Nestas condições, e na ausência de elementos que permitam demonstrar uma violação das disposições do direito comunitário, é de concluir que a ponderação do critério de adjudicação em causa no processo principal com o coeficiente de 45%, não é, em si mesma, incompatível com a legislação comunitária em matéria de contratos públicos” (União Europeia, 2003, §§39-43).

quantidade de fornecimento, desde que excedesse o volume de consumo esperado tão somente no contexto da celebração do contrato, o que afetaria a concorrência do certame (União Europeia, 2003, §§67-71).

Dessa forma, apesar do entendimento de qual proporção o Poder Público poderá dar a critérios sociais e ambientais durante um procedimento licitatório, a conclusão final do julgado estabelece a importância de se garantir conexão mais direta entre tal critério e o objeto do contrato. Sendo assim, as simples considerações de interesse público, como a proteção ao meio ambiente, não seriam suficientes para justificar o uso de critérios baseados em fatores além da economicidade, caso não se vincularem ao cerne do bem ou serviço almejado pela Administração (Caranta; Trybus, 2010, p. 26-27).

### 3.3.5 Caso Max Havelaar

Por fim, vale destacar o processo C-368/10 – Max Havelaar –, julgado em 10 de maio de 2012. Trata-se de litígio decorrente de edital publicado pela província de Holanda do Norte (*Noord-Holland*), nos Países Baixos, cujo objeto era o fornecimento e a gestão de máquinas de café, com a necessidade de uso produtos biológicos e provenientes do comércio justo (União Europeia, 2012a, §§14-15).<sup>55</sup> Conforme o edital, as propostas seriam avaliadas tanto em função de critérios qualitativos e ambientais como em função do preço, sendo a sustentabilidade, as funcionalidades do objeto e a responsabilidade social das empresas constituiriam aspectos importantes no certame (União Europeia, 2012a, §§19-26).

Para tanto, a província obrigou a utilização dos rótulos ambientais (*eco-labels*) “Max Havelaar” e “EKO”, por suas especificações sustentáveis. Primeiramente, o rótulo “EKO” é concedido a produtos compostos por, pelo menos, 95% de elementos provenientes da agricultura orgânica. “Max Havelaar”, por outro lado, certifica que os produtos aos quais é concedido são comprados de organizações constituídas por pequenos produtores de países em desenvolvimento, a preço e em condições justas, com o propósito de favorecer a comercialização dos produtos provenientes do comércio justo. Posteriormente, após a publicação do edital, foi informado que os demais rótulos baseados em critérios comparáveis ou idênticos também poderiam ser utilizados (Müller-Wrede, 2012, p. 112-113).

Diante disso, a Comissão Europeia suscitou a Corte Europeia judicialmente sob a justificativa de que a legislação comunitária proíbe o uso de tais rótulos ambientais, bem como

---

<sup>55</sup> Modalidade de comércio internacional que busca o estabelecimento de preços justos, bem como de padrões sociais e ambientais equilibrados nas cadeias produtivas (Cotera; Ortiz, 2009).

as especificações técnicas, tais como *eco-labels*, não poderiam se referir a marca, patente ou produto específico que não estavam ligados ao objeto do contrato, sob risco de diminuir a concorrência do certame. Assim, os termos “sustentabilidade das aquisições” e “responsabilidade social das empresas” não apresentavam grau suficiente de clareza e que violavam o princípio da transparência (União Europeia, 2012a, §§46-47).

No julgamento, a Corte entendeu que as especificações técnicas podem ser formuladas em termos de desempenho ou de exigências funcionais, podendo incluir características ambientais. Dessa forma, a especificação do rótulo “EKO” não poderia ser aceita, visto que a legislação comunitária faculta às entidades adjudicantes de recorrerem às especificações pormenorizadas de rótulo ecológico, mas não a um rótulo ecológico específico (Müller-Wrede, 2012, p. 115). Já o “Max Havelaar” não estava atrelado a critério técnico, porque, segundo a diretiva da época, a definição de especificação técnica se referia unicamente a características dos próprios produtos, de sua fabricação, da sua embalagem ou da sua utilização, e não às condições em que o fornecedor os adquiriu, como no caso da rotulagem. Assim, tal instrumento se vincula à concepção de execução do contrato (União Europeia, 2012a, §§73-75).

Nesse contexto, a Corte estabeleceu que poderiam ser considerados não só os critérios econômicos de adjudicação, mas também os qualitativos, desde que fossem vinculados à matéria do contrato, tenham avaliação objetiva e condições efetivas de concorrência (União Europeia, 2012a, §§85-87). Sobre essas escolhas, veja-se trecho da decisão:

[...] Como salientou a advogada-geral no quadro do n° 103 das suas conclusões, o quarto parágrafo do referido considerando enuncia, além disso, que «uma entidade adjudicante poderá **utilizar critérios que visem satisfazer exigências sociais**, nomeadamente que respondam às necessidades — definidas nas especificações do contrato — designadamente de categorias da **população particularmente desfavorecidas a que pertençam os beneficiários/utentes das obras**, fornecimentos ou serviços que são objeto do contrato». Há, por isso, que admitir que **as entidades adjudicantes estão também autorizadas a escolher critérios de adjudicação baseados em considerações de índole social**, as quais podem dizer respeito aos utentes ou aos beneficiários das obras, fornecimentos ou serviços que são objeto do contrato, mas também a outras pessoas. (União Europeia, 2012a, §85) [grifos acrescentados]

Contudo, no caso concreto, segundo a Corte, a autoridade contratante não especificou, de maneira clara, durante a publicação do edital, quais demais rótulos baseados em critérios comparáveis ou idênticos aos estabelecidos em “EKO” e “Max Havelaar” também poderiam ser utilizados. Dessa maneira, em prol dos princípios da igualdade, da não discriminação e da transparência, houve violação aos preceitos do bloco (União Europeia, 2012a, §§95-97).

Por fim, em relação aos termos “sustentabilidade das aquisições” e “responsabilidade social das empresas”, o Tribunal de Justiça entendeu que se tratavam de descrições vagas, com pouco grau de clareza, o que impossibilitava potenciais licitantes a compreender de maneira completa de que forma deveriam ser diligentes às questões sustentáveis. Essa dificuldade inviabilizava a efetiva compreensão do certamente, violando, assim, o princípio da transparência.<sup>56</sup>

Nota-se, portanto, que em tal caso, o Tribunal de Justiça estabeleceu que, apesar da autoridade contratante não ter cumprido o que fora estabelecido na legislação da União Europeia, confirmou a jurisprudência no sentido de que é possível estabelecer critérios sustentáveis, nomeadamente ambientais e sociais, no âmbito do procedimento licitatório. Assim sendo, esse precedente estabeleceu parâmetros no momento da inclusão de tais critérios: pode-se citar a impossibilidade de se estabelecer único rótulo ambiental (*eco-label*) como exigência em um certame para que não haja enviesamento da licitação. Também é necessário descrever melhor, de maneira clara e precisa, os critérios sustentáveis, com o intuito de proporcionar ao licitante conhecimento acertado quanto à efetivação de tais critérios para o cumprimento dos requisitos licitatórios (Müller-Wrede, 2012, p. 116-117).

Percebe-se, com isso, que os casos selecionados da jurisprudência do Tribunal de Justiça da UE focam na necessidade de que o desenvolvimento sustentável nas compras públicas ocorra de forma que não inviabilize a concorrência e a livre circulação de bens e serviços, princípios inerentes do sistema da União Europeia. Na próxima seção, será verificado de que modo a legislação específica do tema contribui para a sustentabilidade no bloco.

---

<sup>56</sup> Segue trecho do Acórdão: “O princípio da transparência implica que todas as condições e regras do processo de adjudicação sejam formuladas de maneira clara, precisa e unívoca, no anúncio de concurso [edital] ou no caderno de encargos, de forma a, por um lado, permitir a todos os proponentes razoavelmente informados e normalmente diligentes compreender o seu alcance exato e interpretá-las da mesma maneira e, por outro, colocar a entidade adjudicante em condições de verificar efetivamente se as propostas dos proponentes correspondem aos critérios que regem o concurso [licitação] em causa. [...] há que reconhecer que exigências relativas tanto ao respeito dos ‘critérios de sustentabilidade das aquisições e de responsabilidade social das empresas’ como à obrigação de ‘contribui[r] para tornar o mercado do café mais sustentável e para tornar a produção de café ecológica, social e economicamente responsável’ não apresentam um grau de clareza, de precisão e de univocidade tal que qualquer proponente razoavelmente informado e normalmente diligente possa saber de maneira certa e completa quais são os critérios que abrangem essas exigências. Acontece o mesmo, e a fortiori, no que se refere ao pedido dirigido aos proponentes para indicarem na sua proposta ‘[c]omo é que preenche[m]’ os referidos critérios ou ‘como é que [...] contribu[em]’ para os fins destacados pela entidade adjudicante quanto ao contrato e à produção de café, sem lhes dar indicações precisas acerca das informações que eles devem fornecer. Por conseguinte, [...], a província de Noord-Holland estabeleceu uma cláusula que não respeita o dever de transparência previsto [na legislação da União Europeia]” (União Europeia, 2012a, §§109-111).

## 4 CONTRATAÇÕES SUSTENTÁVEIS NA DIRETIVA 2014/24/UE

### 4.1 O instituto da diretiva

O artigo 288 do TFUE estabeleceu cinco instrumentos de ação do bloco, entre eles as diretivas. De acordo com o artigo 288 do TFUE, “A diretiva vincula o Estado-Membro destinatário quanto ao resultado a alcançar, deixando, no entanto, às instâncias nacionais a competência quanto à forma e aos meios” (União Europeia, 2012b). Dessa forma, os Estados Membros podem transpor as diretivas para seus sistemas nacionais, podendo isso ser feito de duas formas: seja reproduzindo as disposições da diretiva mais ou menos textualmente nas suas disposições nacionais (cópia literal), seja reformulando suas disposições para adaptá-las ao sistema jurídico nacional (elaboração) (Robinson, 2020, p. 516-517, tradução livre do inglês).<sup>57</sup>

Desse modo, cabe aos países integrantes do bloco incorporar no direito nacional as normas da UE, visto que as disposições de uma diretiva não substituem automaticamente as do direito nacional. Assim, as diretivas apresentam norte normativo para as legislações nacionais com o intuito de evitar disparidades entre o arcabouço legal de cada membro. Isto é, cada país da UE tem suas disposições legais sobre os temas abordados pelas diretivas, não havendo cópia exata de suas prescrições.<sup>58</sup>

De qualquer forma, as diretivas só conferem diretamente direitos e obrigações aos cidadãos da UE após as autoridades competentes dos Estados Membros as internalizarem no prazo estipulado, denominado prazo de transição (Comissão Europeia, 2017b, p. 107). Entretanto, se os países não adotarem ou adotarem de forma parcial as medidas de tais instrumentos de ação, o Tribunal de Justiça Europeu entende que, sob certas condições, os cidadãos também podem invocar as disposições de uma diretiva e fazer valer os direitos nela previstos, até mesmo perante os tribunais nacionais (Comissão Europeia, 2017b, p. 107). Todavia, de acordo com a Corte, essa invocação somente ocorre em caso de relação jurídica

---

<sup>57</sup> “Broadly speaking, Member States can transpose directives in one of two ways: by reproducing the provisions of the directive more or less word for word in their national measures (copy out), or by reworking the provisions of the directive to adapt them to the national legal system (elaboration).”

<sup>58</sup> O instrumento de ação da União Europeia cuja reprodução deve ser internalizada pelos Estados-Membros na integralidade é o regulamento. De acordo com o artigo 288 do TFUE, “O regulamento tem caráter geral. É obrigatório em todos os seus elementos e diretamente aplicável em todos os Estados-Membros.” (União Europeia, 1958) Nesse sentido, se um regulamento é obrigatório, o Estado-Membro não tem o poder de não o aplicar em sua totalidade ou parcialmente, mesmo que tenha se oposto à sua adoção no curso das negociações intrabloco, ou mesmo que seja contrário aos seus interesses nacionais (Robinson, 2020, p. 516). Assim sendo, de acordo com a Comissão Europeia, “os Estados-Membros, incluindo as suas instituições, tribunais e autoridades, estão diretamente vinculados ao direito da União e devem respeitá-lo da mesma forma que o direito nacional” (Comissão Europeia, 2017b, p. 105).

entre indivíduos e as autoridades estatais (*vertical direct effect*), não podendo ser invocadas pelos indivíduos em suas relações com outros indivíduos (*horizontal direct effect*) (Robinson, 2020, p. 517).

Desse modo, a próxima seção apresenta a análise de que como as diretivas auxiliam na busca do desenvolvimento sustentável na União Europeia.

#### **4.2 Estratégias *soft law* nas contratações sustentáveis**

Ao longo da evolução do arcabouço jurídico das diretivas relacionadas a licitações e contratos administrativos, antes de 2014, não foram esclarecidas todas as questões decorrentes da possível vinculação entre a sustentabilidade e a contratação pública, o que justificou a necessidade de intervenção da Comissão de forma mais incisiva. Para enfrentar esse desafio, ela utilizou mecanismos de *soft law* (ou seja, normas não vinculantes) como estratégia orientadora para os órgãos contratantes adotarem práticas mais sustentáveis (Caranta; Trybus, 2010, p. 27, tradução livre do inglês).<sup>59</sup>

Um dos principais instrumentos de *soft law* implementados pela Comissão foi o “*Buying Green!*” (Compra Verde), guia sobre compras públicas verdes, adotado, em 2004, e revisado em 2016. Essa ferramenta prática tem como objetivo auxiliar as autoridades contratantes na seleção de bens e serviços com menor impacto ambiental (Dragos; Neamtu, 2014, p. 7). Além disso, com base na legislação da UE, o guia oferece orientações úteis para as autoridades contratantes estabelecerem procedimentos que levam em consideração critérios mais sustentáveis. O guia também aborda a incorporação de considerações ambientais em todas as fases do processo de aquisição, fornecendo exemplos reais de autoridades contratantes em diversos Estados Membros do bloco. De forma abrangente, o documento também inclui abordagens específicas de “compras verdes” para diferentes setores, como tecnologia, transportes, materiais de escritório, construção, alimentos e eletricidade (Comissão Europeia, 2016).

Outro importante instrumento de *soft law* é o “*Buying Social!*” (Compra Social), lançado, em 2012, e atualizado em 2021. Esse guia foi concebido para fortalecer a responsabilidade social das autoridades contratantes ao adquirir bens e serviços por meio dos Contratos Públicos

---

<sup>59</sup> “The new legislation has, however, failed to clarify all the issues arising from the possible reference to sustainability considerations in public procurement. Moreover, general procurement rules have to be read in conjunction with a growing number of regulations and directives specifically enrolling procuring entities to the cause of green public procurement. [...] A number of problems are therefore still on the table and are being addressed through soft law interventions by the Commission.”

Socialmente Responsáveis (CPSR), com o intuito de estimular maior inclusão social e contribuir para o desenvolvimento sustentável (Dragos; Neamtu, 2014, p. 8). Segundo a Comissão, tais contratos “não pretendem apenas comprar ao preço mais baixo ou com a melhor relação qualidade/preço, mas almejam também assegurar que a contratação pública obtenha vantagens sociais e evite ou atenuar os impactos sociais negativos durante a execução do contrato” (Comissão Europeia, 2021). Esse guia apresenta também diversas exemplificações práticas que abordam ampla gama de questões sociais, tais como a promoção de igualdade de oportunidades e emprego, a melhoria das condições de trabalho, a inclusão social de grupos vulneráveis, como por exemplo, pessoas com deficiência (Dragos; Neamtu, 2014, p. 8).

Por fim, vale salientar a Comunicação de 2008, intitulada de Contratos Públicos para um Ambiente Melhor, publicada em 16 de julho de 2008, cujo intuito foi promover a integração dos chamados “critérios públicos ecológicos” (CPE) nas compras públicas realizadas pelos Estados membros da UE. Nessa ordem, a Comissão sugeriu à comunidade europeia que estabelecesse definições comuns para os CPE, bem como as ferramentas para a adjudicação de contratos administrativos mais verdes e eficientes. Essa iniciativa deveria ser implementada por meio de estratégias nacionais, por exemplo, mecanismos de financiamento e apoio político do bloco (Comissão Europeia, 2008). Na sequência, a Comissão estabeleceu metas para que os Estados Membros atingissem diferentes níveis de compras públicas ecológicas até o ano de 2010 (Dragos; Neamtu, 2014, p. 7).

Essas guias são documentos de enorme importância para a consolidação da sustentabilidade no âmbito das compras públicas europeias, uma vez que, apesar de não obrigatórias, são meios para a unificação da atuação das Administrações Públicas dos Estados Nacionais e para estabelecer ferramentas e exemplos para o manejo da sustentabilidade no âmbito da execução dos contratos. Esses documentos, por lógica, contribuem para o cumprimento das metas estipuladas na Agenda 2030, e para o documento da OCDE, o *Going Green: best practices for sustainable procurement* (“Tornando-se “verde”: melhores práticas para a contratação sustentável”).

Segue a análise específica da diretiva de compras públicas, a respeito da questão da sustentabilidade.

### **4.3 Compras sustentáveis na Diretiva 2014/24/UE**

A Diretiva 2014/24/UE, apesar de se tratar da matéria de procedimentos licitatórios na União Europeia, não é aplicada de modo indiscriminado no bloco. À luz do seu artigo 1º,

estabelece as regras aplicáveis aos procedimentos de contratação adotados por autoridades adjudicantes relativamente a contratos administrativos, desde que esses certames possuam valor estimado mínimo atingido (*threshold*)<sup>60</sup> (União Europeia, 2014). Além disso, se a licitação for abaixo dos valores especificados, caso a licitação tenha interesse transfronteiriço (*cross border interest*) – isto é, sua matéria envolva interesse de mais de um Estado Membro – as autoridades contratantes ainda estariam obrigadas a respeitar as normas fundamentais do Tratado e o princípio da não discriminação, mesmo que não vinculadas às regras dispostas na diretiva (União Europeia, 2008a, §§20-35).<sup>61</sup>

Em relação ao contexto da Diretiva 2014/24/UE, em 2014, o Parlamento Europeu e o Conselho da União Europeia aprovaram novo conjunto de regulamentos referentes à contratação pública. Esse pacote normativo incluiu essa Diretiva, voltada aos contratos administrativos, a qual substituiu a Diretiva 2004/18/CE, e a Diretiva 2014/25/UE, que trata das contratações celebradas por entidades atuantes nos setores de água, energia, transportes e serviços postais, revogando a Diretiva 2004/17/CE.

As novas diretrizes tiveram de ser adotadas, visto que as anteriores estavam desatualizadas, especialmente, considerando o desenvolvimento econômico, social e político da época e as restrições orçamentárias da UE. A Comissão Europeia sentiu a necessidade de dar novo ímpeto à contratação pública como instrumento de inovação, dado que o objetivo declarado do novo quadro legal seria de simplificar e tornar mais eficientes as regras para a Administração Pública e licitantes, ao mesmo tempo em que se buscava o uso mais vantajoso do dinheiro público (*best value for money*),<sup>62</sup> transparência e competição (Dragos; Neamtu,

---

<sup>60</sup> Conforme o Regulamento Delegado 2021/1952, de 10 de novembro de 2021, que alterou o artigo 4º da Diretiva, os valores de licitações relacionadas às obras públicas deverão ser iguais ou superiores a € 5.382.000,00 (cinco milhões e trezentos e oitenta e dois mil euros). Já para a prestação de serviços, haverá a possibilidade de diferentes valores mínimos: quando o certame for proposto por autoridades governamentais centrais, tal valor deverá ser de €140.000,00 (cento e quarenta mil euros). Todavia, caso se relacione a autoridades adjudicantes subcentrais, o valor mínimo será de €215.000,00 (duzentos e quinze mil euros) (União Europeia, 2021). Ademais, segundo o artigo 4 (d) da Diretiva 2014/24/UE, o valor mínimo será de €750.000,00 (setecentos mil euros) “para os contratos públicos de serviços relativos a serviços sociais e outros serviços específicos enumerados no Anexo XIV.” De acordo com o Artigo 2(2), as autoridades governamentais centrais são as autoridades adjudicantes enunciadas no Anexo I e, na medida em que sejam efetuadas modificações ou emendas a nível nacional, as entidades que lhes sucedam. À luz do Artigo 2(3), as autoridades governamentais subcentrais são as autoridades adjudicantes que não sejam autoridades governamentais centrais (União Europeia, 2014).

<sup>61</sup> Existem outras hipóteses de não aplicação da diretiva, especialmente relacionadas ao objeto do certame e a quem o contrato é destinado. Tais casos estão dispostos nos artigos 7º a 12 da diretiva (União Europeia, 2014). Dado ao fato de que não são relacionados à matéria deste trabalho, não serão mencionados.

<sup>62</sup> *Best value for money* pode ser definido como “combinação mais vantajosa de custo, qualidade e sustentabilidade para atender às necessidades do consumidor” (Reino Unido, 2024).

2014, p. 7, tradução livre do inglês).<sup>63</sup> Sobre a necessidade de modernização da legislação para um viés mais sustentável, bem como a incorporação de entendimentos da Corte Europeia sobre o tema, veja-se o seguinte Considerando (*recital*) 2 da Diretiva 2014/24/UE:

(2) A contratação pública desempenha um papel fundamental na Estratégia Europa 2020, [...] como um dos instrumentos de mercado a utilizar para alcançar um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo, assegurando simultaneamente a utilização mais eficiente dos fundos públicos. Para o efeito, as regras de contratação pública, adotadas nos termos da Diretiva 2004/17/CE do Parlamento Europeu e do Conselho (4) e da Diretiva 2004/18/CE do Parlamento Europeu e do Conselho (5), deverão ser revistas e modernizadas a fim de aumentar a eficiência da despesa pública, em particular facilitando a participação das pequenas e médias empresas (PME) na contratação pública, e de permitir que os adquirentes utilizem melhor os contratos públicos para apoiar objetivos sociais comuns. É igualmente necessário esclarecer noções e conceitos básicos para garantir a segurança jurídica e incorporar alguns aspetos da jurisprudência constante do Tribunal de Justiça da União Europeia neste domínio (União Europeia, 2014).

Nesse sentido, as instituições da União Europeia entenderam que as compras públicas se tornaram instrumento de política pública, uma vez que o disposto nessa diretiva encoraja as autoridades contratantes a implementar políticas ambientais e políticas voltadas ao social e à inovação. Assim, o poder público poderá basear sua decisão no melhor custo do ciclo de vida dos bens ofertados, ao mesmo tempo em que se faz mais para incentivar a integração social. Isso fica claro quando a diretiva faz alusão à proteção ao meio ambiente,<sup>64</sup> à promoção da inovação e do trabalho e à necessidade de integração ou reintegração social e profissional das pessoas com deficiência e pessoas desfavorecidas, tais como desempregados, membros de minorias desfavorecidas ou grupos socialmente marginalizados.<sup>65</sup> Sobre a visão sustentável da diretiva, Garcia da Costa e Pereira de Góes (2016) entendem que:

---

<sup>63</sup> “The new directives had to be adopted since the previous ones were a bit outdated, especially considering the new economic, social, and political developments and current budgetary constraints, and the European Commission felt the need to give a new impetus to public procurement as an instrument of innovation. [...] The declared goal of the new legal framework is to make rules simpler and more efficient for public purchasers and companies while still looking for best value for money, transparency and competition.”

<sup>64</sup> Considerando 47: A investigação e a inovação, nomeadamente aecoinovação e a inovação social, são impulsionadores fundamentais do crescimento futuro e foram colocadas no centro da Estratégia Europa 2020 para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo. As autoridades públicas deverão fazer a melhor utilização estratégica da contratação pública para fomentar a inovação. A aquisição de produtos, obras e serviços inovadores desempenha um papel fundamental na melhoria da eficiência e da qualidade dos serviços públicos dando simultaneamente resposta aos grandes desafios societais. Contribui para a utilização mais rentável dos fundos públicos, bem como para maiores benefícios económicos, ambientais e societais no que respeita ao surgimento de novas ideias, à sua tradução em produtos e serviços inovadores e, conseqüentemente, à promoção de um crescimento económico sustentável. (União Europeia, 2014)

<sup>65</sup> Considerando 36: O emprego e o trabalho contribuem para a inserção na sociedade e são elementos essenciais para garantir a igualdade de oportunidades para todos. Neste contexto, as entidades cujo objetivo principal seja a integração social e profissional podem desempenhar um papel significativo. O mesmo é válido para outras empresas sociais cujo objetivo principal é apoiar a integração ou reintegração social e profissional das pessoas

O caráter humanístico da diretiva é revelado na intenção de se construir um arcabouço contratual de eticidade sustentável e de justiça intergeracional, que privilegie a utilização da contratualização de políticas públicas sociais em regime de compartilhamento de responsabilidades com a própria sociedade para atingir os objetivos sociais comuns de toda a Europa. [...] Dentre as medidas desta linhagem indicadas na diretiva estão a adoção do procedimento concorrencial acompanhado dos princípios da igualdade e da transparência, mediante a indicação prévia dos requisitos mínimos do concurso [licitação], imodificáveis durante as negociações, pois estas têm como objetivo melhorar as propostas de serviços no que tange à qualidade, à quantidade, aos resultados e ao impacto social, associadas a possibilidades de ampliação e redução do programa a ser implementado (Garcia da Costa; Pereira de Góes, 2016, p. 676-677).

É nesse prisma que o Considerando 91<sup>66</sup> rememora que o Artigo 11 do Tratado de Funcionamento da União Europeia (TFUE) e enfatiza a inclusão de requisitos de proteção ambiental na definição e implementação de todas as políticas e atividades do bloco, com destaque para a promoção do desenvolvimento sustentável. Nesse contexto, o propósito da nova diretiva é esclarecer como as entidades contratantes podem contribuir para a preservação do meio ambiente e o estímulo ao desenvolvimento sustentável, ao mesmo tempo em que garantem a obtenção do melhor custo-benefício em seus contratos. Assim, tal diretiva se mostrou grande indutor da sustentabilidade nos contratos administrativos, pois proporcionou “[...] o deslocamento da análise econômico-financeira mais imediata para um olhar em que se considerem os custos ligados ao ciclo de vida de um produto, às externalidades ambientais, além de aspectos sociais e qualitativos” (Fortini; Resende, 2021, p. 159).

Desse modo, passadas as primeiras considerações em relação à Diretiva 2014/24/UE, destaca-se que os parâmetros sustentavelmente qualitativos – tais quais os ambientais e sociais – podem ser verificados em diversos momentos do procedimento de contratação, como na descrição das especificações técnicas, nos critérios de escolha (adjudicação) e nas condições de *performance* do contrato. É esse o entendimento das considerações prévias 37 e 40 da Diretiva de 2014:

---

com deficiência e pessoas desfavorecidas, como desempregados, membros de minorias desfavorecidas ou grupos socialmente marginalizados. Contudo, essas entidades ou empresas podem não estar aptas a obter contratos em condições de concorrência normais. Por conseguinte, é conveniente prever que os Estados Membros possam reservar a participação em processos de adjudicação de contratos ou certos lotes a essas entidades ou empresas ou reservar-lhes a execução dos contratos no âmbito de programas de emprego protegido (União Europeia, 2014).

<sup>66</sup> Considerando 91: Nos termos do artigo 11º do TFUE, as exigências em matéria de proteção do ambiente devem ser integradas na definição e execução das políticas e ações da União, em especial com o objetivo de promover um desenvolvimento sustentável. A presente diretiva esclarece a forma como as autoridades adjudicantes poderão contribuir para a proteção do ambiente e para a promoção do desenvolvimento sustentável, assegurando simultaneamente a obtenção da melhor relação qualidade/preço para os seus contratos (União Europeia, 2014).

(37) Tendo em vista a integração adequada dos requisitos ambientais, sociais e laborais nos procedimentos de contratação pública, é particularmente importante que os Estados-Membros e as autoridades adjudicantes tomem as medidas necessárias para assegurar o cumprimento das obrigações em matéria de direito ambiental, social e laboral aplicáveis no local onde as obras são executadas ou os serviços prestados [...]

(40) O controlo da observância destas disposições ambientais, sociais e laborais deverá ser efetuado nas fases pertinentes do procedimento de contratação, ou seja, ao aplicar os princípios gerais que regem a escolha dos participantes e a adjudicação de contratos, ao aplicar os critérios de exclusão e ao aplicar as disposições relativas às propostas anormalmente baixas. A verificação necessária para este efeito deverá ser conduzida em conformidade com as disposições pertinentes da presente diretiva, e em especial com as disposições aplicáveis aos meios de prova e às declarações sob compromisso de honra (União Europeia, 2014).

Por fim, vale mencionar o artigo 18 (2) da Diretiva, que preceitua os princípios da contratação, estabelece que os Estados Membros têm o dever de assegurar que os vencedores da licitação, ao executarem os contratos administrativos, respeitem as obrigações aplicáveis em matéria ambiental, social e do trabalho, estabelecidas pelo direito da União Europeia, por meio da legislação nacional, por convenções coletivas, ou pelas disposições de direito internacional em matéria ambiental, social e trabalhista constantes do Anexo X.<sup>67</sup> Os princípios gerais são:

#### Artigo 18. Princípios da contratação

1. As autoridades adjudicantes tratam os operadores económicos de acordo com os princípios da igualdade de tratamento e da não-discriminação e atuam de forma transparente e proporcionada. Os concursos [As licitações] não podem ser organizados no intuito de não serem abrangidos pelo âmbito de aplicação da presente diretiva ou de reduzir artificialmente a concorrência. Considera-se que a concorrência foi artificialmente reduzida caso o concurso [licitação] tenha sido organizado no intuito de favorecer ou desfavorecer indevidamente determinados operadores económicos.

2. Os Estados-Membros tomam as medidas necessárias para assegurar que, ao executarem os contratos públicos, os operadores económicos respeitem as obrigações aplicáveis em matéria ambiental, social e laboral estabelecidas pelo direito da União, por legislação nacional, por convenções coletivas ou pelas disposições de direito internacional em matéria ambiental, social e laboral constantes do Anexo X (União Europeia, 2014).

---

<sup>67</sup> O Anexo X enumera as seguintes Convenções: Convenção nº 87 da OIT sobre a liberdade sindical e a proteção do direito sindical; Convenção nº 98 da OIT sobre a aplicação dos princípios do direito de organização e de negociação coletiva; Convenção nº 29 da OIT sobre o trabalho forçado ou obrigatório; Convenção nº 105 da OIT sobre a abolição do trabalho forçado; Convenção nº 138 da OIT sobre a idade mínima de admissão ao emprego; — Convenção nº 111 da OIT sobre a discriminação em matéria de emprego e de profissão; Convenção nº 100 da OIT sobre a igualdade de remuneração de homens e mulheres trabalhadores por trabalho de igual valor; Convenção nº 182 da OIT relativa à interdição das piores formas de trabalho das crianças e à ação imediata com vista à sua eliminação; Convenção de Viena para a proteção da camada de ozono [ozônio] e Protocolo de Montreal relativo às substâncias que empobrecem a camada de ozono [ozônio]; Convenção sobre o controlo dos movimentos transfronteiriços de resíduos perigosos e sua eliminação (Convenção de Basileia); Convenção de Estocolmo sobre poluentes orgânicos persistentes (Convenção POP); — Convenção de Roterdão [Roterdã] sobre o Procedimento de Acordo Prévio com Conhecimento de Causa relativamente a Certos Produtos Químicos e Pesticidas Perigosos no Comércio Internacional (PNUA/FAO) (Convenção PIC), de 10 de setembro de 1998, e seus 3 protocolos regionais. (União Europeia, 2014)

É, portanto, imperativo que todo e qualquer contrato firmado com base na Diretiva de 2014 deva se ater às questões relacionadas aos diversos sentidos do desenvolvimento sustentável: o desenvolvimento social, econômico, ambiental, ético e jurídico-político.

A próxima seção tratará da análise das formas que a Diretiva 2014/24/UE recomenda disposições sustentáveis.

#### 4.3.1 Especificações técnicas (artigo 42 e Anexo VII)

Especificações técnicas, de acordo com a diretiva, estão relacionadas às características exigidas em obra, serviço ou produto e sua cadeia de produção. Assim, essas especificações se relacionam com as qualidades do objeto licitado, e não com as qualidades do licitante (Schebesta, 2014, p. 3). As especificações técnicas são a parte do procedimento licitatório na qual mais considerações de sustentabilidade costumam ser incluídas; elas são encontradas em 66% das licitações sustentáveis até o ano de 2014, conforme pesquisa feita por Dragos e Neamtu (2014, p.12). Conforme o artigo 42(1) da Diretiva (União Europeia, 2014), essas especificações são definidas no ponto 1 do Anexo VII da norma, no qual se verifica a necessidade de inclusão de desempenhos ambientais e climáticos, e a acessibilidade de pessoas com deficiência (PcD), o que demonstra forte apego à visão multidimensional da sustentabilidade. Veja-se:

##### ANEXO VII: DEFINIÇÃO DE DETERMINADAS ESPECIFICAÇÕES TÉCNICAS

Para efeitos da presente diretiva, entende-se por:

“Especificação técnica”: a) No caso dos contratos de empreitada de obras, a totalidade das prescrições técnicas constantes, nomeadamente, dos documentos do concurso [licitação], que definem as características exigidas ao material, produto ou fornecimento e que permitem caracterizá-los de modo a que correspondam à utilização a que a autoridade adjudicante os destina; **essas características incluem os níveis de desempenho ambiental e climático, a conceção que preveja todas as utilizações (incluindo a acessibilidade por parte das pessoas com deficiência)** e a avaliação da conformidade, o desempenho, a segurança ou as dimensões, incluindo os procedimentos relativos à garantia de qualidade, a terminologia, os símbolos, os ensaios e métodos de ensaio, a embalagem, a marcação e a rotulagem, as instruções de utilização, bem como os procedimentos e métodos de produção em qualquer das fases do ciclo de vida dos trabalhos; as características incluem igualmente as regras de conceção e cálculo dos custos, as condições de ensaio, de controlo e de receção das obras, bem como as técnicas ou métodos de construção e todas as outras condições de carácter técnico que a autoridade adjudicante possa exigir, por meio de regulamentação geral ou especial, no que respeita às obras acabadas e aos materiais ou elementos integrantes dessas obras; [...] (União Europeia, 2014, grifos acrescentados).

Nesse sentido, a própria literalidade do artigo 42(1) da diretiva indica a possibilidade de inclusão de especificações técnicas no processo de produção ou a qualquer estágio do ciclo de vida do objeto vinculado às contratações públicas do bloco, desde que estejam ligados ao objeto

do contrato e sejam proporcionais ao seu valor e aos seus objetivos. Desse modo, esse dispositivo, fazendo referência ao Anexo VII, destaca que essas especificações devem levar em conta a acessibilidade de pessoas com deficiência.<sup>68</sup> Sobre a inclusão de considerações em relação aos PcD, tal imperiosidade pode ser encontrada também no Considerando 76, a saber:

(76) Sempre que o objeto dos contratos se destine a ser utilizado por pessoas, quer se trate do público em geral ou do pessoal da autoridade adjudicante, será necessário que as autoridades adjudicantes, ao estabelecerem as especificações técnicas, tenham em conta os critérios de acessibilidade para as pessoas com deficiência, ou de concepção para todos os utilizadores, salvo em casos devidamente justificados (União Europeia, 2014).

Conforme § 3º do art. 42, as especificações técnicas referem-se a uma das seguintes modalidades: (a) em termos de desempenho ou requisitos funcionais, incluindo características sustentáveis, vinculadas ao meio ambiente, desde que sejam suficientemente precisos ou (b) por referência a especificações técnicas e padrões nacionais, da UE e de outros, acompanhados das palavras “ou equivalente”<sup>69</sup> (Schebesta, 2014, p. 3-4).<sup>70</sup>

Desse modo, é aceitável exigir métodos de produção que sejam amplamente disponíveis para os operadores econômicos em toda a União Europeia. Por exemplo, pode-se requerer que

---

<sup>68</sup> Artigo 42. Especificações técnicas. 1. As especificações técnicas definidas no Anexo VII, ponto 1, devem constar dos documentos do concurso [da licitação]. As especificações técnicas definem as características exigidas para as obras, serviços ou fornecimentos. Essas características podem também incluir uma referência ao processo ou método específico de produção ou execução das obras, fornecimentos ou serviços solicitados ou a um processo específico para outra fase do seu ciclo de vida, mesmo que tais fatores não façam parte da sua substância material, desde que estejam ligados ao objeto do contrato e sejam proporcionais ao seu valor e aos seus objetivos. [...] Em relação a todos os contratos cujo objeto se destine a ser utilizado por pessoas singulares, quer seja o público em geral quer o pessoal da autoridade adjudicante, as especificações técnicas devem, salvo em casos devidamente justificados, ser elaboradas de modo a ter em conta os critérios de acessibilidade para as pessoas com deficiência ou de concepção para todos os utilizadores (União Europeia, 2014).

<sup>69</sup> 3. Sem prejuízo das regras técnicas nacionais vinculativas, na medida em que sejam compatíveis com o direito da UE, as especificações técnicas devem ser formuladas, segundo uma das seguintes modalidades: a) Em termos de desempenho ou de requisitos funcionais, que poderão incluir características ambientais, desde que os parâmetros sejam suficientemente precisos para permitir que os proponentes determinem o objeto do contrato e que as autoridades adjudicantes procedam à respetiva adjudicação; b) Por referência a especificações técnicas definidas e, por ordem de preferência, a normas nacionais que transponham normas europeias, a homologações técnicas europeias, a especificações técnicas comuns, a normas internacionais, a outros sistemas técnicos de referência estabelecidos pelos organismos europeus de normalização ou – quando estes não existam – a normas nacionais, a homologações técnicas nacionais ou a especificações técnicas nacionais em matéria de concepção, cálculo e execução das obras e de utilização dos fornecimentos; cada referência deve ser acompanhada da menção “ou equivalente” (União Europeia, 2014).

<sup>70</sup> Sobre a questão da sustentabilidade nas especificações, essa preponderância também pode ser observada no Considerando 74 da Diretiva, que estabelece: (74) As especificações técnicas definidas pelos adquirentes públicos devem permitir a abertura dos contratos públicos à concorrência, bem como a consecução dos objetivos de sustentabilidade. Para o efeito, deverão possibilitar-se a apresentação de propostas que reflitam a diversidade das soluções técnicas, das normas e das especificações técnicas existentes no mercado, incluindo as definidas com base em critérios de desempenho ligados ao ciclo de vida e à sustentabilidade do processo de produção das obras, fornecimentos e serviços (União Europeia, 2014).

a eletricidade seja gerada a partir de fontes renováveis ou que os alimentos sejam produzidos usando métodos orgânicos. No entanto, não seria apropriado fazer menção a processo de produção específico de único fornecedor, ou de fornecedores de apenas um país ou região, a menos que essa referência seja justificada pelas circunstâncias excepcionais do contrato e seja acompanhada das palavras “ou equivalente” (Dragos; Neamtu, 2014, p. 13).

Rememorando o caso Max Havelaar, a Corte Europeia emitiu entendimento claro de que tais especificações técnicas “[...] devem permitir o igual acesso dos proponentes e não ter por efeito criar obstáculos injustificados à abertura dos contratos administrativos à concorrência”, bem como “[...] devem ser suficientemente precisas para permitir a esses proponentes determinar o objeto do contrato e às entidades adjudicante adjudicá-lo” (União Europeia, 2012a, § 62). Conforme o processo C-278/14, julgado pela ECJ, em 16 de abril de 2015, relativo ao litígio entre o Hospital Municipal de Emergência de Alba Iulia (*Spitalul Județean de Urgență Alba Iulia*), da Romênia, contra a empresa SC Enterprise Focused Solutions SRL, a Corte entendeu que a alteração de especificações técnicas, após a publicação do edital de licitação, é vedada, haja vista os princípios da igualdade de tratamento, da não discriminação e da obrigação de transparência (União Europeia, 2015, §§27-29).

Dessa forma, as especificações técnicas são meios para fomentar a sustentabilidade no âmbito das compras públicas, desde que observados algumas balizas: a transparência e a concorrência.

#### 4.3.2 O uso de rótulos ou marcas (art. 43)

Considerando-se o entendimento da ECJ em relação ao uso de rótulos ou marcas sustentáveis no caso Max Havelaar, a Diretiva 2014/24/UE estipulou, em seu artigo 43, a possibilidade de inclusão de rótulos ambientais ou sociais nas especificações técnicas, critérios de adjudicação e nas condições do contrato.<sup>71</sup> É necessário, contudo, observar os seguintes parâmetros:

- a) Os requisitos de rotulagem dizem exclusivamente respeito a critérios associados ao objeto do contrato e que são apropriados para definir as características das obras, fornecimentos ou serviços a que se refere o contrato;

---

<sup>71</sup> Artigo 43. Rótulos. 1. Sempre que pretendam adquirir obras, fornecimentos ou serviços com características específicas do ponto de vista ambiental, social ou outro, as autoridades adjudicantes podem, nas especificações técnicas, nos critérios de adjudicação ou nas condições de execução dos contratos, exigir um rótulo específico para atestar que as obras, fornecimentos ou serviços correspondem às características exigidas [...] (União Europeia, 2014)

- b) Os requisitos de rotulagem baseiam-se em critérios objetivamente verificáveis e não discriminatórios;
- c) Os rótulos são criados através de um procedimento aberto e transparente em que podem participar todas as partes interessadas, nomeadamente organismos governamentais, consumidores, parceiros sociais, fabricantes, distribuidores e organizações não governamentais;
- d) Os rótulos estão acessíveis a todas as partes interessadas;
- e) Os requisitos de rotulagem são definidos por um terceiro sobre o qual o operador económico que solicita o rótulo não possa exercer uma influência decisiva (União Europeia, 2014).

Observa-se que a Diretiva seguiu o entendimento proposto no caso Max Havellar, no sentido da obrigatoriedade de aceitar rótulos equivalentes aos rótulos estipulados em edital, desde que cumpram com os requisitos encontrados no primeiro (o de referência).<sup>72</sup> Isso se dá pelo fato de que a imposição do uso obrigatório de somente um rótulo sustentável poderia ser discriminatória em relação aos potenciais licitantes.<sup>73</sup> Então, em caso de demonstração por parte do licitante da impossibilidade de se obter o rótulo específico indicado pela autoridade contratante, ou rótulo equivalente, por motivos alheios à sua vontade, a diretiva possibilita a apresentação de dossiê técnico, fornecido pelo fabricante, provando que a proposta cumpre com os requisitos do rótulo (União Europeia, 2014).

O rótulo sustentável é atualmente regulado pelo Regulamento 2010/66/CE (União Europeia, 2009c). Trata-se de programa voluntário com o propósito de promover produtos que demonstrem alto desempenho ambiental. Essa regulamentação amplia a utilização de rótulo ambientais e sociais e visa estimular o desempenho sustentável da sociedade (Dragos; Neamtu, 2014, p. 22).

#### 4.3.3 Critérios de seleção qualitativa (artigos 20, 57 e 62)

Os critérios de seleção qualitativa se concentram nas características de possíveis parceiros do contrato administrativo (Schebesta, 2014, p. 4). Apesar de o princípio de não discriminação, geralmente, proibir qualquer tipo de protecionismo no procedimento licitatório, a Diretiva 2014/24/UE estabelece algumas exceções a essa regra. Por exemplo, à luz do artigo

---

<sup>72</sup> Artigo 43. Rótulos. [...] As autoridades adjudicantes que exijam um determinado rótulo devem aceitar todos os rótulos que confirmem que as obras, fornecimentos ou serviços obedecem a requisitos de rotulagem equivalentes. (União Europeia, 2014)

<sup>73</sup> Em segundo lugar, as precisões aduzidas posteriormente nos pontos 11 e 12 da nota de informação, segundo as quais a remissão para os rótulos EKO e MAX HAVELAAR no quadro dessa exigência e desse desejo visava também rótulos equivalentes, isto é, baseados em critérios de concessão idênticos ou comparáveis, não podem ser tomadas em consideração com fundamento [nas normas comunitárias] [...] A esse propósito, tanto o princípio da igualdade de tratamento como o dever de transparência que dele decorre exigem que o objeto e os critérios de adjudicação dos contratos públicos sejam claramente determinados desde o início do processo da sua adjudicação (União Europeia, 2012, §§54-56).

20 da Diretiva, existe a possibilidade de se reservar o direito de participar no procedimento licitatório para empresas que empregam trabalhadores com deficiência ou em situação de desvantagem (Dragos; Neamtu, 2014, p. 16). Veja-se:

Artigo 20. Contratos reservados. Os Estados-Membros podem reservar o direito a participar em procedimentos de contratação pública a entidades e a operadores económicos cujo objetivo principal seja a integração social e profissional de pessoas com deficiência ou desfavorecidas, ou reservar a execução desses contratos para o âmbito de programas de emprego protegido, desde que pelo menos 30 % dos empregados dessas entidades, operadores económicos e programas sejam trabalhadores com deficiência ou desfavorecidos (União Europeia, 2014).

Nesse sentido, no âmbito do artigo 57, os critérios de exclusão podem ser empregados com o propósito de avançar na busca da sustentabilidade social. De acordo com o artigo, a autoridade contratante é obrigada a excluir determinados licitantes de participar do procedimento em caso de prática dos crimes de participação em organização criminosa, corrupção, fraude, terrorismo ou financiamento deste, lavagem de dinheiro, exploração do trabalho infantil ou tráfico de seres humanos e do não pagamento de impostos ou contribuições para a segurança social – independentemente de essa situação ter sido julgada por decisão judicial ou administrativa.<sup>74</sup>

Tal exclusão obrigatória somente poderá ocorrer quando comprovada mediante a verificação da documentação oficial do interessado<sup>75</sup> ou por meio de condenação transitada em julgado (União Europeia, 2014). Contudo, conforme entendimento de Van Garsse e De Mars (2016), as autoridades contratantes têm a discricionariedade de determinar a exclusão facultativa de tais licitantes, em caso de decisão ainda passível de recurso. Nesse sentido, afirmam:

A Diretiva de 2014, em vez disso, indica que, quando uma decisão administrativa ou judicial final e vinculativa tiver determinado uma falha no pagamento de impostos e contribuições sociais, a exclusão será obrigatória. A discricionariedade para excluir com base em violações dessas obrigações é mantida na Diretiva de 2014, mas agora só pode ser aplicada quando não houver tal decisão final e vinculativa (Van Garsse; De Mars, 2016, p. 124, tradução livre do inglês).<sup>76</sup>

<sup>74</sup> Pelo fato de diversos países da Europa contarem com tribunal administrativo próprio para julgar as causas atinentes ao direito público (tal qual existe a justiça trabalhista no Brasil), o sentido de decisão administrativa dada na diretiva não tem o mesmo sentido encontrado no sistema jurídico brasileiro. Em outras palavras, para a União Europeia, a exclusão de determinado licitante poderá ocorrer caso haja decisão judicial em “justiça comum” ou na “justiça administrativa” – e não nos procedimentos administrativos julgados por entes da Administração.

<sup>75</sup> O procedimento para a verificação de tais documentos pode ser verificado nos artigos 59, 60 e 61 da diretiva. Haja vista que tal assunto não está vinculado ao presente trabalho, não será analisado a fundo.

<sup>76</sup> “The 2014 Directive instead indicates that where a final, binding administrative or judicial decision has determined a failure to pay taxes and social contributions, exclusion is now mandatory. The discretion to exclude

Segundo esses autores, a medida de exclusão obrigatória deve ser tomada a qualquer momento durante o processo, caso identificado que o licitante está em uma das situações de exclusão, seja antes ou durante o procedimento. Eles argumentam que a Diretiva foi omissa quanto a especificar o local onde essa condenação por sentença final possa ter ocorrido: vários Estados Membros não consideram sentenças de fora da União Europeia como pertinentes, enquanto países como Alemanha, Áustria e Reino Unido excluem licitantes que foram condenados fora da UE (Van Garsse; De Mars, 2016, p. 123).<sup>77</sup>

Sobre a penalidade de expulsão relacionada ao não pagamento de impostos e contribuições sociais, a diretiva entende que essa sanção não tem determinação estanque e absoluta, em razão de duas situações: o art. 57(2) esclarece que, caso as contribuições e impostos tenham sido quitados ou um acordo para regularizar essas pendências tenha sido estabelecido com a autoridade nacional pertinente, a exclusão não é mais uma opção; e o art. 57(3) também enfatiza que a exclusão com base em falhas no pagamento de impostos e contribuições sociais não pode ser aplicada se isso resultar em medida desproporcional (União Europeia, 2014).<sup>78</sup>

Considerando-se a meta do desenvolvimento sustentável, mesmo que haja a comprovação das condutas acima elencadas, a diretiva estipula a possibilidade de não excluir determinado licitante, em razões de interesse público, como a saúde e a proteção do meio ambiente. Esse é o entendimento do art. 57(3), cuja literalidade é a seguinte: “[...] 3. Os Estados-Membros podem prever uma derrogação à exclusão obrigatória prevista nos números 1 e 2, a título excepcional, por razões imperiosas de interesse público, como a saúde pública ou a proteção do ambiente” (União Europeia, 2014). Acrescenta-se que esse é o entendimento do Considerando 100 da diretiva:

---

*on grounds of violations of these obligations is retained in the 2014 Directive, but can now only apply where there is no such final, binding decision.”*

<sup>77</sup> No mesmo sentido, entende Priess (2014), que a proposta é omissa na questão de esclarecer se as condenações por sentenças finais devem ocorrer na União Europeia ou se tais sentenças também podem ocorrer fora da UE. [...] Os Estados Membros adotaram abordagens diferentes a esse respeito. Por exemplo, as leis no Reino Unido consideram apenas como relevantes as sentenças proferidas na UE, Islândia, Liechtenstein e Noruega. A Itália também não considera relevante qualquer julgamento proferido fora da UE. Por outro lado, a Alemanha e a Áustria excluem licitantes condenados fora de seus países ou fora da UE. Como essas abordagens diferentes têm efeitos significativos na concorrência disponível no mercado de compras públicas, a proposta perdeu a oportunidade de melhorar a harmonização nesse aspecto (Priess, 2014, p. 112).

<sup>78</sup> Nesse sentido, a doutrina cita momentos em que o débito é de pequeno valor e ocorre a falta de informação completa sobre o montante devido, antes do prazo estabelecido no procedimento licitatório (Van Garsse; De Mars, 2016, p. 124).

(100) Não deverão ser adjudicados contratos públicos a operadores económicos que tenham participado numa organização criminosa ou sido condenados por corrupção, fraudes lesivas dos interesses financeiros da União, infrações terroristas, branqueamento de capitais ou financiamento do terrorismo. O não pagamento de impostos ou de contribuições para a segurança social deverá conduzir à exclusão obrigatória a nível da União. Todavia, os Estados-Membros deverão ter a possibilidade de prever uma derrogação a essas exclusões obrigatórias em situações excepcionais [excepcionais] em que razões imperativas de interesse geral tornem indispensável a adjudicação de um contrato. Pode ser esse o caso, por exemplo, se determinadas vacinas ou equipamento de emergência só puderem ser obtidos junto de um operador económico ao qual se aplica um dos motivos de exclusão obrigatória (União Europeia, 2014).

Nessa medida, o art. 57(4) da diretiva estabelece hipóteses de exclusão facultativa por parte da autoridade contratante, entre as quais indica o descumprimento, por qualquer meio adequado, das leis ambientais, sociais e trabalhistas.<sup>79</sup> O Considerando 101, por sua vez, é claro sobre essa necessidade de se vincular a exclusão de licitantes com a violação de normas relacionadas ao desenvolvimento sustentável, desde que feitas com os meios adequados, de maneira proporcional e transparente. Veja-se:

(101) As autoridades adjudicantes deverão, além disso, poder excluir os operadores económicos que se tenham revelado pouco fiáveis, por exemplo na sequência de infrações de obrigações ambientais ou sociais, incluindo as regras em matéria de acessibilidade de pessoas com deficiência ou outras formas de falta profissional grave, como a violação das regras da concorrência ou dos direitos de propriedade intelectual. Deverá ser especificado que uma falta profissional grave pode pôr em causa a idoneidade de um operador económico, desqualificando-o para efeitos de adjudicação de um contrato público, mesmo que tenha a capacidade técnica e económica necessária para executar o contrato. [...] Ao aplicar motivos facultativos de exclusão, deverá prestar-se especial atenção ao princípio da proporcionalidade. Só em circunstâncias excepcionais poderão as pequenas irregularidades conduzir à exclusão de um operador económico. No entanto, a reincidência em pequenas irregularidades pode levantar dúvidas quanto à fiabilidade de um operador económico que poderão justificar a sua exclusão (União Europeia, 2014).

Nesse sentido, a diretiva não especifica o que são considerados “meios adequados”, o que faz com que cada autoridade contratante precise decidir, individualmente, se as evidências disponíveis são suficientes para serem consideradas. Como mencionado acima, tais decisões devem estar vinculadas ao princípio de proporcionalidade, isto é, o processo decisório da entidade contratante deve ser transparente e razoável (Van Garsse; De Mars, 2016, p. 128).

Além disso, parte da doutrina entende que a hipótese de exclusão por descumprimento de normas relacionadas a questões sociais e ambientais é redundante, visto que as razões de exclusão, como aquelas ligadas à falta profissional grave, descrita no art. 57(4)(c), teriam

---

<sup>79</sup> Artigo 57(4)(a) corroborado com o Artigo 18(2) da Diretiva 24/2014/UE (União Europeia, 2014).

abrangido o comportamento em questão.<sup>80</sup> Entretanto, isso ressaltaria a importância que as instituições do bloco dão para a vinculação das compras públicas ao desenvolvimento sustentável (Van Garsse; De Mars, 2016, p. 128).

Nessa linha, à luz do art. 62 da Diretiva,<sup>81</sup> outra maneira de definir a qualidade desejada do licitante é por meio do uso de critérios de seleção no sentido restrito, que exigem, por exemplo, a conformidade com padrões de garantia de qualidade e normas de gestão ambiental como a série ISO 14.000 ou o Esquema de Gestão e Auditoria Ambiental (EMAS) (União Europeia, 2014). Para tanto, as autoridades contratantes devem fazer referência ao EMAS ou a outras certificações relevantes, desde que tal certificação solicitada esteja vinculada ao objeto do contrato. Outros usos de critérios de adequação são possíveis, por exemplo, a experiência prévia em contratos sustentáveis pode ser usada como indicador de competência profissional (Schebesta, 2014, p. 4).

Por fim, apesar de não tornar seu uso obrigatório, a Diretiva 2014/24/EU estabelece regras mais específicas sobre o funcionamento e as formas de operação das centrais de compra, até mesmo mencionando a possibilidade de utilização entre os países membros da União Europeia. O objetivo é harmonizar conceitos e práticas, especialmente porque as centrais de compra já são amplamente usadas em alguns dos países membros (Fortini; Pires, 2019).

As centrais de contratação são reconhecidas como ferramentas eficazes para alcançar os objetivos mencionados. Elas podem atuar como atacadistas, adquirindo produtos em

---

<sup>80</sup> De acordo com a doutrina, a jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia definiu “falta profissional grave” como “todos os atos ilícitos que têm impacto na credibilidade profissional do licitante”. Dessa forma, essa definição abrangeria todas as violações das leis ambientais, sociais e trabalhistas, bem como distorções durante os procedimentos de aquisição, pois ambos teriam impacto negativo na credibilidade do licitante em questão (Cf. Van Garsse; De Mars, 2016, p. 128; Priess, 2014, p. 118).

<sup>81</sup> Artigo 62.º Normas de garantia de qualidade e normas de gestão ambiental. 1. Caso exijam a apresentação de certificados emitidos por organismos independentes que atestem que o operador económico satisfaz determinadas normas de garantia de qualidade, nomeadamente de acessibilidade para pessoas com deficiência, as autoridades adjudicantes devem remeter para sistemas de garantia de qualidade baseados em séries de normas europeias pertinentes e certificados por organismos acreditados. As autoridades adjudicantes devem reconhecer os certificados equivalentes de organismos estabelecidos noutros Estados-Membros. Devem igualmente aceitar outras provas de medidas de garantia da qualidade equivalentes caso o operador económico em causa não tenha qualquer possibilidade de obter esses certificados dentro dos prazos estabelecidos por razões que não lhe são imputáveis, desde que o operador económico prove que as medidas de garantia de qualidade propostas obedecem às normas de garantia de qualidade exigidas. 2. Caso as autoridades adjudicantes exijam a apresentação de certificados emitidos por organismos independentes que atestem que o operador económico respeita determinados sistemas ou normas de gestão ambiental, devem reportar-se ao sistema de ecogestão e auditoria da União (EMAS), a outros sistemas de gestão ambiental reconhecidos em conformidade com o artigo 45.º do Regulamento (CE) n.º 1221/2009 ou a outras normas de gestão ambiental baseadas em normas europeias ou internacionais pertinentes de organismos acreditados. As autoridades adjudicantes devem reconhecer os certificados equivalentes de organismos estabelecidos noutros Estados-Membros. Se o operador económico não tiver comprovadamente acesso aos referidos certificados nem possibilidade de os obter dentro dos prazos estabelecidos, por razões que não lhe sejam imputáveis, a autoridade adjudicante deve aceitar outros meios de prova de medidas de gestão ambiental, desde que o operador económico prove que essas medidas são equivalentes às exigidas no âmbito do sistema de gestão ambiental aplicável ou que são normalizadas. [...] (União Europeia, 2014).

quantidades maiores do que sua própria demanda e distribuindo para outros interessados, ou como intermediários, conduzindo os procedimentos de licitação que resultam em contratos com terceiros. Isso reduz a quantidade de procedimentos necessários e visa alcançar economias de escala, incluindo no pacote a redução dos preços e dos custos das transações (Fortini; Pires, 2019).<sup>82</sup>

#### 4.3.4. Adjudicação do contrato (art. 67 e 68)

Os critérios de adjudicação são identificados pelo fato de serem empregados em fase específica do procedimento licitatório. Eles estabelecem diretrizes e sua importância relativa para classificar as propostas apresentadas. Dessa forma, segundo Schebesta (2014, p. 4), esses critérios focam na proposta submetida por licitante e refletem as preferências da autoridade contratante.

Observa-se o art. 67 da Diretiva em questão, relacionado aos critérios de adjudicação, sobretudo, o critério da proposta economicamente mais vantajosa, na qual se estabelece a possibilidade de inclusão de fatores externos à licitação, não necessariamente economicamente mensuráveis, com o propósito de englobar, por exemplo, questões ambientais e sociais no certame. Depois disso, o art. 68 também será examinado, em função de estar vinculado ao cálculo do ciclo de vida do objeto, em que há análise pecuniária das externalidades que envolvem o bem ou serviço licitado, tais como a aquisição da matéria-prima, a produção, o transporte e manutenção (Dragos; Neamtu, 2014, p. 17-18). Em virtude desse afinamento necessário à abordagem em pauta, as questões relacionadas aos procedimentos internos, técnicas e instrumentos de compras não serão analisadas.

Assim sendo, como visto na seção 3.3, a jurisprudência da Corte Europeia foi essencial para a consolidação da vinculação do desenvolvimento sustentável ao processo de compras. Isso se deu em decorrência da criação de instrumento que busca promover sustentabilidade no âmbito das licitações, priorizando de forma mais eficaz qualidade, preocupações ambientais, aspectos sociais e inovação, ao mesmo tempo que considera o preço e os custos ao longo do

---

<sup>82</sup> Nesse sentido, pode-se citar o Considerando 59: “Os mercados dos contratos públicos da União têm vindo a registar uma forte tendência para a agregação da procura pelos adquirentes públicos, a fim de obter economias de escala, incluindo a redução dos preços e dos custos das transações, e de melhorar e profissionalizar a gestão dos contratos públicos. É possível cumprir este objetivo concentrando as aquisições em função do número de autoridades adjudicantes envolvidas ou do volume e valor dos contratos ao longo do tempo. Contudo, a agregação e a centralização das aquisições deverão ser atentamente acompanhadas para evitar a concentração excessiva do poder de compra e situações de conluio e para preservar a transparência e a concorrência, bem como as oportunidades de acesso ao mercado para as PME” (União Europeia, 2014).

ciclo de vida do que está sendo adquirido. O critério, dessa forma, contribui para o fim da supremacia do menor valor, visto que a perspectiva *Best Value for Money* valoriza a qualidade e a sustentabilidade do certame como pontos centrais (Faustino, 2014, p. 125). Essa perspectiva pode ser entendida como maximização da qualidade do objeto desejado, fazendo com que a proposta seja julgada por aspectos multidimensionais, tornando o preço apenas um deles. (Oliveira, 2022c, p. 431).

Em relação a esse critério, cuja nomenclatura é critério da proposta economicamente mais vantajosa (*Most Economically Advantageous Tender* – MEAT), é o método de adjudicação encontrado no direito licitatório da União Europeia, que se refere à possibilidade de utilização de outros parâmetros, além do menor preço, que incluam aspectos qualitativos — tanto ambientais, quanto sociais — para se determinar o vencedor em certame licitatório (União Europeia, 2014; Bovis, 2007, p. 79). É nesse sentido que Bovis (2007) entende que este critério “[...] possibilitou à Corte Europeia a oportunidade de equilibrar as considerações econômicas dos procedimentos licitatórios com políticas públicas” (Bovis, 2007, p. 274, tradução livre do inglês).<sup>83</sup>

Assim, à luz dos dados disponibilizados por Sapir, Schraepen e Tagliapietra (2022), o uso do MEAT se mostrou importantíssimo para a promoção do desenvolvimento sustentável na União Europeia, pois é utilizado em aproximadamente 40% de todas as compras públicas do bloco durante os anos de 2017 a 2020 (Sapir; Schraepen; Tagliapietra, 2022).<sup>84</sup> É, portanto, necessário o estudo desse critério, uma vez que se encontra presente nas compras do bloco.

Conforme art. 67 (2) da Diretiva, a proposta deve obrigatoriamente ser identificada com base no preço (ou custo) e poderá também incluir a melhor relação qualidade / preço, que deve ser avaliada com base em critérios que incluam aspectos qualitativos, tanto ambientais quanto sociais, sempre ligados ao objeto do contrato. Esses critérios podem compreender – de maneira não exaustiva – a qualidade, características estéticas e funcionais, acessibilidade e características entendidas como sociais, ambientais e inovadoras (União Europeia, 2014). Em outras palavras, caberá somente à autoridade contratante definir quais serão os critérios a serem utilizados, não havendo exemplos estanques a serem seguidos (Bovis, 2005).

Nessa direção, o preço (ou custo) é elemento essencial do critério MEAT, enquanto a proporção preço-qualidade é opcional. Isso implica que tal critério pode incluir apenas um

---

<sup>83</sup> “[...] *The most economically advantageous offer as an award criterion has provided the Court with the opportunity to balance the economic considerations of public procurement with policy choices.*”

<sup>84</sup> Nota-se que o uso do critério é variado entre os Estados Membros do bloco. Por exemplo, Croácia, França e Países Baixos fazem o uso mais frequente do princípio MEAT; enquanto Eslováquia, Lituânia e Romênia utilizam o critério de menor preço em mais de 90% dos procedimentos (Sapir; Schraepen; Tagliapietra, 2022).

elemento: preço (ou custo); enquanto a melhor proporção preço-qualidade não poderá ser usada, sem indicar também o preço (ou custo) (Faustino, 2014, p. 125). O entendimento pode ser verificado no Considerando 90 da Diretiva, em que estabelece que, embora a proporção preço-qualidade deva sempre considerar o elemento de preço ou custo, a avaliação do critério MEAT também pode ser feita com base apenas no preço ou na relação custo-benefício. Segue, assim:

(90) [...] Convém estabelecer expressamente que a proposta economicamente mais vantajosa deverá ser avaliada com base na melhor relação qualidade/preço, que deverá sempre incluir um elemento de preço ou de custo. Deverá igualmente ser especificado que essa avaliação da proposta economicamente mais vantajosa também poderá ser efetuada apenas com base no preço ou na eficácia em termos de custos. Além disso, convém recordar que as autoridades adjudicantes poderão definir normas de qualidade adequadas através das especificações técnicas ou das condições de execução dos contratos. A fim de incentivar uma maior orientação da contratação pública para a qualidade, os Estados-Membros deverão ser autorizados a proibir ou restringir a utilização exclusiva do preço ou do custo para avaliar a proposta economicamente mais vantajosa, quando o considerarem adequado. [...] (União Europeia, 2014).

Insta salientar que, conforme art. 67(5) da Diretiva, haverá ponderação relativa entre o preço de cada proposta e os critérios sociais e / ou ambientais estipulados no edital da licitação. Dessa maneira, o critério da proposta economicamente mais vantajosa trabalha com a média ponderada entre o menor valor da proposta e os critérios sustentáveis, dando importância equânime, em meio aos critérios de adjudicação, entre o menor valor e a sustentabilidade. Veja-se a descrição de trecho do artigo:

1. a ponderação relativa que atribui a cada um dos critérios escolhidos para determinar a proposta economicamente mais vantajosa, exceto se esta for identificada apenas com base no preço. Essas ponderações podem ser expressas na forma de um intervalo, com uma variação máxima adequada. Sempre que a ponderação não seja possível por razões objetivas, a autoridade adjudicante indica os critérios por ordem decrescente de importância (União Europeia, 2014).

Nessa linha, conforme foi visto no caso *Beentjes* (União Europeia, 1988, §19), o Tribunal de Justiça da União Europeia tem o entendimento de que as autoridades contratantes podem usar o MEAT, desde que os critérios escolhidos estejam mencionados, em ordem hierárquica ou sequencial decrescente, no edital ou nos documentos contratuais, a fim de permitir que os licitantes e partes interessadas compreendam claramente a ponderação relativa dos fatores que não se relacionam com o preço durante o processo de avaliação (Bovis, 2007, p. 274). De acordo com o art. 67(2)(a), diversos critérios podem ser utilizados pelas autoridades contratantes, entre eles, as questões relacionadas à qualidade, incluindo questões técnicas,

características estéticas e funcionais, de acessibilidade, *design* inclusivo para todos os usuários, e o uso de características sociais, ambientais e inovadoras (Dragos; Neamtu, 2014, p. 13).

Os Considerandos 98 e 99 da Diretiva citam, por exemplo, medidas de promoção da igualdade entre mulheres e homens no trabalho, proteção do ambiente ou do bem-estar animal, a proteção da saúde do pessoal envolvido no processo de produção e o fomento da inserção social das pessoas desfavorecidas ou de grupos vulneráveis (Faustino, 2014, p. 129).

Essas considerações, como visto na Seção 3.3, são positivamente dos entendimentos da Corte Europeia, como exemplo, os casos *Beentjes*, *Nord-Pas-de-Calais*, *Concordia Bus Finland*, *EVN AG* e *Max-Havelaar*, nos quais se tornou claro que as licitações podem funcionar enquanto política pública, estabelecendo critérios vinculados à sustentabilidade, além do menor valor, desde que vinculados ao objeto do contrato (União Europeia, 2002, § 55).

Assim, conforme art. 67(2)(b) da Diretiva 2014/24/UE, a organização, qualificação e experiência da equipe designada para realizar o contrato também podem ser consideradas como critérios de adjudicação. Isso se aplica quando a competência da referida equipe tenha impacto significativo no nível de desempenho do contrato (Faustino, 2014, p. 129). Por sua vez, o art. 67(2)(c) prossegue no sentido de que o serviço e a assistência técnica pós-venda, como condições e processos de entrega, tais como a data, e processos e prazo de execução, também podem ser utilizados como critérios de adjudicação.

Conforme abordado no caso *Max Havelaar* (União Europeia, 2012a, §§85-92), a negociação e suas condições podem ser incluídas como possível critério de adjudicação, especificamente no que concerne ao comércio justo, haja vista seu aspecto social ligado à condição relacionada ao desempenho do contrato (Faustino, 2014, p. 129). O Considerando (97) mantém essa jurisprudência, esclarecendo que os critérios de adjudicação também podem abranger aspectos de

[...] fornecimento ou a utilização de produtos do comércio justo no decurso da execução do contrato a adjudicar. Os critérios e condições referentes à negociação e respectivas condições podem, por exemplo, remeter para o facto de o produto em causa ter origem no comércio justo, incluindo o requisito de se pagar aos produtores um preço mínimo e mais elevado (União Europeia, 2014).

Por fim, insta lembrar que os critérios de adjudicação não possibilitam à autoridade contratante determinar de maneira ilimitada os critérios de adjudicação do certame, e não publicar seus parâmetros de maneira objetiva e uniforme a todos os interessados, haja vista os princípios da competição, da transparência, da não discriminação e da livre circulação de

serviços, conforme posicionamento reiterado da Corte Europeia (União Europeia, 1988, §26; União Europeia, 2000, §51; União Europeia, 2002, §§61-64) e a literalidade do art. 67(4):

Os critérios de adjudicação não podem ter por efeito conferir à autoridade adjudicante uma liberdade de escolha ilimitada. Devem assegurar a possibilidade de concorrência efetiva e ser acompanhados de especificações que permitam verificar efetivamente a informação fornecida pelos proponentes, a fim de avaliar até que ponto estes cumprem os critérios de adjudicação. Em caso de dúvida, as autoridades adjudicantes verificam de facto a exatidão das informações e provas fornecidas pelos proponentes (União Europeia, 2014).

Em relação ao cálculo do ciclo de vida do objeto (*Life-Cycle Costing* – LCC), qualquer método de análise de custo-benefício deve levar em conta os custos internos e / ou externos associados a trabalho, fornecimento ou serviço específico. Isso incluiria fatores que não são diretamente relacionados ao preço, mas que, provavelmente, teriam impacto econômico no valor global do objeto a ser contratado, considerando o ponto de vista da autoridade contratante ou das pessoas que se beneficiarão dele. Aliás, para se aplicar a abordagem de custo-benefício, é necessário que todos os elementos possam ser quantificados em termos pecuniários (Faustino, 2014, p. 127).

Nesse sentido, o art. 68 da Diretiva estabelece a análise de custo do ciclo de vida como exemplo de abordagem de custo-benefício – cujo conceito pode ser encontrado no Considerando 96, no qual se observa a menção da sustentabilidade ambiental. Em sua literalidade:

(96) [...] O conceito de cálculo dos custos do ciclo de vida inclui todos os custos ao longo do ciclo de vida das obras, fornecimentos ou serviços. Tal implica tanto os custos internos, por exemplo os que dizem respeito à investigação a efetuar, ao desenvolvimento, à produção, ao transporte, à utilização, à manutenção e à eliminação no fim de vida, como os custos imputáveis a externalidades ambientais, como a poluição causada pela extração de matérias-primas utilizadas no produto ou causada pelo próprio produto ou pelo seu fabrico, desde que possam ser quantificados monetariamente e controlados (União Europeia, 2014).

O Considerando 97, por sua vez, estabelece que o ciclo de vida envolve desde a obtenção das matérias-primas para a fabricação do produto, até a etapa de seu descarte, abrangendo elementos ligados ao processo de produção, fornecimento ou negociação e as respectivas condições do objeto (União Europeia, 2014).

Em relação aos exemplos dessa medição, o Considerando 97 estabelece alguns exemplos, sobretudo a fabricação de produtos comprados que não envolvem produtos químicos e tóxicos, ou que os serviços adquiridos são prestados utilizando máquinas eficientes em termos

energéticos (União Europeia, 2014) Desse modo, a inclusão deste método nas licitações obriga a autoridade contratante em analisá-las para além do menor valor, haja vista a necessidade de análise das externalidades que compõe tal compra. Nesse sentido, Dragos e Neamtu (2014) apontam que:

Com base na suposição de que o preço de compra por si só não reflete os ganhos financeiros e não financeiros oferecidos por ativos ambiental e socialmente preferíveis à medida que se acumulam durante suas fases de operação e uso, o Custo do Ciclo de Vida (LCC) é uma ferramenta que avalia os custos de um ativo ao longo de todo o seu ciclo de vida. No contexto das aquisições públicas sustentáveis (SPP), o uso do LCC é um elemento muito importante no esforço para mudar o paradigma das compras públicas além do confinamento de usar apenas o preço de compra de um bem ou serviço. (Dragos; Neamtu, 2014, p. 18, tradução livre do inglês).<sup>85</sup>

O art. 68(1) dessa diretiva estabelece alguns exemplos relacionados a custos externos e internos, vinculados ao ciclo de vida do objeto, relacionados à aquisição, manutenção e questões acerca do meio ambiente, sobretudo o consumo de energia e de outros recursos, recolhimento, reciclagem, emissões de gases poluentes e custos de atenuação das alterações climáticas (União Europeia, 2014).

Nessa perspectiva, essas externalidades ambientais, de acordo com a norma, deverão ser determinadas em seu valor pecuniário, não podendo, dessa forma, serem descritas de maneira genérica.<sup>86</sup> (União Europeia, 2014). O método utilizado para calcular os custos associados às questões ambientais indiretas deve ser fundamentado em critérios objetivos, para que não cause impactos na concorrência. Essa metodologia deve ser acessível a todas as partes interessadas, e os dados devem ter ampla publicidade (Dragos; Neamtu, 2014, p. 17).

A Diretiva 2014/24/UE estabelece a análise do custo de ciclo de vida como peça central nas compras públicas sustentáveis, detalhando suas características e encorajando as autoridades contratantes a adotá-lo. A avaliação do custo ao longo do ciclo de vida ainda é opcional, mas,

---

<sup>85</sup> “Based on the assumption that the purchase price alone does not reflect the financial and non-financial gains that are offered by environmentally and socially preferable assets as they accumulate during their operations and use stages, LCC is a tool which evaluates the costs of an asset throughout its life-cycle. In the context of sustainable public procurement (SPP), the use of LCC is a very important element in the effort to shift the paradigm of public procurement beyond the confinement of using solely the purchase price of a good or service.”

<sup>86</sup> Artigo 68. Cálculo dos custos do ciclo de vida 1. O cálculo dos custos do ciclo de vida abrange partes ou a totalidade dos custos relevantes a seguir indicados ao longo do ciclo de vida de um produto, serviço ou obra: a) Custos suportados pela autoridade adjudicante ou outros utilizadores, nomeadamente: i) custos relacionados com a aquisição, ii) custos de utilização, tais como consumo de energia e de outros recursos, iii) custos de manutenção, iv) custos de fim de vida, tais como custos de recolha [recolhimento] e reciclagem. b) Custos imputados a externalidades ambientais ligadas ao produto, serviço ou obra durante o seu ciclo de vida, desde que seja possível determinar e confirmar o seu valor monetário; estes custos podem incluir o custo das emissões de gases com efeito de estufa e de outras emissões poluentes, assim como outros custos de atenuação das alterações climáticas.

segundo o art. 68(3), se houver metodologia comum de todo o bloco, a sua avaliação torna-se obrigatória (União Europeia, 2014).

#### 4.3.5 Condições de execução dos contratos (artigos 70)

As condições de execução do contrato são requisitos específicos relacionados ao cumprimento de cláusulas contratuais e são considerados pertinentes somente após o fim do processo licitatório. Dessa forma, as condições não podem ser confundidas com as especificações técnicas, critérios de seleção ou adjudicação e não podem interferir no resultado do procedimento de aquisição, como observa Schebesta (2014, p. 5). Todavia, devem ser indicadas no momento da publicação do edital e estar nele expressos.<sup>87</sup> Assim, o artigo 70 da Diretiva estabelece que as condições de execução podem incluir requisitos sociais e ambientais.<sup>88</sup>

Essas condições especiais podem desempenhar papel crucial ao destacar os compromissos ambientais ou sociais feitos pelos licitantes e ao estabelecer medidas adequadas em caso de violação. Dessa forma, de maneira prática, podem estar associadas a pagamentos de bonificações que visem oferecer estímulos para desempenho de excelência. Ou podem abranger, por exemplo, compra de produtos de pequenos produtores em países em desenvolvimento sob termos comerciais vantajosos (comércio justo);<sup>89</sup> garantia de conformidade com convenções da Organização Internacional do Trabalho e de direitos humanos durante a execução do contrato; entrega do produto de forma ecologicamente responsável (entrega em grande quantidade, evitando horários de tráfego intenso); e promover a reutilização de produtos / embalagens utilizados (Dragos; Neamtu, 2014, p. 13-14).

Segundo os Considerandos da Diretiva, assim como ocorre no critério da proposta economicamente mais vantajosa, o contratante tem a capacidade de estabelecer condições de desempenho contratual, com foco em aspectos ambientais e sociais, como requisitos que visem favorecer a implementação de medidas para proteção do meio ambiente ou o bem-estar animal, a promoção da igualdade entre mulheres e homens no trabalho, o aumento da participação das

---

<sup>87</sup> Considerando 104: [...] As condições de execução dos contratos deverão ser indicadas no anúncio de concurso [edital], no anúncio de pré-informação utilizado como meio de abertura de concurso [licitação] ou nos documentos do concurso [licitação]. (União Europeia, 2014)

<sup>88</sup> Artigo 70. Condições de execução dos contratos. As autoridades adjudicantes podem fixar condições especiais de execução de um contrato desde que as mesmas estejam relacionadas com o objeto do contrato, na aceção do artigo 67º n.º 3, e sejam indicadas no anúncio de concurso [edital] ou nos documentos do concurso [licitação]. Essas condições podem incluir considerações de natureza económica, em matéria de inovação, de natureza ambiental, de ordem social ou de emprego. (União Europeia, 2014)

<sup>89</sup> Tal qual ocorreu no caso Max Havelaar (processo C-368/10).

mulheres no mercado de trabalho e a conciliação da vida profissional com a vida privada, o respeito às convenções fundamentais da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e o recrutamento de mais pessoas desfavorecidas.<sup>90</sup>

Conforme Schebesta (2014), “essas condições especiais, à luz do art. 70, também devem estar diretamente ligadas à matéria do contrato. Contudo, não podem incluir requisitos que se refiram a uma política corporativa geral, para que não haja nenhum tipo de condição discriminatória à competição do certame” (p. 5, tradução livre do inglês).<sup>91</sup> Esta é a disposição do Considerando 104:

(104) As condições de execução dos contratos estabelecem os requisitos específicos relacionados com a execução do contrato. Contrariamente aos critérios de adjudicação, que constituem a base da avaliação comparativa da qualidade das propostas, as condições de execução dos contratos constituem requisitos objetivos fixos que não têm impacto sobre a avaliação das propostas. As condições de execução dos contratos deverão ser compatíveis com a presente diretiva desde que não sejam direta ou indiretamente discriminatórias e estejam relacionadas com o objeto do contrato, que compreende todos os fatores envolvidos no processo específico de produção, fornecimento ou comercialização. Tal inclui as condições relativas ao processo de execução do contrato, mas exclui os requisitos relativos a uma política empresarial geral (União Europeia, 2014).

Em relação ao posicionamento acerca das condições de execução dos contratos, de acordo com o já citado caso Max Havelaar (processo C-368/10), é possível a inclusão de considerações sociais no momento da execução contratual.<sup>92</sup> Todavia, conforme o caso Regio Post (processo C-115/14), julgado em 17 de novembro de 2015, após litígio entre a empresa Regio Post GmbH & Co. KG e Stadt Landau in der Pfalz (Alemanha), o Tribunal de Justiça da União Europeia entendeu que não cabe às diretivas do bloco regular de maneira exaustiva

---

<sup>90</sup> Considerando 98: [...] As condições de execução do contrato poderão igualmente destinar-se a favorecer a aplicação de medidas de promoção da igualdade entre mulheres e homens no trabalho, aumento da participação das mulheres no mercado de trabalho e conciliação da vida profissional com a vida privada, proteção do ambiente ou do bem-estar animal, o respeito, na sua substância, das convenções fundamentais da Organização Internacional do Trabalho (OIT), e o recrutamento de mais pessoas desfavorecidas do que é exigido pela legislação nacional.

<sup>91</sup> “A contracting authority can stipulate individual ‘green’ contract performance conditions, e.g. requirements ‘intended to favour the implementation of measures for (...) the protection of the environment or animal welfare’. These ‘special conditions relating to the performance of a contract’ must also be linked to the subject-matter of the contract (Article 70). However, they may not extend to requirements referring to a general corporate policy.”

<sup>92</sup> 76. Com efeito, nos termos desse artigo, as condições em que um contrato é executado podem, designadamente, visar considerações de índole social. Ora, impor que o chá e o café a fornecer provenham de pequenos produtores de países em desenvolvimento, com os quais são estabelecidas relações comerciais que lhes são favoráveis, constitui uma consideração desse tipo. Portanto, é à luz do art. 26.º que deverá ser verificada a regularidade de tal condição (União Europeia, 2012, §76).

as hipóteses das condições de execução<sup>93</sup> – cabendo, portanto, às autoridades contratantes em defini-las.

#### 4.3.6 Regime especial de contratação para serviços especiais (art. 74 a 76)

O art. 74 da Diretiva 2014/24/UE estabelece que alguns tipos de serviços têm processo licitatório mais simplificado.<sup>94</sup> Conforme o Considerando 114, esses são chamados de “serviços à pessoa”, havendo dimensão transfronteiriça limitada, e serão prestados em contexto particular que varia muito entre os Estados Membros, em virtude das diferenças de tradições culturais.<sup>95</sup> Esse artigo tem a seguinte descrição:

Artigo 74. Adjudicação de contratos para serviços sociais e outros serviços específicos. Os contratos públicos para serviços sociais e outros serviços específicos enumerados no Anexo XIV são adjudicados em conformidade com o presente capítulo quando o valor dos contratos for igual ou superior ao limiar indicado no artigo 4º, alínea d) (União Europeia, 2014).

Assim sendo, à luz do artigo 4(d) da Diretiva 2014/24/UE, o montante mínimo estabelecido para tais serviços será de €750.000,00 euros (setecentos e cinquenta mil euros) – para os demais serviços, no entanto, tal valor deverá ultrapassar apenas €140.000,00 (cento e quarenta mil euros) para autoridades governamentais centrais e €215.000,00 (duzentos e quinze mil euros) para autoridades adjudicantes subcentrais (União Europeia, 2014).<sup>96</sup> Assim, a aplicação da diretiva na compra desses serviços ocorrerá de maneira mais pontual.

Esses serviços dispostos no Anexo XIV da Diretiva são relacionados às seguintes atividades: saúde, serviços sociais e serviços conexos, como serviços hospitalares cirúrgicos e médicos, serviços de patologia, serviços dentários, serviços de auxílio domiciliar; serviços administrativos sociais, educacionais, de saúde e culturais, como serviços de tutoria e organização de exposições, feiras e seminários; serviços obrigatórios de segurança social, como

<sup>93</sup> 59 Resulta daí que a referida diretiva não regula de forma exaustiva o domínio das condições particulares de execução dos contratos, pelo que a regulamentação em causa no processo principal pode ser apreciada à luz do direito primário da União (União Europeia, 2015, §59).

<sup>94</sup> Tal simplificação aborda formas menos burocráticas de publicação de editais. Como não se trata do objeto deste trabalho, não será pormenorizado ao longo dos capítulos. Para mais informações, verificar o artigo 75 da diretiva.

<sup>95</sup> Considerando 114: Determinadas categorias de serviços continuam, pela sua própria natureza, a ter uma dimensão transfronteiras limitada, nomeadamente os chamados «serviços à pessoa», como certos serviços sociais, de saúde e de educação, prestados num contexto particular que varia muito entre os Estados-Membros devido às diferenças de tradições culturais. Assim, deverá ser criado um regime específico para os contratos públicos referentes a esses serviços com um limiar mais elevado do que o limiar que se aplica a outros serviços. [...] (União Europeia, 2014).

<sup>96</sup> De acordo com o Artigo 2(2), as Autoridades governamentais centrais são as autoridades adjudicantes enunciadas no Anexo I e, na medida em que sejam efetuadas modificações ou emendas a nível nacional, as entidades que lhes sucedam. Ademais, à luz do Artigo 2(3), as Autoridades governamentais subcentrais são as autoridades adjudicantes que não sejam autoridades governamentais centrais (União Europeia, 2014).

benefícios por doença, maternidade ou desemprego e subsídios familiares ou para crianças; serviços de benefícios; outros serviços comunitários, sociais e pessoais, incluindo serviços prestados por sindicatos, organizações políticas, associações juvenis e outros serviços de organizações associativas; serviços religiosos; serviços de hotelaria e restauração; serviços jurídicos; outros serviços administrativos e serviços de administrações públicas; prestação de serviços à comunidade; serviços relacionados a prisões, segurança pública e serviços de resgate; serviços de investigação e segurança; serviços internacionais; serviços postais; serviços diversos (União Europeia, 2014, anexo XIV; Smith, 2014, p. 162).

Logo, a vinculação desses serviços com questões sociais, econômicas, trabalhistas e políticas se dá pelo fato de que as suas especificidades com a manutenção do desenvolvimento sustentável social, ético e político, no âmbito de cada país do bloco, é mais palpável.<sup>97</sup> Desse modo, de acordo com o legislador europeu, a atuação local em relação a esse escopo de serviços se mostra como agente eficaz na promoção das múltiplas facetas da sustentabilidade.

Com base nisso, a legislação europeia implementou diversos meios para a promoção do desenvolvimento sustentável no âmbito das compras públicas, haja vista seu robusto material encontrado na Diretiva 2014/24/UE e nas legislações de *soft law*, capazes de auxiliar as autoridades contratantes na busca de um modelo de sociedade mais sustentável.

Nesse sentido, a Diretiva 2014/24/UE estabeleceu que as compras públicas sustentáveis sejam mecanismos obrigatórios de análise de uso no âmbito do bloco, não somente possibilidade de escolha para a autoridade contratante. Isto é, “busca-se, pois, a formação de produtores e consumidores que prezam por produtos, obras e serviços mais ‘verdes’ e sustentáveis e, diante disso, direciona o bloco europeu para a construção da cidadania ecológica” (Brito, 2020, s/p).

A próxima seção tratará do contexto brasileiro com relação a esta pesquisa.

---

<sup>97</sup> Nesse sentido, haja vista a importância desses tipos de contratação, a Diretiva, em seu art. 76 (2), estabelece que “[os] Estados-Membros devem assegurar que as autoridades adjudicantes possam ter em conta a necessidade de garantir uma elevada qualidade, continuidade, acessibilidade, inclusive em termos de custos, disponibilidade e exaustividade dos serviços, as necessidades específicas das diferentes categorias de utilizadores, incluindo os grupos desfavorecidos e vulneráveis, o envolvimento e a capacitação dos utilizadores e a inovação” (União Europeia, 2014).

## 5 DESENVOLVIMENTO E CONTRATAÇÃO SUSTENTÁVEL NO BRASIL

### 5.1 A constitucionalidade do desenvolvimento sustentável

O sistema jurídico brasileiro também conta com importantes discussões relativas à promoção do desenvolvimento sustentável. Este capítulo, nesse sentido, tratará das transformações normativas das compras públicas sustentáveis até o advento da Lei nº 14.133/2021.

Assim sendo, a Constituição Federal de 1988 (CF/88) é amplamente reconhecida como a mais inclusiva entre as constituições anteriores, tanto em virtude do contexto no qual foi elaborada quanto na aprendizagem advinda das experiências das precedentes. Na época, o país vivia em um cenário pluralista e democrático, e isso refletiu na sua construção, por meio de várias disposições constitucionais, marcando uma trajetória em direção a um Estado comprometido com o bem-estar social (Brasil, B., 2020). Após a promulgação dessa Constituição Federal, “ampliouse o tratamento jurídico do desenvolvimento, que deve ser lido em perspectiva bastante ampla, a partir da interpretação sistemática de diversos dispositivos constitucionais” (Lima, 2020, p. 328).

O próprio preâmbulo da Constituição estabelece os valores supremos do Estado brasileiro “[...] o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça [...]”<sup>98</sup> Segundo Freitas (2019), não se pode entender tal desenvolvimento desvinculado da sustentabilidade, sob o risco de evidenciar a degradação da natureza e potencializar a lógica parasitária com os recursos do meio ambiente. Em suas palavras:

O ponto é que, quando a Constituição cogita do desenvolvimento como valor e como objetivo fundamental, intenta, ao menos implicitamente, adjetivá-lo como duradouro. Melhor do que isso: pretende que a sustentabilidade estabilize os pressupostos (sociais, econômicos, ambientais, jurídico-políticos e éticos para a conformação apropriada do desenvolvimento. Este não se compagina com qualquer outro trabalho que não seja o decente. Não condiz com nenhuma ética que não seja a da vedação rigorosa de crueldade, em sentido amplo. Tampouco se afeiçoa à insistência temerária em tecnologias e produtos que poluem e matam (Freitas, 2019, p. 122).

---

<sup>98</sup> Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte Constituição da República Federativa do Brasil (Brasil, 1988).

Assim, o constituinte, no momento de estabelecer os princípios fundamentais da nova ordem constitucional, estabeleceu como fundamento da República a dignidade da pessoa humana (art. 1º, inciso III), bem como dispôs como objetivos fundamentais (art. 3º) a construção de uma sociedade livre justa e solidária (inciso I); a garantia do desenvolvimento nacional (inciso II); a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais (inciso III); além da promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (inciso IV) (Brasil, 1988). Assim sendo, o próprio entendimento de desenvolvimento nacional está vinculado a diversas facetas da sustentabilidade, tais como a social. É nesse sentido que Schier (2020) observa que:

[...] o documento apresenta-se como uma Constituição dirigente na medida em que firma o compromisso do Estado brasileiro de atingir patamares de desenvolvimento, em todas as suas variáveis, no que deve abranger, a um só tempo, a perspectiva de desenvolvimento humano social e econômico. [...] [O] desenvolvimento na dimensão positivada pela Constituição [...] deverá ser entendido [como] um processo que deve realizar a dignidade da pessoa humana, mediante a promoção da melhoria da qualidade de vida e do bem-estar da população em ritmo contínuo e automático (p. 12-13).

Em relação à sustentabilidade ambiental, destaca-se a inclusão de cláusulas específicas no texto da Constituição, destinadas à proteção do meio ambiente, especialmente nos princípios gerais que regem a ordem econômica, conforme indicado no artigo 170, inciso VI,<sup>99</sup> assim como nas disposições inseridas no âmbito da ordem social, no artigo 225. Essas normas introduziram novos princípios ao Estado brasileiro, consagrando “o direito ao ambiente equilibrado como bem de uso comum do povo, impondo ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações” (Freitas, 2019, p. 124). Nesse sentido, para Felipe Pires de Brito, “[...] a CRFB/88 marcou o ponto de virada ecológica, pois de forma consistente, pioneira e avançada inseriu no sistema normativo brasileiro conteúdos de defesa do meio ambiente e desenvolvimento sustentável” (Brito, 2020, p. 83).<sup>100</sup>

Desse modo, apesar de não conter expressamente o termo “desenvolvimento sustentável”, o dispositivo que prevê o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado

---

<sup>99</sup> Art. 170. 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 os seguintes princípios: [...] VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação (Brasil, 1988).

<sup>100</sup> Segue a literalidade do artigo: Art. 225. 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 (Brasil, 1988).

desempenha papel fundamental na orientação de tal desenvolvimento. O art. 225, em suma, destaca a necessidade de se utilizarem os recursos naturais de forma consciente, equilibrada e ambientalmente responsável, visando evitar que o progresso econômico cause danos à natureza e desequilíbrios ecológicos (Lima, 2020, p. 335). Machado (2018) também observa e argumenta que: “A Constituição não utiliza a expressão ‘desenvolvimento sustentável’, mas a inserção do dever de defender e preservar o meio ambiente para a presente e as futuras gerações representa a essência do princípio da sustentabilidade. Trata-se de um princípio implícito” (Machado, 2018, p. 85). Lima (2020) destaca a importância desse dispositivo na Constituição Federal:

O constituinte reconheceu a obrigatoriedade da proteção ambiental, de forma a garantir uma adequada fruição dos recursos ambientais, atribuindo um nível elevado de qualidade de vida às populações. O legislador constituinte procurou estabelecer um meio pelo qual as naturais tensões entre os diferentes usuários dos recursos ambientais possam ser amenizadas em uma perspectiva de utilização racional. Portanto, as questões ambientais devem ser observadas, nos caminhos do desenvolvimento, em que **o Estado e toda sociedade devem sopesar os princípios ambientais em suas ações, de forma a tornar sustentável, para futuras gerações, o legado gerado no presente** (Lima, 2020, p. 335, grifos adicionados).

Nesse sentido, para que o direito ao meio ambiente seja contemplado que modo que o equilíbrio dos princípios ambientais sejam devidamente logrados, os parágrafos 1º e 3º do art. 225 estabelecem os seguintes deveres ao Poder Público:

Art. 225 [...] § 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:  
I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;

VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;

VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade

[...]

§ 3º As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados (Brasil, 1988).

Além do art. 225, outros dispositivos da CF/88 também apresentam diretrizes relacionadas à matéria ambiental. Os artigos 23 e 24, por exemplo, delineiam a responsabilidade compartilhada entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios na proteção do meio ambiente e no combate à poluição. Esses artigos também atribuem competências para a preservação das florestas, da fauna e da flora e abordam a capacidade da União, dos estados e do DF de legislar sobre “[...] florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição” (Brasil, 1988).

Outras diretrizes sustentáveis podem ser encontradas na ordem constitucional brasileira. Por exemplo, o artigo 151, inciso I,<sup>101</sup> concede incentivos fiscais destinados à promoção do desenvolvimento socioeconômico; o artigo 174, parágrafo primeiro<sup>102</sup>, destaca ações do Estado voltadas ao desenvolvimento nacional; o artigo 192<sup>103</sup> trata da promoção do desenvolvimento do Brasil; o artigo 205<sup>104</sup> e o artigo 218<sup>105</sup> debruçam sobre o desenvolvimento científico e tecnológico e o artigo 219<sup>106</sup> trata do desenvolvimento cultural e socioeconômico, o bem-estar da população e a autonomia tecnológica (Lima, 2020, p. 329). Em relação ao desenvolvimento social, vale mencionar que a CF/88 também estabelece o desenvolvimento de toda a sociedade e a universalização dos direitos sociais, sobretudo a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, e a assistência aos desamparados.<sup>107</sup>

---

<sup>101</sup> Art. 151. É vedado à União: I - instituir tributo que não seja uniforme em todo o território nacional ou que implique distinção ou preferência em relação a Estado, ao Distrito Federal ou a Município, em detrimento de outro, admitida a concessão de incentivos fiscais destinados a promover o equilíbrio do desenvolvimento sócio-econômico entre as diferentes regiões do País (Brasil, 1988).

<sup>102</sup> Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado. § 1º A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento (Brasil, 1988).

<sup>103</sup> Art. 192. O sistema financeiro nacional, estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade, em todas as partes que o compõem, abrangendo as cooperativas de crédito, será regulado por leis complementares que disporão, inclusive, sobre a participação do capital estrangeiro nas instituições que o integram (Brasil, 1988).

<sup>104</sup> Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (Brasil, 1988).

<sup>105</sup> Art. 218. O Estado promoverá e incentivará o desenvolvimento científico, a pesquisa, a capacitação científica e tecnológica e a inovação (Brasil, 1988).

<sup>106</sup> Art. 219. O mercado interno integra o patrimônio nacional e será incentivado de modo a viabilizar o desenvolvimento cultural e sócio-econômico, o bem-estar da população e a autonomia tecnológica do País, nos termos de lei federal (Brasil, 1988).

<sup>107</sup> Art. 6º - São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

Conforme Lima (2020), essa concepção de desenvolvimento encontrada na CF/88 “[...] está umbilicalmente conectada à ideia de preservação dos recursos naturais disponíveis, aliando ordem econômica, proteção ambiental e realização dos direitos sociais” (Lima, 2020, p. 329). Assim, a interligação coerente dos dispositivos constitucionais supramencionados destaca a importância do princípio da sustentabilidade, buscando o desenvolvimento contínuo e duradouro que promova a redução das desigualdades sociais, atendendo às necessidades das gerações presentes e futuras (Freitas, 2019, p. 124).<sup>108</sup>

Assim, o desenvolvimento nacional descrito constitucionalmente pode ser entendido como direito fundamental do cidadão, tal qual encontrado nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) como observou Lima (2020, p. 335). Assim, haja vista a imperiosidade constitucional de adotar soluções sustentáveis, o legislador brasileiro deve estabelecer abordagens específicas para a gestão socioambiental, não só no âmbito da Administração Pública, mas também com impacto na esfera privada. Tendo em vista o entendimento multifacetário de desenvolvimento sustentável, torna-se viável efetivar políticas públicas que propõem reduzir ou eliminar a degradação e os impactos ambientais adversos, ao mesmo tempo que se busca promover a melhoria da qualidade de vida da população (Rek; Marini, 2018, p. 146).

Posto isso e considerando as normas constitucionais, passa-se a tratar da questão da legalidade das compras públicas sustentáveis no Brasil.

## **5.2 A legalidade das compras públicas sustentáveis**

Inicialmente, cumpre conceituar a licitação na perspectiva do direito brasileiro como procedimento administrativo pelo qual um ente público oferece a todos os interessados a possibilidade de formularem a proposta mais conveniente para a celebração de contrato, sujeitando-se a determinadas regras estabelecidas no instrumento convocatório (Di Pietro, 2018, p. 407). Sendo assim, conforme já estabelecido em tópicos anteriores, a contratação pública possui notável impacto econômico, situando-se, no caso brasileiro, entre 13 e 16% do Produto Interno Bruto (PIB) do país, como pontuam Pereira Junior e Dotti (2017, p. 34).

---

<sup>108</sup> Esse também é o entendimento de Bárbara Dayana Brasil que afirma que: “[...] o conjunto das previsões constitucionais da qual decorre o princípio da sustentabilidade impõe a sua observância como norma superior diretamente vinculante a todos os poderes públicos e, ainda, assume-se como incumbência do Estado e como um princípio vetor e integrador de políticas públicas. Ou seja, o que se infere é o dever [...] de adotar a diretriz axiológica da sustentabilidade e, mais do que isso, o princípio que determina, intra e intergeracionalmente, o respeito ao bem-estar individual e transindividual” (Brasil, B., 2020, p. 84).

Em relação à discussão sobre a constitucionalidade das compras públicas sustentáveis, alguns doutrinadores, como Joel de Menezes Niebuhr, entendem que inciso XXI, do artigo 37 da CF/88,<sup>109</sup> estipula que apenas critérios de qualificação técnica e econômica estritamente necessários para garantir o cumprimento das obrigações podem ser considerados. Dessa feita, o propósito da licitação se limitaria a alcançar objetivos estritamente contratuais, sem considerar outros fatores que vão além das partes do certame. O autor defende a inconstitucionalidade da valorização de aspectos sustentáveis no âmbito das contratações públicas, com base na seguinte argumentação:

[...] a parte final do inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal prescreve que a lei somente deve permitir em licitação “as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações”. Isto é uma regra constitucional válida e vigente, que deve ser cumprida. Portanto, não é permitido ao legislador formular exigências que não sejam de natureza técnica e econômica e que não sejam indispensáveis a avaliar se o licitante terá ou não condições de cumprir o contrato. Diante da parte final do inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal são categoricamente inconstitucionais todas as exigências de habilitação em licitação encartadas na legislação que visam a promover políticas públicas, porque evidentemente não visam a avaliar se os licitantes têm ou não condições de cumprir o futuro contrato. Daí que política pública não se faz com exigência de habilitação nem com qualquer outro tipo de exigência, ainda que colocada noutra fase da licitação, que condicione a participação de quem quer que seja. Trocando-se em miúdos: ninguém pode ser impedido de participar de licitação porque não atende a políticas públicas. Quer-se mudar isto, mude-se a Constituição (Niebuhr, 2016).

No entanto, a partir da visão sistêmica dos preceitos constitucionais, os objetivos da licitação e do próprio contrato administrativo devem considerar a ordem econômica brasileira destacada no art. 170 da CF/88, que, “[...] fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existências digna, conforme os ditames da justiça social” (Fortini; Resende, 2021, p. 167). Os princípios mencionados no supracitado artigo que são aplicáveis para a análise do presente trabalho são: a defesa do meio ambiente, até mesmo mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; a redução das desigualdades regionais e sociais; e busca do pleno emprego (Brasil, 1988).<sup>110</sup>

---

<sup>109</sup> Art. 37. [...] XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações (Brasil, 1988).

<sup>110</sup> Os princípios citados no artigo são: Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existências digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: I - soberania nacional; II - propriedade privada; III - função social da propriedade; IV - livre concorrência; V - defesa do consumidor; VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante

Há, portanto, dever constitucional de se utilizar da licitação (enquanto instrumento capaz de regular a ordem econômica) com o intuito de preservar o ecossistema, incluindo a possibilidade de adotar medidas diferenciadas de acordo com o impacto ambiental dos produtos, serviços e seus processos de elaboração e prestação. Além disso, é igualmente possível a abertura de certames com o intuito de reduzir as desigualdades sociais e regionais. Conforme já mencionado na Seção 5.1, para alcançar esses objetivos, o artigo 174 da CF/88<sup>111</sup> estipula que o Estado exerça papel de “agente normativo e regulador da atividade econômica”, desempenhando funções de supervisão, incentivo e planejamento, como salientam Fortini e Resende (2021, p. 167). Nesse sentido, sobre o impacto do artigo 170 para o tema, Di Pietro (2018) sustenta que:

[...] o artigo 170, VI, foi alterado pela Emenda Constitucional nº 42/03, para colocar como princípio da ordem econômica a “defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e dos seus processos de elaboração e prestação”. Estava posto o fundamento constitucional para as chamadas licitações sustentáveis ou licitações verdes, em que se combinam os objetivos tradicionais da licitação (de buscar a melhor proposta para a Administração e garantir a isonomia aos licitantes) com o de desenvolvimento sustentável, que procura preservar o meio ambiente, em harmonia com fatores sociais e econômicos (p. 477).

Em outras palavras, as normas constitucionais não apenas autorizam, mas também determinam que o Poder Público assumira postura mais contundente em relação às compras públicas sustentáveis. Segundo Sarai (2021, p. 53), torna-se possível que o Poder Público utilize das contas públicas para fomentar o uso de produtos sustentáveis, desmistificando a alegação de que a melhor proposta seria necessariamente a de menor valor. Por sua vez, Juarez Freitas (2019) argumenta que:

Nas licitações e contratações administrativas, imperioso assumir que a proposta mais vantajosa será sempre aquela que se apresentar a mais apta a gerar, direta ou indiretamente, o menor impacto negativo e, simultaneamente, os maiores benefícios econômicos, sociais e ambientais. Daí segue que o sistema de avaliação líquida de custos e benefícios, sob pena de violação ao princípio constitucional em apreço, terá de ser reformulado e incluir os custos indiretos, ora seriamente negligenciados, no intuito de estimar os dispêndios futuros a serem efetuados em função de previsíveis impactos sistêmicos das decisões administrativas. Vale dizer, antes de licitar, não se podem mais ignorar, candidamente, os custos ambientais, sociais e econômicos de

---

tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; VII - redução das desigualdades regionais e sociais; VIII - busca do pleno emprego; IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e Administração no País (Brasil, 1988).

<sup>111</sup> Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado (Brasil, 1988).

cada escolha administrativa e seus previsíveis efeitos colaterais. Como se sabe, a má licitação (quase) sempre se desvirtua antes da abertura oficial do procedimento (Freitas, 2019, p. 264-265).

É nesse sentido que o artigo 11 da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021) estabelece a promoção do desenvolvimento nacional sustentável como um dos objetivos da compra pública<sup>112</sup> – ao lado da isonomia, da justa competição, da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, entre outros. Justen Filho (2012, p. 60) chama a atenção para os princípios da isonomia e da competição encontrados na supracitada lei, que podem ser considerados garantia de igualdade de direitos a todos os interessados em contratar com o Estado, vedando-se a escolha de licitante sem observância de procedimento seletivo adequado e prévio.

Isso se dá pelo fato de que essa lei limita o estabelecimento de preferências e distinções, ou de qualquer tratamento diferenciado entre os participantes do certame, haja vista a necessidade de competição para a realização do procedimento licitatório, como pontua Di Pietro (2018, p. 412). A autora também observa que a legislação brasileira estabelece certas discriminações, com o intuito de alcançar determinados fins estabelecidos pelo próprio ordenamento (Di Pietro, 2018, p. 413). Quanto a isso, Justen Filho (2021) argumenta que a discriminação é juridicamente válida quando presentes quatro elementos:

- a) existência de diferenças efetivas e reais nas próprias situações de fato que serão reguladas pelo Direito;
- b) compatibilidade dos critérios de diferenciação com a ordem jurídica;
- c) adequação entre os critérios de diferenciação e a finalidade da diferenciação; e
- d) proporcionalidade entre o tratamento discriminatório e os valores jurídicos consagrados pelo ordenamento jurídico (Justen Filho, 2021, p. 112).

Assim sendo, ainda segundo o autor, a discriminação deve retratar a diferença já existente na realidade, colocando a lei como mera catalizadora do evento no mundo fenomenológico. Nesse sentido, tais critérios de diferenciação devem ser compatíveis com a ordem jurídica e seus princípios inerentes, pontua Justen Filho (2012, p. 58). A propósito,

---

<sup>112</sup> O objetivo do desenvolvimento nacional sustentável também é considerado como princípio, conforme determinação do artigo 5º da Nova Lei: “Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro)” (Brasil, 1988).

Bandeira de Mello (2011) entende que “a discriminação não pode ser gratuita ou fortuita. Impede que exista uma adequação racional entre o tratamento diferenciado construído e a razão diferencial que lhe serviu de supedâneo” (2011, p. 39). Logo, as especificidades de bens e serviços a serem licitados não são repelidas pelo sistema normativo, desde que tal critério discriminatório (*discrímen*) seja justificado racionalmente e conforme a ordem jurídica. Em outras palavras, a desigualdade por si só não é repelida. O que se repele é a desigualdade injustificada (Justen Filho, 2012, p. 59). Por fim, os critérios descritos para a discriminação devem estar vinculados à sua própria finalidade, portanto, devem ser racionais, necessários e justificados. É nesse sentido que Justen Filho coloca que:

[...] o tratamento discriminatório deve ser adequado e necessário em vista dos valores jurídicos. Isso significa que a diferenciação deve ser um instrumento para a realização dos valores jurídicos e que o tratamento mais benéfico ou mais restritivo deve ser o mínimo necessário para assegurar a realização dos ditos valores (Justen Filho, 2012, p. 59).

Em outras palavras, licitar implica necessariamente fazer restrições, na medida em que se definem as características desejadas. Portanto, o que a lei veda é a inserção de condições no edital que restrinjam indevidamente a competição, até como corolário dos princípios da isonomia e impessoalidade. Não há a vedação, *a priori*, da inserção de critérios sustentáveis na definição do objeto, desde que adequadamente motivados, tendo como fim o interesse público (Arenas, 2016). Diante disso, entende-se que o conceito mais preciso de isonomia quanto ao certame licitatório é: “o direito de cada particular participar na disputa pela contratação administrativa, configurando-se a invalidade de restrições abusivas, desnecessárias ou injustificadas” (Justen Filho, 2012, p. 60).

Quanto à seleção da proposta mais vantajosa, pode-se descrevê-la como a contratação mais economicamente adequada para a gerência da coisa pública, com o propósito de realizar ato administrativo de acordo com melhor relação de custo-benefício (Torres, 2018, p. 71). Essa relação, segundo Justen Filho (2012, p. 61), ocorre “quando a Administração assumir o dever de realizar a prestação menos onerosa e o particular obrigar-se a realizar a melhor e mais completa prestação.” O melhor custo-benefício corresponde, pois, à situação de menor custo e maior benefício para o Poder Público, em respeito à eficiência econômica.

Contudo, o próprio autor entende que a economicidade não poderia ter preponderância absoluta no aspecto da proposta mais vantajosa. Isso ocorre quando o próprio Estado privilegia determinado aspecto do interesse público durante o procedimento licitatório, podendo-se

deparar com proposta de valor mais elevado igualmente vantajosa para a Administração. Mencionando a defesa do meio ambiente, Justen Filho (2012) pondera:

[...] Suponha-se que aquela com o menor preço esteja fundada numa solução técnica ecologicamente mais nociva que a outra, de maior preço. Nesse caso, surgirá uma contradição objetiva entre valores. A economicidade se relaciona com a proposta de menor valor. A defesa do meio ambiente conduz à proposta de valor mais elevado. **Ambas as propostas apresentam-se como “vantajosas”, a depender do ângulo sob o qual se conceitue vantajosidade – ou, para ser mais preciso, de acordo com o valor que se reputar prevalecer** (Justen Filho, 2012, p. 62, grifos acrescidos).

Nessa perspectiva, na estipulação dos objetivos do processo licitatório, o inciso I do artigo 11 da Lei nº 14.133/2021 estabelece que a proposta mais vantajosa deve observar o ciclo de vida do objeto. Diante desse dispositivo, Tatiana Camarão (2022a, p. 180) também pondera que “[...] devem ser considerados não apenas o preço, mas, sobretudo [...] a questão da operação, a manutenção e a disposição final dos produtos propriamente ditos, ou seja, todas as etapas necessárias, desde a sua fabricação até o seu descarte.” Isto é, a proposta mais vantajosa, por si só, já atribui a noção de desenvolvimento sustentável em sua análise, tendo em conta a necessidade de se verificar todo o ciclo do objeto a ser licitado.

Assim sendo, esse procedimento deve ter por base a visão ampla e conjunta da sustentabilidade, buscando-se evitar a errônea interpretação de que a proposta mais vantajosa para a Administração seja pautada no critério de “menor valor”. Em outras palavras, na busca de concretização dos preceitos do desenvolvimento sustentável no âmbito das compras públicas, não basta o crescimento por si, mas que seja sustentavelmente justificado, como observa Brito (2020, p. 85-86).

Di Pietro (2018, p. 413), nesse viés, entende que o objetivo da promoção do desenvolvimento nacional sustentável não fere o princípio da isonomia, ao diminuir o número de participantes no processo licitatório. Essa discriminação, em tese, baseia-se na proteção de direitos fundamentais, como o meio ambiente, em harmonia com o desenvolvimento social e econômico. Portanto, como também percebe Arenas (2016), a oferta com maior vantagem para o Poder Público deve ser aquela que consiga conciliar, ao mesmo tempo, o preço, a qualidade e o desenvolvimento sustentável. Posto isso, corrobora-se nesta pesquisa o entendimento de que não há nenhum tipo de inconstitucionalidade nem ilegalidade do instituto das compras públicas sustentáveis.

Nesse sentido, busca-se entender alguns marcos normativos relacionados ao desenvolvimento sustentável nas compras públicas no Brasil como vias de dar aplicação aos

preceitos constitucionais sobre o tema. Logo, serão analisadas as legislações nacionais relacionadas a essa matéria<sup>113</sup> que consideram o que estava previsto na Lei nº 8.666/1993.

### 5.3 A Política Nacional sobre Mudança do Clima

A Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), instituída pela Lei nº 12.187/2009, é importante norma que contribui com iniciativas sustentáveis no âmbito da Administração, observam Rek e Marini (2018, p. 155). Isso se dá pelo fato de que essa lei estabelece a necessidade de o Poder Público e a sociedade trabalharem em conjunto com o intuito de proteger as presentes e futuras gerações, salvaguardando, pois, questões sociais e econômicas na efetivação desse objetivo,<sup>114</sup> em forte referência ao conceito proposto pelo relatório de Brundtland.<sup>115</sup>

---

<sup>113</sup> Em razão do caráter nacional que quer se dar ao presente trabalho, não serão analisadas normas específicas das entidades federativas acerca da sustentabilidade. De qualquer forma, sob a perspectiva federal, algumas normas são dignas de nota, por exemplo: o Decreto nº 2.783/98, que proibiu entidades do governo federal de comprar produtos ou equipamentos contendo substâncias degradadoras da camada de ozônio; o Decreto nº 4.131/02, que dispôs sobre medidas emergenciais de redução de energia elétrica no âmbito da Administração Pública Federal; a Resolução CONAMA nº 307/02, que estabeleceu critérios e procedimentos para gestão de resíduos na construção civil; a Portaria nº 61/08 do Ministério do Meio Ambiente (MMA), que estabeleceu práticas de sustentabilidade ambiental quando das Compras Públicas Sustentáveis do órgão; a Portaria nº 43/09 do MMA, que proibiu o uso de amianto em obras públicas e veículos de todos os órgãos vinculados ao Ministério; o Decreto nº 7.746/2012, que estabeleceu critérios e práticas para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável nas contratações realizadas pela Administração pública federal; a Instrução Normativa nº 10/2012, SLTI/MPOG, que estabelece o Plano de Logística Sustentável para órgãos na Administração Pública Federal direta, autárquica, fundacional e nas empresas estatais dependentes; a Instrução Normativa IBAMA nº 6/2013, que regulamenta o Cadastro Técnico Federal de atividades potencialmente poluidoras e utilizadoras de recursos ambientais; a Portaria SEGES/ME nº 8.678/2021, que dispõe sobre a governança das contratações públicas no âmbito da Administração Pública federal direta, Portaria SEGES/MGI nº 5376, de 14 de setembro 2023, que institui o modelo de referência do Plano Diretor de Logística Sustentável, em âmbito federal (Araújo, 2016, p. 412-413; AGU, 2023).

<sup>114</sup> Art. 4º [...] Parágrafo único. Os objetivos da Política Nacional sobre Mudança do Clima deverão estar em consonância com o desenvolvimento sustentável a fim de buscar o crescimento econômico, a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais (Brasil, 2009b).

<sup>115</sup> Art. 3º A PNMC e as ações dela decorrentes, executadas sob a responsabilidade dos entes políticos e dos órgãos da Administração pública, observarão os princípios da precaução, da prevenção, da participação cidadã, do desenvolvimento sustentável e o das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, este último no âmbito internacional, e, quanto às medidas a serem adotadas na sua execução, será considerado o seguinte: I - todos têm o dever de atuar, em benefício das presentes e futuras gerações, para a redução dos impactos decorrentes das interferências antrópicas sobre o sistema climático; II - serão tomadas medidas para prever, evitar ou minimizar as causas identificadas da mudança climática com origem antrópica no território nacional, sobre as quais haja razoável consenso por parte dos meios científicos e técnicos ocupados no estudo dos fenômenos envolvidos; III - as medidas tomadas devem levar em consideração os diferentes contextos socioeconômicos de sua aplicação, distribuir os ônus e encargos decorrentes entre os setores econômicos e as populações e comunidades interessadas de modo equitativo e equilibrado e sopesar as responsabilidades individuais quanto à origem das fontes emissoras e dos efeitos ocasionados sobre o clima; IV - o desenvolvimento sustentável é a condição para enfrentar as alterações climáticas e conciliar o atendimento às necessidades comuns e particulares das populações e comunidades que vivem no território nacional; V - as ações de âmbito nacional para o enfrentamento das alterações climáticas, atuais, presentes e futuras, devem considerar e integrar as ações promovidas no âmbito estadual e municipal por entidades públicas e privadas (Brasil, 2009b).

Araújo (2016, p. 413) observa que a Lei nº 12.187/09 institucionalizou a “[...] preferência para a exploração de serviços públicos e [bens] naturais, para as propostas que propiciem maior economia de energia, água e outros [recursos] e redução da emissão de gases”, visando: (a) a compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a proteção do sistema climático; (b) a redução das emissões antrópicas de gases de efeito estufa em relação às suas diferentes fontes; e (c) a consolidação e a expansão das áreas legalmente protegidas, ao incentivo aos reflorestamentos e à recomposição da cobertura vegetal em áreas degradadas. (Brasil, 2009b).

Entre as diretrizes para alcançar os objetivos da sustentabilidade, destaca-se o estímulo e o suporte às práticas de produção e consumo sustentáveis. Nesse sentido, a Política Nacional busca a implementação de ações como a inclusão de critérios favoráveis nos processos de licitação e concursos públicos (ENAP, 2023b, p. 5). De acordo com Niebuhr (2017), a disposição encontrada no art. 6º, inciso XII<sup>116</sup> da PNMC, pode ser considerada a primeira norma a estabelecer as licitações sustentáveis no Brasil, pois ela determina a priorização para propostas que promovam a maior economia de energia, água e outros recursos naturais, a mitigação das emissões de gases de efeito estufa e a minimização de resíduos. Todavia, a norma não estabelece qualquer indicativo de como seria aplicada esta forma de contratação. Nas palavras de Niebuhr (2017):

O marco legal pioneiro quando se trata de licitações sustentáveis é a Lei nº 12.157/09 – Política Nacional sobre Mudança do Clima – que passou a prever, no inciso XII do seu artigo 6º, o estabelecimento de critérios de preferência nas licitações para as propostas que proporcionem maior economia de recursos naturais, redução da emissão de efeito estufa e de resíduos. Registra-se, já de antemão, que a norma que prevê o direito de preferência no âmbito da Política Nacional sobre Mudança do Clima depende de regulamentação, posto que não discrimina requisitos e como será exercida a aludida preferência (Niebuhr, 2017, p. 32-33).

Assim sendo, para preservar os recursos naturais e reduzir as emissões de gases poluentes, é necessário adotar abordagens integradas na gestão ambiental que promovam a participação do setor público no desenvolvimento e na implementação de políticas ambientais. Logo, a PNMC desempenha papel relevante ao estabelecer arcabouço legal que apoia a criação

---

<sup>116</sup> Art. 6º São instrumentos da Política Nacional sobre Mudança do Clima: [...] XII - as medidas existentes, ou a serem criadas, que estimulem o desenvolvimento de processos e tecnologias, que contribuam para a redução de emissões e remoções de gases de efeito estufa, bem como para a adaptação, dentre as quais o estabelecimento de critérios de preferência nas licitações e concorrências públicas, compreendidas aí as parcerias público-privadas e a autorização, permissão, outorga e concessão para exploração de serviços públicos e recursos naturais, para as propostas que propiciem maior economia de energia, água e outros recursos naturais e redução da emissão de gases de efeito estufa e de resíduos (Brasil, 2009b).

de padrões sustentáveis de produção e consumo, mesmo que tenha efeito parcial nas compras públicas sustentáveis (Faganello; Santos, 2015).

#### 5.4 A Política Nacional de Resíduos Sólidos

À medida que a discussão sobre sustentabilidade foi avançando, verificou-se que os resíduos sólidos<sup>117</sup> causavam diversos custos socioambientais para a sociedade (Kalil, 2016, p. 440). Assim, a partir da Lei nº 12.305/2010, foi implementada a Política Nacional dos Resíduos Sólidos (PNRS), cujo objetivo é viabilizar a regulação e gestão dos resíduos de forma integrada nacionalmente, agregando políticas de responsabilidade e inclusão social. De acordo com Kalil (2016), “a PNRS, corporificada em uma série de conceitos inovadores, inaugura um novo patamar na gestão e gerenciamento dos resíduos sólidos que exigirá, inexoravelmente, o engajamento solidário de toda a sociedade” (p. 440-441).

Tal afirmação se mostra verdadeira quando se observa o artigo 25 da Política Nacional, no qual se afirma que o poder público, o setor empresarial e a coletividade são responsáveis pela efetividade das ações voltadas para assegurar a observância da PNRS.<sup>118</sup> O artigo 30, por sua vez, institui a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos entre o Poder Público, a sociedade civil e a iniciativa privada, com o intuito de conciliar os processos de gestão empresarial e os de gestão ambiental, com vistas ao desenvolvimento de estratégias sustentáveis (Brasil, 2010b; Baptista, 2015, p. 3).<sup>119</sup> Sobre essa responsabilidade compartilhada, Kalil (2016) coloca que:

A Lei estabelece princípios, objetivos, instrumentos e diretrizes para a gestão integrada e o gerenciamento dos resíduos sólidos e traz como grande inovação o conceito de responsabilidade compartilhada. Isso dá uma nova dimensão a essa questão tão complexa e indica que todos – indústria, comércio, poder público e consumidores – devem assumir sua parcela de responsabilidade na solução do problema. [...] Não se trata mais de aplicação de velhos paradigmas conhecidos de

---

<sup>117</sup> De acordo com a Lei nº 12.305/10, resíduos sólidos são entendidos como “material, substância, objeto ou bem descartado resultante de atividades humanas em sociedade, a cuja destinação final se procede, se propõe proceder ou se está obrigado a proceder, nos estados sólido ou semissólido, bem como gases contidos em recipientes e líquidos cujas particularidades tornem inviável o seu lançamento na rede pública de esgotos ou em corpos d’água, ou exijam para isso soluções técnica ou economicamente inviáveis em face da melhor tecnologia disponível” (Brasil, 2010).

<sup>118</sup> Art. 25. O poder público, o setor empresarial e a coletividade são responsáveis pela efetividade das ações voltadas para assegurar a observância da Política Nacional de Resíduos Sólidos e das diretrizes e demais determinações estabelecidas nesta Lei e em seu regulamento.

<sup>119</sup> Art. 30. É instituída a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, a ser implementada de forma individualizada e encadeada, abrangendo os fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes, os consumidores e os titulares dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, consoante as atribuições e procedimentos previstos nesta Seção.

transferência de responsabilidade, para o Estado, ou para a iniciativa privada, trata-se agora da comunhão de esforços visando o bem comum (Kalil, 2016, p. 441-442).

Especificamente acerca do tema da sustentabilidade, a PNRS estabelece, em seu artigo 3º, inciso XI, que o gerenciamento de resíduos sólidos pode ser entendido como conjunto de ações voltadas para a busca de soluções para resíduos, de forma a considerar as dimensões política, econômica, ambiental, cultural e social, com controle social e sob a premissa do desenvolvimento sustentável (Brasil, 2010b). Sobre esta concepção alargada de gestão de resíduos sólidos, verifica-se que ela envolve questões além da pauta da saúde pública, pois são dotadas de valor social, econômico e ambiental (Baptista, 2015, p. 4). Isso pode ser verificado no artigo 6º, VII, da PNRS, que estabelece “o reconhecimento do resíduo sólido reutilizável e reciclável como um bem econômico e de valor social, gerador de trabalho e renda e promotor de cidadania” (Brasil, 2010b). Segundo Maiello, Brito e Valle (2018, p. 30):

O caráter integrado da gestão de resíduos sólidos refere-se tanto à necessidade de políticas intersetoriais, quanto aos diferentes aspectos sociais, ambientais e econômicos que envolvem esse setor do saneamento básico. Os múltiplos impactos que podem ser causados por problemas relacionados com o gerenciamento inadequado dos RSU evidenciam a importância de uma abordagem integrada da gestão desses serviços.

Nesse contexto, o desenvolvimento sustentável e suas derivações são mencionados diversas vezes ao longo da lei, o que comprova a importância que a norma dá a esse tema. Isso pode ser visto no artigo 6º, incisos III, IV e V,<sup>120</sup> art. 7º, incisos I a IV e XI a XVIII<sup>121</sup> e artigo

---

<sup>120</sup> Art. 6º São princípios da Política Nacional de Resíduos Sólidos:[...] III - a visão sistêmica, na gestão dos resíduos sólidos, que considere as variáveis ambiental, social, cultural, econômica, tecnológica e de saúde pública; IV - o desenvolvimento sustentável; 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 (Brasil, 2010).

<sup>121</sup> Art. 7º São objetivos da Política Nacional de Resíduos Sólidos: I - proteção da saúde pública e da qualidade ambiental; II - não geração, redução, reutilização, reciclagem e tratamento dos resíduos sólidos, bem como disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos; III - estímulo à adoção de padrões sustentáveis de produção e consumo de bens e serviços; IV - adoção, desenvolvimento e aprimoramento de tecnologias limpas como forma de minimizar impactos ambientais; [...] XI - prioridade, nas aquisições e contratações governamentais, para: a) produtos reciclados e recicláveis; b) bens, serviços e obras que considerem critérios compatíveis com padrões de consumo social e ambientalmente sustentáveis; XII - integração dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis nas ações que envolvam a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos; XIII - estímulo à implementação da avaliação do ciclo de vida do produto; XIV - incentivo ao desenvolvimento de 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; XV - estímulo à rotulagem ambiental e ao consumo sustentável (Brasil, 2010).

30, parágrafo único, incisos I a VII.<sup>122</sup> Há ainda a conceituação de inúmeros temas importantes para a causa da sustentabilidade, principalmente o ciclo de vida do produto, coleta seletiva, padrões sustentáveis de produção e consumo, reciclagem e responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos. Assim:

Art. 3º Para os efeitos desta Lei, entende-se por: [...]

IV - ciclo de vida do produto: série de etapas que envolvem o desenvolvimento do produto, a obtenção de matérias-primas e insumos, o processo produtivo, o consumo e a disposição final;

V - coleta seletiva: coleta de resíduos sólidos previamente segregados conforme sua constituição ou composição; [...]

XIII - padrões sustentáveis de produção e consumo: produção e consumo de bens e serviços de forma a atender as necessidades das atuais gerações e permitir melhores condições de vida, sem comprometer a qualidade ambiental e o atendimento das necessidades das gerações futuras;

XIV - reciclagem: processo de transformação dos resíduos sólidos que envolve a alteração de suas propriedades físicas, físico-químicas ou biológicas, com vistas à transformação em insumos ou novos produtos, observadas as condições e os padrões estabelecidos pelos órgãos competentes do Sisnama e, se couber, do SNVS e do Suasa;

XVII - responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos: conjunto de atribuições individualizadas e encadeadas dos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes, dos consumidores e dos titulares dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo dos resíduos sólidos, para minimizar o volume de resíduos sólidos e rejeitos gerados, bem como para reduzir os impactos causados à saúde humana e à qualidade ambiental decorrentes do ciclo de vida dos produtos, nos termos desta Lei (Brasil, 2010b).

Essas conceituações e definições serão importantes para a aplicação das compras públicas sustentáveis, como se verá no Capítulo 7.

A grande justificativa da inclusão dessas definições e procedimentos relacionados ao desenvolvimento sustentável na PNRS se dá pelo fato de que grande parte do não tratamento de tais resíduos contribui enormemente para transtornos ambientais sistêmicos, tais quais o aquecimento global e a poluição maciça do meio ambiente. Por exemplo, conforme salientam Maiello, Brito e Valle (2018), o chorume, que é o principal subproduto resultante da decomposição do lixo, especialmente de sua parte orgânica, pode causar sérios problemas de poluição do solo se não for devidamente tratado e eliminado de maneira apropriada. Essa

---

<sup>122</sup> Art. 30 [...] Parágrafo único. A responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos tem por objetivo: I - compatibilizar interesses entre os agentes econômicos e sociais e os processos de gestão empresarial e mercadológica com os de gestão ambiental, desenvolvendo estratégias sustentáveis; II - promover o aproveitamento de resíduos sólidos, direcionando-os para a sua cadeia produtiva ou para outras cadeias produtivas; III - reduzir a geração de resíduos sólidos, o desperdício de materiais, a poluição e os danos ambientais; IV - incentivar a utilização de insumos de menor agressividade ao meio ambiente e de maior sustentabilidade; V - estimular o desenvolvimento de mercado, a produção e o consumo de produtos derivados de materiais reciclados e recicláveis; VI - propiciar que as atividades produtivas alcancem eficiência e sustentabilidade; VII - incentivar as boas práticas de responsabilidade socioambiental (Brasil, 2010b).

poluição pode chegar a afetar o lençol freático de rios importantes para o abastecimento das cidades de várias regiões do país. Além disso, quando os resíduos sólidos não são adequadamente gerenciados, podem causar impactos na qualidade do ar, liberando partículas e outros poluentes atmosféricos. Um dos principais contribuintes para essa poluição do ar é a decomposição anaeróbica da fração orgânica dos resíduos, que gera gases de efeito estufa, com destaque para o metano (CH<sub>4</sub>), conhecido como um dos grandes causadores do aquecimento global. (Maiello; Brito; Valle, 2018, p. 30).

Desse modo, verifica-se a importância que a PNRS tem para a manutenção da sustentabilidade ambiental, visto que dá meios ao Poder Público, à sociedade e ao mercado para combater algumas causas relacionadas à mudança climática.

### **5.5 O modelo da Lei nº 8.666/1993**

No que diz respeito diretamente às contratações públicas, a Lei Geral de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 8.666/1993) foi promulgada cinco anos após a promulgação da Constituição de 1988. A lei, conforme seu artigo 1º, estabeleceu normas gerais para licitações e contratos no Poder Público, para todos os entes federativos, incluindo a Administração direta e algumas entidades da Administração indireta, como autarquias e fundações.<sup>123</sup>

Contudo, até o ano de 2010, a Lei nº 8.666/1993 não fazia qualquer menção ao desenvolvimento sustentável de maneira explícita – o que não garantia segurança jurídica ao gestor público para implementar contratações sustentáveis.

Nesse contexto, apesar de já haver posicionamentos esparsos do Tribunal de Contas da União acerca da importância de se estabelecer critérios de sustentabilidade ambiental no certame licitatório,<sup>124</sup> o princípio do desenvolvimento (nacional) sustentável só foi incluído na lei de 1993 após a Lei nº 12.349/2010, na qual se reformulou o artigo 3º, com a seguinte redação:

---

<sup>123</sup> As contratações públicas das estatais atualmente são regidas pela Lei nº 13.303/2016, chamada de Lei das Estatais.

<sup>124</sup> Nesse sentido, Acórdão 1.978/2009 – Plenário: 8.1.1 o conceito da proposta mais vantajosa, inserido no caput do artigo 3º da Lei n. 8.666/1993, não se confunde com o de ‘mais barato’, visto que sua compreensão pressuporia o atendimento das exigências constitucionais de economicidade e eficiência; ‘as circunstâncias de uma determinada situação específica podem fazer com que o fornecimento por diversas empresas não seja útil para a Administração, sendo-lhe manifestamente mais vantajoso que o objeto do contrato seja adjudicado a um único fornecedor’; em seguida, ampara o entendimento nos ensinamentos de Antônio Carlos Cintra do Amaral, textualmente: ‘É comum considerar-se que a maior vantagem para a Administração está sempre no menor preço. Isso reflete o entendimento, equivocado, de que a lei consagra a tese de que o mais barato é sempre o melhor, sem contemplação com a técnica e a qualidade. Esse entendimento não corresponde ao disposto na Lei 8.666/93 e conflita com os princípios da razoabilidade, eficiência e economicidade, que regem os atos administrativos, inclusive os procedimentos licitatórios’ (Brasil, 2009c).

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração e a promoção do **desenvolvimento nacional sustentável** e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos (Brasil, 1993, grifos acrescentados).

Ressalta-se que a Lei nº 12.349/2010 resultou da conversão da Medida Provisória (MP) nº 495/2010, cuja exposição de Motivos Interministerial nº 104/MP/MF/MEC/MCT, de junho de 2010, já ressaltava a ligação do poder de compras da Administração Pública com a promoção do desenvolvimento nacional,<sup>125</sup> com a finalidade de “estimular a sustentabilidade em suas múltiplas relações com o ‘desenvolvimento cultural e socioeconômico, o bem-estar da população e a autonomia tecnológica do país’” (Pereira Junior; Dotti, 2017, p. 479). No entanto, no processo de conversão da MP, foi introduzido o adjetivo “sustentável” ao princípio do desenvolvimento nacional (Sarai, 2021, p. 51-52). Pereira Junior; Dotti (2017, p. 479) discorrem ainda sobre a importância da utilização da nomenclatura “nacional”, que está basicamente relacionada ao dever de promover o desenvolvimento do país e que essas medidas também devem ser de competências estaduais, distritais e municipais, com o fim de elevar a qualidade de vida de toda a população onde quer que se encontre no território brasileiro.

Assim, a partir da inclusão do desenvolvimento sustentável no âmbito das compras públicas, a Lei nº 12.349/2010 possibilitou que toda contratação de obra, serviço ou compra pelo Poder Público deve ser capaz de contribuir com a sustentabilidade, sendo necessário, por consequência, a “observância de três valores inarredáveis e cumulados: isonomia entre os

---

<sup>125</sup> Segundo a Exposição de Motivos: “3. Paralelamente, impõe-se a necessidade de adoção de medidas que agreguem ao perfil de demanda do setor público diretrizes claras atinentes ao papel do Estado na promoção do desenvolvimento econômico e fortalecimento de cadeias produtivas de bens e serviços domésticos. Nesse contexto, torna-se particularmente relevante a atuação privilegiada do setor público com vistas à instituição de incentivos à pesquisa e à inovação que, reconhecidamente, consubstanciam poderoso efeito indutor ao desenvolvimento do país. 4. Com efeito, observa-se que a orientação do poder de compra do Estado para estimular a produção doméstica de bens e serviços constitui importante diretriz de política pública. São ilustrativas, nesse sentido, as diretrizes adotadas nos Estados Unidos consubstanciadas no “*Buy American Act*”, em vigor desde 1933, que estabeleceram preferência a produtos manufaturados no país, desde que aliados à qualidade satisfatória, provisão em quantidade suficiente e disponibilidade comercial em bases razoáveis. No período recente, merecem registro as ações contidas na denominada “*American Recovery and Reinvestment Act*”, implementada em 2009. A China contempla norma similar, conforme disposições da Lei nº 68, de 29 de junho de 2002, que estipula orientações para a concessão de preferência a bens e serviços chineses em compras governamentais, ressalvada a hipótese de indisponibilidade no país. Na América Latina, cabe registrar a política adotada pela Colômbia, que instituiu, nos termos da Lei nº 816, de 2003, uma margem de preferência entre 10% e 20% para bens ou serviços nacionais, com vistas a apoiar a indústria nacional por meio da contratação pública. A Argentina também outorgou, por meio da Lei nº 25.551, de 28 de novembro de 2001, preferência aos provedores de bens e serviços de origem nacional, sempre que os preços forem iguais ou inferiores aos estrangeiros, acrescentados de 7% em ofertas realizadas por micro e pequenas empresas e de 5% para outras empresas.” (Brasil, 2010a)

concorrentes no mercado; proposta mais vantajosa para o interesse público, dentre as obteníveis no mercado; promoção do desenvolvimento sustentável” (Pereira Junior; Dotti, 2017, p. 479). No mesmo sentido, entende Freitas (2019) que, ao estabelecer a Lei nº 12.349/2010:

[...] o legislador infraconstitucional reconhece a interdependência dos princípios da isonomia e da sustentabilidade nas licitações públicas. Como parece indubitável, isonomia e sustentabilidade (social, econômica e ambiental) são compatibilizáveis e de aplicação combinada (Freitas, 2019, p. 271).

Assim sendo, destaca-se que a Lei nº 8.666/1993 já possuía meios para atender ao objetivo de promoção do desenvolvimento nacional sustentável no âmbito das contratações públicas. Pode-se citar a pré-existência de normas relacionadas (a) à proteção do meio ambiente,<sup>126</sup> (b) à inclusão de pessoas com deficiência,<sup>127</sup> (c) à preservação do patrimônio histórico,<sup>128</sup> (d) à proteção da saúde,<sup>129</sup> (e) acesso à água,<sup>130</sup> (f) regularidade trabalhista,<sup>131</sup> (g) proteção contra os trabalhos infantil e escravo<sup>132</sup> e (h) ações de equidade para oriundos ou egressos do sistema prisional.<sup>133</sup> (Brasil, 1993). Essas formas de política pública nas compras públicas serão analisados de maneira mais pormenorizada no Capítulo 7.

Assim sendo, essas hipóteses de ação em prol do desenvolvimento sustentável encontradas na Lei nº 8.666/1993 (e demais normas relacionadas à sustentabilidade já mencionadas nas Seções 5.3 e 5.4) de fato contribuíram para a segurança jurídica da aplicação de critérios de sustentabilidade ambiental no âmbito do TCU.<sup>134</sup> Todavia, especificamente acerca da proteção ao meio ambiente, a Lei nº 8.666/1993, ao contrário da Diretiva 2014/24/UE,

<sup>126</sup> Artigo 3º; Artigo 6º, IX; Artigo 12, VII; Artigo 24 XXVII.

<sup>127</sup> Artigo 3º, §2º, V, §5º, II; Art. 24, XX.

<sup>128</sup> Artigo 24, XV.

<sup>129</sup> Artigo 24, XXXII e XXXIV.

<sup>130</sup> Artigo 24, XXXIII

<sup>131</sup> Artigo 27, IV; Art. 29, IV.

<sup>132</sup> Artigo 27, V.

<sup>133</sup> Artigo 40, §5º.

<sup>134</sup> Nesse sentido, (a) o Acórdão 1752/2011 – Plenário: ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em: 9.1. recomendar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que apresente, em 90 (noventa) dias, um plano de ação visando a orientar e a incentivar todos os órgãos e entidades da Administração Pública Federal a adotarem medidas para o aumento da sustentabilidade e eficiência no uso de recursos naturais, em especial energia elétrica, água e papel, considerando a adesão do País aos acordos internacionais: Agenda 21, Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima e Processo Marrakech, bem como o disposto na Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009, na Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, na Lei nº 10.295, de 17 de outubro de 2001, no Decreto nº 5.940, de 25 de outubro de 2006, e na Instrução Normativa SLTI/MP nº 1, de 19 de janeiro de 2010. (Brasil, 2011b); (b) Acórdão 3241/2013 – 2ª Câmara: 1.8.1. a não adoção de critérios de sustentabilidade ambiental na realização de licitações contraria o art. 3º da Lei 8.666/1993 e a Instrução Normativa SLTI 01/2010. (Brasil, 2013); e (c) Acórdão 4.482/2014 – 2ª Câmara: 1.8. Recomendar ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) que: [...] 1.8.4. Promova campanhas educativas e de conscientização acerca da sustentabilidade ambiental junto aos seus servidores e adote critérios de sustentabilidade ambiental em suas licitações, na aquisição de bens, materiais de TI e na contratação de obras e serviços (item IX) (Brasil, 2014).

optou por expressões mais vagas ao indicar a importância do tema do desenvolvimento sustentável. Isso pode ser observado a partir da análise de que consta na lei apenas uma referência ao tema<sup>135</sup> e somente três menções acerca da defesa ao meio ambiente<sup>136</sup> (Brito, 2020, p. 87-88).

Entretanto, no ano de 2012, em âmbito federal, a União estabeleceu duas normas que trouxeram fundamentos e procedimentos para a realização das compras públicas sustentáveis. A primeira norma, o Decreto nº 7.746/2012, responsável por regulamentar o artigo 3º, da Lei nº 8.666/1993, após a reforma de 2010, que trouxe definições de critérios e práticas sustentáveis, e instituiu a Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública (CISAP) (Brasil, 2012a). Além disso, houve a publicação da Instrução Normativa nº 10/2012, responsável por estabelecer os Planos de Gestão de Logística Sustentável (PGLS), que conceituou temas caros à sustentabilidade e firmou procedimentos a serem seguidos para a promoção do desenvolvimento sustentável (Brasil, 2012b). Todavia, essas normas, por serem específicas do âmbito federal, não tiveram a abrangência nacional que o tema da sustentabilidade merece, não podendo, pois, ser diretamente aplicadas por outras entidades da federação.

A falta de critérios de sustentabilidade ambiental encontradas no âmbito da Lei nº 8.666/1993 reverberou negativamente na implementação das contratações públicas sustentáveis. Conforme a avaliação dos dados abertos do Governo Federal até o ano de 2020 (isto é, um ano antes da promulgação da Nova Lei de Licitações – Lei nº 14.133/2021), menos de 1% das compras públicas envolveram considerações sustentáveis (Brito, 2020, p. 91-92). Essa mesma porcentagem também foi encontrada no sumário executivo “Sustentabilidade na Administração Pública Federal”, disponibilizada pelo Tribunal de Contas da União, em 2017,

---

<sup>135</sup> Art. 3º. A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos (Brasil, 1993).

<sup>136</sup> Art. 6º [...] IX - Projeto Básico - conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos: [...]; Art. 12. Nos projetos básicos e projetos executivos de obras e serviços serão considerados principalmente os seguintes requisitos: [...] VII - impacto ambiental; Art. 24. É dispensável a licitação: [...] XXVII - na contratação da coleta, processamento e comercialização de resíduos sólidos urbanos recicláveis ou reutilizáveis, em áreas com sistema de coleta seletiva de lixo, efetuados por associações ou cooperativas formadas exclusivamente por pessoas físicas de baixa renda reconhecidas pelo poder público como catadores de materiais recicláveis, com o uso de equipamentos compatíveis com as normas técnicas, ambientais e de saúde pública (Brasil, 1993).

cujas conclusões mencionam a ausência de definição de critérios relacionados ao desenvolvimento sustentável. Em sua literalidade:

Verificou-se que as compras públicas sustentáveis ainda não alcançam um percentual representativo no montante de contratações realizadas pelo Governo Federal, ao não superar 1% do montante de aquisições e contratações, apresentando grande potencial para exploração. A ausência de definição de critérios de sustentabilidade, inclusive nos catálogos de materiais e de serviços que a Administração utiliza para suas contratações, a paralisação das atividades da CISAP e a não obrigatoriedade do planejamento anual de contratações pelos órgãos da [Administração Pública Federal], têm contribuído para o tímido impulso dado nas compras públicas sustentáveis (Brasil, 2017c, p. 20-21).

Dessa feita, vale salientar algumas legislações esparsas que contribuem com o desenvolvimento sustentável no âmbito das compras públicas. Assim, com base nos artigos 170, inciso IX,<sup>137</sup> e 179<sup>138</sup> da Constituição Federal, a Lei Complementar nº 123/06, que estabeleceu tratamento favorecido a micro e pequenas empresas<sup>139</sup> no âmbito das compras públicas. Além do critério de desempate, que se aplica quando as propostas dessas empresas são iguais ou até 10% superiores à melhor proposta, permitindo que elas ofereçam preço mais baixo,<sup>140</sup> a lei também prevê: (a) a realização de processos de licitação exclusivos para a participação de microempresas e empresas de pequeno porte em itens de contratação com valor de até R\$80.000,00; (b) a possibilidade de requerer a subcontratação de tais empresas em determinados contratos; (c) a obrigatoriedade de reservar até 25% do objeto em certames para aquisição de bens de natureza divisível (Fortini; Resende, 2021, p. 169)<sup>141</sup>; e (d) prioridade de

<sup>137</sup> Art. 170. 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 os seguintes princípios: [...] IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e Administração no País.

<sup>138</sup> Art. 179. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios dispensarão às microempresas e às empresas de pequeno porte, assim definidas em lei, tratamento jurídico diferenciado, visando a incentivá-las pela simplificação de suas obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias, ou pela eliminação ou redução destas por meio de lei.

<sup>139</sup> Art. 3º Para os efeitos desta Lei Complementar, consideram-se microempresas ou empresas de pequeno porte, a sociedade empresária, a sociedade simples, a empresa individual de responsabilidade limitada e o empresário a que se refere o art. 966 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), devidamente registrados no Registro de Empresas Mercantis ou no Registro Civil de Pessoas Jurídicas, conforme o caso, desde que: I - no caso da microempresa, aufera, em cada ano-calendário, receita bruta igual ou inferior a R\$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais); e II - no caso de empresa de pequeno porte, aufera, em cada ano-calendário, receita bruta superior a R\$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais) e igual ou inferior a R\$ 4.800.000,00 (quatro milhões e oitocentos mil reais) (Brasil, 2006)

<sup>140</sup> Art. 44. Nas licitações será assegurada, como critério de desempate, preferência de contratação para as microempresas e empresas de pequeno porte. § 1º Entende-se por empate aquelas situações em que as propostas apresentadas pelas microempresas e empresas de pequeno porte sejam iguais ou até 10% (dez por cento) superiores à proposta mais bem classificada (Brasil, 2006).

<sup>141</sup> Art. 48. Para o cumprimento do disposto no art. 47 desta Lei Complementar, a Administração pública: [...] I - deverá realizar processo licitatório destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de

contratação para as microempresas e empresas de pequeno porte sediadas local ou regionalmente, até o limite de 10% , com vistas de promover o desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional, a ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica<sup>142</sup>.

Outro ponto de interesse, nesse contexto, é que a Lei nº 12.462/2011, que instituiu o Regime Diferenciado de Contratações (RDC), em comparação com a Lei nº 8.666/1993, tem arcabouço mais robusto em prol da sustentabilidade, conforme artigos 4º, §1º, e 14, parágrafo único, II,<sup>143</sup> como observa Niebuhr (2017, p. 33). Contudo, esse regime foi concebido, inicialmente, para as obras de infraestrutura relacionadas aos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, sediados no Rio de Janeiro, Copa das Confederações e Copa do Mundo da FIFA, também para as obras de infraestrutura e de contratações de serviços para os aeroportos das capitais distantes até 350 km das cidades sedes de tais eventos.

Posteriormente, sua utilização foi estendida às ações integrantes do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), às obras e serviços de engenharia no âmbito do SUS, às obras do sistema público de ensino, de estabelecimentos penais, unidades de atendimento educativo e requalificação, urbanização e regularização fundiária (Brasil, 2011a). Desse modo, dadas às suas especificidades, as disposições de sustentabilidade do RDC não podem ser aplicadas a todos os contratos administrativos, devendo ser observadas aquelas encontradas na Lei nº 8.666/1993, como bem pontua Niebuhr (2017) p. 34).<sup>144</sup>

---

pequeno porte nos itens de contratação cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais); II - poderá, em relação aos processos licitatórios destinados à aquisição de obras e serviços, exigir dos licitantes a subcontratação de microempresa ou empresa de pequeno porte; III - deverá estabelecer, em certames para aquisição de bens de natureza divisível, cota de até 25% (vinte e cinco por cento) do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte (Brasil, 2006).

<sup>142</sup> Art. 47. Nas contratações públicas da administração direta e indireta, autárquica e fundacional, federal, estadual e municipal, deverá ser concedido tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte objetivando a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional, a ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica. [...] Art. 48. [...] § 3º Os benefícios referidos no **caput** deste artigo poderão, justificadamente, estabelecer a prioridade de contratação para as microempresas e empresas de pequeno porte sediadas local ou regionalmente, até o limite de 10% (dez por cento) do melhor preço válido. (Brasil, 2006)

<sup>143</sup> Art. 4º [...] § 1º As contratações realizadas com base no RDC devem respeitar, especialmente, as normas relativas à: I - disposição final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos gerados pelas obras contratadas; II - mitigação por condicionantes e compensação ambiental, que serão definidas no procedimento de licenciamento ambiental; III - utilização de produtos, equipamentos e serviços que, comprovadamente, reduzam o consumo de energia e recursos naturais; IV - avaliação de impactos de vizinhança, na forma da legislação urbanística; V - proteção do patrimônio cultural, histórico, arqueológico e imaterial, inclusive por meio da avaliação do impacto direto ou indireto causado pelas obras contratadas; e VI - acessibilidade para o uso por pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida. [...] Art. 14 [...] Parágrafo único. Nas licitações disciplinadas pelo RDC: [...] II - poderão ser exigidos requisitos de sustentabilidade ambiental, na forma da legislação aplicável (Brasil, 2011a).

<sup>144</sup> No mesmo sentido, pode-se indicar a Lei nº 13.303/2016, responsável por estabelecer o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias. Essa lei, apesar de ter também definições importantes acerca do desenvolvimento sustentável no âmbito das contratações públicas, é aplicável tão somente

Nesse sentido, no que diz respeito às normas relativas à sustentabilidade no Brasil, houve considerável avanço em relação a temas ligados ao meio ambiente, com influência de documentos internacionais, tais como o Relatório de Brundtland ainda nos anos 1990. Contudo, no que diz respeito à operabilidade de tais normas, principalmente no que tange às compras públicas sustentáveis, pouco foi encontrado acerca do procedimento a ser tomado para a aplicação desses princípios, o que culminou no seu uso escasso, conforme os dados do Tribunal de Contas da União. Então, para que o Brasil esteja mais em sintonia com os padrões globais de promoção do desenvolvimento sustentável, por meio das compras públicas, é essencial adotar abordagens mais contundentes de aplicação, em conformidade com os princípios constitucionais e compromissos climáticos do país (Brito, 2020, p. 88-89).

Ao reconsiderar e revisar as políticas sustentáveis incipientes encontradas na Lei nº 8.666/1993, passa-se a verificar se a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos avançou no tema.

---

aos contratos firmados pelas estatais, não podendo, pois, ser utilizada como regra geral, tal qual ocorre na Lei nº 8.666/1993.

## 6 COMPRAS PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS NA LEI Nº 14.133/2021

### 6.1 As políticas públicas da Lei nº 14.133/2021

Dias (2023, p. 23), considerando as transformações no ambiente de mercado e os contínuos avanços tecnológicos, salienta que a Lei nº 14.133/2021 introduziu alterações contundentes no sistema legal de compras públicas, visando aprimorar o planejamento, o acompanhamento e a execução de contratos administrativos, com proposta de trazer novas perspectivas aos anseios da iniciativa privada e do próprio Poder Público, em comparação à desatualizada Lei nº 8.666/1993. Com isso, em 1º de abril de 2021, a Presidência da República promulgou a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, que disciplina o mais recente marco das contratações públicas, trazendo mudanças no âmbito do Direito Administrativo, conforme se verá.

Em linhas gerais, como sublinha Amorim (2021, p. 14), essa nova lei tem como função “[...] consolidar em uma única lei os normativos esparsos sobre contratações, buscando uma sistematicidade orgânica dos procedimentos, e positivar diversos entendimentos do TCU sobre a temática de licitações e contratos administrativos”. A lei trouxe, então, diversas novidades no âmbito dos contratos administrativos, baseando-se em legislações anteriores – tais como a possibilidade da utilização de arbitragem<sup>145</sup> e a repartição de riscos,<sup>146</sup> encontradas na Lei das PPPs (Lei nº 11.079/2004) – ou na importação de mecanismos de legislação estrangeira, assim como a modalidade do diálogo competitivo.<sup>147</sup>

Nesse contexto, esta seção tem como objetivo analisar a abordagem do tema do desenvolvimento nacional sustentável na Lei nº 14.133/2021, a partir dos eixos de: (a) compras compartilhadas; (b) ciclo de vida do objeto (c) fomento econômico a microempresas e empresas de pequeno porte; (d) exigências editalícias; (e) impedimentos de contratar; (f)

---

<sup>145</sup> Art. 151. Nas contratações regidas por esta Lei, poderão ser utilizados meios alternativos de prevenção e resolução de controvérsias, notadamente a conciliação, a mediação, o comitê de resolução de disputas e a arbitragem (Brasil, 2021).

<sup>146</sup> Art. 103. O contrato poderá identificar os riscos contratuais previstos e presumíveis e prever matriz de alocação de riscos, alocando-os entre contratante e contratado, mediante indicação daqueles a serem assumidos pelo setor público ou pelo setor privado ou daqueles a serem compartilhados (Brasil, 2021).

<sup>147</sup> Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se [...] XLII - diálogo competitivo: modalidade de licitação para contratação de obras, serviços e compras em que a Administração Pública realiza diálogos com licitantes previamente selecionados mediante critérios objetivos, com o intuito de desenvolver uma ou mais alternativas capazes de atender às suas necessidades, devendo os licitantes apresentar proposta final após o encerramento dos diálogos (Brasil, 2021).

critério do menor preço sustentável; (g) critério do maior retorno econômico; (h) critérios de desempate; (i) habilitação; (j) contratações diretas; (k) contratações de obras públicas e serviços de engenharia; (l) desempenho contratual; e (m) análise de nulidade contratual.

#### 6.1.1 Plano Anual de Contratações (PAC) e as compras compartilhadas

A Lei nº 14.133/2021 trouxe notáveis alterações no preparo das licitações. Segundo Justen Filho (2022, p. 331), “um dos pilares da [Nova Lei] consiste em promover o planejamento, reconhecido como essencial e indispensável para a gestão eficiente dos recursos públicos e a obtenção de contratações satisfatórias e bem executadas”. Assim sendo, cabe ao gestor público planejar de maneira concreta o procedimento de contratação, com o intuito de evitar vícios durante o certame ou na própria execução do contrato. Pode-se citar a descontinuação de projeto prioritário; o fracionamento indevido de despesa; compras repetidas do mesmo objeto; compras emergenciais; corrupção e fraudes à licitação; utilização frequente de adesão à ata de registro de preços; falta de padronização; compra de materiais já existentes no estoque almoxarifado; e pagamento por indenização, como pontua Camarão (2022b, p. 254).

Nesse sentido, esse planejamento também deverá englobar o desenvolvimento nacional sustentável. Por exemplo, o artigo 12, inciso VII, da lei<sup>148</sup> estabeleceu o inovador Plano Anual de Contratações (PAC), entendido como “documento que consolida todas as contratações que o órgão ou entidade pretende realizar ou prorrogar no exercício financeiro subsequente, inclusive renovações” (Camarão, 2022b, p. 255). Conforme esse inciso, o objetivo do plano, divulgado e mantido em *site* oficial, é “racionalizar as contratações dos órgãos e entidades sob sua competência, garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias” (Brasil, 2021).

Tal documento oferece uma série de benefícios ao Poder Público e à iniciativa privada, pois permite a ampliação das compras compartilhadas, reunindo as necessidades comuns das unidades federativas, resultando em economia de escala das aquisições. Além disso, esse sistema também serve para comunicar aos fornecedores do mercado as intenções de compras do órgão público, dando-lhes a oportunidade de se prepararem com antecedência para participar de processos licitatórios (Camarão, 2022b, p. 255).

---

<sup>148</sup> Art. 12. No processo licitatório, observar-se-á o seguinte: [...] VII - a partir de documentos de formalização de demandas, os órgãos responsáveis pelo planejamento de cada ente federativo poderão, na forma de regulamento, elaborar plano de contratações anual, com o objetivo de racionalizar as contratações dos órgãos e entidades sob sua competência, garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias (Brasil, 2021).

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

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

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

### 6.1.2 Ciclo de vida do objeto

Conforme destacado na Seção 5.4, a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) trouxe importante conceituação de ciclo de vida, qual seja: “série de etapas que envolvem o desenvolvimento do produto, a obtenção de matérias-primas e insumos, o processo produtivo, o consumo e a disposição final” (Brasil, 2010b). Isto é, ciclo de vida é a consideração da “trajetória, do berço ao túmulo, de um produto, serviço, processo ou material” (Niebuhr, 2021, p. 49). Ou, em outras palavras, ponderação que a autoridade contratante e o licitante devem considerar acerca de todos os gastos e estágios do bem ou serviço no momento da compra. Esse mecanismo foi criado graças à percepção de que bens e serviços que pareciam mais econômicos, ao serem examinados ao longo de toda execução contratual, se revelaram mais onerosos, por conta da sua falta de eficiência e durabilidade, como aponta Niebuhr (2021, p. 50). Como já dito, a análise do ciclo de vida do objeto propõe dar novo significado à vantagem da proposta.

Nesse sentido, a Lei nº 14.133/2021 inova em relação ao modelo proposto pela Lei nº 8.666/1993, pois ela estabelece que, durante a fase de preparação do certame, a Administração Pública deverá considerar os padrões de sustentabilidade, custos indiretos e demais políticas públicas vinculadas ao objeto do potencial contrato. Somente após essa avaliação é que se determina a modalidade de licitação, critérios de julgamento, formato da competição e a combinação apropriada desses parâmetros,<sup>149</sup> como sublinha Camarão (2022a, p. 188-189).

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

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

[...]

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

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

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

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

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

Sobre esse aspecto, a Lei nº 8.666/1993 já possuía a determinação de observância do impacto ambiental nos projetos básicos e executivos<sup>150</sup>. Contudo, como se pode ver, foi somente

<sup>149</sup> Essa é a disposição do art. 18, inciso VIII, da Lei de 2021: Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do *caput* do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos: [...] VII - a modalidade de licitação, o critério de julgamento, o modo de disputa e a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros, para os fins de seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto (Brasil, 2021).

<sup>150</sup> Art. 6º - Para os fins desta Lei, considera-se: [...] IX - Projeto Básico - conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos: [...] Art. 12. Nos projetos básicos e projetos executivos de obras e serviços serão considerados principalmente os seguintes requisitos: [...] VII - impacto ambiental (Brasil, 1993).

no âmbito da Lei nº 14.133/2021 que houve o alargamento da visão da sustentabilidade puramente vinculada ao meio ambiente, englobando a necessidade de análise de questões da acessibilidade e de estudos socioambientais.

Além disso, o artigo 18, §1º, inciso XII, estipula que o Estudo Técnico Preliminar (ETP) da contratação deve incluir a análise de possíveis impactos ambientais, bem como as medidas para mitigá-los. Isso envolve considerações como eficiência energética, logística reversa para descarte responsável após o uso do objeto e a possibilidade de reciclagem, quando aplicável. (Camarão, 2022a, p. 189) Veja-se a literalidade da norma:

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

[...]

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

Nesse sentido, Justen Filho (2021, p. 358) aponta que “[é] indispensável que o estudo técnico preliminar enfrente as implicações ambientais da contratação e preveja medidas de mitigação. Essa determinação se aplica genericamente a todas as contratações, em termos compatíveis com as características de cada qual”.

Outro ponto relevante na Nova Lei diz respeito à possibilidade de usar marcas específicas do mercado como critério de qualidade para os bens, produtos ou serviços a serem adquiridos pelo Poder Público. Nessas situações, Camarão (2022a, p. 189) observa também que os proponentes que oferecem produtos de marcas diferentes das mencionadas em edital devem demonstrar sua qualidade e eficácia por meio de certificações ou laudos de instituições competentes ou entidades credenciadas que comprovem a regularidade da marca diversa, até mesmo sob a perspectiva ambiental.<sup>151</sup>

Em suma, a consideração do ciclo de vida de um item detém a capacidade de influenciar a proposta mais vantajosa no âmbito das compras públicas, buscando trazer a análise econômica de outros fatores além do menor valor à oferta. Contudo, essa análise não pode causar prejuízos

---

<sup>151</sup> Art. 42. A prova de qualidade de produto apresentado pelos proponentes como similar ao das marcas eventualmente indicadas no edital será admitida por qualquer um dos seguintes meios: [...] III - certificação, certificado, laudo laboratorial ou documento similar que possibilite a aferição da qualidade e da conformidade do produto ou do processo de fabricação, inclusive sob o aspecto ambiental, emitido por instituição oficial competente ou por entidade credenciada (Brasil, 2021).

à competitividade, tampouco pode atrapalhar a eficiência do contrato firmado (Camarão, 2022a, p. 189; Niebuhr, 2021, p. 54), devendo, então, ser utilizada com atenção.

### 6.1.3 Fomento econômico a microempresas e empresas de pequeno porte

Ademais, tal qual ocorria na Lei nº 8.666/1993<sup>152</sup>, o artigo 4º da Nova Lei <sup>153</sup> também atribuiu tratamento favorecido a micro e pequenas empresas no âmbito das compras públicas, conforme descrito na Lei Complementar nº 123/06. Os pormenores desse fomento econômico já foram trazidos no Capítulo 5.

### 6.1.4 Exigências editalícias sustentáveis

De acordo com Justen Filho (2021, p. 409), o edital licitatório pode ser entendido como “ato administrativo unilateral, destinado a assegurar o conhecimento público e a disciplinar o processo administrativo destinado a selecionar a proposta mais vantajosa de contratação para a Administração Pública e as condições da futura contratação.” Desse modo, o edital deverá estabelecer certas regras e condições para melhor atingir o interesse público. A promoção do desenvolvimento sustentável, certamente, não poderia ser excluído dessas exigências.

Nota-se que o artigo 25, §9º, da Nova Lei<sup>154</sup> estabelece que o edital licitatório poderá exigir que percentual mínimo da mão de obra responsável pela execução do objeto da contratação seja constituído por mulheres vítimas de violência doméstica ou por pessoas oriundas ou egressas do sistema prisional.

Quanto à possibilidade de inclusão de percentual mínimo de detentos como mão de obra de serviços a serem licitados, essa política pública já se encontrava no âmbito da Lei nº 8.666/1993 e tinha como finalidade a ressocialização do reeducando.<sup>155</sup> No âmbito federal, essa exigência da norma de 1993 foi regulamentada pelo Decreto nº 9.450/2018, que instituiu a Política Nacional de Trabalho no campo do Sistema Prisional (Brasil, 2018). Conforme seu art.

---

<sup>152</sup> Art. 5º-A. As normas de licitações e contratos devem privilegiar o tratamento diferenciado e favorecido às microempresas e empresas de pequeno porte na forma da lei (Brasil, 1993).

<sup>153</sup> Art. 4º Aplicam-se às licitações e contratos disciplinados por esta Lei as disposições constantes dos arts. 42 a 49 da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006 (Brasil, 2021).

<sup>154</sup> Art. 25 [...] § 9º - O edital poderá, na forma disposta em regulamento, exigir que percentual mínimo da mão de obra responsável pela execução do objeto da contratação seja constituído por: I - mulheres vítimas de violência doméstica; II - oriundos ou egressos do sistema prisional (Brasil, 1988).

<sup>155</sup> Art. 40. [...] § 5º - A Administração Pública poderá, nos editais de licitação para a contratação de serviços, exigir da contratada que um percentual mínimo de sua mão de obra seja oriundo ou egresso do sistema prisional, com a finalidade de ressocialização do reeducando, na forma estabelecida em regulamento (Brasil, 1993).

5º, a exigência deveria ser aplicada em contratos de serviços, incluindo os de engenharia, com valor anual superior a R\$ 330.000,00, para órgãos e entidades da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Essa obrigação deveria estar presente no edital como requisito para a habilitação dos licitantes, que, caso vençam a licitação, deveriam declarar que empregarão pessoas em cárcere (Brasil, 2018).

Além disso, os vencedores do certame deveriam apresentar declaração emitida pelo órgão responsável pela execução penal que confirmasse que haveria pessoas presas aptas para trabalhar fora do estabelecimento prisional. A obrigatoriedade de se empregar pessoas presas ou egressos do sistema prisional também deveria constar no edital e no contrato. Nos termos, a contratada deveria cumprir com diversas obrigações, entre elas: (a) obter autorização do Juízo da Execução; (b) demonstrar a aptidão, disciplina e responsabilidade da pessoa presa; (c) comprovar o cumprimento de no mínimo um sexto da pena; e (d) garantir que a mão de obra prisional não ultrapasse dez por cento do total de presos na prestação do serviço (Brasil, 2018; Rossito, 2019, p. 137).

No âmbito da Lei nº 14.133/2021, contudo, o art. 25, §9º, II, ainda não foi regulamentado. Já com relação à exigência de contratação de mulheres vítimas de violência doméstica, inovação no sistema de 2021, a norma foi regulamentada pela Administração Pública Federal, conforme Decreto nº 11.430/2023. O texto publicado estabelece que 8% das vagas nos contratos de prestação de serviço contínuo com regime de dedicação exclusiva de mão de obra – conhecidos como contratos de terceirização – devem empregar mulheres vítimas de violência doméstica. A regra vale para contratos que prevejam, pelo menos, 25 contratadas (Brasil, 2023).

Nesses termos, pelo regulamento, são igualmente incluídas “mulheres trans, travestis e outras possibilidades do gênero feminino”, de acordo com o disposto na Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340/2006). Conforme disposição do artigo 3º, §3º, do citado decreto, as mulheres pretas e pardas têm prioridade nas vagas, “observada a proporção de pessoas pretas e pardas na unidade da Federação onde ocorrer a prestação do serviço, segundo o último censo demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE” (Brasil, 2023).

Ainda, o artigo 26 da Lei nº 14.133/2021<sup>156</sup> estabelece margem de preferência para bens manufaturados e serviços de nacionalidade brasileira que atendam a normas técnicas brasileiras e para bens reciclados, recicláveis ou biodegradáveis, conforme regulamento a ser editado

---

<sup>156</sup> Art. 26. No processo de licitação, poderá ser estabelecida margem de preferência para: I - bens manufaturados e serviços nacionais que atendam a normas técnicas brasileiras; II - bens reciclados, recicláveis ou biodegradáveis, conforme regulamento (Brasil, 2021).

(Brasil, 2021). Essa margem limita-se tão somente a bens, não podendo abranger serviços e obras. Oliveira (2022b, p. 350-351) aponta que essa determinação estabelece preferência para utensílios que agridem menos o meio ambiente, gerando eficiência econômica considerável, em forte referência ao desenvolvimento sustentável.<sup>157</sup>

No âmbito federal, esse artigo foi regulamentado pelo Decreto nº 11.890/2024 (Brasil, 2024), onde dispõe sobre a aplicação da margem de preferência no âmbito da Administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e institui a Comissão Interministerial de Contratações Públicas para o Desenvolvimento Sustentável<sup>158</sup>.

### 6.1.5 Impedimentos de contratar

O artigo 14 da Lei nº 14.133/2021 disciplina hipóteses em que pessoas físicas ou jurídicas são impedidas de participar de procedimentos licitatórios e da execução dos contratos firmados. No que tange ao desenvolvimento sustentável nas licitações, o artigo tem a seguinte descrição no inciso VI:

Art. 14. Não poderão disputar licitação ou participar da execução de contrato, direta ou indiretamente: [...]  
VI - pessoa física ou jurídica que, nos 5 (cinco) anos anteriores à divulgação do edital, tenha sido condenada judicialmente, com trânsito em julgado, por exploração de trabalho infantil, por submissão de trabalhadores a condições análogas às de escravo ou por contratação de adolescentes nos casos vedados pela legislação trabalhista (Brasil, 2021).

Assim, esse inciso, segundo Oliveira (2022a, p. 220), pode ser entendido como “um nítido caso de uso da licitação para fomentar boas práticas em outros campos do interesse público, que não aquele diretamente ligado ao objeto do contrato”. Essa afirmação torna-se verdadeira quando se verifica que há intenção do legislador em combater a exploração de trabalho infantil, a submissão de trabalhadores a condições análogas às de escravo e a contratação de adolescentes nos casos vedados pela legislação trabalhista. Por isso, a inclusão do desenvolvimento sustentável social no texto da lei, especificamente relacionado à proteção

---

<sup>157</sup> Nesse sentido, fazendo referência à questão do ciclo de vida, entende Justen Filho (2021, p. 433) que: “O destino final dos bens inservíveis envolve custos econômicos, que precisam ser considerados por ocasião da contratação. A ausência de consideração ao tema gera a possibilidade de uma externalidade negativa e indesejável: o particular descartará o produto no meio ambiente, gerando um custo a ser arcado por outrem, possivelmente a própria Administração Pública. Mais ainda, o reaproveitamento de resíduos recicláveis apresenta uma faceta de eficiência econômica relevante.”

<sup>158</sup> De acordo com o Regulamento, são objetivos da comissão: mobilizar e articular a demanda estatal para apoiar os objetivos de políticas públicas; promover o alinhamento entre diferentes políticas públicas; e melhorar a qualidade da contratação pública.

dos direitos das crianças e adolescentes e com a promoção dos direitos trabalhistas, no âmbito das hipóteses de impedimentos.

#### 6.1.6 Critério do menor preço sustentável

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

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

Assim, o critério de maior desconto é aplicado em situações em que a remuneração do vencedor possa ser estabelecida por abatimento a ser aplicado sobre valor base predeterminado, diminuído o valor a ser pago pelo Poder Público. Essa modalidade exige a fixação pelo edital de preço global, abrangente das diversas obrigações da parte (Justen Filho, 2021, p. 479). O critério do menor preço, por outro lado, é considerado pela doutrina o de maior relevância (Bandeira de Mello, 2016, p. 624; Di Pietro, 2018, p. 459), haja vista o axioma de que a licitação sempre visa obter a melhor proposta pelo menor custo (Justen Filho, 2021, p. 473).<sup>159</sup>

É nesse intuito de cumprimento ao desenvolvimento nacional sustentável que a Lei nº 14.133/2021 inova ao estabelecer o critério do “melhor preço sustentável”, como observam Burmann e De Brito (2021). O art. 34, §1º, da Nova Lei ressalta a necessidade de observância dos 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, nos critérios de menor preço e maior desconto – chamados

---

<sup>159</sup> O menor custo deve ser entendido na perspectiva do desenvolvimento sustentável, conforme já defendido neste trabalho.

de licitações de menor desembolso (Justen Filho, 2021, p. 490) – e, quando couber, no critério por técnica e preço. Segue a literalidade da norma:

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

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

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

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

Compreende-se, portanto, que, quanto às licitações de menor desembolso, a legislação brasileira ainda não estabeleceu critérios claros em relação aos métodos ligados à sustentabilidade, que, como colocado nos Capítulos 3 e 6, isso gera, potencialmente, maior ônus aos cofres públicos (Arenas, 2016).

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

### 6.1.7 Critério do maior retorno econômico

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

O contrato de eficiência consiste num contrato administrativo bilateral por meio do qual um particular assume a obrigação de propiciar redução de despesas correntes da Administração Pública, por meio da execução de serviços, obras e fornecimentos e da introdução de práticas de racionalização do consumo em edifícios da Administração Pública, sendo a ele assegurada remuneração proporcional à redução de custos obtida. O objetivo da contratação é a redução dos desembolsos da Administração. Mais precisamente, trata-se de proporcionar a racionalização no consumo dos recursos naturais e a adoção de soluções mais compatíveis com o desenvolvimento sustentável. A finalidade essencial se relaciona com a redução dos gastos públicos (Justen Filho, 2021, p. 551).

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

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

A responsabilidade de determinar o potencial de economia gerada por meio dos serviços, bens e obras a serem realizados e do o percentual dessa economia é atribuída ao

proponente, conforme estabelecido nos incisos I e II, do § 1º, do artigo.<sup>160</sup> A lei estabelece a metodologia para calcular o retorno econômico desejado no critério desse retorno, definindo-o como “o resultado da economia que se estima gerar com a execução da proposta de trabalho, deduzida a proposta de preço” (Brasil, 2021). À luz do § 4º do artigo, a entidade contratada sofrerá ônus financeiro em caso de não atingimento da economia pactuada, podendo sofrer sanções cabíveis.<sup>161</sup>

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

O próximo item tratará dos critérios sustentáveis de desempate.

#### 6.1.8 Critérios sustentáveis de desempate

O artigo 60 da Nova Lei<sup>162</sup> estipula que a sustentabilidade será usada como fator de desempate quando houver igualdade de propostas (Brasil 2021). Contudo, os quatro incisos do *caput* desse artigo determinam a ordem de aplicação dos critérios de desempate, antes de se verificar o compromisso com a sustentabilidade de cada interessado. Isto é, o critério do inciso

---

<sup>160</sup> Art. 39 [...] § 1º Nas licitações que adotarem o critério de julgamento de que trata o caput deste artigo, os licitantes apresentarão: I - proposta de trabalho, que deverá contemplar: a) as obras, os serviços ou os bens, com os respectivos prazos de realização ou fornecimento; b) a economia que se estima gerar, expressa em unidade de medida associada à obra, ao bem ou ao serviço e em unidade monetária; II - proposta de preço, que corresponderá a percentual sobre a economia que se estima gerar durante determinado período, expressa em unidade monetária (Brasil, 2021).

<sup>161</sup> Art. 39 [...] § 4º Nos casos em que não for gerada a economia prevista no contrato de eficiência: I - a diferença entre a economia contratada e a efetivamente obtida será descontada da remuneração do contratado; II - se a diferença entre a economia contratada e a efetivamente obtida for superior ao limite máximo estabelecido no contrato, o contratado sujeitar-se-á, ainda, a outras sanções cabíveis. (Brasil, 2021)

<sup>162</sup> Art. 60. Em caso de empate entre duas ou mais propostas, serão utilizados os seguintes critérios de desempate, nesta ordem: I - disputa final, hipótese em que os licitantes empatados poderão apresentar nova proposta em ato contínuo à classificação; II - avaliação do desempenho contratual prévio dos licitantes, para a qual deverão preferencialmente ser utilizados registros cadastrais para efeito de atesto de cumprimento de obrigações previstos nesta Lei; III - desenvolvimento pelo licitante de ações de equidade entre homens e mulheres no ambiente de trabalho, conforme regulamento; IV - desenvolvimento pelo licitante de programa de integridade, conforme orientações dos órgãos de controle. § 1º Em igualdade de condições, se não houver desempate, será assegurada preferência, sucessivamente, aos bens e serviços produzidos ou prestados por: I - empresas estabelecidas no território do Estado ou do Distrito Federal do órgão ou entidade da Administração Pública estadual ou distrital licitante ou, no caso de licitação realizada por órgão ou entidade de Município, no território do Estado em que este se localize; II - empresas brasileiras; III - empresas que invistam em pesquisa e no desenvolvimento de tecnologia no País; IV - empresas que comprovem a prática de mitigação, nos termos da Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009. § 2º As regras previstas no caput deste artigo não prejudicarão a aplicação do disposto no art. 44 da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006 (Brasil, 2021).

II só será aplicado caso a hipótese do inciso I não gerar desempate; o inciso III será observado caso o inciso II não eliminar o empate; por fim, o inciso IV será analisado somente após a verificação de que o inciso III não conseguiu desempatar o certame (Justen Filho, 2021, p. 759-760).

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

Contudo, caso o empate persista entre os licitantes, conforme inciso III, finalmente se verificará a questão do desenvolvimento sustentável social, pela qual serão analisadas as ações tomadas para promover a equidade entre homens e mulheres no ambiente de trabalho (Brasil, 2021). Esse inciso foi regulamentado pelo citado Decreto nº 11.430/2023.

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

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

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

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

### 6.1.9 Habilitação e sustentabilidade

Conforme já asseverado anteriormente, o Poder Público tem a prerrogativa de estabelecer condições restritivas no certame licitatório, com o intuito de assegurar que seja selecionado um contratante idôneo, titular da proposta mais vantajosa, ou a incentivar fins juridicamente relevantes (Justen Filho, 2021, p. 769). De acordo com o artigo 62 da Nova Lei, “a habilitação é a fase da licitação em que se verifica o conjunto de informações e documentos necessários e suficientes para demonstrar a capacidade do licitante de realizar o objeto da licitação” (Brasil, 2021). Entre tais documentações, a norma especifica a capacidade fiscal, social e trabalhista (inciso III), as quais algumas estão atreladas à concepção de desenvolvimento sustentável, como se passará a ver.

Assim sendo, as habilitações fiscal e trabalhista podem ser encontradas no sistema de 1993.<sup>163</sup> Aquela será vista primeiro. Esta, logo depois.

A habilitação fiscal está intrinsecamente atrelada à idoneidade do licitante em relação a suas obrigações tributárias e perante a coletividade, pois trata, em suma, de coibir propostas artificiais no momento da licitação. Explicitamente, o licitante que não cumpre suas obrigações fiscais acaba incorrendo em custos mais reduzidos, apresentando propostas maquiadas, o que resulta em violação do princípio da concorrência. Logo, a irregularidade fiscal gera a possibilidade de que os bens do interessado sejam utilizados para quitar dívidas perante o fisco, o que poderia acarretar a falta de capacidade econômico financeira no decorrer do contrato, como observa Justen Filho (2021, p. 783). A própria Constituição de 1988 determina a necessidade de regularidade fiscal para contratação, conforme se verifica no artigo 195, §3º, que estabelece que “A pessoa jurídica em débito com o sistema da seguridade social, como estabelecido em lei, não poderá contratar com o Poder Público nem dele receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios” (Brasil, 1988).

A habilitação trabalhista, por sua vez, conforme expresso no §1º, do artigo 63, corresponde à declaração de que as propostas econômicas do interessado compreendem a integralidade dos custos para atendimento dos direitos trabalhistas assegurados na CF/88, nas leis trabalhistas, nas normas infralegais, nas convenções coletivas de trabalho e nos termos de ajustamento de conduta vigentes na data de entrega de tais propostas (Brasil, 2021). Destaca-se, portanto, sua ligação com a sustentabilidade de faceta social e trabalhista.

---

<sup>163</sup> Art. 27. Para a habilitação nas licitações, exigir-se-á dos interessados, exclusivamente, documentação relativa a: [...] IV – regularidade fiscal e trabalhista [...]

Entretanto, a capacidade social propriamente dita apresenta inovação importante em relação ao sistema da Lei nº 8.666/1993. Conforme se depreende do artigo 63, inciso IV, da Lei nº 14.133/2021, “será exigida do licitante declaração de que cumpre as exigências de reserva de cargos para pessoa com deficiência e para reabilitado da Previdência Social, previstas em lei e em outras normas específicas” (Brasil, 2021). Isso equivale dizer que, antes vista como critério de desempate<sup>164</sup> ou margem de preferência<sup>165</sup> na Lei de 1993, a reserva de vagas para as PcD tem caráter obrigatório para se estabelecer a habilitação do interessado.

Sobre esse fato, de acordo com Justen Filho (2021), a Nova Lei não impõe que a execução do contrato envolva a atuação direta de pessoas nesta condição, visto que “em tal hipótese, não se exige que o licitante atenda genericamente a tais imposições. Se houver a sua contratação, incidirá obrigação contratual consistente em se vale de pessoal em situações específicas. O exemplo se encontra no artigo 25, §9º, I e II<sup>166</sup> [...]” (Justen Filho, 2021, p. 879).

Nesse sentido, defende-se nesta pesquisa que a empresa vencedora do certame deverá comprovar que satisfaz o requisito de habilitação quanto a sua política interna, fazendo com que essa reserva não necessariamente esteja vinculada à execução do objeto licitado. Ressalta-se, contudo, que, de acordo com o artigo 93, da Lei nº 8.231/1991,<sup>167</sup> há porcentagem de cargos para portadores de deficiência a serem cumpridos por empresas privadas, a saber:

Art. 93. A empresa com 100 (cem) ou mais empregados está obrigada a preencher de 2% (dois por cento) a 5% (cinco por cento) dos seus cargos com beneficiários reabilitados ou pessoas portadoras de deficiência, habilitadas, na seguinte proporção:  
 I - até 20 empregados: 2%;  
 II - de 201 a 500: 3%;  
 III - de 501 a 1000: 4%;  
 IV - de 1.001 em diante: 5% (Brasil, 1991).

Isso significa que as empresas com mais de 100 empregados devem preencher de 2% a 5% de seus quadros com colaboradores que tenham algum tipo de deficiência, a depender do seu tamanho. Aquelas com menos de 100 não precisarão cumprir com o requisito legal de

<sup>164</sup> Art. 3º [...] § 2º Em igualdade de condições, como critério de desempate, será assegurada preferência, sucessivamente, aos bens e serviços: [...] V - produzidos ou prestados por empresas que comprovem cumprimento de reserva de cargos prevista em lei para pessoa com deficiência ou para reabilitado da Previdência Social e que atendam às regras de acessibilidade previstas na legislação (Brasil, 1993).

<sup>165</sup> Art. 3º [...] § 5º Nos processos de licitação, poderá ser estabelecida margem de preferência para: [...] II - bens e serviços produzidos ou prestados por empresas que comprovem cumprimento de reserva de cargos prevista em lei para pessoa com deficiência ou para reabilitado da Previdência Social e que atendam às regras de acessibilidade previstas na legislação (Brasil, 1993).

<sup>166</sup> Art. 25 [...] § 9º O edital poderá [...] exigir que percentual mínimo da mão de obra responsável pela execução do objeto da contratação seja constituído por: I - mulheres vítimas de violência doméstica; II - oriundos ou egressos do sistema prisional (Brasil, 2014).

<sup>167</sup> Lei que que dispõe os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências.

reserva de vagas. De qualquer forma, a Nova Lei estabelece que o cumprimento dessa reserva é cláusula obrigatória em todos os contratos firmados,<sup>168</sup> devendo o contratado cumpri-la em todo o período de execução dos serviços prestados,<sup>169</sup> e, em caso de descumprimento, poderá acarretar na extinção daqueles.<sup>170</sup>

Por fim, tal qual rezava na Lei nº 8.666/1993,<sup>171</sup> a Nova Lei estabeleceu em seu art. 68 requisitos para que possam ser comprovadas as habilitações fiscal, social e trabalhista, quais sejam:

Art. 68. As habilitações fiscal, social e trabalhista serão aferidas mediante a verificação dos seguintes requisitos:

I - a inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) ou no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ);

II - a inscrição no cadastro de contribuintes estadual e/ou municipal, se houver, relativo ao domicílio ou sede do licitante, pertinente ao seu ramo de atividade e compatível com o objeto contratual;

III - a regularidade perante a Fazenda federal, estadual e/ou municipal do domicílio ou sede do licitante, ou outra equivalente, na forma da lei;

IV - a regularidade relativa à Seguridade Social e ao FGTS, que demonstre cumprimento dos encargos sociais instituídos por lei;

V - a regularidade perante a Justiça do Trabalho;

VI - o cumprimento do disposto no inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal (Brasil, 2021).<sup>172</sup>

<sup>168</sup> Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam: [...] XVII - a obrigação de o contratado cumprir as exigências de reserva de cargos prevista em lei, bem como em outras normas específicas, para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social e para aprendiz (Brasil, 2021).

<sup>169</sup> Art. 116. Ao longo de toda a execução do contrato, o contratado deverá cumprir a reserva de cargos prevista em lei para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social ou para aprendiz, bem como as reservas de cargos previstas em outras normas específicas. Parágrafo único. Sempre que solicitado pela Administração, o contratado deverá comprovar o cumprimento da reserva de cargos a que se refere o caput deste artigo, com a indicação dos empregados que preencherem as referidas vagas (Brasil, 2021).

<sup>170</sup> Art. 137. Constituirão motivos para extinção do contrato, a qual deverá ser formalmente motivada nos autos do processo, assegurados o contraditório e a ampla defesa, as seguintes situações: [...] IX - 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 (Brasil, 2021).

<sup>171</sup> Art. 29. A documentação relativa à regularidade fiscal e trabalhista, conforme o caso, consistirá em: I - prova de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) ou no Cadastro Geral de Contribuintes (CGC); II - prova de inscrição no cadastro de contribuintes estadual ou municipal, se houver, relativo ao domicílio ou sede do licitante, pertinente ao seu ramo de atividade e compatível com o objeto contratual; III - prova de regularidade para com a Fazenda Federal, Estadual e Municipal do domicílio ou sede do licitante, ou outra equivalente, na forma da lei; IV - prova de regularidade relativa à Seguridade Social, demonstrando situação regular no cumprimento dos encargos sociais instituídos por lei. IV - prova de regularidade relativa à Seguridade Social e ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), demonstrando situação regular no cumprimento dos encargos sociais instituídos por lei. V - prova de inexistência de débitos inadimplidos perante a Justiça do Trabalho, mediante a apresentação de certidão negativa, nos termos do Título VII-A da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei n. 5.452, de 1º de maio de 1943.

<sup>172</sup> Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social: XXXIII - proibição de trabalho noturno, perigoso ou insalubre a menores de dezoito e de qualquer trabalho a menores de dezesseis anos, salvo na condição de aprendiz, a partir de quatorze anos (Brasil, 1988).

Assim, as condições de habilitação encontradas na Lei nº 14.133/2021 expandiram as formas de promoção da sustentabilidade nas licitações, principalmente com a obrigação de reserva de vagas para pessoas com deficiência, favorecendo sua faceta social.

#### 6.1.10 Contratações diretas sustentáveis

As formas de contratação direta com base em justificativas relacionadas à sustentabilidade serão abordadas neste tópico.

O inciso XXI, do artigo 37, da CF/88 define que: “ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública [...]” (Brasil, 1988). Logo, o processo licitatório é a regra, e as contratações diretas são a exceção.

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

Inovando em relação ao sistema de 1993, a Nova Lei estabeleceu no artigo 74, III, “g”, apenas a possibilidade de inexigibilidade em caso de restauração de obras de arte e de bens de valor histórico. Por mais que as possibilidades de inexigibilidade elencadas no artigo 74 sejam exemplificativas (Justen Filho, 2021, p. 962), a inclusão da preservação do patrimônio histórico no rol dessa norma demonstra a importância da preservação do patrimônio histórico do país, conforme o artigo 216 da CF/88.<sup>173</sup>

Em relação às hipóteses sustentáveis de dispensa, destaca-se que o legislador de 2021 considerou quase todas as situações definidas em 1993.

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

---

<sup>173</sup> Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem [...] (Brasil, 1988).

[...] coleta, processamento e comercialização de resíduos sólidos urbanos recicláveis ou reutilizáveis, em áreas com sistema de coleta seletiva de lixo, realizados por associações ou cooperativas formadas exclusivamente de pessoas físicas de baixa renda reconhecidas pelo poder público como catadores de materiais recicláveis, com o uso de equipamentos compatíveis com as normas técnicas, ambientais e de saúde pública.<sup>174</sup> (Brasil, 2021).

Essa hipótese está relacionada à política pública de estabelecer e expandir iniciativas de saneamento básico nas regiões habitadas por comunidades carentes e a promoção da sustentabilidade ambiental, com os objetivos de diminuir desigualdades regionais, criar oportunidades de emprego e renda e fomentar a integração social, alinhando-se com os princípios estabelecidos nos artigos 1º, IV;<sup>175</sup> 3º, III;<sup>176</sup> e 6º da CF/88 (Pereira Junior; Dotti, 2017, p. 45).<sup>177</sup>

Dessa maneira, o inciso IV, “k”, do mesmo artigo, faculta à Administração contratar sem licitação a aquisição ou restauração de obras de arte e objetos históricos, de autenticidade certificada, desde que inerente às finalidades do órgão ou com elas compatível (Brasil, 2021). Em relação à Lei nº 8.666/1993, a única mudança neste dispositivo legal é que, na nova lei, a restauração é causa de inexigibilidade, em vez de dispensa, como ocorria na lógica da norma de 1993.<sup>178</sup> De toda forma, Pereira Junior e Dotti (2017, p. 45) explicam que esse modo de contratação direta, e a sua inexigibilidade tratada anteriormente, busca o fortalecimento do sentimento de cidadania e identidade cultural do Brasil, almejando, assim, a preservação de bens móveis e imóveis e a proteção do patrimônio natural e arqueológico.

Nesse contexto, com o intuito de implementar as políticas públicas de promoção, proteção e recuperação da saúde, organização e funcionamento dos serviços correspondentes à prestação médica e do desenvolvimento científico, tecnológico e de inovação na área de atuação do Sistema Único de Saúde (SUS) (Pereira Junior; Dotti, 2017, p. 50), a Nova Lei de Licitações estipulou as seguintes hipóteses de dispensa:

Art. 75. É dispensável a licitação: [...]  
XII - para contratação em que houver transferência de tecnologia de produtos estratégicos para o Sistema Único de Saúde (SUS), conforme elencados em ato da

<sup>174</sup> Essa dispensa tem a mesma descrição encontrada no artigo 24, inciso XXVII, da Lei nº 8.666/1993.

<sup>175</sup> Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...] IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa (Brasil, 1988).

<sup>176</sup> Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: [...] III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais (Brasil, 1988).

<sup>177</sup> Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (Brasil, 1988).

<sup>178</sup> Art. 24. É dispensável a licitação: [...] XV - para a aquisição ou restauração de obras de arte e objetos históricos, de autenticidade certificada, desde que compatíveis ou inerentes às finalidades do órgão ou entidade (Brasil, 1993).

direção nacional do SUS, inclusive por ocasião da aquisição desses produtos durante as etapas de absorção tecnológica, e em valores compatíveis com aqueles definidos no instrumento firmado para a transferência de tecnologia;

[...]

XVI - para aquisição, por pessoa jurídica de direito público interno, de insumos estratégicos para a saúde produzidos por fundação que, regimental ou estatutariamente, tenha por finalidade apoiar órgão da Administração Pública direta, sua autarquia ou fundação em projetos de ensino, pesquisa, extensão, desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e de estímulo à inovação, inclusive na gestão administrativa e financeira necessária à execução desses projetos, ou em parcerias que envolvam transferência de tecnologia de produtos estratégicos para o SUS, nos termos do inciso XII deste caput, e que tenha sido criada para esse fim específico em data anterior à entrada em vigor desta Lei, desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado (Brasil, 1993).<sup>179</sup>

Continuando as hipóteses de dispensa, segundo o art. 75, XIV, é dispensável a licitação para contratação de associação de pessoas com deficiência, sem fins lucrativos e de comprovada idoneidade, para a prestação de serviços, desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado e os serviços contratados sejam prestados exclusivamente por pessoas com deficiência (Brasil, 2021)<sup>180,181</sup> Essa contratação direta, segundo Pereira Junior e Dotti, (2017, p. 50), busca implementar política pública de inclusão social do deficiente físico, possibilitando-lhe o acesso a contratos administrativos de prestação de serviços ou fornecimento de mão de obra, tal qual estipulado no artigo 203, IV, da CF/88, a saber:

Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

[...]

I - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária (Brasil, 1988).

Por conseguinte, o artigo 43, §3º, da CF/88 determina que, nas regiões de baixa renda, sujeitas a secas periódicas, a União incentivará a recuperação de terras áridas e cooperará com os pequenos e médios proprietários rurais para o estabelecimento, em suas glebas, de fontes de água e de pequena irrigação (Brasil, 1988). Desse modo, a Nova Lei estabeleceu, em seu artigo 75, XVII, a possibilidade de dispensa “para contratação de entidades privadas sem fins lucrativos para a implementação de cisternas ou outras tecnologias sociais de acesso à água para consumo humano e produção de alimentos, a fim de beneficiar as famílias rurais de baixa renda atingidas pela seca ou pela falta regular de água” (Brasil, 2021).

<sup>179</sup> Tais dispensas possuem a mesma descrição encontrada no artigo 24, incisos XXXII e XXIV, da Lei nº 8.666/93. (Brasil, 1993)

<sup>180</sup> Em relação à Lei nº 8.666/1993, a Nova Lei especificou ainda mais as condicionantes para a dispensa, adicionando a necessidade de que 100% do serviço seja executado por PcD – o que não ocorria na lei de 1993.

<sup>181</sup> Tal dispensa possui a mesma descrição encontrada no artigo 24, inciso XXXIII, da Lei nº 8.666/93.

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

Por fim, em relação à novidade em comparação ao sistema de 1993, a Nova Lei estabeleceu em seu art. 75, inciso XVIII, a contratação direta de entidades privadas contratadas não deve possuir fins lucrativos para a implementação do Programa Cozinha Solidária, que tem como finalidade fornecer alimentação gratuita preferencialmente à população em situação de vulnerabilidade e risco social, incluída a população em situação de rua. Essa dispensa, conforme descrição do próprio inciso, busca a promoção de políticas de segurança alimentar e nutricional e de assistência social e a efetivação de direitos sociais, dignidade humana, resgate social e melhoria da qualidade de vida (Brasil, 2021).

#### 6.1.11 Sustentabilidade nas contratações de obras e serviços de engenharia

Especificamente em relação às contratações de obras e serviços de engenharia, o art. 45 da Nova Lei estabeleceu abordagem relevante quanto à busca do desenvolvimento sustentável em suas diversas formas. Esse artigo disciplina alguns aspectos atinentes a externalidades negativas e ao cumprimento de políticas públicas de cunho promocional, com o propósito de defender valores não relacionados diretamente com a execução do objeto do contrato, como verifica Justen Filho (2021, p. 573).

Segundo a norma:

Art. 45. As licitações de obras e serviços de engenharia devem respeitar, especialmente, as normas relativas a:

I - disposição final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos gerados pelas obras contratadas;

II - mitigação por condicionantes e compensação ambiental, que serão definidas no procedimento de licenciamento ambiental;

III - utilização de produtos, de equipamentos e de serviços que, comprovadamente, favoreçam a redução do consumo de energia e de recursos naturais;

IV - avaliação de impacto de vizinhança, na forma da legislação urbanística;

V - proteção do patrimônio histórico, cultural, arqueológico e imaterial, inclusive por meio da avaliação do impacto direto ou indireto causado pelas obras contratadas;

VI - acessibilidade para pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida (Brasil, 2021).

Deste modo, haja vista a imperiosidade de se analisar questões ambientais, urbanísticas, culturais e de acessibilidade, a contratação de obras leva em consideração as diversas dimensões associadas à sustentabilidade. Sobre a importância da norma, ensina Niebuhr:

A finalidade do dispositivo é induzir uma atividade administrativa menos poluente e degradante e reforçar o cumprimento de obrigações havidas em normas correlatas, de natureza coletiva ou difusa. Ainda, a norma acaba fornecendo embasamento jurídico suficiente para que a Administração Pública exija do contratado prova do adequado tratamento de impactos ambientais e urbanísticos na obra. Isso se justifica, em última análise, porque a Administração Pública, como titular da obra, pode ser responsabilizada por danos ambientais/urbanísticos, ou pelo menos sofrer reflexos sobre sua esfera de interesses nesses casos (Niebuhr, 2021, p. 55).

Especificamente, acerca da importância da avaliação do impacto da vizinhança (inciso IV), o Poder Público deve assumir papel central na promoção do desenvolvimento sustentável social. Dessa forma, o planejamento urbano é necessidade incontornável, visto que o acesso à cidade deve ser observado como meio de satisfação de direitos fundamentais, à luz do artigo 182 da Constituição Federal<sup>182</sup> (Justen Filho, 2021, p. 577-578).

Assim, uma obra de engenharia, quando feita em espaço urbano, pode causar sobrecarga na infraestrutura da cidade, interferindo nos sistemas viário e de drenagem, no saneamento básico e no consumo de energia elétrica, por exemplo. Também pode provocar mudanças substanciais na qualidade de vida da população que reside na área ou nas proximidades, afetando sua saúde, segurança e bem-estar. É necessário, portanto, que haja o Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança, com o propósito de salvaguardar direitos fundamentais dos moradores das áreas atingidas pela obra (Bonatto, 2022, p. 473).

Em relação ao patrimônio histórico, cultural, arqueológico e imaterial (inciso V), Justen Filho (2021, p. 579) pondera que isso pode ser entendido como “pluralidade de objetos materiais e imateriais representativos da evolução humana e que dão identidade à Nação e sentido à existência individual e coletiva”. O autor coloca que o patrimônio histórico, primeiramente, é constituído por bens gerados por ou referidos a acontecimento histórico importante; o patrimônio cultural é composto por bens criados ou produzidos como resultado da expressão de princípios da humanidade; o patrimônio arqueológico está relacionado a conjunto de objetos ou locais atrelados a evidências de passado remoto; por fim, o patrimônio imaterial abrange manifestação vinculadas à formação e à manutenção da identidade nacional (Justen Filho, 2021, p. 579).

---

<sup>182</sup> Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (Brasil. 1988).

A Constituição Federal, em seu artigo 24, item VII, determina que “Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre [...] proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico” (Brasil, 1988); e, no artigo 30, item IX, que “Compete aos Municípios [...] promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual” (Brasil, 1988). Desse modo, Bonatto (2022, p. 473) afirma que “esses comandos constitucionais estão regulamentados agora para que sejam concretizados nas compras públicas de obras e serviços de engenharia em todos os entes estatais, nos três níveis de governo”.

A questão da acessibilidade (inciso VI), por sua vez, segundo Bonatto (2022, p. 474) pode ser entendida como “capacidade de locomoção dos indivíduos, a pé ou por outros meios de transporte, incluindo-se os custos, a disponibilidade de tempo, as redes viárias, as distâncias dos percursos e os obstáculos topográficos, urbanísticos e arquitetônicos, independentemente da densidade populacional”. Essa norma, tendo como base a disposição do artigo 227, §2º, da Constituição,<sup>183</sup> tem como objetivo promover a implementação de arquitetura inclusiva, que se fundamenta na dignidade humana e na valorização da diversidade, podendo ser entendida como maneira de assegurar a acessibilidade aos locais públicos (Bonatto, 2022, p. 474).

Por fim, a importância da observância do desenvolvimento sustentável ambiental, encontrados nos incisos I, II e III, do artigo 45, já foi abordado nas Seções 2.3 e 5.2, razão pela qual não haverá menção a eles neste momento.

#### 6.1.12 Desempenho contratual sustentável

O artigo 144 da Nova Lei estabelece as diretrizes para a celebração de contratos que recompensem o desempenho do contratado, remunerando além dos valores inicialmente estipulados. Esses contratos têm como objetivo motivar o ente privado a cumprir as metas estabelecidas pelo Poder Público, oferecendo serviços de qualidade superior aos inicialmente acordados em troca de remuneração adicional (Barral, 2022, p. 438).<sup>184</sup> Dessa forma, o vencedor da licitação “assume a obrigação de executar prestação definida segundo parâmetros

---

<sup>183</sup> Art. 227 [...] § 2º A lei disporá sobre normas de construção dos logradouros e dos edifícios de uso público e de fabricação de veículos de transporte coletivo, a fim de garantir acesso adequado às pessoas portadoras de deficiência (Brasil, 1988).

<sup>184</sup> Importante ressaltar que a hipótese de desempenho contratual como forma de aumentar a remuneração do particular já existia em outras formas de contratação no sistema jurídico brasileiro. Pode-se encontrar tal instituto no artigo 6º, §1º, da Lei das Parcerias Público Privadas (PPP) (Lei nº 11.079/2004); no artigo 10 da Lei do Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC) (Lei nº 12.462/2011), e no artigo 45 da Lei das Estatais (Lei nº 13.303/2016).

mínimos de qualidade, com a possibilidade de variação da remuneração em vista da execução do objeto dotado de atributos mais vantajosos do que previstos originalmente” (Justen Filho, 2021, p. 1524). Veja-se a literalidade do artigo:

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

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

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

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

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

Dessa forma, ao contrário dos contratos de eficiência,<sup>185</sup> nos quais o parceiro privado é compensado com base em porcentagem da economia gerada, na contratação com remuneração variável, esse ponto particular recebe acréscimo pecuniário como recompensa pelo cumprimento de metas e padrões previamente definidos (Niebuhr, 2021, p. 57).

Assim sendo, como se vê por meio da leitura do *caput* do artigo, há menção ao desenvolvimento em prol do meio ambiente no momento em que se inclui a possibilidade desse bônus em caso de cumprimento de “critérios de sustentabilidade ambiental” (Brasil, 2021). Dessa forma, a Administração Pública pode traçar metas relacionadas à proteção do meio

---

<sup>185</sup> Já mencionado na seção 6.1.7.

ambiente; por exemplo, metas relacionadas à manutenção de recursos hídricos, da fauna e da flora; ou mesmo a melhor operacionalização de resíduos sólidos decorrentes da prestação do serviço; o melhoramento da eficiência energética de obras ou a mitigação de emissão de gases poluentes. Todavia, a inclusão da remuneração variável em contrato não deve ser utilizada indiscriminadamente, devendo ser respaldada pela demonstração clara e objetiva de que o aumento na remuneração está diretamente relacionado a benefícios econômicos ou sociais para a Administração Pública e para a sociedade.

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

#### 6.1.13 Análise da sustentabilidade e nulidade de contratos

O artigo 147<sup>186</sup> estabelece que, ao identificar alguma irregularidade no certame ou no cumprimento do contrato, a anulação desse certame somente ocorrerá se for comprovadamente necessária em prol do interesse público. Isso significa que, antes da decisão de anulação, é crucial explorar outras opções que sejam apropriadas para a situação apresentada, bem como verificar os potenciais efeitos dessa deliberação no âmbito do contrato ou certame, a fim de evitar qualquer impacto prejudicial ao fim que se busca na compra pública. (Fortini; Avelar, 2022, p. 446). Nesse sentido, Justen Filho (2021) afirma que:

O reconhecimento da existência de vício na contratação não impõe, como solução necessária inafastável, a desconstituição do vínculo, com efeitos retroativos. Admite-se a preservação da licitação e do contrato, tal como a modulação dos efeitos da pronúncia do vício. Isso significa que uma contratação eivada de vícios pode ter a sua execução preservada (p. 1541).

Nesse caso, é notório que o legislador optou pela correção de defeitos licitatórios ou contratuais, visando proteger o processo de contratação, sua execução e o o interesse público. Esse modo de agir administrativo tem respaldo na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB (Decreto-Lei nº 4.657/1942, alterado pela Lei nº 13.665/2018), no qual está

---

<sup>186</sup> Art. 147. Constatada irregularidade no procedimento licitatório ou na execução contratual, caso não seja possível o saneamento, a decisão sobre a suspensão da execução ou sobre a declaração de nulidade do contrato somente será adotada na hipótese em que se revelar medida de interesse público, com avaliação, entre outros, dos seguintes aspectos (Brasil, 2021).

previsto, em seu artigo 20, a necessidade de o gestor público analisar as consequências práticas de sua decisão, considerando possíveis alternativas em caso de invalidação de ato ou contrato administrativo.<sup>187</sup> Assim, de acordo com o art. 21 desse Decreto-Lei, a decisão que decretar a invalidação de ato ou contrato deverá indicar de modo expreso suas consequências jurídicas e administrativas.<sup>188</sup> Por fim, o gestor, no momento de analisar a validade do ato administrativo, deverá levar em consideração as circunstâncias concretas que envolveram a atuação do agente, conforme artigo 22 da LINDB (Justen Filho, 2021, p. 1541-1542).<sup>189</sup>

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

## 6.2 O guia nacional de contratações sustentáveis

Assim como os guias comunitários europeus *Buying green!* e *Buying social*,<sup>190</sup> o Guia Nacional de Contratações Sustentáveis, recentemente atualizado, em sua 6ª edição, pela Advocacia Geral da União (AGU), tem o propósito de unificar a aplicação das normas referentes às compras públicas sustentáveis no âmbito federal, estadual e municipal.

Esse guia fornece orientações aos órgãos da Administração Pública para implementação de critérios de sustentabilidade nas dimensões ambiental, social, econômica e cultural nas contratações públicas, convênios e instrumentos congêneres. Além do mais, o documento aborda todas as fases da contratação pública, quais sejam: o planejamento, elaboração do edital e anexos, execução contratual e gestão ambiental adequada dos resíduos, conforme a já citada

---

<sup>187</sup> Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão. Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas (Brasil, 1942).

<sup>188</sup> Art. 21. A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expreso suas consequências jurídicas e administrativas. Parágrafo único. A decisão a que se refere o caput deste artigo deverá, quando for o caso, indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos (Brasil, 1942).

<sup>189</sup> Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados (Brasil, 1942).

<sup>190</sup> Guias mencionados em tópicos anteriores.

Política Nacional de Resíduos Sólidos (AGU, 2023). A importância do guia foi corroborada pelo Tribunal de Contas da União, em Acórdão 1056/2017 – Plenário, no qual se constatou:

203. Como boa prática pode-se citar a publicação do Guia Nacional de Licitações Sustentáveis (BRASIL, 2016c), pelo Núcleo Especializado em Sustentabilidade, Licitações e Contratos (NESLIC), integrante da Consultoria-Geral da União - CGU, da Advocacia-Geral da União.

204. A obra tem como objetivo **oferecer segurança jurídica aos gestores públicos na implementação de práticas socioambientais**, de acordo com o art. 3º da Lei 8.666/1993 (BRASIL, 1993). **O guia apresenta critérios, práticas e diretrizes de sustentabilidade e traz orientações sobre planejamento e avaliação da necessidade de contratação** (Brasil, 2017a).

Posteriormente, o TCU concluiu, no Acórdão 2661/2017 – Plenário,<sup>191</sup> que as cláusulas de um edital analisado pelo Tribunal, relacionadas à habilitação e certificação dos licitantes, eram legais, visto que foram formuladas de acordo com as orientações do guia, permitindo que fossem utilizadas como referência em outros certames licitatórios (Brasil, 2017b; AGU, 2023, p. 10).

Ao longo desse guia, a AGU estabelece que a implementação de procedimento de contratação sustentável requer cuidadoso passo a passo, baseado em regras gerais. A primeira delas diz que é essencial identificar a necessidade da contratação e avaliar a possibilidade de reuso, redimensionamento ou aquisição por meio do processo de desfazimento. A segunda regra aponta que deve ser efetuado o planejamento minucioso da contratação, por meio de parâmetros que promovam a sustentabilidade em todos os aspectos do processo. A terceira demanda análise criteriosa do equilíbrio entre os princípios licitatórios da isonomia, da proposta mais vantajosa e da sustentabilidade, assegurando que a escolha com maior vantagem também promova práticas sustentáveis. Por fim, a quarta regra, ou passo, compreende a gestão e fiscalização do contrato, incluindo a adequada gestão de resíduos, de modo a garantir que os objetivos de sustentabilidade sejam efetivamente alcançados ao longo de todo o processo de contratação.<sup>192</sup> Esse procedimento, de acordo com o guia, contribui significativamente para a promoção de práticas sustentáveis no âmbito das contratações públicas (AGU, 2023, p. 30-46).

Nesse sentido, passa-se a verificar as dificuldades de aplicação das disposições sustentáveis na Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

---

<sup>191</sup> Acórdão referente à representação a respeito de possíveis irregularidades na condução da licitação feita pelo Centro Tecnológico da Marinha em São Paulo (CTMSP), tendo por objeto a contratação de empresa especializada na execução de obra para construção de prédio, no valor de R\$ 17,2 milhões. O edital da licitação previa critérios sustentáveis para seleção da melhor proposta, o que gerou dúvidas em relação ao seu impacto na concorrência.

<sup>192</sup> Mais informações em relação ao passo a passo, bem como sobre as orientações do guia para as licitações sustentáveis, podem ser verificadas em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/guias/guia-de-contratacoes-sustentaveis-set-2023.pdf>.

### **6.3 As dificuldades de aplicação da Nova Lei**

Esta seção discute as dificuldades apontadas na aplicação da norma de 2021, relacionadas à promoção do desenvolvimento sustentável: a) falta de capital humano; b) falta de regulamentação de normas sustentáveis; e c) aumento de preço e diminuição da concorrência. Essas adversidades foram verificadas por meio da leitura da doutrina especializada no tema (Niebuhr, 2017; Freitas, 2017; Brasil, B., 2020; Carvalho; Sampaio, 2022; Dias, 2023), bem como na verificação de lacunas encontradas a partir da análise da Lei nº 14.133/2021.

#### **6.3.1. Falta de capital humano**

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

Sucasas (2023, p. 429-430) pondera sobre o cumprimento dos requisitos na fase preparatória da licitação representa grande impacto na preparação do capital humano na Administração Pública, pois implicará custos adicionais para o Poder Público, investimentos na formação da equipe técnica e a implementação de diversas outras medidas, levando em consideração a complexidade dos procedimentos e documentos a serem desenvolvidos. Assim, a especificação detalhada do objeto sustentável, no edital, no projeto básico ou no termo de referência, por exemplo, requererá aprimoramento dos funcionários, com equipes de especialistas em diversas áreas.

Desse modo, considerando o conhecimento atual da Administração Pública e a aplicação da Lei nº 14.133/2021, em todos os níveis da federação (isto é, vinculado a compras de entes federativos de grande porte como a União, bem como em pequenos municípios do interior do país), é plausível supor que os requisitos estabelecidos pela Nova Lei estão além das

habilidades técnicas de muitos agentes públicos, gestores e executores (Sucasas, 2023, p. 429-430).<sup>193</sup>

Segundo Freitas (2017), a falta de servidores capazes de enfrentar as questões da sustentabilidade nas contratações públicas pode impactar em diversas searas do processo, a saber: a) dificuldade na especificação técnica acerca dos critérios de sustentabilidade dos produtos; b) falta de conhecimento e de qualificação da equipe; c) falta de acompanhamento e fiscalização eficiente da execução contratual; d) falta de envolvimento ou de familiaridade dos servidores para as questões sustentáveis; e) falta de política interna ou diretriz institucional voltada para a sustentabilidade (Freitas, 2017, p. 125).

Uma das formas para solucionar essas dificuldades colocadas quanto ao capital humano é o uso do Guia Nacional de Contratações Sustentáveis, que, como se viu, busca justamente trazer conhecimento e segurança jurídica ao gestor público, no momento da preparação de editais sustentáveis (AGU, 2023).

Nessa medida, é possível também utilizar a Agenda Ambiental na Administração Pública (programa A3P), institucionalizada em 23 de julho de 2020, por meio da Portaria MMA nº 326/2020, publicada pelo Ministério do Meio Ambiente (AGU, 2023, p. 96). Trata-se de agenda de adesão voluntária que fomenta a preservação do meio ambiente, destinando-se às instituições públicas de todos os poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), em todas as esferas federativas (federal, estadual, distrital e municipal) (Brasil, 2020). De acordo com seu art. 2º, seus objetivos são: a) oferecer suporte aos órgãos públicos na elaboração e implementação de iniciativas de responsabilidade socioambiental; b) conscientizar os funcionários sobre a importância da preservação dos recursos naturais; c) fomentar o desenvolvimento de cultura organizacional que promova valores, atitudes e comportamentos alinhados com a responsabilidade socioambiental; d) estimular os órgãos públicos a adotarem medidas para minimizar os impactos negativos no meio ambiente resultantes de suas operações; e) aumentar a eficácia da Administração, promovendo a economia de recursos naturais e reduzindo despesas institucionais; e f) assegurar a acessibilidade às instalações públicas para pessoas com deficiência ou com mobilidade limitada; entre outras ações (Brasil, 2020).

Nesse sentido, a A3P organizou suas ações em categorias temáticas, que devem guiar as atividades dos órgãos públicos para promover a cultura de sustentabilidade e

---

<sup>193</sup> Nesse sentido, voltando para as licitações de sustentabilidade ambiental, Niebuhr (2017, p. 37) reconhece que: “O cerne do problema é que não é razoável exigir do servidor público encarregado elaborar os editais conhecimento transversal e interdisciplinar que demanda, muitas vezes, de fonte de informação proveniente de diferentes ramos da técnica e ciência. A dificuldade, portanto, está em dotar os órgãos e entidades de uma base de dados mínima sobre as variáveis ambientais de produtos/serviços que, rotineiramente, são adquiridos pela Administração.”

responsabilidade socioambiental na gestão governamental. Essas seis categorias, conforme estipulado no artigo 5º da Portaria, estão alinhadas com a abordagem dos “5 Rs” (Repensar, Reduzir, Reaproveitar, Reciclar e Recusar produtos que causem impactos socioambientais negativos significativos) (AGU, 2023, p. 97). Elas incluem: a) utilização responsável de recursos naturais e ativos públicos; b) gerenciamento apropriado de resíduos produzidos; c) melhoria da qualidade de vida no ambiente de trabalho; d) promoção das compras públicas sustentáveis; e) apoio a práticas de construção sustentável; e f) conscientização e capacitação de servidores públicos (Brasil, 2020). Sobre os eixos temáticos das contratações públicas e construções sustentáveis, segue a descrição encontrada no Programa:

Art. 5º São Eixos temáticos da A3P:

[...]

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

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

Para formalizar seu compromisso com a A3P, é necessário que o órgão celebre o Termo de Adesão com o Ministério do Meio Ambiente (AGU, 2023, p. 98). Esse acordo, que tem validade de cinco anos, atribui ao Ministério a supervisão das iniciativas implementadas pela entidade parceira, fornecendo o suporte técnico essencial para o alcance dos objetivos sustentáveis estabelecidos no plano de trabalho acordado (ENAP, 2023, p. 3).

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

### 6.3.2. Falta de regulamentação de normas sustentáveis

Como se viu no tópico 6.1, a Lei nº 14.133/2021 estabeleceu diversas normas sustentáveis cujas definições e aplicações seriam definidas em regulamento. Apenas em caráter rememorativo, a Nova Lei estabeleceu normas relativas ao percentual mínimo de contratação de mulheres vítimas de violência doméstica (artigo 25, §9º, I) e de oriundos ou egressos do sistema prisional (artigo 25, §9º, II); margem de preferência para bens reciclados, recicláveis ou biodegradáveis (artigo 26, II); análise de custos indiretos em licitações de menor dispêndio

(artigo 34, §1º); e critérios de desempate relacionados ações de equidade entre homens e mulheres no ambiente de trabalho (artigo 60, III).

No entanto, nem todas as disposições sustentáveis foram reguladas pela Administração Pública: o artigo 25, §9º, II, e artigo 60, III, foram regulados pelo Decreto nº 11.430/2023, e o artigo 26, II, foi regulado pelo Decreto nº 11.890/2024. Niebuhr (2017, p. 46) coloca que os demais artigos podem ser entendidos como normas de eficácia limitada, pois somente produzem seus efeitos após desenvolvimento normativo posterior e, por consequência disso, são incompletas e com baixa densidade normativa. Assim, a falta de regulamento nos artigos supracitados acaba por não concretizar as diversas facetas da sustentabilidade propostas na Nova Lei de Licitações.

Vale mencionar que tais regulamentações são definidas por cada ente federativo (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), o que leva à dificuldade de aplicação das compras públicas sustentáveis de maneira conjunta no país. Essa problemática pode ser vista com a Instrução Normativa nº 10/2012, que estabeleceu os Planos de Gestão de Logística Sustentável (PLS) no âmbito da União, apresentando notáveis definições relacionadas à sustentabilidade e estabeleceu diretrizes a serem seguidas para promover o desenvolvimento sustentável nas compras públicas (Brasil, 2012b). No entanto, em virtude da sua natureza específica no contexto federal, essa regulamentação não conseguiu alcançar a abrangência nacional que o tema da sustentabilidade merecia, impossibilitando sua aplicação por outras entidades em diferentes estados do país.

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

Também vale salientar que este trabalho não nega as competências dos entes federativos para disciplinar matérias específicas de licitação e contratação, a partir do entendimento do artigo 22, XXVII, da Constituição Federal, o qual estabelece a competência privativa da União em legislar tão somente sobre normas gerais sobre os temas (Brasil, 1988). Todavia, a questão da sustentabilidade, como se viu a partir dos artigos 170, 225, entre outros da CF/88,<sup>194</sup> está atrelada à própria composição de desenvolvimento da República Federativa do Brasil. Em outras palavras, a Carta de 1988 estabelece que o desenvolvimento brasileiro está imerso à noção de sustentabilidade.

---

<sup>194</sup> Abordados de maneira mais pormenorizada na seção 5.1.

Dessa forma, a Administração Pública brasileira tem o dever de exercer função não só normativa, mas também reguladora, fiscalizadora, incentivadora e planejadora em relação ao desenvolvimento sustentável (Freitas, 2019; Silva; Lorenzetto, 2020). Assim sendo, a aplicação desse tema nas compras públicas possui caráter geral por força constitucional. Entenda-se, portanto, que eventual Política Nacional das Compras Públicas Sustentáveis não violaria o artigo 22, XXVII da CF/88, por se tratar de questão geral da própria estrutura do Estado brasileiro.

### 6.3.3 Aumento do preço e diminuição da concorrência

Ao longo deste trabalho,<sup>195</sup> é possível perceber que grande parte das críticas relacionadas à observância das compras públicas sustentáveis é seu potencial aumento de preço do objeto a ser licitado, além da diminuição da concorrência do certame, em função das especificidades voltadas à matéria. Tal ponto de vista pode ser observado em autores como Guilherme Carvalho e Raí Sampaio,<sup>196</sup> e Pedro de Menezes Niebuhr.<sup>197</sup>

Decorrente desse fato, a seguinte ponderação torna-se pertinente: as compras públicas sustentáveis, por demandar mais características do objeto licitado, podem diminuir a quantidade de interessados capazes de cumprir os requisitos exigidos, impactando no valor a ser pago pela Administração Pública. Essa preocupação foi tema de julgamento do TCU, em Acórdão 1666/2019 – Plenário, de relatoria do Ministro Raimundo Carreiro (Brasil, 2019).

O caso referia-se à representação em razão de indícios de irregularidades em pregão, para o fornecimento, pelo período de 12 meses, de papel toalha e toalha de papel, no valor previsto de R\$ 1.335.600,00. Contudo, um dos interessados impugnou cláusula do edital que previa a comprovação de registro do fabricante do material no Cadastro Técnico Federal (CTF) de Atividades Potencialmente Poluidoras ou Utilizadoras de Recursos Ambientais do IBAMA e certificação florestal (Brasil, 2019, §§ 2-3 do voto).

---

<sup>195</sup> Capítulos 2, 3 e 5.

<sup>196</sup> Nesse sentido: “Retrato disso reside na quarta e última finalidade elencada pela Lei nº 14.133/2021, segundo a qual o processo licitatório deve “incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável” (art. 11, IV). Os problemas conceituais desse dispositivo são, por singela leitura, antecipáveis. Ora, como determinar o que significará o desenvolvimento nacional sustentável na realização de licitações no multifacetado território nacional? como compatibilizar a busca por inovação com a competitividade e com a igualdade entre os licitantes?” (Carvalho; Sampaio, 2022).

<sup>197</sup> Nesse sentido, Niebuhr afirma que: “Enfim, a Administração Pública deve ter em mente que as opções [sustentáveis] poderão repercutir na delimitação do universo de competidores e no valor final a ser pago. A solução ambientalmente amigável não deve implicar sacrifício desproporcional de outros princípios, como a competitividade e a economicidade” (Niebuhr, 2017, p. 45).

Finalizado o certame, a proposta vencedora relativa ao item do papel toalha apresentou valor de R\$ 877.767,84, o dobro do valor do lance ofertado pela primeira colocada da disputa, de R\$ 432.369,23, que acabou desclassificada por não ter enviado todos os documentos exigidos pelo edital. Nessa parte do certame, houve a desclassificação de 14 dos 20 interessados, por não cumprimento às especificações do edital. Já o certame relativo ao item de toalha de papel foi cancelado, por conta da desclassificação de todas as licitantes, pelos mesmos motivos da desclassificação da maioria dos interessados na primeira parte da licitação (Brasil, 2019, §§ 4-5 e 19 do voto). Sendo assim, em julgamento no Tribunal de Contas da União, o Ministro Relator Raimundo Carreiro entendeu que:

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

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

Assim, apesar da pertinência do tema da sustentabilidade, a falta de condições do mercado foi tamanha que impossibilitou a compra de item básico para o Poder Público (papel), não havendo concorrência de fato para essa contratação. Desse modo, entende-se que a adoção de especificações sustentáveis deve ocorrer de modo gradual, para que os agentes do mercado possam se adaptar às novas exigências, entendidas como necessárias para o devido fomento ao desenvolvimento sustentável no país. Caso contrário, corre-se o risco de criar reserva de mercado para as poucas empresas que cumprissem antecipadamente essas exigências, o que implicaria na violação do princípio da livre concorrência, aumentando os valores das licitações e reduzindo a oferta de produtos à Administração.

Ocorre que a promoção do desenvolvimento sustentável é dever necessário para a manutenção da forma de sociedade que se almeja ter no amanhã. Os gastos inevitáveis dessa nova forma de contratação devem ser vistos como investimento para futuras gerações, fomentando, assim, a economia verde no planeta, influenciando nas diversas facetas relacionadas ao desenvolvimento sustentável, as visões ambientais, sociais, econômicas, culturais, políticas ou éticas. As crises climáticas e ambientais são reais e tão somente com a devida ação de entidades competentes que a eminência do colapso socioambiental pode ser evitado. Por mais que sejam válidas as ponderações em relação ao aumento do preço e da diminuição da concorrência nas compras públicas sustentáveis, não se pode postergar o enfrentamento dessa emergência global.

Nesse sentido, destaca-se que, com a devida popularização das compras públicas sustentáveis, é possível que haja o efeito de diminuição de gastos a longo prazo em serviços públicos relativos a reparos ambientais, cuidados com a saúde e na manutenção urbanística das cidades. Sobre o tema, Juarez Freitas (2019) pondera:

Noutras palavras, a licitação, guiada pelo princípio positivo da sustentabilidade (e pelas regras instrumentais correspondentes), pode-deve operar como promotora de opções do maior retorno para a equidade de longo alcance, com o apreço à saúde pública e a redução (ou internalização) das externalidades negativas, nada se licitando que não se submeta ao crivo de custo-eficácia. [...] Por certo, as contratações públicas, contendo especificações favoráveis à economia circular, ajudam, por exemplo, na garantia do “direito a cidades sustentáveis”, isto é, cidades livres dos males trazidos pela massa de poluentes, com edifícios saudáveis e eficientes (*green buildings*), monitoramento constante de qualidade do ar, pertinente destinação dos resíduos (logística reversa, responsabilidade compartilhada, gestão de dados), economia sensível de água potável e, sobretudo, planejamento integrado, em contraste com o urbanismo caótico e insalubre, comandado pelo indiferente império das coisas (Freitas, 2019, p. 281-282).

Nesse sentido, a Nova Lei de Licitações atribuiu a necessidade de se verificar a proposta mais vantajosa pelo prisma do ciclo de vida do objeto.<sup>198</sup> Ao avaliar a proposta mais favorável, é essencial que se considere não apenas o custo, mas também as implicações operacionais, manutenção e o destino dos produtos em todas as fases, desde sua produção até sua eliminação. Assim sendo, a própria noção de menor valor já atribui para si a necessidade de se verificar as externalidades e os impactos que a compra pública tem na sociedade – o que, na prática, tem seu valor aumentado. Acerca da importância do ciclo de vida e seu custo, Freitas (2022) assevera:

Por certo, a precificação sustentável tem que resultar da estratégica análise de *life-cycle costing*, com especial apreço às variáveis ambientais. Com efeito, a precificação sustentável há de incorporar as considerações ecológicas (não raro, subavaliadas), mesmo que isso implicar aumento de complexidade e incerteza na tarefa de “caracterização adequada” do objeto, sem a qual a contratação resulta eivada de nulidade. O indubitável é que, a partir do exame responsável, interdisciplinar e fundamentado do ciclo de vida, milhões de mortes prematuras a cada ano, causadas pela degradação socioambiental, podem ser evitadas (Freitas, 2022, p. 102).

Com efeito, é válido considerar que o aumento do preço e a diminuição da concorrência nem sempre estão atrelados à edição de legislação sustentável, mas também à burocracia e insegurança jurídica decorrente da atuação, por vezes inconstante, da Administração Pública.

---

<sup>198</sup> Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos: I - assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto (Brasil, 2021).

Essa insegurança, decerto, pode contribuir com o risco que os interessados consideram no momento de suas propostas em certame, podendo, potencialmente, aumentar o preço da oferta. Nesse sentido, válidas são as ponderações de Di Pietro e Marrara, 2023, p. 14-15):

Os mercados privados não se confundem com mercados públicos. O balanço dos riscos é distinto em cada um deles. Não se está afirmando, aqui, que os riscos dos mercados públicos sejam necessariamente maiores ou menos que os privados em todas as situações, pois afirmação do gênero dependeria de exame concreto e muita empiria. Ainda assim, é fato que o regimento público de contratação é diferenciado, quer por passar pela licitação, quer por envolver mais burocracia, quer por prever poderes exorbitantes em favor do Estado, como o de alterar unilateralmente o contrato ou de afastar parcialmente a *expectio non adimpleti contractus*. Esses vários fatores alteram os riscos de contratação e, por si só, impedem que se exija, de um mesmo fornecedor, por um mesmo serviço ou bem, preço idêntico para contratar com o Estado para contratar com outros particulares (Di Pietro; Marrara, 2023, p. 14-15).

O problema do aumento de preço e da diminuição de concorrência nas compras públicas sustentáveis é questão complexa, que deve ser trabalhada de modo gradual, com o intuito de criar agentes do mercado capazes de se adaptar a essas novas exigências vinculadas ao desenvolvimento sustentável e evitar a criação de reserva de mercado em que poucos licitantes podem, de fato, apresentar suas propostas de maneira competitiva. A própria Administração Pública deve se portar de maneira que haja incremento da segurança jurídica, ou, então, que busque formas de contratar de maneira menos burocrática, pois seu comportamento também é relevante em relação ao aumento de preços em compras públicas em geral. As contratações sustentáveis, por decorrência, também sofrem influência desse efeito.

A resposta é uma só: a compra pública sustentável, mesmo que mais cara, deve ser ponderada como uma das formas de se evitar o agravamento da já emergente crise climática do nosso planeta; é, portanto, necessária.

Passa-se, a seguir, a verificação de que modo a Diretiva da União Europeia 2014/24 pode contribuir para a discussão de sustentabilidade nas compras públicas.

## **7 ANÁLISE COMPARATIVA DAS COMPRAS PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS NA DIRETIVA 2014/24/UE E NA LEI Nº 14.133/2021**

### **7.1 A institucionalidade**

Neste ponto, observa-se que há similitudes e diferenças entre o regime jurídico das compras públicas sustentáveis na Diretiva 2014/24/UE e na Lei nº 14.133/2021. Para melhor descrever essa comparação, serão abordadas as diferenças institucionais entre a União Europeia e o Brasil, passando, posteriormente, para as análises da Diretiva 2014/24/UE e da Lei nº 14.133/2021, com base nos seguintes critérios: a) contratos sustentáveis reservados; b) características sustentáveis exigidas; c) impedimentos de contratar; d) uso de marcas sustentáveis; e) critérios sustentáveis de escolha; f) execução dos contratos; e g) regime especial de contratações.

Esses critérios foram eleitos a partir das análises de ambas as legislações, nas quais foram verificados temas em comum quanto a temática deste trabalho. As subdivisões, nesse sentido, foram determinadas a partir da simetria encontrada entre as duas normas, no que concerne a matéria específica das compras públicas sustentáveis. Contudo, tendo como base a metodologia de direito comparado, antes de verificar os diferentes critérios na diretiva europeia e na Lei brasileira, é fundamental realizar uma análise macrocomparativa preliminar, antes de iniciar a microcomparação, por meio da avaliação subjetiva. Essa abordagem se justifica em virtude de o Direito Administrativo estar profundamente ligado às instituições e das normas constitutivas de cada região (Paula, 2022, p. 14).

Sendo assim, no tocante às diferenças institucionais, é importante lembrar que a razão fundante da criação da União Europeia se deu principalmente em decorrência dos horrores da 2ª Guerra Mundial, mas também em relação aos acordos comerciais entre Alemanha, França, Itália, Países Baixos, Bélgica e Luxemburgo para a negociação de carvão e aço. Posteriormente, o escopo dos tratados comerciais foi aumentado pelos Tratados de Roma e Maastrich, incluindo novos Estados Membros e englobando, de fato, o mercado comum entre os países europeus, com a possibilidade de livre circulação de pessoas, bens, serviços e capitais (Comissão Europeia, 2017a; Comissão Europeia, 2017b).

A menção sobre as liberdades de livre circulação de bens e serviços em toda a União Europeia é crucial para a compreensão das compras públicas realizadas nos países que fazem parte desse bloco, pois as empresas e indivíduos de todos os Estados Membros têm a

oportunidade de participar do processo licitatório de cada país.<sup>199</sup> Desse modo, como bloco econômico, grande parte da preocupação da União Europeia em relação às compras públicas está condicionada à real participação de interessados de todos os países da UE nos certames que as normas comunitárias são aplicadas, aumentando a competição e, potencialmente, diminuindo o preço do certame.

Em relação à pauta da sustentabilidade, a história da formação do bloco está intimamente ligada à criação de política sustentável intrabloco, pois, desde o início do processo de integração, os Estados membros demonstraram interesse em tomar medidas para proteger o meio ambiente, com base em visão compartilhada de preservação e garantia ambiental, que deve ser seguida por todos os países da União (Mata Diz; Molina del Pozo, 2014, p. 1-2).

Desse modo, no que tange às compras públicas, a discussão sobre integração do mercado comum da contratação pública também se pautou pelas discussões relacionadas às práticas sustentáveis. Isso pode ser visto pela já mencionada jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia (seção 3.3), que estabeleceu bases institucionais que possibilitaram o equilíbrio entre a necessidade de livre circulação de bens e serviços no bloco com a promoção do desenvolvimento sustentável nas compras públicas. Assim, é possível incluir critérios qualitativos (isto é, não vinculados à proposta econômica, sejam sociais, sejam ambientais), desde que sejam devidamente publicizados, não estabeleçam formas de escolhas que possam diminuir a competição, sejam objetivos e diretamente relevantes para o contrato em questão (União Europeia, 2000; União Europeia, 2002; União Europeia, 2003; União Europeia, 2012a).

O Brasil, por outro lado, conta com diversas disposições constitucionais acerca do desenvolvimento sustentável – especialmente em seu artigo 3º,<sup>200</sup> artigo 170, VI a VIII<sup>201</sup> e artigo 225.<sup>202</sup> Tais dispositivos introduziram novos princípios no contexto dos modelos do Estado brasileiro, estabelecendo o direito a ambiente equilibrado como bem de uso como do povo, impondo ao Poder Público e à sociedade a responsabilidade de conciliar o

---

<sup>199</sup> Conforme anteriormente visto, tal participação está condicionada ao valor da licitação e ao interesse transfronteiriço do objeto do certame.

<sup>200</sup> Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (Brasil, 1988).

<sup>201</sup> Art. 170. 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 os seguintes princípios: [...] VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; VII - redução das desigualdades regionais e sociais; VIII - busca do pleno emprego (Brasil, 1988).

<sup>202</sup> Art. 225. 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 (Brasil, 1988).

desenvolvimento econômico com as necessidades das gerações presentes e futuras (Freitas, 2019, p. 124).

Em outras palavras, a Constituição Federal de 1988 representa o ponto de virada significativo no que diz respeito à preocupação com a sustentabilidade, ao incorporar de maneira pioneira e avançada no sistema legal brasileiro conceitos de proteção socioambiental e desenvolvimento sustentável. Dessa forma, é imperativo constitucional que a Administração Pública elabore meios para que haja a preservação dos recursos naturais disponíveis, combinando considerações econômicas, preservação ambiental e garantia dos direitos sociais (Lima, 2020, p. 329).

Contudo, com respeito às disposições legais, especificamente, sobre compras públicas sustentáveis, somente em 2009, com a Política Nacional sobre Mudança do Clima, houve a primeira disposição relacionada à possibilidade de se atrelar desenvolvimento sustentável. Todavia, a Política Nacional nunca forneceu diretrizes claras sobre como implementar esse tipo de contratação, o que inviabilizou sua aplicação. Posteriormente, em 2010, a Lei nº 12.349/2010 modificou a antiga Lei de Licitações e introduziu o princípio do desenvolvimento nacional sustentável nas compras públicas brasileiras. No entanto, em função da falta de disposições concretas para aplicar esse princípio, a adoção de tal tipo de contratação foi muito pouco utilizada no Brasil, representando menos de 1% dos contratos administrativos federais entre 2017 (Brasil, 2017c, p. 20-21) e 2020 (Brito, 2020, p. 91-92).

Desse modo, a grande diferença institucional entre a União Europeia e o Brasil quanto as compras públicas sustentáveis é a consolidação de tais preceitos na prática da contratação, isto é, o estabelecimento das bases procedimentais para que possam ser aplicadas, seja por meio de entendimentos de Tribunais, seja pela determinação legislativa. Sobre a dificuldade de consolidação dos preceitos sustentáveis no Brasil, Bárbara Brasil entende que

[...] o conjunto das previsões constitucionais da qual decorre o princípio da sustentabilidade impõe a sua observância como norma superior diretamente vinculante a todos os poderes públicos. [...] A questão fulcral, contudo, não é a ausência de regras para densificar o valor e o princípio constitucional da sustentabilidade, senão a de introjetar o valor no tecido cultural, o que assume repercussões próprias, em se tratando de Administração Pública (Brasil, B., 2020, p. 84).

Ademais, por se tratar de bloco econômico político, a União Europeia conta com 27 membros. Desse modo, por conta da necessidade da livre circulação de bens e serviços, a concorrência encontrada nas compras da UE é muito maior em comparação ao Brasil, haja vista a possibilidade de participação de interessados europeus de todos os países da União. Por certo,

esse ambiente mais competitivo possibilita, pelo menos potencialmente, o menor preço das compras públicas e diminui a reserva de mercado decorrente dos contratos sustentáveis. Em outras palavras, a maior competição da União Europeia faz com que as compras sustentáveis potencialmente não sejam tão caras ou com menor número de licitantes em comparação ao Brasil.

Dessa forma, compreendida a diferença institucional da União Europeia e do Brasil, é necessário, então, comparar efetivamente a Diretiva 2014/24/UE com a Lei nº 14.133/2021.

## 7.2 Margem de preferência

No que concerne à margem de preferência nas contratações, observa-se que tanto a Lei nº 14.133/2021 quanto a Diretiva 2014/24/UE estabelecem alguma porcentagem a ser reservada para contratos vinculados a determinadas políticas públicas:

Quadro 1 - Margem de preferência comparada

Lei nº 14.133/2021	Diretiva 2014/24/UE
<p>Art. 4º Aplicam-se às licitações e contratos disciplinados por esta Lei as disposições constantes dos <b>arts. 42 a 49 da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.</b></p> <p>[...]</p> <p>Art. 26. No processo de licitação, poderá ser estabelecida margem de preferência para: [..-]</p> <p><b>II - bens reciclados, recicláveis ou biodegradáveis,</b> conforme regulamento.</p>	<p>Artigo 20.º Contratos reservados.</p> <p>1. Os Estados-Membros podem reservar o direito a participar em procedimentos de contratação pública a entidades e a operadores económicos cujo objetivo principal seja a integração social e profissional de pessoas com deficiência ou desfavorecidas, ou reservar a execução desses contratos para o âmbito de programas de emprego protegido, desde que <b>pelo menos 30% dos empregados dessas entidades, operadores económicos e programas sejam trabalhadores com deficiência ou desfavorecidos.</b></p>

Fonte: Brasil, 2021; União Europeia, 2014.

Pela leitura do Quadro 1, a lei brasileira estabelece preferência para contratos relacionados à Lei Complementar nº 123/06 (que estabelece regras para microempresas e empresas de pequeno porte) e para contratos vinculados a bens reciclados, recicláveis ou

biodegradáveis.<sup>203</sup> Por outro lado, a diretiva europeia estabelece a preferência de contratação de empresas que contem com pelo menos 30% de seus colaboradores como “pessoas com deficiência ou desfavorecidas”. Portanto, quanto a reserva de contratos, ambas as normas têm hipóteses sustentáveis, seja pelo favorecimento de pequenas empresas e de bens sustentavelmente responsáveis, seja pelo fomento de contratação de PcD.

### 7.3 Características sustentáveis exigidas

Tanto a Diretiva 2014/24/EU como a Lei nº 14.133/2021 estipulam a necessidade de se observar características sustentáveis no momento da preparação da licitação e, com isso, destacam algumas características essenciais que os editais ou os próprios interessados devem ter no momento da execução dos serviços descritos no certame. Veja-se a disposição de tais características nas duas normas:

Quadro 2 - Características sustentáveis exigidas comparadas

Lei nº 14.133/2021	Diretiva 2014/24/UE
<p>Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se: [...] XXIII - <b>termo de referência</b>: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:[...] c) <b>descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto</b>; [...] XXIV - <b>anteprojeto</b>: peça técnica com todos os subsídios necessários à elaboração do projeto básico, que deve conter, no mínimo, os seguintes elementos: [...] e) parâmetros de adequação ao interesse público, de economia na utilização, de facilidade na execução, de <b>impacto ambiental e de acessibilidade</b>; [...] XXV - <b>projeto básico</b>: conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado para definir e dimensionar a obra ou o serviço, ou o complexo de obras ou de serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegure a viabilidade técnica e o <b>adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento</b> e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos: a) levantamentos topográficos e cadastrais, sondagens e ensaios geotécnicos, ensaios e análises</p>	<p>Artigo 42º Especificações técnicas 1. As especificações técnicas definidas no Anexo VII, ponto 1, devem constar dos documentos do concurso [licitação]. As especificações técnicas definem as características exigidas para as obras, serviços ou fornecimentos. Essas características podem também incluir uma referência ao <b>processo ou método específico de produção ou execução das obras, fornecimentos ou serviços solicitados ou a um processo específico para outra fase do seu ciclo de vida, mesmo que tais fatores não façam parte da sua substância material, desde que estejam ligados ao objeto do contrato e sejam proporcionais ao seu valor e aos seus objetivos.</b> [...] ANEXO VII DEFINIÇÃO DE DETERMINADAS ESPECIFICAÇÕES TÉCNICAS Para efeitos da presente diretiva, entende-se por: 1) «Especificação técnica»: a) No caso dos contratos de empreitada de obras, a totalidade das prescrições técnicas constantes, nomeadamente, dos documentos do concurso [licitação], que definem as características exigidas ao material, produto ou fornecimento e que permitem caracterizá-los de modo a que</p>

<sup>203</sup> Conforme visto, em relação as pequenas empresas, a Lei Complementar possibilita critérios de desempate vantajosos, licitações exclusivas em contratos de até R\$80.000,00, a subcontratação dessas empresas e reserva de até 25% do objeto em licitações de bens divisíveis. Em relação às hipóteses do art. 26, II, da Nova Lei, o regulamento ainda não foi publicado, o que inviabiliza sua aplicação, haja vista que não estabelece a porcentagem da margem de preferência a ser respeitado.

laboratoriais, **estudos socioambientais** e demais dados e levantamentos necessários para execução da solução escolhida;

[...]

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos: [...] VIII - a modalidade de licitação, o critério de julgamento, o modo de disputa e a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros, para os fins de seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, **considerado todo o ciclo de vida do objeto**; [...] § 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do caput deste artigo [...] conterà os seguintes elementos: [...] XII - **descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável**;

[...]

Art. 25. [...]§ 9º O edital poderá, na forma disposta em regulamento, exigir que percentual mínimo da mão de obra responsável pela execução do objeto da contratação seja constituído por: I - **mulheres vítimas de violência doméstica**; II - **oriundos ou egressos do sistema prisional**.

[...]

Art. 45. As licitações de obras e serviços de engenharia devem respeitar, especialmente, as normas relativas a: I - **disposição final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos gerados pelas obras contratadas**; II - **mitigação por condicionantes e compensação ambiental**, que serão definidas no procedimento de licenciamento ambiental; III - utilização de produtos, de equipamentos e de serviços que, comprovadamente, favoreçam a **redução do consumo de energia e de recursos naturais**; IV - avaliação de **impacto de vizinhança, na forma da legislação urbanística**; V - **proteção do patrimônio histórico, cultural, arqueológico e imaterial**, inclusive por meio da avaliação do impacto direto ou indireto causado pelas obras contratadas; VI - **acessibilidade para pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida**.

[...]

Art. 63. Na fase de habilitação das licitações serão observadas as seguintes disposições: [...] IV - será exigida do licitante **declaração de que cumpre as exigências de reserva de cargos para pessoa com deficiência e para reabilitado da Previdência Social**, previstas em lei e em outras normas específicas.

correspondam à utilização a que a autoridade adjudicante os destina; essas características incluem os **níveis de desempenho ambiental e climático, a conceção que preveja todas as utilizações (incluindo a acessibilidade por parte das pessoas com deficiência)** e a avaliação da conformidade, o desempenho, a segurança ou as dimensões, incluindo os procedimentos relativos à garantia de qualidade, a terminologia, os símbolos, os ensaios e métodos de ensaio, a embalagem, a marcação e a rotulagem, as instruções de utilização, bem como os **procedimentos e métodos de produção em qualquer das fases do ciclo de vida dos trabalhos**; as características **incluem igualmente as regras de conceção e cálculo dos custos**, as condições de ensaio, de controle e de recepção das obras, bem como as técnicas ou métodos de construção e todas as outras condições de caráter técnico que a autoridade adjudicante possa exigir, por meio de regulamentação geral ou especial, no que respeita às obras acabadas e aos materiais ou elementos integrantes dessas obras; b) No caso de contratos públicos de fornecimentos ou de serviços, uma especificação constante de um documento que define as características exigidas a um produto ou a um serviço, tais como os níveis de qualidade, os níveis de **desempenho ambiental e climático, a conceção que preveja todas as utilizações (incluindo a acessibilidade por parte das pessoas com deficiência)** e a avaliação da conformidade, o desempenho, a utilização do produto, a segurança ou as dimensões, incluindo as prescrições aplicáveis ao produto no que se refere ao nome sob o qual é vendido, a terminologia, os símbolos, os ensaios e métodos de ensaio, a embalagem, a marcação e rotulagem, as instruções de utilização, os procedimentos e métodos de produção em qualquer fase do ciclo de vida do produto ou serviço e os procedimentos de avaliação da conformidade.

Em relação à lei brasileira, nota-se que neste tópico há inúmeras menções à necessidade de observância de características editalícias sustentáveis voltadas ao meio ambiente e ao ciclo de vida do objeto (artigo 6º, XXIII, XXIV e XXV; artigo 18, VIII, §1º, XII; artigo 45, I, II e II), e de características socialmente sustentáveis, como a inclusão de pessoas com deficiência (artigo 6º, XXIV; artigo 45, VI; e artigo 63, IV), urbanismo (artigo 45, IV); patrimônio cultural e histórico (artigo 45, V) e fomento ao emprego de mulheres vítimas de violência doméstica e pessoas oriundas ou egressos do sistema prisional (artigo 25, §9º) (Brasil, 2021). Por outro lado, a diretiva europeia apenas faz referência à necessidade de se observar questões ambientais, como o ciclo de vida do objeto e o desempenho ambiental e climático, e de verificar a acessibilidade de pessoas com deficiência (artigo 42 (1) e Anexo VII) (União Europeia, 2014).

Como se observa, as características encontradas no sistema brasileiro na preparação da licitação são bem mais robustas em comparação à norma comunitária. Em outras palavras, o sistema brasileiro tem normas mais voltadas à estruturação sustentável do certame do que a União Europeia. Isso se dá pelo fato de que a Nova Lei brasileira foi criada justamente para aprimorar o planejamento dos contratos administrativos, com a ideia de inovar em mecanismos para que o gestor público consiga elaborar o certame de maneira mais eficiente e condizente ao interesse público (Dias, 2023). A norma do bloco, por outro lado, possui atuação mais voltada à escolha do vencedor do certame por critérios sustentáveis, como se verá na seção 7.6.

#### 7.4 Vedações de participação do certame

Em forte apelo à sustentabilidade social, tanto o sistema europeu como o sistema brasileiro destacam certos tipos de comportamento que inviabilizam a participação de interessados. Tais impedimentos demonstram a faceta da licitação capaz de regular atividades reputadas como socialmente desejáveis ou indesejáveis, podendo coibir certos tipos de atitudes. As diferenças centrais do regime nacional e do bloco seguem assinaladas:

Quadro 3 - Vedações de participação do certame comparados

Lei nº 14.133/2021	Diretiva 2014/24/UE
Art. 14. <b>Não poderão disputar licitação ou participar da execução de contrato, direta ou indiretamente:</b> [...] VI - pessoa física ou jurídica que, nos 5 (cinco) anos anteriores à divulgação do edital, tenha sido <b>condenada judicialmente, com trânsito em julgado, por exploração de trabalho infantil,</b>	Artigo 57º Motivos de exclusão 1. <b>As autoridades adjudicantes devem excluir um operador económico da participação num procedimento de contratação</b> se tiverem determinado, mediante verificação em conformidade com os artigos 59º, 60º e 61º, ou se de qualquer outro modo tiverem

<p><b>por submissão de trabalhadores a condições análogas às de escravo ou por contratação de adolescentes nos casos vedados pela legislação trabalhista.</b></p> <p>[...]</p> <p>Art. 62. A habilitação é a fase da licitação em que se verifica o conjunto de informações e documentos necessários e suficientes para demonstrar a capacidade do licitante de realizar o objeto da licitação, dividindo-se em:[...] III - <b>fiscal, social e trabalhista;</b></p>	<p>conhecimento de que esse <b>operador económico foi condenado por decisão final transitada em julgado com fundamento num dos seguintes motivos: a) Participação numa organização criminosa, [...]; b) Corrupção [...]; d) Infrações terroristas ou infrações relacionadas com atividades terroristas [...]; e) Branqueamento de capitais ou financiamento do terrorismo, [...]; f) Trabalho infantil e outras formas de tráfico de seres humanos [...].</b> A obrigação de excluir um operador económico aplica-se também caso a pessoa condenada por <b>decisão final transitada em julgado</b> seja membro dos órgãos administrativos, de direção ou de supervisão desse operador económico ou tenha poderes de representação, decisão ou controlo nesses órgãos. 2. Um operador económico fica excluído da participação num procedimento de contratação se a autoridade adjudicante <b>tiver conhecimento de que não cumpriu as suas obrigações em matéria de pagamento de impostos ou contribuições para a segurança social</b> e se tal tiver sido determinado por decisão judicial ou administrativa transitada em julgado e com efeito vinculativo de acordo com as disposições legais do país onde se encontra estabelecido ou do Estado-Membro da autoridade adjudicante.</p>
--	--

Fonte: Brasil, 2021; União Europeia, 2014. Grifos acrescentados.

Como se observa, a Diretiva 2014/24/UE estabelece muito mais hipóteses de vedação à participação nas compras públicas, envolvendo comportamentos diverso, como: participação organização criminosa, corrupção, fraude, terrorismo ou seu financiamento, lavagem de dinheiro, trabalho infantil, tráfico de seres humanos e não pagamento de impostos. A Lei nº 14.133/2021 estabelece tão somente hipóteses relacionadas à exploração de trabalho infantil, submissão de trabalhadores a condições análogas às de escravo, não cumprimento da legislação trabalhista e irregularidade fiscal.<sup>204</sup> Desse modo, por se tratar de bloco transnacional, verifica-se que a União Europeia veda comportamentos de abrangência internacional, como tráfico de humanos e financiamento de terrorismo.

Assim, o sistema brasileiro, conforme artigo 14, VI, estipula prazo de cinco anos de proibição de contratação com o Poder Público, contados após o trânsito em julgado do processo que analisou a ilegalidade cometida pelo interessado. A diretiva da UE, por outro lado, não determina tempo máximo para que haja nova oportunidade para se participar do certame, o que demonstra o maior rigor com que o bloco aplica a vedação a tais situações ilegais.

<sup>204</sup> O presente trabalho não nega que a legislação brasileira estipula sanções cujos efeitos impedem a participação futura de potenciais licitantes. Podemos destacar a declaração de inidoneidade, suspensão, multa e ainda as sanções decorrentes da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992) e da Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013). Contudo, tais hipóteses não estão atreladas às diversas facetas do desenvolvimento sustentável aos moldes do proposto nessa dissertação.

Por fim, observa-se que ambas as legislações atribuem a necessidade de haver trânsito em julgado da decisão que entendeu pelo cometimento das antijuridicidades demonstradas, em forte referência aos princípios da segurança jurídica e a presunção de inocência dos processos judiciais e administrativos.

## 7.5 Uso de marcas

O uso de marcas com o viés sustentável é aplicado de maneira diversa entre o Brasil e a União Europeia, conforme pode ser visto no Quadro 4 a seguir:

Quadro 4 - Uso de marcas comparado

Lei nº 14.133/2021	Diretiva 2014/24/UE
<p>Art. 41. No caso de licitação que envolva o fornecimento de bens, a Administração poderá excepcionalmente: I - indicar uma ou mais marcas ou modelos, desde que formalmente justificado, nas seguintes hipóteses: a) em decorrência da necessidade de padronização do objeto; b) em decorrência da necessidade de manter a compatibilidade com plataformas e padrões já adotados pela Administração; c) quando determinada marca ou modelo comercializados por mais de um fornecedor forem os únicos capazes de atender às necessidades do contratante; d) quando a descrição do objeto a ser licitado puder ser mais bem compreendida pela identificação de determinada marca ou determinado modelo aptos a servir apenas como referência;</p> <p>Art. 42. A prova de qualidade de produto apresentado pelos proponentes como similar ao das marcas eventualmente indicadas no edital será admitida por qualquer um dos seguintes meios: [...] III - certificação, certificado, laudo laboratorial ou documento similar que possibilite a aferição da qualidade e da conformidade do produto ou do processo de fabricação, <b>inclusive sob o aspecto ambiental</b>, emitido por instituição oficial competente ou por entidade credenciada.</p>	<p>Artigo 43º Rótulos</p> <p>1. Sempre que <b>pretendam adquirir obras, fornecimentos ou serviços com características específicas do ponto de vista ambiental, social ou outro</b>, as autoridades adjudicantes podem, nas especificações técnicas, nos critérios de adjudicação ou nas condições de execução dos contratos, <b>exigir um rótulo específico para atestar que as obras, fornecimentos ou serviços correspondem às características exigidas</b>, desde que estejam preenchidas todas as seguintes condições: [...]</p> <p>Artigo 62º Normas de garantia de qualidade e normas de gestão ambiental [...]</p> <p>2. Caso as autoridades adjudicantes exijam a apresentação de certificados emitidos por organismos independentes que atestem que o operador económico respeita determinados sistemas ou normas de gestão ambiental, <b>devem reportar-se ao sistema de ecogestão e auditoria da União (EMAS), a outros sistemas de gestão ambiental reconhecidos em conformidade com o artigo 45.o do Regulamento (CE) nº 1221/2009 ou a outras normas de gestão ambiental baseadas em normas europeias ou internacionais pertinentes de organismos acreditados</b>. As autoridades adjudicantes devem reconhecer os certificados equivalentes de organismos estabelecidos noutros Estados-Membros.</p>

Fonte: Brasil, 2021; União Europeia, 2014. Grifos acrescidos.

Conforme os dados apresentados, há evidências de que o sistema brasileiro não conta com as especificidades técnicas de marcas voltadas para a sustentabilidade como a Diretiva 2014/24/UE, visto que essa hipótese nem é mencionada na lei de 2021. Na UE, como visto na seção 4.3.5, podem ser aceitos rótulos equivalentes aos estipulados em edital, desde que

cumpram com os requisitos encontrados no primeiro (União Europeia, 2012a). A Lei nº 14.133/2021, por outro lado, não evoluiu quanto a esse debate, pois somente estabelece que, em caso de oferecimento de marcas diferentes às incluídas em edital, é imperioso que contenham as mesmas qualidades ambientais, não mencionando expressamente a possibilidade de usos de marcas voltadas à sustentabilidade ambiental ou social.

Por fim, de acordo com o art. 62 da Diretiva, é possível estabelecer a qualidade desejada de licitante por meio de padrões de garantia de qualidade e regulamentações de gestão ambiental, como a série ISO 14.000 ou o Esquema de Gestão e Auditoria Ambiental (EMAS) – o que não ocorre no sistema da lei brasileira de 2021. Com efeito, a norma de compras brasileira não estabeleceu permissão geral e indiscriminada para que a Administração exija certificação por entidades independentes. Dessa forma, pode-se afirmar que a autorização para condicionar a participação em licitações à obtenção de Certificados ISO não foi formalmente instituída.

## 7.6 Critérios de escolha sustentáveis

Conforme o Quadro 5 a seguir, o Brasil e a União Europeia possuem visões diferentes no que tange às formas de escolher o melhor licitante com base em critérios sustentáveis:

Quadro 5 - Critérios de escolhas sustentáveis comparados

Lei nº 14.133/2021	Diretiva 2014/24/UE
<p>Art. 34. O julgamento por menor preço ou maior desconto e, quando couber, por técnica e preço considerará o menor dispêndio para a Administração, atendidos os parâmetros mínimos de qualidade definidos no edital de licitação. § 1º <b>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,</b> poderão ser considerados para a definição do menor dispêndio, sempre que objetivamente mensuráveis, conforme disposto em regulamento.</p> <p>[...]</p> <p>Art. 39. <b>O julgamento por maior retorno econômico, utilizado exclusivamente para a celebração de contrato de eficiência, considerará a maior economia para a Administração,</b> e a remuneração deverá ser fixada em percentual que incidirá de forma proporcional à economia efetivamente obtida na execução do contrato.</p> <p>[...]</p>	<p>Artigo 67º Critérios de adjudicação [...] 2. A proposta economicamente mais vantajosa do ponto de vista da autoridade adjudicante deve ser identificada com base no preço ou custo, utilizando uma abordagem de custo-eficácia, como <b>os custos do ciclo de vida</b> em conformidade com o artigo 68º, e pode incluir a <b>melhor relação qualidade/preço</b>, que deve ser avaliada com base em critérios que incluam <b>aspectos qualitativos, ambientais e/ou sociais ligados ao objeto do contrato público em causa</b>. Estes critérios podem compreender, por exemplo: [...]</p> <p>Artigo 68º Cálculo dos custos do ciclo de vida 1. O cálculo dos custos do ciclo de vida abrange partes ou a totalidade dos custos relevantes a seguir indicados ao longo do ciclo de vida de um produto, serviço ou obra: a) <b>Custos suportados pela autoridade adjudicante ou outros utilizadores, nomeadamente: i) custos relacionados com a aquisição, ii) custos de utilização, tais como consumo de energia e de outros recursos, iii) custos</b></p>

<p>Art. 60. Em caso de empate entre duas ou mais propostas, serão utilizados os seguintes critérios de desempate, nesta ordem: [...] III - <b>desenvolvimento pelo licitante de ações de equidade entre homens e mulheres no ambiente de trabalho, conforme regulamento</b>; [...]§ 1º Em igualdade de condições, se não houver desempate, será assegurada preferência, sucessivamente, aos bens e serviços produzidos ou prestados por: [...] IV - empresas que comprovem a prática de mitigação, nos termos da Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009.</p>	<p><b>de manutenção, iv) custos de fim de vida, tais como custos de recolha e reciclagem. b) Custos imputados a externalidades ambientais ligadas ao produto, serviço ou obra durante o seu ciclo de vida, desde que seja possível determinar e confirmar o seu valor monetário; estes custos podem incluir o custo das emissões de gases com efeito de estufa e de outras emissões poluentes, assim como outros custos de atenuação das alterações climáticas.</b></p>
--	---

Fonte: Brasil, 2021; União Europeia, 2014. Grifos acrescentados.

A lei brasileira estabelece três critérios de escolha que atribuem à consideração do desenvolvimento sustentável – entre os quais o de desempate. Sobre este último, como visto, a Administração Pública pode desempatar um certame em caso de ações tomadas pelo licitante para promover a equidade entre homens e mulheres no ambiente de trabalho, bem como em caso de o interessado mitigar os efeitos estufa, nos termos da Política Nacional sobre Mudança do Clima (Brasil, 2021).

Os outros dois critérios de escolha estão efetivamente ligados aos critérios de julgamento na licitação. Primeiramente, o do menor preço (artigo 34), como está vinculado à necessidade de observância do ciclo de vida do objeto, é obrigado mensurar objetivamente os valores desses custos indiretos (Brasil, 2021). Como visto, o parágrafo que estabelece a vinculação do ciclo de vida no menor preço ainda não foi regulamentado, o que dificulta a aplicação dessa vertente sustentável de contratação. Além disso, houve a criação do critério do maior retorno econômico (artigo 39), que busca trazer a redução de despesas do Poder Público, principalmente em relação ao gasto de manutenção de imóveis da Administração, por meio de introdução de inovações e reformas economicamente sustentáveis, fazendo com que a remuneração da empresa contratada seja mediante parcela da economia obtida pelos serviços prestados (Brasil, 2021).

No âmbito da União Europeia, por outro lado, há a disposição do Critério da Proposta Economicamente Mais Vantajosa (MEAT)<sup>205</sup> e o cálculo dos custos do ciclo de vida do objeto. Em primeiro lugar, o MEAT está relacionado à possibilidade de utilização de outros parâmetros além do menor preço, que incluem aspectos qualitativos – tanto ambientais quanto sociais –

<sup>205</sup> *Most Economically Advantageous Tender.*

para se determinar o vencedor em certame licitatório (União Europeia, 2014). Como já visto, esse critério é avaliado pela perspectiva do *Best Value for Money*, pelo qual se busca maximização da qualidade do objeto desejado, fazendo com que a proposta seja julgada por aspectos multidimensionais, sendo o preço é apenas um deles (Oliveira, 2022c, p. 431).

Nesse sentido, no uso desse critério, haverá ponderação relativa entre o preço de cada proposta e os critérios sociais e / ou ambientais estipulados no edital. Dessa forma, o critério da proposta economicamente mais vantajosa trabalha com a média ponderada entre o menor valor da proposta e os critérios sustentáveis, dando importância equânime, quanto aos critérios de adjudicação, entre o menor valor e a sustentabilidade (União Europeia, 2014).

Ao longo deste trabalho, esse critério foi essencial para alavancar o debate do desenvolvimento sustentável no âmbito das compras públicas da União Europeia, e foi objeto de análise de todos os principais julgados da Corte Europeia que fomentaram o uso desse instrumento (União Europeia, 1988; União Europeia, 2000; União Europeia, 2002; União Europeia, 2003; União Europeia, 2012a). Isso se dá pelo fato de que, em sua própria concepção, o MEAT vincula a necessidade de observância de critérios sustentáveis com o menor preço – ponto fulcral das compras públicas sustentáveis.

No Brasil, atualmente, a legislação em vigor não estabelece critério que se baseie diretamente na relação entre qualidade e preço. No cenário nacional, o que mais se aproxima da definição de *Best Value for Money* é o critério de “técnica e preço,” incorporado no artigo 33, em conjunto com o artigo 36 da Nova Lei (Oliveira, 2022c, p. 433; Brasil, 2021).<sup>206</sup>

Apesar de a “técnica e preço” ser multidimensional, por se considerar outros valores além do dispêndio econômico, não pode ser considerada medida da melhor relação qualidade e preço, porque os critérios técnicos considerados tendem a se concentrar mais nas qualificações e nas capacidades dos licitantes do que nos benefícios proporcionados na execução do contrato (Oliveira, 2022c, p. 433). Desse modo, apesar de ser extremamente importante no contexto das compras públicas sustentáveis europeias, o Critério da Proposta Economicamente Mais Vantajosa não tem comparativo no sistema brasileiro de compras públicas.

Por fim, quanto ao ciclo do objeto encontrado na Diretiva 2014/24/UE, seu sentido extrapola o encontrado no Brasil. Enquanto no Brasil o ciclo de vida é entendido como “custos indiretos, relacionados com as despesas de manutenção, utilização, reposição, depreciação e impacto ambiental do objeto licitado, entre outros fatores” (Brasil, 2021), a União Europeia

---

<sup>206</sup> Art. 36. O julgamento por técnica e preço considerará a maior pontuação obtida a partir da ponderação, segundo fatores objetivos previstos no edital, das notas atribuídas aos aspectos de técnica e de preço da proposta. (Brasil, 2021)

admite a inclusão de “emissões de gases com efeito de estufa e de outras emissões poluentes, assim como outros custos de atenuação das alterações climáticas” (União Europeia, 2014). Tal inclusão de fatores, especificamente vinculadas ao aquecimento global, se mostra mais acertada quanto à concepção internacional que se quer dar ao tema do ciclo de vida do objeto, vinculando outros fatores, além do desgaste do objeto licitado ao longo do tempo. Nesse sentido, a definição encontrada na norma europeia deveria ser objeto de internalização no momento da regulamentação do artigo 34, §1º da Nova Lei de Licitações.

### 7.7 Execução dos contratos

Tanto a Lei nº 14.133/2021 como a Diretiva 2014/24/UE abordam a execução de contratos sob a perspectiva de critérios sustentáveis, mas existem algumas diferenças entre eles. Veja-se o seguinte quadro comparativo:

Quadro 6 - Execução dos contratos comparado

Lei nº 14.133/2021	Diretiva 2014/24/UE
Art. 144. Na contratação de obras, fornecimentos e serviços, inclusive de engenharia, poderá ser estabelecida remuneração variável vinculada ao desempenho do contratado, com base em metas, padrões de qualidade, <b>critérios de sustentabilidade ambiental</b> e prazos de entrega definidos no edital de licitação e no contrato.	Artigo 70º Condições de execução dos contratos As autoridades adjudicantes podem fixar condições especiais de execução de um contrato desde que as mesmas estejam relacionadas com o objeto do contrato, na acepção do artigo 67º, nº 3, e sejam indicadas no anúncio de concurso [edital] ou nos documentos do concurso [licitação]. <b>Essas condições podem incluir considerações de natureza económica, em matéria de inovação, de natureza ambiental, de ordem social ou de emprego.</b>

Fonte: Brasil, 2021; União Europeia, 2014. Grifos acrescidos.

A Lei nº 14.133/2021 permite que a remuneração variável, vinculada ao desempenho do contratado, seja estabelecida com base em metas tais quais as relacionadas a critérios de sustentabilidade ambiental. A Diretiva 2014/24/UE, por outro lado, menciona considerações de natureza econômica, inovação, natureza ambiental, ordem social e emprego como possíveis condições especiais de execução.

Desse modo, enquanto a lei brasileira é clara quanto à estipulação de benefício patrimonial diferenciado em caso de cumprimento de metas ambientais, a diretiva europeia não estabelece nenhum tipo de acréscimo patrimonial por parte do contratado em caso de cumprimento de condições sustentáveis. Em outras palavras, enquanto a Lei nº 14.133/2021

estabelece a possibilidade de cumprimento de metas voltadas ao meio ambiente, a Diretiva 2014/24/UE estabelece que tal desempenho é obrigatório. Por fim, vale mencionar que a norma comunitária estabelece que a execução do contrato pode incluir outras facetas da sustentabilidade, como a social (“ordem social ou de emprego”), não focando somente no viés ambiental.

## 7.8 Regime especial de contratação

Por fim, por mais que sejam instrumentos diferentes, vale mencionar as hipóteses sustentáveis que a Lei nº 14.133/2021 e a Diretiva 2014/24/UE estabelecem para não aplicar o regime geral de contratação. A lei brasileira inclui a possibilidade de contratações sem o devido procedimento licitatório, seja em decorrência da falta de concorrência, seja por razões relacionadas à manutenção de determinados interesses públicos. A diretiva europeia, por outro lado, estabelece procedimento licitatório mais simplificado, em decorrência da prestação de determinados tipos de serviços. Segue o quadro comparativo:

Quadro 7 - Regime especial de contratação comparado

Lei nº 14.133/2021	Diretiva 2014/24/UE
<p>Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de: [...] III - contratação dos seguintes serviços técnicos especializados [...]:g) <b>restauração de obras de arte e de bens de valor histórico;</b> [...]</p> <p>Art. 75. É dispensável a licitação: [...]IV - <b>para contratação que tenha por objeto: [...] j) coleta, processamento e comercialização de resíduos sólidos urbanos recicláveis ou reutilizáveis</b>, em áreas com sistema de coleta seletiva de lixo, realizados por associações ou cooperativas formadas exclusivamente de pessoas físicas de baixa renda reconhecidas pelo poder público como catadores de materiais recicláveis, com o uso de equipamentos compatíveis com as normas técnicas, ambientais e de saúde pública; [...] <b>k) aquisição ou restauração de obras de arte e objetos históricos</b>, de autenticidade certificada, desde que inerente às finalidades do órgão ou com elas compatível; [...] <b>XII - para contratação em que houver transferência de tecnologia de produtos estratégicos para o Sistema Único de Saúde (SUS)</b>, [...] ; <b>XIV - para contratação de associação de pessoas com deficiência</b>, [...]; <b>XVI - para aquisição</b>, por pessoa jurídica de direito público interno, <b>de insumos estratégicos para a saúde</b> produzidos por fundação que, regimental ou estatutariamente, tenha</p>	<p>Artigo 74º Adjudicação de contratos para serviços sociais e outros serviços específicos. Os contratos públicos para serviços sociais e outros serviços específicos enumerados no Anexo XIV são adjudicados em conformidade com o presente capítulo quando o valor dos contratos for igual ou superior ao limiar indicado no artigo 4.o, alínea d). [...]</p> <p><b>ANEXO XIV SERVIÇOS A QUE SE REFERE O ARTIGO 74.</b></p> <p>Descrição: Saúde, serviços sociais e serviços conexos, como serviços hospitalares cirúrgicos e médicos, serviços de patologia, serviços dentários, serviços de auxílio domiciliar; Serviços administrativos sociais, educacionais, de saúde e culturais, como serviços de tutoria e organização de exposições, feiras e seminários; Serviços obrigatórios de segurança social, como benefícios por doença, maternidade ou desemprego e subsídios familiares ou para crianças; Serviços de benefícios; Outros serviços comunitários, sociais e pessoais, incluindo serviços prestados por sindicatos, organizações políticas, associações juvenis e outros serviços de organizações associativas; serviços religiosos; Serviços de hotelaria e restauração; Serviços jurídicos; Outros serviços administrativos e serviços de administrações públicas; Prestação de serviços à comunidade; Serviços</p>

<p>por finalidade apoiar órgão da Administração Pública [...]; <b>XVII</b> - para contratação de entidades privadas sem fins lucrativos para a <b>implementação de cisternas ou outras tecnologias sociais de acesso à água para consumo humano e produção de alimentos, a fim de beneficiar as famílias rurais de baixa renda atingidas pela seca ou pela falta regular de água</b>; e <b>XVIII</b> - para contratação de entidades privadas sem fins lucrativos, para a implementação do <b>Programa Cozinha Solidária, que tem como finalidade fornecer alimentação gratuita preferencialmente à população em situação de vulnerabilidade e risco social, incluída a população em situação de rua</b>, com vistas à promoção de políticas de segurança alimentar e nutricional e de assistência social e à efetivação de direitos sociais, dignidade humana, resgate social e melhoria da qualidade de vida.</p>	<p>relacionados a prisões, segurança pública e serviços de resgate; Serviços de investigação e segurança; Serviços internacionais; Serviços postais; Serviços diversos.</p>
---	---

Fonte: Brasil, 2021; União Europeia, 2014. Grifos acrescentados.

Desse modo, nota-se que, enquanto o Brasil inclui hipóteses sustentáveis (relacionadas ao patrimônio histórico, reciclagem por cooperativas formadas exclusivamente de pessoas físicas de baixa renda, saúde, inclusão de pessoas com deficiência e alimentação), a União Europeia descreve inúmeros tipos de serviços públicos relacionados à prestação nacional, com o objetivo de não burocratizar tais prestações no âmbito interno de cada membro do bloco. A abordagem é, portanto, distinta.

## 7.9 Síntese comparativa

Após a comparação entre a Lei brasileira nº 14.133/2021 e a Diretiva Europeia 2014/24/UE, verificou-se que a regulamentação e o cenário de uso das compras públicas sustentáveis são distintos.

Primeiramente, em relação ao ambiente institucional, verifica-se que a UE tem a cultura sobre uso de tal instrumento mais presente, principalmente no que tange aos preceitos sustentáveis encontrados nos tratados fundantes do bloco e aos entendimentos jurisprudenciais do TJUE, focados no Critério da Proposta Economicamente Mais Vantajosa. Como visto, somente esse critério sustentável corresponde a mais de 40% de todas as compras públicas feitas pelo bloco nos anos de 2017 e 2020 (Sapir; Schraepen; Tagliapietra, 2022). O Brasil, por outro lado, apesar de ter arcabouço de normas constitucionais enfáticas em relação à importância da sustentabilidade, pouco evoluiu na aplicação dessa legislação, que foi utilizada em menos de 1% das compras da União entre 2017 (Brasil, 2017c, p. 20-21) e 2020 (Brito, 2020, p. 91-92).

Além disso, a competição encontrada no bloco é muito mais intensa quando comparada à própria economia brasileira, pelo simples fato de o bloco englobar 27 países. Desse modo, as eventuais diminuições da quantidade de interessados, por conta das especificações e critérios voltados à sustentabilidade, são potencialmente menores em virtude do volume de empresas aptas a competir nos certames unificados da Diretiva 2014/24/UE.

Especificamente em relação às normas, ambos os sistemas consideram questões voltadas às diversas facetas da sustentabilidade nas compras públicas, principalmente relacionadas às sustentabilidades ambiental e social. Desse modo, pode-se asseverar que ambas as normas contribuíram, de certa maneira, para a concretização do objetivo 12 da Agenda 2030 da ONU, qual seja, assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis. Além disso, vale mencionar que ambos os sistemas possuem guias que, apesar de não obrigatórios, são capazes de orientar as Administrações Públicas locais na prática das compras públicas sustentáveis: o Guia Nacional de Contratações Sustentáveis, elaborado pela Advocacia Geral da União (AGU), no caso do Brasil, e os guias comunitários europeus *Buying green!* e *Buying social*, organizados pela Comissão Europeia.

Destaca-se ainda que a Lei de 2021 conta com maior descrição de quesitos sustentáveis quanto à preparação do certame, em comparação à diretiva europeia. Isso ocorre porque a Nova Lei brasileira foi elaborada com o propósito específico de aperfeiçoar o planejamento dos contratos administrativos, introduzindo novos conceitos e mecanismos para capacitar o gestor público na elaboração de processos de compras mais eficientes e alinhados com o interesse público.

A norma europeia, por outro lado, possui sistema de critérios de escolha sustentáveis mais sofisticado em relação ao sistema brasileiro, seja em decorrência de sua visão mais abrangente de ciclo de vida do objeto, e, principalmente, por causa da existência do Critério da Proposta Economicamente Mais Vantajosa. Esse critério, como visto, consegue conciliar a preocupação com as contas públicas e com o desenvolvimento sustentável por meio do uso da média ponderada entre o menor valor da proposta e os critérios sustentáveis, dando importância equânime, quanto aos critérios de adjudicação, entre o menor valor e a sustentabilidade.

Assim, ressalta-se sua relevância para o avanço da pauta sustentável no âmbito das compras públicas europeias. Este trabalho advoga, pois, pelo estudo de sua importação no sistema brasileiro, a ponto de criar critério “sustentabilidade e preço”, aos moldes do procedimento encontrado no critério “técnica e preço”. Este estudo, todavia, deve sopesar o impacto na concorrência nas compras brasileiras, pois o encontrado na UE está imerso em sistema econômico muito mais competitivo em relação ao encontrado no Brasil. Ademais, vale

ressaltar que a definição encontrada no sistema europeu relacionada ao ciclo de vida do objeto e o tratamento dado às marcas sustentáveis também devem ser observados com cuidado, para sua possível assimilação no sistema jurídico brasileiro.

Com base nessa reflexão, ressalta-se que não se está afirmando que as compras públicas sustentáveis não são eficazes no contexto brasileiro, mas, sim, que sua efetiva implementação no Poder Público requer mais detalhamento legislativo. Além disso, é crucial que haja ambiente juridicamente sólido e seguro, com gestores públicos adequadamente treinados e capacitados para a aplicação desse instituto. Assim, sugere-se estudos mais pormenorizados para a possível adoção do Critério da Proposta Economicamente Mais Vantajosa no sistema brasileiro como medida para aprimorar a aplicação das compras públicas sustentáveis no país.

É com base nesta síntese comparativa que este estudo aponta que a norma europeia pode contribuir com o avanço da pauta sustentável no âmbito das compras públicas brasileiras.

## 8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

À luz do verificado ao longo deste trabalho, a pauta do desenvolvimento sustentável apresentou enorme avanço ao longo do Século 20, principalmente em decorrência da urgência da pauta climática para todo o planeta. A concepção de sustentabilidade apresentou mudanças ao longo do tempo, conforme se pôde ver nos encontros e documentos internacionais desde a Conferência de Estocolmo, em 1972, o Relatório de Brundtland, em 1987, a ECO-92, e os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, publicados no ano de 2015 pela Agenda 2030.

Conforme se viu no Capítulo 2, a Agenda 2030 se propôs a criar plano abrangente de escala global composto por dezessete objetivos de desenvolvimento sustentável, com a finalidade de eliminar a pobreza e fomentar a qualidade de vida para todos, levando em consideração os limites ambientais do nosso planeta e o bem-estar das futuras gerações. Desses objetivos destaca-se o de número 12, estabelecer padrões sustentáveis de produção e consumo, e ressalta-se a importância da meta 12.7, de promover compras públicas sustentáveis em conformidade com as prioridades nacionais. Esses pontos trazem à luz o entendimento de que essas compras não podem ser negligenciadas no âmbito global das discussões sobre o tema e, por isso, devem ser reconhecidas como instrumentos essenciais para o avanço das questões que envolvem a sustentabilidade.

Sendo assim, as contratações públicas devem ser direcionadas para a consecução de metas sociais e ambientais, atuando como ferramenta fundamental na implementação de políticas públicas voltadas para abordar os desafios mencionados pela Agenda 2030 e demais conferências internacionais. Isso significa que as compras públicas vão além de simplesmente adquirir bens ou serviços nas condições mais econômicas para o Estado. Elas desempenham papel significativo na esfera econômica e social e influenciam comportamentos específicos.

Nesse sentido, este estudo demonstrou que as compras públicas têm impacto direto na macroeconomia, visto que promovem atividades consideradas sustentáveis para a sociedade e desempenham papel crucial como instrumento de política pública. É importante destacar o papel do Estado como consumidor e regulador, haja vista que estimula a criação de mercados e contribui para a geração de empregos e renda, dependendo do tipo de serviço ou produto envolvido nas contratações. Assim, o Poder Público tem a prerrogativa de moldar, por meio do processo de contratação, práticas sustentáveis, como a preservação do meio ambiente, o desenvolvimento nacional e a redução das desigualdades sociais.

Destaca-se, nesse contexto, o referencial teórico pertinente à visão de sustentabilidade,

descrita por Freitas (2019), que coloca o desenvolvimento sustentável como princípio que determina promover o desenvolvimento social, econômico, ambiental, ético e jurídico-político, no intuito de assegurar as condições favoráveis para o bem-estar das gerações futuras e presentes. Nessa perspectiva, portanto, por meio das compras sustentáveis, que se fundamenta o papel que Administração pública desempenha na promoção de atividades consideradas benéficas para toda a sociedade.

Assim, este estudo teve como objetivo analisar o instrumento de compras públicas sustentáveis na Lei brasileira nº 14.133/2021 e na Diretiva Europeia 2014/24/UE, com a finalidade de avaliar como o país e o bloco atuam na concretização normativa desses instrumentos de contratação, visando superar as dificuldades de aplicação da lei brasileira.

Ressalta-se que a identificação dessas experiências foi possível por meio da abordagem macrocomparativa e microcomparativa. A primeira focou em estudar o aparato institucional no âmbito das compras públicas – jurisprudencial e normativo do Brasil e da União Europeia. A segunda, por outro lado, buscou analisar os próprios instrumentos das compras públicas sustentáveis de acordo com as respectivas normas, sua inserção e aplicação na UE e no Brasil.

Em relação à macrocomparação, verificou-se que a história da formação da União Europeia está profundamente ligada à preocupação com a preservação e promoção de um conjunto de princípios relacionados ao desenvolvimento sustentável. Portanto, a legislação relacionada ao tema na UE é mais abrangente e sua influência é mais marcante no contexto legal europeu do que em outras partes do mundo. Assim, coube ao Tribunal de Justiça da União Europeia estabelecer as bases institucionais para introduzir o aspecto sustentável das compras públicas, o que influenciou as futuras regulamentações relacionadas ao tema, incluindo a Diretiva 2014/24/UE. No Brasil, por outro lado, foram examinadas a constitucionalidade e a legalidade das normas que disciplinam a sustentabilidade e as compras públicas vinculadas à temática. Nesse contexto, o estudo buscou analisar a doutrina especializada sobre a função social das compras públicas e seus impactos no desenvolvimento nacional sustentável.

Assim, concluiu-se que a cultura institucional europeia é muito mais propensa à sustentabilidade do que a realidade que se apresenta no sistema normativo brasileiro, o que culmina em um aparato jurídico mais denso, conforme se pode observar na Diretiva 2014/24/UE. Em comparação, o sistema brasileiro, apesar de ter criado bases constitucionais contundentes em relação à promoção da sustentabilidade, pouco procedimentalizou essas formas de aplicação das compras públicas sustentáveis e pouco utilizou desses avanços no âmbito federal.

Desse modo, coube à Lei nº 14.133/2021 criar e aprofundar mecanismos para promover essas questões postas, dos quais pode-se citar: (a) o ciclo de vida do objeto; (b) contratações sustentáveis de obras públicas e serviços de engenharia (c) compras compartilhadas sustentáveis; (d) impedimentos de contratar por justificativas sustentáveis; (e) exigências editalícias sustentáveis; (f) critério do menor preço sustentável; (g) critério do maior retorno econômico; (h) critérios sustentáveis de desempate; (i) habilitação sustentável; (j) contratações diretas sustentável; (k) desempenho contratual sustentável; (l) análise de nulidade contratual com viés sustentável; e (m) fomento econômico a microempresas e empresas de pequeno porte. É incontestável, nesse sentido, que a Nova Lei de Licitações recrudescer a discussão sobre a temática da sustentabilidade no âmbito das compras públicas.

Contudo, algumas dificuldades de aplicação da Nova Lei no âmbito das compras públicas sustentáveis foram observadas, sobretudo a falta de capital humano suficiente para conduzir seus complexos mecanismos; a falta de regulamentação de normas sustentáveis, bem como poucas disposições nacionais sobre o tema, gerando dificuldades para se concretizar as diversas facetas da sustentabilidade. Por fim, o aumento do preço e diminuição da concorrência, decorrentes do uso das compras públicas sustentáveis, tornam imprescindível a criação de plano gradual para a implementação dessas especificações, de modo que os atores do mercado se ajustem às novas exigências, sem afetar significativamente os valores e a quantidade de propostas nos certames.

Posteriormente, a partir da análise microcomparativa entre a Lei nº 14.133/2021 e a Diretiva Europeia, observou-se que ambos os sistemas consideram uma variedade de questões relacionadas à sustentabilidade nas compras públicas, especialmente nas áreas ambiental e social. Pode-se afirmar que ambas as normas criaram mecanismos procedimentais capazes de efetivar a meta 12.7 da Agenda 2030, que estabelece a necessidade de promover práticas de compras públicas sustentáveis, de acordo com as políticas e prioridades nacionais. Além disso, ambos os sistemas estabelecem guias que, embora não sejam obrigatórios, fornecem instrumentos às administrações locais a praticar tais formas de contratação. Isso inclui o Guia Nacional de Contratações Sustentáveis, elaborado pela Advocacia Geral da União, e os guias da Comissão Europeia, *Buying green!* e *Buying social*.

Assim, demonstrou-se que a lei brasileira de 2021 é mais detalhada em relação aos critérios de sustentabilidade na preparação de licitações, em comparação com a Diretiva Europeia. Isso ocorre porque a nova lei brasileira foi criada com o propósito específico de melhorar o planejamento das contratações públicas, introduzindo novos conceitos e princípios para capacitar os gestores públicos na elaboração de processos de licitação mais eficazes e

alinhados com o interesse público. Por outro lado, a norma europeia possui sistema de critérios de escolha sustentável mais sofisticado do que o sistema brasileiro, em parte por conta da sua visão abrangente do ciclo de vida do objeto e da existência do critério da proposta economicamente mais vantajosa. Esse critério tem o intuito de equilibrar as preocupações com as finanças públicas e o desenvolvimento sustentável, ao usar a média ponderada entre o valor mais baixo da proposta e os critérios sustentáveis na adjudicação.

No que diz respeito a esse critério, enfatiza-se a sua importância para o avanço da sustentabilidade nas compras europeias e sugere-se o estudo de sua adoção no sistema brasileiro, criando o critério “sustentabilidade e preço”, semelhante ao procedimento encontrado no critério “técnica e preço”. No entanto, esse estudo deverá considerar o impacto na concorrência nas compras brasileiras, haja vista o sistema econômico da UE ser mais competitivo em comparação com o do Brasil.

Desse modo, sugere-se análise mais detalhada da possível adoção desse critério europeu da “Proposta Economicamente Mais Vantajosa” no sistema brasileiro, como medida para melhorar o método de escolha nas das compras públicas sustentáveis no país. Tal estudo deve abranger a análise do impacto concorrencial no mercado de compras públicas, visto que há ligação entre a promoção do desenvolvimento sustentável nas compras públicas e a diminuição de interessados qualificáveis aos certames. Além disso, é importante observar cuidadosamente a definição do ciclo de vida do objeto no sistema europeu e o tratamento de marcas sustentáveis encontrados no bloco, com vistas a sua possível incorporação ao sistema brasileiro.

Assim, sugere-se a introdução de uma Política Nacional das Compras Sustentáveis, com o intuito de nacionalizar a importância do tema para que se possa evitar disparidades nos regulamentos das diversas entidades federativas, diminuindo a insegurança jurídica.

Com base nessas reflexões, é essencial destacar que não se está questionando a eficácia das compras públicas sustentáveis no contexto brasileiro, mas, sim, enfatizando a necessidade de aprofundamento legislativo para sua implementação efetiva no âmbito da Administração pública. Além disso, é fundamental que exista ambiente juridicamente sólido e seguro, com gestores públicos devidamente treinados e capacitados para aplicar esse instrumento.

A conclusão deste trabalho é clara: a compra pública sustentável, mesmo que complexa e, eventualmente, mais cara, deve ser considerada como uma das maneiras de se prevenir o agravamento da crescente crise climática do nosso planeta. É, portanto, indispensável na estratégia das aquisições públicas.

## REFERÊNCIAS

- AMORIM, Victor. **Novo marco regulatório das contratações públicas**: Lei Federal nº 14.133/2021. [e-Book]. Goiânia: IGD, 2021.
- ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Curso de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2012.
- ARAÚJO, Thermutis de Melo e. Compras Públicas Sustentáveis. *In*: DE PAULA, Gil César Costa; TAVARES NETO, José Querino; DOS SANTOS, Nivaldo. **Direito & Políticas Públicas – Aproximações e debates**. Goiânia: Editora Puc Goiás, 2016. p. 391-427.
- ARENAS, Natália da Silveira. Os desafios para a implementação das licitações sustentáveis. **Revista de Direito Ambiental**, v. 82/2016, n. DTR\2016\20505, p. 121-136, abr.-jun. 2016.
- ARROWSMITH, Sue.; KUNZLIK, Peter. **Social and environmental policies in EC procurement law - New Directives and New Directions**. Nova York: Cambridge University Press, 2009.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **O conteúdo jurídico do princípio da igualdade**. São Paulo: Malheiros, 2011.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 33ª. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.
- BAPTISTA, V. F. As políticas públicas de coleta seletiva no município do Rio de Janeiro: onde e como estão as cooperativas de catadores de materiais recicláveis? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, RJ, v. 49, n. 1, p. 141 a 164, 2015. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/42971>. Acesso em: 3 ago. 2023.
- BARRAL, Daniel. Comentários ao art. 144. *In*: FORTINI, Cristiana; OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de; CAMARÃO, Tatiana (coord.). **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. Volume 2. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 438-440.
- BLIACHERIS, Marcos. O TCU não acabou com as licitações sustentáveis. **Jusbrasil**. 2020. Disponível em: <https://bliacheris.jusbrasil.com.br/artigos/745595382/o-tcu-nao-acabou-com-as-licitacoes-sustentaveis>. Acesso em: 2 set. 2023.
- BONATTO, Hamilton. Comentários ao art. 45. *In*: FORTINI, Cristiana; OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de; CAMARÃO, Tatiana (coord.). **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. Volume 1. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 467-475.
- BOVIS, Christopher. **EU Public Procurement Law**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2007.
- BOVIS, Christopher. **Public Procurement in the European Union**. Nova York: Palgrave Macmillian, 2005.

BRASIL, Bárbara Dayana. A contratação pública como mecanismo de fomento para o desenvolvimento sustentável. *In*: SCHIER, Adriana da Costa Ricardo; BITENCOURT, Carolina Müller. **Direito administrativo, políticas públicas e estado sustentável**. Curitiba, Íthala, 2020. p. 75-96.

BRASIL. Advocacia Geral da União (AGU). Consultoria-Geral da União. **Guia Nacional de Contratações Sustentáveis. 6ª ed.** Barth, Maria Leticia B.G; Bliacheris, Marcos W.; Brandão, Gabriel da S.; Cabral, Flávio. G.; Clare, Celso V.; Fernandes V. S.; Paz e Silva Filho, Pereira, Rodrigo M.; Santos, Murillo Giordan; Villac, Teresa. Brasília: AGU, setembro 2023.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil, 1988**. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm). Acesso em: 6 jun. 2023.

BRASIL. Congresso Nacional. **Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942**. Poder Executivo, Rio de Janeiro. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del4657compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm). Acesso em: 6 jun. 2023.

BRASIL. Decreto nº 7.746, de 05 de junho de 2012. Regulamenta o art. 3º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Presidência da República. **Diário Oficial da União**, Brasília. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/decreto/d7746.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7746.htm). Acesso em: 7 jun. 2023.

BRASIL. Decreto nº 9.450, de 24 de julho de 2018. Institui a Política Nacional de Trabalho no âmbito do Sistema Prisional. **Diário Oficial da União**. Poder Executivo, Brasília, 2018. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/decreto/d9450.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9450.htm). Acesso em: 5 jun. 2023.

BRASIL. Decreto nº 11.430, de 8 de março de 2023. Dispõe sobre a Estratégia Nacional de Combate à Desinformação e à Manipulação de Informações Online e outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 9 mar. 2023. Seção 1, p. 1-4. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2023-2026/2023/Decreto/D11430.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Decreto/D11430.htm). Acesso em: 7 jun. 2023.

BRASIL. Decreto nº 11.890, de 22 de janeiro 2024. **Diário Oficial da União**. Poder Executivo, Brasília, 2018. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2023-2026/2024/Decreto/D11890.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2024/Decreto/D11890.htm). Acesso em: 4 fev. 2024

BRASIL. Exposição de Motivos Interministerial nº 104/MP/MF/MEC/MCT, de 18 de junho de 2010, da Medida Provisória nº 495, de 17 de junho de 2010. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 19 jun. 2010. Seção 1, p. 1-2. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/exm/emi-104-mp-mf-mec-mct-mpv495-10.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/exm/emi-104-mp-mf-mec-mct-mpv495-10.htm). Acesso em: 10 jun. 2023.

BRASIL. Instrução Normativa nº 10, de 12 de novembro de 2012. Dispõe sobre a publicidade dos atos e contratos da Administração Pública. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 13 nov. 2012. Seção 1, p. 1-3. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/acao-a-informacao/168nstrucao168/168nstrucao168-normativas/168nstrucao-normativa-no-10-de-12-de-novembro-de-2012>. Acesso em: 10 jun. 2023.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Portaria nº 326, de 23 de julho de 2020. Dispõe sobre a criação do Grupo de Trabalho para a elaboração da Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 24 jul. 2020. Seção 1, p. 120. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-326-de-23-de-julho-de-2020-268439696>. Acesso em: 10 jun. 2023.

BRASIL. Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. Presidência da República. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; altera dispositivos das Leis nºs 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, da Lei nº 10.189, de 14 de fevereiro de 2001, da Lei Complementar nº 63, de 11 de janeiro de 1990; e revoga as Leis nºs 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e 9.841, de 5 de outubro de 1999. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp123.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp123.htm). Acesso em: 10 jun. 2023.

BRASIL. Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Presidência da República. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da Administração pública. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm). Acesso em: 11 jun. 2023.

BRASIL. Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009. Presidência da República. Estabelece a Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/112187.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112187.htm). Acesso em: 11 jun. 2023.

BRASIL. Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 3 ago. 2010. Seção 1, p. 1-10. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm). Acesso em: 12 jun. 2023.

BRASIL. Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011. Institui a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social; cria o Sistema Único de Segurança Pública; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 ago. 2011. Seção 1, p. 1-10. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112462.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112462.htm). Acesso em: 12 jun. 2023.

BRASIL. Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016. Estabelece a Política Nacional de Combate à Desinformação e à Manipulação de Informações Online e outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1º jul. 2016. Seção 1, p. 1-2. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/113303.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113303.htm). Acesso em: 1 jun. 2023.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Dispõe sobre as normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2 abr. 2021. Seção 1, p. 1-59. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/114133.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114133.htm). Acesso em: 20 maio 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1.978/2009**. Plenário. Relator: Ministro Marcos Bemquerer. Sessão de 02/09/2009. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/sagas/SvlVisualizarRelVotoAcRtf?codFiltro=SAGAS-SESSAO-ENCERRADA&seOcultarPagina=S&item0=22447>. Acesso em: 12 jun. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1.752/2011**. Plenário. Relator: André de Carvalho. Sessão de 29/06/2011. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/sagas/SvlVisualizarRelVotoAcRtf?codFiltro=SAGAS-SESSAO-ENCERRADA&seOcultarPagina=S&item0=60683>. Acesso em: 12 jun. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 3.241/2013**. Segunda Câmara. Relator: José Jorge. Sessão de 11/06/2013. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/sisdoc/ObterDocumentoSisdoc?codVersao=editavel&codArqCatalogado=6116421>. Acesso em: 12 jun. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 4.482/2014**. Segunda Câmara. Relator: Raimundo Carreiro. Sessão de 02/09/2014. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/sisdoc/ObterDocumentoSisdoc?codVersao=editavel&codArqCatalogado=7863758>. Acesso em: 12 jun. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1.056/2017**. Plenário. Relator: André de Carvalho. Sessão de 24/05/2017. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/sagas/SvlVisualizarRelVotoAcRtf?codFiltro=SAGAS-SESSAO-ENCERRADA&seOcultarPagina=S&item0=586451>. Acesso em: 12 jun. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2.661/2017**. Plenário. Relator: Aroldo Cedraz. Sessão de 29/11/2017. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/sagas/SvlVisualizarRelVotoAcRtf?codFiltro=SAGAS-SESSAO-ENCERRADA&seOcultarPagina=S&item0=608387>. Acesso em: 12 jun. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1.669/2019**. Plenário. Relator: Raimundo Carreiro. Sessão de 17/07/2019. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/sagas/SvlVisualizarRelVotoAcRtf?codFiltro=SAGAS-SESSAO-ENCERRADA&seOcultarPagina=S&item0=670687>. Acesso em: 12 jun. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Sustentabilidade na Administração Pública Federal**. Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente (SecexAmbiental), 2017. Disponível em: [https://portal.tcu.gov.br/data/files/C1/30/A5/92/299057100EE63057E18818A8/Sustentabilidade\\_administracao\\_publica\\_federal\\_portugues.pdf](https://portal.tcu.gov.br/data/files/C1/30/A5/92/299057100EE63057E18818A8/Sustentabilidade_administracao_publica_federal_portugues.pdf). Acesso em: 1 jul. 2023.

BRASIL. Advocacia-Geral da União (AGU). Consultoria-Geral da União (CGU). **Cartilha Como Inserir Critérios de Sustentabilidade nas Contratações Públicas**. Barth, Maria Leticia B. G (Autora); Contribuições: Brandão, Gabriela; Cabral, Flávio. G.; Carvalho, Flávia G. de; Clare, Celso V.; Fernandes, Viviane V. S.; Passos, Cynthia R. L; Pereira, Rodrigo M.; Villac, Teresa. Brasília: AGU, dezembro 2022.

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

BRUNDTLAND, Gro Harlem. **Our Common Future** – The World Commission on Environment and Development. Nova York: Oxford University, Oxford University Press, 1987. Disponível em: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf>. Acesso em: 5 maio 2023.

BURMANN, Alexandre; DE BRITO, Felipe Pires M. 'Desenvolvimento nacional sustentável' e aspectos ambientais na Lei de Licitações. **Revista Consultor Jurídico**, 15 de abril de 2021. Disponível em: <https://bityli.com/azS9g>. Acesso em: 2 jun. 2023.

CAMARÃO, Tatiana. Comentários ao art. 11. *In*: FORTINI, Cristiana; OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de; CAMARÃO, Tatiana (coord.). **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. Volume 1. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 180-210.

CAMARÃO, Tatiana. Comentários ao art. 18. *In*: FORTINI, Cristiana; OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de; CAMARÃO, Tatiana (Coord.). **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. Volume 1. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 253-293.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. O princípio da sustentabilidade como princípio estruturante do Direito. **Revista de Estudos Politécnicos**, v. VIII, nº 13, 2010. Disponível em: <https://scielo.pt/pdf/tek/n13/n13a02.pdf>. Acesso em: 2 jul. 2023.

CARANTA, Roberto; TRYBUS, Martin. **The Law of Green and Social Procurement in Europe**. Copenhagen: DJØF Publishing. 2010.

CARVALHO, Cláudia de Oliveira Cruz. Da sustentabilidade normativa e fomentadora. *In*: SCHIER, Adriana da Costa Ricardo; BITENCOURT, Carolina Müller. **Direito administrativo, políticas públicas e estado sustentável**. Curitiba: Íthala, 2020. p. 205-223.

CARVALHO, Guilherme; SAMPAIO, Raí. **Objetivos do processo licitatório: alguns paradoxos**. **Consultor Jurídico**, 24 jun. 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-jun-24/objetivos-processo-licitatorio-alguns-paradoxos>. Acesso em: 3 jun. 2023.

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

COMISSÃO EUROPEIA. **A Europa em 12 lições**. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2017. Disponível em: [http://publications.europa.eu/resource/ellar/009305e8-2a43-11e7-ab65-01aa75ed71a1.0017.01/DOC\\_1#:~:text=Ao%20reunir%20E%20%80%91se%20em%20Copenhaga,e%20a%20popula%C3%A7%C3%A3o%20da%20Uni%C3%A3o](http://publications.europa.eu/resource/ellar/009305e8-2a43-11e7-ab65-01aa75ed71a1.0017.01/DOC_1#:~:text=Ao%20reunir%20E%20%80%91se%20em%20Copenhaga,e%20a%20popula%C3%A7%C3%A3o%20da%20Uni%C3%A3o). Acesso em: 13 jul. 2023.

COMISSÃO EUROPEIA. **Buying green!** A handbook on green public procurement. 3ª ed. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2016. Disponível em: [https://sustainable-procurement.org/fileadmin/user\\_upload/layout/Documents/Buying-Green-Handbook-3rd-Edition.pdf](https://sustainable-procurement.org/fileadmin/user_upload/layout/Documents/Buying-Green-Handbook-3rd-Edition.pdf). Acesso em: 1 jun. 2023.

COMISSÃO EUROPEIA. **Compra Social** – Guia para ter em conta os aspetos sociais nos concursos públicos. 2ª ed. Bruxelas, 2021. Disponível em:

<https://ec.europa.eu/docsroom/documents/45767/attachments/1/translations/pt/renditions/native>. Acesso em: 1 jun. 2023.

COMISSÃO EUROPEIA. **Contratos públicos para um ambiente melhor**. Bruxelas, 2008. Disponível em: <https://UEr-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52008DC0400>. Acesso em: 1 jun. 2023.

COMISSÃO EUROPEIA. **O ABC do direito da União Europeia**. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2017. Disponível em: <https://publications.europa.eu/fr/publication-detail/-/publication/f8d9b32e-6a03-4137-9e5a-9bbaba7d1d40>. Acesso em: 1 jun. 2023.

COTERA, Alfonso; ORTIZ, Humberto (2009). Comércio Justo. In: CATTANI, A.D. *et al.* (coord.) **Dicionário Internacional da Outra Economia**. Coimbra: Almedina. p. 60-67. Acesso em: <https://financassolidarias.files.wordpress.com/2012/09/dicionario-internacional-da-outra-economia1.pdf>. Acesso em: 11 jun. 2023.

DE OLIVEIRA, Pedro Henrique Chadid. Recebimento do objeto, pagamentos, nulidades dos contratos (art. 140 a150) **A Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021)**: principais inovações e desafios para sua implantação. São Paulo: Editora Dialética, 2023. p. 327-344

DIAS, Maria Tereza Fonseca. Principais inovações da Lei nº 14.133/2021: Aspectos gerais. In: DIAS, Maria Tereza Fonseca (coord.). **A Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021)**: principais inovações e desafios para sua implantação. São Paulo: Editora Dialética, 2023. p. 23-28

DIAS, Maria Tereza Fonseca. Direito Administrativo Comparado: desafios metodológicos. In: DIAS, Maria Tereza Fonseca (coord.). **Direito Administrativo Comparado: desafios metodológicos e questões jurídicas contemporâneas**. Belo Horizonte: Editora Expert, 2022. p. 21-53.

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

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

DRAGOS, Dacian C.; NEAMTU, Bogdana. Sustainable Public Procurement in the EU: Experiences and Prospects. In: LICHERE, Francois; CARANTA, Roberto; TREUMER, Steen (ed.). **Novelties in the 2014 Directive on Public Procurement**. [s.l.]: DJOF Publishing, Dezembro 2014. Disponível na SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2488047>. Acesso em: 2 jul. 2023.

ENAP (Escola Nacional de Administração Pública). Curso de Contratações Públicas Sustentáveis. **Módulo 1 – Meio Ambiente, Sociedade e Sustentabilidade**. Brasília: ENAP, 2021. Disponível em: <https://www.escolavirtual.gov.br/curso/430/>. Acesso em: 9 jun. 2023.

ENAP (Escola Nacional de Administração Pública). Curso de Contratações Públicas Sustentáveis. **Módulo 2 – Princípios das Contratações Públicas Sustentáveis**. Brasília: ENAP, 2021. Disponível em: <https://www.escolavirtual.gov.br/curso/430/> Acesso em: 9 jun. 2023.

ENAP (Escola Nacional de Administração Pública). Curso de Sustentabilidade na Administração Pública. **Módulo 1 – Histórico de encontros e conferências internacionais sobre o meio ambiente**. Brasília: ENAP, 2023. Disponível em: <https://www.escolavirtual.gov.br/curso/254>. Acesso em: 9 jun. 2023.

ENAP –Escola Nacional de Administração Pública). Curso de Sustentabilidade na Administração Pública. **Módulo 3 – O que é A3P, o que é um Plano de Gestão de Logística Sustentável – PGLS, o que é um Plano de Gestão de resíduos sólidos – PGRS?** Brasília: ENAP, 2023. Disponível em: <https://www.escolavirtual.gov.br/curso/254>. Acesso em: 9 jun. 2023.

ENAP (Escola Nacional de Administração Pública). Curso de Sustentabilidade na Administração Pública. **Módulo 4 – O que são Compras Públicas Sustentáveis? Acórdãos TCU Plenário 1056/17 e 3254/21, o que é o IASA?** Brasília: ENAP, 2023. Disponível em: <https://www.escolavirtual.gov.br/curso/254>. Acesso em: 9 jun. 2023.

FAGANELLO, Célia Regina Ferrari.;SANTOS, Álvaro Rafael Almeida. Compras públicas sustentáveis: conceito e fundamentação. **Revista de Direito Ambiental**, v. 20, n. 77, p. 265-311, Jan - Mar 2015. Disponível em: <http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/90169>. Acesso em: 7 jun. 2023.

FAUSTINO, Paula Bordalo. Award criteria in the new EU Directive on public procurement. **Public Procurement Law Review**, p. 124-133, 2014. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/318487750\\_Public\\_procurement\\_award\\_criteria\\_in\\_the\\_EU\\_member\\_states\\_a\\_comparative\\_study\\_of\\_the\\_discretionary\\_powers\\_of\\_contracting\\_authorities](https://www.researchgate.net/publication/318487750_Public_procurement_award_criteria_in_the_EU_member_states_a_comparative_study_of_the_discretionary_powers_of_contracting_authorities). Acesso em: 3 jun. 2023.

FINANCIAL TIMES. **Marina Silva, an unflinching campaigner to save Brazil's rainforest**. 6 de janeiro de 2023. Disponível em: <https://www.ft.com/content/53641c63-f90a-4171-902d-bf07398918d8>. Acesso em: 15 jun. 2023.

FERRAZ, Luciano. Função regulatória da licitação. **Revista de Direito Administrativo & Constitucional**. Belo Horizonte: ano 9, n. 37, jul./set. 2009. p. 133-142.

FERREIRA, Daniel. **A licitação pública no Brasil e sua finalidade legal**: a promoção do desenvolvimento nacional sustentável. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

FORTINI, Cristiana; AVELAR, Mariana Magalhães. Comentários ao art. 147. *In*: FORTINI, Cristiana; OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de; CAMARÃO, Tatiana (coord.). **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. Volume 2. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 445-447

FORTINI, Cristiana; PIRES, Maria Fernanda. **A Diretiva Europeia 2014/24 e as Contratações Públicas no Brasil**. 2019. Disponível em: <https://www.carvalhopereirafortini.adv.br/post/a-diretiva-europeia-2014-24-e-as-contrata%C3%A7%C3%B5es-p%C3%BAblicas-no-brasil>. Acesso em: 4 jun. 2023.

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

FREITAS, Edna Ribeiro de. **Os desafios da implementação das compras públicas sustentáveis no IFNMG – Campus Montes Claros**. Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Andréa Cardoso Ventura. 2017. 164f. Dissertação (Mestrado em Administração de Empresas) – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2017. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/bitstream/ri/24642/1/Disserta%20c3%a7%20a3o%20de%20Mestrado%20-%20Edna%20Ribeiro%20de%20Freitas.pdf>. Acesso em: 3 jun. 2023.

FREITAS, Juarez. Nova Lei de Licitações e o ciclo de vida do objeto. **Revista de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 281, n. 2, p. 91-106, 2022. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/86046>. Acesso em: 3 jun. 2023.

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. 4<sup>a</sup> ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

GARCIA DA COSTA, I.; PEREIRA DE GÓES, W. A Diretiva 2014/24/UE como guia de contratualizações sustentáveis de políticas públicas sociais. **Novos Estudos Jurídicos**, Itajaí (SC), v. 21, n. 2, p. 656–690, 2016. Disponível em: <ht174ncidenciaoemcos.univali.br/index.php/nej/article/view/9099>. Acesso em: 15 jun. 2023. DOI: 10.14210/nej.v21n2. p. 656-690.

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

GUIMARÃES, Patrícia Borba Vilar. **Contribuições teóricas para o direito e desenvolvimento: texto para Discussão**, No. 1824, Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2013.

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

IPAM. Amazônia em chamas: o novo e alarmante patamar do desmatamento na Amazônia. **Nova Técnica – IPAM Amazonia**. n. 9, fev. 2022. Disponível em: [https://ipam.org.br/wp-content/uploads/2022/02/Amaz%C3%B4nia-em-Chamas-9-pt\\_vers%C3%A3o-final-2.pdf](https://ipam.org.br/wp-content/uploads/2022/02/Amaz%C3%B4nia-em-Chamas-9-pt_vers%C3%A3o-final-2.pdf). Acesso em: 15 jun. 2023.

IPIRANGA, Ana Silva Rocha; GODOY, Arilda Schmidt; BRUNSTEIN, Janette. Introdução. **RAM. Revista de Administração Mackenzie (Online)**, São Paulo, v. 12, n. 3, jun. 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ram/a/Xv3r9ypsxNsJLtTqtPCBnJP/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 16 jun. 2023.

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

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo** [livro eletrônico]. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

KALIL, Ana Paula Maciel Costa. Política Nacional de Resíduos Sólidos – uma política pública democrática. *In*: DE PAULA, Gil César Costa; TAVARES NETO José Querino; DOS SANTOS, Nivaldo. **Direito & Políticas Públicas** – Aproximações e debates. Goiânia: Editora Puc Goiás, 2016. p. 391-428. p. 429-449.

LEITE, José Rubens Morato. **Direito ambiental contemporâneo**. São Paulo: Editora Manole, 2004.

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

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2018.

MAIELLO, A; BRITO, A; VALLE, T. Implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 52 n. 1, p. 24-51, jan. / fev. 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/tn3MvKggXHXHfgxw7xZD9Xy/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 18 jun. 2023.

MATA DIZ, Jamile Bergamaschine; MOLINA DEL POZO, Carlos Francisco. Meio Ambiente e União Europeia: O Desenvolvimento Sustentável a partir do Enfoque do Direito Comunitário. *In*: MATA DINIZ, Jamile Bergamaschine. **Nova Ordem Ambiental Internacional e Desenvolvimento Sustentável**. Belo Horizonte: Arraes, 2014.

MATA DIZ, Jamile Bergamaschine. Os objetivos do Desenvolvimento Sustentável e sua Incorporação pela União Europeia e pelo Brasil. *In*: MATA DINIZ, Jamile Bergamaschine; GAIO, Daniel (org.) **Desenvolvimento Sustentável na Contemporaneidade**. Belo Horizonte: Arraes, 2019.

MELLO, Célia Cunha. **O fomento da Administração Pública**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

MIKHAILOVA, Irina. Sustentabilidade: evolução dos conceitos. **Revista Economia e Desenvolvimento**, v. 16, 2004.

MOLINA DEL POZO, Carlos. **Manual de Derecho de la Comunidad Europea**. Madrid: Dijusa, 2002.

MÜLLER-WREDE, Malte. “Sustainable Purchasing in the Aftermath of the ECJ’s ‘Max Havelaar’ Judgment.” *In*: **European Procurement & Public Private Partnership Law Review**, vol. 7, no. 2, 2012, p. 110–117. JSTOR. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/26694358> Acesso em: 16 jun. 2023.

NIEBUHR, Joel de Menezes (coord.). **Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 2. ed. Curitiba: Zênite, 2021. 283p. [*e-book*].

NIEBUHR, Joel de Menezes. Crítica à Utilização das Licitações Públicas como Instrumento de Políticas Públicas. **Direito de Estado**, n. 243, 26 ago. 2016. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/joel-de-menezes-niebuhr/critica-a-utilizacao-das-licitacoes-publicas-como-instrumento-de-politicas-publicas>. Acesso em: 5 jun. 2023.

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

OCDE. Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **Going Green: Best Practices for Sustainable Procurement**. França: OCDE, 2015. Disponível em: [https://www.oecd.org/gov/ethics/Going\\_Green\\_Best\\_Practices\\_for\\_Sustainable\\_Procurement.pdf](https://www.oecd.org/gov/ethics/Going_Green_Best_Practices_for_Sustainable_Procurement.pdf). Acesso em: 6 jun. 2023.

ODS BRASIL. Objetivos de desenvolvimento Sustentável. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, 2023. Disponível em: <https://odsbrasil.gov.br/home/agenda>. Acesso em: 1 ago. 2023.

OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de. Comentários ao art. 14. *In*: FORTINI, Cristiana; OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de; CAMARÃO, Tatiana (coord.). **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. Volume 1. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 220-221

OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de. Comentários ao art. 26. *In*: FORTINI, Cristiana; OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de; CAMARÃO, Tatiana (coord.). **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. Volume 1. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 348-352.

OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de. Comentários ao art. 36. *In*: FORTINI, Cristiana; OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de; CAMARÃO, Tatiana (coord.). **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. Volume 1. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 430-448.

OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de. Comentários ao art. 39. *In*: FORTINI, Cristiana; OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de; CAMARÃO, Tatiana (coord.). **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. Volume 1. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 445-447.

OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de. Comentários ao art. 60. *In*: FORTINI, Cristiana; OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de; CAMARÃO, Tatiana (coord.). **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. Volume 1. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 584-585.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Agenda 2030**: Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Nova York: ONU, 2015. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/hotsites/agenda-030/#:~:text=A%20Agenda%202030%20da%20ONU,17%20objetivos%20de%20desenvolvimento%20sustent%C3%A1vel>. Acesso em: 2 jun. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração do Rio de Janeiro sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento**. Nova York: ONU, 1992. Disponível em: [https://cetesb.sp.gov.br/proclima/wp-content/uploads/sites/36/2013/12/declaração\\_rio\\_ma](https://cetesb.sp.gov.br/proclima/wp-content/uploads/sites/36/2013/12/declaração_rio_ma). Acesso em: 4 jun. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração de Estocolmo sobre o ambiente humano**. Estocolmo: ONU, 1972. Acesso em: <https://www.nescon.medicina.ufmg.br/biblioteca/imagem/2167.pdf>. Acesso: 4 jun. 2023.

PAULA, Luiza Valgas de. **O diálogo Competitivo no Brasil**: uma análise interna a partir das experiências da Inglaterra e de Portugal. Orientador: Prof. Dr. Eurico Bitencourt Neto. 2022. 197f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2022. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/46428>. Acesso em: 25 jun. 2023.

PERALES, Carlos de Miguel. **Derecho Español del Medio Ambiente**. Madrid: Ed. Civitas, 2000.

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

PLAZA MARTIN, Carmen. Medio ambiente en la Unión Europea. In: ALVAREZ, Luis Ortega; GARCÍA, Consuelo A. **Tratado de derecho ambiental**. Valencia: Tirant lo Blanch, 2013.

PORTUGAL. Diário da República. **Advogado-Geral (Direito da União Europeia)**. Lisboa, 2023. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/lexionario/termo/advogado-geral-direito-uniao-europeia>. Acesso em: 5 jun. 2023.

PRIESS. Hans-Joachim. The rules of exclusion and self-cleaning under the 2014 Public Procurement Directive. **Public Procurement Law Review**, 2014, p. 112-123.

RAIMUNDO, Miguel Assis. **A formação dos contratos públicos** – uma concorrência ajustada ao interesse público. Lisboa: AAFDL, 2013.

REK, Marcos; MARINI, Marcos Junior. Gestão socioambiental na Administração pública: uma análise de instrumentos legislativos aplicáveis ao âmbito institucional. **Revista do Desenvolvimento Regional**, FACCAT, v. 16, n. 1, p. 141-165, jan/jun, 2019. Disponível em: <https://seer.faccat.br/index.php/coloquio/artic4.3le/view/1204>. Acesso em: 5 set. 2023.

REINO UNIDO. Department of Finance. **Definition of best value for money**. 2024. Disponível em: <https://www.finance-ni.gov.uk/articles/definition-best-value-money#:~:text=Best%20value%20for%20money%20is,to%20meet%20the%20customer's%20Requirements>. Acesso em: 1 ago. 2023.

REUTERS. **Davos 2023 Brazil to reinforce fiscal, democratic and environmental commitments, says Haddad**. 16 de janeiro de 2023. Disponível em: <https://www.reuters.com/world/americas/davos-2023-brazil-reinforce-fiscal-democratic-environmental-commitments-says-2023-01-16/>. Acesso em: 2 ago. 2023.

ROBINSON, William. Legislation in the EU. *In*: KARPEN, Ulrich; XANTHAKI, Helen. **Legislation in Europe: A Country by Country Guide**. Oxford: Hart, 2020. p. 511-539.

ROSSITO, Isabella Karollina. **Contratação pública socialmente sustentável: mecanismos na legislação nacional brasileira**. Orientador: Thiago Marrara de Matos. 2019. 176f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2019. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/107/107131/tde-10092021-133651/pt-br.php>. Acesso em: 23 jul. 2023.

SACHS. Ignacy. **Os caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

SAPIR, André; SCHRAEPEN, Tom; TAGLIAPIETRA, Simone. Green Public Procurement: A Neglected Tool in the European Green Deal Toolbox? **Intereconomics**. V. 57, n. 3, p. 175-178, 2022. Disponível em: <https://www.intereconomics.eu/pdf-download/year/2022/number/3/article/green-public-procurement-a-neglected-tool-in-the-european-green-deal-toolbox.html>. Acesso em: 3 ago. 2023.

SARAI, Leandro. **Contratações Públicas Sustentáveis – crítica da norma pura e caminho da transformação**. Londrina: Thoth, 2021.

SCHEBESTA, Hanna. EU Green Public Procurement Policy: Modernisation Package, Eco- Labelling and Framing Measures. *In*: SCHOENMAKERS, S.; DEVROE, W.; PHILIPSEN, N. (ed.). **State Aid and Public Procurement in the European Union**. SSRN, setembro 2014. [preprint] Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=2856982>. Acesso em: 1 jun. 2023.

SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. Direito Administrativo Social em prol da realização do direito fundamental ao desenvolvimento. SCHIER, Adriana da Costa Ricardo; BITENCOURT, Caroline Müller (org.) **Direito Administrativo, Políticas Públicas e Estado Sustentável**. Curitiba: Íthala, 2020. p. 9-28

SEN, Amartya Kumar. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, Alexandre Janólio Isidoro; LORENZETTO, Andrei Meneses. O Desenvolvimento Sustentável e a redução das desigualdades sociais. *In*: SCHIER, Adriana da Costa Ricardo; BITENCOURT, Carolina Müller. **Direito administrativo, políticas públicas e estado sustentável**. Curitiba, Íthala, 2020. p. 43-56.

SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento e. **Direito Internacional Ambiental**. 2. ed. rev. e atualizada. Rio de Janeiro: Thex Ed., 2002.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 24<sup>a</sup>. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

SILVA, Maria Beatriz Oliveira da; KESSLER, Márcia Samuel. A (in)eficácia das licitações públicas sustentáveis na Administração pública federal brasileira em face aos princípios da isonomia e da economicidade. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, v. 21, p. 153-169, out./dez 2016.

SMITH, Susie. Articles 74 to 76 of the Public Procurement Directive: the new “light” regime for social, health and other services and a new category of reserved contracts for certain social, health and cultural services contracts. **Public Procurement Law Review**, p. 159-168, 2014.

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

TERRA. **Em Davos, Marina Silva reafirma compromisso do Brasil com o meio ambiente**. 16 jan. 2023. Disponível em: <https://bityli.com/qUW5N>. Acesso em: 18 abr. 2023.

TORRES, Ronny Chaves Lopes de. **Leis de Licitações Públicas comentadas**. 9 ed. Salvador: JusPodivm, 2018.

UNIÃO EUROPEIA. **Acto Único Europeu**. Entrada em vigor: em 1 de julho de 1987. Disponível em: <https://UEr-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:11986U/TXT>. Acesso em: 1 jun. 2023.

UNIÃO EUROPEIA. **Comissão europeia**, 2020. Disponível em: [https://UEropa.eu/UEuropean-union/about-eu/institutions-bodies/UEuropean-commission\\_pt](https://UEropa.eu/UEuropean-union/about-eu/institutions-bodies/UEuropean-commission_pt). Acesso em: 1 jun. 2023.

UNIÃO EUROPEIA. **Corte Europeia de Justiça**. Processo C-31/87. Gebroeders Beentjes BV e Estado dos Países Baixos. 20 de setembro de 1988. Disponível em: [https://UEr-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2131b4df-9cde-4e99-8fab-9abc704eded0.0009.03/DOC\\_2&format=PDF](https://UEr-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2131b4df-9cde-4e99-8fab-9abc704eded0.0009.03/DOC_2&format=PDF). Acesso em: 1 jun. 2023.

UNIÃO EUROPEIA. **Corte Europeia de Justiça**. Processo C-243/89. Comissão das Comunidades Europeias e Reino da Dinamarca. 22 de junho de 1993. Disponível em: [https://UEr-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:775a6c61-ad5a-4043-8e54-9300208873cf.0009.06/DOC\\_1&format=PDF](https://UEr-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:775a6c61-ad5a-4043-8e54-9300208873cf.0009.06/DOC_1&format=PDF). Acesso em: 1 jun. 2023.

UNIÃO EUROPEIA. **Corte Europeia de Justiça**. Processo C-225/98. Comissão das Comunidades Europeias e República Francesa. 26 de setembro de 2000. Disponível em: <https://UEr-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:61998CJ0225&from=EN>. Acesso em: 1 jun. 2023.

UNIÃO EUROPEIA. **Corte Europeia de Justiça**. Processo C-513/99. Concordia Bus Finland Oy Ab, Município de Helsinki (Finlândia) e a empresa HKL-Bussiliikenne. 17 de setembro de 2002. Disponível em: <https://UEr-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:61999CJ0513&from=EN>. Acesso em: 1 jun. 2023.

UNIÃO EUROPEIA. **Corte Europeia de Justiça**. Processo C-513/99. Concordia Bus Finland Oy Ab, Município de Helsinki (Finlândia) e a empresa HKL-Bussiliikenne. Conclusões do Advogado-Geral Jean Mischo. 13 de dezembro de 2001. Disponível em: <https://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?jsessionid=627BF89BFF5766C986566D46F38619F6?text=&docid=46971&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=3035659>. Acesso em: 1 jun. 2023.

UNIÃO EUROPEIA. **Corte Europeia de Justiça**. Processo C-448/01. EVN AG, Wienstrom GmbH e República da Áustria. 04 de dezembro de 2003. Disponível em: <https://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=48779&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=9187375>. Acesso em: 1 jun. 2023.

UNIÃO EUROPEIA. **Corte Europeia de Justiça**. Processo C-26/03. Stadt Halle, RPL Recyclingpark Lochau GmbH e Arbeitsgemeinschaft Thermische Restabfall- und Energieverwertungsanlage TREA Leuna. 11 de janeiro de 2005. Disponível em: <https://Uer-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:62003CJ0026&qid=1689699882681>. Acesso em: 1 jun. 2023.

UNIÃO EUROPEIA. **Corte Europeia de Justiça**. Processo C-147/06 e C-148/06. SECAP SpA e Comune di Torino. 15 de maio de 2008. Disponível em: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=37126FDCFB3C8B1C9A470E685A10A083?text=&docid=67371&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=168763>. Acesso em: 1 jun. 2023.

UNIÃO EUROPEIA. **Corte Europeia de Justiça**. Processo C-454/06. Pressetext Nachrichtenagentur GmbH e República da Áustria. 18 de junho de 2008. Disponível em: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=AFB7D89DE1034C78B248823B5F58785F?text=&docid=69189&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=2524970>. Acesso em: 1 jun. 2023.

UNIÃO EUROPEIA. **Corte Europeia de Justiça**. Processo C-368/10. Comissão Europeia e Reino dos Países Baixos. 10 de maio de 2012. Disponível em: <https://Uer-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:62010CJ0368&from=PT>. Acesso em: 1 jun. 2023.

UNIÃO EUROPEIA. **Corte Europeia de Justiça**. Processo C-115/14. RegioPost GmbH & Co. KG e Stadt Landau in der Pfalz. 17 de novembro de 2015. Disponível em: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=171643&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=637050>. Acesso em: 1 jun. 2023.

UNIÃO EUROPEIA. **Corte Europeia de Justiça**. Processo C-278/14. SC Enterprise Focused Solutions SRL e Spitalul Județean de Urgență Alba Iulia. 16 de abril de 2015. Disponível em: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=7E5FBF813A82DA517C7978789F19E3E7?text=&docid=163709&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=404394>. Acesso em: 1 jun. 2023.

UNIÃO EUROPEIA. **Diretiva 1971/304/CEE do Conselho de 26 de julho de 1971**. Disponível em: <https://Uer-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:31971L0304>. Acesso em: 1 jun. 2023.

UNIÃO EUROPEIA. **Diretiva 2006/32/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de abril de 2006**. Disponível em: <https://Uer-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006L0032>. Acesso em: 1 jun. 2023.

UNIÃO EUROPEIA, **Diretiva 2009/33/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de abril de 2009**. Disponível em: <https://Uer-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32009L0033&from=LV>. Acesso em: 1 jun. 2023.

UNIÃO EUROPEIA, **Diretiva 2009/125/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de outubro de 2009**. Disponível em: <https://Uer-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:285:0010:0035:pt:PDF>. Acesso em: 1 jun. 2023.

UNIÃO EUROPEIA, **Diretiva 2010/30/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de maio de 2010**. Disponível em: <https://Uer-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:153:0001:0012:pt:PDF>. Acesso em: 1 jun. 2023.

UNIÃO EUROPEIA, **Diretiva 2010/31/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de maio de 2010**. Disponível em: <https://Uer-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:153:0013:0035:pt:PDF>. Acesso em: 1 jun. 2023.

UNIÃO EUROPEIA. **Diretiva 2014/24/UE do Parlamento Europeu e do Conselho de 26 de fevereiro de 2014**. Disponível em: <https://Uerlex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0024&from=EN>. Acesso em: 1 jun. 2023.

UNIÃO EUROPEIA. **História da UE**, 2023. Disponível em: [https://UEuropean-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu\\_pt](https://UEuropean-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu_pt). Acesso em: 1 jun. 2023.

UNIÃO EUROPEIA. **Public Procurement**, 2023. Disponível em : [https://single-market-economy.ec.europa.eu/single-market/public-procurement\\_pt](https://single-market-economy.ec.europa.eu/single-market/public-procurement_pt). Acesso em: 1 jun. 2023.

UNIÃO EUROPEIA. **Pacto Ecológico Europeu**, 2019. Disponível em: <https://Uer-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52019DC0640&from=EN>. Acesso em: 1 jun. 2023.

UNIÃO EUROPEIA. **Regulamento (CE) nº 106/2008 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de janeiro de 2008**. Disponível em: <https://Uer-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008R0106&qid=1690549418043>. Acesso em: 1 jun. 2023.

UNIÃO EUROPEIA. **Regulamento (CE) nº 66/2010 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de Novembro de 2009**. Disponível em: <https://Uer-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32010R0066>. Acesso em: 1 jun. 2023.

UNIÃO EUROPEIA. **Regulamento Delegado (UE) 2021/1952 da Comissão, de 10 de novembro de 2021**. Disponível em: <https://Uer-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R1952&from=IT>. Acesso em: 1 jun. 2023.

UNIÃO EUROPEIA. **Síntese do Ato Único Europeu**, 2018. Disponível em: <https://Uer-lex.europa.eu/PT/legal-content/summary/the-single-european-act.html>. Acesso em: 1 jun. 2023.

UNIÃO EUROPEIA. **Tratado da União Europeia**. Versão consolidada em: 7 de junho de 2016. Disponível em: <https://Uer-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016M/TXT>. Acesso em: 1 jun. 2023.

UNIÃO EUROPEIA. **Tratado de Funcionamento da União Europeia**. Versão consolidada: 26 de outubro de 2012. Disponível em: <https://UEr-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=EN>. Acesso em: 1 jun. 2023.

UNIÃO EUROPEIA. **Tratado de Roma**. Assinado em: 25 de março de 1957. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:11957E/TXT>. Acesso em: 1 jun. 2023.

VAN GARSSE, S.; DE MARS, S. Exclusion and Self-Cleaning in the 2014 Public Sector Directive. *In*: MARIQUE, Y.; WAUTERS, K. (ed.) **EU Directive 2014/24 on Public Procurement**: a New Turn for Competition in Public Markets? Bruxelas: Larcier. p.121-138. Disponível em: <https://documentserver.uhasselt.be/bitstream/1942/23331/1/32BCBD6F-9C30-431D-8099-01BE29CA6BE0.pdf>. Acesso em: 7 jul. 2023.