XV ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI ALICANTE - ESPANHA

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA

JOSE EVERTON DA SILVA

VINICIUS PINHEIRO MARQUES

MARIE JOAN NASCIMENTO FERREIRA

Copyright © 2026 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU – São Paulo
Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio – Rio de Janeiro
Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão
Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte
Prof. Dr. Fernando Passos – UNIARA - São Paulo
Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo
Secretarias
Relações Institucionais:
Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia
Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal
Comunicação:
Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe
Relações Internacionais para o Continente Americano:
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão
Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM – São Paulo
Relações Internacionais para os demais Continentes:
Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará
Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul
Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI – Santa Catarina
Educação Jurídica
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP
Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello – UFMS – MS
Eventos:
Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo
Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina
Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Comissão Especial
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ
Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG
Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

D597

Direito administrativo e gestão pública[Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Vinicius Pinheiro Marques; Jose Everton da Silva; Marie Joan Nascimento Ferreira.– Florianópolis: CONPEDI, 2026.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-65-5274-682-5
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Meio ambiente e sustentabilidade: perspectivas globais e locais na agenda 2030

2. Direito administrativo. 3. Gestão pública. XV Encontro Internacional do CONPEDI Alicante - Espanha (1: 2026: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

XV ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI ALICANTE - ESPANHA

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA

Apresentação

O Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito (CONPEDI) realizou o XV Encontro Internacional do CONPEDI, nos dias 27, 28 e 29 de maio de 2026, na cidade de Alicante, Espanha, reafirmando o compromisso com a valorização da pesquisa científica em Direito e promovendo a internacionalização da construção acadêmica jurídica brasileira.

Os Grupos de Trabalho se apresentaram nas dependências da Universidade de Alicante, no caso específico, o Grupo de Trabalho em Direito Administrativo e Gestão Pública I, que foi coordenado pelos professores doutores José Everton da Silva, Marie Joan Nascimento Ferreira e Vinícius Pinheiro Marques, com amplo debate pelos autores presentes, de forma harmônica e enriquecedora para todos e todas que estavam assistindo e apresentando.

A relação dos trabalhos é composta de 6 (seis trabalhos), ora apresentados por doutores, doutorandos, mestres e mestrandos, com temas atualizados e intrigantes, que fazem parte do cotidiano da carreira jurídica, como segue na ordem de apresentação:

O primeiro trabalho apresentado pela autora Grace Ladeira Garbaccio com o título "Licitações Públicas Sustentáveis como Instrumento de Inclusão Social da Agenda 2030 no Brasil", teve como objetivo a sensibilização nas contratações locais pelo governo. As discussões trazidas pelos autores são relevantes e demonstram que apesar da base legal robusta, a implementação de contratações sustentáveis e inclusivas exige estrutura administrativa, capacitação e avaliação de resultados.

Na segunda apresentação, a autora Loyane Soares Neves com o título "Governança Ambiental e Coordenação Institucional no Licenciamento Ambiental Brasileiro: a Controvérsia do §6º do art. 44 da Lei n. 15.190/2025 em Perspectiva Comparada" demonstrou a flexibilização nas manifestações quanto à emissão de licenças, porém sem caráter vinculante ou condicionante. A partir da análise jurídico-institucional comparada com a Diretiva 2011/92/UE e indicadores de rigor de políticas ambientais da OCDE, o trabalho apresentado permite uma discussão na perspectiva de que a nova regra reconfigura a relação entre a autonomia da autoridade licenciadora e o controle técnico e que o sucesso do modelo dependerá da qualidade da fundamentação e da transparência das decisões.

A autora Vânia Lúcia Ribeiro Vieira, a terceira apresentação, com o título “Desafios da Administração Pública na Responsabilização de Empresas por Danos Ambientais: o Processo Administrativo Sancionador como Instrumento de Governança Ambiental”, demonstrou que as sanções aplicadas devem ser condizentes com o perfil do infrator para contribuir com a governança ambiental. O trabalho apresentado trouxe contribuições para o debate no sentido de que o processo sancionador ambiental transcende a função meramente punitiva para constituir instrumento de política pública e que tal perspectiva é condição para a proteção ambiental efetiva em escala compatível com os compromissos da Agenda 2030.

A quarta apresentação dos autores Geyson José Gonçalves da Silva e Daiane Sandra Tramontini, teve como título “A Proteção Jurídica dos Usuários de Serviços Públicos no Brasil: Uma Análise a partir da Lei n. 13.460/2017”, direcionando a aplicação da proteção do consumidor aos usuários do serviço público brasileiro. Os debates trazidos pelos autores enfatizam que a governança participativa criada pelos diplomas normativos (estruturada em ouvidorias, conselhos e Cartas de Serviços) será efetiva se a administração incorporar uma cultura de transparência e controle social contínuo, fortalecendo a legitimidade democrática.

Na quinta apresentação, o autor Marcus Aurélio Vale da Silva, com o título “O Uso do Poder de Compra do Poder Público para a Promoção do Desenvolvimento Sustentável”, consignou a importância do poder de compra do serviço público para fortalecer o desenvolvimento sustentável. O trabalho apresentado traz a reflexão no viés de que para as compras públicas induzirem mercados sustentáveis e o desenvolvimento nacional, é preciso ir além de cláusulas ambientais esporádicas e adotar três soluções como institucionalização dos processos, coordenação intersetorial e mensuração contínua de impactos.

Por último, o título “Direito Fundamental à Boa Administração e Realidade Social”, dos autores Lucas Soares e Silva e Edinilson Donisete Machado, apresentando o protagonismo dos grupos vulneráveis e o dever do Estado para superar as desigualdades históricas e estruturais. O debate trazido pelos autores permite refletir que, alinhado aos objetivos da Constituição, o direito deve promover a justiça social, a participação cidadã e a melhoria das condições de vida. Isso exige garantir o protagonismo de grupos vulneráveis e impor ao Estado o dever de superar desigualdades estruturais.

Excelente leitura para todos e todas e felicitações aos autores pelos trabalhos apresentados!

Prof. Dr. José Everton da Silva - Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI)

Prof. Dra. Marie Joan Nascimento Ferreira

Prof. Dr. Vinicius Pinheiro Marques – Universidade Federal de Tocantins (UFT)

O USO DO PODER DE COMPRA DO PODER PÚBLICO PARA A PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

THE USE OF PUBLIC GOVERNMENT PURCHASING POWER TO PROMOTE SUSTAINABLE DEVELOPMENT.

Marcus Aurélio Vale Da Silva
Andre Queiroz Mergulhao
Clara Rodrigues de Brito

Resumo

Este artigo analisa como a governança das contratações públicas pode converter o poder de compra do Estado em instrumento efetivo de promoção do desenvolvimento sustentável. O texto toma como ponto de partida o debate sistematizado sobre as estratégias para compras públicas sustentáveis, utilizando-o como base para uma atualização crítica à luz da Lei nº 14.133/2021 e da literatura publicada entre 2019 e 2025. O problema de pesquisa consiste em compreender de que modo a estrutura de governança das compras públicas pode superar a lógica restrita do menor preço e orientar decisões administrativas capazes de gerar valor público ambiental, social e econômico. Metodologicamente, trata-se de pesquisa qualitativa, exploratória, de natureza bibliográfica e documental, com exame de produção acadêmica recente, normas jurídicas e guias institucionais. Argumenta-se que as compras públicas sustentáveis dependem de arranjos de governança que articulem planejamento, definição de critérios, análise de ciclo de vida, capacitação dos agentes, gestão de riscos, monitoramento de resultados e transparência. Conclui-se que o uso estratégico do poder de compra público não se resume à inserção episódica de cláusulas ambientais em editais, mas exige institucionalização, coordenação intersetorial e mensuração de impactos, para que a contratação pública atue como política pública de indução de mercados mais sustentáveis e de fortalecimento do desenvolvimento nacional sustentável.

Palavras-chave: Governança pública, Compras públicas sustentáveis, Desenvolvimento sustentável, Lei nº 14.133/2021, Poder de compra estatal

Abstract/Resumen/Résumé

This article analyzes how the governance of public procurement can convert the State's purchasing power into an effective instrument for promoting sustainable development. The text takes as its starting point the systematized debate on strategies for sustainable public procurement, using it as a basis for a critical update in light of Law No. 14,133/2021 and the literature published between 2019 and 2025. The research problem consists of understanding how the governance structure of public procurement can overcome the restricted logic of the lowest price and guide administrative decisions capable of generating environmental, social and economic public value. Methodologically, this is a qualitative, exploratory research, of a bibliographic and documentary nature, with an examination of recent academic production,

legal norms and institutional guides. It is argued that sustainable public procurement depends on governance arrangements that articulate planning, definition of criteria, life cycle analysis, training of agents, risk management, monitoring of results and transparency. It is concluded that the strategic use of public purchasing power is not limited to the episodic insertion of environmental clauses in public notices, but requires institutionalization, intersectoral coordination and measurement of impacts, so that public procurement acts as a public policy to induce more sustainable markets and strengthen sustainable national development.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Public governance, Sustainable public procurement, Sustainable development, Law no. 14,133/2021, State purchasing power

1 INTRODUÇÃO

A contratação pública deixou de ser percebida, na literatura contemporânea, como mera atividade instrumental de reposição de estoques ou de atendimento rotineiro das necessidades administrativas. Em sentido mais amplo, trata-se de uma função estatal capaz de influenciar padrões de produção, consumo, inovação e organização de mercados, razão pela qual o debate sobre compras públicas sustentáveis passou a ocupar posição central na agenda da governança pública. Segundo a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, a contratação pública representa parcela expressiva do produto interno bruto e dos gastos governamentais, o que confere ao Estado poder relevante para induzir comportamentos econômicos e sociais por meio de seus editais, contratos e sistemas de monitoramento (OECD, 2025). Nessa perspectiva, o ato de comprar não é neutro: ele pode reforçar modelos predatórios de crescimento ou favorecer cadeias produtivas mais responsáveis.

No caso brasileiro, o tema adquiriu novo relevo com a consolidação normativa do desenvolvimento nacional sustentável como princípio e objetivo das licitações. A Lei nº 14.133/2021 deslocou o foco tradicional da vantajosidade estritamente financeira para uma racionalidade mais complexa, que admite o exame do ciclo de vida do objeto, a consideração de critérios socioambientais e a vinculação da contratação a resultados de interesse coletivo (Brasil, 2021). Esse movimento não surgiu do nada. Ele decorre de um percurso institucional em que as compras públicas passaram gradativamente a ser associadas à eficiência material da ação administrativa, e não apenas à conformidade procedimental. Em outras palavras, a boa compra pública é aquela que satisfaz a necessidade administrativa com legalidade, economicidade e coerência com compromissos públicos de sustentabilidade.

Assim, ao enfatizar que a inserção de critérios de sustentabilidade depende de procedimentos, ferramentas de monitoramento, capacitação dos tomadores de decisão, transparência e uso intensivo de informação qualificada. Essa leitura é convergente com estudos mais recentes que apontam a necessidade de estruturar a compra sustentável como processo de governança, e não como evento isolado dentro do procedimento licitatório. Conforme Silveira et al. (2020), quando a sustentabilidade não é internalizada na rotina decisória, as exigências tendem a aparecer de forma fragmentária, sem articulação com planejamento, orçamento, fiscalização e avaliação de resultados.

Além disso, o debate contemporâneo evidencia que a expressão “compras públicas sustentáveis” não pode ser reduzida ao componente ambiental, embora este permaneça central. O uso estratégico do poder de compra estatal envolve a integração das dimensões ambiental, social e econômica, o que inclui eficiência energética, redução de resíduos, logística reversa, estímulo à inovação, valorização de fornecedores aptos a cumprir padrões socioambientais, fortalecimento de economias locais e geração de valor público de longo prazo. Segundo Sönnichsen e Clement (2020), a evolução do tema para perspectivas mais amplas, inclusive circulares, demonstra que o processo de compra pode atuar como mecanismo de transição institucional, desde que haja capacidade estatal para transformar diretrizes normativas em critérios operacionais.

Nesse contexto, a discussão sobre governança torna-se indispensável. Não basta reconhecer abstratamente a importância da sustentabilidade; é preciso compreender quais arranjos institucionais permitem converter esse valor em prática administrativa estável, controlável e transparente. O desafio reside justamente na passagem do plano normativo para o plano organizacional. Muitos órgãos públicos já dispõem de fundamento legal suficiente para contratar sustentavelmente, mas ainda enfrentam barreiras relacionadas à ausência de conhecimento técnico, à fragmentação decisória, ao receio de restrição indevida à competitividade, à dificuldade de mensurar benefícios e à permanência de uma cultura administrativa excessivamente orientada pelo menor preço nominal. Por isso, o presente artigo busca examinar a governança do poder de compra público como condição de efetividade das compras públicas sustentáveis.

Como a governança das contratações públicas pode estruturar o uso do poder de compra estatal para promover o desenvolvimento sustentável sem comprometer a competitividade, a segurança jurídica e a eficiência administrativa?

Desta forma, o objetivo deste artigo consiste em analisar de que modo a governança das contratações públicas pode converter o poder de compra do Estado em instrumento de promoção do desenvolvimento sustentável, à luz da literatura recente e da Lei nº 14.133/2021.

A relevância científica e prática do tema decorre do fato de que a contratação pública se tornou uma das principais interfaces entre Estado, mercado e sociedade. Quando orientadas por critérios adequados, as compras governamentais conseguem induzir inovação, estimular cadeias produtivas mais limpas, favorecer a inclusão de parâmetros sociais e elevar a qualidade do gasto público. Por isso, a discussão acerca do poder de compra estatal se insere simultaneamente nos campos do direito administrativo, da administração pública, das políticas públicas e da

sustentabilidade. Segundo Cabral e Castro (2020), a implementação da política de compras sustentáveis depende não apenas de comando normativo, mas de capacidades institucionais e de compromisso organizacional; logo, estudar o tema é necessário para compreender por que, apesar da densidade regulatória crescente, os resultados ainda permanecem desiguais entre instituições e entes federativos.

A justificativa social e institucional também é evidente. Em um cenário de pressão fiscal, crise climática, desigualdades persistentes e maior exigência por integridade nas contratações, o Estado precisa demonstrar que sua atuação contratual gera valor público para além da aquisição imediata do objeto. Segundo o Guia Nacional de Contratações Sustentáveis da AGU (2024), a sustentabilidade deve ser compreendida como vetor transversal do planejamento da contratação, da definição do objeto, da seleção do fornecedor e da execução contratual. Assim, refletir sobre governança nas compras públicas sustentáveis significa discutir como a Administração pode comprar melhor, gastar melhor e produzir efeitos públicos mais consistentes, o que torna o tema especialmente pertinente para pesquisas aplicadas e para a realidade de estados e municípios brasileiros.

A pesquisa possui abordagem qualitativa e objetivo exploratório, desenvolvida por meio de revisão bibliográfica. Foram examinados artigos científicos, dissertações, teses, relatórios institucionais, guias oficiais e diplomas normativos publicados entre 2019 e 2025, com ênfase em trabalhos que discutem compras públicas sustentáveis, governança das contratações, critérios de sustentabilidade, capacidade estatal e implementação da Lei nº 14.133/2021.

O tratamento analítico do material buscou identificar convergências conceituais, categorias recorrentes e estratégias operacionais relevantes para a institucionalização das compras públicas sustentáveis. A interpretação foi organizada em três eixos: a função estratégica das compras públicas na governança estatal; a utilização do poder de compra como instrumento de desenvolvimento sustentável; e os mecanismos organizacionais necessários para transformar normas em práticas efetivas. O estudo, portanto, não se limita à descrição de dispositivos legais, mas realiza leitura crítico-analítica voltada à compreensão dos condicionantes institucionais que permitem ou dificultam a efetividade das contratações sustentáveis.

2 DESENVOLVIMENTO

2.1 GOVERNANÇA PÚBLICA E A RECONFIGURAÇÃO ESTRATÉGICA DAS COMPRAS

A primeira dimensão analítica refere-se ao lugar das compras públicas na arquitetura da governança contemporânea. Durante muito tempo, a licitação foi lida prioritariamente a partir de sua função garantista: assegurar isonomia, publicidade e seleção da proposta mais vantajosa. Essa dimensão permanece indispensável, mas já não esgota o significado institucional da contratação pública. A literatura recente sustenta que a compra governamental opera como instrumento estratégico de governo, na medida em que conecta gasto público, políticas setoriais, gestão de riscos, integridade e entrega de valor à sociedade. Segundo a OECD (2023), a mensuração de desempenho em contratação pública ganhou centralidade justamente porque o tema deixou de ser visto como rotina burocrática e passou a ser percebido como sistema capaz de impactar produtividade estatal, confiança nas instituições e alcance de objetivos transversais de política pública.

Nesse novo arranjo, governança significa mais do que observância procedimental. Implica a existência de mecanismos de direção, monitoramento e avaliação que permitam alinhar decisões de compra a finalidades públicas mais amplas. A compra sustentável, portanto, não nasce apenas da previsão legal de cláusulas ambientais ou sociais, mas da capacidade institucional de transformar princípios em critérios tecnicamente defensáveis. Segundo Souza, Xavier e Mello (2021), a literatura sobre compras públicas sustentáveis mostra que a incorporação de critérios socioambientais exige revisão sistêmica do processo de contratação, o que envolve fase interna robusta, planejamento, especificação adequada do objeto e compreensão das externalidades associadas ao bem ou serviço adquirido.

A Lei nº 14.133/2021 reforça essa compreensão ao prever o desenvolvimento nacional sustentável como princípio da licitação e ao estabelecer, entre os objetivos do processo licitatório, o incentivo à inovação e ao desenvolvimento sustentável, além da consideração do ciclo de vida do objeto (Brasil, 2021). O dado é relevante porque desloca a noção de vantajosidade. Não se trata mais de comparar apenas preços imediatos, mas de avaliar custos de operação, manutenção, descarte, durabilidade, eficiência energética, conformidade regulatória e impacto socioambiental. Segundo Mendonça Pinto (2022), esse movimento altera a própria hermenêutica das contratações públicas, pois a competitividade e a isonomia deixam de ser lidas em oposição à sustentabilidade

e passam a ser compatibilizadas com ela, desde que os critérios adotados sejam pertinentes, proporcionais e motivados.

A função estratégica das compras também se revela na profissionalização dos agentes públicos. A experiência comparada demonstra que o êxito das políticas de compra sustentável depende fortemente da qualificação de quem elabora estudos técnicos preliminares, termos de referência, editais e mecanismos de fiscalização. A OECD (2025) assinala que a contratação pública requer competências em análise de mercado, direito, gestão de contratos, avaliação de riscos e negociação, superando a imagem do comprador como operador meramente formal. Em sentido semelhante, Liu et al. (2019) demonstram que o conhecimento dos agentes públicos exerce efeito positivo sobre o desempenho da compra verde, especialmente quando combinado com treinamento e familiaridade com políticas de sustentabilidade.

Essa constatação é decisiva para o contexto brasileiro. A transição para modelos sustentáveis de contratação não se efetiva por simples produção normativa. É necessário que a organização pública desenvolva capacidade de leitura do mercado fornecedor, compreenda critérios certificáveis, saiba justificar exigências e crie fluxos internos que reduzam a insegurança decisória. Segundo Silveira et al. (2020), a institucionalização dos critérios sustentáveis em uma universidade federal exigiu intervenções articuladas, como difusão de informação, construção de procedimentos internos, apoio da alta administração e capacitação dos servidores responsáveis pelas contratações. Esse resultado confirma que a compra sustentável é fruto de governança interna coordenada, e não apenas de vontade individual de gestores isolados.

Outro aspecto central da governança diz respeito à integração entre planejamento, orçamento e contratação. A sustentabilidade não pode aparecer como elemento tardio, acrescido ao edital apenas para atender discurso institucional. Ela precisa ser considerada desde a definição da necessidade administrativa, quando se avalia se a compra é realmente necessária, se o objeto pode ser compartilhado, se há alternativa mais durável ou menos intensiva em recursos, e se o contrato pode ser estruturado por desempenho. Segundo o Guia para definição e aplicação de critérios de sustentabilidade nas compras públicas do Governo Federal (2025), a incorporação de critérios sustentáveis exige método, evidência e compatibilização com o objeto contratado, além de previsão de monitoramento dos resultados esperados.

Em síntese, a governança das contratações públicas requalifica o ato de comprar como decisão estratégica. Nessa chave, a sustentabilidade não é atributo acidental, mas expressão da

própria racionalidade administrativa contemporânea. Ao reconhecer a contratação pública como espaço de produção de valor público, a governança desloca o debate do cumprimento formal para a efetividade material das escolhas estatais. Isso prepara o terreno para compreender, no eixo seguinte, como o poder de compra do Estado pode ser mobilizado para promover o desenvolvimento sustentável em sentido amplo.

2.2 PODER DE COMPRA ESTATAL E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

O segundo eixo do artigo examina o poder de compra estatal como instrumento de promoção do desenvolvimento sustentável. Em termos conceituais, isso significa reconhecer que o Estado, ao adquirir obras, bens e serviços em larga escala, influencia a estrutura de incentivos dos mercados. Se o comprador público demanda produtos mais eficientes, materiais recicláveis, soluções de menor emissão, fornecedores com conformidade trabalhista ou modelos contratuais baseados em desempenho, ele altera o cálculo econômico dos agentes privados e estimula novas rotinas produtivas. Segundo a UNEP (2022), a contratação pública sustentável constitui uma das mais poderosas estratégias de demanda para induzir consumo e produção responsáveis, em consonância com o ODS 12.7 da Agenda 2030.

A dimensão ambiental é a mais visível nesse debate, mas não a única. As compras públicas sustentáveis abrangem, de um lado, a redução de impactos ambientais ao longo do ciclo de vida do objeto; de outro, incorporam preocupações sociais e econômicas relacionadas à inclusão, à inovação, à resiliência de cadeias de suprimento e ao desenvolvimento local. Segundo Sönnichsen e Clement (2020), a evolução do campo mostra aproximação crescente entre compras verdes, compras sustentáveis e compras circulares, indicando que o poder de compra do Estado pode favorecer transições sistêmicas, desde que os critérios de aquisição sejam orientados para durabilidade, reuso, reparabilidade e menor geração de resíduos.

Sob o prisma econômico, é preciso afastar uma falsa oposição entre sustentabilidade e eficiência. A compra sustentável não implica, por definição, pagamento mais elevado ou afastamento da vantajosidade; o que ela exige é mudança no critério de avaliação. Segundo Bryngemark, Söderholm e Thörn (2023), a adoção de práticas de compra verde depende de marcos analíticos que consigam mensurar resultados para além do preço inicial, considerando economias futuras e externalidades evitadas. No mesmo sentido, Góis, Ouro e Mendonça (2024) observam

que centralização e racionalização de compras podem gerar ganhos de escala compatíveis com critérios de sustentabilidade, desde que a padronização não elimine a análise qualitativa do objeto e suas repercussões sociais e ambientais.

No plano social, o poder de compra público se conecta à promoção de trabalho decente, inclusão produtiva, fortalecimento de pequenos fornecedores aptos a cumprir requisitos técnicos e estímulo às economias territorialmente relevantes. A literatura brasileira tem mostrado que determinadas políticas de abastecimento, alimentação escolar e aquisição de bens e serviços podem produzir efeitos distributivos importantes quando a contratação é desenhada em diálogo com finalidades públicas explícitas. Conforme Ferreira (2024), o estudo das compras públicas sustentáveis na aquisição de alimentos evidencia que a sustentabilidade se manifesta não apenas na redução de danos ambientais, mas também na valorização de circuitos produtivos mais justos e na aproximação entre política de compras e segurança alimentar.

No entanto, a simples existência de potenciais benefícios não garante sua concretização. O uso do poder de compra como política pública demanda governança para evitar dois extremos igualmente problemáticos: de um lado, a contratação meramente formal, que menciona sustentabilidade sem alterar a lógica de decisão; de outro, a imposição de critérios genéricos, mal fundamentados ou descolados do mercado, capazes de gerar restrição indevida à competitividade. Segundo Cabral e Castro (2020), um dos desafios da implementação é justamente converter intenções normativas em exigências verificáveis, com aderência ao objeto e capacidade de fiscalização. Assim, o poder de compra sustentável exige mediação técnica entre finalidades públicas e viabilidade contratual.

A doutrina e os guias institucionais recentes reforçam a necessidade de inserir essa mediação na fase de planejamento. Segundo a AGU (2024), a definição de critérios sustentáveis deve observar a compatibilidade com o objeto, a motivação técnico-jurídica, a proporcionalidade da exigência e a possibilidade real de comprovação e acompanhamento na execução contratual. Essa orientação é particularmente importante porque a sustentabilidade não pode ser tratada como adereço retórico: ela precisa repercutir em especificações, critérios de julgamento, obrigações contratuais, métricas de desempenho ou condições de execução. Quando isso não ocorre, a compra pública permanece presa a uma racionalidade tradicional e perde seu potencial transformador.

Há ainda uma dimensão federativa relevante. O poder de compra sustentável não é prerrogativa exclusiva da União, Estados e Municípios, mesmo com capacidades administrativas

distintas, movimentam mercados locais e regionais, contratam obras e serviços essenciais e podem impulsionar padrões mais responsáveis de consumo público. A experiência analisada por Aline Alves da Silva (2024), em instituição pública de ensino superior, mostra que a efetividade da compra sustentável depende do modo como rotinas organizacionais são reconstruídas na prática cotidiana, o que sugere ser plenamente possível adaptar o tema a realidades institucionais diversas. A escala local, nesse sentido, não diminui a importância do poder de compra; ao contrário, pode ampliar sua visibilidade social e territorial.

Portanto, o poder de compra estatal deve ser compreendido como instrumento de desenvolvimento sustentável porque viabiliza a articulação entre gasto público e finalidade pública ampliada. O ponto decisivo, contudo, é que essa articulação não se realiza automaticamente. Ela depende de estratégias institucionais concretas, capazes de conferir densidade operacional ao discurso da sustentabilidade. Esse é o tema do próximo eixo.

2.3 ESTRATÉGIAS DE IMPLEMENTAÇÃO DAS COMPRAS PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS

A questão decisiva passa a ser: quais estratégias tornam a compra pública sustentável efetivamente implementável? A literatura recente converge em alguns pontos. O primeiro é a centralidade do planejamento da contratação. A sustentabilidade precisa estar presente no estudo técnico preliminar, na análise de demanda, no mapeamento de alternativas e na justificativa da solução escolhida. Segundo Santos (2025), a validação de critérios de sustentabilidade sob a ótica do tripé ambiental, social e econômico reforça a necessidade de modelos analíticos que permitam selecionar critérios pertinentes e coerentes com o objeto, evitando exigências arbitrárias ou simbólicas.

O segundo ponto é a elaboração de critérios claros, verificáveis e vinculados à execução contratual. A compra sustentável fracassa quando o edital reproduz fórmulas abstratas, incapazes de orientar a seleção da proposta ou a fiscalização do contrato. Em contrapartida, ela ganha consistência quando os requisitos são convertidos em especificações técnicas, parâmetros de desempenho, exigências de certificação quando cabíveis, metas mensuráveis ou obrigações de logística reversa, manutenção e descarte adequado. Segundo o Guia do Governo Federal para definição e aplicação de critérios de sustentabilidade (2025), a força da contratação sustentável

reside justamente na tradução de princípios em elementos objetivos de planejamento, julgamento e gestão contratual.

O terceiro eixo estratégico é a capacitação continuada. A literatura nacional e internacional insiste em que a ausência de formação adequada limita a qualidade da implementação. Servidores sem segurança técnica tendem a reproduzir modelos padronizados, evitando inovação por temor de questionamentos de controle ou de impugnações de mercado. Segundo Liu et al. (2019), o conhecimento dos agentes públicos afeta diretamente a performance da compra verde. Já Silveira et al. (2020) demonstram que a sensibilização e o treinamento foram fatores decisivos para ampliar a incorporação de critérios sustentáveis. A governança, nesse ponto, depende de política institucional de aprendizagem, e não de ações pontuais.

Uma quarta estratégia consiste na produção e circulação de informação. Órgãos públicos precisam conhecer o mercado fornecedor, identificar soluções disponíveis, mapear padrões técnicos e compartilhar bancos de objetos, minutas e boas práticas. Quando cada unidade administrativa trabalha isoladamente, o custo cognitivo da inovação torna-se alto, o que favorece a repetição de editais convencionais. A UNEP (2022) destaca que políticas e planos de ação sustentáveis avançam mais quando acompanhados de instrumentos de apoio, redes de aprendizagem e mecanismos de monitoramento. Em termos de governança, isso significa que a institucionalização das compras sustentáveis depende de infraestrutura informacional e de coordenação horizontal entre áreas requisitantes, jurídicas, de compras e de fiscalização.

A quinta estratégia refere-se ao monitoramento de resultados. Um dos déficits mais recorrentes no campo é a ausência de indicadores capazes de demonstrar o impacto real das compras sustentáveis. Sem avaliação, a sustentabilidade corre o risco de permanecer como discurso normativo desvinculado de evidências. A OECD (2023) observa que ainda há lacunas relevantes na mensuração de desempenho das compras públicas, o que dificulta tanto a aprendizagem institucional quanto a prestação de contas. No contexto brasileiro, isso significa desenvolver métricas relacionadas, por exemplo, à economia de energia, redução de resíduos, vida útil ampliada, participação de fornecedores aderentes a padrões socioambientais, custos evitados e resultados sociais associados à contratação.

A transparência, por sua vez, constitui estratégia transversal. Não se trata apenas de publicar editais e contratos, mas de tornar inteligível a lógica que orienta a contratação sustentável. Quando a Administração explicita por que determinado critério foi adotado, qual benefício público se

pretende alcançar e como esse resultado será acompanhado, ela reduz assimetria informacional, fortalece o controle social e confere maior legitimidade à decisão administrativa. Segundo Mendonça Pinto (2022), uma das formas de compatibilizar sustentabilidade com isonomia e competitividade é justamente investir em motivação robusta e em previsibilidade decisória, o que reduz a percepção de arbitrariedade.

Além dessas estratégias, a compra pública sustentável requer apoio da alta administração. Sem priorização institucional, o tema tende a ficar restrito a nichos técnicos sem força suficiente para alterar padrões organizacionais. A experiência recente mostra que programas, planos de logística sustentável, guias oficiais e comitês de governança podem funcionar como indutores internos, desde que estejam associados a metas, responsabilidades e revisão periódica de resultados. Segundo a A3P, as práticas sustentáveis no setor público dependem da construção de uma nova cultura institucional, o que pressupõe engajamento organizacional e não apenas cumprimento formal de norma (Brasil, 2024).

Por fim, há um aspecto de maturidade institucional: a compra sustentável deve ser tratada como política incremental e cumulativa. Nem toda organização conseguirá, de imediato, inserir critérios avançados em todos os objetos. Contudo, isso não impede a construção de trajetória progressiva, começando por itens padronizados, categorias de maior impacto, contratos de maior recorrência ou setores em que o mercado já oferece alternativas tecnicamente consolidadas. Segundo a OECD (2025), a profissionalização das compras públicas passa justamente pela criação de capacidades estáveis e de instrumentos que permitam evolução contínua. Em termos práticos, isso significa definir prioridades, registrar aprendizados e institucionalizar rotinas bem-sucedidas.

2.4 ACCOUNTABILITY, TRANSPARÊNCIA E CONTROLE NAS COMPRAS PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS

A consolidação como instrumento de promoção do desenvolvimento sustentável exige, para além da previsão normativa e da adoção formal de critérios socioambientais, a estruturação de um ambiente institucional orientado por accountability, transparência e controle. Isso ocorre porque a contratação pública contemporânea não pode mais ser compreendida apenas como procedimento voltado à seleção da proposta economicamente mais vantajosa em sentido estrito, mas como espaço de produção de valor público, em que decisões administrativas devem ser justificadas, rastreáveis

e passíveis de escrutínio técnico, jurídico e social. Nessa perspectiva, a accountability assume dupla dimensão: de um lado, impõe à Administração o dever de motivar de forma qualificada a incorporação de critérios de sustentabilidade; de outro, exige que os resultados da contratação sejam demonstráveis em termos de economicidade ampliada, impacto ambiental, repercussão social e aderência aos objetivos institucionais da política pública. A discussão, portanto, desloca-se do simples cumprimento formal de etapas procedimentais para a necessidade de prestação de contas substancial sobre as razões, os meios e os efeitos da contratação sustentável.

Sob esse enfoque, a transparência desempenha função estruturante, pois não basta que a Administração Pública realize contratações formalmente regulares; é necessário que torne inteligíveis os fundamentos técnicos que justificam a escolha de determinados requisitos ambientais, sociais e econômicos. A publicidade, em matéria de compras sustentáveis, não se exaure na divulgação de editais, atas e contratos, mas abrange também a explicitação dos estudos técnicos preliminares, das razões para a seleção dos critérios adotados, das metodologias de aferição de desempenho e dos parâmetros utilizados para avaliar vantajosidade ao longo do ciclo de vida do objeto. Em contextos de maior complexidade decisória, como ocorre nas aquisições sustentáveis, a ausência de transparência tende a ampliar a percepção de arbitrariedade, alimentar resistências do mercado e fragilizar a legitimidade da contratação perante órgãos de controle e sociedade. Por isso, o controle social e institucional depende diretamente de informações organizadas, acessíveis e consistentes, capazes de permitir a verificação da pertinência das exigências fixadas e da compatibilidade entre elas e o interesse público subjacente. Segundo a Advocacia-Geral da União, a contratação sustentável demanda motivação técnico-jurídica adequada, proporcionalidade das exigências e clareza quanto à forma de sua comprovação e acompanhamento ao longo da execução contratual (BRASIL, 2024).

A relação entre accountability e compras públicas sustentáveis também se manifesta na necessidade de superar uma visão reduzida de controle, historicamente associada à mera fiscalização da legalidade formal dos atos administrativos. Em matéria de sustentabilidade, o controle precisa operar em chave mais sofisticada, alcançando a coerência entre planejamento, definição do objeto, critérios de julgamento, execução contratual e resultados efetivamente produzidos. Trata-se de compreender que uma contratação pode ser formalmente válida e, ainda assim, materialmente ineficaz para os fins de sustentabilidade que declara perseguir. A prestação de contas, nesse cenário, deve abranger a consistência interna do processo decisório e a capacidade

de a Administração demonstrar que os requisitos inseridos no certame guardam pertinência com o objeto, possuem exequibilidade no mercado e se conectam a benefícios públicos verificáveis. Esse alargamento funcional do controle é particularmente importante para evitar que a sustentabilidade seja convertida em mera retórica institucional, desprovida de tradução operacional e de impacto mensurável. Segundo o Guia para definição e aplicação de critérios de sustentabilidade nas compras públicas, a institucionalização da sustentabilidade depende da transformação de princípios em requisitos objetivos, justificáveis e monitoráveis, de modo a permitir aferição de conformidade e de resultados ao longo de todo o processo contratual (BRASIL, 2025).

A literatura especializada tem destacado que um dos principais desafios analíticos e práticos das compras públicas sustentáveis reside justamente na medição de desempenho e na produção de evidências confiáveis sobre seus resultados. Sem métricas adequadas, a accountability torna-se incompleta, pois a Administração não consegue demonstrar se os custos eventualmente mais elevados no momento da aquisição foram compensados por ganhos posteriores em eficiência energética, durabilidade, redução de resíduos, mitigação de externalidades ou fortalecimento de cadeias produtivas mais sustentáveis. Bryngemark, Söderholm e Thörn (2023) demonstram que a adoção de práticas de compras verdes enfrenta precisamente o desafio de construir quadros analíticos aptos a avaliar resultados para além do preço inicial, o que reforça a necessidade de accountability baseada em evidências e não apenas em intenções declaradas. A dificuldade de quantificar benefícios indiretos e efeitos de longo prazo não elimina a necessidade de fazê-lo; ao contrário, evidencia a centralidade de metodologias mais refinadas de avaliação. Em termos de governança, isso significa que o controle nas compras sustentáveis não pode se limitar à verificação documental do certame, devendo incorporar instrumentos de mensuração que permitam comparar alternativas e justificar escolhas com base em custos totais, desempenho esperado e impactos socioambientais evitados.

Cabral e Castro (2020), ao analisarem a implementação da política de compras públicas sustentáveis, evidenciam que os obstáculos não decorrem apenas da ausência de comando normativo, mas sobretudo de limitações organizacionais e operacionais que comprometem a efetivação da política no cotidiano da Administração. No contexto brasileiro, o tema da implementação reforça essa percepção, pois a distância entre previsão normativa e prática administrativa continua a representar obstáculo relevante à efetividade das compras públicas sustentáveis. A existência de leis, decretos, guias e orientações institucionais não assegura, por si

só, que os critérios socioambientais sejam incorporados de modo consistente, especialmente quando os órgãos carecem de rotinas internas, apoio gerencial, formação técnica e mecanismos de acompanhamento de resultados. Nesse sentido, accountability também significa capacidade institucional de responder por omissões, inconsistências e fracassos de implementação, reconhecendo que a governança das compras sustentáveis exige aprendizado organizacional contínuo e revisão crítica das práticas adotadas. Além disso, a falta de integração entre unidades demandantes, setores de compras, assessorias jurídicas e equipes de fiscalização dificulta a produção de decisões robustas e enfraquece a rastreabilidade da motivação administrativa.

A dimensão da transparência, quando articulada ao controle, possui ainda importante função preventiva contra o uso indevido ou meramente simbólico da linguagem da sustentabilidade. Em ambientes institucionais marcados por pressão reputacional, não é incomum que órgãos públicos recorram ao discurso da responsabilidade ambiental e social sem que isso se traduza em exigências tecnicamente pertinentes ou em mecanismos idôneos de acompanhamento contratual. Esse risco, frequentemente identificado como forma de greenwashing institucional, compromete não apenas a credibilidade da contratação específica, mas também a legitimidade da agenda de compras sustentáveis como um todo. Para evitar esse desvirtuamento, é essencial que os critérios adotados sejam publicamente justificáveis, baseados em evidências disponíveis e passíveis de verificação objetiva durante a execução do contrato. A transparência, nesse caso, não é apenas instrumento de acesso à informação, mas requisito de integridade administrativa, pois cria condições para que órgãos de controle, mercado e sociedade diferenciem escolhas sustentáveis genuínas de meras fórmulas retóricas inseridas em editais. Segundo Mendonça Pinto (2022), a compatibilização entre sustentabilidade, isonomia e competitividade exige motivação consistente e proporcionalidade, de modo que as exigências não se convertam em restrições indevidas, tampouco em expedientes discursivos descolados da realidade contratual.

Liu et al. (2019) demonstram que o conhecimento dos agentes públicos é variável diretamente associada à melhoria do desempenho das compras verdes, o que revela a íntima conexão entre capacidade técnica, qualidade decisória e controle de resultados.

Para os autores, outro elemento central para o fortalecimento da accountability nas compras públicas sustentáveis reside na produção de conhecimento institucional pelos próprios agentes públicos responsáveis pela contratação. A opacidade decisória, muitas vezes, não decorre de intenção de ocultamento, mas da insuficiência técnica para traduzir princípios normativos em

critérios claros, mensuráveis e defensáveis perante instâncias de controle. Quando os agentes não dominam conceitos relacionados a ciclo de vida, certificações, logística reversa, eficiência energética, critérios sociais ou métricas de sustentabilidade, a tendência é reproduzir modelos convencionais de contratação ou inserir exigências genéricas incapazes de sustentar um processo de prestação de contas robusto. Por isso, a qualificação continuada não deve ser tratada apenas como estratégia de implementação, mas como condição para que o dever de transparência seja cumprido com densidade técnica e precisão argumentativa. A accountability administrativa pressupõe, nesse sentido, que os decisores compreendam o objeto sobre o qual decidem e saibam explicitar, de forma racional e documentada, por que certa solução é mais adequada ao interesse público do que outra.

Em âmbito comparado, a discussão sobre desempenho em contratação pública reforça a necessidade de deslocar a lógica do controle do plano exclusivamente procedimental para uma abordagem orientada por resultados, sem abdicar, evidentemente, das garantias de legalidade e integridade. A governança contemporânea das compras públicas passa a exigir sistemas de monitoramento capazes de identificar se os objetivos institucionais da contratação foram alcançados e em que medida a política de compras contribui para metas mais amplas de sustentabilidade, inovação e eficiência do gasto. Tal movimento não significa flexibilização indevida do controle, mas seu aperfeiçoamento, pois um modelo centrado apenas na regularidade formal pode deixar invisíveis falhas relevantes quanto à efetividade material da política pública. A prestação de contas torna-se, assim, mais exigente: não basta demonstrar que o procedimento seguiu as etapas previstas; é necessário evidenciar que a contratação foi desenhada, executada e acompanhada de modo coerente com os resultados públicos esperados. A OECD (2023) destaca que a mensuração de performance em contratação pública adquiriu centralidade exatamente porque o setor passou a ser compreendido como instrumento estratégico de governo, cuja qualidade deve ser avaliada também por seus impactos e entregas.

No plano da gestão ambiental pública, a accountability nas compras sustentáveis encontra forte apoio na perspectiva da transversalidade. A sustentabilidade não deve aparecer como preocupação isolada do setor de compras, mas como componente articulado às políticas de gestão de resíduos, uso racional de recursos, consumo consciente, responsabilidade socioambiental e cultura organizacional. Isso significa que a transparência sobre contratações sustentáveis deve dialogar com instrumentos mais amplos de planejamento institucional, permitindo que a sociedade

e os órgãos de controle compreendam como o ato de contratar se integra a objetivos administrativos mais abrangentes. A ausência dessa visão sistêmica enfraquece a avaliação dos resultados e fragmenta a prestação de contas, reduzindo a contratação a uma iniciativa episódica, sem conexão com compromissos organizacionais duradouros. A articulação entre compras públicas sustentáveis e programas institucionais de gestão ambiental amplia a inteligibilidade da ação estatal e fortalece o controle por resultados, pois insere a contratação em cadeia lógica de metas, indicadores e responsabilidades.

A experiência empírica brasileira também revela que a institucionalização de critérios sustentáveis nas compras públicas depende de ambientes organizacionais capazes de registrar decisões, disseminar aprendizados e construir padrões internos de atuação. A accountability, nesse sentido, não se limita à relação vertical entre Administração e órgãos de controle, mas inclui uma dimensão interna de responsabilização organizacional, pela qual os próprios setores estatais estabelecem fluxos, rotinas e mecanismos de revisão para assegurar coerência decisória. A criação de bancos de especificações, modelos de documentos, parâmetros de justificativa e registros de resultados obtidos em contratações anteriores amplia a previsibilidade da atuação administrativa e melhora a qualidade da prestação de contas. Além disso, a consolidação de memória institucional reduz a dependência excessiva de iniciativas individuais e favorece a continuidade da política de compras sustentáveis mesmo diante de mudanças de equipe ou gestão. Silveira et al. (2020), ao examinarem a incorporação de critérios de sustentabilidade em uma universidade federal, demonstram que a difusão de informações, a construção de procedimentos internos e a capacitação dos servidores foram elementos decisivos para a consolidação da prática, o que evidencia a importância da responsabilização organizacional na governança das contratações sustentáveis.

Ferreira (2024), ao revisar a literatura sobre aquisição pública de alimentos, evidencia que as compras sustentáveis podem operar como instrumento de promoção de cadeias produtivas mais justas e de fortalecimento de finalidades sociais relevantes, o que amplia a necessidade de controle substantivo sobre seus resultados. A temática do controle se torna ainda mais relevante quando se consideram objetos contratuais de forte repercussão social, como ocorre nas aquisições públicas voltadas à alimentação, assistência e políticas de abastecimento. Nesses casos, a sustentabilidade não se esgota em atributos ambientais do produto, mas envolve também qualidade nutricional, estímulo a circuitos produtivos locais, regularidade no fornecimento, inclusão de atores econômicos vulneráveis e promoção de segurança alimentar. O controle, portanto, precisa ser

sensível à pluralidade de finalidades públicas associadas ao contrato, sob pena de reduzir a avaliação a indicadores simplificados e incapazes de captar o valor público efetivamente produzido.

A transparência sobre critérios adotados, fornecedores selecionados, padrões de qualidade exigidos e resultados alcançados assume papel crucial para legitimar a contratação e permitir que diferentes instâncias de fiscalização examinem sua aderência às finalidades sociais que a justificam. Em setores como esse, a accountability torna-se mais complexa, porque exige do gestor a demonstração de que a contratação atende simultaneamente a parâmetros de economicidade, sustentabilidade e efetividade social (FERREIRA, 2024)

A centralização das compras públicas, por sua vez, acrescenta novos contornos ao debate sobre transparência e controle. De um lado, arranjos centralizados podem favorecer padronização, ganhos de escala, especialização técnica e maior capacidade de produzir critérios sustentáveis consistentes, o que tende a facilitar a prestação de contas e a reduzir assimetrias decisórias entre unidades administrativas. De outro, a centralização excessiva pode obscurecer especificidades locais, reduzir a sensibilidade às necessidades concretas dos órgãos demandantes e concentrar decisões em estruturas distantes da execução contratual, o que gera desafios próprios de accountability. O ponto central é que qualquer modelo organizacional, seja descentralizado ou centralizado, deve manter mecanismos claros de rastreabilidade das decisões, definição de responsabilidades e avaliação de resultados. A eficiência administrativa não pode ser buscada à custa da opacidade; ao contrário, quanto mais ampla a escala da contratação, maior deve ser a exigência de documentação técnica, transparência ativa e controle por desempenho. Góis, Ouro e Mendonça (2024) observam que as compras públicas centralizadas apresentam vantagens e desvantagens à luz dos critérios de sustentabilidade, revelando que a governança desses arranjos depende de equilíbrio entre padronização, capacidade técnica e sensibilidade às especificidades do objeto e do contexto.

A consolidação de accountability, transparência e controle nas compras públicas sustentáveis exige compreender que a legitimidade da contratação contemporânea decorre não apenas da observância das formas legais, mas da capacidade do Estado de justificar publicamente suas escolhas e de demonstrar, com base em evidências, que elas produziram resultados compatíveis com o interesse coletivo. Em uma agenda marcada pela complexidade dos problemas públicos, pelo adensamento das exigências ambientais e sociais e pela necessidade de maior

confiança nas instituições, a contratação pública sustentável somente alcançará maturidade quando for acompanhada por sistemas consistentes de monitoramento, avaliação, publicidade e responsabilização. Isso implica reconhecer que a sustentabilidade, para ser juridicamente defensável e administrativamente efetiva, precisa ser inteligível, verificável e controlável em todas as fases da contratação. A evolução internacional confirma essa tendência, ao evidenciar que países e organizações que avançam na adoção de compras públicas sustentáveis o fazem não apenas pela existência de normas, mas pela construção de capacidades permanentes de medir, divulgar e responder pelos efeitos de suas decisões.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise desenvolvida permitiu sustentar que o poder de compra do Estado somente se converte em instrumento de promoção do desenvolvimento sustentável quando inserido em uma estrutura consistente de governança. O debate contemporâneo sobre compras públicas sustentáveis já superou a percepção de que bastaria acrescentar cláusulas ambientais a editais tradicionalmente orientados pelo menor preço. A literatura recente, a normatividade brasileira e os guias institucionais apontam em outra direção: a sustentabilidade precisa ser internalizada como racionalidade de planejamento, seleção, execução contratual e avaliação de resultados. Isso exige leitura ampliada da vantajosidade, compatibilizando eficiência, integridade, competitividade e geração de valor público ambiental, social e econômico.

Também se verificou que a Lei nº 14.133/2021 oferece base relevante para essa transformação, ao reconhecer o desenvolvimento nacional sustentável como princípio e objetivo das contratações. Todavia, a distância entre fundamento normativo e prática administrativa permanece significativa. Barreiras como insuficiência de capacitação, fragmentação organizacional, baixa mensuração de impactos e insegurança técnica ainda limitam a efetividade das compras sustentáveis. Por isso, os três eixos discutidos neste artigo - função estratégica da contratação, uso do poder de compra como política pública e estratégias de implementação - devem ser compreendidos de modo integrado. Não há compra pública sustentável consistente sem governança; não há governança efetiva sem capacidade institucional; e não há desenvolvimento sustentável induzido pelo Estado sem contratos monitoráveis e orientados por resultados.

Em conclusão, a principal contribuição analítica do artigo está em afirmar que a governança das compras públicas é o elo entre norma e transformação material. Quando o Estado planeja melhor, define critérios proporcionais, capacita agentes, produz informação, monitora indicadores e atua com transparência, seu poder de compra deixa de ser mera expressão de consumo administrativo para tornar-se instrumento legítimo de indução de mercados mais sustentáveis e de fortalecimento do desenvolvimento nacional sustentável. Esse caminho é particularmente relevante para a administração pública brasileira, inclusive em escala municipal, onde a contratação pública pode desempenhar função decisiva na reorganização do gasto, na valorização de cadeias locais e na consolidação de uma cultura administrativa orientada por responsabilidade intergeracional.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Advocacia-Geral da União. **Guia Nacional de Contratações Sustentáveis**. Brasília, DF: AGU, 2024. Disponível em: https://www.gov.br/agu/pt-br/assuntos-1/Publicacoes/cartilhas/guia-nacional-de-contratacoes-sustentaveis-2024.pdf. Acesso em: 10 mar. 2026.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. **Guia para definição e aplicação de critérios de sustentabilidade nas compras públicas**. Brasília, DF: Governo Federal, 2025. Disponível em: https://www.gov.br/compras/pt-br/acesso-a-informacao/manuais/manual-governanca-nas-contratacoes/Guiaparadefinioeaplicaodecritriosdesustentabilidadenascompraspblicasv1126.5.25R.pdf. Acesso em: 10 mar. 2026.

BRYNGEMARK, Elina; SÖDERHOLM, Patrik; THÖRN, Martina. The adoption of green public procurement practices: analytical challenges and empirical illustration on Swedish municipalities. **Ecological Economics**, v. 204, p. 107655, 2023. DOI: https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2022.107655. Disponível em: https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0921800922003160. Acesso em: 10 mar. 2026.

CABRAL, Vitor Neves; CASTRO, Biancca Scarpeline de. Análise da implementação da política de compras públicas sustentáveis: um estudo de caso. **Revista de Políticas Públicas**, v. 24, n. 1, p. 49–67, 2020. DOI: https://doi.org/10.18764/2178-2865.v24n1p49-67. Disponível em:

https://periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/14365. Acesso em: 10 mar. 2026.

FERREIRA, Elaine Cristina. **Compras públicas sustentáveis: uma revisão acerca da aquisição de alimentos**. 2024. Dissertação (Mestrado em Qualidade Ambiental) – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2024. DOI: http://doi.org/10.14393/ufu.di.2024.5193. Disponível em: https://repositorio.ufu.br/handle/123456789/44049. Acesso em: 10 mar. 2026.

GÓIS, Lúcio Mário Mendonça de; OURO, Abimael; MENDONÇA, Cláudio Márcio Campos de. Compras públicas centralizadas: vantagens e desvantagens à luz dos critérios de sustentabilidade. **Revista do Serviço Público**, v. 75, n. 1, p. 161–181, 2024. DOI: https://doi.org/10.21874/rsp.v75i1.10150. Disponível em: https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/10150. Acesso em: 10 mar. 2026.

LIU, Junqi; SHI, Benshan; XUE, Jinjie; WANG, Qi. Improving the green public procurement performance of Chinese local governments: from the perspective of officials' knowledge. **Journal of Purchasing and Supply Management**, v. 25, n. 3, p. 100501, 2019. DOI: https://doi.org/10.1016/j.pursup.2018.05.002. Disponível em: https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1478409218301407. Acesso em: 10 mar. 2026.

MENDONÇA PINTO, Ana Paula. **Compras públicas sustentáveis: uma análise sobre a possível limitação aos princípios da isonomia e da competitividade em face da promoção do desenvolvimento nacional sustentável**. 2022. Dissertação (Mestrado Profissional em Direito) – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília, 2022. Disponível em: https://repositorio.idp.edu.br/handle/123456789/4020. Acesso em: 10 mar. 2026.

OECD. **Public procurement performance**. Paris: OECD, 2023. Disponível em: https://www.oecd.org/en/publications/public-procurement-performance_0dde73f4-en.html. Acesso em: 10 mar. 2026.

OECD. **Government at a Glance 2025: Green public procurement**. Paris: OECD, 2025. Disponível em: https://www.oecd.org/en/publications/government-at-a-glance-2025_0efd0bcd-en/full-report/green-public-procurement_5dbf73a9.html. Acesso em: 10 mar. 2026.

SANTOS, André Luiz Trajano dos. Critérios de sustentabilidade em compras públicas: validação de modelo de equação estrutural sob a ótica do tripé da sustentabilidade. **Revista do Serviço Público**, v. 75, n. 3, p. 484–511, 2025. DOI: https://doi.org/10.21874/rsp.v75i3.10360. Disponível em: https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/10360. Acesso em: 10 mar. 2026.

SILVA, Aline Alves da. **Compras públicas sustentáveis: uma análise sob a ótica da teoria da prática numa instituição pública de ensino superior**. 2024. Dissertação (Mestrado Acadêmico em Administração e Controladoria) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2024. Disponível em: https://repositorio.ufc.br/handle/riufc/76934. Acesso em: 10 mar. 2026.

SILVEIRA, Glaucia Bambirra; OLIVEIRA, Keilla Dayane Silva; SILVA, Artur Leonardo Imamura Ferreira da; SANTOS, Isabel Cristina dos. A estratégia de incorporação dos critérios de compras públicas sustentáveis em uma universidade federal. **Revista Ibero-Americana de Estratégia**, v. 19, n. 4, p. 172–195, 2020. DOI: https://doi.org/10.5585/riae.v19i4.17038. Disponível em: https://periodicos.uninove.br/riae/article/view/17038. Acesso em: 10 mar. 2026.

SÖNNICHSEN, Sönnich Dahl; CLEMENT, Jesper. Review of green and sustainable public procurement: towards circular public procurement. **Journal of Cleaner Production**, v. 245, p. 118901, 2020. DOI: https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2019.118901. Disponível em: https://research.cbs.dk/en/publications/review-of-green-and-sustainable-public-procurement-towards-circul/. Acesso em: 10 mar. 2026.

SOUZA, Ana Carolina Magalhães de; XAVIER, Leydervan de Souza; MELLO, José André Villas Bôas. Compras públicas sustentáveis: uma revisão sistemática. **Revista Baru – Revista Brasileira de Assuntos Regionais e Urbanos**, v. 7, n. 1, 2021. DOI: https://doi.org/10.18224/baru.v7i1.8726. Disponível em: https://seer.pucgoias.edu.br/index.php/baru/article/view/e8726. Acesso em: 10 mar. 2026.

UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME (UNEP). **Sustainable Public Procurement: 2022 Global Review**. Paris: UNEP, 2022. Disponível em: https://www.oneplanetnetwork.org/knowledge-centre/resources/sustainable-public-procurement-2022-global-review-parts-i-and-ii. Acesso em: 10 mar. 2026.