



Universidade de Brasília (UnB)

Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas

(FACE)

Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais (CCA)

Curso de Especialização em Orçamento, Governança e Gestão de Riscos no Setor Público

Diego de Almeida Santos

**Compras Públicas Estratégicas: desafios e oportunidades para a Administração
Pública diante da Lei nº 14.133/2021**

Brasília - DF

2024

Professora Doutora Márcia Abrahão Moura
Reitora da Universidade de Brasília

Professor Doutor Enrique Huelva Unternbäumen
Vice-Reitor da Universidade de Brasília

Professor Doutor Lucio Remuzat Rennó Junior
Decano de Pós-Graduação

Professor Doutor José Márcio Carvalho
Diretor da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas
Públicas

Professor Doutor Sérgio Ricardo Miranda Nazaré
Chefe do Departamento de Ciências Contábeis e Atuarias

Professora Doutora Letícia Lopes Leite
Coordenadora-Geral UAB

Professora Doutora Mayla Cristina Costa Maroni Saraiva
Coordenadora do Curso de Especialização em Orçamento, Governança e Gestão de Riscos no
Setor Público

Diego de Almeida Santos

**Compras Públicas Estratégicas: Desafios e oportunidades para a Administração
Pública diante da Lei nº 14.133/2021**

Trabalho de Conclusão de Curso (Artigo) apresentado ao Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas como requisito parcial à obtenção do grau de Especialista em Orçamento, Governança e Gestão de Riscos no Setor Público.

Orientador: Prof. Dra. Fernanda Alves Andrade
Guarido

Brasília - DF

2024

CIP - Catalogação na Publicação

DD559cc DE ALMEIDA SANTOS, DIEGO.
Compras Públicas Estratégicas: desafios e oportunidades para a Administração Pública diante da Lei nº 14.133/2021 / DIEGO DE ALMEIDA SANTOS; orientador Fernanda Alves Andrade Guarido Brasília. -- Brasília, 2024.
37 p.

Monografia (Especialização - Curso de Especialização em Orçamento, Governança e Gestão de Riscos no Setor Público)
-- Universidade de Brasília, 2024.

1. Compras Públicas Estratégicas. 2. Lei 14.133/2021. 3. Administração Pública. 4. Desenvolvimento Sustentável. 5. Governança Pública. I. Alves Andrade Guarido Brasília, Fernanda, orient. II. Título.

Diego de Almeida Santos

Compras Públicas Estratégicas: desafios e oportunidades para a Administração Pública diante da Lei nº 14.133/2021

Trabalho de Conclusão de Curso (Artigo) apresentado ao Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas como requisito parcial à obtenção do grau de Especialista em Orçamento, Governança e Gestão de Riscos no Setor Público.

Data de aprovação: 03/09/2024.

Prof. Dra. Dra. Fernanda Alves Andrade Guarido
Orientador

Prof. Ms. Carlos de Paula Soares Filho
Professor - Examinador

AGRADECIMENTOS

Agradeço Primeiramente a Deus por me proporcionar saúde e sabedoria para conduzir minha vida e meus estudos. Agradeço também a minha família, por nunca deixar de ser minha base e minha fortaleza, e por estarem sempre presentes em todos os momentos.

“O caminho para o desenvolvimento social e econômico – seja de um país ou de uma organização – passa necessariamente pela administração.” (Idalberto Chiavenato)

RESUMO

As compras públicas no Brasil e no mundo são uma ferramenta essencial no mover da máquina pública e podem ser direcionadas para dinamizar setores da economia através de seus objetivos secundários, o que se denomina de compras públicas estratégicas, modelo este bem definido e utilizado na Europa, e que começa a ser absorvido no Brasil. O presente trabalho tem como objetivo analisar os desafios e oportunidades para a administração pública brasileira na adoção de compras públicas estratégicas, à luz da Lei 14.133/2021. Utilizando-se de uma abordagem qualitativa e exploratória, o estudo revisa a literatura pertinente e analisa a legislação vigente para compreender o papel das compras públicas estratégicas na promoção do desenvolvimento nacional sustentável. Identificam-se os principais obstáculos enfrentados pelos órgãos públicos na implementação dessas práticas, tais como a complexidade normativa e a cultura resistente à mudanças. O trabalho propõe estratégias para superar esses desafios, incluindo capacitação contínua dos servidores, adoção de tecnologias inovadoras e fortalecimento da governança. Os resultados indicam que, embora existam barreiras significativas, a adoção de compras públicas estratégicas pode contribuir substancialmente para a eficiência e a sustentabilidade das políticas públicas no Brasil. Conclui-se que a Lei 14.133/2021, apesar de sua complexidade, oferece um marco promissor para a transformação das compras públicas, desde que acompanhada de esforços contínuos de aprimoramento e capacitação de todos os envolvidos na política de compras da administração pública.

Palavras-chave: Compras Públicas Estratégicas; Lei 14.133/2021; Administração Pública; Desenvolvimento Sustentável; Governança Pública.

ABSTRACT

Public procurement in Brazil and around the world is an essential tool for driving the public sector and can be directed to stimulate sectors of the economy through its secondary objectives, known as strategic public procurement. This model is well-defined and utilized in Europe and is beginning to be absorbed in Brazil. This paper aims to analyze the challenges and opportunities for Brazilian public administration in adopting strategic public procurement, in light of Law 14.133/2021. Using a qualitative and exploratory approach, the study reviews the relevant literature and analyzes the current legislation to understand the role of strategic public procurement in promoting sustainable national development. The main obstacles faced by public agencies in implementing these practices are identified, such as regulatory complexity and a culture resistant to change. The paper proposes strategies to overcome these challenges, including continuous training of civil servants, adoption of innovative technologies, and strengthening governance. The results indicate that although there are significant barriers, the adoption of strategic public procurement can substantially contribute to the efficiency and sustainability of public policies in Brazil. It concludes that Law 14.133/2021, despite its complexity, offers a promising framework for the transformation of public procurement, provided it is accompanied by continuous efforts of improvement and training of all those involved in the public administration's procurement policy.

Keywords: strategic public procurement; Law 14.133/2021; public administration; sustainable development; public governance..

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Contratações tradicionais x Contratações estratégicas	23
Figura 2 – Dimensões das compras públicas estratégicas.....	24

SUMÁRIO

1.INTRODUÇÃO	12
2.REFERENCIAL TEÓRICO	15
2.1.As compras públicas no Brasil e a Lei nº 14.133/2021.....	15
2.2.As compras públicas estratégicas	20
2.3.Oportunidades e Desafios para a implementação de compras públicas estratégicas na administração pública brasileira.....	26
3.PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	32
4.CONSIDERAÇÕES FINAIS	33
REFERÊNCIAS	35

1. INTRODUÇÃO

A atividade administrativa pode ser compreendida como a função desempenhada pelo Estado em prol do bem-estar coletivo, visando priorizar o interesse público e as necessidades da sociedade como um todo. Nesse sentido, a função administrativa pode ser considerada um encargo público, estabelecendo uma obrigação ou dever para o administrador público, que não possui autonomia de ação, mas atua sempre em conformidade com o direito estabelecido, com o intuito de promover o interesse coletivo (Pinto, 2008).

Nesta ceara, as compras governamentais são um mecanismo crucial para a implementação de políticas públicas e representam uma parcela significativa dos gastos da administração, reverberando para os gestores na necessidade de uma governança mais eficiente dos recursos públicos (Sturmer et al, 2022).

Em nível mundial, as aquisições governamentais representam aproximadamente 12% do Produto Interno Bruto (PIB) de um país, constituindo uma parte significativa da circulação de bens e serviços no mercado (Demarchi, Guercio e Sierra, 2023).

Para termos uma melhor dimensão do impacto das compras públicas na economia de um país, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística divulgou que o Produto Interno Bruto (PIB) do Brasil no ano de 2023 foi de R\$10,9 trilhões¹ de reais.

Assim, de acordo Sturmer et al (2022) os governos estão empenhando esforços substanciais para aprimorar a eficiência e a eficácia dessa função essencial do Estado, visando uma melhor governança dos recursos públicos.

Almeida *et al* (2018) traz que diversos autores têm destacado a importância estratégica da função de compras para as organizações. Contudo, a pesquisa científica nessa área tem se concentrado predominantemente em estudos do setor privado, enquanto as compras estratégicas no setor público têm sido relativamente negligenciadas pela academia.

As compras públicas estão intimamente ligadas às funções do Estado e nos últimos anos, sua utilização passou a ser vista sob a perspectiva estratégica, tornando-se um novo instrumento para impulsionar políticas públicas inovadoras, sociais, econômicas e sustentáveis (Sturmer et al, 2022).

Nesse contexto, as compras públicas estratégicas (CPE) se configuram como uma ferramenta fundamental para otimizar os gastos públicos, promover a qualidade dos serviços públicos e contribuir para a sustentabilidade ambiental, social, econômica e de inovação.

¹ IBGE. Produto Interno Bruto. Recuperado em 15 de julho de 2024, de <https://www.ibge.gov.br/explica/pib.php>.

As compras públicas estratégicas consistem em um conjunto de práticas e procedimentos que visam utilizar de objetivos secundários das compras para impulsionar políticas públicas através da aquisição de bens, serviços e obras que atendam às necessidades da sociedade de forma eficiente, transparente e sustentável.

Ferreira (2022) destaca o aumento do reconhecimento do papel significativo dos contratos públicos na implementação de diversas políticas públicas. Contudo, a questão central é como utilizar esses contratos de maneira eficaz para alcançar esses objetivos. Nesse contexto, Harland, Eßig e Patrucco (2021) apontam que as compras públicas podem ser utilizadas estrategicamente para influenciar o setor empresarial, a economia e a sociedade, desempenhando um papel crucial no apoio e na liderança de políticas governamentais mais abrangentes.

Ferreira (2022) argumenta ainda que o uso estratégico das compras públicas pode ocorrer tanto através de requisitos específicos do contrato, como a exigência de insumos ambientalmente sustentáveis em uma obra, quanto por meio de condições que ultrapassam o próprio contrato. Um exemplo seria a exigência de que uma certa porcentagem da equipe de trabalho seja composta por uma minoria específica, promovendo assim uma política social. Segundo Torres (2016), os desafios das compras tradicionais, que possuem uma estrutura decisória rígida, levaram ao desenvolvimento de um novo modelo de gestão de compras. Esse modelo busca atender às necessidades de mudança no sistema de compras públicas, visando maior agilidade, eficiência e transparência na utilização dos recursos públicos.

A Lei 14.133/2021, conhecida como Lei de Licitações e Contratos Administrativos, trouxe diversas mudanças significativas para o regime jurídico das compras públicas no Brasil. Entre as principais inovações da Lei, destacam-se a criação de modalidades de licitação mais flexíveis e ágeis, a obrigatoriedade de implementação da governança das compras, centralização, bem como o incentivo a inovação e ao desenvolvimento nacional sustentável (Brasil, 2021).

Essas mudanças criaram um ambiente propício para a implementação de compras públicas estratégicas na administração pública brasileira. Diante da crescente complexidade da gestão pública e da necessidade de otimização dos recursos públicos, torna-se crucial investigar como as compras públicas estratégicas podem ser implementadas de forma eficaz na administração pública brasileira.

A escolha do tema deste trabalho fundamenta-se na relevância estratégica das compras públicas na administração pública e na recente promulgação da Lei nº 14.133/2021, que traz mudanças significativas para o setor. Embora a literatura existente explore os aspectos legais

e operacionais das novas diretrizes, ainda há lacunas quanto à aplicação prática das compras públicas estratégicas, especialmente no contexto estadual e na gestão de licitações, que precisa ser mais investigada.

A experiência profissional deste aluno como servidor público do Estado da Paraíba, atuando desde 2011 na Central de Compras e, atualmente, como Gerente Executivo de Licitação, proporciona uma perspectiva prática valiosa sobre o tema de compras públicas. A prática cotidiana na gestão de compras públicas permite ao aluno vivenciar de perto os principais desafios enfrentados e propor soluções eficazes e inovadoras que alinhem as exigências legais com as necessidades reais da administração pública, promovendo, assim, uma gestão mais eficiente, transparente e sustentável dos recursos públicos.

Este problema de pesquisa se insere em um contexto relevante e oportuno, pois as compras públicas representam uma parcela significativa dos gastos públicos no Brasil, e sua gestão estratégica pode gerar impactos positivos no desenvolvimento nacional sustentável, na eficiência da administração pública e na qualidade dos serviços públicos prestados à população.

Neste norte, a presente pesquisa tem como objetivo geral analisar o papel das compras públicas estratégicas na promoção do desenvolvimento nacional sustentável, considerando os princípios da Lei 14.133/2021, no qual define-se os seguintes objetivos específicos:

I - Identificar os principais desafios para a implementação de compras públicas estratégicas na administração pública brasileira, à luz da Lei 14.133/2021;

II - Propor estratégias para superar os desafios e promover a adoção de compras públicas estratégicas nos órgãos públicos, considerando as diretrizes da Lei 14.133/2021.

Investigar este problema de pesquisa permite identificar as melhores práticas para a implementação de compras públicas estratégicas na administração pública brasileira, considerando os desafios e oportunidades apresentados pela Lei 14.133/2021. Os resultados da pesquisa poderão contribuir para o aprimoramento da gestão pública, a otimização dos recursos públicos e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável.

Assim, esta pesquisa espera contribuir para o avanço do conhecimento sobre compras públicas estratégicas na administração pública brasileira, além de oferecer subsídios práticos para a implementação de compras estratégicas nos órgãos públicos, com o objetivo de otimizar os recursos públicos, promover a sustentabilidade e melhorar a qualidade de vida da população.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Neste tópico, apresenta-se o referencial teórico que fundamenta esta pesquisa, explorando o conteúdo utilizado como base para o desenvolvimento deste trabalho. Começa-se abordando as compras públicas, que são o foco operacional do estudo, e examina-se a base legislativa tanto nacional quanto internacional. Discute-se os objetivos principais e secundários das compras públicas, avançando para a definição e potencialidades das contratações públicas estratégicas como exemplos de boas práticas na gestão pública. Além disso, detalha-se a abordagem metodológica adotada.

2.1. As compras públicas no Brasil e a Lei nº 14.133/2021

A Administração Pública enfrenta o desafio complexo de manter o equilíbrio social e gerir suas estruturas e servidores. Dessa forma, a legislação não pode permitir que a escolha das pessoas e fornecedores a serem contratadas fique a critério exclusivo dos administradores públicos. Tal liberdade poderia levar a decisões inadequadas e questionáveis, desviando-se do interesse coletivo (CARVALHO, 2018).

Historicamente, a legislação brasileira tem estipulado procedimentos específicos para a seleção de parceiros destinados à execução de atividades ou fornecimentos necessários ao funcionamento das atividades públicas. De acordo com o ordenamento jurídico brasileiro, a escolha de fornecedores ou parceiros privados segue um rito próprio, com regras que controlam o comportamento tanto público quanto privado, conhecido como licitação. Este regime jurídico é detalhado pela legislação, que tem evoluído ao longo dos anos para se adaptar à nova realidade social, aos novos objetivos, às necessidades emergentes e aos desafios enfrentados pelas entidades jurídicas envolvidas (Torres, 2023).

Torres (2023) faz uma cronologia legislativa indicando que no século XX não existia uma legislação geral para as contratações públicas no Brasil, mas que desde 1828 é registrado nas Ordenações Filipinas disposições que ofertavam a construção de obras a empresários por via de edital público. Em 1922 foi editado o Decreto-lei nº 4.436 (Código de Contabilidade da União) já sendo possível identificar regras procedimentais para realização das licitações. O cenário foi avançando, sendo editado o Decreto-lei nº 2.416/1940, a Lei nº 4.401/1964, o

Decreto-Lei nº 200/1967, o Decreto-Lei nº 2.300/1986 até finalmente ter-se a previsão constitucional na Carta Magna de 1988 e a posterior edição da Lei nº 8.666/93.

Para tanto, a Constituição Federal da República Brasileira determina em seu artigo 37, XXI que os contratos administrativos devem ser precedidos de licitação pública. Da mesma forma, o artigo 175 da Constituição, ao tratar de Concessões e Permissões, também impõe ao Estado a obrigatoriedade de realizar licitação. Veja-se:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

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.

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

Essa norma foi criada para reduzir o excesso de poder discricionário em um contexto de crescente autonomia burocrática, onde havia maior probabilidade de ocorrerem desvios de recursos e objetivos. O objetivo era mitigar práticas fraudulentas e corruptas nos processos de contratação pela Administração Pública (MATIAS-PEREIRA, 2014 apud SOARES, 2019, p. 24).

Nesta senda ARAÚJO JÚNIOR e OLIVEIRA (2023) indicam que este dispositivo constitucional é inspirado no princípio da livre concorrência, e determina que a Administração Pública deve, em regra, preceder suas contratações de obras, serviços e bens com um processo licitatório para garantir a máxima competitividade nos certames. Este processo licitatório deve prever apenas as garantias e exigências técnicas e econômicas essenciais para a execução do contrato com o setor privado.

A licitação pública é um verdadeiro princípio republicano com fundamento constitucional, visando assegurar a isonomia e a integridade nas contratações administrativas (ARAÚJO JÚNIOR e OLIVEIRA, 2023).

MAZZA (2014, apud SOARES, 2019, p. 26) esclarece que dado o poder público não pode escolher fornecedores livremente, como fazem as empresas privadas, a Constituição brasileira exige que a aquisição de materiais e a contratação de serviços pelos governos federal, estadual e municipal sejam realizadas sistematicamente através das chamadas "licitações públicas". Essas licitações podem ser definidas como um "procedimento administrativo pelo qual entidades governamentais convidam interessados em fornecer bens ou serviços, assim como alugar ou adquirir bens públicos, estabelecendo uma competição para celebrar contrato com quem apresentar a melhor proposta".

Neste sentido a licitação é um procedimento essencial para mitigar este risco, pois antecede o contrato e permite que diversas pessoas concorram em igualdade de condições, possibilitando à Administração Pública selecionar a proposta mais vantajosa, sem desvio de finalidade ou desvio ao princípio da impessoalidade, contribuindo ainda para o Desenvolvimento Nacional. Esse processo administrativo prévio às contratações públicas é composto por uma sequência de atos legalmente estabelecidos, que culminam na assinatura do contrato (CARVALHO, 2018).

O objetivo da licitação é garantir que o poder público obtenha a melhor contratação possível, sempre buscando a proposta mais vantajosa para o Estado, além de permitir que qualquer pessoa possa participar das contratações públicas, desde que atenda aos requisitos legais. Dessa forma, a licitação visa atender o interesse da coletividade, assegurando que a administração pública firme contratos mais vantajosos e garantindo a isonomia nas contratações. Assim, qualquer pessoa interessada, que cumpra as exigências legais, pode contratar com o poder público, desde que vença o processo licitatório. Portanto, a licitação tem uma dupla finalidade: proporcionar ao poder público o negócio mais vantajoso e assegurar aos cidadãos a oportunidade de competir em igualdade de condições com outros interessados (CARVALHO, 2018).

No Brasil, as licitações e contratos públicos eram regulados pela Lei nº 8.666/93, vigente até 31/12/2023 quando foi revogada pela Nova Lei de Licitações e Contratos Públicos, a famosa Lei nº 14.133/2021.

No contexto aqui abordado é imperioso destacar que ainda sob a égide da antiga Lei nº 8.666/93, foi editada a Lei nº 12.349/10 acrescentou uma outra finalidade à licitação, que é a busca pelo Desenvolvimento Nacional.

CARVALHO (2018) destaca que a Lei 12.349/10 introduziu uma nova finalidade para a licitação, e com isso, a Lei n. 8.666 passou a definir três objetivos principais para o processo licitatório: a obtenção da melhor proposta, a garantia da isonomia e a promoção do

desenvolvimento nacional. Não existindo hierarquia ou preferência entre esses objetivos, no qual o ente público deve conciliá-los sempre que iniciar um procedimento licitatório.

Por sua vez, a Lei 14.133/2021, conhecida como a Nova Lei de Licitações, trouxe uma mudança substancial ao sistema de licitações no Brasil. Esta legislação substituiu a antiga Lei de Licitações (Lei 8.666/1993) e unificou diversas normas que anteriormente estavam dispersas sobre o tema.

A nova lei busca modernizar e simplificar o processo licitatório, além de aumentar a eficiência e a transparência nas contratações públicas. Entre as principais mudanças estão a inclusão de novos critérios para a escolha de propostas, a adoção de meios eletrônicos como padrão para a realização de licitações e a introdução de novos mecanismos de controle e fiscalização (CASTRO, 2023).

Além disso, a Lei 14.133/2021 prevê a criação de um portal nacional de contratações públicas, que centraliza informações sobre todos os processos licitatórios do país, facilitando o acesso e a fiscalização por parte da sociedade. Outra novidade é a ênfase na busca pelo desenvolvimento sustentável, integrando critérios socioambientais nas contratações públicas. Com essas mudanças, é essencial compreender as novas diretrizes e adaptações necessárias para que a administração pública se alinhe aos preceitos da Nova Lei de Licitações, promovendo maior transparência, competitividade e eficiência nas suas contratações (CASTRO, 2023).

ARAÚJO JÚNIOR e OLIVEIRA (2023) esclarece que foi estabelecido pelo artigo 11 da Lei nº 14.133/21, os objetivos do procedimento licitatório visando assegurar a seleção da proposta mais vantajosa para a administração pública, promover a igualdade de condições entre os concorrentes e garantir a transparência e a integridade nas contratações. Além disso, busca fomentar o desenvolvimento nacional sustentável, integrando aspectos econômicos, sociais e ambientais nas decisões de compra. Veja-se:

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;
- II - assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição;
- III - evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos;
- IV - incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável.

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

A nova Lei de Licitações e Contratos, a Lei nº 14.133/2021, claramente sinaliza uma mudança ao abandonar a cultura de priorizar a compra mais barata, em favor da compra mais eficiente, considerando todo o ciclo de vida do produto e os ganhos de escala durante a contratação. Além disso, a lei destaca princípios fundamentais como o planejamento, a transparência e o desenvolvimento nacional sustentável, promovendo uma transformação essencial, ainda que tardia, no contexto nacional e global.

Ainda sobre a temática, Torres (2023) traz que:

Quando um cidadão efetua uma compra economicamente relevante, ele, mesmo que de forma intuitiva, realiza procedimentos de planejamento e seleção do objeto pretendido, antes da contratação. Antes da aquisição de um automóvel, por exemplo, ele identifica sua necessidade, define o objeto apto a tal satisfação, afere os eventuais custos, avalia sua disponibilidade financeira e, por fim, seleciona, no mercado, a melhor proposta para a aquisição. Pois bem, a Administração, em suas contratações, precisa realizar ações semelhantes. Para tanto, em razão da indisponibilidade do interesse público, buscando consagrar a isonomia e a impessoalidade, o legislador optou por estabelecer procedimentos formais prévios para a realização dessa contratação, objetivando a escolha da melhor proposta possível. A este procedimento, chamamos licitação.

Neste cenário, os objetivos das compras públicas passam a ser vistos como elementos estratégicos essenciais para o cumprimento das funções e metas estatais. Essa importância deriva do impacto crucial que a qualidade do gasto público e a eficiência na utilização dos recursos públicos têm sobre o sucesso da gestão governamental. Nesse contexto, as compras podem ser utilizadas como mecanismos para melhorar os serviços oferecidos à população e, por consequência, elevar a qualidade de vida dos cidadãos (Barbosa, 2015 apud Costa e Terra, 2019, p. 14).

Além disso, a visão estratégica das compras públicas contribui para uma administração

mais transparente e responsável, promovendo o desenvolvimento sustentável e a inovação no setor público. Assim, a gestão eficiente dos recursos não só atende às necessidades imediatas da administração pública, mas também cria um ambiente propício para o crescimento econômico e o bem-estar social a longo prazo (Costa e Terra, 2019, p. 14).

2.2. As compras públicas estratégicas

A importância das contratações governamentais de bens e serviços é demonstrada por diversos aspectos, sendo os mais comumente destacados o montante envolvido e o impacto das compras públicas na economia dos países. Essa relevância é evidenciada pelo percentual do produto interno bruto (PIB) destinado a compras públicas, que nos países membros da OCDE foi, em média, 13,8% em 2015. No Brasil, no entanto, os números variam e não há consenso sobre o real volume das aquisições governamentais na economia. Contudo, dados do painel de compras do Governo Federal indicam que, em 2017, foram adquiridos mais de R\$47 bilhões em bens e serviços (Costa e Terra, 2019).

A significativa magnitude das compras, representada tanto pelos valores quanto pelo número de processos realizados, faz com que muitas análises sobre compras públicas se concentrem na eficiência econômica e na análise dos processos envolvidos (Costa e Terra, 2019).

Desta forma, as compras públicas são um tema de enorme relevância e sensibilidade dentro da logística da administração pública. Sua importância reside no fato de que, por meio de processos competitivos e de acesso ao mercado público, essas aquisições têm um impacto profundo em toda a organização estatal. Além disso, influenciam diretamente os ciclos socioeconômicos das regiões envolvidas, devido ao alcance dos contratos firmados pelo Estado. O valor desses processos não apenas movimenta a máquina pública, mas também contribui para moldar o desenvolvimento econômico e social das áreas abrangidas (Soares, 2019).

Ferrer (2015) reforça que os procedimentos de compras públicas são considerados um dos processos mais abrangentes existentes atualmente no setor público. Eles possibilitam a multiplicação do seu poder de autotransformação através de inovações e otimizações, especialmente em relação à regulamentação e implementação de novas práticas de gestão. Soares (2019) complementa essa visão, destacando a transversalidade desses procedimentos no setor público.

Por outro lado, essa mesma magnitude amplia o papel das compras públicas além de

sua função tradicional de prover bens e serviços, posicionando-as como uma ferramenta prática do Estado capaz de gerar impactos significativos para diversos stakeholders. Isso inclui a busca por atender objetivos econômicos, sociais e ambientais (Costa e Terra, 2019).

As compras públicas são cruciais porque representam uma atividade fundamental e indelegável da administração pública, ligada diretamente à utilização, distribuição, controle e transparência dos recursos públicos. Elas são essenciais para o sucesso dos planejamentos estratégicos e das políticas públicas de qualquer governo. A capacidade dessas compras de impactar, fomentar e direcionar o desenvolvimento econômico local é um dos aspectos mais significativos dessa atividade de gestão (Soares, 2019).

Essa concepção transforma as compras governamentais em um sistema complexo, cujo desafio de alcançar suas finalidades é multidimensional. Garantir que esses objetivos sejam atingidos implica em transformar as compras públicas em objetivos estratégicos, essenciais para cumprir as funções e metas do Estado. A importância dessa abordagem está na qualidade do gasto e na eficiência na utilização dos recursos públicos, fundamentais para o sucesso da gestão governamental. Nesse contexto, as compras podem ser mecanismos para oferecer melhores serviços e, conseqüentemente, melhorar a qualidade de vida dos cidadãos (Barbosa, 2015, apud Costa e Terra, 2019).

Dada a relevância econômica dos gastos do governo, as contratações públicas podem exercer um papel crucial no cumprimento de diversos objetivos sociais, como a proteção ambiental, a promoção da inovação, a criação de empregos e o desenvolvimento econômico sustentável. A influência econômica significativa dessas contratações concede ao setor público um expressivo poder de mercado. Esse poder pode ser utilizado de forma estratégica, não apenas para atender a objetivos econômicos imediatos, como a aquisição de bens ou serviços, mas também para alcançar metas sociais e políticas mais amplas (Vieira, 2023).

Zago (2018) traz a possibilidade de direcionamento das compras públicas para enfrentar problemas da sociedade, tais como a redução das desigualdades, o desenvolvimento socioeconômico e a proteção ambiental. Portanto, seria possível orientar o poder de compra estatal para que, adicionalmente às necessidades imediatas que justificam a contratação, as compras públicas também satisfaçam às demandas mais amplas da coletividade. Nessa hipótese, o Estado poderia adquirir papel reciclado, comprar de pequenas empresas e de grupos hipossuficientes, ou, ainda, impor que o contratado utilize produtos e serviços nacionais, ou até mesmo mão de obra direcionada para grupos sociais minoritários, com isso, as funções a serem cumpridas pelas contratações públicas.

Assim, as contratações públicas pode ser o espaço ou o instrumento adequado para a

inclusão de fins sociais derivados, acoplados, de forma indireta, ao fim primário da contratação.

Mas o que seria o objetivo (finalidade) primário e derivado das contratações públicas?

Zago (2018) esclarece que a contratação pública é atribuída a dois objetivos distintos: a função primária, que consiste na obtenção de obras, bens ou serviços; e a função derivada, que visa alcançar um fim público adicional. Esses dois objetivos são fundamentados em valores essencialmente opostos, gerando tensões no processo de contratação. A função primária é centrada nos valores de isonomia, competição e eficiência, sendo que, no Brasil, essa eficiência é frequentemente pautada pela economicidade, ou seja, pelo menor preço. Em contraste, a função derivada é baseada principalmente em valores distributivos e de equidade material, que buscam promover uma distribuição mais justa dos benefícios gerados pelas contratações públicas.

Historicamente, a licitação pública no Brasil foi erroneamente interpretada como sendo um processo voltado exclusivamente para a obtenção do menor preço, uma visão limitada que não reflete a totalidade do que a legislação sempre buscou. A antiga Lei nº 8.666/93 já deixava claro que o objetivo das contratações públicas era a aquisição mais vantajosa para a administração, um conceito que não se restringe apenas ao aspecto financeiro, mas que deixou de observar de forma expressa a qualidade, durabilidade, sustentabilidade e outros critérios de relevância para o interesse público. No entanto, essa ideia de vantagem mais ampla foi muitas vezes obscurecida pela prática de priorizar o menor preço, o que frequentemente resultava em contratações de baixa qualidade, com prejuízos à eficiência e ao cumprimento das finalidades públicas.

Com a edição da Nova Lei de Licitações e Contratos, o foco das licitações passou a ser explicitamente redirecionado para uma abordagem mais estratégica e integrada. A nova lei enfatiza a necessidade de avaliar propostas não apenas pelo preço, mas também pelo ciclo de vida do objeto, pela sua capacidade de gerar valor público e atender a objetivos sociais, ambientais, econômicos e de inovação. A atual legislação introduz critérios que incentivam práticas responsáveis e sustentáveis, reposicionando o processo licitatório como uma ferramenta para o alcance de múltiplos objetivos de interesse público, alinhando o poder de compra do Estado a um modelo de desenvolvimento mais sustentável e inclusivo.

Neste contexto, é amplamente reconhecido no Brasil que os processos de compras públicas desempenham um papel essencial como ferramenta estratégica, destinada a adquirir bens e serviços necessários para a administração pública. Contudo, essa atividade é também

altamente suscetível a eventos adversos e comprometimentos que podem dificultar a implementação de um sistema eficaz. Para alcançar uma execução sistemática, é imprescindível que haja transparência, competitividade e critérios objetivos na tomada de decisões. Ferramentas adequadas são necessárias para garantir o melhor custo-benefício, prevenir a má aplicação de recursos e proteger a integridade pública. Esses aspectos são fundamentais para assegurar a eficiência e a eficácia nas aquisições públicas, conforme destacado pela OCDE em 2011.

Os procedimentos formais das compras realizadas pelo setor público têm um papel estratégico fundamental para alcançar os objetivos planejados pelos gestores governamentais. Essas compras interferem diretamente no atendimento às demandas dos cidadãos, fornecendo produtos de qualidade e serviços essenciais para a sociedade. A importância desse processo é ressaltada por Nascimento et al. em 2011, como mencionado por Soares em 2019.

Vieira (2023) esclarece de forma cristalina que:

Semelhante ao critério de “proposta mais vantajosa”, disposto nas Diretivas de Aquisições da União Europeia, os requisitos de análise das propostas podem incluir o preço e outros fatores de custo social, como as características ambientais e sociais, além da qualidade, do mérito técnico, dos prazos de entrega etc. As compras públicas são um meio para alcançar objetivos secundários a contratação que permitem equilibrar o atingimento desses benefícios potenciais da aquisição, com a necessidade de uma relação custo-benefício satisfatória. Os objetivos secundários da contratação podem incluir a promoção das práticas de desenvolvimento ambiental sustentável, o desenvolvimento de pequenas e médias empresas, a inovação social, os padrões de conduta empresarial responsável ou objetivos mais amplos de política pública (científica, tecnológica, industrial, social, ambiental etc.).

Desta forma, é possível depreender que as contratações públicas além de seus objetivos primários (de aquisição imediata de bens ou contratação de serviços), pode alcançar políticas públicas de forma reflexa através de seus objetivos secundários e do poder de compra estatal (fomento a economia local, a indústria nacional, as micro e pequenas empresas, ou até mesmo a grupos sociais), o que se denomina na literatura de contratações públicas estratégicas.

As compras públicas estratégicas desempenham um papel vital na promoção do desenvolvimento e na concretização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODSs). Embora ainda sejam regidas pelos princípios da transparência, da competição e da eficiência, as contratações públicas agora também incorporam incentivos para fomentar a inovação, a sustentabilidade e o desenvolvimento social. Essa transformação requer um conhecimento aprofundado sobre os mercados fornecedores e os processos produtivos, bem como uma

maior capacidade gerencial para planejar, gerir, monitorar e avaliar os resultados das contratações públicas (Vieira, 2023).

Abaixo um quadro comparativo que traz as diferenças entre as finalidades das contratações públicas comuns das finalidades de uma contratação pública tida como estratégica.

Figura 1 – Contratações tradicionais x Contratações estratégicas

Contratações tradicionais	Contratações estratégicas
Menor preço como principal critério de seleção	A proposta mais vantajosa pelo melhor preço (<i>Best Value for Money</i>) como principal critério de seleção
Prioriza a redução dos custos	Prioriza a inovação
Relação contratual adversativa	Relação contratual colaborativa
Aquisição fragmentada de produtos	Aquisição coordenada de soluções/ resultados
Atenção mínima às práticas de negócio do agente contratado	Compreensão sobre os processos de negócio do agente contratado (cadeia de produção, gestão de riscos, práticas de ESG)
Aquisição de produtos para necessidades de curto prazo	Aquisição de produtos para necessidades de longo prazo, considerada a gestão de riscos

Fonte: Vieira (2023, p. 387)

Neste diapasão, as compras públicas estratégicas podem alcançar de forma reflexa diversas dimensões, ou como denominado por Vieira (2023) “denominações”, quais sejam, o viés da sustentabilidade ambiental, social, econômica ou de inovação.

Figura 2 – Dimensões das compras públicas estratégicas

Denominação	Objetivo	Requisitos
Sustentável <i>(Green Procurement)</i>	Preservar os recursos naturais	Contrata a aquisição de bens ambientalmente sustentáveis (certificados), de validade estendida (ciclo de vida longo), recicláveis etc.
Soluções Inovadoras <i>(Public Procurement of Innovation)</i>	Investir na criação e produção de novos bens e serviços	Contrata investimentos de risco que geram soluções para problemas locais, atrai investimentos/indústrias inovadoras etc.
Socialmente responsável <i>(Social Procurement)</i>	Promover a igualdade e o respeito à legislação	Contrata organizações que asseguram o impacto social, a participação de minorias, a igualdade de gênero, o trabalho decente na cadeia produtiva etc.
Desenvolvimento econômico	Incentivar o desenvolvimento econômico local/regional	Contrata cooperativas, micro e pequenas empresas locais, pequenos produtores rurais etc.

Fonte: Vieira (2023, p. 388)

O Brasil vem cada vez mais reconhecendo e configurando o poder de compra estatal, também conhecido como poder de contratar, como um instrumento transversal para a implementação de diversas políticas públicas. Este poder é utilizado não apenas para atender às necessidades imediatas do governo, mas também para alcançar objetivos mais amplos e estratégicos, como a redução das desigualdades sociais, a promoção do desenvolvimento socioeconômico e a proteção ambiental. Essa abordagem multifacetada da contratação pública, que vai além da simples aquisição de bens e serviços, é conhecida como função derivada. Dessa forma, o governo utiliza suas compras para influenciar positivamente diferentes aspectos da sociedade, integrando valores de equidade e sustentabilidade às suas práticas de aquisição (Zago, 2018).

Na oportunidade destaca-se a visão europeia das contratações, no qual, a partir da Diretiva 2014/24/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, traz de forma expressa a necessidade de serem incluídos critérios sociais e ambientais aos objetos dos contratos públicos.

O conceito de compras públicas sustentáveis, introduzido pelo International Council for Local Environmental Initiatives (ICLEI) em 2007, exemplifica a integração de inteligência estratégica nos processos de aquisição governamental. Este conceito define uma compra inteligente como aquela que não apenas aumenta a eficácia dos contratos públicos, mas

também utiliza o poder de mercado do governo para gerar benefícios sociais e ambientais, tanto a nível local quanto global. Costa e Terra (2019) ressaltam a importância dessa abordagem, destacando como ela pode promover a sustentabilidade nas compras públicas, incentivando práticas que respeitam o meio ambiente e contribuem para o bem-estar social. Ao adotar essa perspectiva, os governos podem garantir que suas aquisições não apenas atendam às necessidades imediatas, mas também apoiem objetivos mais amplos de desenvolvimento sustentável e responsabilidade social.

Com esse novo paradigma, as compras públicas ultrapassam o simples foco na economia e busca agora garantir que a proposta mais vantajosa não seja apenas a mais barata, mas aquela que contribua significativamente para a visão estratégica do órgão contratante. Sublinha-se que essa abordagem assegura que as aquisições públicas estejam em sintonia com os objetivos estratégicos e sustentáveis da administração, promovendo um alinhamento entre a eficiência econômica e a sustentabilidade a longo prazo. Isso significa que, além de buscar o menor custo, as compras públicas devem também visar benefícios mais amplos, como o impacto positivo na comunidade e o respeito ao meio ambiente (Costa e Terra, 2019).

A incorporação de critérios sociais nos contratos públicos é amplamente reconhecida como um princípio essencial de uma política de compras públicas contemporânea. Na prática, a promoção de "compras públicas socialmente responsáveis" pode englobar diversas questões, tais como a criação de oportunidades de emprego e condições de trabalho dignas, a garantia dos direitos sociais e trabalhistas, a promoção da inclusão social e a igualdade de oportunidades. Esses critérios visam assegurar que as aquisições governamentais não só atendam às necessidades econômicas imediatas, mas também contribuam para o bem-estar social e o desenvolvimento sustentável da comunidade (Vieira, 2023).

2.3. Oportunidades e Desafios para a implementação de compras públicas estratégicas na administração pública brasileira

A implementação recente da Lei 14.133/2021 trouxe mudanças profundas ao sistema de licitações no Brasil, afetando diretamente a administração pública. Essa nova legislação substituiu a anterior, consolidando várias normas dispersas e introduzindo uma série de alterações administrativas substanciais. O objetivo principal dessas mudanças é modernizar os processos de licitação e contratação governamentais, tornando-os mais eficientes e alinhados com as necessidades atuais. Essas reformas buscam não apenas aprimorar a transparência e a

competitividade, mas também aumentar a eficácia e a economicidade das aquisições públicas.

Desta forma, a Lei nº 14.133/2021 traz em seu artigo 11, não apenas os objetivos do processo licitatório, mas um verdadeiro marco legal no que tange à governança das contratações e à possível indução de mudança de cultura nacional, face à prospecção de finalidade, como já visto anteriormente. Este normativo implementa a necessidade de incentivo à inovação e ao desenvolvimento nacional sustentável, ao ciclo de vida do objeto, podendo promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações.

Além da preocupação com a sustentabilidade ambiental, a Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC) também pode promover o desenvolvimento social. Conforme disposto no artigo 25, §9º, a legislação permite a inclusão de cláusulas em editais que incentivem a contratação de mão de obra de mulheres vítimas de violência doméstica e de pessoas oriundas ou egressas do sistema prisional. Essa medida representa um avanço significativo ao integrar critérios sociais nos processos de contratação pública, visando proporcionar oportunidades de inclusão e reintegração social para grupos vulneráveis.

Art. 25. O edital deverá conter o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento.

§ 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.

Recentemente foi editado o Decreto Federal nº 11.430, de 08 de março de 2023 que regulamentou a exigência, em contratações públicas, de percentual mínimo de mão de obra constituída por mulheres vítimas de violência doméstica e sobre a utilização do desenvolvimento, pelo licitante, de ações de equidade entre mulheres e homens no ambiente de trabalho como critério de desempate em licitações, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

Este decreto trouxe as definições de acordo de cooperação técnica, administração, unidade responsável por esta política pública e a definição de violência doméstica. Trouxe também o percentual mínimo das vagas, a formalização do acordo de cooperação e as definições de ações de equidade entre homens e mulheres.

Essa abordagem inovadora atende às necessidades práticas das contratações e promove justiça social e sustentabilidade, refletindo uma visão mais inclusiva e abrangente da

administração pública. Ao permitir a inclusão de cláusulas em editais que incentivem a contratação de mão de obra de grupos vulneráveis, como mulheres vítimas de violência doméstica e pessoas egressas do sistema prisional, a Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC) transforma as contratações públicas em ferramentas poderosas para a promoção da igualdade e da reintegração social.

Nesta possibilidade acima, observa-se de forma clara o uso estratégico das contratações públicas para promoção de justiça social, uma vez que o objetivo principal ou primário da contratação pública será a prestação de serviço de mão de obra, contudo deve ser inserido um objetivo secundário na dimensão social, que é a ressocialização dos apenados e a inclusão no mercado de trabalho destes e das mulheres vítimas de violência doméstica, dando assim, possibilidade de promover a dignidade para ambos.

Essa medida não apenas garante que os processos de licitação sejam mais justos e equitativos, mas também contribui significativamente para o desenvolvimento social. Ao criar oportunidades de emprego para aqueles que enfrentam dificuldades em encontrar trabalho devido a seu histórico pessoal, a lei ajuda a quebrar ciclos de exclusão e marginalização, oferecendo uma nova chance para a construção de uma vida digna.

Além disso, ao incorporar critérios sociais nos processos de contratação, a NLLC demonstra um compromisso claro com a responsabilidade social e a sustentabilidade. Isso se alinha com práticas de governança modernas que valorizam não apenas a eficiência econômica, mas também o impacto social e ambiental das ações governamentais. Em última análise, essa visão integrada e multifacetada da administração pública contribui para uma sociedade mais justa, inclusiva e sustentável, onde todos têm a oportunidade de participar e prosperar.

Destaca-se também da Lei nº 14.133/2021 os critérios de desempate estabelecidos, posto que visam promover o desenvolvimento local e o incentivo as práticas de redução de poluentes. Adiante:

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 (mudanças e substituições tecnológicas que reduzam o uso de recursos e as emissões por unidade de produção, bem como a implementação de medidas que reduzam as emissões de gases de efeito estufa e aumentem os sumidouros)

Nesta senda, o artigo 60 da Lei nº 14.133/2021 estabelece critérios de desempate que vão além de uma simples escolha técnica, refletindo um esforço claro para alinhar as contratações públicas com objetivos estratégicos de desenvolvimento econômico, social e ambiental. Esses critérios não apenas incentivam a competição justa entre os participantes, mas também promovem práticas que beneficiam a sociedade como um todo.

O desempate com base no desenvolvimento de ações de equidade entre homens e mulheres no ambiente de trabalho, por exemplo, reforça o compromisso com a igualdade de oportunidades e a responsabilidade social das empresas. Da mesma forma, a exigência de programas de integridade demonstra uma preocupação crescente com a transparência e a ética nas relações comerciais entre o setor público e privado.

Outro ponto relevante é a preferência conferida às empresas que adotam práticas sustentáveis, como investimentos em pesquisa e desenvolvimento tecnológico e mitigação de impactos ambientais. Ao priorizar empresas que demonstram um compromisso com a sustentabilidade, a lei sinaliza a intenção de estimular um modelo de desenvolvimento que privilegia o uso eficiente dos recursos e a redução das emissões de gases de efeito estufa. Essa diretriz se alinha aos objetivos da Política Nacional sobre Mudança do Clima, consolidada pela Lei nº 12.187/2009, promovendo não apenas a eficiência econômica, mas também a responsabilidade socioambiental no âmbito das compras públicas.

Não obstante, ao priorizar empresas locais e brasileiras, a legislação também busca fomentar a economia nacional, incentivando o fortalecimento de cadeias produtivas locais. Isso representa uma estratégia de desenvolvimento que visa a reduzir a dependência externa e promover a competitividade da indústria brasileira em um mercado global cada vez mais desafiador, contribuindo para o crescimento econômico doméstico.

Nesta perspectiva, Costa e Terra (2019) acrescentam ainda que o Estado pode apoiar empresas e setores considerados estratégicos, especialmente microempresas, empresas de pequeno porte (ME/EPP), e a agricultura familiar, utilizando ferramentas como o Programa Nacional de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Esses programas visam fortalecer a agricultura familiar, incentivando a produção e consumo de alimentos locais e promovendo a sustentabilidade econômica dessas comunidades.

Um exemplo concreto da atuação estatal por meio de compras públicas é o Decreto nº 9450/2018, que exige que empresas contratadas pelo Governo Federal, em contratos superiores a R\$330 mil por ano, contratem presos ou egressos do sistema prisional. Essa medida visa facilitar a reintegração dessas pessoas à sociedade, oferecendo-lhes oportunidades de trabalho e reduzindo a reincidência criminal (Costa e Terra, 2019).

Adicionalmente, o Plano Brasil Maior (PBM), instituído pela Lei nº 12.349/2010, estabelece uma Política Industrial, Tecnológica, de Serviços e de Comércio Exterior que incentiva a inovação e a produção nacional. Esse plano promove o desenvolvimento industrial sustentável por meio de contratações públicas, incluindo a possibilidade de utilizar uma margem de preferência de até 25% para produtos com tecnologia nacional nos processos de licitação. Isso não só estimula a indústria local, mas também assegura que as compras públicas contribuam para a sustentabilidade e a competitividade da economia brasileira.

Essas iniciativas demonstram o compromisso do Estado em usar seu poder de compra de maneira estratégica, promovendo não apenas o desenvolvimento econômico, mas também a inclusão social e a sustentabilidade. Ao priorizar setores vulneráveis e incentivar a inovação e a produção nacional, o governo atua de forma abrangente para fortalecer a economia e melhorar a qualidade de vida da população.

Por sua vez Zago (2018) conclui que, embora a contratação pública estratégica tenha potencial como instrumento de políticas públicas, ela apresenta diversas complicações e tensões. Em primeiro lugar, a introdução indireta e oblíqua de novos fins aumenta a complexidade das contratações e pode comprometer o custo e a qualidade, ameaçando a satisfação da função primária. Além disso, a função derivada pode entrar em conflito com os valores de competição e isonomia, dificultando a boa governança devido à maior burocratização e litigiosidade, e sua eficácia é difícil de demonstrar.

Diante desse cenário, duas respostas complementares são possíveis para abordar esta formatação de contratações públicas no Brasil. A primeira é evitar a função derivada tanto pelo legislador quanto pelo gestor público, observando que as contratações públicas podem

promover políticas socioeconômicas, mas os fins sociais devem ser claramente definidos como objetivos primários, não secundários. Por exemplo, contratos de fomento são uma forma direta de atingir esses fins (Zago, 2018).

A segunda resposta é reconhecer e harmonizar os conflitos que a função derivada gera nas contratações públicas, se optar por utilizá-la. O legislador e o gestor público devem considerar vários fatores para reduzir ou neutralizar as tensões entre a função primária e a derivada. Esses fatores incluem: o instrumento jurídico adequado (seja lei, ato normativo ou edital); os limites na reconfiguração da melhor proposta; as consequências das técnicas de incorporação da função derivada no processo de contratação; a processualização e motivação adequadas; e a existência de mecanismos eficazes de controle e avaliação (Zago, 2018).

Da Cruz e Pazinato (2023) entendem que o desafio central que permeia a gestão das contratações públicas no Brasil é a harmonização entre a busca pelo desenvolvimento nacional sustentável e a observância dos critérios de economicidade e isonomia na seleção da melhor proposta para a Administração Pública. Em um cenário ideal, propostas que incorporam os custos ambientais e sociais tendem a ser menos atraentes economicamente, em comparação com aquelas que externalizam esses custos, transferindo as externalidades negativas para a sociedade.

Para que a Administração Pública possa efetivamente conciliar esses objetivos, é imprescindível a inclusão de critérios de sustentabilidade ambiental e social nos procedimentos licitatórios. Essa prática não apenas alinha os processos de licitação com os objetivos constitucionais de promoção do desenvolvimento sustentável, mas também reforça o papel do Estado como um agente catalisador de mudanças significativas no mercado. Ao utilizar seu poder de compra, o Estado pode sinalizar uma mudança importante nos padrões de consumo, promovendo a concretização de valores constitucionais além da mera aquisição de bens, obras e serviços pelo melhor preço (Da Cruz e Pazinato, 2023).

A inclusão de critérios de sustentabilidade nos processos licitatórios representa uma mudança paradigmática, com o potencial de influenciar toda a cadeia produtiva do país. Essa mudança é capaz de induzir a adoção de práticas sustentáveis, fortalecendo a responsabilidade social e ambiental das empresas. Dessa forma, as contratações públicas se tornam não apenas um mecanismo de eficiência econômica, mas também um instrumento poderoso para a realização dos ditames constitucionais e legais (Da Cruz e Pazinato, 2023).

Conforme preceituam os artigos 3º, 170, inciso VI, e 225 da Constituição Federal, as contratações públicas devem ser utilizadas como ferramentas para alavancar o desenvolvimento nacional, reduzir as desigualdades sociais e defender o meio ambiente. A

inclusão de critérios de sustentabilidade nos processos licitatórios fortalece o Poder Público na realização desses objetivos, possibilitando que as compras governamentais contribuam de maneira significativa para a promoção de um desenvolvimento mais justo, inclusivo e sustentável.

A efetivação dessa abordagem requer um esforço conjunto e contínuo de todos os atores envolvidos, desde os legisladores e gestores públicos até os fornecedores e a sociedade em geral. É preciso fomentar uma cultura de sustentabilidade que perpassa todos os níveis da administração pública e que seja capaz de influenciar positivamente o setor privado. Somente assim será possível assegurar que as contratações públicas cumpram seu papel estratégico na promoção do desenvolvimento sustentável e na concretização dos valores e objetivos constitucionais, contribuindo para um futuro mais equilibrado e equitativo para todos.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Esta pesquisa adota uma abordagem qualitativa. De acordo com Silva e Menezes (2005):

A pesquisa qualitativa considera uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, isto é, um vínculo indissociável entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito que não pode ser traduzido em números. A interpretação dos fenômenos e a atribuição de significados são básicas no processo de pesquisa qualitativa. Não requer o uso de métodos e técnicas estatísticas. O ambiente natural é a fonte direta para coleta de dados e o pesquisador é o instrumento-chave. É descritiva. Os pesquisadores tendem a analisar seus dados indutivamente. O processo e seu significado são os focos principais de abordagem (Silva e Menezes, 2005, p. 20).

No que diz respeito aos procedimentos técnicos, a pesquisa é de natureza bibliográfica. Isto se deve ao fato de ter sido desenvolvida com base em uma ampla gama de materiais previamente publicados, incluindo livros, revistas, publicações periódicas, artigos científicos, jornais, boletins, monografias, dissertações e teses, além de recursos disponíveis na internet. O objetivo é estabelecer um contato direto e abrangente com todas as obras já escritas relacionadas ao tema da pesquisa, proporcionando uma visão consolidada e integrada das diferentes perspectivas e conhecimentos acumulados (Prodanov e Freitas, 2013).

Para a coleta de dados utilizados neste trabalho, optou-se por uma abordagem que não envolveu o uso de indexadores específicos. Foi realizada a pesquisa diretamente na plataforma de

Periódicos CAPES, utilizou-se palavras-chave como "compras públicas estratégicas", "compras públicas", e "Lei nº 14.133". A escolha dessa plataforma deve-se à sua abrangência e qualidade das publicações científicas, garantindo acesso a materiais relevantes e atualizados sobre o tema.

Complementando a pesquisa bibliográfica, utilizou-se dois livros físicos de autores reconhecidos na área de compras públicas, que proporcionam uma base teórica sólida e consagrada. Além disso, foi consultada uma dissertação de mestrado e livros eletrônicos com os quais já estava familiarizado. Ao todo, foram trabalhados 15 autores para garantir uma variedade de perspectivas e enfoques sobre os desafios e oportunidades nas compras públicas estratégicas. A escolha de trabalhar com esse número de autores se deve à necessidade de obter uma análise abrangente e crítica, combinando diferentes abordagens teóricas e empíricas para enriquecer a discussão e fundamentação do estudo.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho, explorou as compras públicas sob a ótica da Lei nº 14.133/2021, oferecendo uma compreensão das oportunidades na implementação das compras públicas estratégicas. Focou-se exclusivamente no contexto brasileiro, sem aprofundar comparações com experiências internacionais que poderiam enriquecer o entendimento das melhores práticas e adaptações necessárias ao cenário nacional.

A pesquisa demonstra a complexidade e a importância das contratações públicas como instrumento estratégico para promover o desenvolvimento sustentável e a justiça social. A Nova Lei de Licitações e Contratos (Lei 14.133/2021) oferece um arcabouço legal que incentiva a inclusão de critérios de sustentabilidade ambiental e social nos processos licitatórios, representando um avanço significativo na modernização da administração pública brasileira.

A implementação de cláusulas que incentivam a contratação de mão de obra de mulheres vítimas de violência doméstica e de pessoas egressas do sistema prisional, conforme disposto no artigo 25, §9º, da nova lei, é um exemplo claro de como as contratações públicas podem ser utilizadas para promover a inclusão social e a reintegração de grupos vulneráveis. Essa abordagem não apenas atende às necessidades práticas das contratações, mas também reflete uma visão mais inclusiva e abrangente da administração pública, que visa proporcionar oportunidades de inclusão e reintegração social para esses grupos.

No entanto, a inclusão de critérios sociais e ambientais nos processos licitatórios apresenta desafios significativos. Primeiramente, a incorporação de tais critérios pode aumentar a complexidade e trazer tensões para as contratações, impactando potencialmente o custo e a

qualidade dos bens e serviços adquiridos. Além disso, a necessidade de equilibrar os valores da competição e da isonomia com os objetivos de sustentabilidade pode dificultar a boa governança e aumentar a burocratização e a litigiosidade dos processos.

Para mitigar esses desafios, é crucial que tanto o legislador quanto o gestor público adotem uma abordagem equilibrada e harmonizada. A função derivada das contratações públicas (objetivos secundários) deve ser cuidadosamente planejada e implementada, com atenção aos limites da reconfiguração da melhor proposta e às consequências das diferentes técnicas de incorporação no processo de contratação. A adequada processualização e motivação, bem como a existência de mecanismos de controle e avaliação, são essenciais para garantir que a função primária das contratações não seja comprometida.

A inclusão de critérios de sustentabilidade nos processos licitatórios sinaliza uma importante mudança nos padrões de consumo da Administração Pública, utilizando os contratos administrativos como instrumentos para a concretização de outros valores constitucionais além da mera aquisição de bens, obras e serviços pelo menor preço. Essa mudança de paradigma tem o potencial de impactar significativamente o comportamento de toda a cadeia produtiva do país, induzindo a adoção de práticas sustentáveis e contribuindo para o desenvolvimento econômico, social e ambiental. Deve-se reforçar que esta metodologia de gasto público vem sendo implementada na União Europeia e nos países membros da OCDE a tempos, onde nos contratos públicos deve ser observado algum critério de sustentabilidade, como foco no desenvolvimento nacional sustentável.

Desta forma, tem-se que foi possível atingir o primeiro objetivo específico ao identificar os principais desafios para a implementação de compras públicas estratégicas na administração pública brasileira à luz da Lei nº 14.133/2021. Através de uma análise aprofundada da literatura, combinada com o estudo dos elementos normativos e das experiências práticas relatadas, foram mapeados os obstáculos mais relevantes, como a complexidade regulatória, a resistência à mudança cultural, e a necessidade de capacitação contínua dos servidores públicos. Além disso, o trabalho destacou a importância de uma governança robusta que favoreça a integração de práticas inovadoras e sustentáveis, apontando os gargalos que limitam essa implementação, como a falta de clareza em alguns dispositivos legais e a carência de mecanismos de fiscalização mais eficientes.

Por sua vez o segundo objetivo específico foi alcançado por meio de uma análise detalhada das melhores práticas aplicadas ao contexto brasileiro. O trabalho sugeriu medidas concretas, como a adoção de tecnologias inovadoras para melhorar a transparência e a eficiência dos processos de compras, o fortalecimento da cultura organizacional por meio de treinamentos contínuos, e a integração de critérios de sustentabilidade e inovação nas licitações. Tais estratégias

visam não apenas o cumprimento da nova legislação, mas também a maximização dos benefícios das compras públicas para o desenvolvimento sustentável e a eficiência administrativa.

Em conclusão, a Nova Lei de Licitações e Contratos representa um marco na evolução das contratações públicas no Brasil, promovendo uma administração pública mais eficiente, transparente e alinhada com os princípios de sustentabilidade e inclusão social. O sucesso dessa transformação depende, contudo, da capacidade dos gestores públicos de equilibrar os múltiplos objetivos das contratações, garantindo que os benefícios sociais e ambientais sejam alcançados sem comprometer a eficiência e a isonomia dos processos licitatórios.

Para ampliar o conhecimento sobre o tema, futuros estudos podem incluir investigações empíricas com pesquisas de campo, entrevistas ou questionários direcionados a gestores públicos e especialistas em licitações para proporcionar *insights* valiosos sobre os desafios práticos da implementação da Lei nº 14.133/2021. Além disso, estudos comparativos envolvendo a aplicação de práticas de compras públicas estratégicas em diferentes países podem identificar estratégias eficazes que possam ser adaptadas ao contexto brasileiro.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO JUNIOR, Carlos Alberto Moreira de; OLIVEIRA, Tarsis Barreto. A Lei nº 14.133/21 e o Novo Tipo Penal de Frustração do Caráter Competitivo de Licitação: Perspectivas e Desafios no Enfrentamento da Corrupção. *Revista de Ciências Jurídicas e Empresariais*, [S. l.], v. 24, n. 1, p. 45–53, 2023. DOI: 10.17921/2448-2129.2023v24n1p45-53. Disponível em:

<https://revistajuridicas.pgsscogna.com.br/juridicas/article/view/10459>. Acesso em: 28 jul 2024.

CARVALHO, Matheus. *Manual de Direito Administrativo*. 5ª Ed. Rev. Ampl. Salvador. Juspodivm, 2018.

CASTRO, Juliana Dinelly de. PRINCIPAIS ALTERAÇÕES DA LEI 14.133/2021 EM RELAÇÃO À LEGISLAÇÃO ANTERIOR E SEUS IMPACTOS EM RELAÇÃO AO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. *Revista Ibero-Americana De Humanidades, Ciências E Educação*, 9. 2023. <https://doi.org/10.51891/rease.v9i10.11893>

COSTA, Caio César de Medeiros; TERRA, Antônio Carlos Paim. Compras públicas: para além da economicidade / Caio César de Medeiros Costa, Antônio Carlos Paim Terra -- Brasília: Enap, 2019.

DA CRUZ, André Barbosa; PAZINATO, Liane Francisca Huning. A BUSCA PELO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NA NOVA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS – LEI No 14.133/2021. Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública. XXIX Congresso Nacional. v. 8. n. 2.

Demarchi, Murilo Pedro; Guercio, Mary Jerusa; Sierra, Eduardo Juan Soriano. (2023). DESAFIOS À IMPLEMENTAÇÃO DE COMPRAS PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS: UMA REVISÃO INTEGRATIVA. Anais do XII Congresso Internacional de Conhecimento e Inovação.

FERREIRA JÚNIOR, Ednaldo Silva. Diretrizes para a promoção de políticas públicas através das compras públicas. Revista Brasileira de Políticas Públicas. v. 12, n. 2, 2022. [https://doi: 10.5102/rbpp.v12i2.7695](https://doi.org/10.5102/rbpp.v12i2.7695).

PINTO, Alexandre Guimarães Gavião. Os Princípios mais Relevantes do Direito Administrativo. Revista da EMERJ, v. 11, nº 42, 2008.

PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar de Freitas. Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico – 2. ed. – Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

SILVA, Edna Lúcia da; MENEZES, Estera Muszkat. Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação - 4. ed. rev. atual. – Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC, 2005. SOARES, João Cláudio A. Gestão de riscos em compras públicas: um estudo na Central de Compras do Estado da Paraíba. Dissertação (Mestrado acadêmico) – Universidade Federal da Paraíba. João Pessoa, 2019.

SOARES, João Cláudio Araújo, MOTA, Flávio Perazzo Barbosa, BARBOZA, Stephanie Ingrid Souza. A zona de conforto da burocracia: governança no processo de compras públicas. Revista Alcance – Eletrônica – vol. 29 – N. 3 – set./dez. 2022, pag. 328-342.

Soares, João Cláudio Araújo. Gestão de riscos em compras públicas: um estudo na Central de Compras do Estado da Paraíba. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública e Cooperação Internacional. Universidade Federal da Paraíba. 2019.

STUMER, Robinson Alexander; GARCIA, Elias; PEREIRA, Eliane Nascimento; PERES, Fabiana Frata Furlan. Compras públicas: uma revisão sistemática dos riscos e desafios. *AtoZ: novas práticas em informação e conhecimento*, 11, 1 – 11. 2022. Recuperado de: <http://dx.doi.org/10.5380/atoz.v11.79840>.

Vieira, James Batista. Barreto, Rodrigo Tavares de Souza. Governança, gestão de riscos e integridade. Brasília: Enap, 2019.

Zago, Marina Fontão. Poder de compra estatal como instrumento de políticas públicas. Brasília: Enap, 2018.