v7.n10.2026

REVISTA CIENTÍFICA - RECIMA21 ISSN 2675-6218

COMPRAS PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS COMO ESTRATÉGIA DE GOVERNANÇA E INOVAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

SUSTAINABLE PUBLIC PROCUREMENT AS A STRATEGY FOR GOVERNANCE AND INNOVATION IN BRAZILIAN PUBLIC ADMINISTRATION

LAS COMPRAS PÚBLICAS SOSTENIBLES COMO ESTRATEGIA DE GOBERNANZA E INNOVACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA BRASILEÑA

Talita Mendes Lins Martins[1]; Alexsandro Barreto Gois[2]

e7109104
https://doi.org/10.47820/recima21.v7i10.9104

PUBLICADO: 10/2026

RESUMO

As compras públicas sustentáveis constituem importante instrumento de governança pública, ao integrar critérios econômicos, sociais e ambientais nos processos de contratação da Administração Pública. Assim, este estudo teve como objetivo analisar as compras públicas sustentáveis como estratégia de governança e inovação na Administração Pública brasileira, identificando o marco normativo e institucional que as fundamenta, os desafios para sua implementação e as potencialidades decorrentes da adoção de práticas sustentáveis nas contratações públicas. Trata-se de uma pesquisa qualitativa, de natureza exploratória e descritiva, desenvolvida por meio de pesquisa bibliográfica e documental, utilizando a análise de conteúdo como técnica para interpretação dos dados. As fontes contemplaram legislação, documentos institucionais e literatura especializada sobre governança pública, sustentabilidade e compras públicas. Os resultados evidenciaram que o Brasil possui um arcabouço normativo consistente, fortalecido pela Lei nº 14.133/2021, porém sua efetividade depende do desenvolvimento de capacidades institucionais, da qualificação dos agentes públicos, do planejamento das contratações e do fortalecimento dos mecanismos de monitoramento e governança. Também foram identificadas iniciativas como a Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P), o Plano Diretor de Logística Sustentável (PLS) e o Guia Nacional de Contratações Sustentáveis, que demonstram a viabilidade da incorporação de critérios socioambientais às contratações governamentais. Conclui-se que as compras públicas sustentáveis representam uma estratégia relevante para promover inovação administrativa, eficiência na gestão dos recursos públicos e desenvolvimento sustentável, contribuindo para o fortalecimento da governança pública e para o alcance dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030.

PALAVRAS-CHAVE: Compras públicas sustentáveis. Governança pública. Sustentabilidade. Administração pública. Lei nº 14.133/2021.

ABSTRACT

Sustainable public procurement is an important public governance instrument, integrating economic, social, and environmental criteria into public contracting processes. This study aimed to analyze sustainable public procurement as a strategy for governance and innovation in the Brazilian public administration by identifying its normative and institutional framework, the challenges to its implementation, and the potential arising from the adoption of sustainable

[1] Mestre em Ensino das Ciências Ambientais (PROFCIAMB) pela Universidade de Brasília (UnB), Bibliotecária, Gestora Ambiental, Pedagoga. ORCID: 0000-0002-9208-914X. E-mail: talitalins5@gmail.com
[2] Doutor em Economia do Meio Ambiente pela Universidade de Brasília (UnB). Analista em C&T no CNPq. Professor e pesquisador na área de Economia e Contabilidade Ambiental. ORCID: 0000-0003-4303-6428. E-mail: prof.alexsandrobarreto@gmail.com

Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.

procurement practices. This is a qualitative, exploratory, and descriptive study based on bibliographic and documentary research, using content analysis as a technique for interpreting the data. The sources included legislation, institutional documents, and specialized literature on public governance, sustainability, and public procurement. The findings indicate that Brazil has a consistent legal and institutional framework, strengthened by Law No. 14,133/2021; however, its effectiveness depends on strengthening institutional capacities, training public officials, improving procurement planning, and enhancing governance and monitoring mechanisms. The study also identified initiatives such as the Environmental Agenda in Public Administration (A3P), Sustainable Logistics Plans (PLS), and the National Guide for Sustainable Procurement, demonstrating the feasibility of incorporating socio-environmental criteria into government procurement. It is concluded that sustainable public procurement constitutes a relevant strategy to foster administrative innovation, improve the efficiency of public resource management, and promote sustainable development, contributing to stronger public governance and the achievement of the Sustainable Development Goals of the 2030 Agenda.

KEYWORDS: *Sustainable public procurement. Public governance. Sustainability. Public administration. Law No. 14,133/2021.*

RESUMEN

Las compras públicas sostenibles constituyen un instrumento de gobernanza pública al integrar criterios económicos, sociales y ambientales en los procesos de contratación. Este estudio tuvo como objetivo analizar las compras públicas sostenibles como estrategia de gobernanza e innovación en la administración pública brasileña, identificando su marco normativo e institucional, los desafíos para su implementación y sus potencialidades. Se realizó una investigación cualitativa, exploratoria y descriptiva, mediante investigación bibliográfica y documental, utilizando el análisis de contenido para interpretar los datos. Las fuentes incluyeron legislación, documentos institucionales y literatura especializada sobre gobernanza pública, sostenibilidad y compras públicas. Los resultados evidenciaron que Brasil cuenta con un marco normativo consistente, fortalecido por la Ley n.º 14.133/2021; sin embargo, su efectividad depende del desarrollo de capacidades institucionales, la capacitación de los agentes públicos, la planificación y el fortalecimiento de los mecanismos de seguimiento y gobernanza. También se identificaron iniciativas como la Agenda Ambiental en la Administración Pública (A3P), los Planes de Logística Sostenible (PLS) y la Guía Nacional de Contrataciones Sostenibles, que favorecen la incorporación de criterios socioambientales en las contrataciones gubernamentales. Se concluye que las compras públicas sostenibles representan una estrategia relevante para promover la innovación administrativa, la eficiencia en la gestión de los recursos públicos y el desarrollo sostenible, contribuyendo al fortalecimiento de la gobernanza pública y al logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030.

PALABRAS CLAVE: *Compras públicas sostenibles. Gobernanza pública. Sostenibilidad. Administración pública. Ley nº 14.133/2021.*

INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, a sustentabilidade passou a ocupar posição estratégica nas agendas governamentais em razão da crescente necessidade de conciliar desenvolvimento econômico, proteção ambiental e inclusão social. As compras públicas deixaram de ser compreendidas apenas como procedimentos administrativos voltados à aquisição de bens e

Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.

serviços e passaram a ser reconhecidas como instrumentos capazes de induzir políticas públicas, influenciar mercados e promover padrões mais sustentáveis de produção e consumo.

O Estado brasileiro figura entre os maiores agentes compradores da economia nacional, movimentando parcela significativa dos recursos públicos por meio de licitações e contratos administrativos. Em razão desse poder de compra, as contratações públicas possuem potencial para estimular a inovação, fortalecer cadeias produtivas sustentáveis e promover a geração de valor público. Essa perspectiva encontra respaldo na Lei nº 14.133/2021, que consolidou o desenvolvimento nacional sustentável como princípio orientador das licitações e contratos administrativos, ampliando a compreensão tradicional da proposta mais vantajosa para além do critério do menor preço.

Em nível internacional, organismos como a Organização das Nações Unidas (ONU) e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) têm destacado o papel das compras públicas na promoção do desenvolvimento sustentável, por meio dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030. Destacam-se, nesse contexto, o ODS 12, voltado ao consumo e à produção responsáveis; o ODS 13, relacionado à ação climática; e o ODS 16, que busca fortalecer instituições eficazes, responsáveis e transparentes.

Apesar dos avanços normativos observados no Brasil, a implementação das compras públicas sustentáveis ainda apresenta desafios relevantes. Estudos apontam dificuldades relacionadas à capacitação dos agentes públicos, à definição de critérios objetivos de sustentabilidade, à ausência de mecanismos de monitoramento e avaliação e à persistência de uma cultura administrativa historicamente orientada pelo critério do menor preço. Como consequência, observa-se uma distância entre os avanços formais do marco regulatório e sua efetiva operacionalização no cotidiano da administração pública.

Embora a literatura nacional sobre compras públicas sustentáveis tenha apresentado crescimento nos últimos anos, ainda são limitados os estudos que analisam essas contratações de forma integrada sob as perspectivas da governança pública e da inovação administrativa. Tal lacuna reforça a necessidade de investigações que contribuam para compreender como a sustentabilidade pode fortalecer a capacidade estatal, aprimorar processos decisórios e ampliar a geração de valor público.

O problema que orienta esta pesquisa consiste em responder à seguinte questão: De que forma a adoção de critérios sustentáveis nas compras públicas pode contribuir para a inovação e o fortalecimento da governança no setor público brasileiro?

O objetivo geral do estudo é analisar como a implementação de critérios sustentáveis nas compras públicas pode se configurar como estratégia de governança e inovação na

Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.

administração pública brasileira. Para alcançar esse propósito, foram definidos os seguintes objetivos específicos: a) descrever o marco normativo e institucional que disciplina as contratações sustentáveis; b) identificar os principais desafios estruturais, operacionais e culturais que influenciam sua incorporação; e c) sistematizar experiências e diretrizes institucionais capazes de contribuir para o aprimoramento dessas práticas.

A justificativa da pesquisa fundamenta-se na relevância estratégica das compras públicas como instrumento de indução ao desenvolvimento sustentável. Considerando o expressivo poder de compra estatal, as contratações podem influenciar cadeias produtivas, estimular práticas empresariais responsáveis e aproximar a gestão pública dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, especialmente os ODS 12, 13 e 16. A relevância acadêmica do estudo decorre da articulação entre Administração Pública e sustentabilidade, com ênfase nas relações entre governança, capacidades estatais e inovação nas contratações.

Metodologicamente, o estudo adota abordagem qualitativa, exploratória e descritiva, com pesquisa bibliográfica e documental e análise de conteúdo. Após a introdução, o artigo apresenta o referencial teórico, explicita os procedimentos metodológicos, discute os achados em três eixos analíticos e sintetiza as conclusões, limitações e possibilidades de pesquisas futuras.

1. REFERENCIAL TEÓRICO

1.1. Compras públicas sustentáveis, governança e desenvolvimento sustentável

A incorporação da sustentabilidade às contratações públicas insere-se em um movimento mais amplo de transformação da Administração Pública contemporânea, em que a atuação estatal deixa de se orientar exclusivamente pela eficiência econômica e passa a incorporar dimensões sociais, ambientais e institucionais na geração de valor público. Nesse sentido, a governança pública é compreendida como um conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle destinados a direcionar a atuação das organizações públicas para resultados socialmente legitimados e alinhados ao interesse coletivo (TCU, 2020; OCDE, 2019).

Segundo Secchi (2013), a emergência dos modelos de governança representa uma mudança significativa em relação às estruturas burocráticas tradicionais, uma vez que amplia a articulação entre diferentes atores e fortalece mecanismos de coordenação voltados à solução de problemas públicos complexos. As compras públicas passam a ser compreendidas não apenas como procedimentos administrativos destinados à aquisição de bens e serviços, mas também como instrumentos capazes de promover objetivos econômicos, sociais e ambientais, por meio de políticas públicas.

Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.

Nessa linha, a sustentabilidade nas contratações públicas está diretamente associada à utilização do poder de compra do Estado para induzir padrões mais responsáveis de produção e consumo. Biderman *et al.* (2008) defendem que as compras governamentais possuem elevada capacidade de influenciar mercados, estimular a inovação e fomentar práticas empresariais comprometidas com o desenvolvimento sustentável. As decisões de contratação deixam de considerar exclusivamente aspectos financeiros e passam a incorporar impactos de médio e longo prazo relacionados ao uso de recursos naturais, à inclusão social e à eficiência econômica.

Essa compreensão encontra respaldo na Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU), especialmente nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 12, 13 e 16. O ODS 12 busca assegurar padrões sustentáveis de consumo e produção; o ODS 13 enfatiza a adoção de medidas voltadas ao enfrentamento das mudanças climáticas; e o ODS 16 propõe o fortalecimento de instituições eficazes, responsáveis e transparentes (ONU, 2015).

No contexto brasileiro, a consolidação desse movimento ganhou impulso com a promulgação da Lei nº 14.133/2021, que estabeleceu o desenvolvimento nacional sustentável como princípio estruturante das licitações e contratos administrativos. A legislação amplia a noção tradicional de vantajosidade ao permitir que a Administração Pública considere aspectos relacionados ao ciclo de vida dos produtos, aos impactos ambientais e aos benefícios sociais decorrentes das contratações (BRASIL, 2021). Conforme observam Nóbrega e Malta (2022), a nova lei fortalece a capacidade do Estado de utilizar seu poder de compra como instrumento de promoção do desenvolvimento sustentável e de indução de práticas produtivas mais compatíveis com os desafios contemporâneos.

A aproximação entre as dimensões ambiental, social e de governança e o debate sobre contratações sustentáveis também permite considerar, de forma complementar, elementos associados à matriz ESG (*Environmental, Social and Governance*). Contudo, por se tratar de abordagem consolidada predominantemente no ambiente corporativo, sua utilização no contexto das compras públicas requer cautela, não devendo ser automaticamente transposta para o regime jurídico-administrativo. Neste estudo, a referência ao ESG é empregada como recurso analítico complementar para discutir aspectos ambientais, sociais, de integridade e governança relacionados às contratações públicas.

Garcia e Ribeiro (2012) argumentam que as licitações contemporâneas assumem papel relevante na implementação de políticas públicas, funcionando como instrumentos regulatórios capazes de induzir comportamentos econômicos e sociais alinhados ao interesse coletivo.

Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.

1.2. Desafios e potencialidades das compras públicas sustentáveis

Embora o Brasil disponha de um arcabouço normativo consistente para a promoção das compras públicas sustentáveis, a efetiva incorporação desses critérios ainda enfrenta desafios relevantes no âmbito da Administração Pública. A literatura especializada demonstra que a existência de normas, por si só, não garante a implementação das políticas públicas, tornando necessário considerar fatores relacionados à capacidade institucional, aos recursos organizacionais e à cultura administrativa.

Pires e Gomide (2016) destacam que a efetividade das políticas públicas depende das capacidades estatais existentes nas organizações responsáveis por sua implementação. Essas capacidades abrangem recursos técnicos, administrativos e institucionais necessários para transformar diretrizes normativas em ações concretas. No caso das compras públicas sustentáveis, a insuficiência dessas capacidades tem sido apontada como um dos principais obstáculos à consolidação da sustentabilidade nas contratações governamentais.

Entre os desafios recorrentes encontra-se a necessidade de capacitação técnica dos agentes públicos envolvidos nos processos licitatórios. A elaboração de critérios sustentáveis exige conhecimentos multidisciplinares relacionados a aspectos jurídicos, ambientais, econômicos e administrativos. Sacramento e Amaral (2022) observam que a implementação da Lei nº 14.133/2021 demanda atualização constante dos servidores e desenvolvimento de novas competências voltadas ao planejamento e à gestão estratégica das contratações públicas.

Outro desafio relevante refere-se à permanência de uma cultura organizacional historicamente orientada pelo critério do menor preço. Embora a legislação atual reconheça a importância de critérios socioambientais e da análise do ciclo de vida dos produtos, ainda persistem práticas administrativas que associam a vantajosidade exclusivamente à redução imediata de custos. Conforme destacam Garcia e Ribeiro (2012), essa visão limita o potencial das compras públicas como instrumento de transformação social e desenvolvimento sustentável.

A ausência de mecanismos estruturados de monitoramento e avaliação também constitui importante obstáculo à consolidação das compras públicas sustentáveis. Destaca-se, ainda, que a falta de indicadores capazes de mensurar impactos econômicos, sociais e ambientais dificulta a demonstração dos benefícios decorrentes dessas práticas e limita o aprimoramento das políticas públicas. Biderman et al. (2008) ressaltam que sistemas de monitoramento são fundamentais para avaliar resultados e fortalecer a tomada de decisão baseada em evidências.

Apesar desses desafios, diversas iniciativas institucionais têm contribuído para o fortalecimento das compras públicas sustentáveis no Brasil. Entre elas destaca-se a Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P), coordenada pelo Ministério do Meio Ambiente e

Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.

Mudança do Clima (MMA), que incentiva a incorporação de práticas sustentáveis na rotina dos órgãos públicos. Embora sua adesão seja voluntária, a A3P tem desempenhado papel relevante na disseminação de boas práticas relacionadas ao consumo consciente, à gestão de resíduos e às contratações sustentáveis (MMA, 2024).

Assim, merecem destaque o Plano Diretor de Logística Sustentável (PLS), o Guia Nacional de Contratações Sustentáveis e as experiências desenvolvidas por órgãos públicos que passaram a incorporar critérios de eficiência energética, responsabilidade socioambiental e avaliação do ciclo de vida em seus processos de contratação. Esses instrumentos demonstram a existência de mecanismos institucionais voltados à incorporação de critérios de sustentabilidade nas contratações públicas. Seus efeitos sobre eficiência administrativa, custos operacionais, transparência e capacidade de inovação, entretanto, dependem das condições de implementação e requerem avaliação empírica específica.

Os desafios identificados não anulam as potencialidades das compras públicas sustentáveis. Ao contrário, evidenciam que sua consolidação depende do fortalecimento das capacidades estatais, da qualificação dos agentes públicos e da institucionalização de mecanismos de governança capazes de transformar diretrizes normativas em resultados concretos para a Administração Pública e para a sociedade.

Para orientar a análise, foram estabelecidas três dimensões teóricas complementares: (i) governança pública, entendida a partir de liderança, estratégia e controle (TCU, 2020) e da coordenação de atores e instrumentos (SECCHI, 2013); (ii) capacidades estatais, compreendidas como recursos e competências necessários à implementação de políticas públicas (PIRES; GOMIDE, 2016); e (iii) sustentabilidade nas contratações, associada ao uso estratégico do poder de compra e à consideração de efeitos econômicos, sociais e ambientais (BIDERMAN *et al.,* 2008; BRASIL, 2021).

2. METODOLOGIA

A pesquisa caracteriza-se como qualitativa, exploratória e descritiva, desenvolvida por meio de levantamento bibliográfico e documental. Essa classificação considera a natureza do problema investigado e a finalidade de compreender aspectos institucionais, normativos e organizacionais relacionados às compras públicas sustentáveis. A abordagem qualitativa possibilita interpretar os conteúdos e relações presentes nas fontes examinadas, enquanto o caráter exploratório e descritivo permite aprofundar a compreensão do fenômeno e sistematizar suas principais características, conforme os procedimentos de pesquisa discutidos por Gil (2019)

Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.

e Vergara (2016). O lócus analítico corresponde à Administração Pública brasileira, com ênfase no marco federal das contratações públicas.

O corpus foi constituído de forma intencional e abrange fontes publicadas entre 1988 e 2024. Foram incluídos: a) normas e documentos institucionais diretamente relacionados às contratações públicas, à governança e à sustentabilidade; e b) livros e artigos acadêmicos pertinentes à fundamentação das dimensões de governança pública, capacidades estatais e sustentabilidade nas contratações. Foram excluídos materiais sem relação direta com o problema e os objetivos da pesquisa, referências duplicadas e textos que não apresentavam contribuição para as categorias analíticas adotadas. O corpus documental e teórico diretamente mobilizado na análise reuniu 14 fontes substantivas, enquanto as obras destinadas exclusivamente à fundamentação metodológica foram consideradas separadamente.

O levantamento bibliográfico assumiu caráter narrativo, não se configurando como revisão sistemática. Por essa razão, não foi adotado protocolo fechado de busca, nem delimitado previamente um conjunto específico de bases de dados com pretensão de exaustividade. A identificação das fontes ocorreu mediante buscas temáticas e rastreamento de referências pertinentes ao problema investigado, orientados pelos termos “compras públicas sustentáveis”, “contratações sustentáveis”, “governança pública”, “capacidades estatais”, “sustentabilidade” e “Lei nº 14.133/2021”. A seleção considerou a aderência das fontes aos objetivos do estudo, sua contribuição para as categorias de análise e, no caso dos documentos normativos e institucionais, sua relação direta com as compras públicas, a governança e a sustentabilidade no contexto da Administração Pública brasileira.

Entre as principais fontes documentais examinadas estão a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), a Lei nº 14.133/2021 (BRASIL, 2021), o Guia Nacional de Contratações Sustentáveis (AGU, 2023), documentos relativos à Agenda Ambiental na Administração Pública (MMA, 2024), o Referencial Básico de Governança do Tribunal de Contas da União (TCU, 2020), a Agenda 2030 (ONU, 2015) e publicação da OCDE sobre governança pública (OCDE, 2019). Esse conjunto foi complementado por literatura acadêmica relacionada às dimensões teóricas e às categorias utilizadas na análise.

O tratamento do material compreendeu a leitura integral ou direcionada das fontes selecionadas, seguida de fichamento temático e organização dos conteúdos relacionados ao problema e aos objetivos da pesquisa. Para a interpretação do corpus, adotou-se a análise de conteúdo de Bardin (2016), contemplando três etapas: pré-análise e organização do material; exploração e codificação temática; e interpretação das convergências, divergências e lacunas identificadas. A partir desse procedimento, foram organizadas três categorias analíticas:

Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.

governança e sustentabilidade nas contratações; desafios institucionais de implementação; e instrumentos e perspectivas de aprimoramento. A definição dessas categorias decorreu da articulação entre os objetivos da pesquisa, os referenciais teóricos adotados e os temas recorrentes identificados nas fontes examinadas.

Como recurso de apoio à elaboração do manuscrito, foi utilizada a ferramenta de Inteligência Artificial Generativa (IAG) Consensus, versão 5.6, para auxiliar na revisão linguística, no aperfeiçoamento da redação e na elaboração dos elementos gráficos apresentados nas Figuras 1 e 2. Seu uso ocorreu exclusivamente como suporte instrumental, não abrangendo a definição do problema de pesquisa, a seleção autônoma do corpus ou a interpretação dos resultados. A seleção e a conferência das fontes, a análise do material e a formulação das conclusões permaneceram sob responsabilidade dos autores.

3. RESULTADOS E DISCUSSÃO

3.1. As compras públicas sustentáveis como estratégia de governança pública

O referencial normativo e institucional analisado revela que as compras públicas sustentáveis passaram a ocupar posição mais relevante na agenda da Administração Pública brasileira. No corpus examinado, essa orientação aparece na convergência entre alterações legislativas, recomendações de organismos internacionais e instrumentos institucionais voltados à incorporação da sustentabilidade nas contratações.

A Lei nº 14.133/2021 representa um marco na evolução das contratações públicas ao estabelecer o desenvolvimento nacional sustentável como princípio orientador das licitações e contratos administrativos. A inovação promovida pela legislação amplia a compreensão tradicional da proposta mais vantajosa, permitindo que a Administração Pública considere aspectos relacionados ao ciclo de vida dos produtos, aos impactos ambientais, aos benefícios sociais e à eficiência econômica de longo prazo (BRASIL, 2021).

Na perspectiva da governança, esse avanço normativo aproxima-se da concepção defendida pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2019), segundo a qual a governança pública contemporânea deve promover decisões transparentes, responsáveis e orientadas à geração de valor público. O Tribunal de Contas da União (TCU, 2020) ressalta que a governança pressupõe mecanismos de liderança, estratégia e controle capazes de assegurar que a atuação estatal produza resultados socialmente relevantes.

Os resultados obtidos também dialogam com Secchi (2013), ao evidenciar que a transição de modelos burocráticos para modelos orientados à governança implica redefinição

Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.

das funções do Estado e ampliação dos instrumentos utilizados para implementação das políticas públicas. As compras públicas deixam de representar apenas processos administrativos destinados à aquisição de bens e serviços para assumirem papel estratégico na indução de padrões sustentáveis de produção e consumo.

Essa interpretação é reforçada por Garcia e Ribeiro (2012), que compreendem as licitações públicas como instrumentos de implementação de políticas públicas. Para os autores, o poder de compra estatal pode influenciar mercados e favorecer objetivos constitucionalmente protegidos. Biderman *et al.* (2008) destacam, de modo convergente, o potencial das contratações governamentais para estimular padrões socioambientais nas cadeias produtivas.

Os documentos analisados indicam que as compras públicas sustentáveis apresentam alinhamento com a Agenda 2030 das Nações Unidas, especialmente com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável 12, 13 e 16 (ONU, 2015). O ODS 12 incentiva padrões sustentáveis de produção e consumo; o ODS 13 estimula ações voltadas ao enfrentamento das mudanças climáticas; enquanto o ODS 16 busca fortalecer instituições eficazes, responsáveis e transparentes. As contratações públicas podem contribuir para a operacionalização dos compromissos relacionados ao desenvolvimento sustentável assumidos pelo Estado brasileiro.

Sob o ponto de vista econômico, os documentos examinados apontam que a incorporação de critérios sustentáveis amplia a racionalidade das decisões administrativas. As Diretrizes Empresariais para a Valoração Econômica de Serviços Ecossistêmicos (FGVces, 2019) demonstram que decisões públicas fundamentadas exclusivamente no menor preço tendem a desconsiderar externalidades ambientais e custos indiretos que impactam a eficiência das políticas públicas ao longo do tempo. A consideração de critérios ESG, empregados como referência analítica complementar, pode contribuir para processos decisórios mais abrangentes, capazes de considerar riscos ambientais, impactos sociais e aspectos relacionados à governança dos fornecedores.

A análise também evidencia que a existência de um marco normativo robusto não garante, isoladamente, a efetividade das compras públicas sustentáveis. Esse resultado aproxima-se das reflexões de Pires e Gomide (2016), que destacam a capacidade estatal como elemento central para transformar diretrizes legais em resultados concretos. Assim, observa-se que a sustentabilidade nas contratações públicas depende não apenas da existência de normas, mas da capacidade institucional de implementá-las de forma consistente.

Os resultados sintetizados na Figura 1 indicam que a consolidação das compras públicas sustentáveis envolve a articulação entre o arcabouço normativo e as diretrizes de governança, as capacidades institucionais necessárias à sua implementação e os instrumentos destinados à

Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.

incorporação da sustentabilidade às práticas administrativas. Nesse processo, desafios estruturais, operacionais e culturais, como limitações na capacitação técnica, fragilidades no monitoramento e permanência da lógica do menor preço, podem restringir a efetivação das diretrizes existentes.

Figura 1. Síntese das categorias analíticas, achados e interpretação

CATEGORIA DE ANÁLISE	PRINCIPAIS ACHADOS	INTERPRETAÇÃO À LUZ DO REFERENCIAL TEÓRICO
Governança pública e sustentabilidade nas contratações	• Existência de arcabouço normativo robusto (Lei nº 14.133/2021, diretrizes da AGU e alinhamento aos ODS)	• Predominância da dimensão normativa, evidenciando que a sustentabilidade está institucionalizada no plano formal, mas ainda em processo de consolidação na prática administrativa (OCDE, 2019; ONU, 2015)
Desafios estruturais, operacionais e culturais	• Limitações na capacitação técnica, ausência de indicadores de monitoramento e permanência da lógica do menor preço	• Evidência de lacuna entre norma e prática, indicando limitações da capacidade estatal e necessidade de transformação da cultura organizacional (BARBOSA; MARICATO, 2024)
Boas práticas e diretrizes institucionais	• Existência de instrumentos como PLS, A3P e Guia Nacional de Contratações Sustentáveis, além de experiências institucionais pontuais	• Avanços relevantes, porém não homogêneos, dependentes de contextos institucionais específicos, o que limita sua consolidação como política pública estruturante

Fonte: Imagem criada por IA (Consensus, 2026).

3.2. Desafios institucionais para a implementação das compras públicas sustentáveis

A análise bibliográfica e documental permitiu identificar que os entraves recorrentes associados à consolidação das compras públicas sustentáveis concentram-se, sobretudo, em aspectos institucionais relacionados à implementação das políticas públicas. Embora a legislação vigente tenha incorporado a sustentabilidade como princípio estruturante das contratações, sua operacionalização permanece condicionada à capacidade dos órgãos públicos de transformar diretrizes normativas em práticas administrativas efetivas.

De acordo com Pires e Gomide (2016), a efetividade das políticas públicas depende das capacidades estatais disponíveis para coordenar atores, mobilizar recursos e implementar instrumentos de gestão. Sob essa ótica, os dispositivos legais representam apenas uma dimensão da política pública, sendo igualmente relevantes as estruturas organizacionais, os recursos humanos qualificados e os mecanismos de coordenação necessários à execução.

Entre os desafios identificados, destaca-se a insuficiência de capacitação técnica dos agentes públicos responsáveis pelas contratações. A elaboração de critérios sustentáveis demanda conhecimentos que extrapolam o domínio da legislação de licitações, exigindo

Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.

competências relacionadas à avaliação do ciclo de vida dos produtos, aos impactos ambientais, à gestão de riscos, às certificações socioambientais e ao planejamento estratégico das aquisições. Sacramento e Amaral (2022) observam que a implementação da Lei nº 14.133/2021 ampliou significativamente a complexidade das decisões administrativas, tornando indispensável o investimento contínuo na qualificação dos servidores públicos.

Outro aspecto recorrente identificado na literatura refere-se à permanência de uma cultura organizacional fortemente influenciada pela lógica do menor preço. Embora a legislação atual permita considerar benefícios ambientais, sociais e econômicos de longo prazo, muitos processos licitatórios continuam priorizando exclusivamente o menor custo inicial, reproduzindo práticas historicamente consolidadas na Administração Pública. Garcia e Ribeiro (2012) argumentam que essa interpretação restritiva da vantajosidade limita o potencial das compras públicas como instrumento de implementação de políticas públicas, reduzindo sua capacidade de induzir inovação e desenvolvimento sustentável.

Os resultados evidenciam fragilidades relacionadas aos mecanismos de monitoramento e avaliação das compras públicas sustentáveis. A ausência de indicadores padronizados dificulta a mensuração dos impactos decorrentes da incorporação de critérios socioambientais, comprometendo a produção de evidências capazes de subsidiar o aperfeiçoamento das políticas públicas. Conforme destacam Biderman *et al.* (2008), sistemas de monitoramento constituem elementos essenciais para avaliar a efetividade das contratações sustentáveis, permitindo verificar benefícios econômicos, sociais e ambientais ao longo do ciclo de vida das aquisições.

Outro aspecto identificado refere-se aos desafios associados à incorporação de dimensões ambientais, sociais e de governança nas contratações públicas. A operacionalização desses aspectos envolve dificuldades relacionadas à disponibilidade de informações, à definição de parâmetros verificáveis e à padronização de critérios técnicos. Nesse contexto, a utilização da matriz ESG, quando empregada apenas como referência analítica complementar, requer adequação às especificidades jurídicas e institucionais das contratações públicas.

A análise permitiu constatar que muitos dos desafios apontados possuem natureza organizacional e cultural. A incorporação da sustentabilidade depende da revisão de rotinas administrativas, da integração entre diferentes setores e da construção de uma cultura institucional orientada para resultados de longo prazo. A resistência às mudanças e a limitada articulação entre planejamento, compras e gestão ambiental tendem a reduzir a efetividade das políticas de sustentabilidade, mesmo quando existe respaldo normativo para sua implementação.

A literatura examinada sugere que o avanço normativo observado nas últimas décadas não elimina a necessidade de investimentos permanentes em governança, inovação

Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.

administrativa e desenvolvimento de capacidades estatais. Em outras palavras, a efetividade das compras públicas sustentáveis depende menos da criação de novas normas e mais da capacidade do Estado de promover aprendizagem organizacional, fortalecer mecanismos de coordenação institucional e consolidar práticas administrativas compatíveis com os princípios da sustentabilidade.

Esses achados reforçam que a implementação das compras públicas sustentáveis deve ser compreendida como um processo contínuo de transformação institucional. Mais do que adequar procedimentos licitatórios, trata-se de redefinir a forma como a Administração Pública planeja suas aquisições, avalia seus resultados e utiliza seu poder de compra para promover desenvolvimento sustentável, inovação e geração de valor público. A governança pública constitui elemento central para reduzir a distância entre o plano normativo e a prática administrativa, favorecendo a consolidação de um modelo de contratação orientado por resultados econômicos, sociais e ambientais de longo prazo.

3.3. Potencialidades e perspectivas das compras públicas sustentáveis

Os resultados da pesquisa mostram que, apesar dos desafios institucionais identificados, a Administração Pública brasileira dispõe de instrumentos capazes de fortalecer a implementação das compras públicas sustentáveis. A análise da literatura e dos documentos institucionais demonstra que a combinação entre planejamento, governança, inovação e qualificação dos agentes públicos constitui elemento essencial para ampliar a efetividade das contratações orientadas ao desenvolvimento sustentável.

Entre as iniciativas analisadas, destaca-se a Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P), coordenada pelo Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. O documento institucional associa a agenda às práticas de uso racional de recursos, gestão de resíduos e incorporação de critérios socioambientais na gestão pública (MMA, 2024). Por se tratar de diretriz institucional de adesão voluntária, sua presença no corpus é interpretada como evidência de institucionalização do tema, e não como demonstração de resultados causais nos órgãos aderentes.

Outro instrumento identificado na pesquisa corresponde ao Plano Diretor de Logística Sustentável (PLS), que vem sendo adotado por diversos órgãos públicos como mecanismo de planejamento e monitoramento das ações voltadas à sustentabilidade. Os PLS favorecem o estabelecimento de metas, indicadores e mecanismos de acompanhamento, permitindo maior integração entre planejamento institucional, gestão de recursos e processos de contratação.

Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.

Os documentos examinados também registram instrumentos de planejamento e orientação para a incorporação da sustentabilidade às contratações. Contudo, por não terem sido analisados dados de desempenho de órgãos específicos, o estudo não atribui a esses instrumentos efeitos causais sobre eficiência, custos ou impactos ambientais. Sua contribuição é tratada, neste artigo, como potencial institucional a ser verificado por pesquisas empíricas.

Sob a perspectiva da governança pública, essas experiências reforçam o entendimento de que as compras públicas sustentáveis constituem importante instrumento de geração de valor público. Conforme destaca a OCDE (2019), governos capazes de alinhar planejamento, transparência, coordenação institucional e avaliação de resultados tendem a produzir políticas públicas mais eficazes e socialmente legítimas. O processo licitatório deixa de representar apenas um procedimento administrativo e passa a funcionar como mecanismo de indução de inovação, desenvolvimento econômico e responsabilidade socioambiental.

A literatura também permite aproximações entre as dimensões ambiental, social e de governança presentes nas contratações sustentáveis e a matriz ESG (*Environmental, Social and Governance*). Essa aproximação, contudo, deve ser feita com cautela: ESG foi consolidado sobretudo no ambiente corporativo e não substitui os princípios, requisitos e controles próprios das contratações administrativas. A expressão é utilizada apenas como referência analítica complementar para discutir riscos ambientais, responsabilidade social, integridade e governança, sem pressupor sua transposição automática para o regime jurídico das compras públicas.

A consolidação da sustentabilidade nas compras públicas pressupõe uma cultura institucional em que o planejamento seja incorporado de forma sistemática às diferentes etapas da contratação. A definição de critérios socioambientais desde a fase preparatória, articulada aos estudos técnicos preliminares, à consideração do ciclo de vida do objeto e ao gerenciamento de riscos, amplia os elementos disponíveis para fundamentar as decisões administrativas. Essa abordagem favorece a integração da sustentabilidade ao planejamento das contratações e mostra-se compatível com as diretrizes estabelecidas pela Lei nº 14.133/2021, sem restringir a análise da vantajosidade ao custo inicial da aquisição.

A interpretação integrada dos resultados permite concluir que as compras públicas sustentáveis representam importante estratégia de fortalecimento da governança pública contemporânea. Mais do que mecanismo de aquisição de bens e serviços, elas constituem instrumento de implementação de políticas públicas, indução de mercados mais responsáveis e promoção do desenvolvimento sustentável. A consolidação desse modelo exige investimentos permanentes em capacitação, inovação administrativa, produção de indicadores, fortalecimento das capacidades estatais e aperfeiçoamento dos mecanismos de governança.

Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.

A Figura 2 sintetiza essa dinâmica ao representar a interação entre quatro dimensões complementares: arcabouço normativo, capacidade estatal, implementação das contratações sustentáveis e resultados e impactos. O modelo proposto evidencia que a existência de normas jurídicas constitui condição necessária, mas não suficiente, para o sucesso da política pública. A transformação das diretrizes legais em benefícios econômicos, sociais e ambientais depende da capacidade institucional dos órgãos públicos de planejar, executar, monitorar e aperfeiçoar continuamente seus processos de contratação.

Figura 2. Dinâmica da implementação das compras públicas sustentáveis



Fonte: Imagem criada por IA (Consensus, 2026).

A análise realizada permite compreender que o potencial transformador das compras públicas sustentáveis não reside apenas no seu fundamento jurídico, mas principalmente na capacidade da Administração Pública de integrar planejamento, governança e sustentabilidade em um modelo de gestão orientado para resultados. Essa integração apresenta potencial para aprimorar a eficiência das contratações, fortalecer os mecanismos de governança e contribuir para o cumprimento dos compromissos nacionais e internacionais relacionados ao desenvolvimento sustentável.

Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo analisou de que forma critérios de sustentabilidade nas compras públicas podem contribuir para a governança e a inovação na Administração Pública brasileira. A síntese bibliográfica e documental indica que a Lei nº 14.133/2021 e os instrumentos institucionais examinados ampliaram o espaço normativo para considerar dimensões econômicas, sociais e ambientais nas contratações públicas. A principal conclusão, contudo, é que a existência desse arcabouço não assegura sua implementação: a efetividade depende de capacidades estatais, qualificação dos agentes, planejamento, inovação, monitoramento e coordenação institucional.

Os documentos e a literatura analisados também permitiram identificar instrumentos de operacionalização, entre os quais se destacam a A3P, os Planos Diretores de Logística Sustentável e o Guia Nacional de Contratações Sustentáveis. Esses instrumentos oferecem referências para incorporar a sustentabilidade ao planejamento e à gestão das compras, mas o desenho desta pesquisa não permite atribuir a eles, isoladamente, ganhos mensuráveis de eficiência, redução de custos ou impacto ambiental. A contribuição do estudo consiste em integrar governança, capacidades estatais e sustentabilidade em uma leitura comum das contratações públicas.

Entre as limitações, destacam-se o caráter bibliográfico-documental e narrativo da investigação, a seleção intencional do corpus, a ausência de estudo empírico em organizações públicas e a impossibilidade de generalizar experiências institucionais ou estabelecer relações causais a partir das fontes examinadas. Essas limitações recomendam cautela na extrapolação dos achados e reforçam a necessidade de validação empírica das proposições discutidas.

Pesquisas futuras podem comparar órgãos e níveis federativos, construir indicadores para acompanhamento dos Planos Diretores de Logística Sustentável, mensurar custo do ciclo de vida e desempenho socioambiental das contratações, examinar a governança de dados do Portal Nacional de Contratações Públicas e realizar análises longitudinais da implementação da Lei nº 14.133/2021. Também são pertinentes estudos sobre critérios verificáveis de sustentabilidade, riscos de *greenwashing,* proporcionalidade das exigências socioambientais, compatibilização entre sustentabilidade e competitividade e avaliação *ex post* dos contratos.

Conclui-se que as compras públicas sustentáveis podem funcionar como instrumento de governança e inovação quando critérios socioambientais são incorporados ao planejamento, à decisão e ao acompanhamento das contratações de forma juridicamente adequada e institucionalmente verificável. O avanço normativo constitui condição relevante, mas sua

Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.

tradução em resultados depende de capacidades administrativas e de mecanismos de avaliação capazes de demonstrar, com evidências, os efeitos das escolhas realizadas.

REFERÊNCIAS

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO (AGU). **Guia Nacional de Contratações Sustentáveis**. 6. ed. Brasília: AGU, 2023.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2016.

BIDERMAN, Rachel et al. **Guia de compras públicas sustentáveis**: uso do poder de compra do governo para a promoção do desenvolvimento sustentável. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2008.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 1 abr. 2021.

CONSENSUS. **Consensus**: AI-powered academic search engine. [S. l.]: Consensus, 2026. Disponível em: https://consensus.app/. Acesso em: 7 out. 2026.

FGVces – CENTRO DE ESTUDOS EM SUSTENTABILIDADE DA FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS. **Diretrizes empresariais para a valoração econômica de serviços ecossistêmicos**. São Paulo: FGV, 2019.

GARCIA, Flávio Amaral; RIBEIRO, Leonardo Coelho. Licitações públicas sustentáveis. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 260, p. 231-254, 2012.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE E MUDANÇA DO CLIMA (MMA). **Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P)**. Brasília: MMA, 2024.

NÓBREGA, Marcos; MALTA, Bruno. Governança nas contratações públicas: eficiência, integridade e sustentabilidade. **Revista Brasileira de Direito Público**, Belo Horizonte, v. 20, n. 79, p. 11-34, 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Transformando nosso mundo**: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Nova York: ONU, 2015.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Government at a Glance 2019**. Paris: OECD Publishing, 2019.

PIRES, Roberto Rocha C.; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 24, n. 58, p. 121-143, 2016.

Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.

SACRAMENTO, Ana Rita Silva; AMARAL, Helena Kerr do. Compras públicas sustentáveis e os desafios da implementação da Lei nº 14.133/2021. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 73, n. 3, p. 658-682, 2022. Disponível em: https://conjur.com.br/2022-nov-16/sacramentoe-amaral-desafios-envolvendo-aplicacao-lei-licitacoes/. Acesso em: 7 ago. 2026.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Referencial básico de governança organizacional para organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU**. 3. ed. Brasília: TCU, 2020.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.