



Universidade de Brasília
Faculdade UnB Planaltina
Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública

Marcelo Eustáquio Gonçalves Cesário

**INSERÇÃO DE COMPRAS SUSTENTÁVEIS NA POLÍCIA CIVIL DO DISTRITO
FEDERAL SOB A ÉGIDE DA LEI N.º 14.133/2021**

Brasília/DF
2025

Marcelo Eustáquio Gonçalves Cesário

**INSERÇÃO DE COMPRAS SUSTENTÁVEIS NA POLÍCIA CIVIL DO DISTRITO
FEDERAL SOB A ÉGIDE DA LEI N.º 14.133/2021**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública da Universidade de Brasília, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Gestão Pública.

Orientadora: prof.^a dra. Elaine Nolasco Ribeiro

Brasília/DF
2025

Ficha catalográfica gerada automaticamente por meio do Sistema para Geração Automática de Ficha
Catalográfica de Teses e Dissertações da Biblioteca Central da Universidade de Brasília

CC421i Cesário, Marcelo Eustáquio Gonçalves
 Inserção de compras sustentáveis na Polícia Civil do
 Distrito Federal sob a égide da Lei n.º 14.133/2021 /
 Marcelo Eustáquio Gonçalves Cesário; orientador Elaine
 Nolasco Ribeiro. Brasília, 2025.
 72 p.

 Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Pública)
 Universidade de Brasília, 2025.

 1. compras públicas sustentáveis. 2. Polícia Civil do
 Distrito Federal. 3. Lei n.º 14.133/2021. 4. gestão pública.
 5. licitações públicas. I. Ribeiro, Elaine Nolasco , orient.
 II. Título.

Marcelo Eustáquio Gonçalves Cesário

**INSERÇÃO DE COMPRAS SUSTENTÁVEIS NA POLÍCIA CIVIL DO DISTRITO
FEDERAL SOB A ÉGIDE DA LEI Nº 14.133/2021**

Banca examinadora:

Prof.^a dra. Elaine Nolasco Ribeiro – PPGP/FUP/UnB
Presidente

Prof. dr. Mauro Eduardo Del Grossi – PPGP/FUP/UnB
Membro Interno

Prof. dr. André Luiz Trajano dos Santos – AGU
Membro Externo

Prof.^a dra. Andrea Felipe Cabello – Face/UnB
Membro Suplente

Aprovada em 3 de abril de 2025.

Dedico este trabalho às minhas filhas, Maria Fernanda, Amanda e Ana Carolina, para que, mesmo diante da simplicidade deste aparato, tenham-no como fonte de inspiração ao longo das jornadas e desafios a serem enfrentados, cientes de que a disciplina, a perseverança, a fé e a resiliência nos levam ao êxito!

AGRADECIMENTOS

A Deus, por me conceder forças e saúde para seguir adiante.

À minha esposa Fabiane, pela compreensão nos momentos em que o convívio familiar foi sacrificado.

À colenda Banca Examinadora, pela honraria concedida e as valiosas contribuições, e em especial à minha orientadora, prof.^a dra. Elaine Nolasco Ribeiro, pela paciência e por acreditar em seu orientando. Seu exemplo de humildade e competência demonstram o tamanho de sua grandeza!

Aos colegas do Mestrado, pela convivência e aprendizado conjuntos.

Aos colegas e amigos do Departamento de Administração Geral (DAG), pelo apoio e suporte fornecido, em especial à Comissão Permanente de Licitação (CPL) e à Divisão de Recursos Materiais (DRM), pelo inestimável auxílio na coleta dos dados.

Ao amigo dr. Márcio Marquez de Freitas, pelo convívio, amizade e crucial apoio quando o Mestrado era apenas um sonho!

RESUMO

As compras públicas sustentáveis no Brasil podem e devem ser incentivadas, dada a alta capacidade de movimentação econômica do Estado, bem como os normativos atualmente existentes à disposição dos gestores. Este estudo investiga a inserção de compras públicas sustentáveis na Polícia Civil do Distrito Federal (PCDF) sob a égide da Lei n.º 14.133/2021, a qual disciplina os processos licitatórios e contratos administrativos. A pesquisa, de abordagem qualitativa, utilizou revisão bibliográfica, análise documental e entrevistas semiestruturadas com servidores diretamente envolvidos nos processos de aquisição de bens e contratações da instituição. Os resultados apontam que, embora a nova legislação represente um avanço normativo ao incluir a sustentabilidade como princípio das contratações públicas, sua implementação na PCDF ainda enfrenta desafios estruturais e culturais. Entre as dificuldades destacam-se a falta de capacitação dos servidores sobre compras sustentáveis, a resistência à mudança organizacional e a dificuldade na inclusão de critérios de sustentabilidade sem comprometer a competitividade nos editais. Apesar disso, avanços são perceptíveis, como a adoção gradual de requisitos sustentáveis nos editais, a existência do Plano de Logística Sustentável (PLS/PCDF) e a adesão ao Programa Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P). Recomenda-se a implementação de capacitação contínua dos servidores, a ampliação da publicidade das iniciativas sustentáveis e o fortalecimento dos mecanismos de monitoramento dos impactos socioambientais das compras realizadas. Conclui-se que a consolidação das compras sustentáveis na PCDF depende de um compromisso institucional aliado à modernização dos procedimentos e das rotinas e à adoção de uma nova cultura de gestão pública voltada para a sustentabilidade.

Palavras-chave: compras públicas sustentáveis; Polícia Civil do Distrito Federal; Lei n.º 14.133/2021; gestão pública; sustentabilidade; licitações públicas.

ABSTRACT

Sustainable public procurement in Brazil can and should be encouraged, given the state's high economic capacity, as well as the regulations currently available to managers. This study investigates the introduction of sustainable public procurement in the Civil Police of the Federal District (PCDF) under the aegis of Law 14.133/2021, which reformulates bidding processes in Brazil. The qualitative research used a literature review, document analysis and semi-structured interviews with civil servants directly involved in the institution's procurement and contracting processes. The results show that, although the new legislation represents a normative advance by including sustainability as a principle of public procurement, its implementation in the PCDF still faces structural and cultural challenges. Among the difficulties are the lack of training for civil servants on sustainable purchasing, resistance to organizational change and the difficulty in including sustainability criteria without compromising competitiveness in calls for tender. Despite this, progress has been made, such as the gradual adoption of sustainable requirements in public tenders, the existence of the Sustainable Logistics Plan (PLS/PCDF) and adherence to the Environmental Agenda in Public Administration Program (A3P). It is recommended to implement continuous training for civil servants, increase publicity for sustainable initiatives and strengthen mechanisms for monitoring the socio-environmental impacts of purchases made. The conclusion is that the consolidation of sustainable purchasing in the PCDF depends on an institutional commitment combined with the modernization of procedures and routines and the adoption of a new public management culture focused on sustainability.

Keywords: sustainable public procurement; Civil Police of the Federal District; Law 14.133/2021; public management; sustainability; public procurement.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Frequência de palavras.....	47
Figura 2 – Árvore de similitude.....	47
Figura 3 – Nuvem de palavras.....	48

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Principais diferenças entre as leis.....	20
Quadro 2 – Resumo da metodologia de pesquisa.....	27
Quadro 3 – Tópicos da Lei n.º 14.133/2021 relacionados à sustentabilidade	37
Quadro 4 – Síntese da classificação dos artigos	45
Quadro 5 – Síntese das respostas por unidade administrativa.....	51
Quadro 6 – Categorização unificada das respostas	55

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Descritores e artigos relacionados	29
Tabela 2 – PCDF em números (2023).....	32
Tabela 3 – Editais de licitação publicados pela PCDF	40

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

A3P	Agenda Ambiental na Administração Pública
AGU	Advocacia-Geral da União
BDTD	Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações
Capes	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CMMAD	Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento
CPL	Comissão Permanente de Licitação
CPSs	Compras Públicas Sustentáveis
CSPC	Conselho Superior de Polícia Civil
DAG	Departamento de Administração Geral
Diplane	Divisão de Planejamento Estratégico
Ditran	Divisão de Transportes
DRM	Divisão de Recursos Materiais
Eco_PCDF	Comissão Gestora do Plano de Logística Sustentável da PCDF
Enap	Escola Nacional de Administração Pública
IDP	Instituto de Direito Público
Ipea	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ODS	Objetivos de desenvolvimento sustentável
ONU	Organização das Nações Unidas
PCDF	Polícia Civil do Distrito Federal
PGDF	Procuradoria-Geral do Distrito Federal
PGRS	Plano de gerenciamento de resíduos sólidos
PIB	Produto interno bruto
PLS	Plano de logística sustentável
TCDF	Tribunal de Contas do Distrito Federal
TCU	Tribunal de Contas da União
TJDFT	Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios
Unep	United Nations Environment Program

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
1.1 Objetivos.....	14
1.1.1 Objetivo geral	14
1.1.2 Objetivos específicos:.....	14
1.2 Justificativa	14
2 REFERENCIAL TEÓRICO	17
2.1 Marco legal das compras públicas no Brasil.....	17
2.1.1 Evolução histórica da legislação sobre licitações e contratos	17
2.1.2 Breve comparativo entre a Lei n.º 8.666/1993 e a Lei n.º 14.133/2021	19
2.2 Sustentabilidade e compras públicas	21
2.3 Princípios da contratação pública.....	25
3 METODOLOGIA.....	27
3.1 Classificação da pesquisa	27
3.2 Instrumentos e procedimentos de coleta de dados	28
3.2.1 Pesquisa documental.....	28
3.2.2 Pesquisa bibliográfica.....	28
3.2.3 Entrevistas e participantes da pesquisa.....	30
3.3 Caracterização da organização	31
4 ANÁLISE DAS INFORMAÇÕES E DOS RESULTADOS	34
4.1 Principais pontos da Lei n.º 14.133/2021 relacionados à sustentabilidade e os editais de licitação da PCDF	35
4.1.1 Plano de Logística Sustentável da PCDF	43
4.2 Levantamento bibliográfico.....	45
4.3 A percepção dos servidores envolvidos nos processos licitatórios	50
4.3.1 Categorização das respostas em relação a cada unidade	50
4.3.2 Categorização unificada das respostas em relação a cada pergunta formulada	54
4.4. Breves apontamentos sugeridos para a instituição.....	58
5 CONCLUSÕES.....	61
REFERÊNCIAS	64
APÊNDICE A – Termo de consentimento livre e esclarecido.....	70
APÊNDICE B – Roteiro de entrevista.....	71
APÊNDICE C – Autorização	72

1 INTRODUÇÃO

A preocupação com questões relativas à sustentabilidade é algo relativamente recente, datando da segunda metade do século XX, a partir da constatação de que os recursos naturais eram limitados e finitos, culminando em 1972 com a realização da primeira grande conferência mundial para discussão de questões ambientais, promovida pela Organização das Nações Unidas (ONU), em Estocolmo, na Suécia.

Na oportunidade, por meio da chamada Declaração de Estocolmo, surgiram os primeiros acordos internacionais, em que os países signatários se comprometeram com o desenvolvimento sustentável, além do consumo e da produção responsáveis (Cabral; Castro, 2020). Nesse diapasão, a referida declaração trouxe, em seu “Plano de Ação”, 23 (vinte e três) enunciados, com a intenção de atender à “necessidade de estabelecer uma visão global e princípios comuns, que sirvam de inspiração e orientação à humanidade, para a preservação e melhoria do ambiente humano”.¹ Em seguida, naquele mesmo ano, a ONU criou o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (em inglês, United Nations Environment Program – Unep).

O Brasil, por sua vez, em alinhamento com a Declaração de Estocolmo, criou em 1973 a Secretaria Especial de Meio Ambiente, com a incumbência de promover a conservação do meio ambiente e o uso racional dos recursos naturais (Brasil, 1973).

Cerca de dez anos mais tarde, outro importante marco em relação ao tema merece destaque: a criação da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, liderada pela ex-primeira-ministra da Noruega, Gro Harlem Brundtland, ocorrida por ocasião da Assembleia Geral da ONU de 1983. A comissão tinha como principal missão formular estratégias para enfrentar os desafios globais de desenvolvimento sustentável.

À frente daquela comissão, Brundtland fez publicar, em 1987, um inovador e histórico documento, consubstanciado no relatório intitulado *Nosso futuro comum*, em que, pela primeira vez, o conceito de desenvolvimento sustentável foi trazido ao discurso público, nos seguintes termos: “O desenvolvimento sustentável é aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem a suas próprias necessidades” (CMMAD, 1991, p. 46).

Dois anos mais tarde, em 1989, a ONU aprova a convocação da segunda Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento. O local escolhido para a

¹ Declaração de Estocolmo sobre o Ambiente Humano, Suécia, de 5 a 16 de junho de 1972. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Declaracao%20de%20Estocolmo%201972.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2025.

realização da conferência foi a cidade do Rio de Janeiro, e o evento, realizado em 1992, vinte anos após a realização da primeira conferência em Estocolmo, ficou conhecido como Rio 92 ou Eco 92.

O principal documento ratificado pelo encontro Rio 92 foi a Agenda 21, uma série de políticas e ações que tinham como eixo o compromisso com a responsabilidade ambiental, pugnando pelas mudanças necessárias aos padrões de consumo, a proteção dos recursos naturais e o desenvolvimento de tecnologias capazes de reforçar a gestão ambiental dos países (Barreto, 2009).

Dez anos após a realização da Rio 92, os líderes mundiais reuniram-se novamente para avaliar os avanços obtidos e os desafios ainda persistentes na implementação da Agenda 21. A Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, também conhecida como Rio+10, ocorreu em Johannesburgo, África do Sul, em 2002. O evento reafirmou o compromisso dos países com o desenvolvimento sustentável, com foco na integração entre crescimento econômico, justiça social e proteção ambiental. A Declaração de Johannesburgo, principal documento resultante da cúpula, enfatizou a necessidade de mudança nos padrões de produção e consumo, além de destacar temas como a erradicação da pobreza, o acesso à água potável, a biodiversidade e o uso de energias renováveis. Nesse contexto, reforçou-se ainda a noção de que políticas públicas poderiam ser instrumentos essenciais para a promoção da sustentabilidade (ONU, 2002).

A cidade do Rio de Janeiro voltou a sediar uma nova conferência das Nações Unidas sobre desenvolvimento sustentável em 2012, denominada Rio+20. Com o lema “o futuro que queremos”, a conferência teve como foco central a definição de uma agenda concreta de desenvolvimento sustentável para o século XXI, estabelecendo as bases que posteriormente dariam origem à Agenda 2030 e aos objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS). Entre os principais resultados da Rio+20, destacam-se o incentivo à criação de indicadores que mensurem o progresso sustentável, a proposta de fortalecimento institucional da governança ambiental internacional e a consolidação do conceito de economia verde como estratégia de erradicação da pobreza e desenvolvimento. Ademais, a conferência reforçou também a necessidade de que os governos adotem medidas de contratação pública sustentável como forma de indução de mercados e promoção de padrões de consumo responsáveis, o que, por sua vez, fortaleceu o papel estratégico das compras governamentais no cumprimento das metas globais de sustentabilidade (ONU, 2012).

Posteriormente, em 2015, outra agenda mundial assume importante papel entre os países-membros da ONU: a Agenda 2030, contendo 17 objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS) e 169 metas, que passaram a servir de parâmetro e diretrizes para que os

países adotem, até 2030, ações efetivas que favoreçam o desenvolvimento sustentável (Cabral; Castro, 2020).

Os 17 ODS encontram-se assim elencados: 1) Erradicação da pobreza; 2) Fome zero e agricultura sustentável; 3) Saúde e bem-estar; 4) Educação de qualidade; 5) Igualdade de gênero; 6) Água potável e saneamento; 7) Energia limpa e acessível; 8) Trabalho decente e crescimento econômico; 9) Indústria, inovação e infraestrutura; 10) Redução das desigualdades; 11) Cidades e comunidades sustentáveis; 12) Consumo e produção responsáveis; 13) Ação contra a mudança global do clima; 14) Vida na água; 15) Vida terrestre; 16) Paz, justiça e instituições eficazes; e 17) Parcerias e meios de implementação (ONU Brasil, 2025).

Entre esses objetivos, ressalta-se, por oportuno, o de número “12 Consumo e produção responsáveis”, o qual, por sua vez, traz oito metas:

12.1 Implementar o Plano Decenal de Programas sobre Produção e Consumo Sustentáveis, com todos os países tomando medidas, e os países desenvolvidos assumindo a liderança, tendo em conta o desenvolvimento e as capacidades dos países em desenvolvimento

12.2 Até 2030, alcançar a gestão sustentável e o uso eficiente dos recursos naturais

12.3 Até 2030, reduzir pela metade o desperdício de alimentos *per capita* mundial, nos níveis de varejo e do consumidor, e reduzir as perdas de alimentos ao longo das cadeias de produção e abastecimento, incluindo as perdas pós-colheita

12.4 Até 2020, alcançar o manejo ambientalmente saudável dos produtos químicos e todos os resíduos, ao longo de todo o ciclo de vida destes, de acordo com os marcos internacionais acordados, e reduzir significativamente a liberação destes para o ar, água e solo, para minimizar seus impactos negativos sobre a saúde humana e o meio ambiente

12.5 Até 2030, reduzir substancialmente a geração de resíduos por meio da prevenção, redução, reciclagem e reuso

12.6 Incentivar as empresas, especialmente as empresas grandes e transnacionais, a adotar práticas sustentáveis e a integrar informações de sustentabilidade em seu ciclo de relatórios

12.7 Promover práticas de compras públicas sustentáveis, de acordo com as políticas e prioridades nacionais

12.8 Até 2030, garantir que as pessoas, em todos os lugares, tenham informação relevante e conscientização para o desenvolvimento sustentável e estilos de vida em harmonia com a natureza

12.a Apoiar países em desenvolvimento a fortalecer suas capacidades científicas e tecnológicas para mudar para padrões mais sustentáveis de produção e consumo

12.b Desenvolver e implementar ferramentas para monitorar os impactos do desenvolvimento sustentável para o turismo sustentável, que gera empregos, promove a cultura e os produtos locais

12.c Racionalizar subsídios ineficientes aos combustíveis fósseis, que encorajam o consumo exagerado, eliminando as distorções de mercado, de acordo com as circunstâncias nacionais, inclusive por meio da reestruturação fiscal e a eliminação gradual desses subsídios prejudiciais, caso existam, para refletir os seus impactos ambientais, tendo plenamente em conta as necessidades específicas e condições dos países em desenvolvimento e minimizando os possíveis impactos adversos sobre o seu desenvolvimento de uma forma que proteja os pobres e as comunidades afetadas (ONU Brasil, 2025).

A respeito das metas acima elencadas, destaca-se aquela constante do item “12.7 Promover práticas de compras públicas sustentáveis, de acordo com as políticas e prioridades nacionais”, evidenciando-se, pois, a preocupação mundial da ONU acerca da

promoção de “compras públicas sustentáveis”, o que, por si só, ressalta a importância da prática por parte do Estado.

Por sua vez, o Estado é, sem dúvida, um dos grandes impulsionadores da economia. Segundo Thortensen e Giesteira (2021), para além das necessidades básicas de combate à corrupção, a política de compras governamentais frequentemente é utilizada como tentativa para alavancar o desenvolvimento interno, o que evidencia seu papel de fomentador econômico. Prosseguem os autores afirmando que “essa política abarca objetivos secundários que, muitas vezes, extrapolam a ‘eficiência da compra’ em termos de custo para o erário público, ao ter como propósito o desenvolvimento socioeconômico do país” (Thortensen e Giesteira, 2021, p. 8).

Logo, o poder de compra dos governos exerce enorme influência sobre as atividades de produção e de comercialização, de forma a orientar produtores e fornecedores na busca de bens e serviços que favoreçam o desenvolvimento sustentável, promovendo, dessa forma, uma relação entre produção e consumo. (Souza *et al.*, 2022).

Nesse diapasão, alguns estudos sugerem que o total de gastos anual com compras públicas efetuadas pelo governo, nas esferas federal, estadual e municipal, equivalem a uma média de 12,5% do produto interno bruto (PIB) brasileiro (Ribeiro; Inácio Júnior, 2019).

No mesmo sentido, Silveira *et al.* (2020) indicam que o Unep declarou em 2017 uma estimativa de que as compras públicas representam em torno de 12% a 30% do PIB, dependendo do nível de desenvolvimento dos países.

A Polícia Civil do Distrito Federal (PCDF), por exemplo, apenas no ano de 2023, empenhou quase 248 milhões de reais, entre custeio e investimento. Os valores empenhados a título de investimento em 2023, por exemplo, superiores a 93 de milhões de reais, representaram três vezes mais a média total de gastos dos três anos anteriores (em 2020, R\$ 22 milhões; em 2021, R\$ 30 milhões; e em 2022, R\$ 29 milhões), o que reforça a relevância do órgão enquanto unidade consumidora e impulsionadora de mercados (Distrito Federal, 2024b).

Destarte, dada sua ampla capacidade de movimentar a economia, pode-se afirmar que a administração pública é responsável não só por gerir a coisa pública e atuar conforme os princípios expressos e implícitos estabelecidos na Constituição Federal de 1988 (CF/88), mas também por efetivar diretrizes que estabeleçam uma qualidade sustentável para todos, como aquelas preconizadas pelo desenvolvimento nacional sustentável (Carvalho; Silva, 2023).

Por seu turno, o instrumento legal de que dispõe a administração pública para impulsionar a economia por intermédio de suas aquisições e contratações é a Lei n.º 14.133, de 1.º de abril de 2021, que dispõe sobre licitações e contratos administrativos.

Diante desse panorama, e considerando o papel fundamental do Estado na promoção de práticas de compras públicas sustentáveis, a questão que ora se coloca como problema central do presente trabalho é: como a Polícia Civil do Distrito Federal pode fomentar compras públicas sustentáveis em seus editais e termos de referência, à luz da Lei n.º 14.133/2021?

1.1 Objetivos

Tendo em vista o problema de pesquisa assinalado, as subseções a seguir apresentam os objetivos do presente trabalho.

1.1.1 Objetivo geral

Este estudo tem como objetivo geral analisar a inserção de compras públicas sustentáveis na Polícia Civil do Distrito Federal.

1.1.2 Objetivos específicos:

A fim de alcançar o objetivo geral demarcado, a pesquisa foi norteada pelos seguintes objetivos específicos:

- a) identificar e descrever as inovações da nova Lei n.º 14.133/2021 relacionadas a critérios sustentáveis para a efetivação de compras públicas na Polícia Civil do Distrito Federal;
- b) diagnosticar a inserção de compras públicas sustentáveis nos editais da Polícia Civil do Distrito Federal; e
- c) propor estratégias para a inserção de compras públicas sustentáveis na Polícia Civil Distrito Federal.

1.2 Justificativa

Em 1.º de abril de 2021, foi publicada a Lei n.º 14.133 (Brasil, 2021), conhecida como “Nova Lei de Licitações”, em substituição à Lei n.º 10.520/2002 (Lei do Pregão), ao Capítulo I, da Lei n.º 12.462/2011 (Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC), e à Lei n.º 8.666/1993, esta última bastante conhecida no meio administrativo. Em que pese já ter decorrido quatro anos desde sua publicação, a vigência plena da nova lei ocorreu apenas no

dia 30 de dezembro de 2023, quando então todo e qualquer certame licitatório deveria passar a seguir o rito e os procedimentos da nova lei, ressalvados apenas os aspectos veiculados no art. 176, da Lei n.º 14.133/2021, aplicável aos municípios com menos de 20 mil habitantes.²

Insta salientar que a Nova Lei de Licitações trouxe inúmeras inovações, nos mais variados campos de aplicação, podendo-se citar os diversos princípios da contratação pública, expressamente enumerados em seu artigo 5.º, entre os quais destacamos o do “desenvolvimento nacional sustentável”.³

Destarte, a Lei n.º 14.133/2021 consagrou o “desenvolvimento sustentável” como *princípio jurídico*, apto a parametrizar toda a atividade do intérprete e do aplicador da referida norma. De acordo com Carvalho e Silva (2023), o princípio do desenvolvimento nacional sustentável, para além de proporcionar a economia de recursos financeiros, significa para a administração pública o dever de assegurar a redução de impactos econômicos e ambientais nos processos licitatórios, garantindo as dimensões da sustentabilidade, ou seja, o econômico, o social e o ambiental.

Ademais, o desenvolvimento nacional sustentável configura também *objetivo* de todo processo licitatório, consoante o disposto no art. 11, inciso IV, da Lei n.º 14.133/2021. Tal perspectiva também é confirmada pelo art. 6.º, inciso XXV, da referida lei, que, ao definir o “projeto básico”, estabeleceu que aquele instrumento deverá assegurar “adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento”.

Ainda em relação à sustentabilidade, pode-se elencar o art. 14, inciso VI, o qual estabeleceu ofensas à sustentabilidade como causa de exclusão da capacidade de licitar e contratar com a administração⁴, constituindo assim verdadeira inovação em relação ao anterior art. 9.º, da Lei n.º 8.666/1993, que elencava apenas três hipóteses de exclusão da

² “Art. 176. Os Municípios com até 20.000 (vinte mil) habitantes terão o prazo de 6 (seis) anos, contado da data de publicação desta Lei, para cumprimento: I - dos requisitos estabelecidos no art. 7º e no caput do art. 8º desta Lei; II - da obrigatoriedade de realização da licitação sob a forma eletrônica a que se refere o §2º do art. 17 desta Lei; III - das regras relativas à divulgação em sítio eletrônico oficial. Parágrafo único. Enquanto não adotarem o PNCP, os Municípios a que se refere o *caput* deste artigo deverão: I - publicar, em diário oficial, as informações que esta Lei exige que sejam divulgadas em sítio eletrônico oficial, admitida a publicação de extrato; II - disponibilizar a versão física dos documentos em suas repartições, vedada a cobrança de qualquer valor, salvo o referente ao fornecimento de edital ou de cópia de documento, que não será superior ao custo de sua reprodução gráfica.”

³ A “promoção do desenvolvimento nacional sustentável” já era prevista na legislação anterior, a saber, a Lei n.º 8.666/1993, mas não como “princípio”, e sim com uma das “finalidades da licitação”, consoante nova redação dada para o seu art. 3.º, por intermédio da Lei n.º 12.349/2010, ou seja, quase vinte anos após a publicação da lei em sua redação original.

⁴ “Art. 14. Não poderão disputar licitação ou participar da execução de contrato, direta ou indiretamente: [...] VI - pessoa física ou jurídica que, nos 5 (cinco) anos anteriores à divulgação do edital, tenha sido condenada judicialmente, com trânsito em julgado, por exploração de trabalho infantil, por submissão de trabalhadores a condições análogas às de escravo ou por contratação de adolescentes nos casos vedados pela legislação trabalhista.”

capacidade de licitar e contratar com a administração, nenhuma delas relacionada à sustentabilidade.

Desse modo, observa-se que são muitas as disposições da Lei n.º 14.133/2021 em matéria de sustentabilidade, as quais serão devidamente assinaladas e tratadas mais adiante, em sede da subseção 4.1. Diante desse novo cenário, justifica-se a necessidade de se evidenciar como a administração pública policial civil poderia efetivamente promover compras sustentáveis em seus processos licitatórios realizados sob o prisma da nova lei de licitações e contratos.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

O referencial teórico do trabalho tem como norte três aspectos básicos definidos em função do problema de pesquisa: a noção de sustentabilidade; a definição de compras públicas; e os princípios da contratação pública constantes da Lei n.º 14.133/2021. Ressalta-se que os dois primeiros estão mais diretamente relacionados à noção de compras públicas sustentáveis. Antes, porém, incursionar-se-á brevemente pelos marcos legais das compras públicas no Brasil, com a exposição da evolução histórica do tema.

2.1 Marco legal das compras públicas no Brasil

2.1.1 Evolução histórica da legislação sobre licitações e contratos

O regime jurídico das compras públicas no Brasil passou por diversas transformações ao longo dos séculos, com o objetivo de aperfeiçoar a transparência, a eficiência e a competitividade nos processos de aquisição de bens e serviços pelo poder público.

A primeira regulamentação expressiva ocorreu com o Decreto n.º 2.926, de 14 de maio de 1862, que aprovou o “Regulamento para as arrematações dos serviços a cargo do Ministerio da Agricultura, Commercio e Obras Publicas”, disciplinando as obras públicas e estabelecendo regras para contratação de empreiteiros.

O referido decreto apresentava, como principais características, orientação quanto aos prazos para apresentação de propostas, bem como definição de que o governo deveria expor amostras de objetos e bens que pretendia comprar. No que diz respeito aos serviços de obras, o governo deveria fornecer previamente as plantas do projeto a ser executado para consulta por parte dos interessados. Nessa hipótese, os contratos eram apenas para executar a obra, ficando o trabalho de engenharia a cargo do governo.

Desse modo, o Decreto n.º 2.926/1862 constituiu-se indubitavelmente num marco na história das licitações e deflagrou o desenvolvimento de uma gestão pública mais eficiente. Os benefícios à sociedade foram sensíveis, à medida que diversas empresas passaram a participar do processo, tornando-o financeiramente mais vantajoso (Alves, 2020).

Posteriormente, já no período republicano, foi publicado o Decreto n.º 4.536, de 28 de janeiro de 1922, que organizava o “Codigo de Contabilidade da União”. Em que pese não se tratar de norma específica sobre licitações e contratos, o referido decreto trazia em seu bojo cerca de vinte artigos dedicados ao tema, entre os quais a previsão de condições específicas para o empenho de despesas e a assinatura dos contratos, e a exigência da concorrência

pública para fornecimentos acima de determinado valor e para obras cujo valor ultrapassasse o dobro do previsto para os fornecimentos.⁵

Segundo Alves (2020), apesar de suas previsões legais, o patrimonialismo ainda presente na administração pública tornava o Decreto n.º 4.536/1922 mera formalidade, pois o nepotismo, o empreguismo e a alta burocracia exigida tornavam falhas as licitações da época.

O próximo diploma normativo a tratar sobre o tema viria apenas quase meio século mais tarde, com a publicação do Decreto-Lei n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967. Este decreto representou um importante marco ao definir a descentralização administrativa e criar mecanismos para tornar a administração pública mais eficiente.

Com o Decreto-Lei n.º 200/1967, tem-se pela primeira vez a descrição de princípios a serem seguidos pela administração pública federal: planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competência e controle.⁶ Além disso, foram previstas expressamente as modalidades de licitação, tais como concorrência, tomada de preços e convite. Ademais, a norma de 1967 continha ainda a previsão de manutenção de registros cadastrais, do dever de publicar os editais em imprensa oficial, e de neles constarem informações quanto a local, objeto, habilitação, julgamento, entre outros. No bojo de seu art. 131, relativo à fase de habilitação, havia a previsão da possibilidade de exigência do licitante de documentos relativos à capacidade técnica, idoneidade financeira e personalidade jurídica.⁷ Pode-se afirmar que o Decreto n.º 200/1967 foi, de forma simplificada, um esboço para a futura Lei nº 8.666/1993, percebendo-se nele os primeiros traços que nortearam a construção do normativo que o sucederia (Alves, 2020, p. 45).

Com o advento da Constituição Federal de 1988, a obrigatoriedade de licitação para contratações públicas foi consolidada no art. 37, inciso XXI, estabelecendo que a administração pública deveria garantir igualdade de condições aos licitantes e selecionar a proposta mais vantajosa para o interesse público. Como consequência desse princípio constitucional, foi promulgada, cinco anos mais tarde, a Lei n.º 8.666/1993, que regulou de forma mais ampla e detalhada os procedimentos de licitação e contratos administrativos no Brasil, permanecendo como referência legal por quase três décadas.

⁵ Decreto n.º 4.536, de 28 de janeiro de 1922: “Art. 49. Ao empenho da despesa deverá preceder contracto, mediante concurrencia publica: a) para fornecimentos, embora parcellados, custeados por credito superiores a 5:000\$000; b) para execução de quaesquer obras publicas de valor superior a 10:000\$000.”

⁶ Decreto-Lei n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967: “Art. 6º As atividades da Administração Federal obedecerão aos seguintes princípios fundamentais: I - Planejamento. II - Coordenação. III - Descentralização. IV - Delegação de Competência. V - Contrôlo.”

⁷ Decreto-Lei n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967: “Artigo 131. Na habilitação às licitações, exigir-se-á dos interessados, exclusivamente, documentação relativa: I - À personalidade jurídica. II - À capacidade técnica. III - À idoneidade financeira”.

Quase dez anos após a publicação da Lei n.º 8.666/1993, surge uma nova modalidade de licitação no ordenamento jurídico brasileiro, com a publicação da Lei n.º 10.520, de 17 de julho de 2002, a qual instituiu, no âmbito da União, estados, Distrito Federal e municípios, o “pregão”, para aquisição de bens e serviços comuns, em uma clara tentativa de desburocratizar as aquisições e contratações previstas na Lei n.º 8.666/1993.

Na mesma diretriz da Lei n.º 10.520/2002, e igualmente objetivando celeridade e menor burocracia do processo licitatório, a Lei n.º 12.462, de 4 de agosto de 2011, inaugurou o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC), com procedimentos mais ágeis voltados exclusivamente para determinados e específicos processos licitatórios, entre eles aqueles destinados às contratações necessárias para a realização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, e da Copa das Confederações da Federação Internacional de Futebol (Fifa) 2013, e da Copa do Mundo Fifa 2014.

Finalmente, em 1.º abril de 2021, foi publicada a Lei n.º 14.133/2021, a qual passou a regulamentar as licitações e contratos administrativos no Brasil, revogando as leis n.º 8.666/1993 e n.º 10.520/2002, e parcialmente a Lei n.º 12.462/2011. Entretanto, a publicação da nova lei de licitações e contratos administrativos em 2021 não importou em revogação total da Lei n.º 8.666/1993, coexistindo com esta até o dia 30 de dezembro de 2023. Estes diplomas, por terem sido os últimos publicados sobre o tema licitações e contratos administrativos, serão mais bem descritos no próximo item.

2.1.2 Breve comparativo entre a Lei n.º 8.666/1993 e a Lei n.º 14.133/2021

A Lei n.º 8.666/1993 trouxe regras mais rigorosas para os processos licitatórios, estabelecendo, em seu art. 22, as cinco modalidades de licitação (concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão). Posteriormente, com a edição da Lei n.º 10.520, de 17 de julho de 2002, uma nova modalidade de licitação foi introduzida no ordenamento jurídico pátrio: o pregão, destinado à aquisição de bens e serviços comuns, em uma clara tentativa de se conferir maior celeridade e eficiência aos processos licitatórios, com indicativos de que a própria Lei n.º 8.666/93 já demonstrava excessivo grau de burocratização (Alves, 2020).

Destarte, e não obstante sua importância histórica, a aplicação da Lei n.º 8.666/1993 revelou algumas dificuldades, como excessiva burocracia, rigidez nos procedimentos e lentidão nos processos administrativos. Essas limitações levaram à necessidade de modernização do marco regulatório, culminando na Lei n.º 14.133/2021, que substituiu

integralmente a legislação anterior e trouxe avanços significativos, especialmente na digitalização dos processos e na introdução de novos critérios de avaliação.⁸

Comparativamente, e de forma bastante simplificada,⁹ pode-se ilustrar as principais diferenças entre as duas leis, nos moldes do Quadro 1 abaixo:

Quadro 1 – Principais diferenças entre as leis

Aspecto	Lei n.º 8.666/1993	Lei n.º 14.133/2021
Modalidades	Concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão.	Mantém modalidades tradicionais e incorpora diálogo competitivo e pregão eletrônico.
Critérios de julgamento	Predominância do menor preço como critério principal.	Introdução do critério de melhor técnica, maior retorno econômico e ciclo de vida do produto.
Instrumentos de governança	Processos formais e burocráticos.	Planejamento estratégico e exigência de plano de contratação anual.
Digitalização	Baixa informatização dos processos.	Obrigatoriedade de licitação eletrônica e sistema unificado.
Critérios sustentáveis	Mencionados, mas sem obrigatoriedade.	Critérios socioambientais expressamente incluídos na fase de planejamento e execução.

Fonte: Elaboração própria.

Especificamente em relação ao último tópico do Quadro 1, vale salientar que, além da Lei n.º 14.133/2021, principal norma de regência das licitações e contratos administrativos atualmente, pode-se enumerar outros instrumentos normativos que complementam e regulamentam a inclusão de critérios sustentáveis nas compras públicas:¹⁰

- Lei n.º 12.305/2010 – Política Nacional de Resíduos Sólidos: regulamenta a logística reversa, exigindo que fornecedores e fabricantes sejam responsáveis pelo descarte adequado dos produtos adquiridos pelo setor público.
- Lei Complementar n.º 123/2006: prevê tratamento diferenciado para microempresas e empresas de pequeno porte em processos licitatórios, incentivando a participação de pequenos fornecedores comprometidos com a sustentabilidade.
- Decreto n.º 7.746/2012: dispõe sobre critérios e práticas de sustentabilidade ambiental nas aquisições de bens, serviços e obras pela administração pública federal.

⁸ Conforme afirmado anteriormente, a Lei n.º 8.666/1993 não foi substituída de imediato pela nova Lei n.º 14.133 a partir de sua publicação em 1.º de abril de 2021, mas apenas a partir do dia 30 de dezembro de 2023, quando a Lei n.º 8.666/1993 foi finalmente revogada, após praticamente dois anos e meio de coexistência entre ambas as legislações.

⁹ Para saber mais sobre comparação entre a Lei n.º 8.666/93 e a Lei n.º 14.133/2021, ver Di Pietro (2022). A autora traz, ao final de cada capítulo, um quadro comparativo entre os dispositivos da lei anterior e da lei atual.

¹⁰ Uma lista completa e atualizada até 18/12/2024 de todos os normativos federais relacionados à Lei n.º 14.133/2021 encontra-se disponível para consulta pública em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/nllc/lista-de-atos-normativos-e-estagios-de-regulamentacao-da-lei-14133-de-2021.pdf>.

- Decreto n.º 9.178/2017: regulamenta a dispensa de licitação para compras de baixo valor, permitindo maior flexibilidade e incentivo a pequenos fornecedores sustentáveis.
- Decreto n.º 10.024/2019: regulamenta o pregão eletrônico, tornando obrigatória sua adoção para contratações no âmbito federal e ampliando a possibilidade de inclusão de critérios ambientais.
- Decreto n.º 10.936/2022: regulamenta a Política Nacional de Resíduos Sólidos, estabelecendo diretrizes para a destinação final adequada de resíduos provenientes de bens adquiridos pelo setor público.
- Decreto n.º 11.430/2023: regulamenta a Lei n.º 14.133/2021 para dispor sobre 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.
- Decreto n.º 11.890/2024: regulamenta o art. 26 da Lei n.º 14.133/2021 para dispor sobre a aplicação da margem de preferência no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e institui a Comissão Interministerial de Contratações Públicas para o Desenvolvimento Sustentável.
- Instrução Normativa n.º 01/2010 do MPOG: define diretrizes para a promoção de compras públicas sustentáveis no âmbito da administração federal.
- Decreto Distrital n.º 44.330/2023: regulamenta a Lei Federal n.º 14.133/2021, Lei de Licitações e Contratos Administrativos, no âmbito da Administração Pública direta, autárquica e fundacional do Distrito Federal.

A evolução da legislação de compras públicas no Brasil reflete um movimento contínuo de modernização, adaptação às novas exigências de mercado e incorporação de critérios ambientais, sociais e econômicos. A substituição da Lei n.º 8.666/1993 pela Lei n.º 14.133/2021, buscou consolidar as normas em um único diploma legal, ampliar a transparência e tornar obrigatória a adoção de critérios sustentáveis nas contratações públicas (Di Pietro, 2022).

Além disso, a regulamentação da lei por meio de decretos, instruções normativas e portarias pode conferir maior aplicabilidade prática às diretrizes legais, garantindo que as aquisições governamentais sejam realizadas de forma mais eficiente e alinhada aos princípios da economicidade, sustentabilidade e governança pública.

2.2 Sustentabilidade e compras públicas

Conforme apontado na seção anterior, o conceito de desenvolvimento sustentável passou a ser difundido a partir da segunda metade da década de 1980, quando a ex-primeira ministra da Noruega, Gro Harlem Brundtland, na época à frente da Comissão Mundial sobre

Meio Ambiente e Desenvolvimento, fez publicar, em 1987, um inovador e histórico documento, consubstanciado no relatório intitulado *Nosso futuro comum*, em que, pela primeira vez, o conceito foi trazido ao discurso público, nas seguintes palavras: “O desenvolvimento sustentável é aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem a suas próprias necessidades” (CMMAD, 1991, p. 46).

A partir da definição de que o desenvolvimento sustentável precisa garantir a satisfação das necessidades atuais e das futuras gerações, começa-se a agregar os elementos “econômico” e “social” na definição de sustentabilidade, sendo o conceito de Brundtland o “maior esforço então conhecido para conciliar a preservação do meio-ambiente com o desenvolvimento econômico” (Nascimento, 2012, p. 54).¹¹

Esse foi, sem dúvida, um marco para o aspecto conceitual da sustentabilidade e sua difusão. Ainda que emblemática, segundo Nascimento (2012), ao adotar uma fórmula vaga, a definição mescla ao mesmo tempo “força e fraqueza”, deixando em aberto quais seriam as necessidades humanas atuais e, ainda, quais seriam aquelas das gerações futuras. Ao se introduzir a noção de intergeracionalidade, o conceito de sustentabilidade passa a ser associado à noção de justiça social (redução das desigualdades sociais e direito de acesso aos bens necessários a uma vida digna) e a valores éticos (compromisso com as gerações futuras) (Nascimento, 2012, p. 54).

O aprimoramento da pioneira definição de desenvolvimento sustentável culminou nas conceituações hoje encontradas na literatura. No âmbito da nova Lei de Licitações, por exemplo, a *sustentabilidade* divide-se em duas vertentes: uma perspectiva material, traduzida nos avanços simultâneos econômico, social e ambiental; e uma perspectiva temporal, de manutenção dos recursos naturais e de proteção da dignidade para as gerações futuras (Di Pietro, 2022, p. 46).

A mesma noção de intergeracionalidade apontada por Nascimento (2012) também é assinalada por Di Pietro (2022) no que se refere às licitações, ao afirmar que a preocupação transgeracional deve ser traduzida para o objeto do contrato e para as obrigações relativas à sua execução, fazendo inserir, no instrumento respectivo, deveres que resguardem os recursos

¹¹ Em que pese reconhecer o aspecto tridimensional hodiernamente atribuído à sustentabilidade (ambiental, econômico e social), Nascimento (2012) questiona a necessidade de uma quarta dimensão no tange ao tema: a dimensão do poder (político). Segundo aquele autor, não se pode propor alterações nos padrões de produção e consumo sem se olvidar da estrutura e decisão políticas. Para saber mais, ver Nascimento (2012).

naturais e que protejam a dignidade das gerações futuras. Nesse sentido, a autora cita como exemplo o disposto no art. 6.º, inciso XXV, da Lei n.º 14.133/2021.¹²

Destarte, a sustentabilidade não se limita apenas ao aspecto ambiental ou de preservação dos recursos naturais, como comumente se costuma associar, mas se apresenta como algo muito mais amplo e complexo, englobando indissociáveis elementos econômicos e sociais, constituindo-se, pois, em conceito de aspecto tridimensional (ambiental, econômico e social) ou “desenvolvimento sustentável à luz do *triple bottom line*” (Santos, 2024).

Por sua vez, para Squeff (2014, p. 7) as compras públicas são “o processo por meio do qual o governo busca obter serviços, materiais e equipamentos necessários ao seu funcionamento em conformidade com as leis e normas em vigor”. Trata-se de conceito abrangente, que inclui bens e serviços indistintamente, ao contrário da definição legal, indicada adiante.

De forma semelhante, Ribeiro e Inácio Júnior (2019, p. 7) preferem o termo “compras governamentais” para delimitar tudo aquilo que “remete às aquisições de bens e serviços realizadas pelos governos e pelas autoridades locais, incluindo compras, contratação, leasing ou qualquer outro meio contratual que envolva fornecedores nas disposições dos serviços públicos”.

Segundo a definição encontrada na própria Lei n.º 14.133/2021, em seu art. 6.º, inciso X, compra pública consiste na “aquisição remunerada de bens para fornecimento de uma só vez ou parceladamente, considerada imediata aquela com prazo de entrega de até 30 (trinta) dias da ordem de fornecimento”, enquanto serviço é a “atividade ou conjunto de atividades destinadas a obter determinada utilidade, intelectual ou material, de interesse da Administração” (Brasil, 2021). Vale ressaltar, portanto, que a conceituação legal de “compras públicas” engloba apenas “bens”, enquanto os “serviços” seriam objeto de “contratação”, e não de “compra” ou “aquisição”.

A conjugação dos dois termos – sustentabilidade e compras públicas – conduz assim à noção de *compras públicas sustentáveis*. Nesse diapasão, Oliveira e Santos (2015) sustentam que o conceito de compras sustentáveis busca incorporar, simultaneamente, critérios de eficiência econômica, social e ambiental, o que, de certa forma, vai ao encontro da perspectiva material apontada por Di Pietro (2022).

Compras públicas sustentáveis podem ainda ser consideradas como aquelas que causam um impacto negativo menor no meio ambiente, distinguindo-se de outras concepções de compras públicas por estimular, direta ou indiretamente, formas de produção e utilização

¹² O art. 6.º, da Lei n.º 14.133/2021 elenca, ao longo de seus sessenta incisos, as principais definições legais que o intérprete e o aplicador da lei de licitações devem observar. O inciso XXV, em especial, estabelece a definição legal de projeto básico, agregando a preocupação com o “adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento”, erigindo-o como dispositivo obrigatório nos instrumentos daquela natureza (Brasil, 2021).

de produtos e serviços orientadas por princípios e diretrizes que valorizam o equilíbrio social, ambiental e econômico (Araújo; Teixeira, 2018 *apud* Souza; Xavier; Mello, 2021).

Uma delimitação da noção de compras públicas sustentáveis também é oferecida pela Organização para a Cooperação do Desenvolvimento Econômico (OECD; IDB, 2014), segundo a qual trata-se da aquisição de bens e serviços por entidades governamentais que têm em consideração aspectos sociais, econômicos e ambientais, no intuito de gerar benefícios sociais, econômicos e ambientais para a sociedade.

Por derradeiro, vale ressaltar que a ideia de compras públicas sustentáveis, para além das conceituações propostas, com os indicados aspectos “ambiental”, “social” e “econômico” (o que revela um ponto de convergência nesse aspecto), constituiria também uma espécie de “política pública”, na medida em que alternativas de racionalização econômica, ecológica e social fossem priorizadas por parte do governo no exercício de sua discricionariedade e liberdade de escolha como consumidor (Souza; Xavier; Mello, 2021).

Di Pietro (2022) parece coadunar com a concepção de compras públicas sustentáveis enquanto política pública ao afirmar que a lei de licitações e contratos administrativos induz a aplicação dos vultosos recursos financeiros dispendidos em contratações públicas para a produção de externalidades positivas e para a geração de utilidades sociais. Destarte, afigura-se evidenciada a responsabilidade estatal (aqui traduzida em mandamento legal, eis que expressamente prevista em lei) no momento da escolha, pelo Estado, de como empregar os recursos públicos em suas aquisições.

Na mesma linha, concebendo compras públicas sustentáveis como autêntica política pública, Nohara e Câmara (2019) afirmam tratar-se de denominações empregadas para designar a política pública de utilização da licitação como forma de garantia e/ou promoção de um desenvolvimento nacional sustentável.

Por derradeiro, e no mesmo sentido de Nohara e Câmara (2019), vale assinalar que no âmbito da Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P), o Ministério do Meio Ambiente (MMA) assim conceituou compras públicas sustentáveis:

procedimento administrativo formal que contribui para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável, mediante a inserção de critérios sociais, ambientais e econômicos nas aquisições de bens, contratações de serviços e execução de obras. De uma maneira geral, trata-se da utilização do poder de compra do setor público para gerar benefícios econômicos e socioambientais (Brasil, 2023).

A conceituação acima transcrita, ao identificar compras públicas sustentáveis como uma autêntica ação estatal (utilização de seu poder de compra para gerar benefícios) aponta na direção de categorizar aquelas como verdadeiras políticas públicas, como fizeram os autores supracitados.

2.3 Princípios da contratação pública

A distinção entre regras e princípios sempre permeou o debate no meio jurídico. Segundo Carvalho (2004), princípios e regras são espécies do gênero normas jurídicas, porque dizem o que deve ser, e a distinção entre eles é apenas quanto aos tipos de normas. Na busca pela caracterização da distinção, Canotilho (2003) adota os seguintes critérios: o *grau de abstração* e o *grau de determinabilidade*.

Pelo primeiro critério, princípios são normas com um elevado grau de abstração, enquanto regras possuem esse mesmo grau relativamente reduzido. Em relação à determinabilidade, ou seja, a aplicação no caso concreto, os princípios, justamente por serem vagos e indeterminados, carecem de mediações concretizadoras por parte dos aplicadores do Direito, enquanto as regras são suscetíveis de aplicação direta (Canotilho, 2003).

Por sua vez, Silva (1994), explicando o conceito de princípios, parte da compreensão de normas. Estas, segundo aquele constitucionalista, são preceitos que reconhecem às pessoas ou às entidades a faculdade de realizar certos interesses, por ato próprio ou exigindo ação ou abstenção de outrem e, por sua vez, vinculam pessoas ou entidades à obrigação de submeter-se às exigências de realizar uma prestação, ação ou abstenção em favor de outrem. Ao partir dessa premissa, Silva (1994) conclui que os princípios são ordenações que se irradiam e imantam os sistemas de normas.

Nesse contexto, pode-se então afirmar que os princípios da contratação pública representam as diretrizes essenciais que orientam o processo de contratação por entidades governamentais visando assegurar uma administração eficiente e ética dos recursos públicos, bem como garantir a igualdade, transparência e justiça no acesso a contratos públicos. Tais princípios são assim cruciais para a integridade e a eficácia das políticas públicas.

Na Lei n.º 14.133/2021, os princípios da contratação pública encontram-se previstos no art. 5.º, que assim dispõe:

Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro) (Brasil, 2021)

O referido dispositivo contém os valores centrais que deverão orientar todas as ações dos órgãos e agentes públicos que desempenham atividades de contratação, bem como os órgãos de controle e de solução de controvérsias (Di Pietro, 2022).

A aplicação rigorosa de tais princípios revela-se de suma importância para a eficiência e a legitimidade da contratação pública. Eles servem não apenas como salvaguarda contra a corrupção e o desperdício, mas também como fundamentos para a promoção de um ambiente de negócios justo e competitivo. A observância desses princípios reflete o compromisso com a governança responsável e com o desenvolvimento sustentável, elementos essenciais para a confiança na gestão pública.

A contratação pública, por sua vez, enquanto instrumento de política governamental, desempenha um papel crucial não apenas na aquisição de bens e serviços, mas também como alavanca para o desenvolvimento socioeconômico e ambiental sustentável. Nesse contexto, os princípios tradicionais da contratação pública – legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, igualdade, eficiência, vinculação ao instrumento convocatório e julgamento objetivo – são complementados pelo princípio do desenvolvimento nacional sustentável. Este último enfatiza a responsabilidade das aquisições públicas na promoção de práticas que respeitem a sustentabilidade ambiental, econômica e social.

Assim, os vultosos recursos financeiros aplicados em contratos públicos devem ser orientados para a produção de externalidade positivas e geração de utilidades sociais. O Estado deve, pois, utilizar seus recursos para estimular boas práticas de mercado, bem como inovações úteis à sociedade e ao meio-ambiente (Di Pietro, 2022).

Destarte, o princípio do desenvolvimento nacional sustentável na contratação pública encoraja a adoção de critérios que vão além do menor preço, considerando aspectos como eficiência energética, menor impacto ambiental, inovação, inclusão social e desenvolvimento econômico local. De forma alinhada aos objetivos globais de desenvolvimento sustentável, busca integrar, na seleção de fornecedores e produtos, práticas que favoreçam a preservação ambiental, o bem-estar social e a dinamização da economia local (Oliveira; Santos, 2015).

3 METODOLOGIA

3.1 Classificação da pesquisa

O trabalho, de natureza descritiva e exploratória, foi desenvolvido sob uma perspectiva qualitativa (Creswell, 2010), apoiando-se em técnicas de pesquisa documental e bibliográfica (Marconi; Lakatos, 2017) para a construção do seu referencial teórico.

A abordagem metodológica utilizada foi o “estudo de caso”, por se tratar de estudo contextual aprofundado de determinado objeto dentro de um escopo predeterminado (Sampaio; Paula, 2024).

Os procedimentos metodológicos do trabalho proposto na etapa de revisão de literatura encontram-se sintetizados no Quadro 2.

Quadro 2 – Resumo da metodologia de pesquisa

Natureza	Descritiva e exploratória	
Abordagem	Qualitativa	
Técnica da pesquisa	Documental	Bibliográfica
Instrumentos	Documentos escritos, internos e externo	Pesquisas em bases de dados e bibliotecas
Fonte de dados	Primário	Secundário
Levantamento e coleta de dados	Arquivos, <i>intranet</i> , <i>internet</i> .	Bases de dados, Portal de Periódicos, repositórios e bibliotecas
Tipo de material	Leis, portarias, regulamentos, decretos, regimentos, portais institucionais e jurisprudências do Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF) e do Tribunal de Contas da União (TCU)	Artigos, dissertações, teses e livros
Registro dos dados	Leitura, cópias e anotações	Planilhas, resumos, anotações e marcações nos textos
Análise dos dados	Leitura em profundidade	Análise de conteúdo

Fonte: Elaboração própria.

Além do levantamento documental e bibliográfico, a pesquisa utilizou como principal instrumento um roteiro de entrevista semiestruturado.

Na pesquisa qualitativa, a utilização da entrevista ultrapassa os limites de uma simples técnica, constituindo-se como instrumento indispensável, por facilitar a compreensão detalhada das crenças, sentimentos, atitudes e valores, permitindo uma maior profundidade da abordagem do objeto de estudo pelo pesquisador (Silva *et al.*, 2006).

As subseções a seguir detalham os instrumentos e procedimentos empregados na coleta de dados que foram analisados.

3.2 Instrumentos e procedimentos de coleta de dados

3.2.1 Pesquisa documental

No que tange aos documentos, foram analisados prioritariamente a Lei n.º 14.133/2021 e o Decreto Distrital n.º 44.330/2023, além de jurisprudências do Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF) acerca do tema, colacionados a partir de 2021, ano de entrada em vigor da Nova Lei de Licitações. Dessa forma, pretendeu-se responder ao primeiro objetivo específico da pesquisa, identificando e descrevendo as inovações da Lei n.º 14.133/2021 relacionadas a critérios sustentáveis para a efetivação de compras públicas na PCDF, comparativamente ao que era previsto na Lei n.º 8.666/1993.

3.2.2 Pesquisa bibliográfica

Em relação ao levantamento bibliográfico, a coleta dos dados consistiu, num primeiro momento, em uma revisão de literatura seguindo o protocolo proposto por Creswell (2010), para quem a revisão da literatura em uma proposta deve ser breve e resumir o problema de pesquisa. Ademais, o autor afirma ainda que, especialmente na pesquisa qualitativa, os investigadores usam a literatura de maneira consistente com as suposições de conhecimento do participante, e não para prescrever questões que precisem ser respondidas pelo ponto de vista do pesquisador. Isto ajudaria a explicar, por exemplo, as razões pelas quais o pesquisar, notadamente nas pesquisas qualitativas, procura ouvir os participantes e desenvolver um entendimento baseado nas ideias deles (Creswell, 2010, p. 52).

A partir da concepção de Creswell (2010) para o levantamento bibliográfico, seguiu-se o protocolo proposto por Cronin, Ryan e Coughlan (2008), o qual se caracteriza por responder a perguntas bem focadas, mediante abordagem mais rigorosa e bem definida na seleção da literatura a respeito de um tema específico.

Firme em tais pressupostos, o levantamento bibliográfico realizado buscou exatamente correlacionar artigos com o problema de pesquisa. Para tanto, foram pesquisados artigos no Portal de periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes),¹³ bem como na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD).

¹³ Disponível em: <https://www-periodicos-capes-gov-br.ezl.periodicos.capes.gov.br/index.php?>

Crêterios de exclusão e inclusão foram aplicados levando-se em consideração a base de dados, os descritores, os filtros aplicados, além da seleção por título, resumo e o Qualis.¹⁴ O recorte temporal corresponde aos últimos cinco anos, tendo em vista que o suporte normativo para o tema do trabalho, a nova lei de licitações e contratos administrativos,   diploma recente, publicado em 1.é de abril de 2021. Logo, entende-se que, quanto mais próximo temporalmente da referida normativa, maior fidelidade com o axioma o artigo tende a guardar.

Em pesquisa preliminar na referida base de dados da Capes, foram utilizadas de forma combinada as palavras-chave “compras”, “sustentáveis”, “lei” e “licitações”, tendo como retorno um total de 16 artigos, dos quais dez eram revisados por pares.

Em seguida, ampliou-se o critério de pesquisa, passando-se a utilizar apenas os descritores “compras” e “sustentáveis”. Nessa nova configuração, 380 artigos foram encontrados, dos quais 256 haviam sido revisados por pares.

Finalmente, ao utilizar os descritores “lei” e “licitações”, 316 artigos foram encontrados, dos quais 199 haviam sido revisados por pares. Os resultados dessa busca estão sintetizados na Tabela 1.

Tabela 1 – Descritores e artigos relacionados

Descritores utilizados	Artigos encontrados	Revisados por pares
compras AND sustentáveis AND lei AND licitações	16	10
compras AND sustentáveis	380	256
lei AND licitações	316	199

Fonte: Elaboração própria.

Não obstante o reduzido número de artigos obtido com os descritores “compras AND sustentáveis AND lei AND licitações”, esta foi a busca cujo resultado mais se aproximou do escopo do presente trabalho, justamente em razão do pressuposto normativo escolhido. Destarte, nesse primeiro momento, trabalhou-se com o universo de 16 artigos, a partir dos quais foram aplicados os critérios de inclusão e exclusão.

O primeiro critério de exclusão aplicado foi a revisão pelos pares (*peer review*), eis que esta assegura a validade e qualidade científica (Bornmann, 2011). Restaram assim dez artigos, sendo nove em língua portuguesa e um em língua inglesa. Em razão do diminuto quantitativo encontrado, não se aplicou, nesse momento, limite temporal de publicação como

¹⁴ O Qualis é um sistema de classificação utilizado pela Capes que avalia exclusivamente as publicações informadas na Plataforma Sucupira pelos programas de p s-graduação (Capes, 2023).

critério de exclusão, tampouco limitação quanto ao idioma. Destarte, trabalhou-se com o universo de dez publicações, os quais foram objeto de análise preliminar que consistiu na leitura do título e do resumo (*abstract*).

Dos dez artigos, verificou-se que um deles, apresentado em língua inglesa, era na realidade tradução de outro já constante do rol de nove em língua portuguesa, razão pela qual foi excluído. Finalmente, dentre os nove restantes, um foi excluído por não se relacionar com o tema do presente trabalho, razão pela qual a análise cingiu-se a oito artigos.

Vale salientar que a pesquisa buscou ampliar o universo de artigos tendo como base as referências bibliográficas encontradas nos oito artigos selecionados.

3.2.3 Entrevistas e participantes da pesquisa

Em razão de suas atribuições regimentais, conforme assinalado anteriormente, foram realizadas entrevistas com todos os sete servidores da PCDF com atuação perante a Comissão Permanente de Licitação (CPL), os quais desempenham as funções de pregoeiro (art. 8.º, *caput*, e §5.º, da Lei n.º 14.133/2021) e integrantes da equipe de apoio (art. 8.º, §1.º, da Lei n.º 14.133/2021, c/c arts. 6.º e 18, do Decreto Distrital n.º 44.330/2023). Também foram entrevistadas a diretora da Divisão de Recursos Materiais (DRM) e sua substituta legal, por ser esta a unidade responsável pela instrução preliminar dos processos administrativos licitatórios da PCDF.

As entrevistas tiveram como objetivo captar a percepção desse grupo acerca dos critérios de compras sustentáveis que podem ser inseridos ou que já foram contemplados pelos editais de licitação da PCDF publicados com base na Lei n.º 14.133/2021. Esse trabalho foi estruturado de acordo com a proposta constante do Apêndice B – Roteiro de entrevista.

Insta salientar que os sete servidores da CPL atuam especificamente na fase de seleção da contratação (licitação), cabendo-lhes a condução dos processos licitatórios, além da elaboração de minutas de editais e seus anexos, com vistas à adequada instrução daqueles processos. Quanto às duas servidoras da DRM, sua atuação encontra-se basicamente voltada para a fase de planejamento da contratação, com a confecção e formatação dos projetos básicos e termos de referência.

Destarte, tem-se neste trabalho uma seleção de amostra do tipo não probabilística, com amostragem proposital ou julgamento (*purposeful sampling*), em que os participantes foram selecionados em razão da sua maior capacidade de contribuição para a pesquisa, dada as específicas atribuições por eles desenvolvidas na organização (Koerber; McMichael, 2008).

Nesse mesmo sentido, Creswell (2010) afirma que é da essência da pesquisa qualitativa uma seleção intencional dos participantes que mais ajudarão o pesquisador a entender o problema e a questão de pesquisa.

O roteiro de entrevista semiestruturada constante do Apêndice B, por sua vez, não constitui ineditismo, tendo sido integralmente baseado em idêntico roteiro encontrado na tese de doutorado intitulada *Adoção de critérios de sustentabilidade no planejamento de compras da administração federal a luz da nova teoria institucional*, de autoria de Bruno Alexandre Braga (2020). Trata-se, pois, de instrumento de coleta de dados já utilizado e validado em pesquisa anterior, no qual foram realizadas apenas algumas pequenas adaptações, com exclusão de três perguntas presentes no modelo original, por não serem pertinentes considerando as peculiaridades da PCDF. Em função disso, obteve-se a pertinente autorização, nos moldes do Apêndice C – Autorização.

Por se tratar de método já utilizado e validado, buscou-se respeitar os mesmos critérios de eleição da pesquisa original: participantes, no âmbito da PCDF, que realizaram a inclusão de critérios de sustentabilidade na fase de planejamento de compras públicas (Braga, 2020). Assim, a partir da utilização do referido instrumento de coleta de dados, pretendeu-se responder aos objetivos específicos “b” e “c”, que se referem ao diagnóstico da inserção das compras públicas na PCDF e à indicação de estratégias para a efetivação das compras públicas, respectivamente.

3.3 Caracterização da organização

De acordo com o Decreto n.º 42.940, de 22 de janeiro de 2022 (Distrito Federal, 2022), a Polícia Civil do Distrito Federal (PCDF) é uma “instituição permanente, organizada constitucionalmente com base na hierarquia e na disciplina, essencial à função jurisdicional do Estado, subordinada diretamente ao Governador do Distrito Federal”, e tem por finalidade o exercício das competências previstas no art. 144, §4.º, da Constituição Federal, bem como nos demais dispositivos legais e regulamentares pertinentes.

O Plano Estratégico da instituição assim a define:

A polícia judiciária é uma função dos órgãos de segurança do Estado que tem como principal atividade apurar as infrações penais e sua autoria por meio da investigação criminal, que é um procedimento administrativo com característica inquisitiva, servindo, em regra, de base à pretensão punitiva do Estado, formulada pelo Ministério Público, titular da ação penal pública. No âmbito do Distrito Federal, a PCDF é órgão do sistema de segurança pública ao qual compete, nos termos do artigo 144, § 4º, da Constituição Federal, as funções de polícia judiciária, ressalvadas as de competência da União, e a apuração de infrações penais, exceto as de natureza militar. Nosso negócio é a investigação criminal, que envolve diversas

áreas do conhecimento como inteligência policial, perícia e identificação criminal. Também ofertamos à sociedade serviços vinculados ao exercício da cidadania, com destaque para a emissão de carteiras de identidade e de certidões de antecedente criminais, além de diversas ações e programas de prevenção que favorecem a redução da criminalidade (Distrito Federal, 2024a).

A Tabela 2 a seguir apresenta alguns números relacionados diretamente à atuação institucional da PCDF, em seu negócio principal, referente ao ano de 2023.

Tabela 2 – PCDF em números (2023)

Ações	Quantidade
Ocorrências registradas	451.914
Inquéritos instaurados	43.041
Pessoas indiciadas	21.180
Carteiras de identidade emitidas	278.080
Mandados de prisão cumpridos	8.317
Certidões de antecedentes criminais expedidas	100.707

Fonte: Distrito Federal (2024b, p. 20).

Sua organização básica, por outro lado, encontra-se prevista na Lei n.º 14.162, de 2 de junho de 2021, promulgada em atenção ao preconizado pelo art. 21, inciso XIV, da Constituição Federal, segundo o qual compete à União organizar e manter a Polícia Civil do Distrito Federal. O ingresso na instituição será sempre mediante concurso público de provas ou de provas e títulos, nos termos da Lei n.º 9.264, de 7 de fevereiro de 1996.

Seus servidores são “policiais civis”, integrantes de uma das duas carreiras da instituição: carreira de Delegado de Polícia do Distrito Federal, formada pelo cargo de delegado de polícia; ou carreira de Polícia Civil do Distrito Federal, integrada pelos cargos de perito criminal, perito médico-legista, agente de polícia, agente policial de custódia, escrivão de polícia e papiloscopista policial. Todos estão sujeitos ao regime jurídico previsto na Lei n.º 4.878, de 3 de dezembro de 1965, e subsidiariamente à Lei n.º 8.112/1990. Ademais, os servidores policiais civis têm seu regime disciplinar estabelecido na recente Lei n.º 15.047, de 17 de dezembro de 2024, que institui o regime disciplinar da Polícia Federal e da Polícia Civil do Distrito Federal.

O Plano Estratégico Institucional – Programa Avançar (3º ciclo – 2024/2027), traz as seguintes diretrizes básicas da instituição:

- 1) Missão: Proporcionar segurança pública com excelência na elucidação de infrações penais, no desempenho da função de polícia judiciária e na promoção da cidadania

- 2) Visão: Consolidar a credibilidade institucional, firmando-se como organização policial de referência
- 3) Valores: ética, legalidade, transparência, urbanidade, proatividade, resiliência, justiça social e cidadania.

Entre suas diversas atribuições legalmente previstas, cabe à PCDF praticar os atos próprios de gestão administrativa e financeira, consubstanciados, entre outros, no poder-dever de licitar para a aquisição de bens e contratação de serviços dos quais necessita, nos exatos moldes do disposto no art. 4.º, inciso XVI, alínea “d”, do Decreto n.º 42.940/2022.

A título ilustrativo, e conforme assinalado na primeira seção deste trabalho, apenas no ano de 2023, a PCDF empenhou quase 248 milhões de reais, entre custeio e investimento. Os valores empenhados a título de investimento em 2023, por exemplo, superiores a R\$ 93 de milhões, representaram três vezes mais que a média total de gastos dos três anos anteriores (em 2020, R\$ 22 milhões; em 2021, R\$ 30 milhões; e em 2022, R\$ 29 milhões), o que reforça a relevância do órgão enquanto unidade consumidora e impulsionadora de mercados (Distrito Federal, 2024b). Em 2024, por sua vez, foram aproximadamente R\$ 227 milhões empenhados, sendo R\$ 60 milhões em investimento e mais de R\$ 167 milhões em manutenção/custeio (Distrito Federal, 2025).

Para a consecução de aquisições e contratações, a PCDF conta em sua estrutura com a Divisão de Recursos Materiais (DRM) e a Comissão Permanente de Licitação (CPL), instâncias responsáveis pelos procedimentos licitatórios no âmbito institucional, cabendo à primeira a instrução da fase interna dos processos de aquisição de bens e contratação de obras e serviços, enquanto à segunda compete coordenar, implementar e acompanhar as atividades relativas às licitações, além da elaboração das minutas de editais e seus anexos, com vistas à formalização e à instrução adequada dos processos de licitação.¹⁵

¹⁵ Conforme prevê o Regimento Interno da Polícia Civil do Distrito Federal – Resolução n.º 1, de 7 de março de 2023, do Conselho Superior de Polícia Civil (CSPC): “Art. 52. À Divisão de Recursos Materiais – DRM, unidade orgânica de execução, diretamente subordinada ao Departamento de Administração Geral, compete: I - promover, no que lhe couber, a instrução da fase interna dos processos de aquisição de bens e contratação de obras e serviços; [...] Art. 56. À Comissão Permanente de Licitação - CPL, unidade orgânica de execução, diretamente subordinada ao Departamento de Administração Geral, compete: I - coordenar, implementar e acompanhar as atividades relativas às licitações; II - elaborar minutas de editais e seus anexos, visando à formalização e à instrução adequada dos processos de licitação”.

4 ANÁLISE DAS INFORMAÇÕES E DOS RESULTADOS

Os artigos, dissertações e teses selecionados tiveram sua análise de conteúdo textual efetuada mediante utilização do *software* Interface de R pour les Analyses Multidimensionnelles de Textes et de Questionnaires (Iramuteq),¹⁶ versão R 4.1.3.¹⁷ As análises realizadas com o auxílio da referida ferramenta contemplaram estatísticas textuais clássicas (análise lexicográfica), análise de similitude e árvore de palavras. Não foi realizada a classificação hierárquica descendente (CHD), nem a pesquisa de especificidades, constituindo tais ausências, pois, limitações do presente trabalho.

Essa análise pretendeu ancorar o levantamento bibliográfico a partir do qual foram desenvolvidos os referenciais teóricos e a busca pelas respostas aos objetivos específicos constantes da alínea “a”. Com relação a estes, reitere-se que foi utilizada também a pesquisa documental, nos termos indicados na subseção 3.2.1. No que tange a esta última, a sistematização proposta tem origem na leitura em profundidade de 26 editais de licitação publicados pela PCDF, nos quais se buscou identificar elementos que pudessem refletir a concepção de sustentabilidade em suas três dimensões: ambiental, social e econômica.

Por outro lado, as respostas aos objetivos específicos “b” e “c” estarão fundamentalmente correlacionadas ao roteiro de entrevista constante no Apêndice B. As respostas obtidas com a aplicação das entrevistas ao público-alvo indicado anteriormente serão analisadas seguindo o método Delphi.

O método Delphi, de acordo com seus precursores Dalkey e Helmer (1963), tem como objetivo obter o mais confiável consenso de opiniões de um grupo de especialistas, por meio de uma série de questionários intensivos, intercalados por *feedbacks* controlados de opiniões (Munaretto; Corrêa; Cunha, 2013, p. 13).

Em acepção mais atual, proposta por Meyrick (2003), o método visa buscar a opinião de especialistas sobre uma determinada questão, provendo *feedback* controlado acerca das opiniões expostas e coletando suas opiniões novamente, permitindo, assim, que os especialistas respondam às entradas provenientes de painéis com outros membros (Munaretto; Corrêa; Cunha, 2013, p. 13).

Munaretto, Corrêa e Cunha (2013, p. 16) propõem as seguintes fases para desenvolvimento do método Delphi:

¹⁶ Desenvolvido por Pierre Ratinaud, o Iramuteq consiste em um *software* gratuito e de fonte aberta, por meio do qual é possível fazer análises estatísticas sobre *corpus* textuais e sobre tabelas indivíduos/palavras (Camargo; Justo, 2013a).

¹⁷ Disponível em <http://www.iramuteq.org>

[...] a pesquisa inicia com a definição do problema objeto da pesquisa. Após são selecionados os especialistas da área do assunto problema, que, voluntariamente, desejam participar da pesquisa. Na sequência, preparam-se os questionários, que são distribuídos aos especialistas, tendo em vista obter o parecer do especialista com base em sua experiência e conhecimento. A partir do retorno dos questionários são analisadas as respostas, buscando-se consenso da maior parte dos especialistas em relação ao assunto. A partir desse ponto, podem haver duas situações: (i) haver consenso (concordância) entre os especialistas, através da compilação de respostas e apresentação dos resultados finais do estudo; ou (ii) caso haja divergência entre as respostas dos especialistas, prepara-se o próximo questionário com os pontos divergentes (2º round) e encaminha-se, novamente, o questionário aos especialistas para a obtenção do consenso. Assim, sucessivamente, busca-se, através de rodadas de questionários com os especialistas, obter o consenso, em relação ao assunto (tema) tratado.

Destarte, à luz do referido método, o roteiro de entrevista constante no Apêndice B foi aplicado aos nove especialistas da PCDF, descritos e indicados na subseção 3.2.3. Obtidas as respostas, buscou-se identificar os principais pontos de consenso, compilando as respostas e preparando-as para apresentação do resultado final.

Noutro giro, em relação às respostas não consensuais, serão assinalados os pontos de divergência, com indicação expressa da opinião prevalente do grupo, se houver. Os resultados serão detalhados e explanados adiante.

4.1 Principais pontos da Lei n.º 14.133/2021 relacionados à sustentabilidade e os editais de licitação da PCDF

Conforme mencionado, a pesquisa documental foi calcada na Lei n.º 14.133/2021 e seu decreto regulamentador no âmbito do Distrito Federal (Decreto Distrital n.º 44.330/2023), bem como nos editais da PCDF publicados após a vigência da nova lei, ou seja, a partir de 1.º de abril de 2021. Pretendeu-se, com isso, buscar pelas respostas aos objetivos específicos constantes das alíneas “a” e “b” do presente trabalho.

Conforme assinalado na justificativa deste estudo, a Lei n.º 14.133/2021 consagrou o desenvolvimento sustentável como *princípio jurídico* (art. 5.º), e também como *objetivo* de todo o processo licitatório, consoante o disposto no art. 11, inciso IV, da Lei n.º 14.133/2021 (Brasil, 2021). Tal perspectiva, ademais, é confirmada pelo art. 6º, inciso XXV, da referida lei, que, ao definir o “projeto básico”, estabeleceu que esse instrumento deverá assegurar “adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento”.

Pode-se afirmar que essa talvez seja a maior inovação da nova lei de licitações e contratos administrativos: o *desenvolvimento sustentável como princípio e como objetivo geral do processo licitatório*. É bem verdade que a promoção do desenvolvimento nacional sustentável já era prevista na Lei n.º 8.666/1993, mas não como princípio, e sim como uma das finalidades da licitação. Ainda assim, tal finalidade não constava na redação original da

Lei n.º 8.666/1993, tendo sido introduzida apenas vinte anos mais tarde, com a nova redação dada a seu art. 3.º por intermédio da Lei n.º 12.349/2010.

O primeiro aspecto (principiológico) diz respeito à aptidão que o desenvolvimento sustentável teria para parametrizar toda a atividade do intérprete e do aplicador da norma. De acordo com Carvalho e Silva (2023), para além de proporcionar a economia de recursos financeiros, esse princípio representa para a administração pública o dever de assegurar a redução de impactos econômicos e ambientais nos processos licitatórios, garantindo as dimensões da sustentabilidade, ou seja, a econômica, a social e a ambiental.

Noutro giro, enquanto objetivo do processo licitatório, o desenvolvimento sustentável traduz-se na consequência ideal que o emprego do processo licitatório deve acarretar, revelando-se a ação estatal é lícita em relação aos aspectos da finalidade e adequação (Di Pietro, 2022).

Ainda dentro dos objetivos do processo licitatório, aponta-se para o disposto no art. 11, inciso I, segundo o qual o ciclo de vida do produto, ou seja, a durabilidade, o custo total efetivo, e a cadeia produtiva desde a coleta da matéria-prima até o devido descarte ou reinserção na cadeia de produção, se for o caso, passa a ser fator expresso a ser levado em consideração na caracterização da proposta mais vantajosa para a administração pública. Afasta-se desse modo a mera consideração do menor preço, à qual a redação original do antigo art. 3º, da Lei n.º 8.666/1993 conduzia, ao afirmar apenas que “a licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração” (Brasil, 1993). Para Souza *et al.* (2022), a previsão de ciclo de vida do produto trata-se de verdadeira forma implícita de licitação sustentável.

Pode-se apontar ainda o art. 14, inciso VI, da Lei n.º 14.133/2021, que ao elencar as ofensas à sustentabilidade como causa de exclusão da capacidade de licitar e contratar com a administração, constitui verdadeira inovação em relação ao anterior art. 9.º, da Lei n.º 8.666/1993, o qual listava apenas três hipóteses de exclusão da capacidade de licitar e contratar com a administração, sendo que nenhuma delas estava relacionada à sustentabilidade.

O art. 26, inciso II, da Lei n.º 14.133/2021, também apresenta sinais de avanço em matéria de sustentabilidade, comparativamente ao disposto no antigo art. 3º, §5.º, da Lei n.º 8.666/1993, ao prever a possibilidade de a administração pública conferir margem de preferência na licitação para bens reciclados, recicláveis ou biodegradáveis (Oliveira, 2021).

Dentro dos critérios de julgamento das propostas trazidos pela Lei n.º 14.133/2021, pode-se apontar ainda o disposto no art. 60, §1.º, inciso IV, o qual traz como critério de preferência, caso persista o empate entre duas ou mais propostas, as empresas que comprovem a prática de mitigação prevista na Lei n.º 12.187, de 29 de dezembro de 2009, que instituiu a

Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC). Em seu art. 2.º, inciso VII, a referida lei define o que seria a prática de mitigação: “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” (Brasil, 2009).¹⁸

Entretanto, pela própria redação legal, constata-se que o critério da prática de mitigação seria a última hipótese de preferência, entre as quatro previstas e, ainda assim, após esgotados os critérios de desempate previstos no *caput*, do art. 60, da Lei n.º 14.133/2021.¹⁹

Por derradeiro, no capítulo destinado a regulamentar o pagamento dos contratos, registra-se o disposto no art. 144, da Lei n.º 14.133/2021, que possibilitou a adoção de “remuneração variável vinculada ao desempenho do contratado”, tendo como base “as metas, padrões de qualidade, critérios de sustentabilidade ambiental e prazos de entrega definidos no edital de licitação e no contrato”.

De maneira esquemática, o Quadro 3 apresenta os principais pontos relacionados à sustentabilidade previstos na Lei n.º 14.133/2021.

Quadro 3 – Tópicos da Lei n.º 14.133/2021 relacionados à sustentabilidade

Dispositivo	Tópico tratado
Art. 5.º	Desenvolvimento nacional sustentável como um dos princípios para aplicação da Lei n.º 14.133/2021.
Art. 6.º, inciso XXV	Definição legal de projeto básico, com a exigência da previsão, nesse instrumento, do adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento.
Art. 11, inciso I	Seleção da proposta mais vantajosa para a administração como um dos objetivos do processo licitatório, compreendida aquela inclusive no que se refere ao ciclo de vida do produto.

¹⁸ Essa mesma lei, mais adiante assim definiu sumidouro: “processo, atividade ou mecanismo que remova da atmosfera gás de efeito estufa, aerossol ou precursor de gás de efeito estufa” (art. 2.º, inciso IX).

¹⁹ “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. § 1.º Em igualdade de condições, se não houver desempate, será assegurada preferência, sucessivamente, aos bens e serviços produzidos ou prestados por: I - empresas estabelecidas no território do Estado ou do Distrito Federal do órgão ou entidade da Administração Pública estadual ou distrital licitante ou, no caso de licitação realizada por órgão ou entidade de Município, no território do Estado em que este se localize; II - empresas brasileiras; III - empresas que invistam em pesquisa e no desenvolvimento de tecnologia no País; IV - empresas que comprovem a prática de mitigação, nos termos da Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009. § 2º As regras previstas no *caput* deste artigo não prejudicarão a aplicação do disposto no art. 44 da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006” (Brasil, 2021, grifo nosso)

Dispositivo	Tópico tratado
Art. 11, inciso IV	Desenvolvimento nacional sustentável como um dos objetivos do processo licitatório.
Art. 14, inciso VI	Ofensas à sustentabilidade como causa de exclusão da capacidade de licitar e contratar com a administração.
Art. 26, inciso II	Confere à administração pública a possibilidade de conceder margem de preferência na licitação para bens reciclados, recicláveis ou biodegradáveis.
Art. 60, §1.º, inciso IV	Estabelece, como critério de preferência e caso persista o empate entre duas ou mais propostas, as empresas que comprovem a prática de mitigação prevista na Lei n.º 12.187/2009.
Art. 144	Possibilita a adoção de remuneração variável vinculada ao desempenho do contratado, tendo como base as metas, padrões de qualidade, critérios de sustentabilidade ambiental e prazos de entrega definidos no edital de licitação e no contrato.

Fonte: Elaboração própria.

No âmbito da legislação distrital, o Decreto Distrital n.º 44.330/2023 emerge como principal instrumento à disposição da administração pública para efetivação de suas compras e contratações. Tal diploma normativo veio exatamente para regulamentar a Lei n.º 14.133/2021 no âmbito da administração pública direta, autárquica e fundacional do Distrito Federal (Distrito Federal, 2023).

Ao longo de seu texto, o Decreto Distrital n.º 44.330/2023, como esperado para normas dessa natureza,²⁰ repete fórmulas encontradas ao longo da Lei n.º 14.133/2021, por exemplo, ao replicar, em seu art. 2.º, os princípios da contratação expressos no art. 5.º, da Nova Lei de Licitações, entre eles o desenvolvimento sustentável, ou ainda no bojo do art. 32, inciso IV, em que a norma local reafirma o desenvolvimento nacional sustentável como um dos objetivos do processo licitatório.

Nesse particular aspecto, chama a atenção um ponto expressamente consignado no Decreto Distrital n.º 44.330/2023: os objetivos do processo licitatório trazidos no art. 11 da Lei n.º 14.133/2021 foram tratados, na norma distrital, em seu art. 32, no bojo da seção destinada à “Governança das Contratações”, cujo inteiro teor ora se transcreve:

Art. 32. As autoridades máximas dos órgãos e entidades da Administração Pública direta, autárquica e fundacional do Distrito Federal são responsáveis pela governança das contratações e devem implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às

²⁰ O Decreto Distrital n.º 44.330/2023 tem a natureza de “decreto regulamentar”, fruto do “poder regulamentar” do Estado. Este último, nas clássicas lições de Meirelles (2005), é a faculdade de que dispõem os chefes do Executivo (presidente da República, governadores e prefeitos) de explicar a lei para sua correta execução. Deste poder decorre, pois, o “regulamento” ou “decreto regulamentar”, ato administrativo geral e normativo, expedido privativamente pelo chefe do Executivo (federal, distrital, estadual ou municipal), por intermédio de decreto, com a finalidade de explicar o modo e a forma de execução da lei (Meirelles, 2005, p. 128).

leis orçamentárias e promover a eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações.

Parágrafo único. A *governança das contratações tem a função de assegurar o alcance dos objetivos do processo licitatório*, a saber:

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;

V - promover a internalização de tecnologias diferenciadas e sistemas construtivos inovadores que promovam a melhoria na produtividade, *sustentabilidade ambiental*, eficiência e qualidade (Distrito Federal, 2023, grifo nosso).

Emerge do dispositivo acima transcrito, à toda evidência, o “compromisso da alta gestão” dos órgãos e entidades da administração pública do Distrito Federal em garantir o alcance dos objetivos do processo licitatório, dentre eles a promoção da sustentabilidade. O panorama trazido pela norma local parece ir ao encontro do que preconizaram Santos e Paulillo (2021, p. 236), ao afirmarem que:

não basta a elaboração de normas organizacionais, sendo imprescindível que se confira efetividade a sua aplicação, observando os pilares das melhores práticas de governança corporativa — transparência, equidade, prestação de contas e responsabilidade corporativa — e a efetividade dos mecanismos adotados.

Destarte, o Decreto Distrital n.º 44.330/2023, ao exigir expressamente dos gestores a responsabilidade pela efetiva implementação dos processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, trouxe, para o interior da norma, mecanismo voltado para a efetividade da governança corporativa no que tange ao processo licitatório. Isso significa dizer que a legalidade estrita, tão disseminada no direito administrativo,²¹ contempla agora também as ações de observância obrigatória da alta gestão.

Por sua vez, como órgão especializado da administração direta do Distrito Federal,²² a PCDF encontra-se sujeita às disposições do Decreto Distrital n.º 44.330/2023, o que significa dizer que sua alta gestão deve estar comprometida com o alcance dos objetivos do processo licitatório, entre eles o de desenvolvimento sustentável, mediante mecanismos eficazes de implementação. Nesse diapasão, procura-se trazer à tona um breve panorama de como a instituição policial tem se comportado em seus processos licitatórios, desde a edição da Lei n.º 14.133/2021.

²¹ O princípio da legalidade estrita, no âmbito do direito administrativo, tradicionalmente se consubstanciava na máxima “à administração pública só é permitido fazer o que a lei autoriza”, em que “a eficácia de toda atividade administrativa está condicionada ao atendimento da lei e do direito” (Meirelles, 2005, p. 88).

²² Art. 8.º, §1.º, inciso IV, do Decreto Distrital n.º 39.610, de 1.º de janeiro de 2019, que dispõe sobre a organização da estrutura da administração pública do Distrito Federal.

Apenas para relembrar, a Lei n.º 14.133/2021 foi publicada e entrou em vigor no dia 1.º de abril de 2021. Entretanto, sua vigência plena só ocorreu a partir do dia 30 de dezembro de 2023, sendo que, no período de 01/04/2021 a 30/12/2023, a nova lei coexistiu com a antiga Lei n.º 8.666/1993, cabendo à administração pública optar por licitar ou contratar diretamente de acordo com uma ou outra lei, vedada apenas a “combinação” de ambas, nos exatos termos do preconizado pelo art. 191 da Lei n.º 14.133/2021.

Portanto, apenas a partir do ano de 2024 a Lei n.º 14.133/2021 passou efetivamente a ser a única opção obrigatória para os órgãos da administração pública em matéria de licitações e contratos. Logo, ainda que os levantamentos realizados na PCDF tenham como marco inicial a data de 1.º de abril de 2021, não se pode olvidar que naquele momento a administração pública ainda dispunha a opção de licitar ou contratar diretamente com base na Lei n.º 8.666/1993 e muitas vezes assim o fez, por diversas razões, notadamente diante de uma novidade normativa de tamanha magnitude, como bem observado por Di Pietro (2022, p. 5):

Também como ocorre com outras leis promulgadas na esfera federal (como a própria Lei n.º 8.666/1993), a Lei n.º 14.133/2021 foi feita para a União e grandes Estados, não se preocupando com as dificuldades que muitos entes federativos, principalmente os Municípios, encontrarão para dar total aplicação às normas da lei. Faltam recursos humanos especializados, faltam equipamentos, falta estrutura adequada, especialmente quando a lei impõe tecnologia desproporcional e irrazoável diante dos recursos humanos, materiais e financeiros ao alcance desses entes federativos. É um convite à inobservância da lei.

Não se busca aqui entrar no mérito da discussão sobre a eficácia e efetividade ou não da Lei n.º 14.133/2021, mas apenas e tão somente demonstrar que, para a esmagadora maioria das administrações públicas do país, nas diversas esferas de governo – e a PCDF a isso não ficou imune – licitar e contratar com base na Lei n.º 8.666/1993 ainda era uma opção viável e segura até que restasse completamente revogada. Os dados reproduzidos na Tabela 3 a seguir corroboram exatamente essa situação no âmbito da PCDF.

Tabela 3 – Editais de licitação publicados pela PCDF

Ano	Editais publicados com base na Lei n.º 8.666/93	Editais publicados com base na Lei n.º 14.133/2021	Total de editais publicados pela PCDF no ano
2021	63	0	63
2022	37	0	37
2023	63	1	64
2024	0	25	25

Fonte: Comissão Permanente de Licitação (CPL/PCDF).

Como é possível observar, em quatro anos, a PCDF publicou 189 editais de licitação, porém apenas 26 destes com base na Lei n.º 14.133/2021. Destes 26, todos envolviam a

modalidade pregão eletrônico, sendo 14 para contratação de serviços, e 12 para aquisição de bens ou materiais de consumo.²³ Esse número corresponde a aproximadamente 14% do total de editais publicados pela instituição desde o ano em que a Nova Lei de Licitações entrou em vigor.

Assevere-se, por oportuno, que a quase totalidade desses editais foi publicada no ano de 2024, ou seja, após a total revogação da Lei n.º 8.666/1993, num momento em que a administração pública não mais dispunha da possibilidade de “opção”, sendo obrigatória a observância dos preceitos da Lei n.º 14.133/2021.

Por sua vez, os editais da PCDF, seja por força de lei, seja por recomendação expressa da Procuradoria-Geral do Distrito Federal (PGDF),²⁴ mantêm uma padronização de disposições relacionadas a critérios de sustentabilidade – em sua acepção tridimensional (ambiental, econômico e social) – que podem ser assim sistematizados:²⁵

- 1) Tratamento preferencial e simplificado às microempresas, empresas de pequeno porte e microempreendedores individuais (direito de preferência e de saneamento), conforme Lei Distrital n.º 4.611/2011 e Lei Complementar n.º 123/2006. Especificamente sobre esse tópico, vale destacar que o art. 4.º, § 1.º, da Lei n.º 14.133/2021 estabelece que não são aplicadas as preferências previstas nos arts. 42 a 49 da Lei Complementar n.º 123/2006 no caso de licitações com valor estimado superior à receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte. Para contratações continuadas, considera-se o valor estimado para 12 meses. Em 2024, a PCDF aplicou a exceção prevista no art. 4.º, §1.º, da Lei n.º 14.133/2021 em dois processos licitatórios.
- 2) Critérios de sustentabilidade ambiental previstos na Lei Distrital n.º 4.770/2022, que dispõe sobre os critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens e na contratação de obras e serviços pelo Distrito Federal.
- 3) Proibição de conteúdo discriminatório contra a mulher, nos termos do Decreto Distrital n.º 38.365, 26 de julho de 2017, que regulamenta a Lei n.º 5.448, de 12 de

²³ Fonte: Comissão Permanente de Licitação (CPL), da Polícia Civil do Distrito Federal. Insta salientar que todos os editais de licitação da PCDF, em qualquer modalidade, têm seu extrato publicado no *Diário Oficial do Distrito Federal* (DODF), sendo, portanto, informações de domínio público (art. 54, §1.º, da Lei n.º 14.133/2021).

²⁴ A Procuradoria-Geral do Distrito Federal (PGDF) é o órgão de representação e consultoria jurídica do Distrito Federal. A ela compete, entre outras atribuições, o controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação a que se refere o art. 53, da Lei n.º 14.133/2021. Além disso, cabe ainda à PGDF a edição de pareceres normativos e referenciais, contendo orientações gerais sobre matéria licitatória aos órgãos e entidades da administração pública do Distrito Federal, nos termos do art. 36, inciso III, e art. 37, ambos do Decreto Distrital n.º 44.330/2023.

²⁵ A sistematização proposta foi fruto da leitura em profundidade dos 26 editais de licitação publicados, nos quais se buscou identificar elementos que pudessem refletir a concepção de sustentabilidade em suas três dimensões: ambiental, social e econômica.

janeiro de 2015, que dispõe sobre a obrigatoriedade da inclusão de cláusula de proibição de conteúdo discriminatório contra a mulher nos contratos de aquisição de bens e serviços pelo Distrito Federal.

- 4) Decreto Distrital n.º 46.174, de 22 de agosto de 2024, que institui a Política de Prevenção e Enfrentamento ao Assédio Moral e Sexual no âmbito da administração direta e indireta do Distrito Federal. O art. 27 do referido decreto determina sua aplicação aos contratos e convênios administrativos firmados pelos órgãos e entidades do Distrito Federal, além de prever que as minutas-padrão de editais de licitação, contratos, convênios e demais ajustes administrativos a serem utilizados pelos órgãos e entidades do Distrito Federal devem conter cláusula de observância às práticas de prevenção e apuração de denúncias de assédio moral ou sexual.
- 5) Cláusula expressa, nas licitações e contratações diretas para aquisição de bens ou prestação de serviços, da proibição de utilização de mão de obra infantil, conforme estabelecido na Lei Distrital n.º 5.061, 8 de março de 2013.
- 6) Vedação ao tratamento desumano ou degradante, conforme incisos II e IV do art. 1.º e inciso III do art. 5.º da CF/88.

No caso específico das contratações de serviços, com dedicação de mão de obra exclusiva, identificou-as ainda as seguintes exigências, relacionadas a critérios de sustentabilidade:

- 1) Termo de compromisso a ser firmado pela empresa licitante de que, caso seja vencedora, contratará pessoas em situação de rua, nos termos da Lei Distrital n.º 6.128, de 1.º de março de 2018, e do Decreto Distrital n.º 45.846, de 27 de maio de 2024.
- 2) Obrigatoriedade da contratação de, no mínimo, 5% de empregados com mais de 40 anos de idade pela administração direta e indireta integrante da estrutura do Governo do Distrito Federal, nos termos da Lei Distrital n.º 4.118, de 7 de abril de 2008.
- 3) Cumprimento de reserva de cargos para pessoa com deficiência e para reabilitado da Previdência Social, bem como para aprendiz, conforme legislação cabível (art. 63, inciso IV, da Lei n.º 14.133/2021).
- 4) Prioridade, na seleção dos empregados para os novos postos de trabalho, de trabalhadores inscritos no cadastro unificado das agências do trabalhador do Distrito Federal, nos termos da Lei Distrital n.º 4.766/2012.

Além das disposições acima elencadas, sejam gerais, sejam específicas para as contratações de serviços com mão de obra exclusiva, identificou-se ainda, no ano de 2024, processo licitatório específico para aquisição de baterias automotivas para a frota da PCDF, em que foram inseridos critérios específicos de sustentabilidade ambiental relativos ao fornecimento do objeto (licenciamentos), bem como relativos ao Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos (PGRS) da Divisão de Transportes (Ditran) da PCDF, que integra o Plano de Logística Sustentável (PLS) da PCDF, instituído pela Portaria n.º 52, de 19 de maio de 2020. Sobre este último documento, dada sua relevância para a instituição, breves apontamentos serão tecidos adiante.

Diante do exposto, resta evidenciado que a instituição tem observado e inserido em seus editais licitatórios inúmeros dispositivos normativos, notadamente leis e decretos distritais, a maioria de conteúdo e aspectos econômico e social, corroborando as hodiernas dimensões da concepção de “sustentabilidade”, conforme visto anteriormente na seção 2.

Por outro lado, constata-se que a PCDF ainda não explorou, em sua plenitude, os tópicos específicos constantes da Lei n.º 14.133/2021, enumerados no Quadro 3 do presente trabalho. Tal constatação indica a necessidade de ajustes e adequações nos respectivos instrumentos convocatórios como meio de melhor atingir um dos objetivos do processo licitatório, qual seja, o desenvolvimento sustentável preconizado no art. 11, inciso IV, da Nova Lei de Licitações.

Considerando esse particular aspecto, seria salutar a existência institucional de instrumento normativo, com força vinculante e transversal, que contivesse previsões expressas relacionadas aos pontos elencados no Quadro 3, a fim de garantir que, para além dos diversos diplomas legais distritais, os editais de licitação da PCDF contemplassem também critérios de compras sustentáveis consagrados na Lei n.º 14.133/2021.

4.1.1 Plano de Logística Sustentável da PCDF

O Plano de Logística Sustentável (PLS) foi instituído no âmbito da PCDF por intermédio da Portaria n.º 52, de 19 de maio de 2020 (Distrito Federal, 2020a), que definiu esse plano como: “instrumento vinculado ao Planejamento Estratégico Institucional, com objetivos, diretrizes, responsabilidades, ações, metas, prazos, mecanismos de diagnóstico e monitoramento, que permite a inserção de atributos de sustentabilidade e uma melhor eficiência do gasto público na gestão da PCDF”, cabendo sua elaboração, revisão e atualização a uma comissão gestora especialmente designada.

O mesmo diploma normativo elencou o conteúdo mínimo do PLS/PCDF, incluindo as “práticas de sustentabilidade e de racionalização do uso de materiais e serviços”, que, por sua vez abarcam, além de outras condutas, “compras e contratações sustentáveis, compreendendo, pelo menos, obras, equipamentos, serviços de vigilância, de limpeza, de telefonia, de processamento de dados, de apoio administrativo e de manutenção predial” (Distrito Federal, 2020a).

Como se depreende do texto da referida portaria, há previsão legal interna para a efetivação de compras e contratações sustentáveis, assegurada por ato do dirigente máximo da instituição. Desse modo, é possível assegurar mais facilmente a efetiva inserção dos critérios de sustentabilidade nos editais e termos de referência da PCDF.

Além de instituir o PLS no âmbito institucional e definir suas diretrizes básicas, a Portaria n.º 52/2020 ainda estabeleceu a obrigatoriedade de que iniciativas de capacitação afetas ao tema sustentabilidade sejam incluídas no Plano Anual de Capacitação da PCDF.

Em atenção e cumprimento ao preconizado pela Portaria n.º 52/2020, a Comissão Gestora do Plano de Logística Sustentável da PCDF (Eco_PCDF) apresentou, naquele mesmo ano de 2020, a 1ª edição do PLS/PCDF, que trazia seis eixos básicos de atuação da administração pública, destacando-se o “Eixo 4. Compras Públicas Sustentáveis”, com o objetivo de “aumentar o percentual de compras e contratações com critérios ambientais” e apenas duas ações expressamente previstas: i) editar normativo/recomendação para que a área demandante realize pesquisa comparativa entre produtos tradicionais e sustentáveis; e ii) apresentar, na solicitação de aquisição, estudo comparativo entre produtos sustentáveis e tradicionais (Distrito Federal, 2020b).

Constata-se, diante das evidências encontradas, ações ainda tímidas em relação à amplitude e relevância do tema. Porém, reconhece-se que, naquele momento, o próprio PLS era um fato inédito para instituição.

A segunda edição do PLS/PCDF foi publicada no ano seguinte, com vigência até 2022, mais tarde prorrogada até 2024. Sua estrutura básica manteve os seis eixos da primeira edição, sendo que desta feita o “Eixo 4. Compras Públicas Sustentáveis” apresentou uma única ação: “Normatizar pesquisa comparativa de preços entre produtos tradicionais e sustentáveis” (Distrito Federal, 2021).

Uma vez mais, percebe-se que o PLS/PCDF, no que tange às compras públicas sustentáveis, poderia ter ido além de uma única ação, haja vista a importância e relevância estratégica do documento, apto a parametrizar toda a administração pública em suas ações voltadas às compras e contratações, bem como a insuficiência de critérios ali previstos.

Por outro lado, a Eco PCDF já está desenvolvendo o novo Plano de Logística Sustentável da instituição (3ª edição), previsto para ser publicado ainda em 2025 e vigorar até 2027, conforme consta no *site* da instituição.²⁶ Aqui residiria uma oportunidade de expansão das ações previstas para as compras públicas sustentáveis, com a previsão de efetiva inserção de critérios de sustentabilidade nos instrumentos convocatórios da PCDF, para além da mera pesquisa comparativa entre “produtos tradicionais e sustentáveis”.

4.2 Levantamento bibliográfico

A análise preliminar dos artigos selecionados mostrou que apenas dois deles foram publicados em periódicos com alto fator de impacto (Qualis A). Os demais encontram-se publicados em revistas com fator de impacto B.

Além disso, as publicações mais recentes datam de 2021 e 2022, sendo estas as duas únicas após a entrada em vigor da Lei n.º 14.133/2021 e que, em tese, poderiam se coadunar com o novo parâmetro normativo. Entretanto, nenhuma das duas publicações ocorreu em periódico com fator de alto impacto, e sim em revistas com Qualis B3 e B2.

Os artigos restantes foram todos publicados antes da nova lei de licitações, a saber, em 2018 (dois artigos), em 2017 (um artigo), em 2016 (dois artigos) e 2015 (um artigo). A Região Sul foi a que mais publicou, com três artigos. Em seguida, as regiões Centro-Oeste e Nordeste, com duas publicações cada. A Região Sudeste teve uma publicação, e não houve artigo da Região Norte. O Quadro 4 apresenta um resumo dos achados da pesquisa em relação aos artigos selecionados.

Quadro 4 – Síntese da classificação dos artigos

Artigo	Revista	Qualis Capes	Local de publicação	Ano de publicação
Artigo 1	Revista de Ciências Sociais Aplicadas	B3	Cascavel (PR)	2018
Artigo 2	Revista Controle	B2	Fortaleza (CE)	2017
Artigo 3	Revista Controle	B2	Fortaleza (CE)	2021
Artigo 4	Revista de Direito Econômico e Socioambiental	A2	Curitiba (PR)	2018
Artigo 5	Revista Reuna	A4	Belo Horizonte (MG)	2016
Artigo 6	Revista da Faculdade de Direito da UFG	B2	Goiânia (GO)	2015
Artigo 7	Revista Universitas Jus	B1	Brasília (DF)	2016
Artigo 8	Revista de Direito Brasileira RDBRAS	B3	Florianópolis (SC)	2022

Fonte: Elaboração própria.

²⁶ Disponível em: <https://pcdf.df.gov.br/institucional/gestao-estrategica/9128/pls>.

Em relação ao conteúdo textual, as análises foram realizadas com o auxílio do *software* Iramuteq. Foram contempladas as estatísticas textuais clássicas (análise lexicográfica), a análise de similitude e a árvore de palavras. A análise lexicográfica clássica identifica a quantidade de palavras, frequência média e *hápax*, ou seja, palavras com frequência média igual a um (Camargo; Justo, 2013).

Para a análise textual clássica dos oito textos, utilizou-se a representação gráfica denominada diagrama de Zipf, que ilustra a frequência das palavras em um texto ou conjunto de textos. Esse diagrama é baseado na Lei de Zipf, uma observação empírica sobre a distribuição de frequência de palavras em idiomas naturais, assim nomeada em homenagem ao linguista George Kingsley Zipf (Guedes; Borschiver, 2005).

A Lei de Zipf afirma que, em muitos tipos de dados, a frequência de qualquer elemento é inversamente proporcional ao seu *ranking* na tabela de frequências (Guedes; Borschiver, 2005). Por exemplo, a segunda palavra mais comum em um texto será usada aproximadamente com metade da frequência da palavra mais comum, a terceira palavra mais comum será usada com um terço da frequência, e assim por diante.

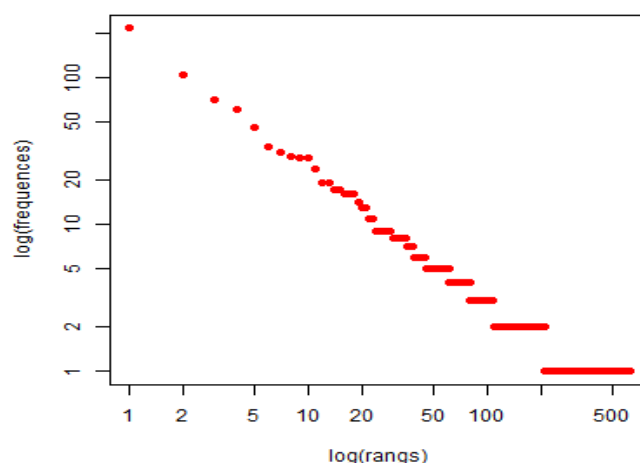
O eixo horizontal (x) representa o *ranking* da palavra em termos de frequência (a palavra mais comum é classificada como 1, a segunda mais comum como 2). Já o eixo vertical (y) representa a frequência real das palavras.

Quando plotadas em um gráfico do tipo *log-log*, as palavras seguem uma linha que tende a ter uma inclinação negativa. Isto é, as palavras mais frequentes aparecem à esquerda (topo do *ranking*) e, à medida que se move à direita (descendo no *ranking*), a frequência das palavras diminui, conforme apresentado na Figura 1.

Observa-se que uma palavra no *corpus* apareceu com frequência superior a 100, representada no eixo vertical (y). E uma quantidade considerável de palavras apareceu com frequência igual a 1. Palavras como “modificar”, “obrigação” e “olhar” apareceram apenas uma vez nos textos. Já a preposição “de” apareceu 200 vezes.

Por sua vez, a palavra que mais apareceu foi “sustentável”, o que demonstra coerência com o tema dos oito artigos analisados.

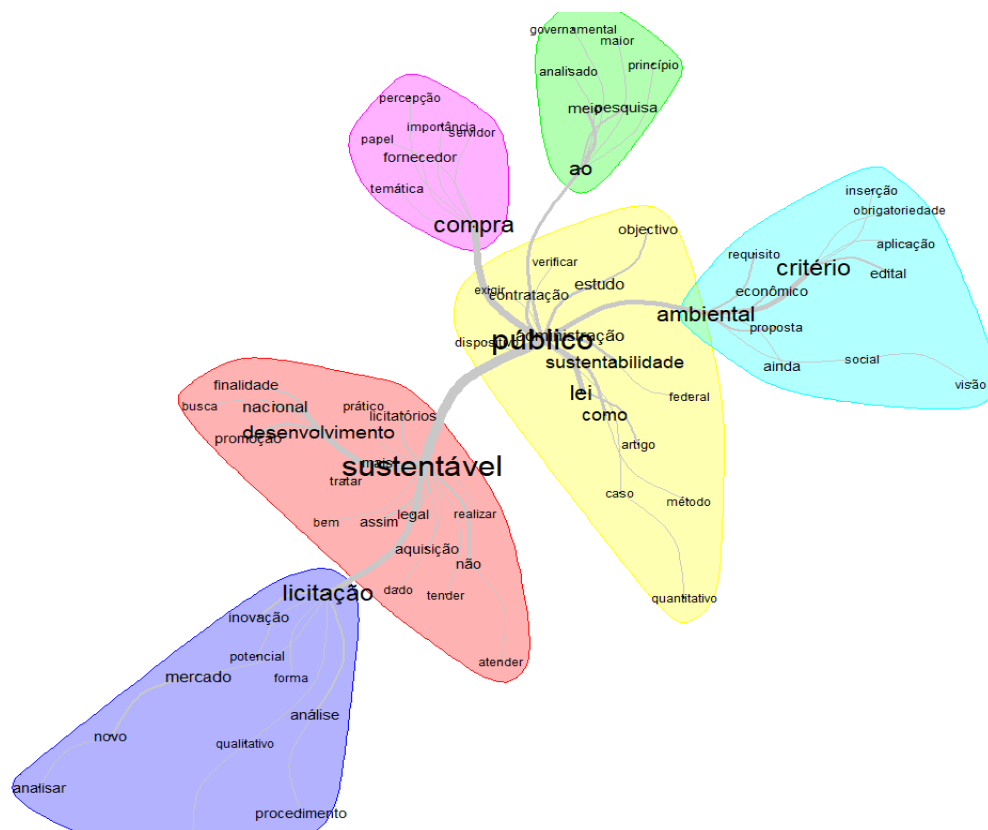
Figura 1 – Frequência de palavras



Fonte: Elaboração própria.

Por seu turno, a análise de similitude é uma técnica utilizada para examinar as relações entre diferentes elementos em um conjunto de dados, frequentemente aplicada no contexto de análise de texto. Ela visa identificar e representar graficamente as semelhanças entre palavras ou conceitos dentro de um texto ou conjunto de textos (Camargo; Justo, 2013).

Figura 2 – Árvore de similitude



Fonte: Elaboração própria.

A espessura dos ramos na Figura 2 mostra a força da conexão entre as palavras dentro das comunidades bem como a ligação das comunidades entre si. Pode-se notar que “público” tem conexão com muitas palavras distintas. “Sustentável” também é outra palavra com diversas conexões.

Por fim, a nuvem de palavras é uma representação visual das palavras mais frequentes em um texto (Camargo; Justo, 2013). As palavras são exibidas em tamanhos diferentes: quanto maior a palavra, mais frequente é sua ocorrência no texto. Isso permite uma rápida percepção das palavras-chave ou temas proeminentes em um conjunto de dados textuais.

A análise realizada a partir dos textos selecionados para o presente trabalho revelou forte frequência dos vocábulos “sustentável” e “público”, seguidos por “licitação”, “compra” e “ambiental”, o que, uma vez mais, vai ao encontro da temática proposta, conforme Figura 3.

Figura 3 – Nuvem de palavras



Fonte: Elaboração própria.

Ao se comparar as figuras 2 e 3, evidencia-se que as palavras que formam os mais espessos ramos da “árvore de similitude” são também aquelas que comparecem de forma mais significativa na “nuvem de palavras”.

Não obstante as dificuldades, é inegável que a Nova Lei de Licitações trouxe significativos avanços e melhorias no campo da sustentabilidade, principalmente em comparação com a legislação anterior (Lei n.º 8.666/93). Tais avanços e melhorias,

consubstanciadas em previsões expressas ao longo de todo o texto normativo (conforme roteiro constante do Quadro 3), indubitavelmente contribuem para a inserção de critérios sustentáveis nas aquisições de bens e contratações de serviços no âmbito da administração pública.

Nesse sentido, vale ressaltar, uma vez mais, a previsão inédita contida no art. 11, inciso I, da Lei n.º 14.133/2021, que correlaciona a vantajosidade da contratação, um dos objetivos da licitação, com o ciclo de vida do produto, ou seja, sua durabilidade, seu custo total efetivo, além de sua cadeia produtiva, desde a coleta da matéria-prima até o devido descarte ou reinserção na cadeia de produção, se for o caso. Tal medida rompe com uma longa tradição de vantajosidade correlacionada apenas e exclusivamente ao “menor preço” e abre caminho para a adoção cada vez maior de compras sustentáveis.

A análise textual levada a efeito com o auxílio do Iramuteq mostrou a existência de uma preocupação de fato com o tema sustentabilidade dentro da esfera pública. Os estudos reconhecem a importância e relevância do tema, uma vez que o Estado pode e deve atuar como indutor de políticas públicas “verdes” (Moraes Filho; Mendonça, 2017).

No mesmo sentido, Soares (2021) reconhece que o governo é o principal responsável por fomentar boas práticas de compras sustentáveis, em virtude do volume das aquisições por ele efetuadas.

Ainda que se reconheça a preocupação dos autores com a temática da sustentabilidade na administração pública, convém frisar que não se vislumbrou, nos artigos selecionados, como a gestão no setor público pode efetivamente promover, em seus processos licitatórios, a aquisição de bens e a contratação de serviços sustentáveis, que possam refletir, simultaneamente, em eficiência econômica, social e ambiental, residindo aí, um profícuo campo de pesquisa a ser explorado.

Esses mesmos achados são corroborados por Souza; Xavier, e Mello (2021), os quais, ao abordarem especificamente uma revisão sistemática de literatura acerca de compras públicas sustentáveis, concluíram que:

“A revisão da literatura permitiu identificar elementos que caracterizam um movimento global de adoção de CPSs, destacando-se níveis distintos de maturidade e abrangência entre os governos nacionais contemplados, e nas organizações públicas dentro de cada estado, na concepção, implementação e avaliação de suas iniciativas. As análises desenvolvidas não encontraram subsídios consistentes para sustentar uma taxionomia das práticas adotadas nem para conduzir qualquer avaliação de seu desempenho ou ainda de seu estágio de desenvolvimento. De um lado, as publicações disponíveis não tratam diretamente desses temas e, por outro lado, a liberalidade com que as iniciativas são conduzidas pelos governos e pelas organizações públicas em cada país, em regime de espontaneidade e voluntariado, fazem da sistematização das ações uma tarefa, temporariamente, improvável.” (Souza; Xavier; Mello, 2021, p. 10)

4.3 A percepção dos servidores envolvidos nos processos licitatórios

Como salientado anteriormente (subseção 3.2.3), o roteiro de entrevista semiestruturada foi aplicado aos servidores da Comissão Permanente de Licitação (CPL) e à direção da Divisão de Recursos Materiais (DRM), os quais atuam, respectivamente, na fase de seleção da contratação (licitação) e de planejamento da contratação.

Aos servidores da CPL cabe a condução dos processos licitatórios, além da elaboração de minutas de editais e seus anexos, com vistas à adequada instrução daqueles processos. Por sua vez, a atuação da DRM encontra-se basicamente voltada para a fase de planejamento da contratação, com a confecção e formatação dos projetos básicos e termos de referência.

O roteiro continha 13 perguntas, conforme Apêndice B, sendo que a análise realizada observou duas etapas distintas, adiante discriminadas.

Em uma primeira análise, separou-se as respostas da CPL e da DRM, agrupando-as em relação a cada uma das 13 perguntas formuladas. Assim, o resultado foi estratificado em relação a cada unidade, no que tange a cada uma das perguntas, conforme Quadro 4 a seguir. Com isso, pretendeu-se evidenciar eventuais divergências existentes entre uma e outra unidade no que diz respeito a cada um dos aspectos abordados na entrevista, uma vez que, sendo unidades pertencentes à mesma instituição e imbuídas do mesmo processo (licitação), embora em fases distintas, divergências ou procedimentos diversos poderiam impactar a inserção de critérios de compras públicas sustentáveis nos respectivos editais de licitação.

Por outro lado, a análise sintetizada no Quadro 5, adiante, reuniu as respostas prevalentes, considerando o conjunto dos servidores das duas unidades (total de nove entrevistados), em relação a cada uma das 13 perguntas formuladas. Diferentemente da primeira análise, eventuais dissensos aqui foram descartados, evidenciando-se apenas a prevalência das respostas no universo dos entrevistados, ou seja, cinco ou mais respostas convergindo para determinada direção. Assim, objetivou-se a construção de um mínimo consensual para cada aspecto examinado, a partir do qual se poderia formular proposições de melhorias e/ou apontar tendências, conforme o caso.

4.3.1 Categorização das respostas em relação a cada unidade

O Quadro 5 a seguir sintetiza as respostas dadas pelos servidores das duas unidades envolvidas (CPL e DRM) em relação a cada uma das 13 perguntas formuladas.

Quadro 5 – Síntese das respostas por unidade administrativa

Questão	DRM	CPL
1. Ações voltadas para sustentabilidade	Plano de Logística Sustentável, redução de descartáveis, logística reversa.	Ações incluem coleta seletiva, destinação de resíduos perigosos, adoção de políticas ambientais e certificação no programa A3P. Alguns entrevistados mencionaram pouco conhecimento sobre as ações.
2. Definição de compra pública sustentável	Compra menos agressiva ambientalmente e com descarte planejado.	A maioria entende como compras com menor impacto ambiental e social. Algumas respostas citam definições institucionais, como a do <i>Guia nacional de contratações públicas</i> .
3. Definição de compra vantajosa	Custo-benefício considerando qualidade e durabilidade.	Crítérios incluem menor preço, análise do ciclo de vida, eficiência e alinhamento com missão institucional.
4. Barreiras à adoção de critérios socioambientais	Falta de pessoal e preparo para análise aprofundada.	Principais barreiras são falta de conhecimento, restrições orçamentárias, dificuldades de mercado e foco no menor preço
5. Dificuldades na análise de ciclo de vida do produto	Falta de tempo e iniciativa dos servidores.	Falta de conhecimento dos servidores, pouca divulgação do PLS e dificuldades de inclusão de critérios sustentáveis nos editais.
6. Facilitadores da adoção de critérios socioambientais	Sem conhecimento específico sobre editais.	Presença de normativos específicos, certificações compulsórias e minutas-padrão.
7. Sugestões para aperfeiçoamento	Unidade de controle especializada na Divisão de Planejamento Estratégico (Diplane).	Capacitação de servidores, incentivo à normatização e ampliação da publicidade sobre o PLS.
8. Órgãos de referência	Sem conhecimento específico.	Órgãos como AGU e TJDF são mencionados como referência em práticas sustentáveis.
9. Uso de modelos de editais de outros órgãos	Imposição legal para uso de minutas padrão.	PCDF segue minutas-padrão da PGDF, sem muitas inovações nos editais.
10. Normas utilizadas	Lei n.º 14.133/2021 e Decreto n.º 44.330/2023.	Normas mencionadas incluem a Lei n.º 14.133/2021, Lei Distrital n.º 4.770/2012, decretos distritais e portarias internas.
11. Comissão/setor responsável	Desconhecimento sobre comissão específica.	Comissão Gestora do PLS/PCDF, mas nem todos os entrevistados a conhecem.
12. Desenvolvimento ou escolha dos critérios socioambientais	Baseados no PLS, mas pouco divulgados.	Crítérios são definidos com base na legislação vigente e na orientação da PGDF.
13. Alinhamento com planejamento estratégico/PLS	Pouco alinhamento prático.	Crítérios, em tese, alinhados ao PLS e à estratégia institucional, mas há falta de conhecimento interno sobre esse alinhamento.

Fonte: Elaboração própria.

As respostas encontradas, resumidas no Quadro 5 acima, indicam que a PCDF possui um Plano de Logística Sustentável (PLS) contemplando a redução de descartáveis, a gestão de resíduos sólidos e a implementação de logística reversa. Entretanto, como visto anteriormente, o atual PLS/PCDF, em matéria específica de compras públicas sustentáveis, trouxe à baila uma única ação, o que pode demonstrar desconhecimento da amostra em relação ao conteúdo do PLS/PCDF nesse aspecto.

Os entrevistados de cada unidade, por sua vez, associam a compra pública sustentável à aquisição de bens e serviços com menor impacto ambiental, com preocupação desde a produção até a destinação final. No entanto, na prática, afirmam que a ocorrência dessas compras é limitada. A vantajosidade da compra, por outro lado, estaria relacionada ao custo-benefício, integrando qualidade, eficiência e durabilidade. Há uma preocupação com a vida útil dos produtos adquiridos, considerando que escolhas baseadas apenas no menor preço podem resultar em substituições frequentes.

Aqueles que responderam sobre as principais barreiras encontradas para a adoção de critérios socioambientais indicaram a falta de preparo e conhecimento dos servidores, a cultura organizacional que prioriza o menor preço, além do acúmulo de trabalho e falta de pessoal. O mesmo ocorreu em relação às eventuais dificuldades relativas à análise do ciclo de vida do produto, com respostas semelhantes à pergunta anterior, em ambas as unidades.

Quanto aos fatores que poderiam facilitar a adoção de critérios socioambientais nos editais de licitação da PCDF, a DRM, por não ser a unidade específica de confecções dos editais, nada indicou. Por sua vez, os entrevistados da CPL apontaram exigências normativas e legislações federais, inclusive quanto à exigência de certificações compulsórias em determinados casos (construção civil, por exemplo), e adoção de minutas padronizadas contendo exigência de critérios de sustentabilidade e previsão de critérios de desempate favorecendo empresas comprometidas com sustentabilidade.

As sugestões para o aperfeiçoamento da adoção de critérios de sustentabilidade nos editais da PCDF passam por uma maior divulgação do tema dentro da PCDF, especialmente do PLS, além da capacitação dos servidores. A DRM, por sua vez, identificou a Divisão de Planejamento Estratégico (Diplane) como a unidade especializada que poderia contribuir para o aperfeiçoamento dos critérios de sustentabilidade nos editais da instituição. Vale salientar que o PLS/PCDF é elaborado por uma comissão gestora (denominada Eco_PCDF), sediada na Diplane.

Em relação aos órgãos que poderiam servir como referência para a PCDF, apenas alguns poucos entrevistados mencionaram referências concretas, como a Advocacia-Geral da

União (AGU) e o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (TJDFT), os quais possuem planos de compras sustentáveis bem estruturados. Porém, deve ser consignado que grande parte dos entrevistados não soube apontar um órgão ou indicou a Procuradoria-Geral do Distrito Federal (PGDF), em sua atividade de análise prévia da legalidade das minutas de editais e contratos da PCDF, em cumprimento ao disposto no art. 53, da Lei n.º 14.133/2021.

De fato, a AGU pode ser considerada órgão referência na adoção de critérios para efetivação de compras públicas sustentáveis, mediante a publicação de rico roteiro para contratação pública, consubstanciado em seu *Guia nacional de contratações sustentáveis*, já em sua 7ª edição, que contempla definições, normativos e critérios para que o gestor possa adotar caminho seguro e eficaz. O próprio guia, em sua introdução, traz como seu objetivo primordial “fornecer orientações e segurança jurídica aos gestores públicos na implementação das contratações públicas sustentáveis” (AGU, 2024).

No que tange à eventual possibilidade de utilização de modelos avançados de editais de licitação de outros órgãos da administração pública, houve consenso de que a PCDF segue minutas padronizadas pela PGDF, o que limita iniciativas locais de inovação em seus próprios editais. Além disso, a Lei n.º 14.133/2021, o Decreto Distrital n.º 44.330/2023 e a Lei Distrital n.º 4.770, de 22 de fevereiro de 2012 (dispõe sobre os critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens e na contratação de obras e serviços pelo Distrito Federal) foram as normas citadas como as mais utilizadas para orientar a inclusão de critérios de sustentabilidade nos editais de licitação da PCDF.

Parte considerável dos entrevistados desconhecem a existência de comissão ou unidade na PCDF responsável pela escolha de itens e critérios sustentáveis a serem inseridos nos editais de licitação da instituição. Houve citações à “Comissão Gestora do PLS/PCDF”, mas ficou evidenciado um desconhecimento sobre sua composição e seu papel na implementação das compras sustentáveis.

Como visto na subseção 4.3.1, a Eco_PCDF é a comissão responsável pela elaboração, revisão e atualização do Plano de Logística Sustentável na PCDF, tendo sido criada em 2020, junto com a implementação do próprio plano, atuando, portanto, há quase cinco anos. Ainda assim, servidores diretamente envolvidos nas compras e contratações da PCDF desconhecem, em sua maioria, sua existência, o que demonstra necessidade de atualização/desenvolvimento profissional para esses servidores.

Nesse contexto, e diretamente relacionado ao Plano de Logística Sustentável (PLS), alguns entrevistados acreditam que aquele documento define os critérios de sustentabilidade a serem inseridos nos editais de licitação da PCDF, enquanto outros creditam tal definição às

normas vigentes ou às orientações da PGDF. Da mesma forma, os entrevistados pontuaram que o alinhamento daqueles critérios com o PLS ou com o planejamento estratégico da instituição é fraco ou inexistente.

Entretanto, já restou consignado que o PLS/PCDF atualmente vigente (2021-2022 – Prorrogado até 2024) não trouxe ações relacionadas à definição de critérios de sustentabilidade para inserção nos editais de licitação e termos de referência da PCDF. Isso reforça a necessidade, de um lado, de efetiva previsão de tais critérios no PLS e, de outro, a premente qualificação/atualização profissional dos servidores diretamente envolvidos com compras e contratações dentro da instituição.

A primeira categorização das respostas evidenciou que a adoção de compras sustentáveis na PCDF ainda enfrenta significativos desafios, com lacunas na disseminação de informações, pouca interação entre as previsões legais e os atos efetivamente praticados, e déficit de capacitação técnica dos servidores diretamente envolvidos nos processos licitatórios.

Diante desse panorama, poder-se-ia, desde já, elencar algumas recomendações a fim de que a PCDF pudesse avançar na incorporação de critérios socioambientais em suas contratações, garantindo maior alinhamento à Lei n.º 14.133/2021 e aos objetivos de sustentabilidade institucional. Por exemplo, a promoção de capacitação e sensibilização dos servidores, efetiva integração entre o Plano de Logística Sustentável (PLS) e os processos de compras, e a edição de normativos internos que incentivem a inovação nas compras sustentáveis, além da criação de um canal de consulta e suporte técnico para as unidades demandantes.

4.3.2 Categorização unificada das respostas em relação a cada pergunta formulada

Diferentemente da primeira análise, a presente categorização buscou uma direção consensual, desprezando-se as divergências e as hipóteses “não sei” ou “desconheço”, e evidenciando as respostas efetivas prevalentes em cada pergunta formulada como ponto de partida para o oferecimento de eventuais propostas de melhoria e ajustes, buscando *extrair a máxima utilidade possível das respostas consignadas*, ainda que importando em reunião ou aglutinação de respostas para o mesmo tema, uma vez que o foco central fora trazer à tona, dentre os nove participantes, as mais significativas respostas encontradas em relação a cada uma das 13 perguntas. Destarte, a demonstração analítica ficou constituída conforme demonstrado no Quadro 6.

Quadro 6 – Categorização unificada das respostas

Tema da pergunta	Resumo das respostas
1. Ações voltadas para sustentabilidade realizadas no órgão	Coleta seletiva, redução de descartáveis, logística reversa, PLS/PCDF, adesão à A3P, normativos internos.
2. Definição de compra pública sustentável	Compras com menor impacto ambiental e integração de aspectos sociais e econômicos em todas as fases do processo.
3. O que é uma compra vantajosa	Custo-benefício equilibrado, qualidade e durabilidade, alinhamento à missão do órgão e análise de ciclo de vida.
4. Barreiras à adoção de critérios socioambientais	Falta de conhecimento, alto custo, menor competitividade, e foco no menor preço em detrimento da sustentabilidade.
5. Dificuldades para identificar critérios baseados no ciclo de vida do produto	Falta de pessoal e de tempo para análises detalhadas, pouco conhecimento do tema e ausência de manual específico.
6. Facilitadores para adoção de critérios socioambientais	Normas legais, minutas padrão, busca pela proposta mais vantajosa e estudos preliminares.
7. Sugestões para aperfeiçoamento dos critérios socioambientais	Capacitação dos servidores, divulgação, criação de comissões especializadas e normatização de procedimentos.
8. Órgãos referência em melhores práticas	Órgãos como TJDF e AGU mencionados por boas práticas; destaque para PLS e <i>Guia nacional de contratações sustentáveis</i> .
9. Uso de modelos de editais sustentáveis de outros órgãos	Minutas padrão da PGDF; pouca inovação percebida em editais sustentáveis.
10. Normas para inclusão de critérios socioambientais	Leis e decretos federais e distritais, PLS/PCDF, portarias internas; <i>Guia nacional de contratações sustentáveis</i> .
11. Comissão/setor responsável por critérios sustentáveis	Comissão Gestora do PLS/PCDF
12. Desenvolvimento de critérios socioambientais	Baseados na legislação, definidos pelas unidades demandantes e pelas orientações do PLS/PCDF.
13. Alinhamento com o planejamento estratégico/PLS	Critérios sustentáveis teoricamente alinhados ao PLS, mas pouco efetivos na prática, segundo os respondentes.

Fonte: Elaboração própria.

Considerada em sua amplitude, sem se ater às compras sustentáveis, pode-se afirmar que a PCDF possui algumas ações voltadas para a sustentabilidade, incluindo a coleta seletiva, a redução do uso de descartáveis, a implementação de logística reversa e a adesão à Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P), tudo devidamente consignado em seu PLS 2021/2022 – Prorrogado até 2024. A normatização das diretrizes básicas (Portaria n.º 52/2020, como exemplo) e a existência do Plano de Logística Sustentável (PLS/PCDF) demonstram o compromisso do órgão com práticas sustentáveis. No entanto, a eficácia dessas ações dependeria diretamente da disseminação de informações e da conscientização dos servidores para garantir uma ampla adesão, além da atualização do próprio PLS. Há compromisso institucional, mas os resultados esperados não têm sido produzidos.

As respostas encontradas apontam também que compra pública sustentável é aquela que minimiza impactos ambientais, incorporando aspectos sociais e econômicos em todas as fases do processo. Essa definição está alinhada não só aos princípios da Lei n.º 14.133/2021, mas também ao atual conceito tridimensional da sustentabilidade encontrado na literatura. Porém, para que a PCDF avance nesse sentido, faz-se necessária uma internalização desse conceito nos processos administrativos licitatórios e a capacitação contínua dos gestores de compras.

Foi possível extrair da percepção dos respondentes que a compra vantajosa é aquela que apresenta um equilíbrio entre custo-benefício, qualidade e durabilidade, alinhando-se à missão do órgão e à análise de ciclo de vida do produto. Essa visão reforça a necessidade de planejamento detalhado e de critérios técnicos robustos para garantir que as aquisições atendam não apenas a curto prazo, mas também ao longo de todo o seu ciclo de vida, evitando reposições frequentes e impactos ambientais negativos. Tal percepção vai ao encontro da previsão legal contida no art. 11, inciso I, da Lei n.º 14.133/2021.

Quanto às principais barreiras identificadas para a adoção de critérios de sustentabilidade, a falta de conhecimento dos servidores sobre compras sustentáveis, o alto custo inicial de produtos ecologicamente corretos, a menor competitividade no mercado e a priorização do menor preço nos pregões podem ser citados como os principais achados. Essas dificuldades demonstram a necessidade de capacitação técnica, incentivo à competitividade de fornecedores sustentáveis e criação de normativas específicas que permitam uma maior flexibilidade na adoção de critérios socioambientais. Resta evidente, nesse aspecto, a enorme relevância da capacidade (e responsabilidade) do Estado em fomentar compras públicas sustentáveis, direcionando o mercado segundo suas necessidades.

Uma vez mais a falta de conhecimento dos servidores fora invocada, desta feita para indicar dificuldades na análise do ciclo de vida do produto. Tempo escasso para análises detalhadas e a ausência de um manual específico também foram indicados, sugerindo que a implementação de um guia prático sobre ciclo de vida e a capacitação contínua podem ajudar a mitigar esses desafios. Nesse diapasão, pode-se pensar em um documento nos moldes do *Guia nacional de contratações sustentáveis*, com instruções específicas sobre o ciclo de vida do produto (por exemplo, para veículos automotores, o consumo de combustível e o custo básico das revisões programadas durante o período de garantia do veículo).

Noutro giro, normas legais, regramentos compulsórios, minutas padrão e a busca pela proposta mais vantajosa foram citados como potenciais facilitadores para a adoção de critérios de sustentabilidade. Como visto anteriormente, o arcabouço normativo da instituição existe, porém pode ser aprimorado, notadamente em relação às previsões contidas no PLS,

garantindo que os estudos preliminares sejam aprofundados, de modo que uma visão sustentável desde o início da fase de planejamento seja contemplada, e que o edital, como externalização da fase de planejamento, apresente critérios robustos acerca da sustentabilidade na compra ou aquisição pretendida.

No que diz respeito às sugestões para aperfeiçoamento dos critérios de sustentabilidade, insta salientar que a instituição já dispõe de comissão multidisciplinar (Eco_PCDF) voltada, inclusive, para a previsão de inserção de compras públicas em âmbito institucional. Assim, não seria, a rigor, a criação de comissões especializadas a melhor alternativa para tal providência, mas o aprimoramento da própria Eco_PCDF, ao elaborar um novo PLS revisto, atualizado e ampliado.

O Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (TJDFT) e a Advocacia-Geral da União (AGU) foram mencionados como referências devido à implementação bem-sucedida de práticas sustentáveis. A AGU, como afirmado anteriormente, possui robusto roteiro dirigido aos gestores públicos relacionados às compras públicas sustentáveis, o denominado *Guia nacional de contratações sustentáveis*. O TJDFT, por sua vez, dispõe de um detalhado Plano de Logística Sustentável 2021-2026, com capítulo dedicado às contratações sustentáveis, alinhadas por sua vez à Agenda 2030,²⁷ e com indicadores de desempenho anual expressamente previstos (TJDFT, 2021).

Vale consignar, em relação à pergunta 9 do roteiro de entrevista, que a PCDF utiliza, na grande maioria de seus processos licitatórios, minutas padrão de editais e contratos aprovadas pela Procuradoria-Geral do Distrito Federal (PGDF). Entretanto, nos termos expostos na seção 4.1, seus editais ainda carecem de maior previsão de critérios de sustentabilidade, limitando-se estes aos normativos distritais (lei e principalmente decretos), o que vai ao encontro da percepção dos servidores que compuseram a amostra.

Quanto a eventuais normas que poderiam proporcionar, em âmbito institucional, a inserção de critérios de sustentabilidade, além das conhecidas leis e decretos federais e distritais (Lei n.º 14.133/2021, Lei Distrital n.º 4.770/2012 e Decreto Distrital n.º 44.330/2023), merece destaque a indicação do PLS/PCDF e do *Guia nacional de contratações sustentáveis*, o que evidencia que pelo menos parte da amostra demonstra conhecimento de normas mais específicas e potencialmente propícias a fomentar a efetiva inserção de critérios de sustentabilidade nos processos licitatórios da instituição.

²⁷ Sobre a Agenda 2030, ver a Introdução do presente trabalho.

Em que pese sua implantação e funcionamento desde o ano de 2020, com a edição da já referida Portaria n.º 52/2020, a Comissão Gestora do Plano de Logística Sustentável da PCDF (Eco_PCDF) ainda não é suficientemente conhecida dos participantes da entrevista, ainda que sua composição e atribuições tenham sido publicadas na Portaria n.º 36, de 6 de abril de 2020, portanto, antes mesmo da própria implantação do PLS.

Por derradeiro, os entrevistados acreditam que os critérios de sustentabilidade são desenvolvidos com base nas orientações do PLS/PCDF, além da legislação pertinente, apontando ainda para um alinhamento teórico entre os critérios sustentáveis e o PLS/PCDF, embora a prática demonstre, segundo as percepções coletadas, a fragilidade dessa conexão.

Essa referida fragilidade poderia ser explicada pela ausência de previsão de critérios de sustentabilidade efetivos para compras públicas dentro do próprio PLS, o qual, como vimos, em sua edição atual, contemplou apenas uma única ação.

4.4. Breves apontamentos sugeridos para a instituição

Diante dos resultados apurados, considerando os editais analisados, bem como os normativos internos (portarias, PLS) e externos (leis e decretos), compreende-se que o Plano de Logística Sustentável (PLS/PCDF) seja o *locus* mais apropriado para a previsão expressa de critérios de sustentabilidade a ser observados nas compras e contratações da PCDF, por reunir, basicamente, as seguintes características:

- a) é ato interno próprio e exclusivo da instituição, voltado para as específicas necessidades institucionais;
- b) possui a necessária força normativa para vincular o gestor público;
- c) conta, para a sua elaboração, com equipe multidisciplinar representativa de diversas unidades da instituição, o que assegura a diversidade e especificidade dos conhecimentos técnicos necessários para a previsão de um rol mais amplo de critérios de sustentabilidade.

Por sua vez, a Comissão Gestora do Plano de Logística Sustentável da PCDF (Eco_PCDF) traz, no anteprojeto do novo PLS/PCDF (2024/2027), nove ações relacionadas às compras públicas sustentáveis, o que por si só, já representa considerável avanço em relação ao atual PLS/PCDF, o qual, como visto, elencou uma única ação. As novas ações propostas, ainda não publicadas, podem ser assim elencadas:

- A - Estabelecer em todos os contratos para a aquisição e/ou fornecimento de óleo, pneus, baterias, lâmpadas e outros resíduos perigosos, cláusula de responsabilidade do contratado para receber os resíduos gerados, estabelecendo a logística reversa;
- B - Normatizar pesquisa comparativa de preços entre produtos tradicionais e sustentáveis, contemplando a obrigatoriedade de que as equipes de contratações verifiquem a existência de leis ou normativos que estabeleçam regras específicas de sustentabilidade para o objeto a ser contratado, quando da definição dos requisitos para a contratação (ETP e TR) e, sempre que possível, dar preferência para produtos constituídos de material renovável, reciclado, atóxico e biodegradável;
- C - Normatizar que as próximas aquisições de veículos observarão o Programa Brasileiro de Etiquetagem Veicular (PBEV) do Inmetro;
- D - Contratar serviço de limpeza e conservação com foco em resultados e critérios de sustentabilidade ambiental;
- E - Realizar aquisições compartilhadas e centralizadas;
- F - Compilar normativos Federais e Distritais que versem sobre critérios de sustentabilidade nas compras e contratações públicas e disponibilizar aos demandantes na intranet;
- G - Implementar indicador que reflita a mudança de cultura e/ou economia relacionada às compras sustentáveis;
- H - Identificar existência de materiais ociosos e redistribuí-los para outras unidades, visando à recomposição dos estoques administrados;
- I - Exigir, nas contratações de obras e serviços de engenharia, que sejam observadas as normas relativas à disposição final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos gerados pelas obras contratadas.²⁸

Indubitavelmente, o novo PLS moderniza a temática das compras públicas sustentáveis no âmbito da PCDF ao prever novas ações relacionadas à inserção de critérios de sustentabilidade para as compras e contratações da instituição, notadamente quando comparado ao PLS atualmente vigente. Ademais, o novo PLS encontra-se mais alinhado à Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P), tendo replicado em seu texto os mesmos eixos temáticos daquela Agenda, inclusive dispensando tratamento separado aos temas “compras públicas sustentáveis” e “construções sustentáveis”, algo que não ocorreu, por exemplo, quando da 1ª edição do PLS/PCDF.

Nesse diapasão, assevere-se, por oportuno, que a PCDF aderiu formalmente à Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P), tendo firmado o respectivo Termo de Adesão junto ao Ministério do Meio Ambiente,²⁹ providência que, indubitavelmente, pode trazer reflexos positivos para o aprimoramento dos critérios de sustentabilidade nos processos licitatórios da instituição, pois, como mencionado acima, as compras públicas sustentáveis constituem um dos eixos básicos de atuação da agenda.

Sem prejuízo das propostas do novo PLS, poder-se-ia, singelamente e sem pretensão de exaurir o tema, mas apenas e tão somente de aprimorar a inserção de critérios de

²⁸ Fonte: Comissão Gestora do Plano de Logística Sustentável da PCDF – Eco_PCDF. Proposta de PLS/PCDF: 3ª edição – 2024/2027. Disponível para consulta junto à Divisão de Planejamento Estratégico (Diplane/PCDF).

²⁹ Termo de Adesão firmado entre a Polícia Civil do Distrito Federal e o Ministério do Meio Ambiente, nos autos do Processo 02000.000975/2020-15. Publicado no *Diário Oficial da União* (DOU) n.º 115, de 18 de junho de 2020, Seção 3, página 81.

sustentabilidade nos editais da PCDF, apresentar os seguintes tópicos a serem contemplados no futuro Plano de Logística Sustentável (PLS), sob análise da Eco_PCDF:

- a) capacitação contínua dos servidores, com a realização de cursos e treinamentos periódicos sobre compras sustentáveis, ciclo de vida do produto e normas aplicáveis;
- b) criação de um manual de compras sustentáveis, com orientações voltadas aos servidores sobre os critérios socioambientais a serem considerados nas aquisições e contratações;
- c) revisão das minutas padrão dos editais, objetivando encontrar pontos de flexibilização para a inserção de critérios de sustentabilidade adaptados à realidade da PCDF, sem desfigurar a essência dos documentos aprovados ou, se necessário, submetê-los novamente ao exame da PGDF;
- d) ampla divulgação interna das ações do PLS/PCDF, sensibilizando os servidores sobre a importância das práticas sustentáveis e sua aplicabilidade nos processos administrativos;
- e) monitoramento contínuo de indicadores de sustentabilidade, devendo ser estabelecidas métricas para avaliar a eficácia da aplicação dos critérios sustentáveis ao longo do tempo;
- f) criação de incentivos para fornecedores sustentáveis, priorizando-se empresas que adotem boas práticas ambientais e sociais nos processos licitatórios.
- g) adoção, como regra, da proposta mais vantajosa como sendo aquela que leve em consideração, simultaneamente, o preço e o ciclo de vida do produto.

A implementação das propostas acima poderia contribuir para o fortalecimento da sustentabilidade dentro da PCDF, garantindo maior eficiência, transparência e alinhamento, não apenas com os princípios, objetivos e demais dispositivos da Lei n.º 14.133/2021, mas também com a moderna concepção de sustentabilidade encontrada na doutrina. O momento institucional indica condições favoráveis para tanto, uma vez que o novo PLS encontra-se em fase de elaboração e análise perante a Eco_PCDF.

5 CONCLUSÕES

A pesquisa desenvolvida teve como objetivo investigar a inserção de compras públicas sustentáveis na Polícia Civil do Distrito Federal (PCDF) à luz da Lei n.º 14.133/2021, procurando responder à pergunta de pesquisa formulada ao indicar os mecanismos ou instrumentos pelos quais a PCDF poderia promover compras públicas sustentáveis em seus processos voltados às aquisições e contratações. Lastreado em revisão bibliográfica, pesquisa documental e entrevistas semiestruturadas, foi possível compreender os desafios, avanços e perspectivas da implementação de critérios socioambientais nos processos licitatórios da instituição.

Ao longo do estudo, constatou-se que a nova Lei de Licitações introduziu avanços significativos na incorporação de princípios de sustentabilidade aos processos de contratação pública. O reconhecimento do desenvolvimento nacional sustentável como princípio norteador das licitações e contratos administrativos, bem como objetivo de todo processo licitatório, reforça a necessidade de adoção de critérios que mitiguem impactos ambientais, promovam a inclusão social e fomentem o crescimento econômico equilibrado. No entanto, apesar do arcabouço legal favorável, a pesquisa revelou que a implementação efetiva ainda enfrenta entraves estruturais e culturais dentro da PCDF.

Entre os principais desafios identificados, destacam-se a falta de capacitação dos servidores sobre compras sustentáveis, a resistência à mudança de paradigma nas contratações públicas, a pouca publicização das iniciativas sustentáveis já existentes e a dificuldade de integrar critérios ambientais e sociais nos editais sem comprometer a competitividade das licitações e sem distanciar-se das minutas-padrão já analisadas e aprovadas pelo órgão de assessoramento jurídico da administração pública. Ademais, verificou-se que a implementação da análise do ciclo de vida dos produtos ainda é incipiente, dificultando a adoção de decisões baseadas em impactos de longo prazo, em que pese a importante previsão legal constante do art. 11, inciso I, da Lei n.º 14.133/2021, a qual milita a favor daquela implementação e mitiga o aspecto puramente voltado ao menor preço.

Por outro lado, avanços importantes foram observados, tais como: a instituição do Plano de Logística Sustentável (PLS/PCDF) em 2020, com iminente revisão e ampliação, chegando-se à sua 3ª edição; a adesão da instituição ao Programa Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P); e a inclusão de requisitos de responsabilidade socioambiental na maioria dos editais, ainda que vários deles exortativos e decorrentes de exigências normativas contidas em leis e decretos distritais. A existência de minutas-padrão elaboradas

pela Procuradoria-Geral do Distrito Federal (PGDF) também foi apontada como um fator facilitador, garantindo maior segurança jurídica e uniformidade aos certames.

As entrevistas realizadas com os servidores revelaram percepções divergentes sobre o tema. Enquanto alguns demonstraram conhecimento sobre a importância das compras sustentáveis, outros apontaram desconhecimento sobre o PLS e os critérios ambientais aplicáveis. Isso indica a necessidade de uma maior sensibilização e formação continuada dos agentes públicos envolvidos na gestão das licitações.

A análise dos editais publicados pela PCDF nos últimos anos demonstrou que a adoção de critérios socioambientais ainda é tímida, especialmente antes da entrada plena em vigor da Lei n.º 14.133/2021. A partir de 2024, com a revogação da Lei n.º 8.666/1993, houve um aumento na incorporação desses critérios, impulsionado pela obrigatoriedade legal e pela exigência de conformidade com normativos distritais e federais.

Diante dos achados da pesquisa, algumas recomendações são sugeridas para fortalecer a inserção de compras sustentáveis na PCDF. Primeiramente, é fundamental promover capacitação contínua dos servidores sobre os benefícios e a operacionalização das compras sustentáveis. Além disso, a ampliação da publicidade sobre o PLS e outras iniciativas sustentáveis pode aumentar o engajamento interno. Também se faz necessário aprimorar os mecanismos de monitoramento e avaliação dos impactos socioambientais das compras realizadas, garantindo maior transparência e eficiência nas aquisições.

Por fim, a pesquisa evidencia que a inserção de compras sustentáveis na PCDF é um processo em construção, que demanda ações estruturadas, alinhamento estratégico e compromisso institucional. A Nova Lei de Licitações representa um avanço normativo significativo, mas sua implementação efetiva requer uma mudança de cultura na gestão pública. Ao consolidar uma abordagem que valorize não apenas o menor preço, mas também a eficiência econômica, social e ambiental, a PCDF pode se tornar uma instituição de referência na promoção de compras sustentáveis no âmbito da segurança pública brasileira.

Assevere-se ainda, por oportuno, que o desenvolvimento deste trabalho apresentou algumas dificuldades e restrições. A principal delas diz respeito à limitação de estudos acadêmicos voltados especificamente para a inserção de compras sustentáveis no âmbito da segurança pública, o que demandou um esforço adicional na adaptação dos referenciais teóricos e na busca por dados empíricos pertinentes. Além disso, a análise foi restrita à fase de planejamento e de seleção da contratação, não tendo sido contemplada a fase de execução ou gestão do contrato.

Em relação às perspectivas de futuras investigações, este trabalho abre caminho para estudos comparativos entre diferentes órgãos de segurança ou entre distintos entes federativos, de modo a identificar boas práticas e desafios comuns. Ademais, sugere-se o desenvolvimento de pesquisas voltadas para a avaliação dos resultados das compras sustentáveis já realizadas, analisando sua eficácia, economicidade e impactos ambientais e sociais. Outra vertente promissora seria a investigação sobre a percepção dos fornecedores quanto às exigências sustentáveis nos editais, buscando compreender como estas afetam a competitividade e a participação no mercado público. Essas lacunas representam oportunidades valiosas para aprofundar o conhecimento e aprimorar a prática das compras sustentáveis no setor público.

REFERÊNCIAS

- AGU – ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. Consultoria-Geral da União. **Guia nacional de contratações sustentáveis**. 7. ed. Brasília: AGU, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/guias/guia-nacional-de-contratacoes-sustentaveis-2024.pdf>. Acesso em: 11 fev. 2025.
- ALVES, Ana Paula Gross. A evolução histórica das licitações e o atual processo de compras públicas em situação de emergência no Brasil. **Revista de Gestão, Economia e Negócios**, v. 1, n. 2, p. 40-60, 2020.
- BARBIERI, José Carlos. **Desenvolvimento sustentável**: das origens à agenda 2030. São Paulo: Vozes, 2020. Disponível em: <https://plataforma.bvirtual.com.br>. Acesso em: 1.º fev. 2025.
- BARRETO, Pedro. História: Rio-92. **Desafios do Desenvolvimento**, Brasília, v. 7, n. 56, p. 82-83, dez. 2009. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2303:catid=28&Itemid. Acesso em: 10 fev. 2025.
- BORNMANN, Lutz. Scientific peer review. **Annual Review of Information Science and Technology**, v. 45, n. 1, p. 197-245, 2011. Disponível em <https://asistdl.onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1002/aris.2011.1440450112>. Acesso em: 10 fev. 2025.
- BRAGA, Bruno Alexandre. **Adoção de critérios de sustentabilidade no planejamento de compras da administração federal à luz da nova teoria institucional**. 2020. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade de Brasília, Brasília, 2020.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 11 fev. 2025.
- BRASIL. **Decreto n.º 73.030, de 30 de outubro de 1973**. Cria, no âmbito do Ministério do Interior, a Secretaria Especial do Meio Ambiente – Sema, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1973. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-73030-30-outubro-1973-421650-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 8 fev. 2025.
- BRASIL. **Decreto-Lei n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da administração federal, estabelece diretrizes para a reforma administrativa, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1967. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm. Acesso em: 8 fev. 2025.
- BRASIL. **Lei n.º 12.187, de 29 de dezembro de 2009**. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12187.htm. Acesso em: 8 fev. 2025.

BRASIL. **Lei n.º 14.133, de 1.º de abril de 2021.** Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília: Presidência da República, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm. Acesso em: 8 fev. 2025.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Compras públicas sustentáveis.** Brasília: MMA, 2023. Disponível em: <http://a3p.mma.gov.br/compras-publicas-sustentaveis/>. Acesso em: 8 fev. 2025.

CABRAL, Vitor Neves; CASTRO, Biancca Scarpeline de. Análise da implementação da política de compras públicas sustentáveis: um estudo de caso. **Revista de políticas públicas.** São Luís, v. 24, n. 1, p. 49-67, jun. 2020.

CAMARGO, Brígido Vizeu; JUSTO, Ana Maria. Iramuteq: um software gratuito para análise de dados textuais. **Temas em Psicologia,** Ribeirão Preto, v. 21, n. 2, p. 513-518, dez. 2013b.

CAMARGO, Brígido Vizeu; JUSTO, Ana Maria. **Tutorial para uso do software de análise textual Iramuteq.** Florianópolis: UFSC, 2013a. Disponível em: <http://www.iramuteq.org/documentation/fichiers/tutoriel-en-portugais>. Acesso em: 1.º jan. 2024.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição.** 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CAPES – COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR. **Capes publica metodologia do Qualis.** Brasília: Capes, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/capes/pt-br/assuntos/noticias/capes-publica-metodologia-do-qualis>. Acesso em: 12 fev. 2025.

CARVALHO, Amanda Bezerra de; SILVA, Heibe Santana da. Desafios do desenvolvimento nacional sustentável em licitações públicas: uma revisão integrativa. **Revista de Direito de Viçosa,** Viçosa, v. 15, n. 1, p. 1-26, 2023.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito constitucional: teoria do Estado e da Constituição e direito constitucional positivo.** 10. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

CMMAD – COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Nosso futuro comum.** 2. ed. Coordenação de Gro Harlem Brundtland. Rio de Janeiro: FGV, 1991.

CRESWELL, John Ward. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto.** 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2010.

CRONIN, Patricia; RYAN, Frances; COUGHLAN, Michael. Undertaking a literature review: a step-by-step approach. **British Journal of Nursing,** v. 17, n. 1, p. 38-43, set. 2008.

DALKEY, Norman; HELMER, Olaf. An experimental application of the Delphi method to the use of experts. **Management Science,** v. 9, n. 3, p. 458-467, 1963.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Licitações e contratos administrativos.** 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

DISTRITO FEDERAL. **Decreto n.º 42.940, de 22 de janeiro de 2022.** Dispõe sobre a atuação da Polícia Civil no âmbito da Administração Pública do Distrito Federal e dá outras providências. Brasília: GDF, 2022. Disponível em: https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/c9437c0eb84f419c83497698c4b463b9/Decreto_42940_24_01_2022.html. Acesso em: 10 fev. 2025.

DISTRITO FEDERAL. **Decreto n.º 44.330, de 16 de março de 2023.** Regulamenta a Lei Federal n.º 14.133, de 1.º de abril de 2021, Lei de Licitações e Contratos Administrativos, no âmbito da Administração Pública direta, autárquica e fundacional do Distrito Federal. Brasília: GDF, 2023. Disponível em: https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/878b445155514f05a3fb411e1c2da0c0/Decreto_44330_16_03_2023.html. Acesso em: 10 fev. 2025.

DISTRITO FEDERAL. **Lei n.º 4.770, de 22 de fevereiro de 2012.** Dispõe sobre os critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens e na contratação de obras e serviços pelo Distrito Federal. Brasília: GDF, 2012. Disponível em: https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/70610/Lei_4770_22_02_2012.html. Acesso em: 10 fev. 2025.

DISTRITO FEDERAL. Polícia Civil do Distrito Federal. **Plano de logística sustentável.** Brasília: PCDF, 2020b. Disponível em: https://www.pcdf.df.gov.br/images/conteudo/gci/DIPLANE/PLS-PCDF_2020.pdf. Acesso em: 12 fev. 2025.

DISTRITO FEDERAL. Polícia Civil do Distrito Federal. **Plano de logística sustentável 2021-2022 – Prorrogado até 2024.** Brasília: PCDF, 2021. Disponível em https://www.pcdf.df.gov.br/images/conteudo/institucional/PLS/PLS_Revisado_-_2021_2022_-_prorrogado.pdf. Acesso em: 12 fev. 2025.

DISTRITO FEDERAL. Polícia Civil do Distrito Federal. **Plano Estratégico Institucional: Programa Avançar – 3º Ciclo 2024-2027.** 2. ed. Brasília: PCDF, fev. 2024a. Disponível em: https://www.pcdf.df.gov.br/images/conteudo/institucional/Gestao_Estrategica/PEI_SITE.pdf. Acesso em: 12 mar. 2025.

DISTRITO FEDERAL. Polícia Civil do Distrito Federal. **Portaria n.º 52, de 19 de maio de 2020.** Institui o Plano de Logística Sustentável da Polícia Civil do Distrito Federal - PLS-PCDF. Brasília: PCDF, 2020a. Disponível em: https://www.pcdf.df.gov.br/images/conteudo/institucional/gov_e_estrat/PLS/Portaria_52_SEI.pdf. Acesso em: 12 fev. 2025.

DISTRITO FEDERAL. Polícia Civil do Distrito Federal. **Relatório integrado de gestão – 2024.** Ano referência 2023. Brasília: PCDF, 2024b. Disponível em: www.pcdf.df.gov.br/transparencia/transparencia-e-prestacao-de-contas. Acesso em: 10 fev. 2025.

DISTRITO FEDERAL. Polícia Civil do Distrito Federal. **Relatório integrado de gestão – 2025.** Ano referência 2024. Brasília: PCDF, 2025. Disponível em: www.pcdf.df.gov.br/images/conteudo/gci/DIPLANE/TRANSPARENCIA/REL_GEST%C3%830_2025.pdf. Acesso em: 02 abr. 2025.

GUEDES, Vânia L. S.; BORSCHIVER, Suzana. Bibliometria: uma ferramenta estatística para a gestão da informação e do conhecimento em sistemas de informação, de comunicação e de avaliação científica e tecnológica. In: ENCONTRO NACIONAL DE CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO – CIFORM, 6., Salvador, 14 a 17 jun. 2005. **Anais [...]** Salvador: Ufba, 2005. Disponível em: https://ciform-antiores.ufba.br/vi_anais/docs/VaniaLSGuedes.pdf. Acesso em: 6 fev. 2025.

KOERBER, Amy; McMICHAEL, Lonie. Qualitative sampling methods: a primer for technicals communicators. **Journal of Business and Technical Communication**, New York, v. 22, n. 4, p. 454-473, 2008.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 2017.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 30. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

MEYRICK, Julian de. The Delphi method and health research. **Health Education**, v. 103, n. 1, p. 7-16, 2003.

MORAES FILHO, Marco Antônio Praxedes de; MENDONÇA, Maria Lírida de Araújo e. Os novos parâmetros internacionais do desenvolvimento sustentável e seus reflexos nas compras públicas brasileiras. **Revista Controle**, Fortaleza, v. 15, n. 2, p. 73-102, dez. 2017.

MUNARETTO, Lorimar Francisco; CORRÊA, Hamilton Luiz; CUNHA, Júlio Araújo Cordeiro da. Um estudo sobre as características do método Delphi e de grupo focal, como técnicas na obtenção de dados em pesquisas exploratórias. **Revista de Administração da Universidade Federal de Santa Maria**, Santa Maria, v. 6, n. 1, p. 9-24, jan./mar. 2013.

NASCIMENTO, Elimar Pinheiro do. Trajetória da sustentabilidade: do ambiental ao social, do social ao econômico. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 26, n. 74, p. 51-64, 2012.

NOHARA, Irene Patrícia Diom; CÂMARA, Jacintho Arruda. **Tratado de direito administrativo: licitações e contratos administrativos**. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Revista dos Tribunais, 2019. v. 6.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT; IDB – INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK. **Government at a glance: Latin America and the Caribbean 2014: Towards Innovative Public Financial Management**. Paris: OECD Publishing, 2014. Disponível em <https://doi.org/10.1787/9789264209480-37-en>. Acesso em: 16 jan. 2025.

OLIVEIRA, Bernardo Carlos S. C. M. de; SANTOS, Luiz Miguel Luzio dos. Compras públicas como política para o desenvolvimento sustentável. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 1, p. 189-206, 2015.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Nova lei de licitações e contratos administrativos: comparada e comentada**. Rio de Janeiro: GEN Editora Forense, 2021.

ONU Brasil. **Objetivos de desenvolvimento sustentável**. Brasília: ONU Brasil, 2025. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em: 10 fev. 2025.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável**. Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <http://www.rio20.gov.br>. Acesso em: 02 abr. 2025.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração de Joanesburgo sobre Desenvolvimento Sustentável**. Joanesburgo, 2002. Disponível em: <https://docs.un.org/es/A/CONF.199/20>. Acesso em: 02 abr. 2025.

RIBEIRO, Cássio Garcia; INÁCIO JÚNIOR, Edmundo. **O mercado de compras governamentais brasileiro (2006-2017): mensuração e análise**. Brasília: Ipea, 2019. (Texto para Discussão, n. 2.476).

SAMPAIO, Rafael Cardoso; PAULA, Carolina de. **Manual de introdução às técnicas de pesquisa qualitativa em ciência política**. Brasília: Enap, 2024.

SANTOS, André Luiz Trajano dos. Critérios de sustentabilidade em compras públicas: validação de modelo de equação estrutural sob a ótica do tripé da sustentabilidade. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília, v. 75, n. 3, p. 484-511, jul./set. 2024.

SANTOS, Fernando Silva Moreira dos; PAULILLO, Luiz Fernando de Orian e. A nova realidade brasileira de necessidade de programas de integridade das pessoas jurídicas licitantes em processos licitatórios da administração pública. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 11, n. 3, p. 227-241, dez. 2021.

SILVA, Grazielle Roberta Freitas; MACÊDO, Kátia Nêyla de Freitas; REBOUÇAS, Cristiana Brasil de Almeida; SOUZA, Ângela Maria Alves e. Entrevista como técnica de pesquisa qualitativa. **Online Brazilian Journal of Nursing**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 2, p. 246-257, 2006.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 1994.

SILVEIRA, Gláucia Bambirra; OLIVEIRA, Keilla Daiane da Silva; SILVA, Artur Leonardo Imamura Ferreira da; SANTOS, Isabel Cristina dos. A estratégia de incorporação dos critérios de compras públicas sustentáveis em uma universidade federal. **Iberoamerican Journal of Strategic Management**, v. 19, n. 4, p. 172-195, out./dez. 2020.

SOARES, Leilane Kercia Barreto. Licitação sustentável: um estudo de caso das licitações de aquisições no município de Jaguaribe/CE. **Revista Controle**, Fortaleza, v. 19, n. 2, p. 390-420, jul./dez. 2021.

SOUZA, Ana Carolina Magalhães de; XAVIER, Leydervan de Souza; MELLO, José André Villas Bôas. Compras públicas sustentáveis: uma revisão sistemática. **Revista Brasileira de Assuntos Regionais e Urbanos**, Goiânia, v. 7, p. 1-13, 2021.

SOUZA, Leonardo da Rocha de; BENNEMANN, Wagner Michel Seidel; ARRABAL, Alejandro Knaesel; ARRABAL, Otávio Henrique Baumgarten. Licitações sustentáveis: limites, possibilidades e avanços. **Revista Catalana de Dret Ambiental**, Tarragona, v. 13, n. 1, p. 1-34, 2022.

SQUEFF, Flávia de Holanda Schmidt. **O poder de compras governamental como instrumento de desenvolvimento tecnológico**: análise do caso brasileiro. Brasília: Ipea, 2014. (Texto para Discussão, n. 1.922).

THORSTENSEN, Vera; GIESTEIRA, Luís Felipe (coord). **Cadernos Brasil na OCDE**: compras públicas. Brasília: Ipea, 2021.

TJDFT – TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS. **Plano de logística sustentável 2021-2026**. Brasília: TJDFT, 2021. Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/institucional/gestao-estrategica/sustentabilidade/plano-de-logistica-sustentavel-1/plano-de-logistica-sustentavel-17dez.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2025.

APÊNDICE A – Termo de consentimento livre e esclarecido

Convidamos o(a) Sr.(a) para participar de uma pesquisa necessária para o desenvolvimento de pesquisa de mestrado que está sendo desenvolvida no Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública da Universidade de Brasília (PPGP/UnB) pelo mestrando Marcelo Eustáquio G. Cesário, sob orientação da profa. dra. Elaine Nolasco.

Essa pesquisa, intitulada "Inserção de compras sustentáveis na Polícia Civil do Distrito Federal sob a égide da nova lei de licitações", estuda a temática de compras públicas sustentáveis e tem como objetivo geral investigar a inserção de critérios socioambientais no planejamento das licitações públicas para aquisição de bens, realizadas nos últimos cinco anos na Polícia Civil do Distrito Federal.

Informamos que sua participação é voluntária e, caso aceite colaborar com a produção desse estudo, você participará de uma entrevista individual, para a coleta de dados, por meio de formulário a ser disponibilizado em meio eletrônico. Em relação à confidencialidade, os arquivos gerados serão lidos por mim e por minha orientadora e serão marcadas com um número de identificação durante a análise, de modo que seu nome não será utilizado. Vale reforçar que nenhuma publicação produzida a partir dessas entrevistas revelará os nomes de quaisquer participantes da pesquisa.

Caso você perceba que determinadas perguntas o façam sentir-se incomodado, você poderá escolher não as responder. Mesmo depois de consentir com sua participação, o(a) Sr.(a) poderá desistir de continuar participando. Desta forma, tem o direito e a liberdade de retirar seu consentimento em qualquer fase da pesquisa, seja antes ou depois da coleta dos dados, independentemente do motivo e sem nenhum prejuízo a sua pessoa. Embora o(a) Sr.(a) não tenha nenhuma despesa e também não receberá nenhuma remuneração, fazendo parte deste estudo você estará contribuindo com o desenvolvimento da área de compras públicas sustentáveis na Polícia Civil do Distrito Federal, além disso, a dissertação produzida a partir dessa pesquisa poderá ser utilizada por você e outros profissionais de sua organização.

Em caso de dúvidas e reclamações, o pesquisador está disponível por meio do *e-mail* megcesario@uol.com.br ou do telefone institucional (61) 3207-4049. Informarmos também que você terá uma via deste termo de consentimento livre e esclarecido para guardar com você.

Eu concordo em participar deste estudo.

Brasília, ____ de _____ de 2024.

Assinatura do entrevistado (a): _____

Assinatura do pesquisador: _____

APÊNDICE B – Roteiro de entrevista

1. Quais ações voltadas para a sustentabilidade são realizadas no seu órgão?
2. O que você entende por compra pública sustentável?
3. O que você entende como uma compra vantajosa para o seu órgão?
4. Quais são as barreiras à adoção de critérios socioambientais na fase de planejamento das licitações públicas sustentáveis na modalidade pregão? Dê exemplos.
5. Quais dificuldades são enfrentadas por sua organização para fazer a identificação de critérios baseados na análise de ciclo de vida do produto para a inclusão nas compras públicas sustentáveis de seu órgão?
6. Quais são os facilitadores da adoção de critérios socioambientais nos editais de licitação sustentáveis na modalidade pregão? Dê exemplos.
7. Que sugestões teria para o aperfeiçoamento da adoção de critérios socioambientais nos editais de licitação da modalidade pregão?
8. Existe algum órgão detentor de melhores práticas que serve de referência para o planejamento das compras sustentáveis?
9. Descreva os motivos que levaram o seu órgão a usar (ou não) os modelos de editais de compras públicas sustentáveis disponibilizados por outros órgãos.
10. Quais normas são utilizadas para orientar a inclusão de critérios socioambientais para a compra pública sustentável de seu órgão?
11. Existe alguma comissão ou setor na organização responsável pela escolha de itens e critérios sustentáveis a serem inseridos nos editais de licitações sustentáveis? Como é composta?
12. Como os critérios socioambientais são desenvolvidos ou escolhidos para sua inclusão nos editais de licitação pública sustentável?
13. Qual o alinhamento que esses critérios possuem com o planejamento estratégico de sua organização ou com o PLS (caso o órgão tenha PLS)?

APÊNDICE C – Autorização

AUTORIZO o aluno Marcelo Eustáquio Gonçalves Cesário, Mestrando em Gestão Pública do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública da Universidade de Brasília (PPGP/UnB), sob orientação da professora doutora Elaine Nolasco Ribeiro, a utilizar o “Roteiro de Entrevista Semiestruturada”, constante do Anexo “C”, página 122, da tese de doutorado intitulada *Adoção de critérios de sustentabilidade no planejamento de compras da administração federal a luz da nova teoria institucional*, de minha autoria, apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade de Brasília como requisito parcial à obtenção do título de doutor em Administração em Estudos Organizacionais e Gestão de Pessoas.

Na oportunidade, saliento que a autorização compreende a utilização do referido roteiro de entrevista apenas e exclusivamente como instrumento de coleta de dados no âmbito da pesquisa intitulada “Inserção de Compras Sustentáveis na Polícia Civil do Distrito Federal sob a Égide da Lei nº 14.133/2021”, cabendo unicamente à pessoa autorizada a responsabilidade pela correta aplicação daquele roteiro, bem como eventuais autorizações e/ou termos de consentimento que se fizerem necessários junto ao público-alvo por ele selecionado ou ainda junto a qualquer instituição, pública ou privada, incluindo a Universidade de Brasília (UnB) e a Polícia Civil do Distrito Federal.

Brasília/DF, de de 2024.

Bruno Alexandre Braga