

JULIANO HEINEN

Comentários à
Lei de LICITAÇÕES
e CONTRATOS
ADMINISTRATIVOS

Lei nº 14.133/21

7ª edição
revista, atualizada e ampliada

2026



EDITORA
*Jus*PODIVM

www.editorajuspodivm.com.br

TÍTULO II DAS LICITAÇÕES

CAPÍTULO I DO PROCESSO LICITATÓRIO

Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos:

I – assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto;

II – assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição;

III – evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos;

IV – incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável.

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

1. OBJETIVOS DA LEI GERAL DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

O art. 11 da Lei nº 14.133/21 fixará balizas à sua interpretação teleológica. De outro lado, ali estão dispostas as metas das contratações públicas. Para tanto, estabeleceu *quatro objetivos*, os quais estão listados nos incisos do dispositivo ora comentado.

- (a) Primeiro, há uma mudança de paradigma: a lei não pretende que se garanta a seleção da *proposta* mais vantajosa (como era previsto no art. 3º “*caput*” da revogada Lei nº 8.666/93), mas que o *resultado da contratação seja mais vantajoso*. Então, o lance até pode ser desvantajoso, mas o resultado final pode assim não ser. Logo, foca-se, aqui, na entrega, na eficiência, na eficácia, enfim, em um resultado ótimo e pragmático. Assim, pode-se dizer que o objetivo em questão a busca “o resultado mais vantajoso”, e não a percepção de que a licitação deve ter por meta alcançar “melhor proposta” ou a “proposta mais vantajosa”¹⁹³. Com isto, visa-se à contratação que gere mais vantagens ao Poder Público, percebendo-se, portanto, *o resultado como um todo*¹⁹⁴. Veja que os aspectos de qualidade também são relevantes nas contratações¹⁹⁵. Quando se fala em resultado mais vantajoso, estamos a pensar na necessidade de se ter muito mais do que uma maximização da eficiência, mas também que se perceba um alinhamento da gestão pública ao que determina a legislação e igualmente às expectativas sociais.

193. TCU, Acórdão nº 1.631/2007, Pleno.

194. CHARLES, Ronny. *Licitações Públicas: Lei nº 8.666/1993*. 6. ed., rev., atual. e ampl. Salvador: Juspodivm, 2015, p. 29.

195. TCU, Acórdão nº 1.104/2007, Pleno.

A parte final do art. 11, “*caput*”, inciso I, da Lei nº 14.133/21 menciona que esta vantajosidade deve ser avaliada inclusive no que se refere ao *ciclo de vida do objeto*. É dizer que a contratação deve avaliar o uso do objeto contratado no tempo. Exemplifico: imagine que determinado Município pretenda a contratação de um bem de qualidade baixa e, portanto, mais barato. Contudo, ele durará muito menos do que o bem que custa mais caro, o qual tem uma durabilidade maior (v.g. compra de pneus de automóvel, de uniformes escolares, de mobiliário etc.). Então, pode ser mais vantajoso adquirir produtos mais caros, mas com durabilidade maior, do que ter de repetir a compra de bens com durabilidade menor. Em outras palavras, pode ser mais caro comprar mais vezes produtos baratos e de qualidade baixa.

De uma vez por todas deve-se entender que a melhor proposta não é necessariamente aquela que possui o menor preço, sendo que este critério é apenas um dos componentes para avaliar a implementação do interesse público. Por exemplo: ao se adotar critérios de menor redução de impactos ambientais, pode-se conseguir propostas com preços não tão vantajosos. Veja o caso das lâmpadas LED, que são mais caras, mas reduzem o consumo de energia elétrica; ou eventual produto biodegradável, que poderia ser mais caro, mas menos agressivo ao meio ambiente; e assim por diante;

- (b) De outro lado, pretende conferir a “justa competição entre os licitantes” e o “tratamento isonômico” entre eles, o que vem ao encontro dos princípios da *competitividade* e da *igualdade*, já comentados e previstos no art. 4º. Apesar de, neste caso, a lei ter utilizado de termos abstratos, pode-se bem compreender que se quer evitar, com as licitações, privilégios ilegais e abusivos em relação aos competidores. No que se refere à *isonomia*, pode-se dizer que a licitação não visa a parametrizar os licitantes, mas, ao contrário, a discriminar. Por isto que o texto do inciso II fala em “competição justa”. Esta diferenciação intenciona garantir que os interessados participem do certame em iguais condições. Quem pode participar do certame deve poder competir com os demais em igual medida.

Destaca-se, por oportuno, que há tempos que esta isonomia não tem sido levada a cabo em uma perspectiva meramente formal¹⁹⁶. Ao contrário. Inúmeras reformas na legislação influíram para que se tratasse de forma desigual os desiguais, em verdadeira *isonomia material*. Exemplos não faltam: as margens de preferência do art. 23, § 3º, ou do art. 44, da Lei Complementar nº 123/06;

196. Exemplo de aplicação da isonomia formal: o TCU determinou que a Administração Pública “[...] abstenha-se de exigir que a vencedora disponha de escritório em localidade específica, requisito que limita o caráter competitivo do certame e macula o princípio da isonomia previsto no art. 3º da Lei nº 8.666/1993.” (TCU, Acórdão nº 43/2008 Plenário). No mesmo sentido: “É irregular a exigência de que o contratado instale escritório em localidade específica, sem a devida demonstração de que tal medida seja imprescindível à adequada execução do objeto licitado, considerando os custos a serem suportados pelo contratado, sem avaliar a sua pertinência frente à materialidade da contratação e aos impactos no orçamento estimativo e na competitividade do certame, devido ao potencial de restringir o caráter competitivo da licitação, afetar a economicidade do contrato e ferir o princípio da isonomia (...).” (TCU, Acórdão nº 1.176/2021, Pleno).

- (c) O inciso III do art. 11 preocupou-se em *coibir o sobrepreço e o superfaturamento*, a tal ponto de eleger como um objetivo das licitações. O primeiro é definido no art. 6º, inciso LVI, e criminalizado pelo art. 337-L, parágrafo único, do Código Penal. Já o segundo é conceituado no art. 6º, inciso LVII, sendo previstas quatro condutas que podem configurar o superfaturamento. Em termos muito singelos, o *sobrepreço* ocorre *antes de se firmar o contrato*, normalmente quando se infla artificial e irregularmente as propostas, a orçamentação etc. Enfim, ocorre *durante o processo licitatório*. Já o *superfaturamento* se configura *depois de firmado o contrato*, especialmente na sua *execução*, a qual, por ser artificialmente mais onerosa, causa prejuízos ao erário;
- (d) Por fim, a lei visa a promover a troca de experiências e tecnologias em busca da melhor relação entre custos e benefícios para o setor público. De outro lado, mantém a vocação da lei em promover o desenvolvimento do País. *A adoção de uma licitação sustentável não é uma opção do gestor*. Em outros termos, adotar ou não uma licitação sustentável não pode estar ao albergue da discricionariedade administrativa. De modo que não existe oportunidade ou conveniência do agente público em decidir se deve ou não realizar licitações sustentáveis. A autoridade pública possui o mister, sempre que possível, de implementar tais certames públicos nestes termos¹⁹⁷. E dizemos mais: quando não se fizer um certame deste modo, deve o gestor público dizer os motivos pelas quais assim agiu. Até porque, caso assim fosse permitido, estar-se-ia contrariando o *princípio da eficiência*¹⁹⁸.

Sobre o item “(d)”, cabe ainda dimensionar que, quando se fizer a estruturação de uma contratação que exija critérios de sustentabilidade, será necessário *formatar critérios objetivos e claros, até para se conseguir mensurar sua execução plena*. E isto já poderia ser indicado no Documento de Formalização de Demanda (DFD) – aquele que inaugura um processo de licitação ou de contratação direta.

Ainda no tema, cabe destacar que a LC nº 182/21 estabeleceu um novo marco na inovação, especificando uma série de dispositivos concretos para a inovação prática por *startups*. Cabe dizer, por oportuno, que uma empresa deste tipo poderá criar algo totalmente inédito (*startup* inovadora ou disruptiva) ou melhorar algo já existente (*startup* incremental).

Merece destaque que *a necessidade de adoção de medidas de monitoramento, gerenciamento de riscos e controle interno* já haviam sido extensamente recomendadas pelos órgãos de controle, como pode ser visualizado na jurisprudência do Tribunal de Contas¹⁹⁹. Destaca-se que o rol mencionado apresenta alguns termos muito peculiares, inseridos no texto da Lei nº 14.133/21, que fazem com que se tenham certos câmbios de temática em relação às leis *revogadas*. Apesar disto, a lista de objetivos não se desvia, em muito, daquilo que já era previsto na não mais vigente Lei nº

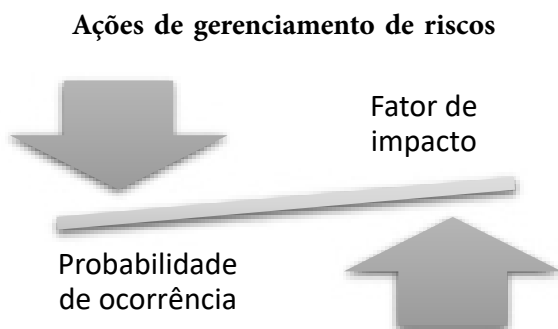
197. TCU, Acórdão nº 1.752/2011, Pleno; TCU, Acórdão nº 2.182/2016, Pleno; TCU, Acórdão nº 3.030/2015, Pleno.

198. TCU, Acórdão nº 2.207/2016, Pleno.

199. TCU, Acórdão nº 1.273/2015, Pleno.

8.666/93. Pode-se dizer, por oportuno, que tais finalidades estabelecem padrões de conduta ao administrador público. Então, a cada licitação deve-se perceber se estes objetivos foram ou não alcançados.

Os riscos devem ser gerenciados a partir de parâmetros. Por exemplo, se o *risco é alto, médio ou baixo*, fator mensurado a partir de seu *impacto*. De outro lado, este parâmetro deve ser ponderado com *o maior ou menor grau de probabilidade de ocorrer*. A partir disso, pode-se mensurar as *ações de gerenciamento de riscos*. Em síntese:



Abordaremos com mais intensidade e amplitude o tema no tópico “3” dos comentários a este artigo.

Uma mudança interessante e perceptível impõe que as opções feitas pelo administrador público, no âmbito da Lei nº 14.133/21, devam ser muito mais justificadas, porque o referido texto normativo empregou termos fluídos ou conferiu mais margem de liberdade à gestão pública do certame. Perceba que a Lei nº 8.666/93 já fazia a maioria das alternativas, deixando pouca margem a opções administrativas. E isso pode ser visto, por exemplo, a partir da necessidade de que, hoje, tenha-se uma fase interna muito mais complexa no âmbito da atual lei geral do que em outro certame. Aqui, o gestor deverá fazer opções, enfim, expor-se.

Em termos de *uso de novas tecnologias*, a Lei nº 14.133/21 incentiva o *abandono da causalidade* para dar lugar à *correlação*. Então, a ideia é extrair informação do licitante²⁰⁰. Não se duvida que se poderá aplicar às licitações públicas ferramentas como *the blockchain and the law*. Tal instituto é um “grande cartório descentralizado”. São bases de registros distribuídos e compartilhados, funcionando como um “livro-razão”, estabelecendo padrões de confiança entre os sujeitos que nele se relacionam²⁰¹. Por isto, falamos, aqui, em correlações. Hoje se fala em *smart contracts*, momento em que se legitimam “autocontratos”, ou seja, negócios que se *executam automaticamente*. Então, a *administração pública digital* passa ser uma realidade, inclusive quanto à *avaliação digital das políticas públicas*. Tudo isto tende tornar *dinâmica* a licitação. Para tanto, será preciso usar mais mecanismos efetivos de *tecnologias da informação*.

200. Veja que quanto mais específico o objeto, mais chances temos de ter aditivos.

201. O *blockchain* cria consenso e confiança na comunicação direta entre duas partes, ou seja, sem o intermédio de terceiros.

Por tudo isso, concluímos que a licitação *deixa de ser uma atividade-meio do Estado*, para ser considerada uma *função do Estado*, servindo para atingir os fins constitucionalmente definidos. Logo, a licitação acaba também por se tornar uma *atividade-fim* do Poder Público, com mister à proteção do meio ambiente, ao desenvolvimento nacional sustentável, à troca de tecnologias etc.

2. MEDIDAS ADMINISTRATIVAS

Por último percebemos que o parágrafo único do art. 11 determina que seja concretizada uma série de estruturas e processos administrativos para realizar os objetivos elencados nos incisos do referido dispositivo. Realça as figuras do planejamento, controle, ambiente confiável, monitoramento, uniformidade para com o orçamento etc. Na sequência, muitos desses institutos serão mais bem regulados pela Lei nº 14.133/21.

Governança é a *capacidade de fazer algo acontecer*, ou seja, é a capacidade de concretização, e depende de três fatores: (1) bons processos; (2) recursos financeiros; e (3) recursos humanos. Em resumo, a *governança nas aquisições públicas* reclama a adoção de uma série de medidas. O próprio TCU²⁰² recomendou que se estruturasse a governança das licitações e das contratações públicas, a fim de que se evite, por exemplo, retrabalho ou duplicidade de esforços. Citaremos algumas delas:

Em resumo a *governança nas aquisições públicas* reclama a adoção de uma série de medidas. Citaremos algumas delas:

- Gestão por competências;
- Estudo técnico preliminar;
- Inserção do plano de contratações no planejamento estratégico;
- Existência do plano de contratações anual, que deverá pautar e ser relacionado com a Lei Orçamentária Anual;
- Controle em três “linhas de defesa”;
- Existência de gestão de riscos, que pode ser materializada na matriz de riscos inserida no edital;
- Incentivo à adoção de programa de integridade ou *compliance*.

3. GESTÃO DE RISCOS

Ainda, não há que se confundir os termos “*gestão de riscos*”, previsto no parágrafo único do art. 11 (ora comentado), com “*matriz de riscos*”, porque refletem conteúdos diversos. Veja que a *matriz de risco* apontará as potenciais complexidades ou onerosidades *na execução do contrato*, e tem sua previsão nos arts. 22 e 103 da Lei nº 14.133/2021²⁰³. Já a expressão *gestão de riscos* tentará revelar e prevenir potenciais complexidades ou onerosidades *em todas as etapas do certame e do contrato*, inclusive e principalmente na fase interna das licitações. E este último instituto deverá fazer parte da estrutura e regras de *governança da Administração Pública*. De acordo com ISO

202. TCU, Acórdão nº 1.524/2019, Pleno.

203. Conferir os comentários feitos nestes dois dispositivos.

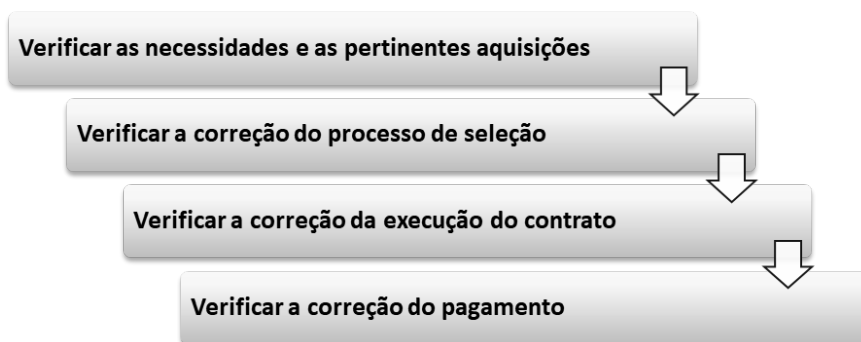
31000, o *risco* é o efeito de incerteza nos objetivos, caracterizado por *desvios, positivos ou negativos, em relação aos resultados esperados*. Então, o “risco inerente”, que existe antes de ser tratado, deverá ser objeto do “gerenciamento do risco” – estabelecimento de uma estratégia de mitigação. E, com isto, obtém-se o “risco líquido” ou “residual”, que permanece depois das medidas de mitigação.

Não devemos *confundir “risco” com “fator de risco”*. O primeiro tema está ligado aos processos operacionais e de suporte de determinada empresa. O fator pode levar ao aumento da probabilidade da ocorrência do risco. Após a identificação dos riscos de negócio, é necessário criar um *plano de ação* juntamente com a alta administração para combatê-los. Existe uma série de técnicas para tanto. Por exemplo, as *Três Linhas de Defesa do Gerenciamento Eficaz de Riscos e Controle* é um documento técnico que foi publicado em 2013 pelo *Institute of Internal Auditors (IIA)*. Considera o que seria uma forma simples e eficaz para o gerenciamento de riscos em qualquer organização. Então, o legislador optou por adaptar este típico modelo das organizações privadas ao setor público das licitações e contratos administrativos.

Destacamos, para tanto, algumas providências a serem tomadas na gestão dos riscos:

- *Identificação dos riscos;*
- *Mensurar o risco – priorizando-os;*
- *Avaliação dos riscos;*
- *Resposta aos riscos – pode-se definir melhorias, oportunidades etc.*

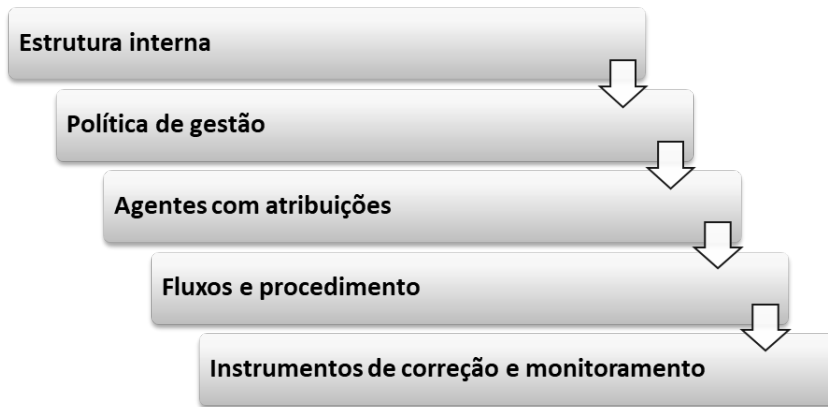
A Área de Negócio deve ter conhecimento prévio e monitoramento dos riscos e controles, direta ou indiretamente, envolvidos nas operações sob sua gestão.



O mapeamento dos riscos deverá ser contextualizado a partir de uma série de fatores. Por exemplo: é importante mensurar *se o risco é gerado por fatores externos ou internos*, o que implica modificação de fluxos e a forma de atuação para mitigá-los ou remediá-los. A partir disso, deve-se partir para a *identificação das causas e consequências*, bem como das *probabilidades e ocorrência e seus impactos*. Com a ampla base informacional diagnosticada, a gestão das licitações e contratos deverá conferir maior importância e priorização da escala de riscos mapeadas, o que se dá a partir dos *critérios de (1) probabilidade e de (2) impacto*. Veja que duas fases são essenciais aqui:



A política da gestão de riscos deve ser garantida por meio de alguns instrumentos ou etapas para sua implantação, a saber:



A materialização dos *riscos de integridade ocorre a partir de falhas éticas ou mesmo de conscientização*. Isso é mitigado pela política de gestão de riscos e controles internos, cujas diretrizes são definidas para o gerenciamento destes riscos. Por isto que já de se fixar uma metodologia para avaliação de riscos corporativos, mapeando instituição, também organicamente, *relacionando os recursos humanos, ações, plano de negócios, inter-relações externas e internas e estrutura orgânica*.

Os riscos podem ser classificados a partir de alguns parâmetros:

- (a) Desvios de conduta por parte da média gestão;
- (b) Desvios de conduta por parte da média gestão;
- (c) Ausência de comprometimento da Alta Administração;
- (d) Inobservância dos aspectos socioambientais na tomada de decisão;
- (e) Conflito de interesse;
- (f) Uso indevido de dados/informações;
- (g) Fraude e corrupção;
- (h) Assédio moral e sexual;
- (i) Ineficiência no tratamento de denúncias;
- (j) Inconsistência nos registros contábeis e auditoria;
- (k) Nepotismo.

Há outros riscos de planejamento ou escopo que ainda devem ser considerados: dimensionamento indevido das necessidades a serem adquiridas; atraso na tramitação do processo; ausência de recursos financeiros; alteração do escopo dos serviços;

carência de recursos humanos para processar as licitações e fiscalizações; mudanças frequentes nas regras de negócio; infraestrutura inadequada; etc. Então, devem ser previstas ações futuras e adequadas para enfrentar problemas que podem acontecer.

As diretrizes apresentadas não estão em ordem de hierarquia e tantas outras podem ser incorporadas. Aliás, a hierarquia entre elas, ou seja, a estipulação da diretriz mais relevante dependerá de cada contexto e de cada organização. Por exemplo: os fatos que aportam no canal de denúncias são um bom parâmetro para concretizar a matriz de riscos, porque demonstram quais os setores das empresas que estão expostos a maior risco. Então, *depois de elencadas as diretrizes, deve-se hierarquizar o risco*. E para tanto, sugerem-se alguns parâmetros:

- (a) Saber se a providência de mitigação foi implementada; parcialmente implementada; não implementada;
- (b) A frequência que ocorre o risco;
- (c) Há processo de automação possível ou não;
- (d) A providência a ser tomada é prescritiva ou não.

Logo, se a estrutura a classificação a partir de dois eixos: (1) *grau de probabilidade de ocorrência*; em relação ao (2) *nível de impacto na corporação*. Veja um exemplo hipotético de tabela representativa de uma matriz de risco, onde a parte escura se refere ao maior grau de risco em relação à parte mais clara.

Quando finalizado o diagnóstico e a matriz de risco, *ações de prevenção e correção devem ser concretizadas*, se já não existentes. Exemplifico algumas destas ações:

- Plano de Comunicação da corporação;
- Plano de Capacitação dos recursos humanos – que deve ser constante;
- Canal de Denúncias efetivo e responsivo, cumprindo-se os prazos de tratamento e resposta às acusações, garantindo-se, claro, o direito à ampla defesa e ao devido processo legal;
- Regramento para aplicação de sanções;
- Regramento para ocupação de posição de liderança;
- Políticas de Integridade;
- Ouvidoria;
- Estruturar o código de ética da empresa de acordo com o que foi mapeado.

4. LICITAÇÕES SUSTENTÁVEIS

Pelos termos da legislação atual, as compras públicas devem adotar, quando possível, compras sustentáveis. Aquisições feitas sob este parâmetro geram uma série de externalidades positivas em uma série de campos (ambiental, social, econômico) e, claro, algumas externalidades negativas – conforme a seguir demonstraremos. Antes, queremos dizer que a aquisição nestes termos possui um *caráter pedagógico*,

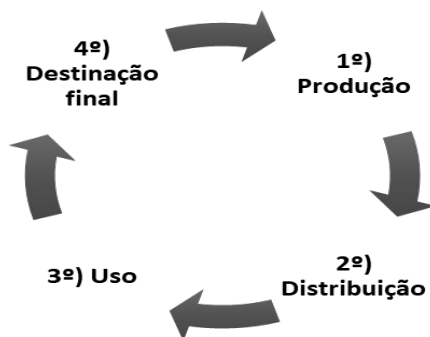
ou seja, a Administração Pública dá o exemplo a ser uma consumidora responsável e sustentável²⁰⁴.

Não deveria existir grau de discricionariedade na implementação de medidas sustentáveis, o que já era até mesmo reconhecido pelo TCU, que determinou “[...] ao órgão (...) que adote critérios de sustentabilidade na aquisição de bens, materiais de tecnologia da informação, bem como na contratação de serviços ou obras, conforme disposto na Decisão Normativa/TCU nº 108/2010, na Instrução Normativa nº 1/2010 e na Portaria nº 2/201, ambas da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.”²⁰⁵. Em outro momento, a mesma Corte de Contas assim decidiu:

“O consumo mais responsável é condição indispensável para uma economia de baixo carbono, baseada na sustentabilidade, e o Estado tem o papel fundamental no fomento de um padrão de consumo mais racional, impulsionando o mercado e a sociedade a refletir e adotar novos hábitos e valores. (...) A finalidade da Administração Pública é pôr em prática as políticas públicas e programas de governo. Para isso, é preciso gastar, mas deve fazê-lo de forma eficiente e sustentável, com zelo e austeridade, a fim de atender às necessidades da sociedade sem deixar de preservar o meio ambiente. Gerir bem os recursos financeiros e naturais é obrigação de todo e qualquer agente público.”²⁰⁶

Então, devemos considerar que a vantajosidade para a nova lei não está atrelada necessariamente ao menor preço, e isto pode ser atestado por um eficiente Estudo Técnico Preliminar – ETP. Para tanto, deve-se considerar o “ciclo de vida do objeto”. Este instituto é conceituado no art. 3º, inciso IV, da *Lei de Resíduos Sólidos* (Lei nº 12.305/2010): “[...] ciclo de vida do produto: série de etapas que envolvem o desenvolvimento do produto, a obtenção de matérias-primas e insumos, o processo produtivo, o consumo e a disposição final;”. Portanto, para o âmbito das licitações, o “ciclo de vida” deve ser compreendido tanto na (1) etapa de planejamento das compras públicas como na (2) fase preliminar do certame²⁰⁷.

A ver que o ciclo de vida de um produto comporta quatro passos e todos devem se ater aos critérios de sustentabilidade:



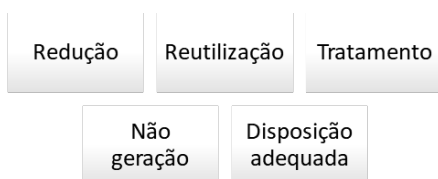
204. Na linha da Lei nº 13.183/2015, que institui a *Política de Educação para o Consumo Sustentável*.

205. TCU, Acórdão nº 5.804/2013, Pleno.

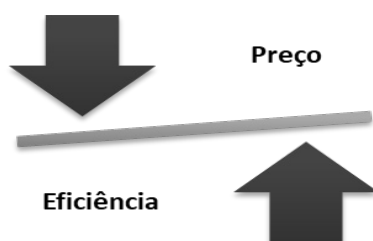
206. TCU, Acórdão nº 1752/2011, Pleno.

207. REIS, Luciano Elias. *Compras públicas inovadoras*. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 243249.

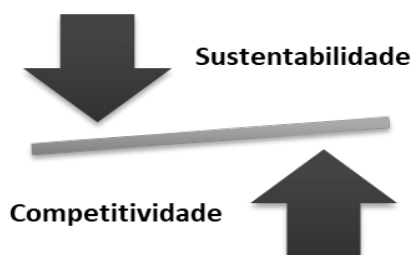
Em cada uma destas etapas, algumas medidas de mitigação ou eliminação de resíduos ou rejeitos podem ser implementadas. Pretendemos sistematizá-las a partir destas premissas:



A avaliação do ciclo de vida tenderá a refletir a vantajosidade do certame. E, neste aspecto, haverá de se ponderar dois fatores: (1) preço em relação à (2) eficiência. E esta visão deverá ser estendida no tempo, ou seja, ao longo do ciclo de consumo e realização de um bem. Pode-se concluir que, ao longo do tempo, um produto mais barato não é eficiente em termos econômicos, ambientais, sociais etc. Exemplo: polui mais; reclama maior manutenção; tem durabilidade menor etc.



Outro ponto de atenção merece ser considerado: muitas vezes, as compras sustentáveis podem limitar o espectro de fornecedores, diminuindo a competitividade. Então, outra ponderação deve ser feita: até que ponto a sustentabilidade pode ser um fator que tenha proeminência à competitividade? Veja o caso: quer-se contratar um determinado produto, fornecido por cinquenta empresas. Mas se este mesmo bem for biodegradável, somente duas pessoas jurídicas participarão do certame. Este é um caso que mereceria maior cuidado do gestor²⁰⁸.



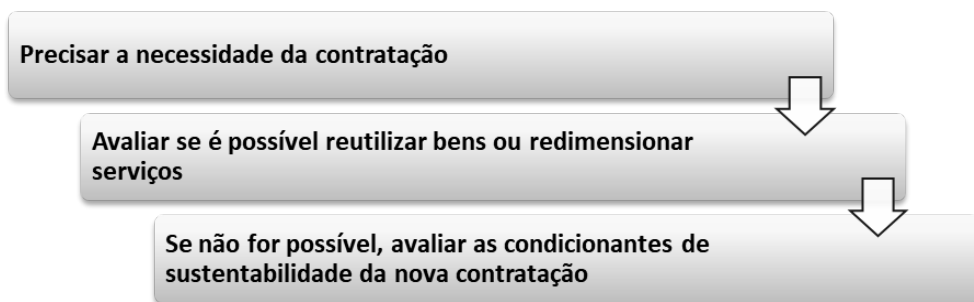
208. Sobre a exigência de certificados que prejudicam o certame, conferir: TCU, Acórdãos nº 1.929/2013, Plenário; nº 2.584/2010, Plenário; nº 2.403/2012, Plenário; nº 508/2013, Plenário.

Mas a *Análise do Ciclo de Vida* de um produto avaliará desde a sua extração até seu consumo e descarte. E nisto se avaliará sua raridade, os insumos para sua confecção, a forma como é produzido ou extraído etc. Vamos a um exemplo:

- (a) Impressora “A” custa R\$ 1.000,00; e seu cartucho de reposição custa R\$ 150,00 para a impressão de mil páginas;
- (b) Impressora “B” custa R\$ 1.200; e seu cartucho de reposição custa R\$ 50,00 para imprimir duas mil folhas.

Fica claro que a impressora “B” não seria comprada em uma licitação de menor preço. Mas, ao longo do tempo, ela se mostra muito mais vantajosa, inclusive em termos econômicos, porque, apesar de mais barata, seu uso é mais custoso.

Assim, a *Análise do Ciclo de Vida* deverá levantar informações neste sentido. Por exemplo: antes, deve-se perceber se é possível a *reutilização de bens ou serviços já contratados e existentes*. E estas informações merecem considerar toda política de resíduos sólidos do ente licitante ou a ele aplicável, ou da logística reversa²⁰⁹ existente. Assim, dever-se-ia abandonar a lógica do “custo-preço”, para dar lugar ao “custo-eficácia”²¹⁰. E esta eficácia não deve ser avaliada só sob o viés econômico, mas sob outros crivos, como o ambiental, social etc.



Este “ciclo de vida” pode ser avaliado em três etapas:

- (a) Custo “inicial de vida”: refere-se à fabricação ou extração dos insumos e confecção do bem;
- (b) Custo de “consumo”: refere-se à fase de consumo, operação ou aplicabilidade do bem;
- (c) Custo “final de vida”: refere-se às despesas de reciclagem, descarte ou descomissionamento do produto adquirido.

209. Logística reversa é o “[...] instrumento de desenvolvimento econômico e social caracterizado por um conjunto de ações, procedimentos e meios destinados a viabilizar a coleta e a restituição dos resíduos sólidos ao setor empresarial, para reaproveitamento, em seu ciclo ou em outros ciclos produtivos, ou outra destinação final ambientalmente adequada.” (art. 3º, inciso XII, da Lei nº 12.306/2010 – Política Nacional de Resíduos Sólidos – PNRS).

210. Incidência da lógica da Diretiva nº 2014/24, art. 67 2 e art. 68, da União Europeia.



Esses “custos” mencionados devem ser avaliados, notadamente, sob os aspectos ambientais e econômicos. E isso dialoga com outra providência da fase preparatória: a análise de riscos²¹¹. Neste caso, o edital e o contrato pertinente deverão *demonstrar de que forma se dará a comprovação do atendimento aos requisitos ambientais pretendidos*.

Assim, a Lei nº 14.133/2021 deixa para trás o “menor preço” em si, para dar lugar ao “menor preço sustentável”²¹², na linha do art. 34, § 1º da lei: “§ 1º Os custos indiretos, relacionados com as despesas de manutenção, utilização, reposição, depreciação e impacto ambiental do objeto licitado, entre outros fatores vinculados ao seu ciclo de vida, poderão ser considerados para a definição do menor dispêndio, sempre que objetivamente mensuráveis, conforme disposto em regulamento.”

Assim, algumas perguntas podem ser feitas pelos órgãos, e que podem indicar ou auxiliar a estruturação de aquisições sustentáveis:

- Existem outras alternativas ou produtos mais duráveis?
- Deve se dar, no caso, prioridade aos produtos ou matéria-prima reciclada?
- Quais dos produtos existentes no mercado geram menos resíduo?
- Quais dos produtos existentes no mercado consomem menos água ou energia?²¹³
- Quais as externalidades negativas ou positivas evidenciadas a partir do ciclo de vida do produto?

Exemplifico. O transporte oficial pode ser compartilhado entre vários órgãos, não necessariamente precisando existir um automóvel com motorista para cada qual. E esta conjuntura pode ser sofisticada, construindo-se um aplicativo em que a autoridade

211. Lei nº 14.133/2021, art. 18, inciso X.

212. Termo cunhado por Juarez Freitas (Nova Lei de Licitações e o ciclo de vida do objeto. Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro: FGV, v. 281, n. 2, maio/ago. 2022, p. 101).

213. A Lei nº 12.187/2009 (institui a *Política Nacional sobre Mudança do Clima*), no art. 6º, inciso XII, assim determina: “São instrumentos da Política Nacional sobre Mudança do Clima: (...) as medidas existentes, ou a serem criadas, que estimulem o desenvolvimento de processos e tecnologias, que contribuam para a redução de emissões e remoções de gases de efeito estufa, bem como para a adaptação, dentre as quais o estabelecimento de critérios de preferência nas licitações e concorrências públicas, compreendidas aí as parcerias público-privadas e a autorização, permissão, outorga e concessão para exploração de serviços públicos e recursos naturais, para as propostas que propiciem maior economia de energia, água e outros recursos naturais e redução da emissão de gases de efeito estufa e de resíduos;”.

reserve o automóvel e motorista para quando necessitar ser conduzida. Assim, antes de licitar produto ou serviço, o Poder Público deveria antes perguntar se não pode compartilhar aquisição já contratada.

Além disso, a mudança de procedimento também pode racionalizar recursos materiais e, claro, econômicos. Exemplo: a digitalização dos processos reduz o consumo de papel e impressão. De modo que o Plano de Contratações Anuais também deverá ser modificado, a ser adaptado para com estas mudanças. No caso, o fornecimento do material de expediente deverá diminuir, e, por consequência, aumentarão as aquisições ligadas à tecnologia de informação.

Para facilitar o trabalho, vamos fazer uma lista de diretrizes para auxiliar na estruturação das compras sustentáveis, o que pode ser customizado por cada órgão:

Durabilidade do produto	Tempo médio de troca
Matéria-prima reciclada	Sim ou não
Consumo de energia	Por quilowatts (kW)
Consumo de água	Por metro cúbico (m ³)
Geração de resíduos	Por quilograma (Kg) ou custo de descarte em reais (R\$)
Recursos humanos para operar	Número de pessoas
Presença de materiais tóxicos ou perigosos	Medida customizada por cada tipo de material (ex. grama, mililitro etc.)
Reutilização ou reciclagem do bem	Sim ou não, e em que medida

Eventual laudo técnico que faça as ponderações e chegue a um resultado, cotejando, claro, cada um dos itens, pode se basear em laudos pré-existentes de organismos certificadores e idôneos, pelas informações nas embalagens, pelos dados colhidos dos manuais de instrução, pelas informações fornecidas pelos fabricantes, ou outro meio adequado.

Claro que existem alguns itens que não são passíveis de relativização, como os documentos de idoneidade de produtos alimentícios fornecidos pelas vigilâncias sanitárias; para determinados produtos químicos, o rótulo deve indicar que foi testado e aprovado pela ANVISA – Agência Nacional de Vigilância Sanitária; no caso da madeira, deve ser exigido o certificado de procedência (DOF, emitido pelo IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis); licenças ambientais fornecidas pelos organismos competentes, quando for o caso, não podem ser dispensadas.

Art. 12. No processo licitatório, observar-se-á o seguinte:

I – os documentos serão produzidos por escrito, com data e local de sua realização e assinatura dos responsáveis;

II – os valores, os preços e os custos utilizados terão como expressão monetária a moeda corrente nacional, ressalvado o disposto no art. 51 desta Lei;