

Controle externo e contratações sustentáveis: desafios de efetividade na aplicação da lei nº 14.133/2021¹

EXTERNAL OVERSIGHT AND SUSTAINABLE PUBLIC PROCUREMENT: CHALLENGES TO EFFECTIVENESS IN THE APPLICATION OF LAW No.14.133/2021

Juliana da Costa Nascimento

Auditora de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Pará (TCE-PA). Graduada em Direito pela Universidade Federal do Pará (UFPA). Pós-Graduada em Direito e Processo Previdenciário pela Gran Universidade. Pós-Graduada em Direito Administrativo pela Gran Universidade. Mestranda em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito e Desenvolvimento na Amazônia – PPGDDA.CV Lattes: <https://lattes.cnpq.br/2896649267788615>. Email: juliana150costa@gmail.com.

RESUMO

O presente artigo analisa as contratações públicas sustentáveis como instrumento de concretização do desenvolvimento nacional sustentável, à luz da Lei nº 14.133/2021 e do papel do controle externo. Parte-se da compreensão de que a sustentabilidade se insere no contexto da crise ambiental e da necessidade de reorientação dos padrões de produção e consumo, a partir da Agenda 2030. Nesse contexto, sustenta-se que a atuação dos Tribunais de Contas pode contribuir de forma significativa para a efetividade da aplicação da referida lei em sua dimensão sustentável, em consonância com os compromissos ambientais assumidos pelo Brasil. O problema de pesquisa do presente estudo é: em que medida os Tribunais de Contas têm contribuído para a efetividade das contratações sustentáveis na Administração Pública? O objeto, portanto, consiste em examinar a contribuição do controle externo para a efetividade das contratações sustentáveis na Administração Pública, à luz da Lei nº 14.133/2021. Metodologicamente, adotou-se o método dedutivo, com abordagem qualitativa, a partir de análise normativa, documental e jurisprudencial, com destaque para decisões do Tribunal de Contas da União, bem como de evidências oriundas de auditorias e iniciativas institucionais das Cortes de Contas. Como contribuição, propõe-se uma matriz de indicadores de auditoria estruturada em dimensões analíticas, com vistas a operacionalizar

¹ Artigo recebido em 05/04/2026, aceito para publicação em 07/06/2026.

a avaliação da sustentabilidade nas contratações públicas e fortalecer a atuação do controle externo. Conclui-se que a consolidação das contratações públicas sustentáveis depende não apenas do avanço normativo, mas da capacidade institucional de implementação, monitoramento e indução de boas práticas pelo controle externo.

Palavras-chave: Contratações públicas sustentáveis; Controle externo; Lei nº 14.133/2021.

ABSTRACT

This article analyzes sustainable public procurement as a tool for achieving sustainable national development, in light of Law No. 14,133/2021 and the role of external oversight. It is based on the understanding that sustainability is situated within the context of the environmental crisis and the need to reorient production and consumption patterns, in accordance with the 2030 Agenda. In this context, it is argued that the role of the Courts of Auditors can contribute significantly to the effective implementation of the aforementioned law in its sustainable dimension, in line with the environmental commitments undertaken by Brazil. The research problem of this study is: to what extent have the Courts of Auditors contributed to the effectiveness of sustainable procurement in the Public Administration? The objective, therefore, is to examine the contribution of external control to the effectiveness of sustainable procurement in the Public Administration, in light of Law No. 14,133/2021. Methodologically, the deductive method was adopted, with a qualitative approach, based on normative, documentary, and jurisprudential analysis, with an emphasis on decisions by the Federal Court of Accounts, as well as evidence from audits and institutional initiatives of the Courts of Accounts. As a contribution, this study proposes a matrix of audit indicators structured around analytical dimensions, with the aim of operationalizing the assessment of sustainability in public procurement and strengthening the role of external control. It is concluded that the consolidation of sustainable public procurement depends not only on regulatory progress but also on the institutional capacity for implementation, monitoring, and the promotion of best practices through external control.

Keywords: Sustainable public procurement; External oversight; Law No. 14.133/2021.

1 INTRODUÇÃO

A compreensão contemporânea das contratações públicas sustentáveis demanda, inicialmente, a delimitação do conceito de meio ambiente, entendido, nos termos do art. 3º da Lei nº 6.938/1981, como “o conjunto de bens, influências e interações de ordem física, química e biológica que permitem, abrigam e regem a vida em todas as suas formas”.

Sob essa perspectiva, o meio ambiente abrange não apenas os elementos naturais, como rios, mares e florestas, mas também os espaços socialmente construídos, resultantes da intervenção humana, como cidades e áreas agrícolas, evidenciando a indissociabilidade entre natureza e sociedade na conformação das dinâmicas ambientais.

No entanto, o modelo de desenvolvimento adotado nas últimas décadas, fortemente baseado na lógica da produção em massa e do consumo exacerbado, contribuiu para a intensificação de impactos ambientais em escala global. Desse modo, a chamada “era do

descartável”, conforme apontam Cortez e Ortigoza (2007), reflete um padrão de consumo orientado não pela necessidade, mas pela absorção da produção, frequentemente a custo da degradação ambiental.

Nesse cenário, observa-se a consolidação de um modelo civilizatório marcado pela exploração intensiva dos recursos naturais, o que, segundo Harari (2020), tem conduzido a profundas transformações ambientais, com efeitos como mudanças climáticas, perda da biodiversidade, crises sanitárias e escassez de recursos essenciais.

Sob essa perspectiva, destaca-se que a preocupação com esses impactos não é recente, haja vista que, em 1962, a bióloga Rachel Carson alertava, em sua obra *Primavera Silenciosa*, para os riscos decorrentes do uso indiscriminado de agrotóxicos e seus efeitos sobre os ecossistemas.

A partir dessas advertências iniciais, a agenda ambiental passou a se consolidar no plano internacional, culminando na elaboração de documentos e compromissos globais, como a Carta da Terra (2000) e, posteriormente, os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), que estabeleceram metas voltadas à redução da pobreza e à promoção da sustentabilidade.

Esse processo evolutivo culminou na Agenda 2030 e na formulação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), os quais foram adotados em 2015 por 193 países-membros das Nações Unidas, os quais estabelecem 17 objetivos e 169 metas voltados à promoção de um modelo de desenvolvimento sustentável em suas dimensões econômica, social e ambiental.

Dentre esses objetivos, evidencia-se o ODS 12, o qual trata especificamente da promoção de padrões sustentáveis de produção e consumo, estabelecendo diretrizes voltadas às contratações públicas sustentáveis, o que está alinhado diretamente com os propósitos da presente pesquisa.

Nesse íterim, a incorporação da sustentabilidade nas contratações públicas representa uma das mais relevantes transformações do Direito Administrativo contemporâneo, ao deslocar o foco das licitações da mera obtenção da proposta mais vantajosa sob o prisma econômico para uma lógica orientada à promoção do desenvolvimento sustentável.

No âmbito da legislação nacional, a evolução normativa se perfaz com a promulgação da Lei nº 14.133/2021, que consolida o desenvolvimento nacional sustentável como princípio estruturante das contratações públicas, ampliando o conceito de vantajosidade para além do critério econômico imediato.

Todavia, a efetividade dessas contratações não se esgota na previsão normativa, dependendo da capacidade institucional de implementação, monitoramento e avaliação dos resultados.

Nesse cenário, o controle externo, exercido pelo Poder Legislativo, com o auxílio dos Tribunais de Contas, nos termos do art. 71 da Constituição Federal, assume papel relevante, não apenas na fiscalização da legalidade, mas também na indução de boas práticas e na avaliação da efetividade das políticas públicas.

Perante esse contexto, o problema de pesquisa que orienta o presente estudo é o seguinte: em que medida os Tribunais de Contas têm contribuído para a efetividade das contratações públicas sustentáveis na Administração Pública? O objetivo central, portanto, consiste em examinar a contribuição do controle externo para a efetividade das contra-

tações sustentáveis, à luz da Lei nº 14.133/2021.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

De início, faz-se relevante ressaltar que, sob o ponto de vista conceitual, a sustentabilidade, cuja origem advém do vocábulo latim *sustentare*, pode ser compreendida tanto em sentido passivo, como manutenção e conservação, quanto em sentido ativo, relacionado à ação de proteger e preservar.

Nessa linha, Leonardo Boff define a sustentabilidade nos seguintes termos:

Sustentabilidade é toda ação destinada a manter as condições energéticas, informacionais, físico-químicas que sustentam todos os seres, especialmente a Terra viva, a comunidade de vida e a vida humana, visando sua continuidade e ainda atender às necessidades da geração presente e das futuras, de tal forma que o capital natural seja mantido e enriquecido em sua capacidade de regeneração, reprodução e coevolução (Boff, 2017, p. 107).

Nota-se, a partir de tal definição, que o termo sustentabilidade vai além de aspectos abstratos, uma vez que está diretamente relacionado a conjunto de processos e ações destinados a manter a vitalidade e a integridade dos ecossistemas, assegurando as condições necessárias à reprodução e manutenção da vida.

Em consonância com essa dimensão conceitual, consolidou-se também a noção de desenvolvimento sustentável, cuja definição se tornou clássica na literatura, sendo compreendida como aquele que “atende às necessidades das gerações atuais sem comprometer a capacidade das gerações futuras de atenderem às suas necessidades e aspirações” (Boff, 2017, p. 34).

É relevante ressaltar que essa definição se coaduna expressamente com o caput do art. 225 da Carta Magna Brasileira, o qual dispõe que:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (Brasil, 1988).

Nesse contexto, no âmbito da atuação estatal, as contratações públicas sustentáveis emergem como instrumento estratégico de promoção do desenvolvimento sustentável, na medida em que incorporam critérios ambientais, sociais e econômicos nos processos de aquisição de bens, contratação de serviços e execução de obras.

De acordo com o Ministério do Meio Ambiente², tais contratações consistem em procedimentos administrativos formais que contribuem para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável, mediante a inserção de critérios socioambientais nas compras públicas (BRASIL, 2021).

De forma complementar, a Advocacia-Geral da União em seu Guia Nacional de Contratações Sustentáveis³ destaca que as contratações sustentáveis pressupõem a consideração de impactos socioambientais em todas as fases do processo licitatório, com o objetivo de reduzir impac-

2 BRASIL. Ministério do Meio Ambiente (MMA). **Licitação sustentável: eixos temáticos**. Brasília: MMA, [s.d.]. Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/informma/item/526-eixos-tem%C3%A1ticos-licita%C3%A7%C3%A3o-sustent%C3%A1vel.html>. Acesso em: 03 mar. 2026.

3 BRASIL. Advocacia-Geral da União. **Guia nacional de contratações sustentáveis**. 6. ed. Brasília, DF: AGU, set. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/guias/guia-de-contratacoes-sustentaveis-set-2023.pdf>. Acesso em: 04 mar. 2026.

tos negativos ao meio ambiente e promover a proteção de direitos fundamentais (Brasil, 2021).

A partir dessa conceituação, percebe-se que a sustentabilidade se estrutura em múltiplas dimensões, conforme sistematizado por Juarez Freitas (2012), que identifica cinco dimensões fundamentais: social, ética, ambiental, econômica e jurídico-política.

Na dimensão social, destaca-se a ampliação da equidade intra e intergeracional, bem como o desenvolvimento de condições que permitam o florescimento das potencialidades humanas, assegurando a dignidade e a sustentabilidade das sociedades ao longo do tempo (Freitas, 2012, p. 59-60).

Na dimensão ética, sobressai o imperativo de promoção do bem-estar duradouro e universal, não se limitando à ausência de dano, mas abrangendo a responsabilidade intergeracional e o uso racional dos recursos naturais (Freitas, 2012, p. 60-63).

No que se refere à dimensão ambiental, enfatiza-se que não há possibilidade de qualidade de vida e longevidade digna em um ambiente degradado, o que reforça a centralidade da preservação ambiental nas políticas públicas (Freitas, 2012, p. 65).

Já na dimensão econômica, a sustentabilidade exige a adequada consideração de custos e benefícios, diretos e indiretos, bem como a superação da lógica estritamente eficiente em favor de uma racionalidade orientada à equidade e à efetividade social. Nesse sentido, o Estado assume papel relevante na regulação do mercado e na indução de padrões de produção e consumo sustentáveis, inclusive por meio do seu poder de compra (Freitas, 2012, p. 67; Teixeira, 2013, p. 22).

Por fim, na dimensão jurídico-política, a sustentabilidade deixa de ser compreendida como princípio meramente programático e passa a assumir caráter normativo vinculante, impondo a convergência das ações estatais para um modelo de desenvolvimento sustentável, com efeitos concretos sobre a atuação administrativa (Freitas, 2012, p. 71).

Tais dimensões dialogam diretamente com os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030, anteriormente mencionados. Destaca-se que o ODS 12, o qual guarda estreita relação com o objeto da presente pesquisa, se insere no âmbito da dimensão ambiental:

Figura 1 – DIMENSÕES DAS ODS



Fonte: Tribunal Regional do Trabalho da 7ª Região⁴

⁴ TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 7ª REGIÃO. Agenda 2030 da ONU: você conhece os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável?. Disponível em: <https://www.trt7.jus.br/index.php/>

Nesse cenário, o controle externo, exercido pelos Tribunais de Contas, assume papel estratégico, não apenas na fiscalização da legalidade, mas na indução de boas práticas e na avaliação da efetividade da aplicação dos ditames da Lei nº 14.133/2021, especialmente no que tange à sua dimensão sustentável.

3 METODOLOGIA DA PESQUISA

A presente pesquisa adota o método dedutivo, que é caracterizado por partir de uma hipótese geral para uma hipótese particular. Gerhardt e Silveira (2009, p. 26) descrevem-no da seguinte forma: “parte-se de princípios reconhecidos como verdadeiros e indiscutíveis, possibilitando chegar a conclusões de maneira puramente formal, em virtude de sua lógica”.

Desse modo, o estudo parte de premissas teóricas gerais relacionadas à sustentabilidade, às contratações públicas sustentáveis e ao papel do controle externo, para a análise específica da efetividade da aplicação da Lei nº 14.133/2021 em sua dimensão sustentável.

Quanto à natureza, trata-se de uma pesquisa qualitativa, de natureza descritivo-analítica, orientada à compreensão de fenômenos institucionais complexos, especialmente aqueles relacionados à incorporação de critérios de sustentabilidade nas contratações públicas.

A escolha pela abordagem qualitativa justifica-se pela necessidade de examinar dimensões normativas, organizacionais e decisórias que não se prestam à mensuração quantitativa direta, mas exigem interpretação contextualizada e análise de conteúdo.

No que se refere aos procedimentos técnicos, a pesquisa fundamenta-se em três eixos metodológicos complementares: (i) análise normativa, (ii) análise documental e (iii) análise jurisprudencial.

A análise normativa compreendeu o exame sistemático da legislação aplicável, com ênfase na Lei nº 14.133/2021, bem como na evolução normativa precedente, com a Lei nº 8.666/1993, buscando identificar a densidade jurídica conferida ao princípio do desenvolvimento nacional sustentável.

A análise documental envolveu a investigação de documentos institucionais, manuais técnicos, guias oficiais e relatórios produzidos por órgãos públicos, tais como o Ministério do Meio Ambiente, a Advocacia-Geral da União e Tribunais de Contas, com o objetivo de mapear práticas, diretrizes operacionais e instrumentos de implementação das contratações sustentáveis.

A análise jurisprudencial, por sua vez, concentrou-se na seleção de decisões paradigmáticas dos Tribunais de Contas, a partir de critérios de relevância temática e aderência ao objeto da pesquisa, especialmente aquelas que tratam da avaliação de práticas de sustentabilidade e da governança das contratações públicas.

As decisões analisadas foram examinadas por meio de técnica de análise de conteúdo, com a identificação de categorias analíticas relacionadas à incorporação de critérios socioambientais, à existência de mecanismos de monitoramento e à capacidade institucional de implementação.

noticias/todas-as-noticias/4484-agenda-2030-da-onu-voce-conhece-os-17-objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel. Acesso em: 03 abr. 2026.

Ademais, a pesquisa incorporou evidências oriundas de auditorias operacionais, programas institucionais e iniciativas de capacitação promovidas no âmbito dos Tribunais de Contas, as quais foram analisadas como manifestações concretas da atuação do controle externo.

Tais evidências foram sistematizadas com base em categorias previamente definidas, adotando-se, para fins de levantamento, o critério de busca na plataforma Google “Atuação Processual dos Tribunais de Contas nas Contratações Sustentáveis”, o que possibilitou a identificação de padrões, lacunas e tendências institucionais.

A partir desse conjunto analítico, procedeu-se à construção de uma matriz de indicadores de auditoria, estruturada em dimensões analíticas: planejamento, execução, resultados e governança, desenvolvida como um instrumento metodológico de avaliação da sustentabilidade nas contratações públicas.

A elaboração da matriz seguiu abordagem indutivo-complementar, derivada da sistematização dos achados empíricos e da convergência entre referenciais normativos e boas práticas institucionais, com a finalidade de conferir-lhe caráter aplicado e potencial replicabilidade em diferentes contextos administrativos.

No tocante ao levantamento de informações e coleta de dados, destaca-se que estes foram subsidiados, também, por formação complementar obtida por meio da realização dos cursos “Contratações públicas sustentáveis: da abordagem sistêmica à aplicação prática” e “Compras sustentáveis e a nova lei de licitações” na Escola Virtual Gov.

Tais cursos forneceram subsídios técnicos e práticos relevantes, contribuindo para a compreensão dos instrumentos operacionais, dos desafios de implementação e das boas práticas relacionadas às contratações sustentáveis no contexto da Administração Pública.

No plano teórico, o estudo se ancora em um referencial interdisciplinar que articula contribuições do direito administrativo e da sustentabilidade, com destaque para a abordagem multidimensional proposta por Juarez Freitas e para a concepção de sustentabilidade desenvolvida por Leonardo Boff.

Outrossim, faz-se relevante pontuar que na construção da pesquisa houve a utilização de ferramenta de inteligência artificial, especificamente o modelo Chat GPT, como instrumento auxiliar de revisão linguística. A referida ferramenta foi empregada a partir do seguinte comando: “Você é professor de Língua Portuguesa, verifique a gramática, coesão e coerência desse texto e evidencie pontos de melhora nesses aspectos”.

Nesse contexto, destaca-se que o uso se restringiu à análise formal do texto, sem interferência na construção argumentativa ou no conteúdo substancial da pesquisa⁵.

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Em primeira análise, evidencia-se que a Lei nº 8.666/1993 já contemplava, de forma incipiente, elementos associados à sustentabilidade, especialmente a partir das alterações promovidas pela Lei nº 12.349/2010, que incluiu o desenvolvimento nacional sustentável como finalidade das licitações, tais diretrizes permaneciam periféricas e desprovidas

⁵ **Nota de responsabilidade:** A autora declara que é integralmente responsável pelas informações, análises e conclusões apresentadas neste trabalho, inclusive aquelas que contaram com o apoio de ferramentas de inteligência artificial, as quais foram utilizadas exclusivamente como instrumento auxiliar de redação, revisão e organização textual.

de densidade operacional, não se traduzindo, portanto, em mecanismos efetivos de implementação, conforme o art. 3º daquela lei:

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos (Brasil, 1993).

Não obstante, o avanço no plano normativo materializou-se com a promulgação da Lei nº 14.133/2021, a qual elevou o desenvolvimento nacional sustentável à condição de princípio estruturante das contratações públicas, conforme dispõe o art. 5º, bem como o consagrou como um dos objetivos do processo licitatório, nos termos do art. 11, inciso IV, ao estabelecer o incentivo à inovação e ao desenvolvimento nacional sustentável.

Além disso, essa nova Lei de Licitações incorpora, de forma expressa, critérios de sustentabilidade ambiental também na fase de execução contratual, segundo o caput do seu art. 144:

Art. 144. Na contratação de obras, fornecimentos e serviços, inclusive de engenharia, poderá ser estabelecida remuneração variável vinculada ao desempenho do contratado, com base em metas, padrões de qualidade, critérios de sustentabilidade ambiental e prazos de entrega definidos no edital de licitação e no contrato (Brasil, 2021).

Tal previsão representa importante inovação, pois a sustentabilidade deixa de ser um elemento meramente declaratório e passa a influenciar concretamente a dinâmica contratual, contribuindo para a indução de práticas mais responsáveis no âmbito das contratações públicas. Essa reconfiguração normativa dialoga diretamente com a concepção de sustentabilidade como princípio jurídico vinculante, conforme delineado por Freitas (2012), especialmente em sua dimensão jurídico-política, na medida em que impõe à Administração Pública o dever de incorporar tais critérios de forma transversal e sistemática.

Não obstante esse avanço normativo, a operacionalização de medidas sustentáveis ainda enfrenta entraves estruturais, dentre os quais se destacam a ausência de planejamento integrado, a insuficiência de capacitação técnica dos agentes públicos e a baixa institucionalização de práticas de monitoramento e avaliação.

A análise jurisprudencial corrobora esse diagnóstico, visto que o Acórdão nº 1.056/2017-Plenário, do Tribunal de Contas da União, ao examinar práticas de sustentabilidade na Administração Pública, evidenciou fragilidades institucionais relacionadas à ausência de integração da sustentabilidade ao planejamento estratégico, à inexistência de indicadores de desempenho e à incipiência de estruturas organizacionais voltadas à temática.

No que se refere às contratações públicas sustentáveis, cumpre considerar tanto aquelas realizadas no âmbito dos próprios Tribunais de Contas quanto aquelas promovidas pelos órgãos e entidades a eles jurisdicionados, que constituem objeto de sua atividade fiscalizatória.

No plano interno, alguns Tribunais de Contas têm adotado critérios socioambientais em suas próprias contratações, com a finalidade de instituir boas práticas institucionais

e fortalecer a governança pública, a exemplo da iniciativa “TCE Sustentável”, implementada no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Pará⁶ e do Tribunal de Contas do Estado de Goiás⁷.

Essas iniciativas estruturam-se como políticas institucionais de sustentabilidade, voltadas à incorporação sistemática de critérios ambientais nas atividades administrativas e finalísticas dessas Cortes, operando por meio da implementação de Planos de Logística Sustentável (PLS), com a definição de metas institucionais relacionadas à redução de consumo de recursos, como água, energia e papel e da promoção de ações de capacitação e conscientização dos servidores.

Nesse contexto, destacam-se outras iniciativas, como o programa “Selo TCE Ceará Sustentável”, do Tribunal de Contas do Estado do Ceará⁸, o qual se estrutura como um mecanismo de incentivo baseado em reconhecimento institucional, em que as unidades administrativas e órgãos jurisdicionados são avaliados a partir de indicadores previamente definidos, relacionados à adoção de práticas sustentáveis. As instituições que se destacam ganham o chamado “Selo Sustentável”, o que evidencia uma função indutora do controle externo.

Não obstante os avanços identificados, a análise da contribuição do controle externo para a efetividade das contratações sustentáveis na Administração Pública, à luz da Lei nº 14.133/2021, ainda se revela incipiente e em processo de consolidação.

Tal constatação decorre, em grande medida, do fato de que as práticas de fiscalização voltadas especificamente à sustentabilidade nas contratações públicas ainda estão em fase de estruturação e amadurecimento institucional. Nesse sentido, a Associação dos membros dos Tribunais de Contas (Atricon)⁹ evidencia esse cenário de transição:

(7 a serem concluídas em 2025) Fiscalizações no Estado e nos municípios para avaliar a efetividade da implementação de critérios de sustentabilidade ambiental, social e econômica nas contratações públicas, com fundamento na Lei n. 14.133/2021, por meio da análise de editais, contratos, estudos técnicos e práticas administrativas adotadas pelos jurisdicionados, com o objetivo de verificar a aderência das contratações aos princípios da sustentabilidade, da inclusão social, da mitigação de impactos ambientais e da promoção da inovação.

Principais Resultados

Ainda em fase de execução, as fiscalizações pretendem identificar falhas na inclusão de cláusulas sustentáveis nos documentos de planejamento e nos contratos administrativos, bem como a ausência de critérios relacionados à análise do ciclo de vida e à mitigação de impactos ambientais em diversos processos licitatórios. Visa também verificar eventuais fragilidades na priorização de micro e pequenas empresas e de grupos socialmente vulneráveis. Por outro lado, tem como objetivo identificar

6 BRASIL. Tribunal de Contas do Estado do Pará. **TCE Sustentável**. Belém: TCE-PA, [s.d.]. Disponível em: <https://www.tcepa.tc.br/tcesustentavel/>. Acesso em: 02 mar. 2026.

7 BRASIL. Tribunal de Contas do Estado de Goiás. **TCE Sustentável**. Goiânia: TCE-GO, [s.d.]. Disponível em: <https://portal.tce.go.gov.br/tce-sustentavel>. Acesso em: 03 mar. 2026.

8 BRASIL. Tribunal de Contas do Estado do Ceará. **Selo TCE Ceará Sustentável**. Fortaleza: TCE-CE, [s.d.]. Disponível em: <https://www.tce.ce.gov.br/institucional/sustentabilidade/selo-tce-ceara-sustentavel>. Acesso em: 12 mar. 2026.

9 ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL (ATRICON). **Auditoria de contratações sustentáveis**. Disponível em: <https://ods.atricon.org.br/auditoria-de-contratacoes-sustentaveis/>. Acesso em: 04 abr. 2026.

oportunidades relevantes para a incorporação das diretrizes da Agenda 2030, com vistas ao fortalecimento da governança sustentável nas aquisições públicas (ATRICON, 2026).

Nota-se que essas fiscalizações utilizam metodologias estruturadas, baseadas na análise documental, na verificação de cláusulas contratuais e na avaliação de critérios socioambientais, evidenciando a evolução do controle externo para um modelo orientado à avaliação de resultados.

Não obstante, os achados dessas fiscalizações revelam desafios persistentes, pois, a título exemplificativo, no Acórdão nº00720/2025-3 - Plenário TCE/ES, que se refere a uma Auditoria Operacional que avaliou a governança das contratações públicas no Governo do Estado do Espírito Santo, realizada pelo Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo¹⁰, são evidenciadas fragilidades relevantes relacionadas à capacitação dos agentes públicos, ao planejamento das contratações e à gestão de riscos, elementos essenciais para a adequada implementação da Lei nº 14.133/2021. Diante disso, a nobre Corte de Contas emitiu recomendações com vistas à mitigar tais fragilidades.

De modo convergente, o Tribunal de Contas do Estado do Amapá¹¹ tem desenvolvido auditorias voltadas à avaliação da sustentabilidade das aquisições públicas:

Auditoria operacional realizada pelo Tribunal de Contas do Amapá, na Central de Licitações e Contratos do Governo do Estado, vem mapeando deficiências e apontando alternativas de melhorias relacionadas à racionalização de gastos e redução de custos (TCE/AP, 2021).

Tal cenário reforça a tendência de ampliação do escopo do controle externo para abarcar dimensões relacionadas ao desenvolvimento sustentável.

Ademais, cumpre destacar o papel da capacitação institucional como elemento estruturante para a consolidação dessas práticas, por isso são importante iniciativas como a do Tribunal de Contas do Estado do Pará¹² que promoveu um curso aos seus servidores voltados às licitações sustentáveis:

Servidores de diversas áreas do Tribunal de Contas do Estado do Pará (TCE-PA) participam, desde a última terça-feira (13), do curso on-line Licitações Sustentáveis e Plano de Logística Sustentável – Implantação das Resoluções CNJ nº 400/2021 e nº 347/2020 e outras correlatas, promovido pela Escola de Contas Alberto Veloso (Ecav). A capacitação tem como objetivo preparar gestores e lideranças para a aplicação dos fundamentos e das práticas de sustentabilidade nas licitações públicas e na implementação do Plano de Logística Sustentável (PLS), em conformidade com as Resoluções do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) nº 400/2021 e nº 347/2020. A iniciativa busca fortalecer a integração entre planejamento estratégico, governança e responsabilidade socioambiental no

10 TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. **Auditoria do TCE-ES revela fragilidades na capacitação, planejamento e gestão de riscos em contratações estaduais.** Disponível em: <https://www.tcees.tc.br/noticias-sessao/auditoria-do-tce-es-revela-fragilidades-na-capacitacao-planejamento-e-gestao-de-riscos-em-contratacoes-estaduais/>. Acesso em: 04 abr. 2026.

11 TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAPÁ. **Auditoria avalia a sustentabilidade das aquisições públicas.** Disponível em: <https://www.tce.ap.gov.br/noticias/auditoria-avalia-sustentabilidade-das-aquisicoes-publicas>. Acesso em: 04 abr. 2026.

12 TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARÁ. **Curso capacita servidores do TCE-PA em licitações sustentáveis.** Disponível em: <https://www.tcepa.tc.br/comunicacao/noticias/9580-curso-capacita-servidores-do-tce-pa-em-licitacoes-sustentaveis>. Acesso em: 04 abr. 2026.

âmbito da administração pública (TCE/PA, 2026).

Sob essa perspectiva, ressalta-se que a convergência dessas iniciativas, auditorias especializadas, programas institucionais e ações de capacitação, revela um processo de reconfiguração do controle externo brasileiro, que passa a incorporar dimensões avaliativas, pedagógicas e indutoras em sua atuação.

Todavia, os achados demonstram que essa transição ainda se encontra em estágio de consolidação, marcada por lacunas relacionadas à ausência de padronização de procedimentos, à insuficiência de indicadores de desempenho e à fragilidade dos mecanismos de monitoramento.

Dessa forma, sustenta-se, como tese central, que a efetividade das contratações públicas sustentáveis não depende exclusivamente da evolução normativa, já significativamente consolidada com a Lei nº 14.133/2021, mas, sobretudo, da capacidade institucional de internalização da sustentabilidade como vetor estruturante da atuação administrativa e da atuação indutora do controle externo na construção de mecanismos de governança, monitoramento e avaliação orientados a resultados.

Nesse cenário, evidencia-se a necessidade de desenvolvimento de instrumentos analíticos capazes de operacionalizar a avaliação da sustentabilidade nas contratações públicas, o que será objeto do tópico seguinte, no qual se propõe a construção de indicadores de auditoria voltados à aferição da efetividade dessas contratações no âmbito do controle externo.

5 PROPOSTA DE INDICADORES DE AUDITORIA PARA CONTRATAÇÕES SUSTENTÁVEIS.

A partir das fragilidades identificadas, revela-se necessário o desenvolvimento de instrumentos metodológicos capazes de operacionalizar a avaliação da efetividade das contratações públicas sustentáveis no âmbito do controle externo.

Nesse contexto, propõe-se a construção de um conjunto estruturado de indicadores de auditoria, orientado à aferição da incorporação da sustentabilidade nas contratações públicas, com base nas diretrizes da Lei nº 14.133/2021, nos referenciais da Agenda 2030 e nas boas práticas identificadas no âmbito dos Tribunais de Contas.

A proposta, portanto, fundamenta-se na premissa de que a avaliação da sustentabilidade nas contratações públicas não pode se restringir à verificação formal da presença de critérios socioambientais nos instrumentos convocatórios, devendo abranger todo o ciclo da contratação, isto é, planejamento, seleção do fornecedor, execução contratual e avaliação de resultados.

Para tanto, os indicadores foram estruturados em quatro dimensões analíticas: planejamento, execução, resultados e governança, as quais refletem as etapas fundamentais do processo de contratação pública e permitem uma análise integrada da efetividade das práticas sustentáveis, conforme o Quadro 1.

Essa proposta de matriz de indicadores pode ser adequada à realidade de cada jurisdicionado das Cortes de Contas e ser utilizada como um instrumento metodológico, cujo objetivo é operacionalizar a avaliação da sustentabilidade nas contratações públicas, mitigando as limitações inerentes a modelos de controle centrados exclusivamente na verificação da conformidade formal.

QUADRO 1: MATRIZ DE AUDITORIA PARA AVALIAÇÃO DAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS.

Dimensão	Critério de Auditoria	Indicador	Evidência Esperada	Possível Achado
Planejamento	Integração da sustentabilidade ao planejamento institucional	Existência de Plano de Logística Sustentável (PLS)	PLS formalizado e atualizado	Ausência de planejamento sustentável
	Incorporação de critérios socioambientais	Presença de critérios sustentáveis no ETP e TR	Estudos técnicos e termos de referência	Sustentabilidade não considerada na fase inicial
	Avaliação do ciclo de vida	Análise de custo do ciclo de vida do objeto	Planilhas e justificativas técnicas	Decisão baseada apenas no menor preço
	Alinhamento estratégico	Integração com planejamento institucional	Plano estratégico com metas sustentáveis	Sustentabilidade dissociada da gestão
Execução	Inserção de critérios sustentáveis nas licitações	Percentual de licitações com critérios socioambientais	Editais e documentos licitatórios	Baixa aplicação da Lei nº 14.133/2021
	Sustentabilidade na execução contratual	Cláusulas contratuais socioambientais	Contratos administrativos	Ausência de exigências sustentáveis
	Desempenho contratual	Uso de remuneração variável (art. 144 da Lei nº 14.133/2021)	Contratos com metas e indicadores	Não vinculação a resultados
	Fiscalização contratual	Verificação do cumprimento dos critérios	Relatórios de fiscalização	Falha no acompanhamento
Resultados	Eficiência ambiental	Redução de consumo de recursos	Relatórios de consumo (água, energia)	Ausência de mensuração de impacto
	Impacto socioambiental	Inclusão de critérios sociais	Contratos com exigências sociais	Baixo impacto social

	Inovação	Adoção de soluções sustentáveis inovadoras	Projetos e relatórios técnicos	Ausência de inovação
	Alinhamento com ODS	Conexão com metas da Agenda 2030	Relatórios institucionais	Desalinhamento com ODS
Governança	Estrutura institucional	Existência de unidade de sustentabilidade	Organograma institucional	Falta de institucionalização
	Capacitação	Treinamento de servidores	Certificados e registros	Baixa qualificação técnica
	Monitoramento	Sistema de acompanhamento de indicadores	Painéis e relatórios	Ausência de controle contínuo
	Transparência	Divulgação de resultados	Relatórios públicos	Baixa transparência

Fonte: Elaborado pela autora.

Ademais, a utilização desses indicadores favorece a padronização das auditorias, o fortalecimento da atuação indutora do controle externo e a produção de diagnósticos comparáveis entre diferentes órgãos e entes federativos, contribuindo para o aprimoramento da governança pública.

Nesse sentido, a matriz apresentada pode vir a auxiliar a transição do modelo de controle tradicional, centrado na legalidade estrita, para um modelo orientado à geração de valor público, em consonância com as diretrizes da Lei nº 14.133/2021 e da Agenda 2030, especialmente no que se refere ao Objetivo de Desenvolvimento Sustentável nº 12.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Perante o exposto, a análise desenvolvida evidenciou que o ordenamento jurídico brasileiro avançou significativamente ao conferir densidade normativa ao princípio do desenvolvimento nacional sustentável, especialmente com a promulgação da Lei nº 14.133/2021, que superou o caráter periférico anteriormente atribuído à sustentabilidade no âmbito da Lei nº 8.666/1993.

Não obstante, restou demonstrado que tal avanço normativo, embora necessário, não se revela suficiente para assegurar, por si só, a efetividade das contratações públicas sustentáveis. Nesse sentido, os resultados indicam que a implementação de práticas sustentáveis na Administração Pública ainda enfrenta entraves estruturais relevantes, sobretudo no que se refere à insuficiência de planejamento integrado, à limitada capacitação técnica dos agentes públicos e à fragilidade dos mecanismos institucionais de monitoramento e avaliação.

No que tange à atuação dos Tribunais de Contas, verificou-se uma progressiva reconfiguração do controle externo, que passa a incorporar dimensões avaliativas, pedagógicas e indutoras, ampliando seu escopo para além da fiscalização da legalidade formal.

Contudo, constatou-se que essa atuação ainda se encontra em estágio de consolidação, carecendo de instrumentos metodológicos capazes de mensurar, de forma sistemática, os resultados e impactos das contratações públicas sustentáveis.

Diante desse cenário, sustenta-se, como tese central, que a efetividade das contratações públicas sustentáveis depende menos da existência de previsões normativas e mais da capacidade institucional de internalização da sustentabilidade como vetor estruturante da atuação administrativa, bem como da atuação qualificada do controle externo na indução de práticas, na construção de parâmetros de avaliação e no fortalecimento da governança pública.

Como principal contribuição do estudo, propôs-se a construção de uma matriz de indicadores de auditoria, estruturada em dimensões analíticas, com vistas a operacionalizar a avaliação da sustentabilidade nas contratações públicas.

Tal proposta buscou oferecer um instrumento capaz de orientar a atuação dos Tribunais de Contas em uma perspectiva voltada à efetividade da aplicação da lei nº 14.133/2021 em sua dimensão sustentável, em consonância com os compromissos ambientais assumidos pelo Brasil.

Como limitação da pesquisa, destaca-se a ausência de aplicação empírica da matriz proposta em casos concretos, o que impede a verificação prática de sua efetividade e adaptabilidade em diferentes contextos institucionais.

Dessa forma, recomenda-se que estudos futuros avancem na aplicação empírica dos indicadores propostos, bem como na análise comparativa entre diferentes entes federativos, com o intuito de aperfeiçoar os instrumentos de controle e consolidar parâmetros mais robustos de avaliação das contratações públicas sustentáveis.

Por fim, conclui-se que a consolidação de um modelo efetivo de contratações públicas sustentáveis no Brasil exige a articulação entre norma, gestão e controle, de modo que a sustentabilidade deixe de se apresentar como um comando abstrato e passe a se traduzir em resultados concretos, mensuráveis e socialmente relevantes, reafirmando o papel do Estado como indutor de padrões sustentáveis de desenvolvimento.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL (ATRICON). **Auditoria de contratações sustentáveis**. Disponível em: <https://ods.atricon.org.br/auditoria-de-contratacoes-sustentaveis>. Acesso em: 04 abr. 2026.

BRASIL. **Advocacia-Geral da União. Guia Nacional de Contratações Sustentáveis**. 8. ed. Brasília, DF: AGU, 2025.

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

BRASIL. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente**. Brasília, DF: Presidência da República, 1981.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 1993.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF: Presidência da República, 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas do Estado do Pará. **TCE Sustentável**. Belém: TCE-PA, [s.d.]. Disponível em: <https://www.tcepa.tc.br/tcesustentavel/>. Acesso em: 02 mar. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas do Estado de Goiás. **TCE Sustentável**. Goiânia: TCE-GO, [s.d.]. Disponível em: <https://portal.tce.go.gov.br/tce-sustentavel>. Acesso em: 03 mar. 2026.

BOFF, Leonardo. **Sustentabilidade: o que é, o que não é**. Petrópolis: Vozes, 2017.

CARSON, Rachel. **Primavera silenciosa**. São Paulo: Melhoramentos, 1964.

CORTEZ, Ana T. C.; ORTIGOZA, Silvia A. G. **Consumo sustentável: conflitos entre necessidade e desperdício**. São Paulo: UNESP, 2007.

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo (org.). **Métodos de pesquisa**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009. 120 p. (Série Educação a Distância). ISBN 978-85-386-0071-8.

HARARI, Yuval Noah. **21 lições para o século 21**. São Paulo: Companhia das Letras, 2020.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão nº 1.056/2017 – Plenário**. Relator: Ministro André de Carvalho. Brasília, DF: TCU, 2017.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Compras públicas sustentáveis: o que são compras públicas sustentáveis**. Brasília: TCU, [s.d.]. Disponível em: <https://sites.tcu.gov.br/compras-publicas-sustentaveis/o-que-sao-compras-publicas-sustentaveis.html>. Acesso em: 03 mar. 2026.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAPÁ. **Auditoria avalia a sustentabilidade das aquisições públicas**. Disponível em: <https://www.tce.ap.gov.br/noticias/auditoria-avalia-sustentabilidade-das-aquisicoes-publicas>. Acesso em: 04 abr. 2026.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. **Auditoria do TCE-ES revela fragilidades na capacitação, planejamento e gestão de riscos em contratações estaduais**. Disponível em: <https://www.tcees.tc.br/noticias-sessao/auditoria-do-tce-es-revela-fragilidades-na-capacitacao-planejamento-e-gestao-de-riscos-em-contratacoes-estaduais/>. Acesso em: 04 abr. 2026.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARÁ. **Curso capacita servidores do TCE-PA em licitações sustentáveis**. Disponível em: <https://www.tcepa.tc.br/comunicacao/noticias/9580-curso-capacita-servidores-do-tce-pa-em-licitacoes->