

Lei nº 14.133/2021, projetos urbanos e riscos socioambientais

Debora Sotto

Professora assistente doutora na Faculdade de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie e integrante do Observatório de Contratações Públicas (OCP-BRA). Pesquisadora colaboradora do IEA USP na área de mudanças climáticas e cidades. Procuradora do Município de São Paulo. Doutora em Direito Urbanístico pela PUC/SP, com pós-doutorados na Faculdade de Saúde Pública e no Instituto de Estudos Avançados da USP.

RESUMO

A Lei nº 14.133/2021 introduziu mudanças relevantes na disciplina das contratações públicas ao incorporar, de forma mais explícita, variáveis ambientais, urbanísticas e sociais ao regime jurídico das obras e dos serviços de engenharia. No contexto dos grandes projetos urbanos, essa inovação é particularmente significativa, pois o licenciamento urbanístico e ambiental, as desapropriações, os impactos ambientais e de vizinhança e as medidas de acessibilidade deixam de figurar como condicionantes externas e passam a integrar a lógica do planejamento, da distribuição de riscos e da execução contratual. Este *policy brief* examina os principais dispositivos legais aplicáveis ao gerenciamento de riscos socioambientais em contratos de obras e serviços de engenharia e sustenta que a nova disciplina fortalece a governança contratual ao exigir a antecipação dos riscos incidentes e a clareza na alocação de responsabilidades entre os contratantes.

1 CONTEXTO

Projetos de requalificação e renovação de territórios urbanos degradados ou subutilizados, urbanização de assentamentos precários, provisão habitacional, saneamento, mobilidade e logística são intervenções de elevada complexidade institucional e de alta densidade regulatória. Em regra, esses grandes projetos urbanos (Ultramar e Rezende, 2007) materializam-se por meio de concessões e parcerias público-privadas (PPPs). Articulam interesses públicos e privados, mobilizam múltiplos órgãos de controle, afetam diretamente comunidades e territórios (Steigleder, 2021) e dependem da coordenação entre variáveis técnicas, fundiárias, urbano-ambientais e financeiras

Nesse cenário, atrasos no licenciamento urbanístico e ambiental, impasses expropriatórios, disputas sobre condicionantes ambientais ou a insuficiência de estudos de im-

pacto ambiental e de vizinhança tendem a repercutir negativamente no cronograma de execução das obras, afetando a viabilidade econômica, a segurança jurídica e a legitimidade social das contratações públicas. A Lei nº 14.133/2021 busca enfrentar este quadro desafiador ao oferecer instrumentos normativos voltados à internalização dessas incertezas, por meio da adoção de medidas de planejamento e de estruturação das contratações públicas. Para fins deste estudo, agrupam-se estes instrumentos em três eixos normativos essenciais.

2 EIXOS NORMATIVOS

O primeiro eixo normativo relevante decorre do artigo 45 da nova Lei Geral de Licitações e Contratos, que impõe às licitações de obras e serviços de engenharia a observância de critérios socioambientais como medida de promoção do princípio do desenvolvimento nacional sustentável (Castro e Laismann, 2025). A disposição final ambientalmente adequada de resíduos, a implementação das medidas de mitigação e compensação definidas no licenciamento, a exigência de eficiência no uso de energia e de recursos naturais, a avaliação de impacto de vizinhança, a proteção do patrimônio histórico, cultural e arqueológico e a garantia de acessibilidade demonstram que a sustentabilidade é tratada pela Lei nº 14.133/2021 como um requisito operacional das contratações. As consequências institucionais desse desenho são de duas ordens: de um lado, eleva-se o padrão de diligência exigido da Administração na formulação do edital; de outro, amplia-se o dever de conformidade do contratado ao longo de toda a execução do objeto contratual.

O segundo eixo refere-se ao tratamento jurídico-contratual do licenciamento ambiental e das desapropriações. O art. 25, §5º permite que o edital atribua ao contratado a responsabilidade pela obtenção do licenciamento ambiental e pela execução da desapropriação previamente autorizada pelo poder público, ao passo que o §6º do mesmo dispositivo determina que seja dada prioridade de tramitação para processos de licenciamento vinculados a obras e serviços de engenharia licitados e contratados pela Administração Pública, neste ponto, em consonância com o disposto no artigo 2º, inciso XVIII do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) e nos artigos 10, 24, §1º e parágrafo único da nova Lei Geral do Licenciamento Ambiental (Lei nº 15.190/2025). Já o artigo 115, § 4º, determina que, quando o licenciamento ambiental for incumbência da Administração, a manifestação ou licença prévia, quando cabíveis, devem ser obtidas antes da publicação do edital. Em conjunto, esses dispositivos indicam que a viabilidade ambiental do empreendimento deve ser devidamente considerada na fase de planejamento da futura contratação, a fim de internalizar incertezas e distribuir adequadamente os riscos contratuais.

Nos regimes de contratação integrada e semi-integrada, o artigo 46, § 4º, exige que o edital e o contrato definam com precisão a responsabilidade por cada fase do processo expropriatório, a imputação das indenizações, a estimativa de custos, a distribuição objetiva de riscos e a titularidade do registro da imissão na posse e na propriedade. Trata-se de um mecanismo voltado à redução de ambiguidades decisórias e de controvérsias futuras, especialmente em empreendimentos em que a dinâmica fundiária condiciona o início, o ritmo e a conclusão da execução contratual.

O terceiro eixo normativo refere-se às consequências jurídicas decorrentes da materialização dos riscos socioambientais. O art. 137, incisos VI e VIII, da nova Lei Geral de Licitações e Contratos prevê a extinção contratual em hipóteses de atraso ou de impossibilidade de obtenção de licença ambiental, bem como de atraso ou de liberação das áre-

as sujeitas a desapropriação, desocupação ou servidão administrativa. Em paralelo, o art. 124, § 2º, assegura o reequilíbrio econômico-financeiro quando a demora em tais procedimentos decorrer de circunstâncias alheias ao contratado. Os §§ 2º e 3º do art. 137 complementam esse arranjo ao autorizar o contratado, diante da inércia administrativa, a optar pela extinção do contrato ou pela suspensão do cumprimento de suas obrigações, preservado o direito ao reequilíbrio. A lei, portanto, abandona uma lógica puramente reativa e passa a tratar a inviabilidade socioambiental das obras e dos serviços de engenharia como um evento disciplinado contratualmente.

Esse desenho se consolida na disciplina da matriz de riscos, definida pelo art. 6º, XXVII, como a cláusula contratual destinada a identificar eventos supervenientes, distribuir responsabilidades e caracterizar o equilíbrio econômico-financeiro inicial do ajuste. Nos termos do art. 22, § 3º, sua previsão é obrigatória em obras de grande vulto, com valor contratual superior a R\$ 261.968.421,04 (duzentos e sessenta e um milhões, novecentos e sessenta e oito mil, quatrocentos e vinte e um reais e quatro centavos) e nos regimes de contratação integrada e semi-integrada. O § 4º do mesmo artigo acrescenta que, nesses regimes, os riscos associados a fatos supervenientes decorrentes da solução de projeto básico escolhida pelo contratado serão imputados a ele. A matriz de riscos, nesse contexto, não opera apenas como cláusula de proteção do equilíbrio econômico-financeiro, mas também como dispositivo de governança capaz de ampliar a previsibilidade decisória e de prevenir litígios (Fortini e Alves, 2023, p. 66).

3 IMPLICAÇÕES PARA PROJETOS URBANOS

A Lei nº 14.133/2021 determina, por seu artigo 11, parágrafo único, a implementação de processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, aptos a avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, para assegurar a melhor contratação possível, com tratamento isonômico, justa competição entre os licitantes e incentivos à inovação e ao desenvolvimento nacional sustentável. Em grandes projetos urbanos, isso significa manejar as licitações e as contratações públicas como “ferramentas” para promover a sustentabilidade urbana (de Souza e Araújo Jr., 2024).

A efetividade do novo regime depende da capacidade do poder público de produzir diagnósticos prévios consistentes, estruturar editais aderentes às condicionantes ambientais, urbanísticas e fundiárias do empreendimento e definir critérios objetivos para a alocação de riscos. Para tanto, há que se observar ao menos quatro diretrizes essenciais: primeiro, incorporar metodologias de avaliação socioambiental e fundiária do território sob intervenção desde a fase preparatória da contratação; segundo, qualificar tecnicamente a elaboração da matriz de riscos, com atenção especial a eventos de licenciamento, desapropriação e conflitos de vizinhança; terceiro, fortalecer a coordenação institucional entre Administração contratante, órgãos ambientais e de planejamento urbano e entes responsáveis por desapropriações; e, quarto, adotar mecanismos de monitoramento contratual que permitam a resposta tempestiva tanto a alterações supervenientes na viabilidade do projeto quanto a atrasos oriundos de intercorrências nos processos de licenciamento e desapropriação.

4 CONCLUSÕES

A Lei nº 14.133/2021 redefiniu o tratamento jurídico dos riscos socioambientais nas contratações públicas, convertendo-os em variáveis estruturantes da governança contratual. Em vez de relegar licenciamento, desapropriações e impactos territoriais a contin-

gências marginais, o novo marco normativo exige sua consideração explícita no desenho do edital, na execução do contrato e na repartição de responsabilidades. Para gestores públicos, operadores do direito e agentes privados envolvidos em projetos urbanos, o desafio central consiste em traduzir esse repertório normativo em capacidades institucionais de planejamento, coordenação e monitoramento. O potencial transformador da lei realiza-se não apenas no plano da conformidade jurídica, mas, sobretudo, na construção de contratos públicos mais previsíveis, sustentáveis e socialmente responsáveis.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm>. Acesso em 22.05.2026.

_____. Lei nº 14.133, de 1 de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114133.htm>. Acesso em 22.05.2026.

_____. Lei nº 15.190, de 8 de agosto de 2025. Dispõe sobre o licenciamento ambiental e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2025/lei/115190.htm>. Acesso em: 22.05.2026.

CASTRO, Apoenna Amaral de Alencar; LAISMANN, Mariele Zanco. A licitação sustentável: critérios socioambientais e de governança nas contratações públicas. **Revista Eletrônica do CEJUR**, v. 3, n. 1, 2025.

DE SOUZA, Evandro Gustavo; ARAUJO JUNIOR, Miguel Etiner. A licitação como ferramenta para a concretização do direito à cidade sustentável. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico | RBDU**, v. 10, n. 19, p. 105–123, 20 jan. 2024.

FORTINI, Cristiana; ALVES, André Canelas. Matriz de riscos em contratos de obras públicas: dinamismo necessário. **Controle em Foco: Revista do MPC-MG**, v. 3, n. 6, p. 59–74, dez. 2023.

STEIGLEDER, Annelise Monteiro. **Responsabilidade ex ante, concertação e o planejamento urbano. Fundamentos das obrigações urbanísticas e ambientais no contexto da produção da cidade**. Tese de Doutorado—Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2021.

ULTRAMARI, Clovis; REZENDE, Denis Alcides. Grandes projetos urbanos: conceitos e referenciais. **Ambiente Construído**, v. 7, n. 2, p. 7–14, jun. 2007.