**A sustentabilidade na fase do planejamento das contratações públicas: estudos sob a ótica empírica**

**Resumo**

Este trabalho visa analisar o modelo de licitações sustentáveis, abordando problemas e desafios inerentes à sua implantação e propondo mecanismos empíricos para o aperfeiçoamento do procedimento. Para tal desiderato, aprecia o papel do Estado como consumidor organizacional, o paradoxo do menor preço e a assimetria das informações nas contratações públicas e as principais propostas hodiernas de aperfeiçoamento do procedimento de licitação sustentável no Brasil.

**Palavras-chave:** Sustentabilidade. Pregão. Licitação.

**Abstract**

This academic study aims to analyze the sustainable bidding model, addressing problems and challenges inherent to its implementation and proposing empirical mechanisms for improving the procedure. For this purpose, we appreciate the role of the State as an organizational consumer, the paradox of the lowest price and the asymmetry of information in public procurement and the main current proposals for improving the sustainable bidding procedure in Brazil.

**Keywords:** Sustainability. Trading. Bidding process.

**Introdução**

A questão da sustentabilidade nas licitações públicas não é especificamente inovadora. A Lei n.º 12.349/2010[[1]](#footnote-1) já havia inserido a promoção do desenvolvimento sustentável como um dos postulados básicos da licitação, sendo um marco relevante da sustentabilidade nas contratações públicas brasileiras.

Todavia, a ausência de novidade do tema não minora sua importância. Em verdade, a relevância do aperfeiçoamento do aspecto de sustentabilidade das licitações públicas pode ser compreendida a partir da compreensão da relevância econômica da participação da Administração Pública no mercado[[2]](#footnote-2)[[3]](#footnote-3).

Ao impor regras e determinações de cunho socioambiental, influencia os produtores na atuação mais consentânea com práticas sustentáveis. Assim, a atuação mercadológica diz respeito tanto ao aperfeiçoamento das aquisições administrativas, que por si só são relevantes, quanto à influência positiva nos fatores de produção.

Isso porque, com o deslocamento das compras estatais para um modelo de aquisição pública sustentável, desloca-se ampla parcela do Produto Interno Bruto (PIB) nacional para um modelo que privilegia contratações socialmente responsáveis e ambientalmente adequadas, gerando inovação na área, minimizando custos e criando um ciclo virtuoso sob a perspectiva socioambiental.

Para tal desiderato foi estudado o modelo de contratações públicas brasileiras de bens e serviços comuns, bem como os seus principais entraves jurídico-econômicos e as possibilidades de melhorias. Em seguida foi realizada uma revisão e catalogação bibliográfica das principais propostas de aprimoramento procedimental, com classificação entre 4 (quatro) fases do procedimento licitatório: do planejamento geral jurídico-político; dos contornos específicos da contratação e de caráter técnico; da delimitação dos critérios de seleção do fornecedor; e da modulação dos aspectos contratuais.

Após a comparação entre as principais propostas e catalogação entre os critérios etapa, proposta, instrumento e fonte, foi realizado um recorte na etapa que possui maior proximidade com o cotidiano da atuação consultiva dos Procuradores do Estado. Em seguida, observadas as propostas que se coadunam especificamente com os critérios dos bens e serviços comuns. Por fim, construída, a partir daquelas apresentadas, uma proposta específica que permita a utilização dos instrumentos jurídicos presentes para uma nova estruturação procedimental da licitação pelo menor preço.

A partir das propostas apresentadas neste trabalho, busca-se construir um modelo licitatório justo, que preserve a justiça do preço contratual sem que este seja alcançado às custas da qualidade dos insumos e da tutela do meio ambiente ecologicamente equilibrado no Brasil.

**1 O Estado como consumidor organizacional, o paradoxo do menor preço e a assimetria de informações**

De Souza (2022) indica que apenas 1% dos municípios brasileiros possui uma gestão de compras públicas sustentáveis, enquanto Cardoso (2016) observa que, no ano de 2016 na Administração Pública Federal, apenas 0,711% do total das contratações podiam ser consideradas sustentáveis[[4]](#footnote-4).

A diminuta inserção de cláusulas de sustentabilidade nos contratos administrativos é explicada por Santos et al. (2010, p. 65). Expõem como obstáculos para a implementação das compras públicas sustentáveis: a falta de conhecimento; a falta de vontade política; e a falta de estímulo à mudança de comportamento. Outra barreira apresentada por Betiol et al. (2012, p. 41), é a falta de engajamento dos servidores, sob a contestação em geral de que há impedimentos legais para o enfoque socioambiental nas licitações.

Acrescenta-se ainda a carência de informações e experiência dos servidores do Estado, na condição de consumidores, para compararem as características de produtos específicos e ponderarem o custo-benefício da sua contratação (DE BIAGE, 2015, p. 611).

É certo que, em suas contratações, o Estado atua na condição de consumidor organizacional. A partir da percepção clássica desta categoria, compreende-se como submetido a um processo decisório peculiar, sobre o qual repousaria uma racionalidade especial de contratação (DO COUTO, 2015, p. 521).

Há a presunção de submissão a uma série de restrições de comportamento, que tem por escopo garantir a isonomia e aumentar a competitividade nas suas aquisições, minorando a relevância das decisões individuais-subjetivas e dando maior peso para decisões objetivas fundadas em padrões decisórios pré-determinados.

Entretanto, a pesquisa organizacional hodierna compreende que mesmo a atuação destes compradores é enviesada pela pré-compreensão subjetiva e preferências pessoais. Diferenças substanciais inerentes à preferência pelo menor preço no contexto individual e o maior gasto com especificações no organizacional não são olvidadas. No primeiro caso, em decorrência dos efeitos diferenciais de consequências utilitárias, e no segundo dos fatores regulatórios presentes. Ainda assim, há contaminação da decisão pública pelo enviesamento do responsável pela decisão organizacional (DO COUTO, 2015, p. 521-524; p. 540).

Como decorrência da semelhança acima proposta, identifica-se que ambos os consumidores podem ser submetidos, em tese, ao problema da assimetria de informações. No caso organizacional a regra institucional do menor preço pode possuir o condão de ampliar o referido problema, tal qual será examinado nos parágrafos seguintes desta pesquisa (NÓBREGA, JURUBEBA, 2020, p. 5)[[5]](#footnote-5).

O modelo licitatório brasileiro vem sendo pautado por uma busca constante pelo menor preço. A utilização do pregão como modalidade obrigatória de licitação (e.g. art. 1º, §3º do Decreto Federal 10.024/2019)[[6]](#footnote-6) é um grande exemplo dessa situação, pois o modelo padrão é a licitação que trabalha unicamente sob a perspectiva de preço, sem a análise de qualquer critério técnico relevante.

Essa busca inexorável pela redução dos custos é derivada de uma dificuldade na realização do controle contratual. A incapacidade dos agentes públicos de complexificarem na análise do custo-benefício das licitações leva à simplificação dos mecanismos de controle, que passam a se pautar por argumentos singelos de menor preço. Todavia, a fixação do menor preço como critério preferencial gera o que se escolheu nomear de “paradoxo do menor preço” que, como se demonstrará, deriva dos efeitos da seleção adversa.

A seleção adversa é um conceito trabalhado por Arkeloff em seu trabalho “The Market for Lemons”. Segundo as observações do autor apresentadas no mercado de carros usados, a ausência de informações dos consumidores acerca da qualidade dos veículos usados leva-os a não serem capazes de identificar os bons e maus veículos. Isso diminui a disposição de pagamento dos consumidores, ou seja, eles pagam menos pelos veículos, de modo que passa a não ser economicamente viável a manutenção de bons veículos, com custos maiores, no mercado de usados. Assim, os veículos de pior qualidade dominam o mercado e, paulatinamente, são adquiridos por preços superiores a seu valor.

É bom lembrar que o trabalho de Akerlof foi além de mercados de carros usados, e é útil para tantos outros que apresentam assimetrias informacionais, desde mercado financeiro ao mercado de trabalho. Ao introduzir as distorções provocadas pela informação assimétrica, Akerlof rompe que os modelos econômicos abstratos e lança olhar sobre mercados reais. (NÓBREGA; JURUBEBA, 2020, p. 11)

A perspectiva do autor nos permite compreender como produtos de pior qualidade dominam o mercado, afastando do comportamento racional esperado dos consumidores de análise do custo/benefício da contratação.

Essa mesma noção é aplicável às contratações públicas, especialmente diante da fixação de contratos administrativos com base unicamente em preços mínimos, sem a delimitação adequada de critérios de qualidade leva ao afastamento os bons licitantes do mercado de contratações públicas (GERCWOLF, 2019, p. 77 -79).

Isso porque o oferecimento bens de qualidade superior exige custos superiores. Ou seja, as contratações tenderão a ser realizadas com os licitantes com menor respeito pela qualidade dos produtos vendidos. Com o controle fixado unicamente com foco nos preços, a Administração Pública não tem como excluir produtos de baixa qualidade, nem como escolher a aquisição de produtos de alta qualidade, satisfazendo-se com as parcas informações dadas pelas qualificações técnico-econômicas[[7]](#footnote-7).

Paulatinamente, os licitantes com maiores custos deixarão de participar do mercado licitatório pela incapacidade de competir com os custos dos demais, permitindo, em um segundo momento, aos piores licitantes o aumento de custos. No médio e longo prazo, a escolha exclusiva por menores preços tende a diminuir a qualidade dos produtos e aumentar o seu preço médio, e uma das possibilidades possíveis de redução de custos reside justamente no aspecto socioambiental.

Trata-se do conceito *dumping* ambiental, mediante a mitigação da proteção ao meio ambiental para a redução dos custos de produção e consequente contratação pelo Estado. Ou seja, a longo prazo o critério do menor preço tende a diminuir a qualidade dos produtos e aumentar o preço pago pela Administração Pública, tanto em qualidade da finalidade específica do produto quanto em proteção ao meio ambiente.

Explicando melhor o conceito, os produtos de pior qualidade e custo inerentemente menor se tornam os preferidos do mercado, que não avalia adequadamente seu valor intrínseco. Assim, os produtos de maior custo e maior qualidade são expulsos do mercado. Após, aqueles produtos de pior qualidade podem ampliar seus preços sem as limitações concorrenciais do livre mercado[[8]](#footnote-8).

Além disso, a seleção adversa gera custos adicionais posteriores, como os de reparos, garantias, substituições, controle, solução de litígios, etc (NÓBREGA, JURUBEBA, 2020, p. 15). Quer dizer, o produto com menor preço não necessariamente será o de menor custo, especialmente após adicionarmos os chamados custos de transação e outros custos marginais.

Não se afirma que o critério do menor preço puro e simples seja inútil. Ele tem sua função especialmente em bens de baixa complexidade de fornecimento - por exemplo, na aquisição de materiais de escritório. Eventualmente, até mesmo bens de maior complexidade, mas de menores externalidades[[9]](#footnote-9) a serem mensuradas (por exemplo, a contratação de serviços de paisagismo).

Em suma, se nos remetêssemos aos termos da lei, seriam os chamados bens e serviços comuns que, todavia, ganharam dimensão tamanha que atualmente dificilmente pode se definir algo que não seja uma obra como não comum.

Essa priorização do menor preço se mostra natural no modelo brasileiro, todavia já foi há muito afastada pelos modelos estrangeiros, justamente por sua inadequação[[10]](#footnote-10). Dentre o maior dos desafios da aplicação do critério do menor preço nas licitações está o dever de socialização das externalidades negativas (MILL, 2022, p. 17)[[11]](#footnote-11).

As externalidades negativas são todos aqueles elementos danosos a terceiros não integrantes dos contratos que são gerados como efeito da prestação. Os casos mais marcantes são os custos ambientais das obras de engenharia.

Ao se licitar pelo menor preço, sem uma análise aprofundada das metodologias técnicas empregadas, a tendência é que se contrate aquele licitante que menos incorporou as externalidades ambientais em seus custos. Assim, todos aqueles que usam tecnologias verdes, procedimentos adequados de destinação de resíduos ou qualquer forma de técnica de aperfeiçoamento da qualidade ambiental do projeto, veem seus custos aumentarem para evitar prejuízos a terceiros, limitando sua possibilidade de vitória no certame.

Do mesmo modo, as externalidades positivas, que também trazem custo inerente ao projeto, são desconsideradas do cálculo dos custos do objeto licitado, desestimulando qualquer adequação dos licitantes às normas de boas condutas.

A externalidade é, especificamente, uma questão de custos, a diferença entre os custos privados e sociais é a causa geradora das externalidades. Quando lidamos com contratações privadas, a tendência dos compradores no mercado é espelhar apenas os custos privados nos preços, de modo que os custos sociais não são repassados aos consumidores (MANZANARES, MANUEL, 2014, 3). Esse modelo aumenta a margem de lucro do produtor que impõe à sociedade a incorporação do custo social.

Todavia, no mercado público a aquisição dos bens não pode se pautar na premissa da ampliação do lucro, mas deve focar na qualidade do serviço dos seus cidadãos e na proteção ambiental ainda que aceite custos maiores por isso, com a incorporação dos custos sociais aos preços dos bens adquiridos, sempre com foco no interesse público.

Em suma, os modelos de precificação e definição da melhor proposta não podem se limitar ao custo efetivo de implantação da solução proposta, sob pena de se incidir na chamada “tragédia dos comuns”[[12]](#footnote-12), mas devem incorporar todas as externalidades negativas e, tanto quanto possível, descontar as externalidades positivas (FREITAS, 2013, p. 362).

Por outro lado, a adoção desses critérios exige uma necessária análise da técnica do licitante que não se coaduna, com a simplificação do menor preço, em virtude do problema da não comensurabilidade que se analisará em sequência.

Um possível problema para a modificação da premissa de menor preço para a de maior valor reside na dificuldade de tomar decisões sobre objetos totalmente distintos.

Para decidir entre duas opções sobre o mesmo objeto a estrutura do procedimento licitatório brasileiro não identifica, aprioristicamente, relevantes objeções. Por exemplo, entre um preço de R$ 100,00 e um preço de R$ 500,00, *ceteris paribus*, a Administração Pública opta pelos R$ 100,00.

Contudo, em relação a objetos qualitativamente diferentes, há dificuldade em mensurar juridicamente a qualidade da escolha do gestor público, bem como a justiça da sua possível solução. São melhores três uvas ou quatro morangos? Depende do gosto de quem planeja e decide. É melhor 10% a mais de saúde ou 8% a mais de educação? E se estes percentuais possuírem reflexos diretos em outros problemas e políticas públicas, inicialmente desconsiderados no planejamento?

O aprofundamento em cada elemento da decisão que escape do simples “menor preço” encontra aparente óbice na necessidade de controlar os atos da Administração sem correspondente capacidade de compreensão dos seus parâmetros decisórios – acarretando-se assim um paradoxo que dificultaria a regulação das instituições licitatórias.

A avaliação entre objetos heterogêneos atrai a tradicional busca na segurança em contar e julgar pela combinação objetivamente mais valiosa. Entretanto, a racionalidade humana é complexa e apta a realizar escolhas sensatas mesmo diante de objetos irredutíveis.

Por esta razão serão apresentado no capítulo seguinte deste trabalho os principais estudos sobre a instrução processual licitatória com propósito de melhoria na qualidade socioambiental. A partir da sua revisão e catalogação bibliográfica, será possível a definição de um modelo útil para os bens e serviços comuns, que prestigie a proteção ao meio ambiente e a qualidade dos insumos sem prejuízo da prática do preço justo.

**2 As quatro etapas da contratação pública e as sugestões de aperfeiçoamento**

A partir das balizas teóricas apresentadas, pode-se perceber que há grande margem para o aperfeiçoamento dos procedimentos licitatórios, com diversas propostas de soluções em concreto a depender da fragilidade analisada.

Diante do amplo rol de possibilidade, optou-se pela sua segregação em 4 (quatro) etapas distintas, delimitadas de acordo com a respectiva fase na contratação pública.

A primeira etapa é caracterizada pela opção pela contratação de determinado objeto, com os seus contornos gerais. A escolha, por exemplo, pela construção de uma escola, um hospital ou a melhoria daqueles já existentes.

Essa fase possui um cunho político-jurídico e envolve a análise do próprio planejamento de longo prazo do Estado. A opção é inicialmente materializada no Plano Plurianual e nas Leis Orçamentárias Anuais para, posteriormente, ser consolidada no Plano de Contratações Anual.

A segunda etapa abrange a fase do planejamento licitatório em si mesmo considerado, com enfoque para os contornos específicos da contratação e de caráter técnico. É o momento-chave, a partir do qual a Administração Pública em sua atividade finalística passa a analisar o mercador e as opções de soluções para as necessidades públicas. Esse momento é representado nas partes específicas do Estudo Técnico Preliminar, no Termo de Referência e projetos básicos/executivos.

A terceira etapa, é a delimitação dos critérios de seleção do fornecedor, seja na sua habilitação (com possibilidade de exclusão sumária do procedimento competitivo), seja no momento da comparação entre as propostas existentes. Nesse momento, de cunho técnico-jurídico, a análise cinge-se aos requisitos que podem ou não ser exigidos, limitando o acesso à licitação àqueles bens ou fornecedores que podem, satisfatoriamente, atender as necessidades públicas. Ele é instrumentalizado, especialmente, pela figura do Edital.

Por fim, a quarta etapa consiste na modulação dos aspectos contratuais, e, em especial, nos instrumentos de fiscalização e controle do contratado, durante as execuções. Esse ponto é marcado pela natureza de controle, marcada por certa supremacia do interesse público que, todavia, deve se coadunar com as fases anteriores permitindo a implantação do planejamento anteriormente realizado e a manutenção das cláusulas inicialmente pactuados. Esse momento é consolidado em apostilas, aditivos, fiscalizações e processos sancionatórios em geral.

**Tabela 1 – Catalogação das principais propostas ambientais ao procedimento licitatório**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Etapa** | **Proposta** | **Instrumento** | **Fonte** |
| **Primeira** | Verificar a possibilidade de reutilizar bem, redimensionar serviço já existente ou readquirir bem proveniente de desfazimento | Plataforma Reuse; Regulamentação sobre a destinação final de bens ambientalmente adequada | BRASIL, 2021, p. 32-33 |
| **Primeira** | Catalogação da “vocação” à sustentabilidade pela espécie de contratação pública – se econômica ou social | Decreto | TREVIÑO-LOZANO, 2023, p. 3 |
| **Primeira** | Questionamento do propósito da contratação pública específica (critério finalístico) | Estudo Técnico Preliminar | TREVIÑO-LOZANO, 2023, p.12 |
| **Segunda** | Comissão técnica específica para a necessidade da aquisição em cada órgão público | Estudo Técnico Preliminar | DURÃO, 2018, p. 60; TREVIÑO-LOZANO, 2023, p. 16 |
| **Segunda** | Participação pelo setor ambiental em todas as fases preparatórias | Estudo Técnico Preliminar e Termo de Referência | DURÃO, 2018, p. 69 |
| **Segunda** | Banco de dados de padronização da qualificação ambiental dos produtos a serem adquiridos; | Estudo Técnico Preliminar; Guia Nacional de Contratações Sustentáveis | DURÃO, 2018, p. 70; BRASIL, 2021, p. 38 |
| **Segunda** | Projeto básico da qualidade ambiental nas obras | Projeto básico | DURÃO, 2018, p. 70 |
| **Segunda e Terceira** | Técnica de rotulagem ambiental obrigatória e voluntária para a escolha dos insumos - Tipo I (ISO 14024:2004), Tipo II (ISO 14021:2016) e Tipo III (ISO 14025:2006). | Estudo Técnico Preliminar e Termo de Referência (voluntária); habilitação no edital (obrigatória) | LOPES, 2019, p. 43-44, 47-48; 54-55 |
| **Primeira** | Consulta prévia às Fichas Técnicas de Enquadramento (FTEs) no CTF/APP | Fase da habilitação no Edital | BRASIL, 2021, p. 86 |
| **Terceira** | Mecanismo de rating da qualidade da empresa e aplicação no momento da avaliação das propostas, e não na habilitação | Planejamento central; critério de pontuação no edital | NÓBREGA; JURUBEBA, 2020, p. 25-26; DURÃO, 2018, p. 59 |
| **Quarta** | Uso de selos de qualidade (ISO, FSC) na fase da execução contratual | Contrato | DO COUTO, 2015, p. 530 |
| **Quarta** | Abstenção de prazos de entrega curtos, para evitar horas de trabalho forçadas aumentadas e provavelmente ilegais no fornecedor | Contrato | TREVIÑO-LOZANO, 2023, p. 10; 11 |
| **Quarta** | Exigência do *compliance* nas contratações a partir de determinado valor | Contrato | GERCWOLF, 2019, p. 68, 79 |

Dentre as propostas acima apresentadas, optou-se pelo recorte na etapa 3, em decorrência da amplitude jurisprudencial sobre a matéria (a exemplo das sucessivas decisões do Tribunal de Contas da União sobre critérios de habilitação e restrição de mercado) e da proximidade com o cotidiano da atuação consultiva dos Procuradores do Estado.

Neste âmbito em síntese, as principais propostas são acerca da técnica de rotulagem ambiental e do mecanismo de *rating* empresarial[[13]](#footnote-13). Acerca da rotulagem ambiental, observou-se que a estrutura de centralização dos dados no Brasil ocorre majoritariamente com o propósito de vedar determinadas comercializações.

Além disso, a definição do produto específico a ser contratado pode ocorrer com certa objetividade no Termo de Referência, restando os principais elementos da seleção adversa adstritos à seleção do fornecedor. Por este motivo, optou-se pelo estudo sobre um modelo de mecanismo de *rating*, especialmente tendo em vista a previsão expressa na Nova Lei de Licitações da sua criação de maneira centralizada no Porta Nacional de Contratações Públicas (PNCP), com o cadastro positivo de fornecedores.

O rol da etapa 3 foi então reduzido para uma única proposta de intervenção, qual seja, a utilização de coeficiente de homogenização para análise do menor preço em virtude da possibilidade de teste empírico pelos autores na fase subsequente da pesquisa.

**3 A aplicação de critérios de técnica na licitação por menor preço com a preservação da objetividade**

O primeiro problema apontado no presente artigo foi a insuficiência do preço como mecanismo difusor[[14]](#footnote-14) de informação da qualidade subjacente do produto. No ponto, analisou-se o conceito de assimetria de informações.

Durante essa análise, demonstrou-se a incapacidade da métrica de menor preço na obtenção de produtos de qualidade satisfatória e como a utilização irrestrita desta métrica pode, a médio e longo prazo, gerar aquisições com custos altos e qualidade baixa.

Assim, partimos para a segunda problemática, qual seja, o problema da não comensurabilidade. Isto é, a impossibilidade de análise de custos implícitos e aspectos não financeiros nas propostas licitatórias[[15]](#footnote-15) pautadas unicamente pelo menor preço.

Para a solução desse problema podemos adotar duas medidas. A primeira é a simples utilização de mecanismos diversos da seleção do menor preço, incluindo critérios de técnica na avaliação. Nesse mecanismo, analisar-se-á entre padrões semelhantes que contornará o problema proposto, ou seja, comparar-se-á o preço e a técnica de cada licitante, evitando-se o problema quase insolúvel de descobrir qual a melhor proposta comparando o vetor preço com o vetor qualidade.

A segunda solução é a conversão dos parâmetros, *a priori,* não quantificáveis monetariamente em valores com quantificação monetária. Ou seja, transformar os aspectos externos aos preços em custos visíveis homogeneizando a amostra.

Nesse ponto, o art. 34 da Lei n.º 14.133/2020 já prevê a adoção de critérios semelhantes, ao dispor que o “menor preço” deve levar em conta o “menor dispêndio para a Administração”. Bem como como seu §1º prevê que o regulamento deve englobar os custos indiretos, quando objetivamente mensuráveis.

No ponto, essa parece ser a inovação da Lei 14.133/2020 com maior potencial de aperfeiçoamento do sistema, pois permite que aqueles custos indiretos e não economicamente aferíveis de modo a priori sejam incorporados no preço. Todavia, sua regulamentação ainda deixa a desejar.

Por exemplo, a Instrução Normativa SEGES/ME n.º 73/2022, que dispõe sobre o critério de menor preço, limita-se a reproduzir o artigo legal, sem explicitar como a ocorreria a incorporação dos custos no preço das licitantes.

Para a adoção desse modelo, devemos entender que cada produto, bem ou serviço, possui externalidades intrínsecas a seu fornecimento, ou seja, todos os produtos causam melhora ou piora das relações sociais subjacentes. Por exemplo, uma obra pode prejudicar os lençóis freáticos, do mesmo modo que pode permitir a reintegração de reeducandos do sistema prisional no mercado de trabalho.

No primeiro caso, que chamamos de externalidades negativas, há uma transmissão de parte do custo do empreendimento para a sociedade, enquanto no segundo há absorção de parte dos custos da sociedade pelo particular. Desse modo, a comparação pura e simples de valores monetários entre as propostas leva, inexoravelmente, à vantagem competitiva da primeira.

Todavia, a externalidade não é necessariamente conversível em preço, especialmente sob a perspectiva neoclássica da economia, cuja precificação depende de elementos subjetivos de valor operáveis no mercado (MARTA, 1999, p.22).

Para a solução desse problema de não comensurabilidade dos custos não visíveis, sugere-se a incorporação de um “coeficiente de adequação social”, ou seja, a aplicação de um fator de ponderação que representa a qualidade intrínseca da sustentabilidade do objeto licitado[[16]](#footnote-16). O coeficiente de ponderação consistirá modificará o preço dos licitantes e, portanto, gerará, necessariamente, mantidas as demais variáveis, o deslocamento da curva da oferta (MEDEIROS, 2017, p. 132. MANZANARES, MANUEL, 2014, p. 4-5), propiciando a incorporação dos custos sociais nos custos privados.

Não se olvida a possibilidade de se adotar um registro preliminar de melhores técnicas e modos de produção mais sustentáveis, definidos de modo prévio à licitação e com fixação dos índices adequados de redução ou ampliação do preço.

Assim, se torna possível a comparação de objetos distintos a partir de um critério objetivo determinado pelo preço fornecido pelo licitante para o produto multiplicado por um fator de ponderação (Pf = P x Cs). O preço a ser pago se manterá como aquele ofertado, mas o preço final do para fins de classificação será aquele obtido na ponderação[[17]](#footnote-17).

Para fins de aclaramento, por exemplo, a reforma/construção de um telhado pode ter vários métodos construtivos. Borges, *et. al* (2022, 84),indicam os seguintes custos de implantação[[18]](#footnote-18):

**Tabela 2: exemplo de variação de custo entre métodos construtivos distintos**

|  |  |
| --- | --- |
| **Método construtivo** | **Custo** |
| **Telhado cerâmico** | 5352,47 |
| **Telhado de fibrocimento** | 5493,32 |
| **Telhado PVC** | 5103,03 |
| **Telhado verde** | 12567,17 |

Fonte: Borges et al, 2022, p. 91.

A solução mais ecologicamente adequada e eficiente é o telhado verde (Borges, *et. al, 2022*, p. 91)[[19]](#footnote-19). Todavia, seu alto custo eliminaria a competitividade de uma proposta com esse método construtivo em uma licitação. Por outro lado, há diversos benefícios intrínsecos ao modelo - por exemplo, os prédios com cobertura vegetal apresentam 10 graus a menos de temperatura interna, minorando a necessidade de ares-condicionados. Além disso, propostas com o modelo cerâmico ou de fibrocimento, de menor qualidade ambiental, obteriam grande possibilidade de vitória no certame.

Incluindo-se o coeficiente social[[20]](#footnote-20), teríamos os seguintes valores finais:

**Tabela 3: exemplo de variação entre os métodos construtivos após a aplicação do coeficiente social**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Método construtivo** | **Custo** | **Cs** | **R$ total** |
| **Telhado cerâmico** | 5352,47 | 1,2 | 6422,96 |
| **Telhado de fibrocimento** | 5493,32 | 1,6 | 8789,31 |
| **Telhado PVC** | 5103,03 | 1 | 5103,03 |
| **Telhado verde** | 12567,17 | 0,4 | 5026,86 |

Como se nota, o telhado verde que possui maior adequabilidade ambiental ganha a possibilidade de competir com os outros métodos, algo que não ocorreria em um critério de menor preço puro e simples. Do mesmo modo, os modelos mais agressivos ao ambiente se tornam mais difíceis de serem adotados.

Assim, há grande potencial para que esse modelo garanta uma seleção de bens de maior e melhor qualidade, ao mesmo tempo que se preserva a ferramenta do menor preço. Entretanto, a questão a ser analisada é a compatibilidade desse modelo com o critério do menor preço do art. 34 da Lei 14.133/2020.

Inicialmente, explica-se que o modelo ora sugerido é diverso do modelo de técnica e preço, pois, apesar de baseada em critérios objetivos, a técnica e preço depende de uma análise *a posteriori* do avaliador, bem como de uma previsão específica no Edital que deverá atender às peculiaridades do objeto. Ou seja, os dados postos não se “resolvem sozinhos”, devem ser analisados em concreto. No modelo de ponderação sugerido com aplicação do coeficiente, a análise é apriorísticae independente da análise do avaliador, tornando possível a fixação de critérios gerais (por composição, métodos produtivos e incorporação e externalidades em geral) no custo do produto.

Nesse sentido, analisar-se-á especificamente a compatibilidade do modelo com o modelo de pregão, pois é o modelo com a utilização ampla e irrestrita do menor preço. O pregão possui 2 objetivos: a criação de um procedimento simplificado de aferição objetiva (menor preço) e um sistema aberto de lances sucessivos.

Especificamente quanto à objetividade, a inserção de critérios a aplicação de um coeficiente pré-determinado a preservaria. Afinal, é possível a interconexão apriorística entre os critérios. Ademais, a pré-determinação do critério permite a previsibilidade dos licitantes que poderão, se assim entenderem adequado, adaptar os itens e técnicas ofertados para a Administração Pública.

Esse modo gera duplo benefício, os preços podem, eventualmente, aumentar. Todavia, a soma entre o custo financeiro da Administração e o custo social tende a diminuir. Ademais, a redução do preço atribuído aos bens com externalidades positivas (ou com menos externalidades negativas) gerará estímulo positivo ao mercado de investimento nesses modos produtivos sustentáveis, justamente, porque o mercado público compõe cerca de 12% do PIB.

O problema da não comensurabilidade é solucionado a partir da atribuição de lastro para as externalidades negativas, fixado em moeda corrente, enquanto o problema da não incorporação de externalidades é solucionado pela análise *a priori* da sustentabilidade dos produtos. Ao fim, a análise do coeficiente deve incidir não sobre o fornecedor, mas sobre o método produtivo empregado, permitindo ao produtor o aperfeiçoamento contínuo de seus métodos.

O princípio da isonomia é preservado, pois os critérios seriam determinados *a priori* e desvinculados da figura do produtor, enquanto o princípio da busca da melhor oferta é equacionada pela percepção de que a melhor oferta não detém, necessariamente, menor custo monetário, mais melhor custo/benefício, representado por valor monetário. E ao fim, o princípio da eficiência é dado pelo pleno empregos dos recursos econômicos-sociais.

Esse modelo pode ser feito mediante a aplicação do cadastro positivo de fornecedores previsto no art. 60, inciso II e art. 73 e parágrafos da Lei 14.133/2021. Ou seja, o prévio cadastro de bens e processos produtivos. Essa incorporação permite pleno controle social, pois os dados ficam aberto tanto para impugnação dos participantes do mercado quanto para os órgãos de controle.

Além disso, a unificação dos dados em um sistema único de registro permite a impugnação unificada, melhor operacionalizando os procedimentos de controle da administração pública, reduzindo a subjetividade do avaliador, garantindo a redução dos custos de manutenção do sistema, dos custos de transação e a utilização por entes municipais com diminuta capacidade de analisar questões socioambientais, e a construção do coeficiente pode ser realizada de modo democrático-participativo com os setores sociais, ambientais, produtivos, administrativos e de controle.

**Considerações finais**

O presente trabalho visou propor um modelo de aperfeiçoamento das licitações públicas, nesse sentido, iniciou-se a análise a partir da comprovação da relevância das contratações públicas no cenário nacional, demonstrada pela sua relevância no PIB Nacional.

Essa análise preliminar também demonstrou a baixa aderência das contratações públicas às licitações sustentáveis. No segundo momento, a análise se deu sobre a perspectiva dos problemas intrínsecos à realização de licitações sustentáveis no modelo brasileiro, especificamente, o que nomeados de: paradoxo do menor preço e problema da não comensurabilidade.

O primeiro se liga à questão da seleção adversa, por meio da qual, por falhas de mercado, os fornecedores dos produtos de maior qualidade são expulsos paulatinamente do mercado, permitindo, a médio/longo prazo, o aumento do preço concomitantemente com a redução dos custos.

O segundo está atrelado à questão da impossibilidade de se comprar os custos ambientais de um contrato público, tanto em face da incompatibilidade entre preços e custos ambientais, quanto pela inviabilidade de se precificar adequadamente as externalidades negativas.

A partir dessas premissas, iniciou-se as propostas de intervenções que se afiguraram como adequadas para o aperfeiçoamento do modelo licitatório, cada uma correlacionada com um problema anteriormente indicado para a realização de licitações sustentáveis. Todavia, como se nota, ambas possuem caráter bastante diverso.

A primeira proposta, qual seja, a ampliação de licitações por meio do critério de julgamento de “técnica e preço” em substituição à utilização indistinta do critério do “menor preço”, possui um caráter *de lege lata,* sendo aplicável de modo imediato a todo e qualquer planejamento licitatório.

Sua premissa básica é a possibilidade de selecionar as propostas mais adequadas com base na separação entre o critério de preço e o critério de técnica. Em verdade, como se demonstrou, o mecanismo já existe e necessita de relevante ampliação de sua utilização, sendo uma questão mais de cultura organizacional do que da estrutura jurídica subjacente.

A segunda proposta, de inclusão de um fator de ponderação social nos custos de licitações de menor preço possui uma implementação mais densa, pois exige a realização de estudos aprofundados dos modos e mecanismos produtivos, bem como a classificação prévia de seu fato de incorporação no preço.

Sua premissa básica se liga à possibilidade de incorporação de critérios ambientais em licitações de menor preço, sem que seja necessária a limitação da concorrência pela exigência de elementos como selos de qualidade ambiental ou elementos semelhantes.

Trata-se de um mecanismo vinculado ao conceitos de incorporação de externalidades negativas, pautado em uma análise jurídico-econômica e que exige uma grande incorporação de elementos de eficiência na cultura organizacional.

A hipótese inicialmente levantada de baixa incorporação das licitações sustentáveis na Administração Pública, foi comprovadas pela pesquisa bibliográfica em trabalhos quantitativos anteriores, já apreciada, a exemplo de Souza (2022), Cardoso (2016), Betiol et al. (2012) e Santos et al. (2010).

Por outro lado, após o estudo bibliográfico, catalogação das principais propostas e recorte para o problema específico identificado, observou-se a viabilidade preliminar de aplicação de um coeficiente aprioristicamente definido em caráter centralizado sobre as técnicas produtivas do fornecedores. Em seguida, a sua multiplicação sobre o fator preço dos pregões, assegurando-se assim a escolha da proposta mais vantajosa tanto sob a perspectiva de preço quanto de qualidade dos insumos, e, em especial, proteção ao meio ambiente.

Naturalmente, não é possível a criação de um modelo licitatório nem de um modelo de modificação de cultura organizacional com base em análises técnico-científicas. Isso porque a licitação se trata de um procedimento administrativo de caráter técnico-empírico, cuja efetivação depende da prática e da observância constante as reações do mercado às medidas adotadas pela Administração.

**Referências**

ALKADRY, Mohamad G.; TRAMMELL, Evelyn; DIMAND, Ana-Maria. The power of public procurement: social equity and sustainability as externalities and as deliberate policy tools. International Journal of Procurement Management, v. 12, n. 3, p. 336-362, 2019.

BIAGE, Verlany Souza Marinho de; CALADO, Luiz Roberto. **Análise dos resultados das contratações públicas sustentáveis.** Revista Eletrônica de Administração, v. 21, n. 3 (set-dez 2015). Porto Alegre. P. 601-621. Disponível em <https://seer.ufrgs.br/index.php/read/article/view/54781/35969>, acesso em 15 jun 2023.

BORGES, Lucas Rafael Liberato, *et. al.* Telhados Verdes E Telhas Ecologicamente Sustentáveis: Análise Comparativa De Benefícios E Custos Em Comparação Com Telhados Convencionais. **Revista de Engenharia e Tecnologia**, v. 14, n. 4, 2022.

BRASIL. Guia Nacional de Contratações Sustentáveis. Distrito Federal: Consultoria Geral da União; Advocacia Geral da União. 4. Ed. 2021. Disponível em <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/guiasustentabilidade>. Acesso em 15 jun 2023

BRASIL. **Informações gerenciais de contratações e compras públicas.** Distrito Federal: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. 2013. Disponível em <https://www.gov.br/economia/pt-br/acesso-a-informacao/auditorias/planejamento-desenvolvimento-e-gestao/slti/secretaria-de-logistica-e-tecnologia-da-informacao-slti>, acesso em: 13 jun 2023.

COUTO, Hugo Leonnardo Gomides do; COELHO, Cristiano. **Fatores críticos no comportamento do gestor público responsável por compras sustentáveis**: diferenças entre consumo individual e organizacional. Revista de Administração Pública, v. 49, n. 2 (mar-abr 2015). P. 519-544. Disponível em <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/46666>, acesso em 15 jun 2023

DURÃO, Pedro. **Contratação pública**: análise do planejamento, adequação do objeto e aquisição ecológica. Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública, v. 4, n. 1 (jan-jun 2018). Salvador. P. 56-75. Disponível em https://www.indexlaw.org/index.php/rdagp/index, acesso em 15 jun 2023.

FINGER, Ana Cláudia. **Licitações sustentáveis como instrumento de política pública na concretização do direito fundamental ao meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado.** Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo, v. 1, n. 1 (2014). Santa Fe. P. 63-92. Disponível em <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/146>, acesso em 28 jun 2023.

FREITAS, Juarez. **Licitações públicas sustentáveis: dever constitucional e legal**. Revista do Instituto do Direito Brasileiro, v. 2, n. 1 (2013). P. 339-366. Disponível em <https://www.cidp.pt/revistas/ridb/2013/01/2013_01_00339_00366.pdf>, acesso em 25 ago 2023.

GERCWOLF, Susana. **Compliance na Administração Pública Federal**: instrumento de governança, gestão de riscos e sustentabilidade. Dissertação de Mestrado em Direito. São Paulo: Mackenzie. 2019. Disponível em <https://dspace.mackenzie.br/handle/10899/24117>, acesso em 15 jun 2023

HAYEK, Frederick August Von. **The use of knowledge in society**. Em: American Economic Review, v. 35, n. 4 (1945). Pittsburg. P. 519-530

HEGENBERG, Juliana Trianoski. **As compras públicas sustentáveis no Brasil**: um estudo nas universidades federais. Dissertação de Mestrado em Planejamento e Governança Pública. Curitiba: Universidade Tecnológica Federal do Paraná. 2013. Disponível em <http://repositorio.utfpr.edu.br/jspui/handle/1/571>, acesso em 16 jun 2023.

LABEGALINI, Letícia. **Gestão da Sustentabilidade na Cadeia de Suprimentos**: um estudo das estratégias de compra verde em supermercados. Dissertação de Mestrado em Administração. São Paulo: Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. 2010. Disponível em <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace;/handle/10438/5009>, acesso em 15 jun 2023.

LOPES, Jefferson Alves. **Contratações públicas e critérios ambientais**: percepções do setor público federal brasileiro. Dissertação de Mestrado em Desenvolvimento Sustentável. Distrito Federal: Universidade de Brasília. 2019. Disponível em <https://repositorio.unb.br/handle/10482/36106>, acesso em 15 jun 2023.

MARTA, José Manuel Carvalho. **Externalidades**: uma resenha. Revista de Estudos Sociais, v. 1, n. 2, p. 17-26, 1999.

MEDEIROS, Luis Cláudio Meirelles. ECONOMIA E MEIO AMBIENTE. **Revista Diversidade e Gestão**, v. 1, n. 1, p. 127-144, 2017.

MILL, Lorenzo Caser. Notas sobre a Lei 14.133/2021: “novos” princípios, alterações no processo de contratação direta e ressignificação do critério de julgamento por menor preço. Revista da Procuradoria-Geral do Banco Central, v. 16, n. 2, p. 13-22, 2022.

NÓBREGA, Marcos; JURUBEBA, Diego Franco de Araúju. **Assimetrias de informação na Nova Lei de Licitações e o problema da seleção adversa**. Revista Brasileira de Direito Público**,** v. 18, n. 69 (abr-jun 2020).Belo Horizonte. P. 9-32. Disponível em <https://www.tjdft.jus.br/institucional/biblioteca/conteudo-revistas-juridicas/revista-brasileira-de-direito-publico/2020-v-18-n-69-abr-jun>, acesso em 15 jun 2023.

NOLASCO, Loreci Gottschalk; SANTOS, Rafaela Sales Ribeiro**. A utilização do compliance no viés da sustentabilidade.** Revista Jurídica Direito, Sociedade e Justiça, v. 9, n. 13 (jan-jun 2022). Dourados. P. 111-119. Disponível em <https://periodicosonline.uems.br/index.php/RJDSJ/article/view/6983>, acesso em 15 jun 2023.

RIBEIRO, Cássio Garcia; INÁCIO JÚNIOR, Edmundo. **O mercado de compras governamentais brasileiro**: mensuração e análise. Distrito Federal: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. 2019. Disponível em <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9315>, acesso em 28 jun 2023.

SOUZA, Leonardo da Rocha de, *et al*. Licitações sustentáveis: limites, possibilidades e avanços. Revista Catalana de Derecho Ambiental, v. 13, n. 1 (2022). Tarragona. P. 1-34. Disponível em <https://raco.cat/index.php/rcda/article/view/404069/497842>, acesso em 28 jun 2023.

THORSTENSEN, Vera; GIESTEIRA; Luís Felipe (coord). **Cadernos Brasil na OCDE**: compras públicas. Distrito Federal: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. 2021. Disponível em https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10687, acesso em 28 jun 2023

TREVIÑO-LOZANO, Laura. **Is Latin America missing the links between procurement, sustainability and human rights?** Business and Human Rights Journal, v. 7, n. 3 (2022). Cambridge. P. 461-467. Disponível em <https://www.cambridge.org/core/journals/business-and-human-rights-journal/article/is-latin-america-missing-the-links-between-procurement-sustainability-and-human-rights/CD819A6B22703DA52B5E5BA0E4D96C3E>, acesso em 15 jun 2023.

TREVIÑO-LOZANO, Laura; MARTIN-ORTEGA, Olga. **Sustainable public procurement of infrastructure and human rights:** linkages and gaps. Em: **Sustainable public procurement of infrastructure and human rights:** beyond building green**.** Cheltenham: Edward Elgar. 2023. P. 2-27.

UNIÃO EUROPEIA. **Orientações sobre a participação de proponentes e de mercadorias de países terceiros no mercado de contratos públicos da UE.** Luxemburgo: Comissão Europeia. 2009. Disponível em <https://commission.europa.eu/funding-tenders/tools-public-buyers/public-procurement-and-non-eu-participation_pt>, acesso em 15 jun 2023.

VALENTE, Manoel Adam Lacayo. Marco legal das licitações e compras sustentáveis na Administração Pública. **Biblioteca Digital da** **Câmara dos deputados:** Brasília, 2011. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/5704/marco_legal_valente.pdf?sequence=2>, acesso em: 16 abr. 2023.

VÁZQUEZ MANZANARES, Víctor Manuel. Externalidades y medioambiente. **Revista Iberoamericana de Organización de Empresas y Marketing**, v. 1, p. 1-15, 2014.

VIGGIANO, Mário Hermes Staziona. **Projeto de edifícios públicos sustentáveis**: uma abordagem cultural, econômica, ambiental e arquitetônica. Distrito Federal: Rede Legislativo Sustentável. 2019. Disponível em <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/562746>, acesso em 15 jun 2023.

1. Além do referido marco normativo, no âmbito administrativo já havia o enfrentamento da matéria: “A adoção de critérios de sustentabilidade nas contratações governamentais, em nível federal, foi autorizada pela Instrução Normativa SLTI/MPOG no 1, de 19 de janeiro de 2010, a qual estabeleceu as diretrizes para a atuação do gestor público. Entretanto, a responsabilidade pela escolha de determinado bem, serviço ou obra continuou a cargo do gestor público” (DO COUTO, 2015, p. 521). [↑](#footnote-ref-1)
2. Como exposto por TREVIÑO-LOZANO (2022, p. 461), os países latino-americanos gastam em média 6% de seu PIB e 17,4% de seus recursos públicos totais em compras públicas. Para o Brasil, esse percentual atingiu a média 12% do PIB no período de 2002 a 2019, com pico de 14% em 2008 e redução gradativa até 9,4% em 2019 (RIBEIRO; INÁCIO JÚNIOR, 2019, p. 35). Essa liderança do setor público nas contratações se mantém estável mesmo quando analisamos o bloco econômico da OCDE, que no período de 2006 a 2017 se manteve em 13,2% do PIB (RIBEIRO; INÁCIO JÚNIOR, 2019, p. 20) [↑](#footnote-ref-2)
3. Em se tratando de infraestrutura especificamente explica TREVIÑO-LOZANO: Both economic and social infrastructure can be developed by public and  
   private entities. However, spending is dominated by the public sector, which  
   accounts for 87 to 91 per cent of infrastructure investments, with significant  
   differences across and between regions.

   (...)

   Conversely, Latin America and the Caribbean have the highest share of private investment in infrastructure with  
   40 per cent. (TREVIÑO-LOZANO, 2023, p.3)

   Tanto a infraestrutura econômica quanto a social podem ser desenvolvidas por instituições públicas e entidades privadas. No entanto, os gastos são dominados pelo setor público, que responde por 87 a 91 por cento dos investimentos em infraestrutura, com diferenças entre as regiões.

   (...)

   Por outro lado, a América Latina e o Caribe têm a maior parcela de investimento privado em infraestrutura, com 40 por cento. (Tradução nossa) [↑](#footnote-ref-3)
4. Acrescenta-se ainda sobre a matéria: “Os números apresentados nas tabelas 1, 2 e 3, quando comparados os dados da tabela 4 não são expressivos, pois o número de processos de compras e contratações públicas sustentáveis ainda é pequeno quando comparados com o número total de licitações feito pela Administração Pública”. (DE BIAGE, 2015, p. 616)

   “O o impacto das compras e contratações públicas sustentáveis na esfera federal ainda é reduzido se comparar ao total de compras realizadas, bem como em termos de “quantidade de itens de material especificados e cadastrados como sustentáveis no CATMAT do Governo Federal”. (HEGENBERG, 2013, p. 137) [↑](#footnote-ref-4)
5. “A licitação é um mecanismo de revelação de informações. Ela existe porque há dificuldades de transmissão de informações entre os governantes e os particulares que poderiam ser contratados para suprir as necessidades do Estado.

   [...]

   O ponto central da discussão de licitação, portanto, é a questão da informação, ou melhor, de como atenuar a sua imperfeição. A maioria das falhas em procedimentos licitatórios provoca ineficiências e má alocação de recursos. Infelizmente todos os defeitos são colocados na conta da má qualidade da gestão pública ou da corrupção de gestores e de empresários mal-intencionados”. (NÓBREGA; JURUBEBA, 2020, p. 5) [↑](#footnote-ref-5)
6. Em sede de controle, *vide* os seguintes julgados do TCU que presumem a vantajosidade do Pregão e exigem do gestor o esforço argumentativopara se valer de outra modalidade ou para incluir critérios técnicos na licitação:Tribunal de Contas da União - Acórdão 2079/2007 - Plenário o Ministro Marcos Vinícius Vilaça, Acórdão 2900/2009 Plenário, Acórdão 2900/2009 Plenário, Acórdão 2900/2009 Plenário [↑](#footnote-ref-6)
7. O princípio dos limões é simples: na presença de informações assimétricas, os bens de baixa qualidade afastam do mercado os bens de boa qualidade.

   [...]

   O problema dos “limões” ilustra uma importante falha de mercado que impõe obstáculos para que seus participantes estabeleçam transações mutuamente benéficas. (NÓBREGA; JURUBEBA, 2020, p. 9) [↑](#footnote-ref-7)
8. É importante não confundir essa situação com os casos de *dumping*, no caso de seleção adversa, os produtores dos piores produtos agem de modo lícito, conscientemente ou não, sendo que a situação-problema ocorre por falhas inerentes ao mercado e não por manipulações indevidas. [↑](#footnote-ref-8)
9. As externalidades são trabalhadas pela teoria do bem-estar na análise microeconômica, segundo Marta (1999, p. 19) “entende-se externalidade como uma divergência entre custos privados e custos sociais, ou entre benefícios privados ou sociais” [↑](#footnote-ref-9)
10. O problema do “menor preço” é tido como “clássico/tradicional” para a literatura estrangeira, mas constitui regra – não normativa, mas cotidiana – no Brasil. Assim explica a pesquisa científica britânica sobre a matéria: **“**Traditionally, the aims pursued by public procurement were fair com-  
    petitiveness, integrity and efficiency. Procurement decision-making was  
    governed by a neo-classical contracting theory based solely on the best price  
    criteria.58 International trends on SPP and sustainable infrastructure pressed for  
    a shift to ‘procurement as usual’, so that public buying would no longer aim to  
    just obtain the cheapest goods and services to fulfil a state’s needs, but also to  
    deliver on social and environmental goals”. (TREVIÑO-LOZANO, 2023b, p. 14)

    Tradicionalmente, os objetivos perseguidos pela contratação pública eram competitividade, integridade e eficiência. A tomada de decisões de aquisição foi regida por uma teoria neoclássica de contratação baseada exclusivamente no critério do melhor preço critérios. Tendências internacionais sobre SPP e infraestrutura sustentável pressionaram por uma mudança para "compras como de costume", de modo que a compra pública não visasse mais apenas obter os bens e serviços mais baratos para atender às necessidades de um estado, mas também para cumprir metas sociais e ambientais. (Tradução nossa) [↑](#footnote-ref-10)
11. Ou para referenciar o ditado clássico, na “privatização dos lucros e socialização dos prejuízos”. [↑](#footnote-ref-11)
12. Idealizada em 1833 pelo economista inglês William Foster Lloyd, na obra *Two Lectures on the Checks to Population*, a “tragédia dos comuns” denota o conflito entre o público e o privado, bem como a necessidade de se incorporar custos sociais em custos privados. Em suma, consiste naquela situação onde a atuação individual e racional dos indivíduos depõe contra os interesses sociais e esgotam os recursos comuns. [↑](#footnote-ref-12)
13. Constituem em aplicações em concreto dos critérios de procedência, reputação e garantia, apresentados como mecanismos de superação da assimetria de informações em NÓBREGA; JURUBEBA, 2020, p. 16. Tais propostas dialogam com os critérios de práticas proativas e reativas apresentadas por LABEGALINI, 2010, p. 56. [↑](#footnote-ref-13)
14. A função do preço como mecanismo de transmissão de informações nos é apresentada por Hayek (1945) que defende a noção de que, em mercados eficientes, os preços comunicam informações de modo ágil e eficiente aos participantes. Todavia, essa concepção cede quando comparada com as diversas falhas de mercado, das quais analisamos a assimetria de informação. Apesar de não ser o foco do presente artigo, o conceito de preço como mecanismo difusor de informação é de aplicação questionável nos mercados públicos, pois o comprador institucional está adstrito a um conjunto de normas e regras de aquisição que modificam artificialmente o preço do mercado, em suma, não há falar em mercados públicos eficientes, pois há um centro de decisão que pode ser encarado como o Administrador Público, ou de modo mais preciso, como a lei em si mesma considerada. [↑](#footnote-ref-14)
15. Reforçamos o conceito matemático básico de medição: medir é comparar duas grandezas de mesma natureza. Assim, a mensuração de quaisquer parâmetros exige uma estratégia de mensuração dos dados. [↑](#footnote-ref-15)
16. Marta (1999) faz uma crítica bastante interessante à teoria “liberal” das externalidades ambientais, pautando-se no conceito da imprevisibilidade e de potenciais sinergias dos danos ambientais, defende a utilização de mecanismos estatais para minorar o crescimento do dano especial. O mecanismo de distribuição dos custos de externalidades em contratos administrativos é um modelo que se sugere como possível e adequado a esse intento. [↑](#footnote-ref-16)
17. Por exemplo, duas empresas que ofertam R$ 1.000,00 (mil reais), a primeira (empresa A) com coeficiente 0,95 e a segunda (empresa B) com coeficiente 1,1. A primeira obterá um preço ajustado de R$ 950,00 (oitocentos reais) e a segundo um preço ajustado de R$ 1.100,00 (mil e duzentos reais), a primeira ganhará a licitação, salvo se o preço ofertado pela segunda diminuir para R$ 863,64 (oitocentos e sessenta e três reais e sessenta e quatro centavos). Todavia, apesar do fato de ponderação aplicado, o valor a ser recebido pela empresa A, em caso de vitória, será de R$ 1.000,00 (mil reais), enquanto para a empresa B, em caso de vitória, será de R$ 863,64. [↑](#footnote-ref-17)
18. Retirou-se a “telha onduline” da análise, se trata de caso específico de telha ambientalmente adequada e de baixo custo, mas cuja durabilidade é extremamente baixa. Nesse sentido, o custo muito inferior do material tornou a amostra pouco homogênea e representativa, de modo que a análise de seus custos indiretos seria muito mais complexa do que o escopo do presente artigo. [↑](#footnote-ref-18)
19. *In litteris: “Obteve-se bons resultados para o telhado verde, é o melhor em comparação de desempenho térmico, durabilidade, estética, preço e entre outros benefícios que inclusive são exclusivos ou melhores que os das telhas convencionais, porém somente se a construção foi pensada para possuir uma laje. Já se a estrutura não possuir uma laje realmente a telha cerâmica vence nas questões de custo benefício de todas as outras analisadas, tendo boa durabilidade e excelentes benefícios gerais.”* [↑](#footnote-ref-19)
20. O Coeficiente Social aqui apresentado não possui rigor científico, sendo uma extrapolação simbólica dos benefícios de cada método construtivo. Além disso, adverte-se que a escolha pelo método construtivo de telhados, apesar de utilizado como exemplo, pode não ser o modelo mais adequado de aplicação em concreto, pois as alternativas construtivas, dificilmente, ficam à disposição dos licitantes. Por outro lado, essa perspectiva de valoração da técnica por meio de ponderação é um possível mecanismo para permitir a solução de alternativas técnicas à Administração Pública sem que consista em direcionamento da licitação, ressalvado, naturalmente, que as especificações deverão ser tanto quanto possível objeto dos estudos técnicos e projetos necessários à implantação. [↑](#footnote-ref-20)