

Universidade Federal do Triângulo Mineiro
Programa de Mestrado Profissional em Inovações e Tecnologia

Ana Cláudia da Silva Borges

Compras Públicas Sustentáveis: propostas para implementação e os benefícios das
compras compartilhadas em uma autarquia municipal

Uberaba – MG

2026

Ana Cláudia da Silva Borges

Compras Públicas Sustentáveis: propostas para implementação e os benefícios das
compras compartilhadas em uma autarquia municipal

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Inovações e Tecnologias da Universidade Federal do Triângulo Mineiro, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. Gilberto de Araújo Pereira

Uberaba – MG

2026

**Catálogo na fonte: Biblioteca da Universidade Federal do
Triângulo Mineiro**

B73c	<p>Borges, Ana Cláudia da Silva Compras públicas sustentáveis: propostas para implementação e os benefícios das compras compartilhadas em uma autarquia municipal. / Ana Cláudia da Silva Borges. -- 2026. 42 f. : il., tab.</p> <p>Dissertação (Mestrado Profissional em Inovações e Tecnologias) -- Universidade Federal do Triângulo Mineiro, Uberaba, MG, 2026 Orientador: Prof. Dr. Gilberto de Araújo Pereira</p> <p>1. Administração pública. 2. Licitação pública – Legislação - Brasil. 3. Compras (Serviço público). I. Pereira, Gilberto de Araújo. II. Universidade Federal do Triângulo Mineiro. III. Título.</p> <p>CDU 35</p>
------	--

ANA CLÁUDIA DA SILVA BORGES**COMPRAS PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS: PROPOSTAS PARA IMPLEMENTAÇÃO E OS BENEFÍCIOS DAS COMPRAS COMPARTILHADAS EM UMA AUTARQUIA DO MUNICÍPIO DE UBERABA – MG**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação Profissional em Inovações e Tecnologias da Universidade Federal do Triângulo Mineiro como requisito parcial para obtenção do título de mestre.

Uberaba, 25 de fevereiro de 2026

Banca Examinadora:

Dr. Gilberto de Araújo Pereira – Orientador
Universidade Federal do Triângulo Mineiro

Dr. Lourenço Costa
Universidade Federal do Espírito Santo

Dra. Aline Virgínia Medeiros Nelson
Universidade Federal do Rio Grande do Norte



Documento assinado eletronicamente por **GILBERTO DE ARAUJO PEREIRA, Professor do Magistério Superior**, em 25/02/2026, às 16:50, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#) e no art. 34 da [Portaria Reitoria/UFTM nº 215, de 16 de julho de 2024](#).



Documento assinado eletronicamente por **Lourenço Costa, Usuário Externo**, em 10/03/2026, às 14:50, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#) e no art. 34 da [Portaria Reitoria/UFTM nº 215, de 16 de julho de 2024](#).



Documento assinado eletronicamente por **ALINE NELSON registrado(a) civilmente como ALINE VIRGÍNIA MEDEIROS NELSON, Usuário Externo**, em 12/03/2026, às 18:17, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#) e no art. 34 da [Portaria Reitoria/UFTM nº 215, de 16 de julho de 2024](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.ufm.edu.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **1698470** e o código CRC **168A29F8**.

AGRADECIMENTOS

Agradeço à Deus por Sua infinita misericórdia e graça, e por me sustentar mesmo quando as forças pareciam faltar.

Aos meus pais, José Eustáquio e Ilsa, pelo amor incondicional, apoio constante e pela fé que sempre depositaram em mim.

À minha irmã, Lorena, e ao meu cunhado, Daniel, expresso minha profunda e eterna gratidão. Em um dos momentos mais desafiadores para nossa família, foram meu amparo e sustentação, permitindo que eu seguisse dedicada aos estudos com tranquilidade e esperança.

Ao meu namorado, Erick, agradeço o companheirismo e a compreensão diante dos momentos de ausência.

Ao meu orientador, Professor Doutor Gilberto de Araújo Pereira, sou profundamente grata pela disponibilidade, por acreditar no meu potencial mesmo diante das minhas dificuldades, e por conduzir este trabalho com sabedoria, objetividade e cuidado.

Aos colegas de turma do mestrado, expresso meu sincero agradecimento pela parceria, amizade e troca de experiências.

Aos professores do PMPIT/UFTM, agradeço por todo o conhecimento compartilhado, pela dedicação e pela inspiração transmitida em cada aula.

E, com todo o amor do mundo, agradeço à minha filha, Ana Júlia, que, mesmo tão pequena, foi minha maior motivação para seguir em frente. Cada passo dado e cada página escrita tiveram nela o meu maior propósito.

“A adversidade desperta em nós capacidades que, em circunstâncias favoráveis, teriam ficado adormecidas.”
(Horácio)

RESUMO

A presente dissertação analisa as práticas de licitação e compras públicas de uma autarquia municipal do interior de MG, tomando-a como estudo de caso, com ênfase na transição para o novo marco regulatório instituído pela Lei nº 14.133/2021. O objetivo geral consistiu em avaliar a incorporação de critérios de sustentabilidade nas contratações públicas da autarquia, bem como identificar o potencial de implementação de compras compartilhadas, como estratégia de eficiência. A metodologia adotada baseou-se em pesquisa documental, de natureza qualitativa e caráter descritivo, a partir da análise de dados do Portal do Cidadão da autarquia, com foco nos pregões eletrônicos realizados e homologados, na modalidade de registro de preços, nos anos de 2023 e 2024. Os resultados evidenciam maturidade procedimental na condução dos certames da autarquia, porém revelam baixa inserção de critérios socioambientais e ausência de estratégias de compras compartilhadas. Conclui-se que a institucionalização de uma política de sustentabilidade, aliada à capacitação contínua dos servidores, é essencial para o aprimoramento das contratações públicas e para a promoção do desenvolvimento sustentável local. Além disso, este estudo, pode ser útil para estudos comparativos futuros, bem como ser a base para estudos que possam analisar outras autarquias de Minas Gerais e do Brasil.

Palavras-chave: Licitação pública. Compras governamentais. Sustentabilidade. Administração pública. Lei nº 14.133/2021.

ABSTRACT

This dissertation analyzes the public bidding and procurement practices of the Operational Development, Sanitation, and Urban Actions Company (CODAU), a municipal agency in Uberaba/MG. Using CODAU as a case study, the research emphasizes the transition to the new regulatory framework established by Law No. 14,133/2021. The general objective was to evaluate the incorporation of sustainability criteria in the agency's public contracts and to identify the potential for implementing shared procurement as an efficiency strategy. The methodology was based on qualitative and descriptive documentary research, analyzing data from the agency's Citizen Portal, specifically focusing on electronic reverse auctions (pregões eletrônicos) conducted and ratified under the price registration system during 2023 and 2024. The results demonstrate procedural maturity in the management of bidding processes; however, they reveal low integration of socio-environmental criteria and an absence of shared procurement strategies. The study concludes that the institutionalization of a sustainability policy, combined with continuous training for public officials, is essential for improving public procurement and promoting local sustainable development.

Keywords: Public Procurement. Government Purchasing. Sustainability. Public Administration. Law No. 14,133/2021.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Interface do Portal do Cidadão da CODAU

Figura 2 – Tela de consulta do Portal Nacional de Contratações Públicas

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Comparação entre a Lei nº 8.666/1993 e a Lei nº 14.133/2021

Quadro 2 – Eixos de análise e indicadores de verificação nos editais da CODAU

Quadro 3 – Dimensões de análise dos editais

Quadro 4 – Pregões eletrônicos da CODAU – anos de 2023 e 2024 (Registro de Preços)

Quadro 5 – Síntese quantitativa das contratações analisadas (2023–2024)

Quadro 6 – Aderência dos editais da CODAU aos critérios de sustentabilidade

Quadro 7 – Compras públicas compartilhadas: vantagens, riscos e requisitos para implementação

Quadro 8 – Eixos de análise, situação atual e oportunidades de melhoria na CODAU

LISTA DE SIGLAS

AGU – Advocacia-Geral da União

BDTD – Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações

CF – Constituição Federal

CODAU – Companhia Operacional de Desenvolvimento, Saneamento e Ações Urbanas

EPI – Equipamento de Proteção Individual

ESG – Environmental, Social and Governance

ETP – Estudo Técnico Preliminar

ISO – International Organization for Standardization

MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

NLLC – Nova Lei de Licitações e Contratos

OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development

PMPIT – Programa de Mestrado Profissional em Inovações e Tecnologias

PMSB – Plano Municipal de Saneamento Básico

PNCP – Portal Nacional de Contratações Públicas

SLTI – Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação

TCU – Tribunal de Contas da União

UFTM – Universidade Federal do Triângulo Mineiro

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	1
2 REFERENCIAL TEÓRICO	3
2.1 A Nova Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 14.133/2021): avanços normativos e desafios de governança	3
2.2 O princípio do desenvolvimento nacional sustentável: normatividade ampliada e dificuldades de operacionalização	4
2.3 Compras compartilhadas: potencial de eficiência e entraves institucionais	6
2.4 Do menor preço ao valor público: avanços conceituais e limites práticos	7
2.5 Compras públicas, valor público e sustentabilidade: uma abordagem integrada aplicada ao contexto da CODAU	7
2.5.1 Compras públicas como instrumento de geração de valor público	8
2.5.2 Compras sustentáveis como política pública indutora	9
2.5.3 ESG no setor público e sua relação com as contratações da CODAU	10
3 CONTEXTUALIZAÇÃO	12
3.1 Campo de análise e observação	12
4 PROBLEMA DE PESQUISA	14
5 METODOLOGIA	15
5.1 Procedimentos para coleta de dados	16
5.1.1 Pesquisa bibliográfica e documental	16
5.1.1.1 Portal da Transparência da CODAU	16
5.1.1.2 Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP)	17
5.1.1.3 Levantamento dos dados	18
5.2 Procedimentos para análise dos dados	18
5.2.1 Técnica de análise de conteúdo	19
5.2.2 Critérios de seleção dos editais e instrumentos de registro	20
5.3 Limitações da pesquisa	20

6 RESULTADOS	21
6.1 Caracterização dos processos licitatórios da CODAU	23
6.2 Práticas de sustentabilidade adotadas nas contratações públicas da CODAU	24
6.3 Potencial de aplicação das compras públicas compartilhadas	26
7 DISCUSSÃO	29
7.1 Integração e interpretação crítica dos achados	29
7.2 Sustentabilidade nas licitações da CODAU: limites e possibilidades	31
7.3 Compras compartilhadas como estratégia de governança e sustentabilidade	31
7.4 Fundamentação do produto aplicado	32
8 APRESENTAÇÃO PRODUTO APLICADO	33
8.1 Finalidade e publico-alvo do manual	33
8.2 Estrutura e lógica do manual	34
8.3 Elementos incorporados ao produto aplicado.....	34
8.4 Forma de apresentação do produto técnico	35
9 CONSIDERAÇÕES FINAIS	36
REFERÊNCIAS	38
APÊNDICE A – Checklist de critérios de sustentabilidade aplicados à análise dos editais licitatórios da CODAU	41
APÊNDICE B – Manual de Compras Públicas Sustentáveis e Compartilhadas	42

1 INTRODUÇÃO

As compras públicas deixaram de ser compreendidas apenas como procedimentos administrativos voltados à aquisição de bens e serviços, consolidando-se como instrumentos estratégicos capazes de induzir o desenvolvimento nacional sustentável. No contexto brasileiro, a promulgação da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, que institui o novo marco legal das licitações e contratos administrativos, reforçou essa perspectiva ao estabelecer, de forma expressa, o desenvolvimento nacional sustentável como princípio orientador das contratações públicas. Ao unificar e substituir diplomas normativos anteriores, a referida lei passou a estimular a incorporação de critérios ambientais, sociais e econômicos nos processos licitatórios, bem como a adoção de mecanismos de cooperação entre entes públicos, entre os quais se destacam as licitações e compras compartilhadas. “A contratação administrativa não se limita à obtenção do menor preço, devendo orientar-se pela realização do interesse público e pela implementação de políticas públicas.”(JUSTEN FILHO, 2021, p. 78).

A crescente preocupação com os impactos ambientais, sociais e econômicos associados aos padrões contemporâneos de consumo e à utilização intensiva de recursos naturais tem imposto à Administração Pública o desafio de adotar práticas mais inovadoras, eficientes e responsáveis. Nesse cenário, as compras públicas sustentáveis emergem como instrumento relevante para a conciliação entre eficiência administrativa, economicidade e responsabilidade socioambiental. De modo específico, as compras públicas compartilhadas apresentam-se como estratégia capaz de potencializar esses resultados, ao ermitir a racionalização de recursos, o aproveitamento de economias de escala e o fortalecimento da governança pública.

Segundo a Organização das Nações Unidas por meio do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente: “As compras públicas sustentáveis consistem no processo pelo qual as organizações públicas atendem às suas necessidades de bens, serviços e obras de forma a gerar benefícios não apenas para a instituição, mas também para a sociedade e o meio ambiente ao longo de todo o ciclo de vida do produto.”(PNUMA, 2012, p. 9).

As compras públicas compartilhadas configuram-se como uma modalidade de gestão na qual dois ou mais órgãos ou entidades públicas realizam aquisições conjuntas, com vistas à padronização de especificações técnicas, ao aumento da competitividade entre fornecedores e

à obtenção de ganhos econômicos. Quando associadas à adoção de critérios de sustentabilidade, essas práticas tendem a produzir benefícios que extrapolam a dimensão econômica, alcançando impactos ambientais positivos e contribuindo para a implementação de políticas públicas de caráter socialmente inclusivo. Apesar de seu potencial, a implementação das compras sustentáveis e compartilhadas ainda enfrenta obstáculos significativos no âmbito da Administração Pública, como a insuficiente capacitação dos servidores, a inexistência de normativas internas específicas e a resistência institucional à alteração de procedimentos tradicionalmente consolidados.

No município de Uberaba, Minas Gerais, as autarquias municipais desempenham papel fundamental na prestação de serviços essenciais à população. Nesse contexto, destaca-se a Companhia Operacional de Desenvolvimento, Saneamento e Ações Urbanas (CODAU), responsável pela gestão dos serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário e ações urbanas. Considerando o volume expressivo de contratações realizadas anualmente pela autarquia — que envolvem desde a aquisição de insumos e equipamentos até a contratação de serviços especializados —, a CODAU apresenta elevado potencial para a adoção e a liderança de iniciativas de compras públicas sustentáveis e compartilhadas no âmbito municipal.

A atuação da pesquisadora como servidora de carreira da CODAU há mais de uma década possibilita acesso privilegiado à realidade institucional, favorecendo uma análise aprofundada dos processos licitatórios e das práticas administrativas vigentes. Embora se observe robustez procedimental nos pregões eletrônicos realizados pela autarquia, constata-se que as contratações ainda se desenvolvem de forma majoritariamente fragmentada e com ênfase predominante no critério do menor preço nominal, em detrimento de abordagens que considerem o custo do ciclo de vida dos produtos, os impactos socioambientais e os benefícios decorrentes da economia de escala proporcionada pelas compras compartilhadas.

Apesar do arcabouço normativo favorável e do potencial institucional existente, observa-se que, no âmbito da CODAU, as práticas de licitações sustentáveis e de compras públicas compartilhadas ainda não se encontram sistematizadas nem incorporadas de forma estruturada aos processos licitatórios. Nesse sentido, configura-se o seguinte problema de pesquisa: de que maneira a CODAU pode estruturar e implementar licitações sustentáveis e compras públicas compartilhadas, à luz da Lei nº 14.133/2021, de modo a promover ganhos econômicos, ambientais e sociais compatíveis com suas especificidades institucionais e operacionais?

Diante desse contexto, o presente estudo tem como objetivo geral propor estratégias para a implementação de licitações sustentáveis e a adoção de compras públicas compartilhadas em uma autarquia municipal mineira.

Como objetivos específicos, busca-se:

(a) identificar os princípios que caracterizam a licitação sustentável e sua aplicabilidade no contexto da autarquia estudada;

(b) analisar processos licitatórios da instituição à luz dos critérios ambientais, sociais e econômicos, bem como das práticas de compras compartilhadas;

(c) identificar os benefícios econômicos, ambientais e sociais decorrentes da adoção dessas práticas; e

(d) elaborar recomendações práticas para a implementação de licitações sustentáveis e compartilhadas, considerando as especificidades institucionais e locais.

A dissertação está estruturada em sete capítulos, além desta introdução. O Capítulo 2 apresenta o referencial teórico, no qual são discutidos os fundamentos da Nova Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 14.133/2021), as compras públicas sustentáveis, a incorporação dos princípios de sustentabilidade e ESG na Administração Pública e o modelo de compras públicas compartilhadas. O Capítulo 3 descreve os procedimentos metodológicos adotados na pesquisa. O Capítulo 4 apresenta e analisa os resultados obtidos, com foco na caracterização dos processos licitatórios da CODAU e na verificação da incorporação de critérios de sustentabilidade e de compras públicas compartilhadas nos editais analisados. O Capítulo 5 discute os principais achados da pesquisa à luz da literatura especializada. O Capítulo 6 apresenta o produto aplicado, consistente na proposição de diretrizes para a adoção de práticas de licitações sustentáveis na CODAU. Por fim, o Capítulo 7 reúne as considerações finais, contemplando as conclusões do estudo, as recomendações para a prática administrativa e as sugestões para pesquisas futuras.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 A Nova Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 14.133/2021): avanços normativos e desafios de governança

A Lei nº 14.133/2021 inaugura um novo marco jurídico das contratações públicas no Brasil, apresentando-se como resposta às críticas históricas dirigidas ao modelo instituído pela Lei nº 8.666/1993, frequentemente caracterizado pelo excesso de formalismo, pela rigidez procedimental e pela priorização do controle a posteriori em detrimento do planejamento e da eficiência.

Quadro 1 – Comparação entre a Lei nº 8.666/1993 e Lei nº 14.133/2021

Critério	Lei nº 8.666/1993	Lei nº 14.133/2021
Foco Principal	Formalismo e procedimento	Planejamento e resultados
Gestão de Riscos	Incipiente/Inexistente	Obrigatória e estruturante
Segregação de Funções	Prevista em doutrina/TCU	Princípio legal explícito
Sustentabilidade	Critério acessório	Princípio e objetivo central

Fonte: Elaborado pela autora (2025).

Essa mudança de foco evidencia a transição de um modelo centrado no controle procedimental para outro orientado por governança e resultados, cuja efetividade, contudo, permanece condicionada à capacidade institucional dos entes públicos de internalizar tais diretrizes.

Embora o novo diploma legal represente um avanço ao incorporar instrumentos modernos de governança, como a gestão de riscos e a segregação de funções, a sua efetividade depende diretamente da capacidade institucional dos órgãos públicos de internalizar tais práticas. Conforme observa Justen Filho (2021, p. 25), a lei “não elimina os problemas estruturais da Administração Pública, mas cria condições normativas para que sejam enfrentados”, o que revela uma distinção relevante entre inovação legislativa e transformação administrativa concreta.

A gestão de riscos, prevista como elemento estruturante do processo licitatório, busca substituir a cultura administrativa excessivamente defensiva por uma atuação preventiva e

racional. No entanto, autores como Niebuhr (2022) alertam que, na prática, muitos órgãos ainda tratam a gestão de riscos como um requisito meramente formal, reproduzindo modelos padronizados sem efetiva análise contextual. Essa dissonância evidencia que a mudança pretendida pela Lei nº 14.133/2021 exige não apenas a adoção de novos instrumentos formais, mas também uma efetiva mudança de mentalidade gerencial.

O mesmo se observa em relação ao princípio da segregação de funções. Embora juridicamente relevante para o fortalecimento dos controles internos, sua aplicação enfrenta limitações especialmente em autarquias de pequeno e médio porte, que frequentemente dispõem de quadros técnicos reduzidos. Di Pietro (2023) destaca que a segregação funcional, quando aplicada de forma rígida e descontextualizada, pode gerar entraves operacionais, revelando a necessidade de interpretação sistemática e proporcional do instituto.

No que se refere ao planejamento, a elevação do Estudo Técnico Preliminar (ETP) à condição de etapa central do processo licitatório constitui um dos principais avanços do novo regime. Todavia, a literatura crítica aponta que o ETP ainda é, em muitos casos, elaborado a posteriori ou de forma superficial, comprometendo sua função estratégica. Assim, a busca pela proposta mais vantajosa permanece, em parte da prática administrativa, subordinada à lógica tradicional do menor preço.

Nesse sentido, os avanços normativos introduzidos pela Lei nº 14.133/2021, embora relevantes, apenas criam as condições jurídicas para a transformação das contratações públicas, sendo indispensável analisar como princípios estruturantes, como o desenvolvimento nacional sustentável, vêm sendo efetivamente operacionalizados na prática administrativa.

2.2 O princípio do desenvolvimento nacional sustentável: normatividade ampliada e dificuldades de operacionalização

O princípio do desenvolvimento nacional sustentável, consagrado no art. 5º da Lei nº 14.133/2021, representa a consolidação de uma diretriz que já vinha sendo construída no ordenamento jurídico brasileiro, mas que historicamente enfrentou dificuldades de aplicação prática. A elevação da sustentabilidade ao status de princípio jurídico vinculante sinaliza uma

tentativa de reorientar o poder de compra estatal para além da lógica estritamente economicista.

Do ponto de vista normativo, a sustentabilidade é concebida de forma tripartite — ambiental, social e econômica —, exigindo do gestor público uma atuação integrada e multidimensional. No entanto, como ressalta Bittencourt (2022, p. 47), “a amplitude conceitual da sustentabilidade, embora virtuosa, também gera incertezas interpretativas e dificuldades operacionais”, especialmente na fase de elaboração dos editais.

Na dimensão ambiental, apesar da existência de instrumentos normativos como o Decreto nº 7.746/2012, observa-se que a adoção de critérios ambientais ainda é incipiente em muitos entes subnacionais. Freitas (2019) aponta que a resistência decorre, em parte, do receio de questionamentos pelos órgãos de controle e da dificuldade técnica em definir parâmetros objetivos e mensuráveis de sustentabilidade.

A dimensão social, por sua vez, revela a função indutora das contratações públicas, ao permitir que o Estado promova inclusão social e redução de desigualdades por meio de políticas afirmativas. Contudo, Oliveira (2021) adverte que tais mecanismos ainda são pouco utilizados, seja por desconhecimento, seja por ausência de planejamento prévio que permita compatibilizar objetivos sociais com a eficiência administrativa.

Já a dimensão econômica da sustentabilidade desafia a visão tradicional de economicidade, ao exigir uma análise de longo prazo e a consideração de externalidades positivas. Nesse ponto, a prática administrativa frequentemente permanece atrelada ao critério do menor preço, evidenciando uma tensão entre o discurso normativo e a realidade das contratações.

2.3 Compras compartilhadas: potencial de eficiência e entraves institucionais

As compras compartilhadas constituem instrumento relevante para a promoção da eficiência administrativa, alinhando-se aos pressupostos da Nova Gestão Pública, especialmente no que se refere à racionalização de recursos e à redução de custos transacionais. A Lei nº 14.133/2021 incentiva essa prática, notadamente por meio do Sistema de Registro de Preços e da atuação conjunta entre entes públicos.

Do ponto de vista teórico, as compras compartilhadas apresentam vantagens evidentes, como economia de escala, padronização de objetos e otimização da força de trabalho administrativa. Entretanto, a literatura especializada ressalta que tais benefícios não se concretizam automaticamente. Niebuhr (2022) observa que a ausência de coordenação interinstitucional, aliada a diferenças de capacidade técnica entre os órgãos participantes, pode comprometer os resultados esperados.

Além disso, a padronização excessiva pode gerar inadequações às necessidades específicas de determinadas unidades administrativas, especialmente em autarquias com funções operacionais singulares, como as de saneamento. Assim, a eficiência decorrente das compras compartilhadas depende de planejamento conjunto, governança colaborativa e mecanismos claros de tomada de decisão.

2.4 Do menor preço ao valor público: avanços conceituais e limites práticos

A distinção entre “preço” e “valor” constitui um dos elementos centrais do novo regime licitatório. A Lei nº 14.133/2021 rompe, ao menos em nível normativo, com a centralidade absoluta do menor preço, ao permitir a consideração do custo do ciclo de vida do objeto e de critérios qualitativos na seleção da proposta mais vantajosa.

Sob o prisma teórico, essa mudança representa um avanço significativo, ao alinhar as contratações públicas a uma lógica de sustentabilidade econômica e de preservação do patrimônio público. Justen Filho (2021, p. 78) sustenta que “o valor público deve ser o critério orientador das decisões administrativas, e não o custo imediato”.

Todavia, a incorporação efetiva dessa lógica enfrenta entraves práticos relevantes. A dificuldade de mensurar custos indiretos, a ausência de bases de dados confiáveis e a limitação técnica das equipes de compras contribuem para a permanência de práticas tradicionais. Dessa forma, a análise do custo do ciclo de vida ainda é pouco explorada, especialmente em nível municipal.

Esse descompasso entre inovação normativa e prática administrativa reforça a importância de estudos empíricos que investiguem como os princípios da Lei nº 14.133/2021 vêm sendo operacionalizados. É nesse contexto que se insere o presente estudo de caso, ao analisar criticamente a incorporação — ou não — de critérios de sustentabilidade e de valor nas licitações de uma autarquia municipal.

2.5 Compras públicas, valor público e sustentabilidade: uma abordagem integrada aplicada ao contexto da CODAU

As compras públicas deixaram de ser compreendidas exclusivamente como procedimentos administrativos voltados à aquisição de bens e serviços necessários ao funcionamento da Administração Pública. No contexto contemporâneo da gestão pública, especialmente diante dos desafios ambientais, sociais e fiscais enfrentados pelo Estado, as contratações públicas passaram a ser reconhecidas como instrumentos estratégicos de implementação de políticas públicas e de geração de valor público, com potencial indutor de transformações econômicas, institucionais e sociais.

Essa perspectiva revela-se particularmente relevante no âmbito das autarquias municipais prestadoras de serviços públicos essenciais, como é o caso da CODAU, cujas contratações exercem impacto direto sobre a qualidade dos serviços, a gestão de recursos naturais e a sustentabilidade das políticas públicas locais.

Observa-se, portanto, a recorrente dissociação entre a normatividade ampliada introduzida pelo novo regime licitatório e a capacidade institucional dos entes públicos de traduzir tais diretrizes em práticas administrativas concretas, especialmente no âmbito municipal.

2.5.1 Compras públicas como instrumento de geração de valor público

O conceito de valor público foi sistematizado por Moore (1995), ao propor que a atuação estatal deve ser orientada não apenas pela eficiência administrativa ou pela legalidade formal, mas pela capacidade de produzir resultados socialmente desejáveis, legitimados democraticamente e sustentáveis ao longo do tempo. Para o autor, a gestão pública eficaz é aquela que articula três dimensões fundamentais: a criação de valor público, a legitimidade política e a capacidade operacional do Estado.

Nesse contexto, as compras públicas assumem papel central na materialização do valor público, uma vez que representam parcela significativa do gasto público e influenciam diretamente o funcionamento dos mercados, a inovação tecnológica e o desenvolvimento local. Ao definir critérios de seleção que ultrapassem o menor preço imediato, a Administração Pública pode induzir práticas produtivas mais eficientes, responsáveis e alinhadas ao interesse coletivo.

A Lei nº 14.133/2021 reflete essa mudança de paradigma ao estabelecer que a licitação deve buscar a proposta mais vantajosa para a Administração, considerando aspectos como custo do ciclo de vida, qualidade, desempenho e sustentabilidade (BRASIL, 2021). Conforme leciona Justen Filho (2021), a noção de vantajosidade introduzida pela nova lei amplia o conceito tradicional de economicidade, incorporando fatores de médio e longo prazo que impactam diretamente o interesse público.

No âmbito da CODAU, a adoção dessa perspectiva de valor público revela-se especialmente relevante, tendo em vista que as contratações relacionadas a obras, materiais hidráulicos, serviços de manutenção e insumos operacionais possuem impactos diretos sobre a eficiência dos serviços de saneamento, a preservação ambiental e a qualidade de vida da população. Assim, a análise das práticas licitatórias da autarquia à luz da teoria do valor público permite compreender em que medida as contratações efetivamente contribuem para resultados públicos sustentáveis ou permanecem restritas a uma lógica procedimental e imediatista.

2.5.2 Compras sustentáveis como política pública indutora

As compras públicas sustentáveis podem ser compreendidas como instrumentos de política pública indutora, na medida em que utilizam o poder de compra do Estado para orientar comportamentos econômicos e sociais em consonância com objetivos estratégicos previamente definidos. Ao incorporar critérios ambientais, sociais e econômicos nos processos licitatórios, a Administração Pública atua como agente indutor do desenvolvimento sustentável, influenciando padrões de produção, consumo e inovação.

Freitas (2019) sustenta que a sustentabilidade nas contratações públicas deve ser compreendida como dever jurídico decorrente da Constituição Federal, especialmente dos princípios da eficiência, da proteção ao meio ambiente e da promoção do desenvolvimento nacional sustentável. Nesse sentido, a licitação sustentável não se configura como faculdade administrativa, mas como instrumento necessário à concretização de políticas públicas transversais.

No plano infralegal, essa orientação encontra respaldo no Decreto nº 7.746/2012 e na Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 01/2010, que dispõem sobre a adoção de critérios de sustentabilidade nas contratações públicas federais. A Lei nº 14.133/2021 consolida esse

entendimento ao elevar o desenvolvimento nacional sustentável à condição de princípio estruturante do regime licitatório (BRASIL, 2021).

No contexto da CODAU, as compras sustentáveis assumem especial relevância em razão da natureza de suas atividades institucionais, diretamente relacionadas à gestão de recursos hídricos, ao saneamento básico e à proteção ambiental. A análise dos editais licitatórios da autarquia, objeto deste estudo, permite verificar se os instrumentos normativos existentes têm sido efetivamente utilizados como mecanismos indutores de práticas sustentáveis ou se permanecem subaproveitados no plano prático.

Além disso, a adoção de compras compartilhadas entre a CODAU e outros órgãos da administração municipal potencializa o caráter indutor das compras sustentáveis, ao ampliar a escala das contratações, fortalecer o poder de barganha da Administração e viabilizar a padronização de critérios técnicos e ambientais. Tal estratégia contribui para superar limitações estruturais frequentemente enfrentadas por autarquias municipais, como restrições orçamentárias, fragmentação de demandas e déficit de capacitação técnica.

2.5.3 ESG no setor público e sua relação com as contratações da CODAU

O conceito de ESG (*Environmental, Social and Governance*), amplamente difundido no setor privado, tem sido progressivamente incorporado ao debate sobre gestão pública, ainda que de forma incipiente no ordenamento jurídico brasileiro. Originalmente vinculado à avaliação de riscos e desempenho corporativo, o ESG apresenta significativa convergência conceitual com os princípios que orientam a administração pública contemporânea, especialmente no que se refere à sustentabilidade, à governança e à transparência.

No setor público, a dimensão ambiental do ESG relaciona-se à adoção de práticas que promovam a eficiência no uso de recursos naturais e a mitigação de impactos ambientais; a dimensão social conecta-se à promoção do desenvolvimento local, à inclusão de micro e pequenas empresas e à valorização do trabalho digno; e a dimensão de governança refere-se à transparência, ao planejamento, à gestão de riscos e à integridade dos processos decisórios (OECD, 2020).

No contexto da CODAU, a dimensão ambiental do ESG assume caráter de conformidade legal e institucional, uma vez que a atuação da autarquia está diretamente relacionada à gestão de recursos hídricos e ao saneamento básico, nos termos do Novo Marco Legal do

Saneamento (Lei nº 14.026/2020). Nessa realidade, a sustentabilidade ambiental não representa elemento acessório ou meramente discursivo, mas componente estrutural do próprio core business da instituição.

As compras públicas constituem um dos principais instrumentos de operacionalização dos princípios do ESG no setor público, na medida em que permitem a incorporação objetiva desses critérios nos editais, contratos e instrumentos de planejamento. Embora o ESG não esteja formalmente positivado na legislação brasileira de licitações, seus fundamentos dialogam diretamente com os princípios da Lei nº 14.133/2021, especialmente no que se refere ao planejamento, à governança e à busca por valor público.

No caso da CODAU, a análise das contratações sob a ótica do ESG permite identificar oportunidades de aprimoramento institucional, especialmente no tocante à integração entre planejamento, sustentabilidade e governança. A adoção de compras compartilhadas, aliada à incorporação de critérios ambientais e sociais, pode contribuir para o fortalecimento da governança pública local, para a redução de riscos contratuais e para a ampliação dos impactos positivos das contratações sobre o desenvolvimento sustentável do município.

Esses eixos orientam a análise empírica dos editais licitatórios da CODAU, funcionando como critérios objetivos de verificação da incorporação — ou não — de práticas alinhadas ao ESG.

À luz do referencial teórico apresentado, constata-se que a Lei nº 14.133/2021 estabelece bases normativas relevantes para a incorporação da sustentabilidade, do valor público e das compras compartilhadas nas contratações públicas. Contudo, a efetividade desses instrumentos depende da capacidade dos entes públicos de internalizar tais diretrizes por meio de planejamento adequado, governança colaborativa e mudança de práticas administrativas. Nesse contexto, o estudo empírico da CODAU revela-se oportuno para compreender como esses conceitos vêm sendo aplicados na realidade institucional e quais estratégias podem ser propostas para superar os entraves identificados.

3. METODOLOGIA

Além de permitir a análise descritiva das práticas adotadas, a metodologia foi estruturada de modo a subsidiar a elaboração de propostas e recomendações aplicáveis à realidade institucional da autarquia estudada. Considerando a natureza do problema investigado — a análise das compras públicas sustentáveis e das práticas de compras compartilhadas em uma autarquia municipal —, optou-se por um estudo de caso, de caráter qualitativo e exploratório, aplicado à Companhia Operacional de Desenvolvimento, Saneamento e Ações Urbanas (CODAU), do município de Uberaba/MG.

Segundo Yin (2015), o estudo de caso é um método apropriado quando se busca compreender fenômenos complexos inseridos em contextos reais, permitindo o exame aprofundado de processos organizacionais e administrativos. Essa abordagem possibilitou a análise detalhada das práticas de licitação e contratação da autarquia, relacionando-as com os princípios da sustentabilidade e da gestão pública eficiente.

O caráter **exploratório** da pesquisa justifica-se pela escassez de estudos específicos sobre compras sustentáveis e compartilhadas em autarquias municipais, sobretudo em cidades de médio porte. Já a abordagem **qualitativa** permitiu interpretar as informações obtidas a partir de documentos institucionais e observações diretas, buscando compreender significados, motivações e dinâmicas administrativas subjacentes às práticas observadas.

Para a análise dos editais licitatórios, adotou-se a técnica de análise de conteúdo, conforme sistematizada por Bardin (2016), com enfoque categorial e abordagem predominantemente qualitativa, complementada por critérios objetivos de classificação. Cada edital integrante do corpus da pesquisa foi examinado individualmente, a partir de um checklist previamente definido, elaborado com base na legislação aplicável e na literatura especializada sobre licitações sustentáveis. O referido checklist encontra-se apresentado no Apêndice A.

Os critérios de sustentabilidade foram classificados de forma binária, segundo a presença ou ausência nos instrumentos convocatórios, sendo atribuída a cada edital a indicação “presente” quando identificado ao menos um elemento explícito relacionado ao critério analisado, ou “ausente” quando inexistente qualquer menção. Tal opção metodológica teve por finalidade reduzir a subjetividade da análise e assegurar maior objetividade e replicabilidade aos resultados, considerando a heterogeneidade dos objetos licitados e das

redações dos editais. A frequência de ocorrência dos critérios foi posteriormente sistematizada em quadros e tabelas, permitindo a identificação de padrões, lacunas e tendências nas práticas licitatórias da autarquia analisada. Ressalta-se que a análise não se concentrou na intensidade ou grau de aprofundamento dos critérios, mas na sua efetiva incorporação formal aos editais, em consonância com os objetivos propostos para o estudo.

Quadro 2 – Eixos de análise e indicadores de verificação nos editais da CODAU

Eixo de Análise	Indicadores de Verificação (O que buscar no edital)
Sustentabilidade Ambiental	Exigência de certificações (ISO 14001), selos ecológicos, logística reversiva ou descarte adequado de resíduos.
Sustentabilidade Social	Cotas para egressos do sistema prisional, reserva de vagas para mulheres vítimas de violência ou fomento a cooperativas locais.
Sustentabilidade Econômica	Utilização do Custo do Ciclo de Vida em vez do menor preço absoluto; exigência de garantia de manutenção prolongada.
Governança e ESG	Presença de matriz de riscos no ETP/Edital; exigência de programas de integridade (compliance) para os licitantes.
Eficiência	O processo foi realizado via Compra Compartilhada (adesão à ata de outros órgãos ou consórcios)?

Fonte: Elaborado pela autora (2025).

3.1 Procedimentos para coleta de dados

A coleta de dados foi conduzida entre os meses de **janeiro e junho de 2025**, abrangendo diferentes fontes e instrumentos, com o objetivo de garantir amplitude e consistência às informações analisadas. Foram utilizadas três estratégias principais: pesquisa bibliográfica, pesquisa documental e análise de bases públicas de dados.

3.1.1 Pesquisa bibliográfica e documental

A pesquisa bibliográfica teve como finalidade a fundamentação teórica do estudo, contemplando obras e artigos científicos sobre sustentabilidade nas compras públicas, licitações sustentáveis, compras compartilhadas, governança e eficiência administrativa.

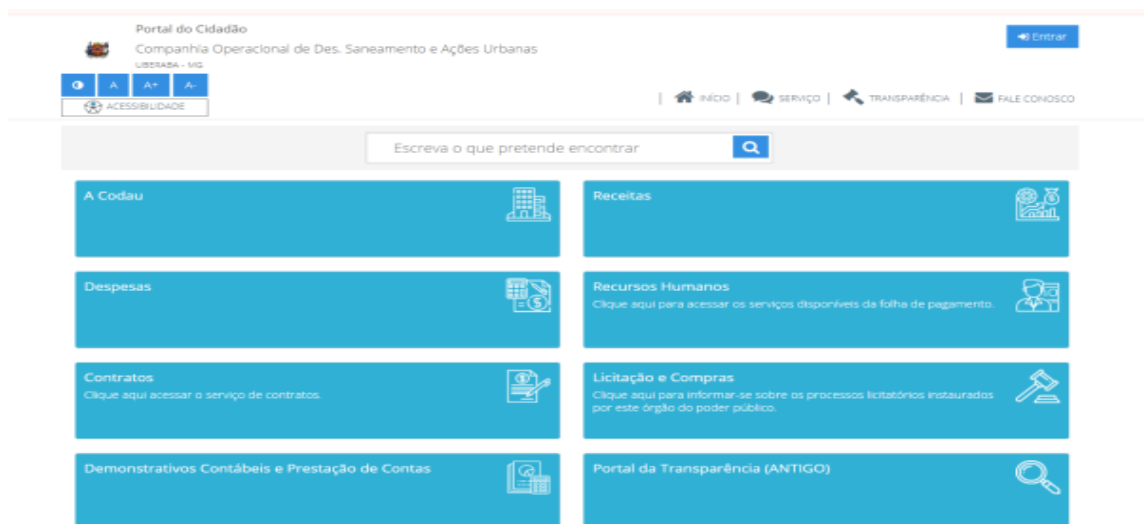
Foram consultadas bases de dados como Scielo, Google Scholar, CAPES Periódicos e Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD).

A pesquisa documental, por sua vez, concentrou-se na análise de legislações, normativos internos e registros administrativos da CODAU, incluindo editais, atas de licitação, contratos, relatórios de execução orçamentária e documentos de planejamento estratégico. Esses materiais permitiram compreender os fluxos e as práticas formais que orientam as contratações públicas da autarquia.

3.1.1.1 Portal da Transparência da CODAU

Foram coletadas informações disponibilizadas no Portal da Transparência da Companhia Operacional de Desenvolvimento, Saneamento e Ações Urbanas (CODAU), plataforma digital que reúne dados institucionais, financeiros e licitatórios do órgão. Esse ambiente eletrônico foi utilizado como fonte primária para a consulta de licitações finalizadas e homologadas, na modalidade Registro de Preços – Pregão Eletrônico, referentes aos anos de 2023 e 2024. A partir dessa análise, foi possível identificar padrões de aquisição, valores licitados, tipos de objetos contratados e principais fornecedores.

Figura 1 – Interface do Portal do Cidadão da CODAU



FONTE: Portal da Transparência CODAU

3.1.1.2 Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP)

Complementarmente, realizaram-se consultas no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), sítio oficial em que estão publicadas informações sobre as contratações públicas, criado por uma determinação da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021). O PNCP é administrado pelo Comitê Gestor da Rede Nacional de Contratações Públicas e garante que os dados de todas as contratações feitas pela União e por governos estaduais e municipais estarão disponíveis a todos.

As informações obtidas nesse portal contribuíram para verificar a conformidade dos processos realizados pela CODAU com as normas federais, bem como para comparar dados e identificar oportunidades de adoção de compras compartilhadas em parceria com outros entes públicos.

Figura 2 – Tela de consulta do Portal Nacional de Contratações Públicas



FONTE: Portal Nacional de Contratações Públicas

3.1.1.3 Levantamento dos dados

Os dados coletados foram organizados em planilhas, categorizados segundo critérios de natureza econômica, ambiental e social, e posteriormente analisados de forma descritiva e interpretativa. Essa sistematização permitiu identificar as práticas sustentáveis já

implementadas, os desafios enfrentados e os potenciais benefícios da adoção de um modelo compartilhado de compras públicas.

3.2 Procedimentos para análise dos dados

A análise dos dados foi desenvolvida com base na técnica de **análise de conteúdo**, proposta por Bardin (2016), que permite o exame sistemático das informações obtidas a partir da categorização e interpretação dos conteúdos explícitos e implícitos nos documentos e observações. O critério de análise baseou-se em uma matriz de verificação composta por quatro dimensões:

Quadro 3 – Dimensões de Análise dos Editais

Dimensão de Análise	Indicadores de Verificação
Sustentabilidade Ambiental	Exigência de selos verdes, certificações (ISO 14001), descarte de resíduos e eficiência energética.
Sustentabilidade Social	Fomento a fornecedores locais e reserva de vagas para minorias/vulneráveis.
Eficiência Econômica	Utilização do Custo do Ciclo de Vida e avaliação de durabilidade vs. preço.
Inovação Administrativa	Previsão de Atas Compartilhadas e adesão por outros órgãos (caronas).

Fonte: Elaborado pela autora (2025).

3.2.1 Técnica de análise de conteúdo

A técnica de análise de conteúdo foi escolhida por permitir a identificação de padrões, recorrências e significados nas práticas administrativas observadas, bem como nas disposições normativas e nos instrumentos de contratação analisados. O procedimento seguiu três etapas principais: (a) pré-análise, com leitura dos documentos e codificação inicial dos elementos

relevantes; (b) exploração do material, com categorização das informações em dimensões (ambiental, social e econômica); e (c) tratamento e interpretação dos resultados, em que se realizou a inferência dos achados à luz do referencial teórico e da legislação vigente.

A adoção dessa técnica possibilitou compreender não apenas a frequência de ocorrência dos critérios sustentáveis, mas também a forma como foram incorporados — ou não — aos editais e documentos de planejamento, permitindo avaliar o grau de institucionalização da sustentabilidade nas contratações públicas da CODAU.

3.2.2 Critérios de seleção dos editais e instrumentos de registro

Os editais analisados foram selecionados segundo critérios objetivos, de modo a assegurar representatividade e confiabilidade aos resultados. Foram incluídos todos os processos licitatórios realizados na modalidade Pregão Eletrônico, na forma de Registro de Preços, homologados e publicados no Portal da Transparência da CODAU entre 1º de janeiro de 2023 e 31 de dezembro de 2024. Foram excluídos os editais: revogados, cancelados ou não homologados; e duplicados ou com documentação incompleta no portal.

Após a triagem, o corpus da pesquisa foi composto por 112 editais válidos, sendo 64 referentes ao ano de 2023 e 48 ao ano de 2024.

Para garantir sistematização e rastreabilidade das informações, foram utilizados instrumentos de registro próprios, consistindo em planilhas eletrônicas elaboradas no Microsoft Excel, nas quais cada edital foi codificado por número, ano, modalidade, objeto e presença de critérios sustentáveis (ambientais, sociais e econômicos). Essa organização permitiu consolidar os dados quantitativos e qualitativos de forma estruturada, facilitando o cruzamento de informações e a visualização de padrões.

Além disso, foram utilizados fichamentos e matrizes analíticas para o registro das observações qualitativas, especialmente aquelas derivadas da leitura dos Termos de Referência e Estudos Técnicos Preliminares. Essa triangulação de instrumentos fortaleceu a validade interna da pesquisa e assegurou maior precisão na análise interpretativa dos resultados. A delimitação temporal e modal dos editais buscou assegurar homogeneidade procedimental e comparabilidade entre os dados analisados.

3.3 Limitações da pesquisa

Reconhece-se que, por se tratar de um estudo de caso único, os resultados obtidos não podem ser generalizados para todas as autarquias municipais. Além disso, parte das informações analisadas dependeu da disponibilidade de dados públicos e da colaboração dos servidores envolvidos. Contudo, essas limitações não comprometem a validade do estudo, uma vez que o foco da pesquisa reside na compreensão aprofundada do fenômeno em um contexto institucional específico. Não obstante tais limitações, o estudo oferece contribuições relevantes ao propor estratégias aplicáveis à realidade de autarquias municipais de porte semelhante, especialmente no que se refere à operacionalização de licitações sustentáveis e compras públicas compartilhadas.

3.4. CONTEXTUALIZAÇÃO

3.4.1 Campo de análise e observação

A Companhia Operacional de Desenvolvimento, Saneamento e Ações Urbanas (CODAU) é uma autarquia municipal vinculada ao Município de Uberaba/MG, responsável pela execução de serviços nas redes públicas de distribuição de água e coleta de esgoto, abrangendo desde a derivação e ramal domiciliar até o cavalete, o registro de paragem e o hidrômetro. Também cabe à CODAU mensurar, faturar e cobrar pelos serviços prestados; propor, rever e arrecadar tarifas e taxas; medir o consumo de água de poços particulares e cobrar pelo lançamento de esgotos na rede pública; além de vistoriar instalações hidráulicas e sanitárias para a liberação do “Habite-se” (CODAU, 2025).

A partir da Lei Complementar nº 584/2018, a CODAU passou a desempenhar novas finalidades relacionadas à prestação de serviços de saneamento básico, incorporando programas, ações e obras voltadas à drenagem e manejo de águas pluviais, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos. Essas mudanças foram fundamentadas na Lei Federal nº 11.445/2007, que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico, e na Lei Municipal nº 12.146/2015, que institui o Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB). Com a ampliação de suas atribuições, a autarquia alterou também sua denominação institucional, passando de Centro Operacional de Desenvolvimento e Saneamento de Uberaba para Companhia Operacional de Desenvolvimento, Saneamento e Ações Urbanas, conforme previsto na Lei Complementar nº 585/2018 (CODAU, 2025).

Como entidade da administração pública indireta, a CODAU está sujeita aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, previstos no artigo 37 da Constituição Federal. Nesse sentido, os processos licitatórios constituem instrumentos fundamentais para garantir a transparência, a economicidade e a seleção da proposta mais vantajosa à administração, assegurando, ao mesmo tempo, o atendimento do interesse público.

Nas últimas décadas, a crescente demanda por infraestrutura, modernização tecnológica e práticas de sustentabilidade ambiental ampliou a complexidade das contratações realizadas pela autarquia. A gestão das licitações passou a exigir não apenas o cumprimento rigoroso das normas legais, mas também a adoção de estratégias que promovam eficiência operacional, inovação e responsabilidade socioambiental. Nesse sentido, a compreensão da estrutura institucional e das atribuições legais da CODAU constitui elemento fundamental para a análise crítica dos seus processos licitatórios, especialmente no que se refere à incorporação de critérios de sustentabilidade e à adoção de compras públicas compartilhadas.

O presente estudo insere-se nesse contexto, ao buscar compreender a dinâmica das licitações públicas realizadas pela CODAU, com especial atenção aos aspectos procedimentais, técnicos e administrativos que orientam a condução dos certames e à forma como esses processos contribuem para a melhoria da gestão pública municipal.

O campo empírico desta pesquisa é composto pelos setores administrativos da CODAU diretamente envolvidos na condução das licitações e contratações públicas, com destaque para a Coordenação de Suprimentos, Supervisão de Licitações, e a Supervisão de Cadastro de Fornecedores e Registro de Preços, por concentrarem as etapas decisórias mais relevantes do ciclo da contratação pública, desde o planejamento até a execução contratual. Esses departamentos são responsáveis pela elaboração dos editais, pela análise das propostas, pela formalização dos contratos e pelo acompanhamento da execução dos serviços e fornecimentos contratados.

A escolha desse campo de análise fundamenta-se na relevância estratégica que as contratações públicas representam para a autarquia, considerando o volume de recursos movimentados e o impacto direto sobre a prestação dos serviços essenciais à população. A observação sistemática das rotinas e procedimentos adotados pela CODAU permitiu identificar práticas administrativas, fluxos documentais e instrumentos de controle que refletem tanto os avanços quanto os desafios na implementação de uma gestão eficiente,

transparente e sustentável. A análise dessas rotinas revelou-se especialmente relevante para identificar em que medida os procedimentos adotados incorporam — ou deixam de incorporar — critérios de sustentabilidade, análise de custo do ciclo de vida e práticas de compras públicas compartilhadas.

5. RESULTADOS

A análise dos dados coletados possibilitou delinear o panorama das práticas de licitação e compras públicas adotadas pela Companhia Operacional de Desenvolvimento, Saneamento e Ações Urbanas (CODAU), com foco nos exercícios de 2023 e 2024, na modalidade Registro de Preços.

Os resultados evidenciam que as contratações da autarquia concentram-se, majoritariamente, na manutenção operacional, no suporte às atividades técnico-administrativas e na garantia da continuidade dos serviços públicos de saneamento, ao mesmo tempo em que revelam oportunidades relevantes de aprimoramento institucional à luz do marco normativo vigente.

Quadro 4 - Pregões – Ano 2023 e 2024 (Registro de Preços)

Objeto	Pregão – 2023	Pregão – 2024
Aquisição de agregados minerais	PE 105/2023	PE 073/2024
Aquisição de areia, brita e pedra de mão	–	PE 001/2024
Aquisição de concreto usinado	–	PE 032/2024
Aquisição de equipamentos de informática	–	PE 050/2024
Aquisição de gêneros alimentícios	PE 129/2023; PE 164/2023	–
Aquisição de tablets	PE 148/2023	–
Aquisição/serviço conforme Lei 14.133/2021	–	PE 085/2024
Cursos de capacitação técnica	–	PE 070/2024
Fornecimento de adaptadores, selas e uniões para ramais	PE 091/2023	–
Fornecimento de agregados minerais	PE 105/2023	PE 073/2024
Fornecimento de blocos de concreto (retos, curvos e intertravados)	PE 006/2023; PE 152/2023	–
Fornecimento de caixas de proteção para hidrômetros	PE 106/2023	PE 077/2024
Fornecimento de calçados de segurança	PE 157/2023	–
Fornecimento de cavaletes de madeira e sinalização	PE 098/2023	–
Fornecimento de cimento Portland CII-E 32	PE 059/2023	–
Fornecimento de conexões em ferro fundido	PE 082/2023	PE 006/2024; PE 067/2024
Fornecimento de conexões PVC	PE 083/2023; PE 112/2023; PE 126/2023	PE 081/2024
Fornecimento de copos descartáveis	PE 115/2023	–
Fornecimento de dispositivos de supressão de água	PE 128/2023	–
Fornecimento de emulsão asfáltica	PE 101/2023	–
Fornecimento de Equipamentos de Proteção Individual (EPis)	PE 051/2023	PE 008/2024; PE 053/2024
Fornecimento de ferramentas (diversas e manuais)	PE 075/2023; PE 110/2023	PE 054/2024
Fornecimento de gêneros alimentícios (marmitex, lanches, coffee break)	PE 058/2023; PE 072/2023; PE 151/2023	PE 011/2024; PE 033/2024

Fornecimento de grelhas para águas pluviais	–	PE 017/2024
Fornecimento de hidróxido de cálcio	PE 123/2023	–
Fornecimento de hidrômetros	PE 111/2023	PE 072/2024
Fornecimento de lacres e lacres antifraude	PE 087/2023	PE 078/2024
Fornecimento de materiais de construção/manutenção	PE 078/2023	PE 056/2024
Fornecimento de materiais de escritório e papelaria	PE 088/2023	PE 037/2024
Fornecimento de materiais de limpeza	PE 162/2023	PE 087/2024
Fornecimento de materiais elétricos	PE 044/2023; PE 093/2023	PE 064/2024; PE 086/2024
Fornecimento de materiais laboratoriais e reagentes	PE 024/2023; PE 146/2023	PE 021/2024; PE 022/2024; PE 068/2024
Fornecimento de materiais hidráulicos em PVC	–	PE 058/2024
Fornecimento de óleos lubrificantes	–	PE 079/2024
Fornecimento de papel higiênico e papel toalha	PE 071/2023	–
Fornecimento de peças para equipamentos	–	PE 004/2024
Fornecimento de pneus	PE 131/2023	–
Fornecimento de reagentes ETA e ETE	PE 024/2023	–
Fornecimento de registros de gaveta e válvulas	PE 082/2023	PE 069/2024
Fornecimento de rolamentos e selos mecânicos	–	PE 088/2024
Fornecimento de tampões articulados	PE 090/2023	PE 089/2024
Fornecimento de tubos de concreto	PE 127/2023	–
Fornecimento de tubos e conexões DEFOFO	PE 030/2023; PE 083/2023	–
Fornecimento de tubos galvanizados e conexões	PE 160/2023	–
Fornecimento de tubos PEAD	PE 013/2023; PE 081/2023; PE 149/2023	PE 090/2024
Fornecimento de tubos PVC/PBA	PE 017/2023; PE 161/2023	–
Fornecimento e transporte de combustíveis	PE 066/2023	PE 049/2024
Locação de estruturas (tendas, contentores, banheiros)	PE 074/2023; PE 145/2023	–
Manutenção predial	PE 055/2023	PE 042/2024
Manutenção de veículos e máquinas	–	PE 043/2024
Serviços de comunicação visual e sinalização	PE 142/2023	–
Serviços de engenharia	–	PE 071/2024
Serviços de manutenção e calibração de equipamentos	PE 053/2023	–
Serviços de recapagem e recauchutagem de pneus	PE 130/2023	–
Serviços de transporte e frete	–	PE 015/2024

Fonte: Elaborado pela autora (2025).

A análise conjunta dos pregões realizados nos exercícios de 2023 e 2024 evidencia um padrão recorrente de contratações voltadas predominantemente à manutenção operacional e ao atendimento de demandas contínuas da autarquia. Observa-se elevada concentração de objetos relacionados a materiais hidráulicos, insumos de saneamento, materiais de construção, EPIs e serviços de apoio, o que indica previsibilidade de demanda e recorrência de objetos passíveis de padronização, planejamento prévio e eventual consolidação por meio de compras compartilhadas.

6.1 Caracterização dos processos licitatórios da CODAU

A CODAU realiza, anualmente, um volume expressivo de contratações públicas, abrangendo bens, serviços e obras vinculadas à manutenção e expansão dos sistemas de abastecimento de água, esgotamento sanitário e coleta de resíduos sólidos. A análise dos

dados coletados no **Portal da Transparência da CODAU** e no **Portal Nacional de Compras Públicas (PNCP)**, referentes ao período de **2023 a 2024**, revelou a predominância da modalidade de licitação **pregão eletrônico**.

Os pregões eletrônicos realizados pela autarquia concentram-se, sobretudo, na aquisição de materiais hidráulicos, insumos diversos utilizados no tratamento de água, equipamentos de informática, materiais de escritório e serviços de manutenção predial. Além desses objetos, verificou-se a presença significativa de licitações voltadas à compra de peças e acessórios para veículos, bem como à contratação de serviços de locação de frotas e equipamentos, necessários ao suporte das atividades operacionais e ao atendimento das demandas contínuas dos setores técnico-administrativos. Esse conjunto de objetos revela um perfil de compras predominantemente orientado à manutenção da infraestrutura, ao abastecimento rotineiro e à garantia da continuidade dos serviços prestados pela autarquia.

Observou-se, ainda, que a instituição mantém um padrão relativamente uniforme na elaboração dos editais, o que demonstra maturidade procedimental e padronização interna dos fluxos de compras públicas. Esse padrão evidencia atenção aos princípios da **transparência**, por meio da descrição clara das especificações e quantidades, e da **competitividade**, pela definição de requisitos técnicos amplos o suficiente para permitir a participação de múltiplos fornecedores. Contudo, apesar desse avanço procedimental, constatou-se que os documentos nem sempre incorporam critérios explícitos de **sustentabilidade ambiental, social e econômica**, o que limita a adoção de práticas mais alinhadas às diretrizes contemporâneas de licitações sustentáveis. Essa lacuna se apresenta como uma oportunidade relevante de aprimoramento institucional, sobretudo considerando o potencial de indução positiva que as compras públicas podem exercer na promoção do desenvolvimento sustentável.

Também foi constatado que parte dos processos licitatórios ainda é conduzida com base em especificações técnicas convencionais, priorizando critérios de menor preço em detrimento da análise do custo do ciclo de vida ou de requisitos de desempenho ambiental. Essa constatação reforça a necessidade de aperfeiçoamento dos instrumentos normativos internos e de capacitação dos servidores que atuam nas etapas de planejamento e elaboração dos editais.

Quadro 5 – Síntese quantitativa das contratações analisadas (2023–2024)

Categoria de objeto	Exemplos de itens/serviços	Frequênciarelativa
Materiaishidráulicos e saneamento	Tubos PVC/PEAD, conexões, válvulas, hidrômetros	Alta
Materiais de construção e manutenção urbana	Brita, areia, concreto, blocos, asfalto	Alta
Manutenção predial e de equipamentos	Manutenção predial, calibração, motobombas	Média
Insumosadministrativos	Papelaria, escritório, informática	Média
EPIs e uniformes	EPIs, calçados, uniformes	Média
Alimentação e services correlatos	Marmitex, lanches, coffee break	Baixa

Fonte: Elaborado pela autora (2025).

Esse perfil de compras recorrentes e previsíveis reforça o potencial da CODAU para avançar tanto na adoção de critérios de sustentabilidade quanto na implementação de compras públicas compartilhadas, uma vez que tais objetos apresentam elevada possibilidade de padronização e consolidação de demandas.

6.2 Práticas de sustentabilidade adotadas nas contratações públicas da CODAU

A pesquisa documental e a observação institucional indicaram que a CODAU já desenvolve algumas iniciativas pontuais relacionadas à sustentabilidade, ainda que de forma não sistematizada e sem respaldo em uma política institucional formal. Entre essas práticas, destacam-se: (i) a preferência por fornecedores locais em determinadas contratações, contribuindo para a geração de emprego e renda na região e para o fortalecimento da economia territorial; (ii) a adoção gradual de materiais de menor impacto ambiental, como tintas à base d'água e lâmpadas LED utilizadas em projetos de manutenção predial, o que se alinha às recomendações de eficiência e impacto ambiental reduzido previstas em normativas federais; e (iii) o incentivo à digitalização de procedimentos internos, resultando em significativa redução do consumo de papel e maior celeridade administrativa.

Apesar dessas iniciativas, observou-se que a autarquia ainda **não possui uma política institucional de compras sustentáveis**, o que a distancia das diretrizes de sustentabilidade previstas na legislação federal. O Decreto nº 7.746/2012 estabelece que os critérios ambientais, sociais e econômicos devem ser considerados desde a fase de planejamento da contratação, com enfoque na redução dos impactos ambientais, na promoção de padrões

sustentáveis de consumo e na adoção do ciclo de vida como parâmetro técnico. De forma complementar, a Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 01/2010 orienta a elaboração do Plano de Gestão de Logística Sustentável (PLS) e reforça a necessidade de critérios de sustentabilidade nos Termos de Referência e editais — diretrizes que não aparecem de maneira consistente na prática institucional da CODAU.

A Lei nº 14.133/2021, atual marco legal das contratações públicas, aprofunda essa orientação ao estabelecer, em seu art. 5º, que as contratações devem promover o desenvolvimento nacional sustentável, incluindo expressamente a adoção de critérios ambientais, sociais e de inovação. A ausência de sistematização desses critérios nos editais da autarquia revela uma lacuna relevante em relação às exigências legais contemporâneas. Além disso, o art. 11 da Lei 14.133 reforça a importância do planejamento, da padronização de objetos e da gestão eficiente das demandas — pontos diretamente relacionados à sustentabilidade e à eficiência das compras.

Outro aspecto importante identificado diz respeito à ausência de adoção de compras compartilhadas, prática incentivada tanto pela legislação federal quanto pelos órgãos de controle, por possibilitar ganhos de escala, maior competitividade, racionalização de recursos e redução de impactos ambientais decorrentes de aquisições fragmentadas. A inexistência dessa prática na CODAU reduz o potencial de economia, dificulta a padronização de itens e limita a adoção de soluções sustentáveis em maior escala.

No que se refere especificamente aos pregões eletrônicos, regidos pelo **Decreto nº 10.024/2019**, observou-se que, embora a autarquia tenha consolidado boas práticas de transparência e competitividade, os editais não incorporam, de forma consistente, especificações técnicas sustentáveis, parâmetros de desempenho ambiental ou critérios de julgamento que considerem aspectos do ciclo de vida. O decreto, ao regular o pregão eletrônico, estabelece a necessidade de estudos prévios robustos, de especificações claras e de exigências justificadas, o que abre espaço para a inserção de critérios sustentáveis — oportunidade que ainda não tem sido plenamente aproveitada.

Além disso, constatou-se a ausência de indicadores, métricas e instrumentos de monitoramento capazes de mensurar os impactos ambientais, econômicos e sociais das poucas iniciativas existentes. Essa lacuna contraria tanto as recomendações da IN nº 01/2010 quanto

o enfoque da Lei nº 14.133/2021 na avaliação de desempenho, no planejamento estratégico e na busca por resultados.

Quadro 6 – Aderência dos editais aos critérios de sustentabilidade

Dimensão	Critérios analisados	Evidência nos editais
Ambiental	Materiais de menor impacto; eficiência energética	Pontual
Social	Preferência local; MPEs	Não sistematizada
Econômica	Custo do ciclo de vida	Ausente
Governança	Planejamento e padronização	Presente

Fonte: Elaborado pela autora (2025).

Diante desse cenário, evidencia-se a necessidade de elaboração de um **Plano Estratégico de Sustentabilidade nas Aquisições**, alinhado ao Decreto nº 7.746/2012, à IN nº 01/2010, à Lei nº 14.133/2021 e ao Decreto nº 10.024/2019, contendo metas claras, diretrizes objetivas e atribuição precisa de responsabilidades institucionais. Esse plano deve contemplar a incorporação sistemática de critérios de sustentabilidade no planejamento das contratações, na elaboração de especificações e na seleção de fornecedores, além de incentivar a adoção de compras compartilhadas como estratégia para ampliar a eficiência, reduzir custos e fortalecer o compromisso institucional com o desenvolvimento sustentável.

6.3 Potencial de aplicação das compras públicas compartilhadas

A análise das bases de dados do PNCP revelou que diversos órgãos municipais de Uberaba e da região apresentam demandas semelhantes às da CODAU, especialmente nas áreas de aquisição de insumos de escritório, equipamentos de informática e serviços de manutenção. Essa constatação indica grande potencial para a implementação de um modelo de compras compartilhadas entre a autarquia e outras entidades da administração pública municipal.

As compras compartilhadas possibilitam ganhos significativos de eficiência administrativa e econômica, uma vez que permitem a consolidação de demandas, a padronização de especificações e o fortalecimento do poder de barganha junto aos fornecedores. Além disso, quando associadas a critérios de sustentabilidade, podem ampliar o impacto positivo das

políticas públicas, reduzindo desperdícios, otimizando recursos e promovendo maior uniformidade nos padrões de qualidade dos bens adquiridos.

O levantamento realizado identificou, ainda, barreiras institucionais e culturais que dificultam a adoção dessa modalidade na CODAU, tais como a ausência de normativos internos específicos, a falta de integração entre os sistemas de compras e a necessidade de capacitação técnica dos servidores.

A análise dos editais de pregão eletrônico n.º 004/2023 e n.º 011/2024, ambos promovidos pela Companhia Operacional de Desenvolvimento, Saneamento e Ações Urbanas – CODAU, evidenciou a inexistência de previsão para a realização de compras compartilhadas ou atas de registro de preços com adesão por outros órgãos da Administração Direta do Município de Uberaba. Em ambos os certames, a ata foi estruturada de forma exclusiva para atender às demandas internas da autarquia, sem a possibilidade de participação de outros entes públicos municipais.

Essa ausência representa uma lacuna sob a perspectiva da sustentabilidade administrativa e econômica, pois a Lei nº 14.133/2021, em seu artigo 174, § 1º, prevê expressamente a possibilidade de atuação conjunta entre órgãos e entidades da administração direta e indireta na formação de atas de registro de preços compartilhadas, visando à racionalização das contratações públicas. Tal mecanismo permite ganhos de escala, redução de custos operacionais e logísticos, diminuição do número de processos licitatórios redundantes e melhor aproveitamento dos recursos públicos.

Além dos benefícios econômicos, as compras compartilhadas também se relacionam ao pilar ambiental da sustentabilidade, uma vez que a concentração de demandas em um único processo licitatório reduz o consumo de insumos administrativos, deslocamentos e emissões de transporte, promovendo práticas mais eficientes e menos impactantes ao meio ambiente. Sob o aspecto social, a centralização das aquisições possibilita maior amplitude de acesso de micro e pequenas empresas mercado público, favorecendo a inclusão produtiva e o desenvolvimento local.

Quadro 7 – Aderência dos editais aos critérios de sustentabilidade

Dimensão	Elementos analisados	Descrição
----------	----------------------	-----------

Vantagens	Ganhos de escala	A ampliação do volume contratado tende a reduzir os custos unitários, aumentando o poder de negociação da Administração Pública junto aos fornecedores.
	Eficiência administrativa	A realização de um único procedimento licitatório para atender múltiplos órgãos reduz a duplicidade de esforços, racionaliza recursos humanos e diminui o tempo gasto em processos administrativos.
	Padronização de objetos	Favorece a uniformização de especificações técnicas, termos de referência e critérios de julgamento, contribuindo para maior previsibilidade e controle das contratações.
	Fortalecimento da governança	Estimula o planejamento conjunto, a cooperação interinstitucional e a atuação integrada entre órgãos e entidades públicas.
	Indução da sustentabilidade	Permite maior capacidade de exigir critérios ambientais, sociais e econômicos nos editais, em consonância com o desenvolvimento nacional sustentável.
Riscos e desafios	Complexidade de coordenação	A articulação entre diferentes órgãos exige alinhamento prévio de demandas, prazos e prioridades, o que pode gerar dificuldades operacionais.
	Conflitos de interesse institucional	Divergências quanto às especificações técnicas, quantitativos ou cronogramas podem comprometer o consenso necessário para a contratação conjunta.
	Riscos na gestão contratual	A administração e fiscalização de contratos compartilhados demandam definição clara de responsabilidades, sob pena de fragilização do controle.
	Dependência de planejamento prévio	A ausência de planejamento integrado pode inviabilizar a adoção dessa estratégia ou comprometer seus resultados esperados.
Requisitos para implementação	Planejamento integrado	Elaboração conjunta do Plano de Contratações Anual (PCA), com identificação prévia de objetos comuns e estimativas consolidadas de demanda.
	Governança interorganizacional	Criação de instâncias formais de articulação entre os órgãos participantes, com definição de papéis, responsabilidades e fluxos decisórios.
	Instrumentos normativos internos	Regulamentação interna que discipline procedimentos, critérios e formas de adesão às compras compartilhadas.
	Capacitação dos agentes públicos	Treinamento dos servidores envolvidos nas etapas de planejamento, licitação e gestão contratual compartilhada.
	Uso estratégico do Registro de Preços	Adoção do Sistema de Registro de Preços como instrumento preferencial para viabilizar a contratação conjunta e a adesão de múltiplos órgãos.

Fonte: Elaborado pela autora (2025).

Portanto, a análise realizada evidencia que a adoção de atas de registro de preços compartilhadas entre a CODAU e os órgãos da Administração Direta municipal representa uma alternativa viável e alinhada às diretrizes contemporâneas de gestão pública sustentável,

reunindo potencial para ganhos de eficiência administrativa, racionalização de recursos e fortalecimento da governança das contratações públicas.

7. DISCUSSÃO

7.1 Integração e interpretação crítica dos achados

A análise das licitações realizadas pela Companhia Operacional de Desenvolvimento, Saneamento e Ações Urbanas (CODAU) nos exercícios de 2023 e 2024 permite compreender não apenas o perfil das contratações públicas da autarquia, mas, sobretudo, a lógica decisória que orienta o planejamento e a execução das aquisições. Os achados empíricos indicam um modelo de contratação marcado pela previsibilidade das demandas, pela recorrência dos objetos e pela consolidação procedimental, especialmente por meio do uso do pregão eletrônico e do Sistema de Registro de Preços.

Esse cenário revela um ambiente institucional relativamente maduro sob o ponto de vista formal e procedimental, com observância aos princípios da legalidade, da publicidade e da competitividade. Todavia, a análise crítica evidencia que tal maturidade ainda não se traduz, de forma sistemática, na incorporação do princípio do desenvolvimento nacional sustentável, conforme previsto no artigo 5º da Lei nº 14.133/2021. A sustentabilidade, quando presente, manifesta-se de modo fragmentado, implícito ou incidental, sem integração estruturada ao planejamento das contratações.

A predominância do critério de menor preço como elemento central de julgamento reforça a permanência de uma racionalidade administrativa tradicional, orientada mais pela conformidade formal e pela mitigação de riscos do que pela geração de valor público de longo prazo. Essa constatação não indica descumprimento normativo, mas evidencia um descompasso entre a densidade normativa introduzida pelo novo marco legal e sua efetiva operacionalização no âmbito municipal.

Os resultados desta pesquisa são apresentados de forma sintética e integrada, com o propósito de consolidar os principais achados empíricos obtidos a partir da análise documental e institucional das licitações realizadas pela Companhia Operacional de Desenvolvimento, Saneamento e Ações Urbanas (CODAU). A sistematização dos dados não se limita à descrição dos procedimentos adotados, mas busca evidenciar padrões, lacunas e oportunidades de aprimoramento, de modo a subsidiar uma análise crítica orientada à

proposição de melhorias práticas, em consonância com a natureza aplicada do mestrado profissional.

Quadro 8 – Eixos de análise, situação atual e oportunidades de melhoria na CODAU

Eixo de análise	Situação atual	Oportunidades de melhoria
Planejamento das licitações	Predominância de critérios de menor preço; ausência de parâmetros sustentáveis definidos.	Inserção de critérios ambientais, sociais e econômicos; adoção da metodologia de custo do ciclo de vida.
Sustentabilidade institucional	Iniciativas pontuais e não sistematizadas.	Criação de política formal de compras sustentáveis.
Integração interinstitucional	Ações isoladas entre órgãos públicos.	Implementação de modelo de compras compartilhadas com outras secretarias municipais e autarquias
Capacitação dos servidores	Treinamentos esporádicos.	Implantação de programa permanente de formação continuada em licitações sustentáveis e compartilhadas.
Monitoramento e indicadores	Inexistência de métricas consolidadas.	Desenvolvimento de sistema de acompanhamento e avaliação de resultados com base em indicadores de desempenho sustentável.

Fonte: Elaborado pela autora (2025).

7.2 Sustentabilidade nas licitações da CODAU: limites e possibilidades

Sob a ótica da sustentabilidade, os resultados indicam que a CODAU apresenta maior aderência às dimensões social e de governança do que à dimensão ambiental. Os mecanismos de incentivo à participação de micro e pequenas empresas, bem como a padronização procedimental dos editais, demonstram alinhamento parcial às diretrizes de inclusão produtiva e eficiência administrativa. Entretanto, tais práticas não se encontram inseridas em uma política institucional de compras sustentáveis, o que limita sua continuidade e capacidade de mensuração de resultados.

No campo ambiental, a ausência de critérios explícitos relacionados à eficiência energética, à durabilidade dos produtos, à redução de impactos ambientais ou à análise do ciclo de vida dos bens contratados revela uma fragilidade estrutural. Essa lacuna contrasta com as

orientações do Decreto nº 7.746/2012 e com a lógica da Lei nº 14.133/2021, que desloca o foco da contratação do preço imediato para a análise de valor, desempenho e impacto ao longo do tempo.

Importa destacar que essa limitação não decorre da natureza dos objetos contratados. Ao contrário, a recorrência de aquisições de materiais hidráulicos, insumos de saneamento, EPIs, materiais de construção e serviços continuados revela elevado potencial para a aplicação de critérios sustentáveis padronizados. O entrave central reside, portanto, na ausência de instrumentos operacionais que orientem os agentes públicos na tradução das normas em práticas administrativas concretas.

Nesse sentido, a sustentabilidade não se apresenta como um problema normativo, mas como um desafio de governança, planejamento e capacitação institucional.

7.3 Compras compartilhadas como estratégia de governança e sustentabilidade

A discussão sobre sustentabilidade nas licitações da CODAU conduz, de forma lógica, à análise das compras públicas compartilhadas como instrumento estratégico de superação das fragilidades identificadas. Os dados empíricos demonstram que a autarquia realiza contratações com elevado grau de similaridade em relação às demandas de outros órgãos da administração municipal, especialmente no que se refere a materiais de consumo, serviços de manutenção e fornecimentos padronizáveis.

A inexistência de compras compartilhadas ou de atas de registro de preços com adesão por outros órgãos não decorre de impedimentos legais, mas da ausência de planejamento integrado e de mecanismos formais de articulação interinstitucional. A Lei nº 14.133/2021, ao estimular a atuação conjunta entre órgãos e entidades, reconhece as compras compartilhadas como instrumento de racionalização administrativa, ganho de escala e fortalecimento da governança das contratações públicas.

Além dos benefícios econômicos e administrativos, as compras compartilhadas assumem papel relevante na promoção da sustentabilidade. A consolidação de demandas amplia o poder de barganha da Administração Pública, viabilizando a exigência de critérios ambientais e sociais que, isoladamente, poderiam ser considerados inviáveis ou excessivamente onerosos.

Ademais, a redução da fragmentação dos processos licitatórios contribui para a diminuição do consumo de insumos administrativos, deslocamentos e impactos ambientais associados à multiplicidade de contratações.

Todavia, a adoção desse modelo exige estruturação prévia, definição clara de responsabilidades, capacitação técnica dos servidores e regulamentação interna. Sem esses elementos, as compras compartilhadas podem gerar riscos à gestão contratual e à eficiência administrativa, o que reforça a necessidade de instrumentos orientadores claros e aplicáveis à realidade institucional.

7.4 Fundamentação do produto aplicado

A discussão desenvolvida neste capítulo evidencia que as limitações observadas nas licitações da CODAU não estão associadas à ausência de arcabouço legal ou à inadequação dos procedimentos formais, mas à carência de instrumentos técnico-operacionais capazes de orientar, de forma sistemática, a incorporação da sustentabilidade e a coordenação de compras compartilhadas.

Nesse contexto, o Manual de Compras Públicas Sustentáveis e Compartilhadas emerge como resposta aplicada aos achados da pesquisa. O produto não se propõe a inovar no plano normativo, mas a traduzir as exigências legais e os princípios da Lei nº 14.133/2021 em fluxos, matrizes decisórias e orientações práticas compatíveis com a capacidade institucional da autarquia.

A elaboração do manual fundamenta-se diretamente nas lacunas identificadas: ausência de planejamento sustentável estruturado, inexistência de diretrizes para compras compartilhadas, fragilidade na mensuração de resultados e dependência excessiva do critério de menor preço. Ao oferecer instrumentos operacionais claros e replicáveis, o produto aplicado busca contribuir para a internalização progressiva da sustentabilidade nas contratações públicas, fortalecendo a governança, a eficiência administrativa e a geração de valor público.

8 APRESENTAÇÃO DO PRODUTO APLICADO – MANUAL DE COMPRAS PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS E COMPARTILHADAS

Este capítulo apresenta o produto aplicado resultante da presente dissertação, elaborado a partir dos achados empíricos e da discussão desenvolvida nos capítulos anteriores. O produto consiste em um Manual de Compras Públicas Sustentáveis e Compartilhadas, concebido como instrumento técnico-operacional de apoio à gestão das contratações públicas no âmbito da Companhia Operacional de Desenvolvimento, Saneamento e Ações Urbanas (CODAU), com potencial de replicabilidade em outras autarquias municipais.

A elaboração do manual fundamenta-se no diagnóstico realizado ao longo da pesquisa, que evidenciou a ausência de instrumentos operacionais capazes de orientar, de forma sistemática, a incorporação de critérios de sustentabilidade e a articulação de compras compartilhadas, apesar da existência de amplo respaldo normativo. Nesse sentido, o produto aplicado busca preencher a lacuna identificada entre o arcabouço legal e a prática administrativa cotidiana.

8.1 Finalidade e público-alvo do manual

O Manual de Compras Públicas Sustentáveis e Compartilhadas tem como finalidade orientar gestores e servidores públicos quanto à incorporação estruturada de critérios de sustentabilidade e à adoção de estratégias de compras compartilhadas, contribuindo para a racionalização de recursos, o fortalecimento da governança institucional e a geração de valor público.

O público-alvo compreende agentes públicos diretamente envolvidos nas etapas de planejamento, licitação, gestão e fiscalização de contratos, especialmente aqueles vinculados às áreas de compras, licitações, planejamento e assessoramento jurídico, considerando seu papel estratégico na tomada de decisões relacionadas às contratações públicas.

8.2 Estrutura e lógica do manual

O manual foi estruturado de forma sequencial e didática, com o objetivo de facilitar sua aplicação prática no contexto institucional da CODAU. Sua organização reflete a lógica do ciclo da contratação pública, iniciando-se pela contextualização normativa e conceitual das compras sustentáveis e compartilhadas, avançando para a apresentação de instrumentos de apoio à decisão e culminando em orientações para a implementação gradual das práticas propostas.

Essa estrutura foi concebida a partir das fragilidades identificadas na análise empírica, especialmente no que se refere ao planejamento das contratações, à ausência de critérios ambientais sistematizados e à limitada integração interinstitucional. Dessa forma, o manual busca oferecer um roteiro claro e acessível, compatível com as capacidades técnicas da autarquia e com a realidade administrativa municipal.

8.3 Elementos incorporados ao produto aplicado

O Manual de Compras Públicas Sustentáveis e Compartilhadas incorpora, como elementos centrais, três instrumentos operacionais: (i) um fluxo de compras sustentáveis compartilhadas, destinado a orientar o planejamento e a articulação entre os órgãos; (ii) uma matriz decisória de apoio à definição da estratégia de contratação, considerando o objeto, o risco e os critérios de sustentabilidade; e (iii) um roteiro de implementação em fases, que possibilita a adoção progressiva das práticas propostas.

Esses instrumentos traduzem os achados da pesquisa em orientações práticas, sem prejuízo da autonomia administrativa dos gestores, e visam apoiar a tomada de decisão de forma sistemática, transparente e alinhada aos princípios da Lei nº 14.133/2021.

8.4 Forma de apresentação do produto técnico

O Manual de Compras Públicas Sustentáveis e Compartilhadas é apresentado integralmente no Apêndice B, de modo a permitir sua utilização autônoma pela Administração Pública.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente dissertação teve como objetivo analisar as práticas de licitação e compras públicas da Companhia Operacional de Desenvolvimento, Saneamento e Ações Urbanas (CODAU), à luz do novo marco regulatório instituído pela Lei nº 14.133/2021, com ênfase na incorporação de critérios de sustentabilidade e na adoção de mecanismos de compras compartilhadas. A partir de uma abordagem qualitativa e documental, buscou-se compreender em que medida a inovação normativa tem se refletido em mudanças efetivas na prática administrativa de uma autarquia municipal.

Os resultados obtidos evidenciam que a CODAU apresenta um ambiente institucional relativamente favorável à implementação de compras públicas sustentáveis, especialmente no que se refere à regularidade procedimental, à utilização de modalidades compatíveis com o novo regime legal e à observância dos requisitos formais de habilitação. Todavia, constatou-se que a incorporação de critérios explícitos de sustentabilidade ainda ocorre de forma incipiente, fragmentada e predominantemente implícita, não sendo fruto de uma política institucional estruturada.

No tocante ao primeiro objetivo específico, que consistiu na caracterização dos princípios da licitação sustentável, observou-se que a Lei nº 14.133/2021 oferece um arcabouço normativo robusto para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável, ao integrar dimensões ambientais, sociais e econômicas ao processo licitatório. Contudo, a análise empírica revelou um descompasso entre a densidade normativa do princípio e sua operacionalização prática, especialmente em nível municipal, onde limitações técnicas e culturais ainda condicionam a atuação do gestor público.

Quanto aos resultados dos processos licitatórios da CODAU, verificou-se a predominância de procedimentos orientados pelo critério do menor preço, com reduzida utilização de instrumentos como o Estudo Técnico Preliminar para a avaliação de alternativas sustentáveis ou para a mensuração do custo do ciclo de vida dos objetos contratados. Essa constatação reforça a persistência de uma cultura administrativa marcada pela lógica do controle formal e da aversão ao risco, mesmo diante das inovações trazidas pelo novo marco legal.

No que se refere à identificação dos benefícios econômicos, ambientais e sociais decorrentes da adoção de práticas sustentáveis e de compras compartilhadas, conclui-se que

tais benefícios permanecem, em grande medida, no plano potencial. Embora a CODAU utilize o Sistema de Registro de Preços e participe de contratações com potencial de ganho de escala, a ausência de planejamento integrado e de critérios sustentáveis explícitos limita a maximização desses resultados, especialmente no que diz respeito à geração de valor público de longo prazo.

A análise crítica também permitiu identificar que a implementação das compras compartilhadas enfrenta entraves institucionais relevantes, como a necessidade de maior coordenação interorganizacional, a padronização adequada dos objetos e o alinhamento entre eficiência administrativa e atendimento às especificidades operacionais da autarquia. Assim, embora reconhecidas como instrumento relevante de racionalização de recursos, as compras compartilhadas demandam governança colaborativa e planejamento estratégico para que seus benefícios se concretizem.

Por fim, no que tange à elaboração de recomendações práticas, a pesquisa aponta para a necessidade de institucionalização de políticas internas de compras sustentáveis, capacitação técnica das equipes envolvidas nos processos licitatórios e fortalecimento do planejamento prévio, especialmente por meio do uso qualificado do Estudo Técnico Preliminar. A superação da lógica do menor preço em favor da análise de valor e do custo do ciclo de vida constitui desafio central para a efetivação dos princípios da Lei nº 14.133/2021.

Nesse contexto, o manual técnico elaborado como produto aplicado desta dissertação constitui uma contribuição prática à gestão pública municipal, ao oferecer um instrumento operacional orientado à internalização da sustentabilidade e à coordenação de compras compartilhadas, sem prejuízo da observância aos princípios da legalidade, eficiência e governança.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (AGU). *Guia Nacional de Contratações Sustentáveis*. Brasília: Advocacia-Geral da União, 2023.

BARCESSAT, Lena. *Licitações sustentáveis no Brasil: avanços e desafios*. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, 2019.

BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. São Paulo: Edições 70, 2016.

BIM, Eduardo Fortunato. *Sustentabilidade nas contratações públicas*. Revista de Direito Administrativo, 2017. Eduardo Fortunato Bim.

BITTENCOURT, Sidney. *Licitações sustentáveis: fundamentos jurídicos e operacionais*. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

BOFF, Leonardo. *Sustentabilidade: o que é – o que não é*. Petrópolis: Vozes, 2015. Leonardo Boff.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Decreto nº 10.024, de 20 de setembro de 2019. Regulamenta a licitação, na modalidade pregão, na forma eletrônica. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 set. 2019.

BRASIL. Decreto nº 7.746, de 5 de junho de 2012. Regulamenta o art. 3º da Lei nº 8.666/1993, para estabelecer critérios, práticas e diretrizes para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável nas contratações públicas. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 6 jun. 2012.

BRASIL. Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 8 jan. 2007.

BRASIL. Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020. Atualiza o marco legal do saneamento básico. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 16 jul. 2020.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 22 jun. 1993.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Guia Nacional de Contratações Sustentáveis*. Brasília, 2016.

BRASIL. Ministério do Planejamento. *Instrução Normativa nº 01/2010 – critérios de sustentabilidade nas contratações públicas*.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU*. Brasília, 2019. Tribunal de Contas da União.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Referencial de governança das aquisições*. Brasília, 2014. Tribunal de Contas da União.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 35. ed. São Paulo: Atlas, 2022. José dos Santos Carvalho Filho.

CODAU – Companhia Operacional de Desenvolvimento, Saneamento e Ações Urbanas. *Portal da Transparência*. Uberaba, 2025. Disponível em: <https://www.codau.com.br>. Acesso em: 10 jun. 2025.

DERANI, Cristiane. *Direito ambiental econômico*. São Paulo: Saraiva, 2008. Cristiane Derani.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 35. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. Maria Sylvia Zanella Di Pietro.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 36. ed. São Paulo: Atlas, 2023.

ELKINGTON, John. *Cannibals with forks: the triple bottom line of 21st century business*. Oxford: Capstone, 1997. John Elkington.

FENILI, Renato. *Compras públicas como instrumento de políticas públicas*. Revista do Serviço Público, Brasília, 2016.

FENILI, Renato. *Governança em contratações públicas*. Brasília: ENAP, 2021. Renato Fenili.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Contratação direta sem licitação*. 11. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022. Jorge Ulisses Jacoby Fernandes.

FORTINI, Cristiana; MOTTA, Fabrício. *Licitações e contratos administrativos: teoria e prática*. Belo Horizonte: Fórum, 2021. Cristiana Fortini.

FREITAS, Juarez. *Sustentabilidade: direito ao futuro*. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

FURTADO, Lucas Rocha. *Curso de licitações e contratos administrativos*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. Lucas Rocha Furtado.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. *Improbidade administrativa*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017. Emerson Garcia.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei nº 14.133/2021*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2016. Hely Lopes Meirelles.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2019. Celso Antônio Bandeira de Mello.

MOORE, Mark H. *Creating public value: strategic management in government*. Cambridge: Harvard University Press, 1995.

MUKAI, Toshio. *Licitações e contratos públicos*. São Paulo: Saraiva, 2018. Toshio Mukai.

NIEBUHR, Joel de Menezes. *Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos comentada*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

NIEBUHR, Joel de Menezes. *Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

NOHARA, Irene Patrícia. *Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2021. Irene Patrícia Nohara.

OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development. *Public procurement and sustainable development*. Paris: OECD Publishing, 2020.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Curso de Direito Administrativo*. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. Rafael Carvalho Rezende Oliveira.

OLIVEIRA, Rafael Sérgio de. *Compras públicas e políticas públicas: sustentabilidade, eficiência e governança*. São Paulo: Malheiros, 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*. Nova York: ONU, 2015.

SACHS, Ignacy. *Caminhos para o desenvolvimento sustentável*. Rio de Janeiro: Garamond, 2009. Ignacy Sachs.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito constitucional ambiental*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019. Ingo Wolfgang Sarlet.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000. Amartya Sen.

SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito Administrativo para céticos*. São Paulo: Malheiros, 2017. Carlos Ari Sundfeld.

UBERABA. Companhia Operacional de Desenvolvimento, Saneamento e Ações Urbanas – CODAU. *Edital de Pregão Eletrônico nº 004/2023*. Uberaba, 2023.

UBERABA. Companhia Operacional de Desenvolvimento, Saneamento e Ações Urbanas – CODAU. *Edital de Pregão Eletrônico nº 011/2024*. Uberaba, 2024.

VEIGA, José Eli da. *Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI*. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

VEIGA, José Eli da. *Sustentabilidade: a legitimação de um novo valor*. São Paulo: Senac, 2010. José Eli da Veiga.

YIN, Robert K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.

APÊNDICE A – CHECKLIST DE CRITÉRIOS DE SUSTENTABILIDADE APLICADOS À ANÁLISE DOS EDITAIS LICITATÓRIOS DA CODAU

Este checklist foi elaborado com a finalidade de operacionalizar a análise de conteúdo dos editais licitatórios da Companhia Operacional de Desenvolvimento, Saneamento e Ações Urbanas (CODAU), conforme a metodologia descrita no Capítulo 3, permitindo a identificação objetiva da incorporação de critérios de sustentabilidade nos instrumentos convocatórios. O instrumento fundamenta-se na Lei nº 14.133/2021, no Decreto nº 7.746/2012, na Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 01/2010 e na literatura especializada sobre licitações sustentáveis.

Cada edital analisado foi classificado de forma binária, a partir da verificação da presença (P) ou ausência (A) de ao menos um elemento explícito correspondente a cada critério, independentemente do grau de detalhamento ou profundidade da exigência.

Tabela A.1 – Critérios ambientais utilizados na análise dos editais

Nº	Critério ambiental	Descrição operacional do critério	Base normativa
A1	Eficiência no uso de recursos naturais	Redução do consumo de água, energia ou matérias-primas	Lei nº 14.133/2021
A2	Materiais recicláveis ou reutilizáveis	Uso de materiais reciclados ou reutilizáveis	Decreto nº 7.746/2012
A3	Redução de impactos ambientais	Cláusulas para minimizar impactos ambientais	Lei nº 14.133/2021
A4	Logística reversa	Recolhimento e destinação de resíduos	Lei nº 12.305/2010
A5	Certificações ambientais	Exigência de certificações ambientais	Lei nº 14.133/2021
A6	Sustentabilidade do ciclo de vida	Custos e impactos ao longo do ciclo de vida	Lei nº 14.133/2021

Fonte: Elaborado pela autora (2025).

Tabela A.2 – Critérios sociais utilizados na análise dos editais

Nº	Critério social	Descrição operacional do critério	Base normativa
S1	Promoção do desenvolvimento local	Estímulo a fornecedores locais	Lei nº 14.133/2021
S2	Inclusão de micro e pequenas empresas	Tratamento diferenciado a MEs e EPPs	LC nº 123/2006
S3	Condições dignas de trabalho	Cumprimento da legislação trabalhista	Lei nº 14.133/2021
S4	Responsabilidade social	Práticas sociais responsáveis	Lei nº 14.133/2021
S5	Saúde e segurança do trabalho	Proteção à saúde dos trabalhadores	Lei nº 14.133/2021

Fonte: Elaborado pela autora (2025).

Tabela A.3 – Critérios econômicos utilizados na análise dos editais

Nº	Critério econômico	Descrição operacional do critério	Base normativa
E1	Proposta mais vantajosa	Avaliação além do menor preço	Lei nº 14.133/2021
E2	Custo do ciclo de vida	Custos diretos e indiretos	Lei nº 14.133/2021
E3	Planejamento da contratação	Estudo técnico preliminar	Lei nº 14.133/2021
E4	Gestão de riscos	Matriz de riscos	Lei nº 14.133/2021
E5	Compras compartilhadas	Contratação conjunta	Lei nº 14.133/2021

Fonte: Elaborado pela autora (2025).