



UFRJ
UNIVERSIDADE FEDERAL
DO RIO DE JANEIRO



IPPUR
Instituto de Pesquisa
e Planejamento Urbano e Regional



GPDES
Gestão Pública para o
Desenvolvimento Econômico e Social

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL
GESTÃO PÚBLICA PARA O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E
SOCIAL

LARA FERNANDA DOS SANTOS NUNES

**Para Além do Menor Preço: A função social da licitação e a
implementação dos Decretos Rio nº 21.083/02 e nº 51.632/22 na
era da Nova Lei de Licitações**

RIO DE JANEIRO

2026

LARA FERNANDA DOS SANTOS NUNES

**Para Além do Menor Preço: A função social da licitação e a
implementação dos Decretos Rio nº 21.083/02 e nº 51.632/22 na
era da Nova Lei de Licitações**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado no curso de Gestão Pública para o Desenvolvimento Econômico e Social do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Bacharel em Gestão Pública.

Orientadora: Dra. Daniele Lovatte Maia

RIO DE JANEIRO

2026

CIP - Catalogação na Publicação

N926p Nunes, Lara Fernanda dos Santos.
Para Além do Menor Preço: A Função Social da
Licitação e a Implementação dos Decretos Rio nº
21.083/02 e nº 51.632/22 na Era da Nova Lei de
Licitações. / Lara Fernanda dos Santos Nunes. -- Rio
de Janeiro, 2026.
49 f.

Orientadora: Daniele Lovatte Maia.
Trabalho de conclusão de curso (graduação) -
Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto
de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional,
Bacharel em Gestão Pública para o Desenvolvimento
Econômico e Social, 2026.

1. Contratações Públicas. 2. Poder de Compra
Municipal. 3. Sustentabilidade Social. 4. Nova Lei
de Licitações e Contratos nº 14.133/2021. I. Maia,
Daniele Lovatte, orient. II. Título.

LARA FERNANDA DOS SANTOS NUNES

Para Além do Menor Preço:

A Função Social da Licitação e a Implementação dos Decretos
Rio nº 21.083/02 e nº 51.632/22 na Era da Nova Lei de Licitações.

Trabalho de Conclusão de Curso entregue ao Curso de Bacharelado em Gestão Pública para o Desenvolvimento Econômico e Social do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Bacharel.

Apresentado em: 24/04/2026

BANCA EXAMINADORA

Daniele Lovatte Maia

Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional – UFRJ

Rosangela Luft

Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional – UFRJ

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço a Deus por me conceder saúde, força e sabedoria para concluir esta jornada. Sua presença constante em minha vida me deu coragem e esperança nos momentos mais difíceis.

À minha orientadora, Prof. Dra. Daniele Lovatte Maia, expresso minha imensa gratidão pela orientação, paciência e dedicação ao longo de toda a pesquisa. Seu conhecimento, apoio e incentivo foram fundamentais para o desenvolvimento deste estudo.

À minha família, especialmente meus pais e meus irmãos, que nunca duvidaram de mim e sempre estiveram ao meu lado em todos os momentos. Mãe, sua força e seu amor incondicional foram e sempre serão meu alicerce. Dedico este trabalho a vocês, como fruto do meu esforço e de todo meu estudo ao longo desses anos longe de vocês.

À minha melhor amiga e sua mãe, Camilia Ferreira Parcial e Maria Helena Ferreira, agradeço por ter sido minha segunda família e estarem comigo desde do início e permanecerem até o final da faculdade. O apoio de vocês foi fundamental nesta caminhada.

Aos meus professores, agradeço por compartilharem seu conhecimento e por contribuírem de maneira significativa para minha formação acadêmica e pessoal. Cada um de vocês teve um papel crucial na minha jornada.

A todos, minha eterna gratidão. Sem o apoio e a colaboração de cada um, este trabalho não seria possível.

RESUMO

O presente trabalho analisa a evolução do paradigma da sustentabilidade nas contratações públicas brasileiras, com foco especial na dimensão social e no poder de compra municipal como indutor do desenvolvimento local. O estudo investiga como a transição normativa, consolidada pela Lei nº 14.133/2021, reconfigurou as licitações para além de critérios meramente economicistas, incorporando objetivos de equidade e justiça social. Para tanto, utiliza uma metodologia de natureza qualitativa e exploratória, baseada em pesquisa bibliográfica e análise documental de normativos e editais do Município do Rio de Janeiro. A pesquisa examina o contexto regulatório carioca, comparando o Decreto nº 21.083/2002 ao Decreto nº 51.632/2022, e avalia a aplicação prática desses instrumentos por meio da análise documental dos editais da Fundação Rio-Águas e da Secretaria Municipal de Transportes (SMTR). Os resultados indicam que, embora o arcabouço legal tenha avançado significativamente na institucionalização de critérios sustentáveis, a efetividade da função social do contrato administrativo depende de uma gestão pública capacitada e do monitoramento rigoroso das cláusulas de inclusão e equidade. Conclui-se que o poder de compra municipal é um instrumento estratégico capaz de materializar políticas públicas de desenvolvimento sustentável, desde que as inovações normativas sejam acompanhadas por práticas administrativas eficientes.

Palavras-chave: Contratações Públicas; Sustentabilidade Social; Lei nº 14.133/2021; Poder de Compra Municipal; Decretos Municipais do Rio de Janeiro nº 21.083/02 e nº 51.632/22.

ABSTRACT

This study analyzes the evolution of the sustainability paradigm in Brazilian public procurement, with a specific focus on the social dimension and municipal purchasing power as a driver of local development. The research investigates how the regulatory transition, consolidated by Law N° 14.133/2021, reconfigured bidding processes beyond purely economic criteria, incorporating goals of equity and social justice. To this end, a qualitative and exploratory methodology is employed, based on bibliographic research and documentary analysis of regulations and bidding documents from the City of Rio de Janeiro. The study examines the local regulatory context, comparing Decree N° 21.083/2002 to Decree N° 51.632/2022, and evaluates the practical application of these instruments through the case study of Contract N° 01/2025 from the Rio-Águas Foundation and bidding documents from the Municipal Transportation Secretariat (SMTR). The results indicate that, although the legal framework has significantly advanced in institutionalizing sustainable criteria, the effectiveness of the social function of administrative contracts depends on qualified public management and rigorous monitoring of inclusion and equity clauses. It is concluded that municipal purchasing power is a strategic instrument capable of materializing sustainable development public policies, provided that regulatory innovations are accompanied by efficient administrative practices.

Keywords: Public Procurement; Social Sustainability; Law No. 14,133/2021; Municipal Purchasing Power; Rio de Janeiro Municipal Decrees No. 21,083/02 and No. 51,632/22.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

GRÁFICOS

Gráfico 1: Escala de Pontuação do Indicador IPAF.....	42
---	----

FIGURAS

Figura 1 - Tripé da sustentabilidade.....	18
---	----

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Comparativo Evolutivo da Regulamentação Social no Rio de Janeiro.....	32
Tabela 2 - Análise da Décima Quinta Cláusula e a Correlação com os Fundamentos Teóricos.....	39
Tabela 3 - Composição do Índice de Equidade e Gênero (IEG).....	41
Tabela 4 - Simulação do Impacto Financeiro do IEG na Avaliação de Desempenho.....	44
Tabela 5 - Pontos de Destaque e Instrumentos de Indução no Edital nº 01/2025 (SMTR).....	45
Tabela 6 - Comparativo de Indução e Sustentabilidade entre os Editais.....	46

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

NLLC - Nova Lei de Licitações e Contratos

SMTR - Secretaria Municipal de Transportes

PTS - Projeto de Trabalho Social

CNUMD - Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento

ODS - Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

ODM - Objetivos de Desenvolvimento do Milênio

DS - Desenvolvimento Sustentável

TBL - Triple Bottom Line

PCD - Pessoas com Deficiência

IEG - Índice de Equidade e Gênero

IPAF - Indicador de Participação em Atividades-Fim

IPAG - Indicador de Participação na Gestão

IAEC - Adesão a Empresa Cidadã

IDT - Índice de Desempenho de Transporte

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	12
2 O PARADIGMA DA SUSTENTABILIDADE E A EVOLUÇÃO DAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS NO BRASIL.....	16
2.1 A gênese e a evolução do conceito do desenvolvimento sustentável.....	16
2.2 A sustentabilidade social nas contratações públicas.....	20
3 O PODER DE COMPRA MUNICIPAL COMO INDUTOR DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: O CONTEXTO REGULATÓRIO DO RIO DE JANEIRO.....	25
3.1 O poder de compra municipal como instrumento de gestão local.....	25
3.2 Análise comparativa dos decretos cariocas: do decreto nº 21.083/2002 ao decreto nº 51.632/2022.....	30
4 DA NORMA À PRÁTICA: ANÁLISE DOS INSTRUMENTOS DE EQUIDADE E INOVAÇÃO NA GESTÃO CARIOCA.....	34
4.1 O edital 90049/2025 da Fundação Rio-Águas.....	34
4.2 Edital da Secretaria Municipal de Transportes (SMTR).....	40
4.3 Convergência entre a prática municipal e o conceito de desenvolvimento sustentável.....	46
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	50
REFERÊNCIAS.....	51

1. INTRODUÇÃO

As compras públicas no Brasil movimentam cerca de 16% do PIB e representam aproximadamente 22,7% das despesas governamentais (OCDE, 2023). Historicamente orientada pela busca do menor preço e pela mitigação de riscos, essa prática tem passado por uma transformação profunda, incorporando objetivos mais amplos relacionados ao desenvolvimento sustentável. Isso porque, o objetivo do procedimento deixou de ser mera contratação da proposta de menor valor, mas sim daquela apta a gerar o resultado mais vantajoso para a Administração Pública, considerando os impactos sociais, ambientais e econômicos de longo prazo.

A promulgação da Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos - NLLC) consolida essa transformação ao elevar a promoção do desenvolvimento nacional sustentável à condição de princípio (Art. 5º) e objetivo (Art. 11, IV) do processo licitatório. No âmbito municipal, o Rio de Janeiro tem se destacado ao regulamentar esse comando federal por meio de diplomas como o Decreto nº 51.632/2022, que busca operacionalizar cláusulas de equidade e inclusão. Este trabalho investiga, portanto, como o poder de compra do Município do Rio de Janeiro é utilizado como um motor de transformação social, analisando o hiato entre a previsão normativa e a execução prática.

A realização da pesquisa justifica-se pela relevância das contratações públicas como instrumento estratégico de promoção do desenvolvimento nacional sustentável. Uma das principais ferramentas de sustentabilidade observadas nas compras e contratações públicas brasileiras são os critérios de sustentabilidade, presentes nas peças licitatórias (Barros *et al.*, 2024). Segundo Da Cruz e Pazinato (2022), os critérios de sustentabilidade estão inseridos em uma abordagem de tripé de sustentabilidade, abrangendo tanto aspectos ambientais, sociais e econômicos. Esses critérios visam garantir que os produtos e serviços adquiridos pela Administração Pública respeitem princípios de preservação ambiental, responsabilidade social e eficiência econômica, assegurando que as compras públicas atuem como um motor de transformação sustentável no país.

Embora o arcabouço normativo brasileiro seja robusto, a aplicação prática de critérios de sustentabilidade social enfrenta desafios relacionados à competência legislativa e à maturidade da gestão. A análise da experiência carioca justifica-se por sua trajetória histórica única: o Rio de Janeiro deu início ao âmbito social com o Decreto nº 21.083/2002 (focado em ações afirmativas diretas) e agora busca a modernização através do Decreto nº 51.632/2022 (focado em gestão de riscos e integridade).

Sob a ótica acadêmica, a pesquisa contribui para o debate sobre o "Estado Indutor" e a eficiência de resultados (Veronez, 2025), explorando como o Município exerce sua autonomia para preencher as lacunas da lei-cartilha federal. Com o foco na dimensão social, o trabalho justifica-se ao evidenciar como as compras públicas podem ser utilizadas para mitigar vulnerabilidades estruturais em regiões periféricas, garantindo que o recurso público retorne à sociedade sob a forma de empregabilidade para grupos minoritários e inovação sustentável.

O trabalho possui como objetivo geral, analisar como o poder de compra do Município do Rio de Janeiro atua como instrumento de indução do desenvolvimento nacional sustentável e da equidade social, verificando a maturidade da transição normativa e sua efetividade prática em contratos administrativos de diferentes complexidades. Como também, os objetivos específicos surgem como direcionamento: *i.* para discutir a evolução do conceito de desenvolvimento sustentável e sua integração como princípio fundamental nas contratações públicas brasileiras; *ii.* Discutir as competências entre União e Município, avaliando os limites da autonomia local frente ao modelo maximalista da Lei nº 14.133/2021; *iii.* Comparar a evolução dos instrumentos de equidade no Rio de Janeiro, confrontando o modelo de ações afirmativas do Decreto nº 21.083/2002 com o modelo de governança do Decreto nº 51.632/2022; *iv.* Verificar, por meio de análise documental, como a complexidade do objeto licitado influencia a densidade e a eficácia das cláusulas sociais.

A presente pesquisa adota uma abordagem qualitativa, de natureza exploratória e descritiva. O referencial teórico foi construído por meio de pesquisa bibliográfica em obras de expoentes do Direito Administrativo, Gestão Pública e Sustentabilidade, como Ignacy Sachs (1993, 2004, 2009), Amartya Sen (1999), Acselrad (2009), Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2021), Marrara (2023), Amorim (2021) e Marçal Justen Filho (2016, 2023), além de dissertações contemporâneas sobre eficiência nas compras públicas (Veronez, 2025).

Utiliza-se a análise documental como método de pesquisa, pois permite compreender o fenômeno estudado, preservando suas características significativas, por focalizar nos “eventos da vida real”, tais como: “os processos organizacionais e administrativos” (Yin, 2010, p.24). Assim, foram selecionados dois objetos da mesma natureza para uma análise binária, são os instrumentos convocatórios e contratuais do Município do Rio de Janeiro: O Edital de Concorrência nº 90049/2025 da Fundação Rio-Águas, para executar um Projeto de Trabalho Social (PTS) em Realengo e adjacências; e O Edital de Concorrência nº 01/2025 da Secretaria Municipal de Transportes (SMTR) representando o setor de concessões do sistema de ônibus (Sistema Rio).

O primeiro capítulo, intitulado "O Paradigma da Sustentabilidade e a Evolução das Contratações Públicas no Brasil", estabelece a base teórica e histórica desta pesquisa. Com a necessidade de compreender a evolução das contratações públicas brasileiras, que deixaram de ser meros ritos burocráticos para se tornarem instrumentos estratégicos de Estado. A análise parte da criação do conceito de desenvolvimento sustentável, amparada por um modelo de sustentabilidade multidimensional (tripé econômico, social e ambiental). A partir dessa fundamentação, o foco converge para o eixo central desta pesquisa: a sustentabilidade social. A seção destaca como a Lei nº 14.133/2021 consolidou essa evolução ao elevar o desenvolvimento nacional sustentável à condição de princípio e objetivo fundamental, transformando o Estado em um agente indutor de políticas públicas por meio de seu poder de compra.

No segundo capítulo, "O Poder de Compra Municipal como Indutor do Desenvolvimento Sustentável: O Contexto Regulatório do Rio de Janeiro", o foco recai sobre a arquitetura jurídica do ente local e o exercício de sua autonomia administrativa. A discussão inicia-se pelo enquadramento constitucional da competência para legislar sobre normas gerais de licitação, examinando a transição para a Lei nº 14.133/2021 e os complexos desafios de implementação enfrentados pelos entes municipais. Essa base jurídica fundamenta a análise crítica do arcabouço normativo carioca, estabelecendo um paralelo entre o Decreto nº 21.083/2002 e o Decreto nº 51.632/2022. Por meio de estudos individuais e do suporte de quadros comparativos, o capítulo evidencia as convergências, divergências e a evolução estratégica da gestão municipal.

Finalmente, o terceiro capítulo, "Da Norma à Prática: Análise dos Instrumentos de Equidade e Inovação na Gestão Carioca", apresenta a verificação empírica dos conceitos discutidos anteriormente. Para tanto, selecionou-se dois editais na Administração Municipal do Rio de Janeiro: a Fundação Rio-Águas para executar um Projeto de Trabalho Social (PTS) e o da Secretaria Municipal de Transportes (SMTR), relativo à concessão do sistema de ônibus. A análise permite avaliar diferentes níveis de maturidade na aplicação do desenvolvimento nacional sustentável, revelando como a complexidade do objeto influencia a densidade das cláusulas sociais.

Diante desse cenário, a problemática central que orienta esta pesquisa consiste em responder a seguinte pergunta: como os entes subnacionais, por meio da regulamentação municipal e da aplicação da legislação, podem contribuir efetivamente para o desenvolvimento nacional sustentável, com foco na dimensão social, no contexto das contratações realizadas pela Administração Pública?

Portanto, a resposta a essa questão permitirá avaliar o grau de alinhamento entre a legislação e a sua aplicação prática, bem como propor caminhos para fortalecer a governança pública e ampliar o impacto das compras sobre a realidade social dos municípios.

2. O PARADIGMA DA SUSTENTABILIDADE E A EVOLUÇÃO DAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS NO BRASIL

A presente seção estabelece o embasamento necessário para a sustentação dos argumentos e temas centrais da pesquisa. Aborda a atuação estatal como agente promotor do desenvolvimento sustentável por meio de seus instrumentos de gestão. Esta fundamentação é essencial para a correta compreensão e análise crítica das questões apresentadas ao longo do trabalho.

2.1. A gênese e a evolução do conceito do desenvolvimento sustentável

Historicamente, o conceito de desenvolvimento esteve intrinsecamente ligado à ideia de crescimento econômico, a partir do liberalismo econômico, conforme defendido por Adam Smith, sob a premissa de que o enriquecimento nacional levaria automaticamente a melhores condições de vida (Smith, 1996). Todavia, a partir da década de 1960, essa correlação começou a ser questionada ao revelar-se que a riqueza sozinha não garantia progresso social nem protegia os recursos naturais. Dessa forma, percebeu-se a necessidade de um novo modelo de desenvolvimento, cujo enfoque não fosse apenas econômico, mas abarcasse também as dimensões ambiental e social (Cruz, Pazinato, 2022).

O marco para essa nova concepção foi o Relatório Brundtland ou Nosso Futuro Comum (*Our Common Future*), que consagrou publicamente a expressão “desenvolvimento sustentável” como aquele que “atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade das gerações futuras atenderem às suas próprias necessidades” (CMMAD, 1991, p.58). O conceito, que ganhou destaque mundialmente ao ser apresentado na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMD) em 1992, realizada no Rio de Janeiro (Rio 92), enfatiza a necessidade de práticas que preservem os recursos naturais e promovam a sustentabilidade a longo prazo.

A Declaração da Rio 92 consolidou o entendimento de que o desenvolvimento sustentável implica ações integradas que visam não apenas ao crescimento econômico, mas também à redução das desigualdades sociais e à erradicação da pobreza. Esse paradigma busca equilibrar o uso dos recursos naturais com a necessidade de desenvolvimento econômico, garantindo que todas as camadas da sociedade se beneficiem de maneira equitativa (Bomfim e Boaventura, 2025).

Ao longo dos anos, esse novo contexto de governança se consolidou também em instrumentos jurídicos internacionais. Após a Declaração do Rio 92, 179 países participantes da CNUMD assinaram a “Agenda 21 Global”, que inclui ações para a igualdade de gênero (Brasil, 2004). Em seu conteúdo, é dedicado um capítulo intitulado “Ação Mundial pela Mulher, com vistas a um Desenvolvimento Sustentável e Equitativo”, propondo ações para aumentar a participação feminina na política, economia e nas iniciativas de desenvolvimento sustentável, além de efetivar a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (1979).¹

Debates políticos sobre o desenvolvimento sustentável têm influenciado agendas gerenciais e acadêmicas, resultando, por exemplo, na criação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) pela ONU (Bomfim e Boaventura, 2025). Esses objetivos, que evoluíram dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), foram definidos durante a conferência Rio+20 em 2012. Os ODS incluem 17 metas globais distribuídas em seis categorias: dignidade, prosperidade, parceria, justiça, pessoas e planeta. Essas metas traçam prioridades e aspirações para um desenvolvimento sustentável global até 2030.

Nesse contexto, o conceito de desenvolvimento sustentável (DS) não pode ser entendido de forma isolada, mas sim como um conjunto integrado de práticas que englobam três dimensões principais: ambiental, social e econômica, conhecidas como o tripé da sustentabilidade ou *Triple Bottom Line (TBL)* (Elkington, 2012). Assim, para que um empreendimento seja considerado sustentável, ele deve ser simultaneamente ecologicamente correto, economicamente viável e socialmente justo.

A dimensão ambiental refere-se à necessidade de preservar os recursos naturais e minimizar os impactos das atividades humanas no ecossistema (Jacobi, 2003). Envolve práticas de conservação, gestão de resíduos, uso racional dos recursos esgotáveis ou prejudiciais ao ambiente e o uso de tecnologias limpas. Já quanto à sustentabilidade social, essa dimensão melhora o equilíbrio social, com redução do nível de pobreza, promovendo o bem-estar social, os direitos fundamentais sociais, a inclusão e responsabilidade social, o empoderamento e inclusão de minorias, a equidade intra e intergeracional e a aptidão para desenvolvimento das potencialidades humanas (Sachs, 1993).

Por fim, o pilar econômico visa assegurar que as atividades realizadas sejam financeiramente viáveis e tragam benefícios a longo prazo (Garcia, 2016). Sob essa ótica, esses três pilares se entrelaçam entre si, podemos ver que no Relatório Brundtland (1987, p.58) “o desenvolvimento econômico pode acelerar o desenvolvimento social fornecendo oportunidades a

grupos menos favorecidos ou disseminando a educação com mais rapidez”. Enquanto, no CMMAD relata que quando há um maior desenvolvimento social, garantindo ao cidadão melhores condições de vida, haverá maior conscientização acerca da proteção ambiental. Assim, juntos resultam no alcance da sustentabilidade, conforme mostrado abaixo:

Figura 1 - Tripé da sustentabilidade



Fonte: Triple Bottom Line (TBL) (Elkington, 2012). Adaptado pela autora.

Por outro lado, Sachs (2004) acredita que o desenvolvimento apresenta-se cada vez mais como conceito “pluridimensional”, abarcando, no mínimo, cinco pilares: social, ambiental, territorial, econômico e político. Ele afirma que o crescimento econômico não se reverte em desenvolvimento se não ampliar o emprego, reduzir a pobreza e atenuar as desigualdades. Assim, a dimensão social do DS pode ser traduzida como forma de ampliação da equidade, ou nas palavras de Amartya Sen, ampliação das oportunidades. O autor acrescenta a esse conceito:

Oportunidades sociais são as disposições que a sociedade estabelece nas áreas de educação, saúde etc., as quais influenciam a liberdade substantiva de o indivíduo viver melhor. Essas facilidades são importantes não só para a condução da vida privada (como por exemplo levar uma vida saudável, livrando-se de morbidez evitável e da morte prematura), mas também para uma participação mais efetiva em atividades econômicas e políticas (SEN, 1999, p.48).

A dimensão territorial está relacionada à distribuição espacial dos recursos, populações e atividades, enquanto o pilar político está fundamentado na governança democrática e na capacidade estatal de implementar projetos nacionais (Sachs, 2004). O autor amplia ainda mais a visão da sustentabilidade, incluindo a dimensão cultural como decorrência da dimensão social, buscando o equilíbrio entre tradição e inovação para a autonomia do desenvolvimento (Sachs, 2009).

Entretanto, a ótica da dimensão territorial de Sachs pode ser confrontada com a realidade das “hiperperiferias” conceito cunhado para descrever áreas urbanas onde ocorre uma “superposição espacial” entre riscos ambientais e condições de extrema pobreza (Acseirad *et. al*,

2009). A obra intitulada “O que é Justiça Ambiental?”, realizada por Acseirad, Mello e Bezerra (2009), relata que essas áreas são fruto de mecanismos de mercado e da omissão estatal que empurram as populações mais vulneráveis para solos desvalorizados, sujeitos a inundações e desmoronamentos.

Esses conceitos ganham uma camada crítica essencial quando confrontados com a realidade de que a degradação ambiental não é democrática (Acseirad *et. al*, 2009). Os autores alertam que a proteção ambiental desigual é uma marca das sociedades injustiçadas, onde os riscos são direcionados preferencialmente aos grupos com menor poder político e financeiro. Esse fenômeno é identificado como racismo ambiental, onde a cor da pele ou a origem étnica de uma comunidade torna indicadores mais fortes para explicar a localização de depósitos de lixo tóxico ou a falta de saneamento básico (Acseirad *et. al*, 2009). Dessa forma, para romper esse ciclo, a gestão pública deve adotar princípios que assegurem, conforme define a declaração da Rede Brasileira de Justiça Ambiental:

(...) nenhum grupo social, seja ele étnico, racial ou de classe, suporte uma parcela desproporcional das consequências ambientais negativas de operações econômicas, de decisões de políticas e de programas federais, estaduais, locais, assim como da ausência ou omissão de tais políticas (Acseirad *et. al*, 2009, p.41).

Para este trabalho, no entanto, será considerado apenas o pilar da sustentabilidade social, sendo afirmado pelo próprio autor Sachs (2009) uma dimensão primordial ao desenvolvimento, e argumenta que o risco de um colapso social é uma ameaça mais imediata do que a catástrofe ambiental. De todo modo, questões territoriais relacionadas ao desenvolvimento regional sustentável serão abordadas como parte das questões econômicas e sociais, e aspectos culturais, quando presentes, serão abordados dentro do pilar social. Assim, a busca pela sustentabilidade como um todo, deve enfrentar também ferramentas de exclusão que condena certas populações a suportar os custos ambientais do desenvolvimento alheio (Acseirad *et. al*, 2009).

Conclui-se que a eficácia do desenvolvimento depende de uma visão ampla, que ainda é, por vezes, reduzida apenas aos aspectos de crescimento econômico e ambiental, desconsiderando as demais dimensões que compõem. Sob essa ótica, o exercício do poder de compra do Estado nas contratações públicas revela-se fundamental para evitar o colapso social mencionado por Sachs (2009). Ao utilizar suas aquisições como um instrumento de política pública, o Estado não apenas regula o mercado, mas fomenta uma economia mais justa e inclusiva, consolidando o desenvolvimento como um processo complexo, multidimensional e orientado ao bem-estar coletivo.

2.2. A sustentabilidade social nas contratações públicas

A Lei nº 14.133/2021, conhecida como Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (NLLC), consolidou a sustentabilidade como princípio e objetivo central das contratações públicas no Brasil, ao prever expressamente o “desenvolvimento nacional sustentável” em seu art. 5º e em seu art. 11º, inciso IV. Essa mudança demarca o desempenho da função regulatória ou extraeconômica das contratações públicas (Brasil, 2021).

Esse comando legal encontra respaldo constitucional no artigo 3º, II, da Constituição Federal, que consagrou a promoção do desenvolvimento nacional que está arraigada na cidadania, nos valores sociais do trabalho e da livre-iniciativa e na dignidade da pessoa humana. É sabido que a sustentabilidade deve nortear as ações da Administração Pública e da sociedade, em consonância com o artigo 225 da Constituição Federal de 1988 (Leonel e Gonçalves, 2023). Contudo, desde a promulgação da extinta Lei de Licitações e Contratos nº 8.666/93, o desenvolvimento nacional sustentável já figurava entre os objetivos das contratações públicas (Freitas *et al.*, 2023).

A partir disso, a previsão do desenvolvimento nacional sustentável representa a evolução de um processo iniciado pela Lei nº 12.349/2010, que alterou o art. 3º da antiga Lei nº 8.666/1993, inserindo-o como finalidade a contratação administrativa. (Brasil, 1993, 2010). No entanto, o âmbito social desse conceito já estava presente no regramento anterior, notadamente nos critérios de desempate que beneficia empresas que cumpriam a reserva de cargos para pessoas com deficiência e, especialmente, na previsão de licitação dispensável para a contratação de instituições de recuperação social do preso e de associações/cooperativas de catadores de materiais recicláveis formadas por pessoas de baixa renda (Art. 24, Incisos XIII e XXVII).

O Decreto Federal 7.746/2012 regulamentou o artigo 3º da Lei nº 8.666/1993, que por sua vez tinha tido a redação alterada pela Lei nº 12.349/2010, e estabeleceu-os:

(...) critérios e práticas para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável nas contratações realizadas pela administração pública federal direta, autárquica e fundacional e pelas empresas estatais dependentes, e institui a Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública – CISAP. (Redação dada pelo Decreto nº 9.178, de 2017) (Brasil, 2012)

Conforme previsto pelo artigo 4º do Decreto Federal 7.746/2012, são considerados critérios e práticas sustentáveis a serem adotadas nas contratações da Administração Pública Federal e das empresas estatais dependentes, entre outras:

Art. 4º. (...) I - baixo impacto sobre recursos naturais como flora, fauna, ar, solo e água; II – preferência para materiais, tecnologias e matérias-primas de origem local; III – maior eficiência na utilização de recursos naturais como água e energia; IV – maior geração de empregos, preferencialmente com mão de obra local; V – maior vida útil e menor custo de

manutenção do bem e da obra; VI - uso de inovações que reduzam a pressão sobre recursos naturais; VII - origem sustentável dos recursos naturais utilizados nos bens, nos serviços e nas obras; e VIII - utilização de produtos florestais madeireiros e não madeireiros originários de manejo florestal sustentável ou de reflorestamento. (Brasil, 2012)

Entretanto, a Lei nº 14.133/2021, não apenas manteve, mas aprofundou essa diretriz, transformando a sustentabilidade pertencente em todo o ciclo da contratação, desde sua formalização até sua extinção. Ela cria mecanismos ainda mais específicos de contratação direta, focados em grupos sociais vulneráveis e em ações de inclusão, como o incentivo à contratação de associações de pessoas com deficiência e o fomento a tecnologias sociais de acesso à água (Art. 75, Incisos XIV e XVII), demonstrando a evolução do entendimento do desenvolvimento nacional sustentável no ordenamento jurídico.

Entre as inovações trazidas pela NLLC, destaca-se o § 1º do artigo 18, que especifica que o conteúdo do estudo técnico preliminar, documento de planejamento norteador das licitações públicas, deve destacar claramente o problema a ser abordado e sua melhor solução, permitindo assim a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação (Tajra e Belchior, 2021). Esse dispositivo não possui equivalência na legislação anterior à Lei nº 8.666/93, evidenciando assim uma preocupação do legislador em avançar significativamente para promover o desenvolvimento nacional sustentável nas licitações e contratações da Administração Pública (Freitas *et al.*, 2023).

O reconhecimento da inclusão do desenvolvimento sustentável nas licitações públicas consolida a função regulatória do procedimento licitatório. Marçal Justen Filho (2023) destaca que as contratações públicas devem buscar soluções equilibradas, orientadas pelo princípio da proporcionalidade. Para o autor, “a proteção do meio ambiente não justifica contratações economicamente ineficientes” (Justen Filho, 2016, p.103), mas deve ser integrada a vantajosidade da proposta. Nessa mesma visão, caminha o entendimento do professor Juarez Freitas:

Dito de outro modo, o dever de efetuar contratações públicas sustentáveis implica promover a reconformação da arquitetura das instituições e dos comportamentos: guiado pelo imperativo fundamental da sustentabilidade, o gestor precisa, em todas as relações de administração, promover o bem-estar das gerações presentes, sem inviabilizar o bem-estar das gerações futuras, cujos direitos fundamentais são, desde logo, plenamente reconhecidos pelo ordenamento jurídico (Freitas, 2012, p.74).

No aspecto dessa função social, ou extraeconômica, demonstra que a finalidade da licitação excede a mera dimensão burocrática, tornando-a um mecanismo essencial para a execução de políticas públicas e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável. Segundo Daniel Ferreira (2010, p.64), o Direito admite um “adicional fim” para a licitação, que deve se apresentar, sempre que possível, como um “instrumento para a concretização dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil”. No entanto, a atividade contratual da Administração Pública, mesmo no

exercício de competências discricionárias, deve expressar escolhas ditadas por políticas públicas e implementadas em conformidade com as normas jurídicas que viabilizem a concretização do interesse público (Dotti, 2009).

A Lei nº 14.133/2021 desempenha um papel crucial no âmbito da sustentabilidade social ao incorporar mecanismos para promover inclusão e equidade, além da aplicação prática do tripé da sustentabilidade demandando em os critérios em todas as fases do procedimento licitatório, desde a elaboração do projeto básico ou termo de referência até o acompanhamento da execução contratual. Isso se traduz no artigo 4º que confere a preferência à contratação de microempresas e empresas de pequeno porte, enquanto o artigo 25, §9º, autoriza a exigência de percentual mínimo de mão de obra composta por mulheres vítimas de violência doméstica ou pessoas egressas do sistema prisional. Tais dispositivos incluem exigências relacionadas ao cumprimento das normas trabalhistas, garantindo que os trabalhadores sejam tratados com dignidade e respeito (Meirelles, 2014).

Ainda nesse mesmo sentido, o texto da Lei nº 14.133/21 estabelece no art. 60, inciso III que o desenvolvimento de ações de equidade e homens e mulheres no ambiente de trabalho são considerados como critérios de desempate:

Art. 60. Em caso de empate entre duas ou mais propostas, serão utilizados os seguintes critérios de desempate, nesta ordem:
(...) III – desenvolvimento pelo licitante de ações de equidade entre homens e mulheres no ambiente de trabalho, conforme regulamento; (Brasil, 2021).

Ao regulamentar o referido dispositivo, o Decreto nº 11.430/2023 estipulou as seguintes ações:

Inserção e participação igualitária e de ascensão profissional entre mulheres e homens, incluindo a proporção de mulheres em cargos de direção do licitante; Promoção da igualdade de oportunidades e de tratamento em matéria de emprego e ocupação; Igualdade de remuneração e paridade salarial de mulheres e homens; Práticas de prevenção e de enfrentamento ao assédio moral e sexual; Programas voltados à equidade de gênero e raça; Ações em saúde e segurança do trabalho que considerem as diferenças entre os gêneros (Brasil, 2023).

Diante disso, correlaciona com o autor Sen (1999) propõe em relação ao desenvolvimento que deve ser visto como a expansão das liberdades substantivas. No caso das mulheres, ele diferencia o tratamento como "pacientes" (receptoras de auxílio) do tratamento como "agentes" (protagonistas da mudança).

(...) aos poucos evoluíram e se ampliaram para incorporar — e enfatizar — o papel ativo da condição de agente das mulheres. Já não mais receptoras passivas de auxílio para melhorar seu bem-estar, as mulheres são vistas cada vez mais, tanto pelos homens como por elas próprias, como agentes ativos de mudança: promotoras dinâmicas de transformações sociais que podem alterar a vida das mulheres e dos homens (Sen, 1999, p.211).

A promoção da igualdade de gênero no mercado de trabalho requer um comprometimento significativo tanto do setor público quanto do setor privado. No que diz respeito à inserção e participação igualitária, é papel do setor público estabelecer políticas e regulamentações que incentivem a diversidade e equidade nas empresas, inclusive definindo metas para a presença de mulheres em cargos de direção, garantindo representatividade efetiva e a quebra de barreiras histórica e culturalmente existentes (Bomfim e Boaventura, 2025).

Nesse contexto, os órgãos públicos vêm adotando essas práticas inovadoras para alinhar suas compras com os princípios do TBL. Um exemplo social relevante alguns municípios brasileiros passaram a adotar critérios que priorizam a contratação de empresas que empreguem pessoas com deficiência, egressos do sistema prisional ou mulheres em situação de vulnerabilidade, como demonstrado no estudo de Carvalho e Judensnaider (2023) que avaliou as cláusulas de inclusão social nos editais de licitação do município de Arapoti - PR. Essas iniciativas não apenas garantem o cumprimento da legislação trabalhista e de direitos humanos, mas também promovem a inclusão social por meio do poder de compra do Estado (Almeida *et al.*, 2022).

Portanto, apesar dos avanços normativos e das boas práticas implementadas em algumas regiões, ainda existem desafios na aplicação efetiva dos critérios sociais nas compras públicas. Um dos principais entraves é a capacitação dos gestores públicos, que muitas vezes não possuem conhecimento técnico suficiente para avaliar os critérios sustentáveis nos processos licitatórios (Soares, 2021).

Para Meirelles (2014), superar esses desafios é essencial que haja um esforço na inclusão de critérios de sustentabilidade para que o governo atue como agente transformador, influenciando o setor privado a adotar novos padrões, além da promoção da capacitação dos servidores responsáveis pelas compras governamentais. Ao exigir que os fornecedores apresentem comprovações de que adotam práticas de responsabilidade social, os órgãos públicos podem fomentar um mercado mais ético e responsável, especialmente nos municípios.

Dessa forma, a implementação do paradigma da sustentabilidade nas contratações públicas exige que a Administração ultrapasse a conformidade formal e adote uma abordagem voltada ao desempenho. Segundo Veronez (2025), essa mudança reflete a incorporação do modelo gerencial, que busca substituir a lógica meramente procedimental pela busca por eficiência, eficácia e qualidade das compras governamentais. Assim, o uso de indicadores de desempenho torna-se o instrumento central para que o Estado atue como indutor de políticas públicas, permitindo que a

eficiência deixe de ser vista apenas como contenção de custos para abranger o impacto social e a geração de valor coletivo.

3. O PODER DE COMPRA MUNICIPAL COMO INDUTOR DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: O CONTEXTO REGULATÓRIO DO RIO DE JANEIRO

Este capítulo investiga como o Município do Rio de Janeiro utiliza suas contratações públicas para induzir o desenvolvimento socioeconômico local. Analisa-se a transição normativa para a Lei nº 14.133/21, destacando o exercício da autonomia local e a aplicação de instrumentos de preferência. O estudo realiza um confronto analítico entre os decretos nº 21.083/2002 e nº 51.632/2022, evidenciando o amadurecimento das ações afirmativas para um modelo de governança e gestão de riscos sociais.

3.1. O poder de compra municipal como instrumento de gestão local

O ponto de partida para a compreensão da aplicação do desenvolvimento sustentável nos municípios reside na complexa repartição de competências legislativas. Decorre da Constituição Federal de 1988, em seu Art. 22, XXVII, reserva à União a prerrogativa de editar "normas gerais" sobre licitações e contratos. Todavia, como observa Marrara (2023) e Humenhuk (2009), essa competência federal convive com a autonomia dos entes subnacionais, aos quais compete a edição de normas específicas que atendam aos seus interesses locais (Art. 30, I, CF/88), funcionando como um instrumento vital de auto-organização e gestão.

Apesar disso, é entendido que a complexidade da conceituação de normas gerais é um ponto de crítica entre os especialistas. Para Citadini (1999), por exemplo, aponta que não há uma delimitação clara sobre o que realmente se enquadra nessa categoria. Enquanto, Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2021) com o advento da Lei nº 14.133/2021, observa que:

(...) na realidade ela não deixou praticamente nada para Estados, Distrito Federal e Municípios disciplinarem a matéria.

(...) Não foi respeitada a competência dos demais entes federativos para exercerem a sua competência quanto aos aspectos peculiares a cada qual (Di Pietro, 2021, p.4)

Para Marrara (2023) a denomina de lei-cartilha, com alto grau de detalhamento e pouco espaço para a acomodação dos contextos das administrações estaduais e municipais. Não obstante o grau de detalhamento da lei, a exigência da regulamentação pelos entes da federação é também um traço do novo marco (Veronez, 2025).

A despeito desse cenário de centralização, Veronez (2025) argumenta que a NLLC não deve ser vista apenas como um conjunto de restrições, mas como uma oportunidade de

modernização. Para a autora, a implementação da nova lei nos municípios exige uma visão focada na eficiência das compras governamentais, onde o gestor público deve equilibrar o rigor procedimental com a entrega de resultados sociais e econômicos. Assim, a autonomia municipal manifesta-se no que Anderson Pedra (2022) define como a "janela de oportunidades" regulamentares: o espaço que resta aos municípios para adaptar a norma geral às suas peculiaridades locais através de decretos e regulamentos próprios.

Dentro dessa "janela de oportunidades", a regulamentação do desenvolvimento sustentável ganha contornos práticos com o Decreto Federal nº 11.890/2024. Este normativo, ao regulamentar o Art. 26 da Lei nº 14.133/2021, oferece o arcabouço técnico necessário para que o poder de compra deixe de ser neutro e passe a ser indutor. Além de atender às necessidades da Administração, a forma como os recursos são investidos pode influenciar o desenvolvimento econômico e social local, especialmente nas regiões de maior vulnerabilidade, que apresentam dificuldades estruturais e econômicas (Veronez, 2025).

O Decreto Federal nº 11.890/2024 instrumentaliza essa visão através das margens de preferência. Embora o decreto foque na indústria nacional e na inovação, sua aplicação no âmbito municipal pode ser direcionada para fortalecer a sustentabilidade em sua dimensão social. A sustentabilidade, conforme o conceito explorado no Capítulo 1, não é apenas ambiental; ela é indissociável da justiça social. O decreto instrumentaliza essa visão ao permitir:

Art. 3º Nos processos de licitação realizados no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, os produtos manufaturados nacionais e os serviços nacionais que atendam aos regulamentos técnicos pertinentes e às normas técnicas brasileiras poderão ser objeto de margem de preferência normal, na forma prevista em resolução da CICS, de até dez por cento sobre o preço dos produtos manufaturados estrangeiros ou dos serviços estrangeiros.

§ 1º Os produtos manufaturados nacionais e os serviços nacionais resultantes de desenvolvimento e inovação tecnológica realizados no País poderão ter margem de preferência adicional de até dez por cento, que, acumulada à margem de preferência normal, não poderá ultrapassar vinte por cento (Brasil, 2024).

Ao aplicar margens de preferência de até 10% para produtos manufaturados e serviços nacionais que atendam a normas técnicas (Art. 2º, I), o município protege o mercado interno da concorrência predatória estrangeira. Contudo, a transposição dessa prerrogativa federal para o âmbito municipal exige uma análise cuidadosa sobre a repartição de competências legislativas.

Nesse cenário, é fundamental que os municípios compreendam a distinção entre normas primárias e secundárias, respeitando a hierarquia normativa do ordenamento jurídico. Como destaca Victor Amorim (2022), os atos normativos primários, como leis ordinárias ou complementares

editadas pelo Legislativo local, podem inovar na ordem jurídica, desde que respeitem os limites constitucionais e federais. Já os regulamentos, como atos normativos secundários, têm como finalidade a fiel execução da lei, não podendo criar obrigações autônomas nem restringir direitos além do que foi autorizado pelo legislador. Sua principal função é detalhar procedimentos, esclarecer conceitos jurídicos indeterminados e delimitar o espaço de discricionariedade administrativa.

Veronez (2025) em sua tese reforça que a elaboração de regulamentações locais para a aplicação da nova lei deve observar esse equilíbrio. É admissível e necessário que os entes subnacionais editem decretos, portarias ou instruções normativas para operacionalizar a Lei nº 14.133/2021, mas sempre em estrita obediência ao texto legal, sob pena de invalidade por extrapolação do poder regulamentar. O resultado desse paradoxo legislativo é que o modelo maximalista da lei, aliado à abertura para regulamentação de pontos específicos, traz uma realidade espinhosa aos entes subnacionais na aplicação da norma.

Além disso, a autora complementa que os municípios de pequeno porte possuem um desafio em atender às exigências da lei, em razão de suas limitações de recursos financeiros, humanos e técnicos. Identificar os canais facilitadores para a regulamentação e aplicação da nova lei, numa perspectiva gerencial, é o grande desafio da Administração Pública contemporânea (Veronez, 2025).

Nesse sentido, as compras governamentais desempenham um papel essencial na prestação de bens e serviços à comunidade e na execução de políticas públicas. A forma como os recursos são investidos, além de atender às necessidades da Administração, pode influenciar o desenvolvimento econômico e social local, especialmente em regiões de maior vulnerabilidade, que enfrentam dificuldades estruturais e econômicas (Veronez, 2025).

A relevância dessa função é aprofundada pela teoria do *Big Push* (Grande Impulso) de Rosenstein-Rodan (1943), no qual expõe sobre o desenvolvimento regional que demanda um esforço coordenado de investimentos em setores estratégicos, onde o Estado atua como o grande indutor. Ao promover a aquisição de bens e serviços de empresas locais, o governo fomenta o setor produtivo, gera emprego, renda e aumenta a arrecadação de tributos, em um círculo virtuoso de crescimento.

A NLLC ao introduzir diretrizes como a reserva de mercado para microempresa e empresa de pequeno porte (art. 4º), estímulo à inovação (art. 11, IV), incentivo à contratação de cooperativas, associações e grupos vulneráveis (arts. 75, III, i), previsão para práticas de economia

circular e logística reversa (art. 18 §1º, XII) e prioridade na contratação de fornecedores locais (art. 60, §1º, I), a lei fomenta o crescimento econômico e o desenvolvimento social.

A Comissão Interministerial de Contratações Públicas para o Desenvolvimento Sustentável (CICS), instituída pelo decreto federal, reforça essa ideia a partir da sua função de estabelecer critérios que podem incluir exigências de responsabilidade social e equidade, fundamentais para enfrentar as dificuldades estruturais de regiões carentes. Assim, instrumentaliza essa visão a partir:

Art. 7º Fica instituída a Comissão Interministerial de Contratações Públicas para o Desenvolvimento Sustentável - CICS, de caráter permanente, com atribuições específicas relativas ao uso da demanda estatal para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável.

(...)

§ 2º São objetivos da CICS: I - mobilizar e articular a demanda estatal para apoiar os objetivos de políticas públicas; II - promover o alinhamento entre diferentes políticas públicas; e III - melhorar a qualidade da contratação pública.

§ 3º A CICS será uma unidade de governança, no âmbito das contratações públicas, para: (...) V - critérios de desempate, de sustentabilidade e de inclusão em contratações públicas;

(...)

Art. 8º À CICS compete:

I - estabelecer critérios e elaborar proposições normativas para a aplicação de: (...) c) instrumentos e políticas de fomento à inovação e ao desenvolvimento sustentável e inclusivo por meio de contratações públicas (Brasil, 2024).

Para Marrara (2023), a governança nas contratações públicas é um elemento central da nova legislação, que exige do gestor público não apenas o cumprimento dos aspectos formais e legais, mas também a observância dos objetivos de desenvolvimento econômico e social ao planejar e realizar licitações. Esse enfoque, segundo o autor, alinha-se com o conceito de juridicidade, que amplia a noção tradicional de legalidade, incorporando a avaliação de impactos econômicos e sociais na aplicação das normas jurídicas.

Entretanto, para que esse potencial seja evidente, Veronez (2025) retrata que é necessário que o ente supere os desafios na aplicação do marco legal, no qual a transformação das compras públicas em vetor de desenvolvimento local passa pela mudança dos paradigmas institucionais. Assim, a nova concepção trazida pela Lei no 14.133/2021 convoca o poder público a assumir papel ativo na construção de comunidades mais harmônicas, inclusivas e sustentáveis.

O conceito de Estado Indutor, conforme delineado por Raimundo Lima (2023), está relacionado com esse papel pois define a Administração Pública não apenas como um comprador de bens e serviços, mas como um agente estratégico que instrumentaliza o poder de compra estatal para a implementação de políticas públicas e a proteção de minorias. Sob esse paradigma, a dinâmica licitatória deixa de ser um mero rito burocrático para conceber objetivos contratuais que

transcendem o atendimento imediato da demanda administrativa, transformando a contratação em um motor para a expansão das liberdades substantivas e a criação de oportunidades sociais.

Na prática, este modelo operacionaliza-se por meio da inserção de critérios extra econômicos e cláusulas de equidade, exigindo o que Veronez (2025) classifica como eficiência de resultados, a entrega efetiva de valor público que supera a lógica da mera contenção de custos nominais. Ainda para o autor Raimundo Lima (2023), a instrumentalização da licitação como política de proteção de minorias não deve se esgotar no virtuosismo retórico. Para o autor, o desafio reside no espaço entre os desígnios do texto legal e as bases técnico-operacionais necessárias para a aferição de resultados reais.

Nesse contexto, a eficácia do Estado Indutor depende de uma cooperação interadministrativa robusta e de instrumentos contratuais que transformem a sustentabilidade em coerção jurídica e dever de performance, evitando que as políticas de inclusão se convertam em meros encargos procedimentais sem impacto social tangível (Lima, 2023). Assim, por mais que a NLLC trouxe avanços importantes ao prever a inclusão de grupos vulneráveis e a busca por igualdade social nas compras públicas, essas regras correm o risco de ficarem apenas no papel se não houver uma fiscalização rigorosa e ferramentas práticas para acompanhá-las. Como apontam os autores discutidos, de nada adianta um edital bem escrito se a prefeitura ou o estado não tiverem estrutura para garantir que as empresas cumpram essas promessas.

Portanto, é neste ponto que a análise da regulamentação do Rio de Janeiro se torna crucial. O município do Rio de Janeiro, um grande polo econômico e social com complexas demandas regionais, buscou, por meio de seus decretos, operacionalizar os dispositivos da Lei nº 14.133/2021. Essa regulamentação local representa a tentativa de superar o paradoxo legislativo imposto pelo modelo maximalista federal e, de fato, concretizar o desenvolvimento local e social como finalidade das contratações públicas.

Para compreender como essa arquitetura jurídica se materializa na prática carioca, faz-se necessária uma análise comparativa dos dois principais diplomas que moldaram a política de compras sustentáveis da cidade: o Decreto Municipal nº 21.083/2002 e o Decreto Municipal nº 51.632/2022. A escolha destes dois decretos para um desenvolvimento mais amplo justifica-se por sua relevância histórica e paradigmática. O primeiro representa o marco inicial das ações afirmativas e da reparação social direta no Rio de Janeiro; o segundo, por sua vez, simboliza a modernização e a maturidade da gestão sob a égide da Lei nº 14.133/2021.

3.2. Análise comparativa dos decretos cariocas: do decreto nº 21.083/2002 ao decreto nº 51.632/2022

A evolução da normativa municipal no Rio de Janeiro reflete o amadurecimento do Direito Administrativo brasileiro no que tange à função social das contratações. Se, sob a égide da Lei nº 8.666/1993, a preocupação era a legalidade estrita do rito, a transição para a Lei nº 14.133/2021 exige uma análise do resultado social e da eficiência pública. No município do Rio de Janeiro, essa trajetória é marcada por dois diplomas centrais que, embora guardem o mesmo objetivo de desenvolvimento social, utilizam ferramentas distintas para alcançá-lo.

O Decreto Municipal nº 21.083/2002 representa o primeiro grande esforço do município em utilizar seu poder de compra como mecanismo de justiça distributiva. Focado na reparação de desigualdades estruturais de raça e gênero, o normativo estabelece cotas obrigatórias de 25% para mulheres e 25% para pessoas de cor negra em contratos de prestação de serviços terceirizados. Entre os principais dispositivos, sobressaem:

Art. 1º Todos os serviços terceirizados, conveniados ou contratados pela Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro com liberdade de escolha e seleção de pessoal por parte dos terceirizados conveniados ou contratados, devem observar cotas mínimas para as pessoas de cor negra e para as mulheres, na proporção mínima de vinte e cinco por cento em ambos os casos.

§ 1º Em caso do tipo de trabalho restringir o uso destas cotas, ou da oferta de vagas não ser proporcional À demanda específica nos limites destas cotas, a empresa, a organização não governamental ou associação contratadas, conveniadas ou terceirizadas, devem informar previamente submetendo-se a análise do órgão contratante. (Brasil, 2002).

Nesse contexto, ao criar essas reservas de vagas, o município do Rio de Janeiro desafiou a neutralidade do processo licitatório para enfrentar o que Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2021) identifica como a necessidade de o Estado atuar positivamente na redução de abismos sociais. Em regiões de vulnerabilidade extrema, onde a população negra e as mulheres chefes de família são as mais afetadas pelo desemprego, o Decreto municipal de 2002 funciona como uma política de sobrevivência direta, garantindo que o recurso público gera postos de trabalho imediatos para esses grupos.

Com a chegada da Nova Lei de Licitações, o Decreto Municipal nº 51.632/2022 redesenhou a estratégia carioca. O foco deslocou-se da cota racial/gênero para a inclusão laboral de grupos com dificuldades de inserção no mercado de trabalho, como Pessoas com Deficiência (PCD), reabilitados e aprendizes. Além disso, a equidade de gênero deixou de ser uma cota obrigatória para tornar-se um critério de desempate, premiando empresas que já possuem políticas internas de igualdade. O decreto ainda demonstra suas ações de equidade no Artigo 2º:

Art. 2º Para fins do disposto neste Decreto consideram-se ações de equidade: I - ações afirmativas de gênero: a) nas etapas de seleção e recrutamento; b) em programas de capacitação; c) em programas de ascensão profissional; II - medidas de participação igualitária, com a presença de homens e mulheres em todos os âmbitos de tomada de decisão; III - política de benefícios voltados à proteção da maternidade, da paternidade e da adoção, buscando equilibrar vida profissional e pessoal; IV - práticas na cultura organizacional: a) programas de disseminação de direitos das mulheres; b) práticas de prevenção e repressão ao assédio moral ou sexual; c) práticas de combate à violência doméstica e familiar; d) programas de educação voltada à equidade de gênero. V - estrutura física adequada para trabalhadoras gestantes e lactantes; VI - medidas de medicina e segurança do trabalho que considerem as diferenças entre os gêneros (Brasil, 2022).

Aqui, a tese de Veronez (2025) sobre eficiência é central. Enquanto o decreto anterior impunha uma obrigação rígida, o decreto de 2022 transfere o risco social para o contratado. A cláusula de extinção contratual baseada na negligência da inclusão social (Art. 137 da NLLC) torna a responsabilidade social uma condição para a saúde financeira da empresa. Para as regiões vulneráveis, isso significa uma mudança de quantidade para qualidade e perenidade: a empresa não apenas contrata o morador da periferia, mas é obrigada a manter sua inclusão sob pena de perder o contrato.

A modernização das contratações públicas no Rio de Janeiro, consolidada pelo Decreto nº 51.632/2022, marca a transição de um modelo de reparação direta (cotas rígidas) para um modelo de gestão de riscos sociais e governança. É possível correlacionar essa estratégia no Artigo 2º, que define de forma abrangente o que a Administração Municipal considera como ações de equidade. Ao detalhar essas ações, o Município não apenas cumpre um rito legal, mas cria o que Amartya Sen (1999) denomina como "oportunidades sociais", no qual são disposições que influenciam a liberdade substantiva do indivíduo para viver melhor e participar efetivamente da vida econômica e política.

Na prática, o decreto municipal muda o papel da mulher no mercado de trabalho: ela deixa de ser vista apenas como alguém que precisa de assistência social para se tornar uma agente de produtividade. Embora o pensador Amartya Sen (1999) discuta o desenvolvimento humano de forma global, sua ideia de 'condição de agente' encaixa perfeitamente aqui. Para ele, o grande salto acontece quando as mulheres param de ser tratadas apenas como alvos de ajuda e passam a ser reconhecidas como as verdadeiras protagonistas da mudança na sociedade.

Assim, a correlação entre os decretos e os autores demonstra que o Município do Rio de Janeiro compreendeu que a vulnerabilidade econômica não se resolve apenas com o menor preço. Se o Decreto de 2002 foi o marco da consciência social, o Decreto de 2022 é o avanço para a operacionalização da eficiência social. Para conferir os principais pontos de avanços, retrocessos e

permanências entre os diplomas legais, apresenta-se o Quadro 1, que sistematiza as distinções estruturais e finalísticas entre os decretos:

Tabela 1: Comparativo Evolutivo da Regulamentação Social no Rio de Janeiro

Critério de Análise	Decreto n° 21.083/2002	Decreto n° 51.632/2022
Paradigma Legal	Lei n° 8.666/1993 (Foco no Menor Preço e Burocracia).	Lei n° 14.133/2021 (Foco na Governança, Planejamento e Resultado).
Mecanismo de Controle	Fiscalização Externa: Dependente da atuação ativa do fiscal do contrato e órgãos de controle.	Gestão de Risco e Autocontrole: O ônus da prova é contínuo e recai sobre o contratado.
Escopo Social (Público)	Inovação Local: Cotas de 25% para Raça e Gênero (foco em equidade direta).	Alinhamento Federal: Foco em PCDs, Reabilitados e Aprendizizes (cumprimento da lei federal).
Abordagem de Gênero	Cota obrigatória de 25% na terceirização.	Critério de desempate (ações de equidade) e programas de integridade.
Momento da Exigência	Predominantemente na Seleção/Habilitação.	Vínculo de Manutenção durante toda a execução.

Fonte: elaborado pela autora

A análise comparativa entre os Decretos n° 21.083/2002 e n° 51.632/2022 revela uma transição paradigmática na gestão pública carioca: o deslocamento da reparação direta para a gestão de riscos sociais. Sob a ótica de Victor Amorim (2022), essa evolução demonstra o amadurecimento do uso dos atos normativos secundários. Enquanto, o Decreto de 2002, embora politicamente avançado ao estabelecer cotas raciais e de gênero desafiando os limites da competência municipal em um cenário de "normas gerais" ainda nebuloso, conforme criticado por Citadini (1999).

Já o Decreto de 2022, posiciona-se como uma ferramenta que coloca em prática os detalhes da Nova Lei de Licitações. Essa mudança foi uma resposta estratégica ao modelo da lei federal, que muitos autores, como Marrara e Di Pietro, consideram rígido e centralizador demais, quase como um manual de instruções engessado. O Rio de Janeiro aproveitou os espaços de liberdade que a própria lei oferece para criar mecanismos que realmente obrigam as empresas a cumprir metas sociais.

O grande diferencial reside na transição da obrigatoriedade procedimental (2002) para a responsabilidade contratual (2022): ao vincular a inclusão de aprendizizes e PCDs à possibilidade de

extinção do contrato (Art. 137 da NLLC), a administração carioca transforma a sustentabilidade social em um requisito de performance financeira para o particular.

Nesse prisma, a eficácia da norma de 2022 reflete a tese de Veronez (2025) sobre a "juridicidade" e a eficiência das compras governamentais. A eficiência, aqui, deixa de ser a mera busca pelo menor preço nominal para se tornar a garantia de resultados sociais tangíveis. O município priorizou a solidez da governança em detrimento da amplitude das ações afirmativas de 2002, trocando o ativismo direto por uma estrutura punitiva mais robusta.

Em suma, a evolução normativa do Rio de Janeiro demonstra que o poder de compra municipal atingiu um novo patamar de maturidade: a sustentabilidade deixou de ser um desejo teórico nos editais para se tornar uma peça fundamental da segurança jurídica dos negócios públicos. Contudo, resta verificar se essa robustez normativa de 2022 se traduz em efetividade na prática, ou se a complexidade da lei federal ainda impõe barreiras à sua plena execução, investigação que será conduzida a seguir por meio dos dois objetos de complexidades distintas: o Contrato nº 01/2025 da Fundação Rio-Águas (serviços de engenharia) e o Edital de Concorrência nº 01/2025 da Secretaria Municipal de Transportes - SMTR (concessão de ônibus).

4. DA NORMA À PRÁTICA: ANÁLISE DOS INSTRUMENTOS DE EQUIDADE E INOVAÇÃO NA GESTÃO CARIOCA

Esta seção reúne a verificação da efetividade das normas de sustentabilidade social, que exige a análise de como os mandamentos legais e os decretos regulamentares são transpostos para os instrumentos contratuais. Para tanto, a seleção específica dos documentos: O Edital de Concorrência nº 90049/2025 da Fundação Rio-Águas (Projeto de Trabalho Social) e o Edital de Concorrência nº 01/2025 da Secretaria Municipal de Transportes - SMTR (concessão de ônibus).

A escolha recaiu sobre esses objetos devido ao contraste acentuado em suas naturezas jurídicas e complexidades: o Projeto de Trabalho Social (PTS) em Realengo, exemplifica a dimensão social do desenvolvimento sustentável ao exigir uma atuação técnica que priorize a mobilização comunitária e a educação ambiental como condições para o sucesso de obras de infraestrutura. Já o segundo caso, referente à concessão do sistema de ônibus, demonstra a sustentabilidade sob a ótica da governança e da eficiência operacional, utilizando indicadores de desempenho para garantir a qualidade contínua do serviço prestado à população. Essa diversidade de escopos permite testar a hipótese central desta pesquisa: a de que a densidade das cláusulas de equidade e inovação é diretamente influenciada pela maturidade do objeto licitado.

Dessa forma, a introdução desses estudos de caso no corpo da pesquisa fortalece a argumentação de que as licitações deixaram de ser meros ritos burocráticos para se tornarem ferramentas estratégicas de implementação de políticas públicas. A integração desses documentos permite concluir que o novo paradigma das contratações exige um olhar sensível às particularidades do território e uma capacidade técnica de mensurar resultados que vão além da entrega física, alcançando o bem-estar social e a perenidade das instituições públicas.

4.1. O edital 90049/2025 da Fundação Rio-Águas

A análise da Concorrência Eletrônica nº 90049/2025, celebrado pela Fundação Rio-Águas, constitui um objeto de estudo privilegiado para observar a transição do formalismo burocrático para a contratação pública estratégica sob a égide da Lei nº 14.133/2021. O certame tem como objeto a prestação de serviços técnicos para a execução do Projeto de Trabalho Social (PTS) em Realengo e adjacências, atuando de forma complementar às obras estruturais de controle de enchentes. Com uma vigência contratual estipulada em 32 meses e um valor estimado de aproximadamente R\$2,4 milhões, o projeto afasta-se do modelo assistencialista tradicional para promover uma gestão

participativa que busca transformar a relação da comunidade com o saneamento básico e a preservação ambiental.

Diferente de uma abordagem puramente de engenharia, este edital foca na infraestrutura social, reconhecendo que a sustentabilidade de uma intervenção urbana não depende apenas da robustez física das manilhas e canais, mas da capacidade de engajamento, educação ambiental e mediação de conflitos junto à população afetada. Ao adotar o critério de julgamento por Técnica e Preço, a Administração Pública Municipal opera uma ruptura com a tradição do "menor preço" para serviços socioambientais, que historicamente resultava na precarização de diagnósticos e na baixa efetividade das políticas públicas territoriais.

Esta escolha metodológica alinha-se ao pilar da sustentabilidade social defendido por Sachs (2009), na medida em que o edital exige que a empresa contratada apresente uma equipe multidisciplinar capaz de traduzir a complexidade técnica da obra para a linguagem da cidadania local. Aqui, a licitação deixa de ser um fim em si mesma para tornar-se o que a doutrina moderna classifica como a função indutora das contratações, em que o poder de compra do Estado é utilizado para fomentar a participação social e a preservação do patrimônio público, garantindo que o desenvolvimento local seja, de fato, incluyente e sustentável.

A relevância deste caso para a presente pesquisa reside na sofisticação dos mecanismos de controle e monitoramento previstos no Termo de Referência. O edital estabelece a obrigatoriedade de avaliações periódicas realizadas pelos próprios moradores do território, vinculando a aceitação dos relatórios mensais à percepção social do serviço. O acordo firmado entre o poder público e o particular prevê que os relatórios de acompanhamento mensais devem conter, obrigatoriamente, a avaliação qualitativa realizada pelos moradores e instituições do território, monitorando se as ações educativas, como rodas de conversa sobre racismo e violência contra a mulher, estão gerando engajamento real ou apenas o cumprimento burocrático de metas.

Este modelo materializa o conceito de "Desenvolvimento como Liberdade" de Amartya Sen (1999), uma vez que o processo licitatório não entrega apenas um serviço, mas busca expandir as capacidades da comunidade em gerir seu próprio espaço e compreender as dinâmicas ambientais de sua região. Dessa forma, a empresa contratada assume o compromisso de transformar as regras frias do contrato em benefícios reais que ajudem a população a ser mais independente. Ao mesmo tempo, o Município utiliza o contrato como uma ferramenta para garantir que os bairros mais afastados não continuem sofrendo sozinhos com os problemas ambientais que a cidade ignora há décadas.

De acordo com os documentos técnicos do projeto, o bairro Realengo, localizado na Zona Oeste do Rio de Janeiro, é um território marcado por contrastes históricos e desafios urbanos severos. Geograficamente, o bairro funciona como um funil para as águas das chuvas por estar entre dois maciços, o que, somado ao excesso de construções e falta de áreas verdes, provoca enchentes constantes e um calor excessivo. Essa pressão ambiental é agravada pelo fato de Realengo ser o bairro mais populoso da cidade, com uma densidade demográfica que sobrecarrega os serviços públicos.

Além do problema estrutural, a realidade socioeconômica é preocupante, de acordo com os documentos do projeto, quase um terço dos moradores vive com baixa renda e os índices de qualidade de vida mostram que a região está estagnada ou perdendo direitos básicos. Portanto, o bairro não sofre apenas com o clima, mas com uma combinação de superpopulação e falta de investimento que aprofunda a exclusão de seus habitantes.

A partir dessa realidade, a análise do edital do PTS deixa de ser puramente burocrática para se tornar uma resposta estratégica do Estado Indutor às falhas estruturais do território. Ao integrar o conceito de hiperperiferia, do pesquisador Henri Acselrad (2009), percebemos que áreas como Realengo sofrem com um acúmulo de problemas: a falta de dinheiro das famílias se soma ao perigo constante de enchentes. O edital, ao exigir um estudo técnico detalhado antes de começar as obras, funciona como uma ferramenta de Justiça Ambiental. Ele serve para interromper um histórico de abandono por parte do governo, que durante décadas permitiu que a população ocupasse terrenos desvalorizados e perigosos sem oferecer a proteção necessária. Na prática, o documento obriga o Estado a olhar para quem sempre foi invisível, garantindo que a segurança ambiental chegue onde antes só havia omissão.

Além disso, consolida-se como um exemplo prático do Estado indutor, utilizando o poder de compra pública para promover transformações sociais. Essa intenção ganha força jurídica na Cláusula Décima Quinta da minuta de contrato é o mecanismo que transforma a sustentabilidade em coerção jurídica. Ela estabelece obrigações relativas à reserva de vagas para grupos vulneráveis (aprendizes e PCDs), conforme as diretrizes do Decreto Municipal nº 51.632/2022. Sob a ótica de Marrara (2023), observa-se aqui a aplicação da "lei-cartilha": o município utiliza cláusulas padrão para garantir que o particular cumpra a função social mínima. O teor desta cláusula pode ser compreendida:

“CLÁUSULA DÉCIMA QUINTA - OBRIGAÇÕES DA CONTRATADA

São obrigações da CONTRATADA:

I – realizar os serviços de trabalho social de acordo com todas as exigências contidas Projeto básico aprovado, Termo de Referência e Parcela de Relevância de fls. 595-610 do

processo administrativo AGU-PRO-2025/00266. II – tomar as medidas preventivas necessárias para evitar danos a terceiros, em consequência da execução dos trabalhos; **III – responsabilizar-se integralmente pelo ressarcimento de quaisquer danos e prejuízos, de qualquer natureza, que causar ao CONTRATANTE ou a terceiros, decorrentes da execução do objeto deste Contrato, respondendo por si, seus empregados, prepostos e sucessores, independentemente das medidas preventivas adotadas;** IV – apresentar o documento de responsabilidade técnica relativo aos serviços de trabalho social nas datas devidas, responsabilizando-se integralmente pelas penalidades decorrentes da falta de apresentação; V – atender às determinações e exigências formuladas pelo CONTRATANTE; VI – reparar, corrigir, remover, reconstruir ou substituir, por sua conta e responsabilidade, as obras recusadas pelo CONTRATANTE no prazo determinado pela Fiscalização; **VII – responsabilizar-se, na forma do Contrato, por todos os ônus, encargos e obrigações comerciais, sociais, tributárias, trabalhistas e previdenciárias, ou quaisquer outras previstas na legislação em vigor, bem como por todos os gastos e encargos com material e mão-de-obra necessária à completa realização dos serviços de trabalho social até o seu término:** a) em caso de ajuizamento de ações trabalhistas em face da CONTRATADA, decorrentes da execução do presente Contrato, com a inclusão do Município do Rio de Janeiro ou de entidade da Administração Pública indireta como responsável subsidiário ou solidário, o CONTRATANTE poderá reter, das parcelas vincendas, o montante dos valores cobrados, que serão complementados a qualquer tempo com nova retenção em caso de insuficiência; b) no caso da existência de débitos tributários ou previdenciários, decorrentes da execução do presente Contrato, que possam ensejar responsabilidade subsidiária ou solidária do CONTRATANTE, as parcelas vincendas poderão ser retidas até o montante dos valores cobrados, que serão complementados a qualquer tempo com nova retenção em caso de insuficiência; c) d) as retenções previstas nas alíneas “a” e “b” poderão ser realizadas tão logo tenha ciência o Município do Rio de Janeiro ou o CONTRATANTE da existência de ação trabalhista ou de débitos tributários e previdenciários e serão destinadas ao pagamento das respectivas obrigações caso o Município do Rio de Janeiro ou entidade da Administração Pública indireta sejam compelidos a tanto, administrativa ou judicialmente, não cabendo, em nenhuma hipótese, ressarcimento à CONTRATADA; as retenções previstas nas alíneas “a” e “b” poderão ser realizadas tão logo tenha ciência se houver justa causa devidamente fundamentada. VIII – responsabilizar-se integralmente pela iluminação, instalações e despesas dela provenientes, pelos equipamentos acessórios necessários à fiel execução das obras contratadas, assim como pela limpeza final dos serviços de trabalho social; IX - responsabilizar-se, na forma do Contrato, pela qualidade dos serviços executados e dos materiais empregados, em conformidade com as especificações do Projeto Básico/Termo de Referência, com as normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT, e demais normas técnicas pertinentes, a ser atestada pela RIO ÁGUAS, assim como pelo refazimento da obra e a substituição dos materiais recusados, sem ônus para o(a) CONTRATANTE e sem prejuízo da aplicação das sanções cabíveis; X - manter as condições de habilitação e qualificação exigidas no Edital durante todo prazo de execução contratual; XI - responsabilizar-se inteira e exclusivamente pelo uso regular de marcas, patentes, registros, processos e licenças relativas à execução deste Contrato, eximindo o CONTRATANTE das consequências de qualquer utilização indevida; **XII - responsabilizar-se pelo licenciamento integral dos serviços de trabalho social perante entidades e órgãos públicos, inclusive o licenciamento ambiental;** XIII – cumprir durante toda a execução do contrato as exigências de reserva de cargos prevista em lei, bem como em outras normas específicas, para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social e para aprendiz. XIV - manter hígidas as garantias contratuais até o recebimento definitivo do objeto do contrato; XV - Se comprometer a não subcontratar pessoa física ou jurídica, se aquela ou os dirigentes desta mantiverem vínculo de natureza técnica, comercial, econômica, financeira, trabalhista ou civil com dirigente do órgão ou entidade contratante ou com agente público que atue na fiscalização ou na gestão do contrato, ou se deles forem cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral, ou por afinidade, até o terceiro grau. XVI – informar endereço(s) eletrônico(s) para comunicação e recebimento de notificações e intimações, inclusive para fim de eventual citação judicial; XVII – comprovar o cadastramento de seu endereço eletrônico perante os órgãos do Poder

Judiciário, mantendo seus dados atualizados para fins de eventual recebimento de citações e intimações; XVIII– entregar o Questionário Eletrônico de Integridade e Transparência devidamente preenchido, conforme o parágrafo único do art. 7º do Decreto Rio nº 49.415/2021; XIV- observar as vedações contidas no Decreto Rio nº 51.260/2022, que dispõe sobre a obrigatoriedade de observância dos princípios e regras de integridade pública por parte dos agentes públicos do Poder Executivo do Município do Rio de Janeiro; XX– efetuar a retenção na fonte do imposto de renda sobre os pagamentos feitos às pessoas físicas e jurídicas, com base na Instrução Normativa RFB nº 1.234, de 11 de janeiro de 2012, pelo fornecimento de bens ou prestação de serviços em geral, inclusive obras, observando a alíquota aplicável e o procedimento disposto no Decreto Rio nº 49.593, de 18 de outubro de 2021, e alterações posteriores; XXI– Promover, sem ônus para o contratante, nos casos de remoção de vegetação, a solicitação de autorização para a remoção e posterior implantação das medidas compensatórias correspondentes, nos termos da legislação em vigor;”(Brasil, Rio-Águas, 2025) (grifado pela autora).

A aplicação desta cláusula demonstra, na prática, como o edital deixa de ser apenas um documento frio para se tornar uma ferramenta de transformação em Realengo. Ao exigir que a empresa contratada reserve vagas para pessoas com deficiência (PCDs) e aprendizes durante toda a obra, o Município coloca em ação o conceito de "oportunidades sociais" defendido por Amartya Sen (1999). Para o autor, o desenvolvimento real só acontece quando as pessoas ganham a capacidade de participar da economia e da sociedade. Assim, o edital utiliza o poder de compra da prefeitura como um antídoto contra o abandono social, garantindo que o investimento público não se limite a cimento e tijolos, mas sirva para abrir portas e gerar renda para quem vive nas periferias.

Nesse contexto, os subitens II e III impõem à empresa a responsabilidade integral por danos a terceiros e a adoção de medidas preventivas. No contexto das “hiperperiferias” de Acselrad *et al.* (2009), essa obrigação impede a transferência de custos ambientais para as populações mais pobres, garantindo que o desenvolvimento físico não resulte em novas exclusões no território. Enquanto isso, no subitem VII prevê a retenção de créditos em caso de inadimplência trabalhista ou previdenciária, para Marçal Justen Filho (2023), é defendido que a proposta vantajosa deve incluir a segurança social. Essa cláusula transforma a empresa em parceira na proteção social, assegurando que o recurso público retorne à sociedade como valor social real, conforme a eficiência proposta por Veronez (2025).

Somado a isso, a inclusão de cláusulas de integridade e conformidade (incisos XV e XIX) materializa o que Tajra e Belchior definem como um novo modelo de consumo administrativo, no qual a moralidade pública e o *compliance* deixam de ser opcionais para se tornarem insumos básicos da viabilidade contratual. Por fim, o subitem XXI da cláusula, exige medidas compensatórias para remoção de vegetação sem ônus para o Município. Aqui, a sustentabilidade ambiental de Sachs é aplicada tecnicamente para garantir que a intervenção urbana atenda às necessidades atuais sem comprometer a qualidade ambiental para as gerações futuras, respeitando

esse objetivo retratado no Relatório Brundtland (1987). Para facilitar a leitura e manter o foco na aplicação prática dos conceitos que discutimos, aqui está a versão simplificada e clara do seu quadro comparativo:

Tabela 2: Análise da Décima Quinta Cláusula e a correlação com os fundamentos teóricos

Dispositivos da Cláusula 15º	Ação Administrativa na prática	Conexão Teórica	Dimensão da Sustentabilidade
Incisos I e IX: Fidelidade ao PTS e Qualidade	A empresa não pode apenas "cumprir tabela"; as ações sociais devem gerar engajamento real na comunidade.	Ignacy Sachs (2009) e Acselrad (2009).	Socioambiental: Sustentabilidade social e eficácia dos resultados.
Incisos II e III: Medida Preventiva e Responsabilidade por danos	Protege os moradores de Realengo contra impactos negativos desproporcionais das obras de drenagem e intervenções sociais.	Acselrad (2009).	Socioambiental: Justiça Ambiental e interrupção de danos.
Incisos VII (a, b, c): Responsabilidade Trabalhista e retenção de pagamentos	O Município atua como garantidor dos direitos básicos, evitando que o PTS gere precarização.	Marçal Justen Filho (2023) e Raimundo Lima (2023).	Econômica e Social: Estado Indutor e eficiência de resultados.
Inciso XIII: Cumprir as reservas de cargos	Garantia de emprego direto para grupos historicamente excluídos no território (PCD, aprendizes e mulheres).	Amartya Sen; Sachs e Raimundo Lima (2023).	Social: Expansão de capacidades e liberdades substantivas.
Incisos XV e XIX: Integridade, vedações e conformidade ética	Exigência de <i>Compliance</i> e transparência para evitar desvios de finalidade no projeto social.	Tajra e Belchior; Raimundo Lima (2023).	Governança: Moralidade e novo modelo de consumo administrativo.
Inciso XXI: Medidas compensatórias por remoção de vegetação.	Compensação ambiental direta no local da obra, integrando o PTS ao meio ambiente físico.	Ignacy Sachs.	Ambiental: Equilíbrio ecológico e desenvolvimento sustentado.

Fonte: elaborado pela autora

A transição da norma para a prática exige uma postura crítica que identifique os limites da eficácia jurídica diante da complexidade social. Ao integrar as provocações de Raimundo Lima (2023) à análise, percebe-se que a discriminação inversa e as cláusulas de sustentabilidade social

enfrentam obstáculos prático-procedimentais que podem comprometer a execução da política pública no cotidiano administrativo. A eficácia real do PTS Realengo, portanto, não reside apenas na previsão editalícia, mas na capacidade de monitoramento ativo e na indispensável cooperação interadministrativa entre os órgãos envolvidos. Sem mecanismos que validem a emancipação real dos beneficiários e a qualidade efetiva do serviço, o contrato corre o risco de se limitar ao cumprimento de metas burocráticas sem atingir a transformação socioambiental pretendida, evidenciando a necessidade de indicadores de desempenho que superem a visão puramente coercitiva da fiscalização.

Contudo, a execução do Projeto de Trabalho Social (PTS) em Realengo não é uma ação isolada, mas o resultado de uma rede de colaboração entre a Prefeitura, o Governo Federal e os próprios moradores. Enquanto a Fundação Rio-Águas fiscaliza e a Caixa Econômica libera os recursos, órgãos locais de assistência e educação garantem que o projeto chegue de fato às escolas e famílias da região. Esse esforço conjunto transforma o contrato de R\$2,4 milhões em algo muito maior que uma obra: ele cria uma infraestrutura social onde a comunidade deixa de ser apenas espectadora para se tornar fiscal do dinheiro público. Através do escritório local e das avaliações dos moradores, o projeto coloca em prática o que Amartya Sen defende como a autonomia do cidadão. Assim, a eficiência defendida por Veronez (2025) e a cooperação pregada por Raimundo Lima (2023) ganham vida, assegurando que o investimento em drenagem e educação ambiental gere impactos reais e duradouros na qualidade de vida de Realengo.

4.2. Edital da Secretaria Municipal de Transportes (SMTR)

Em contrapartida, a análise da Concorrência nº 001/2025 da SMTR, para a concessão da prestação do serviço público de transporte coletivo de passageiros por ônibus, designado pelo Sistema Rio do Município do Rio de Janeiro, revela um uso estratégico e sofisticado do poder de compra do Estado. Com um contrato de 10 anos e um valor que supera R\$576 milhões, o projeto vai muito além de apenas colocar ônibus nas ruas, mas sim utiliza metas de desempenho para modernizar a mobilidade. A grande inovação é o Índice de Equidade e Gênero (IEG), que transforma a igualdade social em um fator financeiro: a empresa ganha mais se cumprir metas de contratação feminina. Esse índice prioriza a presença de mulheres como motoristas e despachantes (50% do peso), em cargos de chefia (30%) e a adesão a programas de licença parental (20%).

Essa estratégia materializa o que Veronez (2025) define como a entrega de valor público, ao substituir a lógica meramente procedimental por um modelo gerencial focado em resultados

tangíveis para a sociedade. Nela, a prefeitura deixa de focar apenas no menor preço para focar no valor que o serviço entrega à sociedade. Ao atuar como um Estado Indutor, o município vincula o lucro da empresa ao cumprimento de metas de justiça social. Sob a visão de Sen (1999), essa iniciativa retira a mulher de uma posição passiva e a transforma em protagonista de sua própria renda e independência. No fim, como propõe Sachs (2009), o governo usa seu enorme poder de compra para combater o racismo e a desigualdade de gênero de forma prática, transformando o mercado de trabalho através de um serviço público essencial.

O Edital utiliza essa matriz de desempenho para induzir equidade de gênero, avançando significativamente em relação ao modelo tradicional. Diferente do edital da Rio-Águas, o edital da SMTR utiliza o Poder de Compra (ou de concessão) como um motor de indução tecnológica e social, alinhado ao espírito do Decreto Federal nº 11.890/2024. No entanto, para melhor visualização, é retirado do Edital - “ANEXO I.7 - Índice de Desempenho de Transporte (IDT)” - a demonstração da introdução dos indicadores de desempenho sociais claros no Quadro 3:

Tabela 3: Composição do Índice de Equidade e Gênero (IEG)

Sigla	Nome do Indicador	O que mede? (Objetivo)	Peso no Índice
IPAF	Indicador de Participação em Atividades-Fim	Mede a proporção de mulheres em cargos operacionais (motoristas e despachantes). É o indicador mais difícil de atingir e o de maior impacto transformador.	0,5 (50%)
IPAG	Indicador de Participação na Gestão	Mede a presença feminina em cargos de liderança, decisão e chefia.	0,3 (30%)
IAEC	Adesão a Empresa Cidadã	Verifica a adesão formal ao programa federal que estende a licença-maternidade/paternidade.	0,2 (20%)

Fonte: elaborado pela autora; conforme o “ANEXO I.7 - Índice de Desempenho de Transporte (IDT)” do edital.

Esta tabela é fundamental para mostrar que a função social da licitação foi quebrada em métricas exatas, com pesos diferentes e com as cores representando essa leitura. Isso comprova que o Município priorizou a inclusão de mulheres na operação (motoristas), dando maior peso a este indicador. Sob a ótica de Amartya Sen (1999), a composição do IEG reflete a transição entre o tratamento do indivíduo como "paciente" (bem-estar) e como "agente" (protagonista da mudança). Enquanto o indicador IAEC (Adesão a Empresa Cidadã), com peso de 20%, foca na proteção básica à maternidade, o que Sen (1999) classificaria como promoção de bem-estar, o indicador IPAF

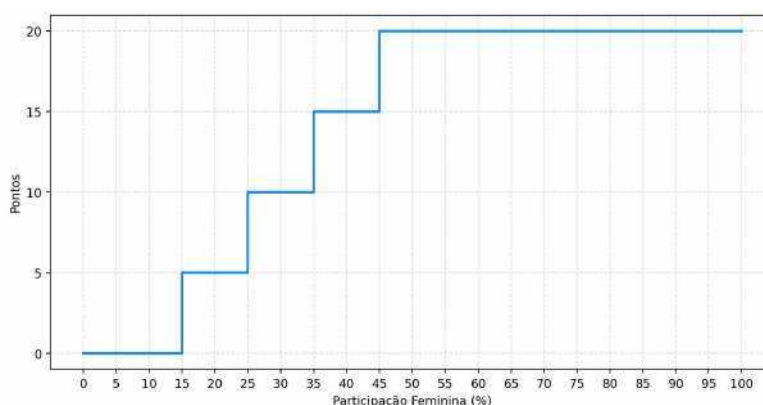
(Participação em Atividades-Fim), com peso de 50%, atinge a plenitude da "condição de agente". Ao incentivar a contratação de mulheres motoristas e despachantes, o edital induz a independência econômica feminina, transformando-as em agentes ativos de mudança que alteram a dinâmica social do setor de transportes.

Para melhor compreensão, no edital o modelo de fiscalização implementado pela Secretaria Municipal de Transportes (SMTR) estrutura-se como um ecossistema integrado, cujo núcleo de avaliação reside no Índice de Desempenho de Transporte (IDT). Este índice atua como o eixo central de aferição da qualidade do serviço público, sendo alimentado pela intersecção constante de quatro pilares técnicos: a Operação e Conforto, responsável pela regularidade das viagens e climatização da frota; a Segurança Viária, voltada à mitigação de sinistros e infrações; a Satisfação do Usuário, aferida por meio de canais de ouvidoria e pesquisas diretas; e a Manutenção, que assegura a integridade mecânica e a confiabilidade dos veículos.

O diferencial analítico deste modelo reside no entrelaçamento direto desses dados operacionais ao Índice de Equidade e Gênero (IEG). Tal inovação normativa mensura a representatividade feminina tanto em atividades-fim, por meio do Indicador de Participação Feminina na Operação (IPAF), quanto em postos de governança, através do Indicador de Participação Feminina na Gestão (IPAG). Esta arquitetura regulatória estabelece um poderoso incentivo econômico: ao converter o desempenho social em um ativo contratual, o edital permite que a concessionária mitigue eventuais penalidades financeiras oriundas de falhas operacionais caso comprove resultados robustos em equidade. Assim, a justiça social é transmutada em lucro real e pressuposto de perenidade no vínculo administrativo.

Nesse sentido, a estruturação do Edital no que tange à equidade de gênero revela uma estratégia de regulação por incentivos, materializada no Gráfico 01, intitulado "Escala de Pontuação do Indicador IPAF (Mulheres na Operação)". Esta representação visual consolida o conceito de "escada de desempenho", demonstrando que a pontuação atribuída às concessionárias não é estática, mas proporcional ao esforço institucional para a contratação de mulheres em atividades-fim, como motoristas e despachantes. É possível visualizar através do gráfico:

Gráfico 1: Escala de Pontuação do Indicador IPAF (Mulheres na Operação)



Fonte: Elaborado pela autora com base nos critérios de medição do Anexo I.7 (SMTR, 2025)

A análise do gráfico evidencia a criação de um "alvo móvel" que desafia a inércia do setor de transportes. Ao estabelecer que empresas com participação feminina inferior a 15% recebam pontuação zero, classificação denominada como "Péssimo", o Município de Rio de Janeiro sinaliza uma ruptura com o cenário atual do mercado, onde a ocupação feminina gira em torno de apenas 11%. Mais do que isso, a administração municipal ultrapassa o mínimo legal de 8% de reserva de vagas previsto pelo Decreto Federal nº 11.430/2023 (que regulamenta a Lei nº 14.133/2021 para mulheres em situação de vulnerabilidade), exigindo um compromisso social significativamente superior para que haja qualquer ganho pontuável. O funcionamento da "escada" impõe uma progressão rigorosa: a pontuação eleva-se em degraus de 5, 10 e 15 pontos conforme a porcentagem feminina avança, atingindo o teto de 20 pontos somente quando a participação feminina alcança ou supera os 45%. Este objetivo, extremamente ambicioso para a realidade histórica do transporte público, visa induzir uma revisão profunda nas políticas de Recursos Humanos das empresas operadoras.

Contudo, pode-se destacar que essa métrica de equidade não possui apenas caráter simbólico, mas possui repercussão financeira direta. Os pontos obtidos no indicador IPAF integram o Índice de Equidade e Gênero (IEG) do modelo da SMTR, permitindo que as empresas com alto desempenho social utilizem esses créditos para mitigar penalidades financeiras decorrentes de falhas na operação. Dessa forma, a Administração Pública converte a justiça social em um ativo econômico, transformando a promoção da equidade em um componente estratégico para a rentabilidade e a eficiência do contrato administrativo.

Ademais, com a criação de um cenário hipotético podemos simular como uma boa nota social reduz a penalidade operacional da empresa, no qual é medido por um conjunto de Indicadores de Desempenho que compõem o Índice de Desempenho de Transporte (IDT), cujo objetivo é avaliar a qualidade dos serviços prestados e a manutenção da frota. Além de permitir a validação da transição do paradigma de "eficiência burocrática" para o que Veronez (2025) define como "eficiência de resultados". Ao submeter a Empresa "A" (estritamente operacional) e a Empresa "B" (orientada à equidade) à mesma falha técnica, demonstra-se que o Município do Rio de Janeiro deixou de tratar a sustentabilidade social como um acessório ético para consolidá-la como um ativo financeiro mensurável. Nesse cenário, a eficácia, entendida como o alcance do resultado socialmente desejado, gera um desempenho econômico superior à eficiência isolada do processo operacional.

Sob a perspectiva do desenvolvimento humano de Amartya Sen (1999), essa comparação ilustra a materialização da "condição de agente" (*agency*). Enquanto na Empresa “A” a ausência de indicadores de equidade (IEG nulo) perpetua a dinâmica de mercado tradicional, na qual a mulher é relegada à posição de beneficiária passiva de políticas genéricas, o modelo da Empresa “B” utiliza o incentivo econômico para forçar a inserção feminina em funções-fim. Essa transposição retira a mulher da condição de "paciente" social e a projeta como agente ativa de mudança econômica, ampliando as "liberdades substantivas" ao criar oportunidades reais em setores historicamente masculinizados.

Tabela 4: Simulação do Impacto Financeiro do IEG na Avaliação de Desempenho

Situação da Empresa	Pontuação Social (IEG)	Cálculo do Desempenho Final (IDTFinal=IDT-IEG)	Resultado Prático na Remuneração
Empresa A (Sem Ações Sociais)	0,0 (Não aderiu/Não pontuou)	\$10,0 - 0,0 =\$ 10,0 (Regular)	Sofre desconto maior na remuneração por desempenho regular.
Empresa B (Alta Equidade)	5,0 (Pontuação Máxima)	\$10,0 - 5,0 =\$ 5,0 (Bom)	Sobe de categoria. Sofre menor desconto ou recebe bônus, transformando a equidade em lucro.

Fonte: elaborado pela autora

O Quadro acima materializa a função regulatória da compra pública. A Empresa B, mesmo tendo a mesma performance operacional da Empresa A, consegue melhorar sua classificação final e sua remuneração exclusivamente por causa de suas práticas de equidade de gênero. Isso comprova a tese de Veronez (2025), no qual a eficiência gerencial exige que o Estado estabeleça indicadores confiáveis e mecanismos de *feedback*. No modelo da SMTR, a equidade de gênero deixa de ser um "virtuosismo retórico", risco apontado por Raimundo Lima (2023), para se tornar um requisito de performance financeira, transformando a justiça social em lucro para a empresa que atinge as metas de inclusão.

Como também, de acordo com os documentos que compoe o edital, o Termo de Referência obriga a concessionária a apresentar um “Plano de Equidade de Gênero e Diversidade” antes do início da operação e estabelece a responsabilidade pelo combate ao assédio sexual no transporte, integrando a segurança pública à pauta de gênero. Os pontos de destaque deste edital:

Tabela 5: Pontos de Destaque e Instrumentos de Indução no Edital nº 01/2025 (SMTR)

Ponto de Destaque	Descrição e Aplicação Prática	Dimensão da Sustentabilidade	Correlação Teórica / Legal
Indicadores de Eficácia da Gestão (IEG)	Vinculação da remuneração e manutenção da concessão ao cumprimento de metas de qualidade, pontualidade e satisfação do usuário.	Econômica e Social: Garante que o recurso público gere valor real à população.	Veronez (2025): Eficiência de resultados (fazer a coisa certa com métricas claras).
Inovação e Matriz Energética Limpa	Exigência de cronograma para substituição da frota por veículos de baixa emissão (elétricos/híbridos) e tecnologias de baixa pegada de carbono.	Ambiental e Econômica: Estímulo à indústria de tecnologias sustentáveis.	Decreto nº 11.890/2024: Aplicação da margem de preferência para inovação nacional.
Acessibilidade Universal e Digital	Sistemas de bilhetagem eletrônica inclusivos e frotas 100% adaptadas para PCDs e idosos, com interface de fácil uso.	Social: Promoção da equidade e autonomia de grupos vulneráveis.	Decreto nº 51.632/2022: Foco na inclusão laboral e social de minorias físicas.
Capilaridade e Impacto Territorial	Obrigatoriedade de manutenção de linhas em regiões periféricas e áreas de alta vulnerabilidade social, independente da lucratividade direta.	Social: Redução de desigualdades estruturais através da mobilidade.	Sachs (2004): Sustentabilidade social como redutora de abismos geográficos.
Transparência e Controle Social	Monitoramento da frota em tempo real (GPS aberto) e canais de ouvidoria direta com impacto na pontuação do concessionário.	Governança: Fortalecimento da prestação de contas (accountability).	Anderson Pedra (2022): Uso da autonomia municipal para criar objetos regulatórios densos.

Fonte: elaborado pela autora

De acordo com o ponto sobre a dimensão territorial de Sachs (2004), ela é operacionalizada pela obrigatoriedade de manutenção de linhas em áreas de alta vulnerabilidade social, independentemente da lucratividade direta. Assim, ao integrar essa exigência aos Indicadores de Desempenho de Transporte (IDT), o edital atua como um exemplo de instrumento do que prevê o estudo sobre Justiça Ambiental diante o autor Acselrad (2009), combatendo a expropriação do direito à cidade nas “hiperperiferias” cariocas.

A análise do Quadro 3 permite concluir que o Edital da SMTR não se limita a descrever o objeto "transporte", mas o desenha como uma ferramenta de política pública. Neste caso, a eficiência defendida por Veronez (2025) atinge sua plenitude. Não se trata apenas de "comprar o

serviço de ônibus", mas de utilizar a licitação para redesenhar a mobilidade social da cidade. A SMTR exerce a "janela de oportunidade" de Anderson Pedra (2022) para criar um objeto regulatório que obriga o concessionário a ser um parceiro no desenvolvimento nacional sustentável e garante que o serviço público não negligencie territórios pauperizados, rompendo com a lógica da "omissão estatal" histórica.

Enquanto no contrato da Rio-Águas a sustentabilidade é uma condição de execução (exigir o cumprimento da cota), no edital da SMTR ela é o próprio objetivo do negócio (induzir a inovação e a equidade). Isso demonstra que, quanto maior o tempo de planejamento e a complexidade do contrato, maior é a capacidade do Município do Rio de Janeiro de aplicar o conceito de "Estado Indutor" discutido no Capítulo 2, transformando o poder de compra em um mecanismo de soberania tecnológica e justiça social.

Conclui-se que o edital da SMTR representa o estágio mais avançado do Paradigma da Sustentabilidade nesta pesquisa. Ele harmoniza a "juridicidade" de Marrara (2023) com a "indução estratégica" de Marçal Justen Filho (2023), ao garantir que a proposta mais vantajosa não seja a de menor custo nominal, mas aquela que gera o melhor resultado social e ambiental ao longo do ciclo de vida do contrato. Contudo, como adverte Lima (2023), o êxito desse modelo depende da capacidade técnico-operacional do Município em fiscalizar esses indicadores sem incorrer em estigmatização, exigindo uma coordenação interadministrativa robusta para que a sustentabilidade de transformação pretendida se consolide na prática cotidiana

4.3. Convergência entre a prática municipal e o conceito de desenvolvimento sustentável

O conjunto dos editais permite identificar que a aplicação da sustentabilidade social no Rio de Janeiro não é uniforme, mas varia conforme a natureza do objeto e a sofisticação da modelagem contratual. Enquanto o PTS da Fundação Rio-Águas foca na sustentabilidade de reparação, o edital da SMTR avança para uma sustentabilidade de transformação. Após a análise binária dos instrumentos, faz-se necessário confrontar os achados empíricos com o marco conceitual estabelecido no início desta pesquisa. Abaixo, o Quadro 4 retrata a reflexão da comparação entre os dois objetos de estudo:

Tabela 6: Comparativo de Indução e Sustentabilidade entre os Editais

Critério de Análise	Caso 1: PTS Realengo (Rio-Águas)	Caso 2: SMTR (Concessão de Ônibus)	Conexão Doutrinária
----------------------------	---	---	--------------------------------

Natureza da Indução	Intelectual: Foco na qualidade da equipe e no diagnóstico técnico.	Econômica: Foco no impacto financeiro direto via indicadores de desempenho.	Veronez (2025): Eficiência de resultados.
Pilar Social Preponderante	Proteção e Bem-estar: Foco na mitigação de riscos em territórios pauperizados.	Condição de Agente: Emancipação feminina em funções operacionais.	Amartya Sen (1999): Expansão de liberdades.
Foco Geográfico	Localizado (Hiperperiferia): Intervenção direta em zona de risco ambiental específica.	Sistêmico (Direito à Cidade): Garantia de mobilidade em toda a malha periférica.	Acselrad (2009): Justiça Ambiental.
Mecanismo de Controle	Processual/Fiscalizatório: Relatórios mensais e pesquisas de satisfação.	Paramétrico/Financeiro: Índice de Equidade e Gênero (IEG) redutor do IDT.	Raimundo Lima (2023): Aferição de resultados.
Nível de Maturidade	Modelo de Sobrevivência: Garante o mínimo legal e a conformidade (Cotas PCD/Aprendizes).	Modelo de Transformação: Utiliza o contrato para alterar a estrutura do mercado.	Ignacy Sachs (2004; 2009): Desenvolvimento incluyente.

Fonte: elaborado pela autora

No Capítulo 1, definiu-se o desenvolvimento sustentável a partir do Relatório Brundtland (1987) como aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer as gerações futuras, alicerçado no "tripé" econômico, social e ambiental. Ao observar o Edital nº 90049/2025 da Fundação Rio-Águas e o Edital nº 01/2025 da SMTR, verifica-se que o Município do Rio de Janeiro busca, com diferentes intensidades, equilibrar esses pilares. Contudo, a análise do Quadro 6 revela que a dimensão social é a que mais sofre variações conforme a complexidade do objeto.

A natureza da indução, como um dos critérios de análise utilizados para elaboração do quadro, serve para identificar qual ferramenta de pressão o Estado utiliza para moldar o comportamento do parceiro privado rumo a objetivos sociais. No edital PTS de Realengo, a indução é de caráter intelectual, pois utiliza o critério de "Técnica e Preço" para exigir um diagnóstico socioterritorial profundo em áreas pauperizadas, priorizando a qualidade da equipe multidisciplinar. Já no edital da SMTR, a indução é predominantemente econômica, visto que o Índice de Equidade e Gênero (IEG) funciona como um redutor financeiro sobre as penalidades operacionais, convertendo a justiça social em lucro ou bônus para a concessionária. A autora fundamental para este critério é Veronez (2025), que defende a "eficiência de resultados" como a entrega efetiva de valor público superior à mera contenção de custos.

O pilar social preponderante define se a política pública foca na proteção passiva do indivíduo ou na expansão de sua capacidade produtiva. O edital do PTS foca na proteção e bem-estar, atuando na mitigação de riscos de inundações e na educação ambiental para garantir a sobrevivência em territórios vulneráveis. O edital da SMTR avança para a "condição de agente", ao incentivar a contratação de mulheres para atividades-fim (motoristas), promovendo independência econômica e voz ativa. O autor de referência é Amartya Sen (1999), que conceitua o desenvolvimento como a expansão das "liberdades substantivas", retirando o cidadão da posição de "recebedor passivo" para torná-lo protagonista da mudança social.

No foco geográfico analisa como a contratação pública combate às desigualdades espaciais e a segregação no território urbano. No caso do PTS, o foco é localizado, incidindo sobre a hiperperiferia de Realengo, onde a pobreza extrema se superpõe ao risco ambiental. Na SMTR, o foco é sistêmico, pois a obrigatoriedade de manutenção de linhas em áreas de alta vulnerabilidade garante o "direito à cidade" e a mobilidade em toda a malha periférica. O autor que fundamenta é o Henri Acselrad (2009), que utiliza o conceito de Justiça Ambiental para denunciar o racismo ambiental e a proteção ambiental desigual que penaliza desproporcionalmente grupos desprovidos de poder político.

O mecanismo de controle serve para verificar como a Administração atesta o cumprimento das cláusulas de sustentabilidade, evitando o "virtuosismo retórico". O PTS utiliza um controle processual e fiscalizatório, baseado em relatórios mensais, pesquisas de satisfação e fiscalização direta por agentes públicos. A SMTR adota um controle paramétrico e financeiro, em que dados exatos do eSocial e da bilhetagem alimentam indicadores de desempenho que ajustam a remuneração quinzenal. O autor central para essa ideia é o Raimundo Lima (2023), que adverte que a indução exige uma "cooperação interadministrativa" robusta e bases técnico-operacionais para que a política não se torne um encargo procedimental inútil.

Por fim, o último critério de análise utilizado para elaborar o quadro, consiste na evolução da política pública, desde a conformidade com a lei até a transformação estrutural do mercado. O PTS é classificado como um "modelo de sobrevivência", pois seu foco principal reside em garantir o mínimo legal e a conformidade passiva de cotas para PCDs e aprendizes. A SMTR representa o "modelo de transformação", pois redesenha o objeto contratual para induzir inovação tecnológica e paridade de gênero de forma agressiva. O autor que fundamenta essa ideia é o Ignacy Sachs (2004, 2009), que propõe o desenvolvimento incluyente e sustentável em cinco dimensões, afirmando que

a sustentabilidade social deve prevenir o colapso das instituições humanas por meio da redução ativa das desigualdades.

Conclui-se que a gestão carioca está em conformidade com o paradigma da sustentabilidade, mas em níveis distintos de maturidade. Enquanto a SMTR utiliza metas ambiciosas (IEG), a minuta de contrato e o edital da Rio-Águas (Cláusula 15ª) ainda se limita à conformidade passiva de cotas legais. Para que o Paradigma da Sustentabilidade seja pleno, é necessária uma padronização que eleve a "infraestrutura social" das obras de engenharia ao mesmo nível de performance das grandes concessões urbanas.

Portanto, a análise dos instrumentos confirma que o Município do Rio de Janeiro possui as ferramentas normativas, especialmente o Decreto nº 51.632/2022 e a recepção do Decreto nº 11.890/2024, para materializar o desenvolvimento sustentável. Assim, a densidade das cláusulas sociais ainda depende da "vontade política" do órgão licitante e da complexidade econômica do objeto. Assim, o Rio de Janeiro possui um arcabouço normativo de vanguarda, mas a Justiça Territorial só será alcançada quando a eficiência de resultados (Veronez) e a expansão de capacidades (Sen) forem exigências transversais em todos os gastos públicos, rompendo definitivamente com a omissão estatal nas áreas de hiperperiferia.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao vislumbrar o clássico tripé da sustentabilidade: ambiental, social e econômico, busca-se não apenas o crescimento econômico, mas a construção de uma sociedade mais justa, resiliente e capaz de preservar os recursos para as gerações vindouras.

Esta pesquisa demonstrou como o poder de compra da Prefeitura pode ser usado como uma ferramenta prática para tirar o conceito de sustentabilidade do papel e aplicá-lo na vida real. Ao comparar os editais da Fundação Rio-Águas e da SMTR, ficou claro que a licitação pública moderna (baseada na Lei nº 14.133/2021) deixou de ser apenas uma "burocracia de compra" para se tornar uma estratégia de inclusão e justiça social.

A análise teórica confirma que a eficiência em um contrato público não deve ser medida apenas pelo menor preço. Seguindo a ideia de "Eficiência de Resultados", uma boa contratação é aquela que entrega um valor real para a sociedade. O caso de Realengo, por exemplo, mostrou que investir em "infraestrutura social" em áreas periféricas é uma forma de combater o racismo ambiental e a falta histórica de serviços públicos em regiões de risco.

Por outro lado, o edital de ônibus da SMTR mostrou o lado mais sofisticado dessa estratégia ao transformar a equidade de gênero em dinheiro. Com o uso do Índice de Equidade e Gênero (IEG) e da "escada de pontos" para contratar motoristas mulheres, o Município provou que pode mudar o mercado de trabalho. Isso transforma as mulheres, que antes eram vistas apenas como usuárias passivas do sistema, em protagonistas da economia.

No entanto, fica um alerta: editais bem escritos não bastam se a fiscalização não funcionar. Existe o risco de que essas cláusulas sociais virem apenas promessas vazias no papel se não houver cobrança rigorosa. Para que a transformação aconteça, a prefeitura precisa garantir que essas metas de contratação e impacto social sejam tratadas com a mesma seriedade que o cumprimento dos horários dos ônibus.

Em resumo, o Rio de Janeiro está amadurecendo sua forma de contratar. O Município está saindo de um modelo que apenas "segue a lei" para um modelo que "induz resultados". O futuro das compras públicas depende dessa capacidade de planejar: usar o orçamento não apenas para manter a máquina funcionando, mas como uma bússola para reduzir desigualdades e promover justiça em toda a cidade.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Daniel; JÚNIOR, Claudimir Matos; SALGADO, Thaís. **Compras e contratações públicas como mecanismo de atendimento às políticas públicas de inclusão social e desenvolvimento sustentável**. Conjecturas, v. 22, n. 14, p. 523-541, 2022.

AMORIM, Victor Aguiar Jardim de. **Licitações e contratos administrativos: teoria e jurisprudência**. 4. ed. Brasília, DF: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2021.

BARROS, Janete et al. Compras Públicas Sustentáveis Em Uma Instituição De Ensino Superior: Um Estudo De Caso Na Universidade Da Integração Internacional Da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB). **Caderno Virtual**, v. 1, n. 59, 2024.

BOMFIM, Daiesse Jaala; BOAVENTURA, Carmen. O planejamento das contratações públicas com foco na sustentabilidade social. In: FURTADO, Madeline Rocha; FURTADO, Monique Rafaella Rocha (coord.). **O planejamento das contratações: estudos técnicos preliminares e termos de referência: teoria e aplicação sob a égide da Lei nº 14.133/2021**. Belo Horizonte: Fórum, 2025. p. 71-102.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: [s. n.], 2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm . Acesso em: 20 set. 2025.

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. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm . Acesso em: 20 set. 2025.

BRASIL. **Agenda 21 brasileira: resultado da consulta nacional**. 2. ed. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2004a.

BRASIL. **Decreto no 7.746, de 5 de junho de 2012**. Regulamenta o art. 3º da Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993, para estabelecer critérios, práticas e diretrizes para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável nas contratações realizadas pela administração pública federal, e institui a Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública – CISAP. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7746.htm Acesso em: 12 jan. 2026.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 1 abr. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm Acesso em: 20 set. 2025

CITADINI, Antonio Roque. **Comentários e Jurisprudência sobre a Lei de Licitações Públicas**. 3.ed. São Paulo: Max Limonad, 1999. p.21-25.

CMMAD, Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. **Nosso futuro comum**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1991.

DA CRUZ, André Barbosa; PAZINATO, Liane Francisca Hüning. A busca pelo desenvolvimento sustentável na nova lei de licitações e contratos administrativos – lei n. 14.133/2021. **Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública**, v. 8, n. 2, 2022.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Licitações e contratos administrativos: inovações da Lei n. 14.133, de 1º de abril de 2021**. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

ELKINGTON, John. **Sustentabilidade, canibais com garfo e faca**. São Paulo: M. Books do Brasil Editora Ltda, 2012.

FERREIRA, Daniel. Função social da licitação pública: o desenvolvimento nacional sustentável (no e do Brasil, antes e depois da MP n. 495/2010). **Fórum de Contratação e Gestão Pública**, Belo Horizonte, v. 9, n. 107, p. 49-64, nov. 2010.

FREITAS, Juarez. Princípio da sustentabilidade: licitações e a redefinição da proposta mais vantajosa. **Revista do Direito UNISC**, Santa Cruz do Sul, n. 38, p. 74-94, jul./dez. 2012.

FREITAS, Jean Yuri et al. Licitações sustentáveis: uma análise do ponto de vista do direito ambiental. **Observatório de la Economía Latinoamericana**, v. 21, n. 12, p. 24270-24292, 2023.

GARCIA, Denise Schmitt Siqueira. Dimensão econômica da sustentabilidade: uma análise com base na economia verde e a teoria do decrescimento. **Veredas do Direito–Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável**, v. 13, n. 25, p. 133-153, 2016.

HUMENHUK, Hewerstton. **Competência para legislar sobre licitações e contratos administrativos e o conceito de “normas gerais”**. Florianópolis: Portal Jurídico Investidura, 2009. Disponível em: <https://investidura.com.br/artigos/direito-constitucional-artigos/competencia-para-legislar-sobre-licitacoes-e-contratos-administrativos-e-o-conceito-de-normas-gerais/> . Acesso em: 11 nov. 2025.

JACOBI, Pedro. Educação ambiental, cidadania e sustentabilidade. **Cadernos de pesquisa**, n. 118, p. 189-205, 2003.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 17. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023.

LEONEL, Gladstone; GONÇALVES, Victória Lourenço de Carvalho e. Para uma análise jurídico-ambiental crítica e libertadora no Brasil. **Revista Direito e Práxis**, v.14, n. 4, p. 2240-2261, 2023.

MARRARA, Thiago. **Manual de Direito Administrativo: atos, processos, licitações e contratos**. v. 3. Indaiatuba: Foco, 2023.

MEIRELLES, H. **Direito administrativo brasileiro**. 40. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres; DOTTI, Marinês Restelatto. **Políticas públicas nas licitações e contratações administrativas**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

RIO DE JANEIRO (RJ). **Decreto Municipal nº 21.083 de 20 de fevereiro de 2002** - Dispõe sobre os requisitos para a contratação de serviços terceirizados pela administração pública municipal. Disponível em: <https://leis.org/bjuqo> . Acesso em: 02 fev. 2026.

RIO DE JANEIRO (RJ). **Decreto Municipal nº 51.632 de 9 de novembro de 2022** - Dispõe sobre políticas públicas no âmbito das licitações e contratações regidas pela Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, no âmbito da Administração Pública direta, autárquica e fundacional do Município do Rio de Janeiro, e dá outras providências. Disponível em: https://doweb.rio.rj.gov.br/apifront/portal/edicoes/imprimir_materia/894087/5505 Acesso em: 02 fev. 2026.

SACHS, Ignacy. **Estratégias de transição para o Século XXI: desenvolvimento e meio ambiente**. São Paulo, SP: Studio Nobel: Fundação do desenvolvimento administrativo, 1993.

SACHS, I. **Desenvolvimento: includente, sustentável, sustentado**. Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2004.

SACHS, I. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2009.

SEN, Amartya K. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

SMITH, Adam. **A riqueza das nações: Investigação sobre sua natureza e suas causas**. vol. 1. Tradução de Luiz João Baraúna. São Paulo: Editora Nova Cultural Ltda., 1996.

SOARES, Leilane Kércia Barreto. Licitação sustentável: um estudo de caso das licitações de aquisições no município de Jaguaribe/CE. **Revista Controle: Doutrinas e artigos**, v. 19, n. 2, p. 390-420, 2021.

TAJRA, Luciana; BELCHIOR, Germana. Licitações sustentáveis: a nova lei de licitações e a materialização de um novo modelo de consumo administrativo sustentável. **Revista Jurídica da FA7**, v. 18, n. 2, p. 119-134, 2021.

VERONEZ, Rita de Cássia Leme. **Análise dos efeitos da implementação da lei nº 14.133/2021 nas contratações públicas do município de Uberaba**: um estudo sobre a eficiência das compras governamentais. Brasília, DF: IDP, 2025.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Porto Alegre: Bookman, 2010.