

Desafios para a Adequabilidade da Marinha do Brasil às Demandas de Sustentabilidade Incentivadas pela Lei nº 14.133/2021

Autor: C-ApA-IM 2023-DAdM-26

RESUMO

Este artigo aborda a necessidade de incorporar critérios de sustentabilidade nas compras públicas como um meio de promover o bem-estar da sociedade, garantir um meio ambiente equilibrado e cumprir as diretrizes constitucionais. A Lei nº 14.133/21, também conhecida como Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (NLLCA), trouxe maior destaque à importância das contratações sustentáveis. Este artigo também examina o papel dos fatores organizacionais e comportamentais nesse processo, além de abordar os desafios específicos que os meios navais da Marinha do Brasil enfrentam em relação à NLLCA, à governança e à gestão de riscos, oferecendo uma base teórica sólida para essa análise. Além disso, enfatiza a necessidade de superar desafios culturais e percepções divergentes na Administração Pública, e destaca a importância de avaliar sistematicamente os custos e benefícios líquidos, diretos e indiretos, bem como realizar análises de custo-efetividade, com foco na sustentabilidade.

Palavras-chave: Governança. Gestão de Riscos. Nova Lei de Licitações. Sustentabilidade. Marinha do Brasil.

1 INTRODUÇÃO

O Estado, enquanto promotor do bem-estar de seus cidadãos (conforme estipulado no artigo 3º, inciso IV da Constituição Federal), tem a responsabilidade de assegurar a preservação de um meio ambiente equilibrado, garantindo que as gerações presentes e futuras (conforme disposto no art. 225 da CF) possam desfrutar dos recursos naturais sem esgotá-los ou prejudicar sua disponibilidade. Para cumprir esse dever no exercício de suas funções e na busca de objetivos constitucionais e de interesse público, o Estado e seus agentes devem empregar instrumentos eficazes.

É importante observar que, em muitos casos, o Estado falha na regulamentação de diversos setores e segmentos de mercado que oferecem produtos e serviços disponíveis para aquisição e uso público. Isso pode criar desafios para os gestores públicos responsáveis por conduzir processos de contratação de bens e serviços que atendam às necessidades da organização e de seus usuários, ao mesmo tempo que precisam cumprir com as determinações legais (como a Lei nº 14.133/21) e constitucionais (como o art. 225 da CF) relacionadas à sustentabilidade.

Dentro do contexto das relações administrativas, é indiscutível a urgência de mudanças significativas, que vão além de uma mera adaptação ao estilo dos tempos atuais. De acordo com Juarez Freitas (2014), o Estado, na sua função de administração, no que se refere ao controle preventivo dos impactos sociais, econômicos e ambientais, ainda demonstra uma eficiência e eficácia limitadas em áreas críticas.

É fundamental, Freitas (2014) continua, adotar uma abordagem mais audaciosa. No novo período da administração pública no Brasil, será necessário superar desafios culturais e diferenças de percepção, uma vez que se torna essencial incorporar a avaliação sistemática dos custos e benefícios líquidos, tanto diretos quanto indiretos, bem como a análise de custo-efetividade. Isso deve ser feito com ênfase na sustentabilidade, ao lado da dignidade, considerada um valor supremo e um princípio de destaque no âmbito constitucional.

Apesar de as contratações sustentáveis já estarem previstas desde a Constituição Federal de 1988 (BRASIL) e apesar de a Lei nº 8.666/93 já trazer um artigo sobre compras sustentáveis, somente com a criação da Lei nº 14.133/21 o tema ganhou a sua devida importância. Em uma tese de mestrado sobre contratações públicas sustentáveis e sua relação com fatores comportamentais e organizacionais (SILVA, 2022), surgiram as indagações: “por que inserir critérios de sustentabilidade nas compras públicas? De que forma os fatores organizacionais e comportamentais podem influenciar nesse processo?”. O autor continua:

“O contexto atual apresenta diversos problemas e desafios globais, como desastres naturais, mudanças climáticas, crimes ambientais, crises econômicas, pobreza, pandemia. Isso exige a proposição de novas políticas e de ações voltadas para a sustentabilidade com o foco no bem-estar das futuras gerações.”

Segundo Carvalho & Silva (2023), a Administração Pública, além de gerir a coisa pública e atuar de acordo com os princípios constitucionais, também deve implementar diretrizes que promovam uma qualidade sustentável para todos, como aquelas previstas no desenvolvimento nacional sustentável.

De acordo com a norma ABNT NBR ISO 31000:2018, organizações de diversas dimensões e naturezas enfrentam influências e variáveis tanto internas quanto externas que introduzem incertezas em relação à realização de seus objetivos. A gestão de riscos é um processo iterativo que desempenha um papel crucial, auxiliando as organizações na formulação de estratégias, na consecução de metas e na tomada de decisões bem fundamentadas.

Ainda de acordo com essa norma, a gestão de riscos representa um componente intrínseco da governança e liderança, permeando a maneira como a organização é administrada em todos os níveis. Essa abordagem não apenas contribui para o aprimoramento dos sistemas de gestão, mas também se estende a todas as atividades vinculadas à organização, incluindo interações com as partes interessadas.

O objetivo geral deste trabalho é verificar quais os principais desafios de adequabilidade dos meios navais da Marinha do Brasil às demandas de sustentabilidade incentivadas pela Lei nº 14.133/21, a partir do momento em que ela entrar em vigência, às vistas da Governança e da Gestão de Riscos. A fim de subsidiar o alcance do objetivo geral, o presente estudo pretende alcançar os seguintes objetivos específicos:

- a) Apresentar o referencial teórico no que se refere aos meios navais, à sustentabilidade, à Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (NLLCA) – Lei nº 14.133/21, à governança e à gestão de riscos;
- b) Identificar os meios navais e como eles estão relacionados à Administração Pública do Governo Federal; e
- c) Identificar os desafios de adaptação dos meios navais às novas exigências de sustentabilidade propostas pela NLLCA no que se refere à governança e à gestão de riscos.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Marinha do Brasil

De acordo com o Manual de Gestão Administrativa da Marinha (EMA-134), o Comando da Marinha é o órgão federal responsável pela gestão da Marinha do Brasil (MB). Este órgão foi estabelecido em 10 de junho de 1999, quando o Ministério da Marinha foi abolido e transformado em Comando da Marinha. Ele opera sob a supervisão direta do Ministro da Defesa e é liderado por um Almirante-de-Esquadra designado pelo Presidente da República.

A Marinha mantém uma força agrupada em nove distritos navais. Dentre as suas Organizações Militares (OMs), algumas têm um caráter operacional, concentrando-se

principalmente no uso de ativos em operações militares, como meios navais¹ (navios e submarinos), meios aeronavais, Fuzileiros Navais e Forças Especiais, como o Grupamento de Mergulhadores de Combate.

As demais OMs, de natureza administrativa ou de apoio, desempenham um papel fundamental no suporte às operações militares, fornecendo recursos essenciais para as atividades centrais da instituição. Esta rede de suporte inclui OMs dedicadas à pesquisa, hospitais, bases navais e aeronavais, depósitos diversos (incluindo depósitos de alimentos, peças sobressalentes, uniformes e combustíveis), laboratórios farmacêuticos, centros de municação, instituições de ensino para várias patentes e graduações, adidâncias navais, sanatórios navais, arsenais de marinha e várias outras OM.

2.2 Sustentabilidade – além do meio ambiente

O “desenvolvimento sustentável” é “aquele que atende as necessidades das gerações atuais sem comprometer a capacidade das gerações futuras de atenderem às suas necessidades e aspirações” (COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, 1988).

O princípio da sustentabilidade, tal como conceituado por Juarez Freitas, ostenta um caráter de natureza constitucional e de obrigação vinculante. Esse princípio se fundamenta na ideia de pluridimensionalidade, incorporando várias perspectivas, incluindo aspectos sociais, éticos, jurídico-políticos, econômicos e ambientais². Ele responde eficazmente às demandas da atualidade, particularmente no contexto pós-moderno, destacando a imperiosa busca pelo equilíbrio e a compartilhada responsabilidade da sociedade e do Estado na construção de um modelo inclusivo por meio da

"concretização solidária do desenvolvimento material e imaterial, socialmente inclusivo, durável e equânime, ambientalmente limpo, inovador, ético e eficiente, no intuito de assegurar, referencialmente de modo preventivo e precavido, no presente e no futuro, o direito ao bem-estar físico, psíquico e espiritual, em consonância homeostática com o bem de todos." (FREITAS, 2011 *apud* PIRES & COSTA, 2013)

A noção de um Estado Sustentável, conforme interpretada por Juarez Freitas, implica na reestruturação da abordagem teórica e prática das relações administrativas. Isso requer uma abordagem flexível que esteja disposta a enfrentar desafios, mudanças significativas e continuidades essenciais. Esse conceito torna-se particularmente relevante no contexto brasileiro, onde está intrinsecamente ligado à estrutura da Constituição de 1988, um documento que reflete transformações profundas no pensamento social e na redefinição dos papéis desempenhados pelo Estado, pela sociedade e pelo sistema jurídico em si.

No mundo todo, bilhões de dólares são gastos anualmente em compras públicas. Em função disso, crescem as cobranças por ajustes comprovadamente sustentáveis, que devem ser implementados sem demora. Esse movimento é promissor, especialmente diante do agravamento da crise climática e da degradação da biosfera, que podem causar danos irreversíveis (ODS 12, da Agenda 2030, meta 12.7)³. Tal demanda coincide com uma busca incipiente (mas de grande potencial) no setor privado por avaliações confiáveis de riscos

¹ Vide: <<https://www.marinha.mil.br/meios-navais>>. Acesso em: 02 out. 2023.

² Para Juarez Freitas, há uma “dialética da sustentabilidade”, em que as dimensões da sustentabilidade em pauta se entrelaçam e a constroem. FREITAS, Juarez. *Sustentabilidade: Direito ao Futuro*. Belo Horizonte: Forum, 2011, p.65 *apud* PIRES & COSTA, 2013.

³ Vide ODS 12, meta 12.7, da Agenda 2030, da ONU: “Promover práticas de compras públicas sustentáveis, de acordo com as políticas e prioridades nacionais”. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/12>. Acesso em: 02 out. 2023.

ambientais, sociais e de governança (“ESG”)⁴, que não tenham como base um marketing enganoso (FREITAS, 2022).

No que se refere às contratações públicas, a sustentabilidade deve ser abordada em todas as esferas do ordenamento jurídico, desde as normas constitucionais e internacionais, até as leis e regulamentos. Em todos os níveis, existem princípios e regras que devem ser respeitados e, sobretudo, implementados para que promovam mudanças positivas no setor de compras governamentais. Para uma compreensão adequada da implementação dessas normas, é necessário realizar um estudo enriquecido com as contribuições da doutrina jurídica, da jurisprudência e de guias/manuais de boas práticas (VIEIRA & PUERARI, 2021).

O presente texto visa a promover uma reflexão acerca da viabilidade de estabelecer a sustentabilidade como um novo paradigma⁵, consolidando-se como um impulsionador das relações sociais, político-jurídicas e econômicas, bem como das questões relacionadas à produção e à aplicação do direito. Tais conceitos devem ser articulados por meio de processos democráticos que facilitem a harmonização de diferentes sistemas de valores e a coexistência de diversos sistemas jurídicos.

A sustentabilidade pode ser compreendida em dois sentidos: um mais restrito, de cunho ecológico, e outro de abrangência mais ampla. No primeiro, a sustentabilidade implica na proteção e preservação a longo prazo dos recursos, através de planejamento, conservação e a adoção de condutas e resultados que garantam:

- 1) Que a taxa de consumo de recursos renováveis não exceda a taxa de regeneração;
- 2) Que recursos não renováveis sejam utilizados de forma racional e eficiente, de modo que as gerações futuras também possam dispor deles;
- 3) Que os níveis de poluição não ultrapassem a capacidade de regeneração dos meios físicos e ambientais;
- 4) Que as ações humanas respeitem um equilíbrio temporal com os processos de renovação;
- 5) Que as intervenções humanas na natureza sejam evitadas, e, quando inevitáveis, sejam compensadas e restauradas. No sentido amplo, a sustentabilidade é composta por pilares que abrangem as dimensões:
 - a) ecológica;
 - b) econômica;
 - c) social⁶;
 - d) cultural;
 - e) política-jurídica;
 - f) tecnológica.

Para que a sustentabilidade se torne o paradigma prevalente, é necessário que seja desenvolvida considerando diversas dimensões que englobam variáveis ecológicas, sociais, econômicas e tecnológicas, sem negligenciar a dimensão jurídica. Isso deve ocorrer em um

⁴ Vide, sobre “ESG”, <https://www.pactoglobal.org.br/pg/esg>. Acesso em: 02 out. 2023.

⁵ O conceito de paradigma deve ser compreendido como o "critério de racionalidade epistemológica reflexiva que predomina, informa, orienta e direciona a resolução de problemas, desafios, conflitos e do próprio funcionamento da sociedade". Vide CRUZ, Paulo Márcio; BODNAR, Zenildo. CRUZ, Paulo Márcio; BODNAR, Zenildo. O novo paradigma do direito na pós-modernidade. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito (RECHTD)**, v. 3, n. 1, p. 75-83, 2011. Acessado em: 20/11/2012. *apud* FERRER, GLASENAPP & CRUZ, 2014.

⁶ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. O Princípio da sustentabilidade como Princípio estruturante do Direito Constitucional. **Revista de estudos políticos**, v. 8, n. 13, p. 007-018, 2010. *apud* FERRER, GLASENAPP & CRUZ, 2014.

contexto global de comunicação ecológica⁷, deliberação democrática e integração dos sistemas, como se estivéssemos em uma esfera global.

O paradigma da sustentabilidade, em suas várias dimensões, deve transcender o mero tratamento da produção de bens e serviços. Portanto, é essencial estabelecer instrumentos tecnológicos e jurídicos eficazes para a construção de uma sociedade sustentável. Isso implica na formação de uma cidadania com alcance transnacional e na definição de papéis claros para os diversos atores sociais.

A sustentabilidade, como critério fundamental, deve orientar de maneira democrática a vida coletiva, com o objetivo de impulsionar mudanças internas que permitam aproveitar as oportunidades oferecidas pela economia globalizada e otimizar a utilização do capital social disponível para atender às necessidades de toda a humanidade.

2.3 A Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/21) e a sustentabilidade

As licitações sustentáveis são aquelas que buscam selecionar a proposta que ofereça o melhor custo-benefício para a Administração Pública, considerando não apenas os aspectos econômicos, mas também os sociais, econômicos e ambientais (FREITAS, 2022).

A NLLCA trouxe, em linhas gerais, algumas inovações no que se refere à promoção da sustentabilidade das contratações governamentais de uma forma geral. Por exemplo, o artigo 144 desta lei versa que:

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

A Lei nº 14.133/21, que substituiu a Lei nº 8.666/93, a Lei nº 10.520/02 e a Lei nº 12.462/11, tem um período de transição para adaptações e adequações. A União e os Estados têm até dois anos para migrar para a nova lei, enquanto que os municípios com mais de 20 mil habitantes têm até seis anos. (BRASIL)

A Advocacia-Geral da União (AGU) divulgou em setembro deste ano a edição de 2023 do Guia Nacional de Contratações Sustentáveis por meio da Consultoria-Geral da União (CGU)⁸. A sexta edição do manual oferece diretrizes aos órgãos assessorados para a implementação segura de critérios de sustentabilidade nas áreas ambiental, social, econômica e cultural em contratações públicas, convênios e acordos relacionados. O guia abrange todas as etapas do processo de contratação pública, incluindo o planejamento, a elaboração de editais e anexos, a execução dos contratos e a gestão ambiental adequada dos resíduos.

Esta nova edição foi atualizada para fornecer uma visão mais detalhada das adaptações necessárias em conformidade com a nova Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 14.133/21), além de discutir o período de transição entre essa legislação e a Lei nº 8.666/93, que era a lei anterior de licitações. Além disso, foram incorporadas as inovações da legislação federal e das normas infralegais relacionadas à sustentabilidade que agora possuem aplicação obrigatória. A sexta edição do Guia Nacional de Contratações Sustentáveis foi desenvolvida pela Câmara Nacional de Sustentabilidade (CNS), um órgão vinculado ao Departamento de Coordenação e Orientação de Órgãos Jurídicos da Consultoria-Geral da União (DECOR/CGU/AGU).

⁷ LUHMANN, Niklas. **Ecological communication**. Chicago: The University of Chicago Press, 1989. *apud* FERRER, GLASENAPP & CRUZ, 2014.

⁸ Vide, "AGU lança nova edição de guia para contratações sustentáveis na administração pública federal". Publicado em: 15 set. 2023. Fonte: <https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/agu-lanca-nova-edicao-de-guia-para-contratacoes-sustentaveis-na-administracao-publica-federal>. Acesso em: 08 nov. 2023.

2.4 Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA)

Luís Paulo Sirvinskas⁹ argumenta que a Política Nacional do Meio Ambiente visa efetivar o direito de todos a um ambiente ecologicamente equilibrado, um princípio fundamental estabelecido no caput do art. 225 da Constituição Federal. Essa busca por um ambiente ecologicamente equilibrado implica na qualidade ambiental que proporcione condições de vida tanto para as gerações atuais quanto para as futuras.

Segundo a perspectiva de Antônio Inagê de Assis Oliveira¹⁰, a Política Nacional do Meio Ambiente tem como objetivo facilitar a conciliação do desenvolvimento socioeconômico com o uso sustentável dos recursos ambientais, garantindo que a exploração do meio ambiente ocorra de maneira que seja propícia à vida e à qualidade de vida.

A Política Nacional do Meio Ambiente possui não apenas um objetivo geral, conforme definido no caput do artigo 2º da Lei nº 6.938/81, mas também objetivos específicos.

A Política Nacional do Meio Ambiente tem como finalidade preservar, aprimorar e restaurar a qualidade do ambiente de forma propícia à vida, com o propósito de garantir, no território nacional, condições adequadas para o desenvolvimento socioeconômico, a salvaguarda dos interesses da segurança nacional e a proteção da dignidade da vida humana.

Desse modo, o objetivo geral da Política Nacional do Meio Ambiente se divide em preservação, aprimoramento e reabilitação do ambiente. A preservação implica na manutenção do estado natural dos recursos naturais, com a finalidade de evitar intervenções humanas¹¹, perpetuando e mantendo intocados os recursos ambientais¹².

2.5 Gestão de Riscos em uma Organização Militar da Marinha do Brasil

De acordo com a norma ABNT NBR ISO 31000:2018, o objetivo da gestão de riscos reside na criação e preservação de valor. Ela aprimora o desempenho, promove a inovação e facilita a realização de metas. Ainda de acordo com esta norma, a finalidade da estrutura de gestão de riscos é respaldar a organização na incorporação da gestão de riscos em atividades cruciais e funções. A eficácia da gestão de riscos está intrinsecamente ligada à sua integração na governança e em todas as operações da organização, inclusive no processo de tomada de decisão. Isso demanda o engajamento das partes interessadas, com ênfase especial na Alta Direção.

Com a perspectiva de aprimorar a governança no setor público, houve em 2013 a publicação de Guia de Orientação para o Gerenciamento de Riscos pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) (BRASIL, 2013 *apud* HARDUIM, HEDLER & SILVA, 2021). No entanto, apenas em 2016, com a publicação da Instrução Normativa Conjunta (IN) nº01/2016 da Controladoria-Geral da União e do MPOG passou a haver uma obrigatoriedade quanto a criação de uma política de de Gestão de Riscos (BRASIL, 2016 *apud* HARDUIM, HEDLER & SILVA, 2021).

Com o objetivo de cumprir os preceitos legais, a Marinha do Brasil, a fim de guiar as suas Organizações Militares (OM) nos processos de gestão de riscos relacionados aos Objetivos

⁹ SIRVINSKAS, Luís Paulo. Política nacional do meio ambiente (Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981). As leis federais mais importantes de proteção ao meio ambiente comentadas. MORAES, Rodrigo Jorge, AZEVÊDO, Mariangela Garcia de Lacerda e DELMANTO, Fabio Machado de Almeida (coords). Rio de Janeiro: Renovar, 2005, p. 91-93. *apud* FARIAS, 2006.

¹⁰ OLIVEIRA, Antônio Inagê de Assis. Introdução à legislação ambiental brasileira e licenciamento ambiental. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 307. *apud* FARIAS, 2006.

¹¹ SIRVINSKAS, Luís Paulo. Manual de direito ambiental. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 60. *apud* FARIAS, 2006.

¹² ANTUNES, Paulo de Bessa. Direito ambiental. 4ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000, p. 66. *apud* FARIAS, 2006.

Navais do Planejamento Estratégico da Marinha (BRASIL, 2017 *apud* HARDUIM, HEDLER & SILVA, 2021).

Com o objetivo de aprimorar a governança pública, a gestão de riscos foi incorporada ao GESPÚBLICA (HARDUIM, HEDLER & SILVA). Isso se concretizou em 2013, com a publicação do Guia de Orientação para o Gerenciamento de Riscos pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (BRASIL, 2013 *apud* HARDUIM, HEDLER & SILVA, 2021). No entanto, o enfoque na gestão de riscos ganhou maior destaque a partir do Acórdão nº 1.273/2015 do Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2015, *apud* HARDUIM, HEDLER & SILVA, 2021). Esse acórdão recomendou a implementação de medidas de governança para solucionar fragilidades identificadas na institucionalização do gerenciamento de riscos nas Organizações Públicas.

2.6 Governança e sustentabilidade

A Marinha do Brasil adota um sistema de organização de suas necessidades por meio de Programas Estratégicos. Essa abordagem segue as diretrizes das melhores práticas de governança e gestão de recursos públicos, promovendo a eficiência nos investimentos do Estado e estimulando o avanço no setor de Defesa.

De acordo com o Acórdão nº 1.545/16 – Plenário TCU, Referencial Básico de Governança no setor público –, a governança das aquisições abrange um conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e supervisão implementados para avaliar, orientar e acompanhar a gestão das aquisições. Seu propósito é assegurar que as aquisições contribuam para a criação de valor no contexto organizacional, enquanto gerenciam riscos de forma adequada. Continuando sob a lente deste acórdão, o foco primordial da governança das aquisições é garantir que estas beneficiem o negócio da organização, mantendo riscos em níveis aceitáveis. Isso ocorre primariamente através da implementação e supervisão de procedimentos e regulamentos na área de aquisições da entidade. (FENILI, 2017)

Tipicamente, as organizações tendem a adotar uma abordagem parcial do desenvolvimento sustentável, o que, por conseguinte, afeta suas abordagens nas licitações sustentáveis, muitas vezes dando prioridade às questões ambientais em detrimento das dimensões social e econômica. (FENILI, 2017)

De maneira elucidativa, o parágrafo único do artigo 11 na NLLCA estabelece que a Alta Administração do órgão ou entidade é responsável por supervisionar as contratações e deve estabelecer processos e estruturas, incluindo a gestão de riscos e controles internos, para avaliar, orientar e monitorar os procedimentos licitatórios e os contratos correspondentes. Nesse contexto, a avaliação e a gestão de riscos assumem um papel fundamental como ferramentas sistêmicas para operacionalizar a governança sustentável. Coincidentemente, a inovadora Lei do Governo Digital (Lei nº 14.129/2021, art. 48 e parágrafo) também exige a implementação de um sistema de gestão de riscos. Ambos os regulamentos demandam, portanto, uma interpretação sistêmica e inequívoca, orientada pelo princípio constitucional da sustentabilidade.¹³

¹³ Vide, para uma proposta interpretativa normativa sustentável, FREITAS, Juarez. Interpretação sustentável de leis de elevado impacto nas relações administrativas. Interesse Público, Belo Horizonte, a. 23, n. 127, p. 17-33, maio/jun. 2021. Vide, para panorama de temas da Lei no 14.129/2021, MOTTA, Fabrício; VALLE, Vanice Regina Lúrio do (Coord.). Governo digital e a busca por inovação na administração pública. Belo Horizonte: Fórum, 2022. *apud* FREITAS, 2022.

3 METODOLOGIA DA PESQUISA

Partindo do objetivo principal deste artigo, este tópico discorre sobre o traçado metodológico dessa investigação. A presente pesquisa possui caráter qualitativo exploratório, uma vez que, segundo Zikmund *apud* Oliveira (2011), “os estudos exploratórios, geralmente, são úteis para diagnosticar situações, explorar alternativas ou descobrir novas ideias”.

A pesquisa qualitativa é um tipo de pesquisa que se concentra na compreensão do significado dos fenômenos sociais a partir da perspectiva dos participantes. Ela é baseada na ideia de que o mundo social é complexo e multifacetado, e que a melhor maneira de entendê-lo é por meio da coleta e análise de dados qualitativos, como entrevistas, observações, análise de documentos e grupos focais. As cinco características básicas da pesquisa qualitativa são: ambiente natural, dados descritivos, preocupação com o processo, preocupação com o significado e processo de análise indutivo (BOGDAN & BIKEN *apud* OLIVEIRA, 2011).

O tema designado foi "Desafios da adequabilidade dos meios operativos da MB às demandas de sustentabilidade incentivadas pela Lei nº 14.133/21." Este estudo será delimitado ao contexto Organizações Militares (OM) da Marinha do Brasil (MB) à luz do seu sistema administrativo. Com o objetivo de responder os questionamentos apontados, foi elaborado um referencial teórico. Na pesquisa realizada, foram consultados os sites dos órgãos do Poder Executivo e Legislativo a fim de obter consultas das legislações atualizadas. Além disso, a intranet da Marinha do Brasil foi utilizada para acessar publicações e orientações internas.

4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS

4.1 Coleta de dados

Os procedimentos técnicos adotados nesta pesquisa consistem na análise bibliográfica e documental. A pesquisa bibliográfica, de acordo com Gil (2002), envolve o estudo com base em materiais previamente elaborados e disponíveis para consulta, e foi realizada para construir a base teórica deste estudo. Inicialmente, conduziu-se um levantamento bibliográfico em bases de dados que continham publicações como livros, dissertações, teses e artigos científicos relacionados ao objeto de pesquisa.

A pesquisa documental, por sua vez, assemelha-se à pesquisa bibliográfica, mas difere na natureza de suas fontes, conforme destacado por Gil (Ibidem). Ela utiliza materiais que ainda não passaram por análise crítica, sendo baseada em documentos de fontes primárias, como documentos legais, arquivos, registros de sindicatos, instituições e jornais, entre outros. Neste estudo, as fontes documentais de análise incluem a Lei nº 14.133/21 – Nova Lei Geral das Licitações e Contratos Administrativos –, o texto normativo da Lei nº 8.666/93 que regula licitações e contratos, bem como publicações periódicas como artigos, dissertações, teses e manuais que contribuíram para a construção do referencial teórico e a identificação das características de governança nos processos de contratação na Administração Pública, especificamente nas leis nº 8.666/93 e nº 14.133/21.

Partindo do questionamento base da pesquisa que visa responder quais são os desafios impostos à governança e sustentabilidade das contratações a partir da aprovação da Lei nº 14.133, foi utilizado, para tanto, o método de análise de conteúdo, definido como um conjunto de técnicas de análise de textos, utilizadas sistematicamente, com objetivo de explicar, sistematizar, inferir conhecimentos dos conteúdos descritos (Bardin, 2011).

4.2 Limitações

Tem-se a limitação relacionada à pesquisa documental que tem como fontes dados secundários que, por essência, já foram coletados e processados por seus autores. Diante disso, Gil (2002) aponta a possibilidade de que tenham sido ajuizados de maneira equivocada, possuindo incoerências ou contradições. No presente caso, leis, não se trata de incoerências, mas do entendimento possivelmente enviesado do legislador. Já a pesquisa documental, o autor destaca a não representatividade e a subjetividade dos documentos.

4.3 Análise

A eficácia da implementação dessas inovações depende fortemente de uma abordagem abrangente que inclua gestão de riscos e governança sólida. A gestão de riscos, de acordo com a norma ABNT NBR ISO 31000:2018, tem o propósito de criar e preservar valor, aprimorar o desempenho e facilitar o alcance de metas. Portanto, as organizações envolvidas em contratações públicas devem incorporar a gestão de riscos como parte integrante de sua governança. A NLLCA também enfatiza a importância da Alta Administração na supervisão das contratações, o que inclui a gestão de riscos e controles internos. Assim, as dimensões da governança, sustentabilidade e gestão de riscos se entrelaçam, com a NLLCA estabelecendo um cenário propício para uma abordagem abrangente.

A capacitação dos agentes públicos envolvidos nesses processos é de relevância crítica, sendo também um fator limitante na busca pela melhoria desses procedimentos. Consciente dessa barreira e empenhada em alcançar seus objetivos almejados, a Marinha do Brasil implementou uma abordagem proativa. Ela disponibiliza cursos e programas de treinamento abrangentes em licitações, que incluem uma ênfase significativa na licitação sustentável, por meio de sua instituição de ensino de excelência, a Universidade Corporativa da Marinha, operada pelo Centro de Instrução e Adestramento Almirante Newton Braga (CIANB), localizado no Rio de Janeiro, RJ – sendo um exemplo desses cursos o "Estágio Básico de Licitações" proporcionado pela instituição que tem "Critérios de Sustentabilidade em Licitações" como parte do currículo.

Além disso, para aprimorar a acessibilidade à capacitação, especialmente para servidores públicos que residem em diversos estados da federação, e visando à eficiência de custos, esses cursos estão disponíveis para realização in loco nos Centros de Intendência da Marinha distribuídos em todo o território nacional. A iniciativa atende às necessidades crescentes de treinamento, capacitando os agentes públicos a liderar processos licitatórios de forma dinâmica e eficaz.

É imperativo destacar que, mesmo hoje, a adequada especificação dos objetos licitados permanece como um dos maiores desafios enfrentados pelos agentes públicos. Torna-se de importância crucial que esses servidores públicos melhorem a precisão na especificação de suas necessidades, incorporando, sempre que necessário, certificações que atestem a sustentabilidade dos produtos ou serviços a serem contratados. Isso não apenas contribuirá para a condução mais efetiva dos processos, mas também promoverá a adoção de práticas de compra pública mais alinhadas com os princípios da sustentabilidade, essenciais para o avanço de uma administração pública moderna e eficiente.

Não obstante, a capacitação é apenas uma parte da equação. O acompanhamento de gestão é igualmente essencial. Na Marinha do Brasil, em um sentido amplo, este é feito por meio do Programa Netuno conforme o EMA-134:

"O Programa Netuno é um processo administrativo destinado a aprimorar a gestão das Organizações Militares (OM) e, conseqüentemente, proporcionar à Marinha do Brasil (MB) as melhores condições para estar pronta e adequada à estatura político-estratégica exigida pelo País." (BRASIL, 2018)

Além disso:

"O Programa Netuno é centrado na dinâmica de autoavaliação da gestão para identificação das necessidades de melhoria nas OM, utilizando-se do instrumento do Governo Federal para avaliação da Gestão Pública adaptado à cultura naval. Em essência, a autoavaliação encerra uma estratégia de melhoria e aprendizagem gerencial baseada na avaliação e melhoria do sistema de gestão das organizações." (BRASIL, 2018)

O acompanhamento de gestão envolve a supervisão contínua e a avaliação dos procedimentos licitatórios e dos contratos correspondentes, podendo ser feito, assim, por conselho de gestão e acompanhamento de indicadores. É necessário um processo sistemático que avalie, oriente e monitore o cumprimento das metas, dos padrões de qualidade, dos critérios de sustentabilidade ambiental e dos prazos de entrega estabelecidos nos contratos. O acompanhamento de gestão é a pedra angular para garantir que as práticas sustentáveis e as diretrizes da NLLCA sejam efetivamente aplicadas e cumpridas. É, portanto, uma medida essencial para garantir a integridade, a eficiência e a transparência nas contratações públicas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A ascensão do paradigma da sustentabilidade impõe a necessidade premente de desburocratizar o ambiente administrativo, promovendo, por conseguinte, um ambiente propício à inovação. No âmago dessas diretrizes, a administração pública é desafiada a transmutar o seu papel para um agente inteligente de monitoramento, cujo desiderato é a promoção eficiente do bem-estar das gerações atuais e vindouras. Nesse contexto emergente, urge a busca de uma qualificação das escolhas públicas, lastreada em parâmetros científicos, e não meramente tecnocráticos. Torna-se imperativo o abandono da postura que retarda ou obstaculiza iniciativas produtivas, seja por embaraços burocráticos, seja pelo receio de tomar decisões. Exemplar nesse contexto é a imprescindibilidade de reformas profundas, em detrimento de meros ajustes superficiais, no cerne do processo de licenciamento ambiental, visando à sua verdadeira configuração cooperativa e federativa. Consoante a conjuntura atual, o congestionamento que paralisa a máquina administrativa equivale, em prejuízos, às decisões temerárias, devendo ser diligente e intransigentemente evitado.

A Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLCA), Lei nº 14.133/21, introduziu uma plêiade de terminologias e inovações. Destacam-se, dentre elas, a instauração da gestão por competências, a consideração de programas de integridade como critério de desempate entre propostas e como mitigantes de potenciais sanções decorrentes de infrações administrativas. Além disso, a NLLCA aborda com minúcia a alocação e matriz de riscos, além da gestão de riscos nas contratações públicas, incluindo a delimitação de linhas de defesa.

No prazo de dois anos, contados da data de sua publicação, a Administração Pública ostenta a prerrogativa de optar pela condução de procedimentos licitatórios e contratações, segundo as disposições consignadas na NLLCA, ou manter a observância das normativas ainda vigentes durante esse interstício. O aludido período de transição revela-se de inequívoca relevância, uma vez que confere à Administração Pública um lapso temporal para adaptação e familiarização com as inovações preconizadas pela NLLCA. Em um cenário de transição, a Administração pode fazer uso da nova lei ou prosseguir em conformidade com os regulamentos então em vigor, em consonância com as demandas e circunstâncias singulares de cada caso. Tal flexibilidade propicia uma transição suave e eficaz para a completa internalização das disposições da NLLCA, garantindo, assim, a conformidade e a eficácia nas contratações públicas.

No contexto da Marinha do Brasil, uma das mais relevantes entidades da Administração Pública do Governo Federal, a adoção de licitações sustentáveis assume uma importância singular. Isso decorre da missão desta instituição, que abrange não apenas a defesa naval e a

segurança marítima, mas também a proteção dos recursos naturais e do meio ambiente marinho, alinhada aos princípios da sustentabilidade. Por conseguinte, a integração de critérios de sustentabilidade nas licitações da Marinha do Brasil não apenas cumpre os preceitos constitucionais e legais, mas também contribui para a preservação do ambiente marinho e o bem-estar das futuras gerações.

A análise das disposições da Lei nº 14.133, sob a ótica da governança corporativa e seus pilares fundamentais, notadamente o controle interno, o compliance e a gestão de riscos, promoveu-se mediante uma minuciosa análise de cunho econômico, administrativo e jurídico-descritivo, pautada na revisão bibliográfica.

O progresso notável que se constata na ampliação dos conceitos e no desenvolvimento das abordagens no âmbito das compras públicas, sobretudo no que tange aos mecanismos de controle, não pode ocultar o fato de que a gestão de riscos e o compliance ainda ostentam um status incipiente, reclamando, inequivocamente, por uma estruturação mais robusta de suas políticas e práticas. Nesse contexto, assume relevo vital o papel desempenhado pela governança corporativa na superação das barreiras culturais que, em muitas instituições públicas, ainda subsistem, desafiando, em simultaneidade, paradigmas relativos à execução de projetos de longa envergadura. Tal abordagem possui o condão de mitigar conflitos entre os interesses públicos e privados, harmonizando-se, assim, com os princípios basilares da administração pública.

O progresso alcançado, em sua essência, representa um notável avanço no aprimoramento dos sistemas de controle interno, na luta contra a fraude, a corrupção e a má utilização dos recursos públicos. Entretanto, é imperativo ressaltar a necessidade de uma análise mais profunda no que concerne ao processo de estruturação, de modo a assegurar que a lei não se restrinja ao estabelecimento de mera rotina procedimental, mas, sobretudo, fomente a plena institucionalização de uma nova cultura dentro da Administração Pública. Essa transformação cultural reveste-se da maior relevância, na medida em que é intrínseca à realização integral dos princípios e objetivos da lei, promovendo, por conseguinte, uma gestão pública caracterizada pela transparência, ética e eficiência.

Esta conclusão, revista em termos acadêmicos, constitui o epílogo de uma análise que engloba uma ampla gama de temas cruciais, estabelecendo uma base sólida para futuras investigações e discussões acerca das complexidades envolvidas na intersecção entre a governança corporativa, a gestão de riscos, o compliance, as licitações sustentáveis e as compras públicas na esfera da Administração Pública brasileira, notadamente em instituições de grande relevância como a Marinha do Brasil.

6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABNT – Associação Brasileira De Normas Técnicas. **NBR ISO 31000:2018 - Gestão de Riscos - Diretrizes**. Rio de Janeiro, RJ. ABNT, 2018. 17 p.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011, 229p.

BOGDAN, R. S.; BIKEN, S. **Investigação qualitativa em educação: uma introdução à teoria e aos métodos**. 12.ed. Porto: Porto, 2003. *apud* OLIVEIRA (2011).

BRASIL. Controladoria-Geral da União e Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão. **Instrução Normativa Conjunta nº 01, de 10 de maio de 2016**. Dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal. Brasília: 2016. Disponível em: http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/21519355/do1-2016-05-11-instrucao-normativa-conjunta-n-1-de-10-de-maio-de-2016-21519197. Acesso em: 19 jun. 2018. *apud* HARDUIM, HEDLER & SILVA (2021).

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Guia de Orientação para o Gerenciamento de Riscos**. 2013. Disponível em: http://www.gespublica.gov.br/sites/default/files/documentos/p_vii_risco_oportunidade.pdf. Acesso em: 25 nov. 2018. *apud* HARDUIM, HEDLER & SILVA (2021).

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 01 de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em: 02 out. 2023.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**, Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 05 fev. 2022. *apud* CARVALHO & SILVA (2023).

BRASIL. **Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002**. Lei do Pregão. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110520.htm. Acesso em: 30 jan. 2022. *apud* CARVALHO & SILVA (2023).

BRASIL. **Lei no 12.462, de 4 de agosto de 2011**. Regime Diferenciado de Contratações Públicas. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112462.htm. Acesso em: 06 jan. 2022. *apud* CARVALHO & SILVA (2023).

BRASIL. Marinha do Brasil. Estado Maior da Armada. EMA-134 – Manual de Gestão Administrativa da Marinha. 1a Rev. Brasília, 2018.

CARVALHO, H. B.; SILVA, H. S. **Desafios do Desenvolvimento Nacional Sustentável em Licitações Públicas: uma revisão integrativa**. Revista de Direito. Viçosa. V.15 N.01/2023.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO (CMMAD). **Nosso futuro comum**. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1988.

FARIAS, Talden Queiroz. Aspectos gerais da política nacional do meio ambiente: comentários sobre a Lei nº 6.938/81. **Âmbito Jurídico, Rio Grande, IX**, n. 35, 2006.

FENILI, Renato. Seminário de Planejamento e Governança em Compras Públicas. 2017.

FERRER, Gabriel Real; GLASENAPP, Maikon Cristiano; CRUZ, Paulo Márcio. Sustentabilidade: um novo paradigma para o direito. **Novos Estudos Jurídicos**, v. 19, n. 4, p. 1433-1464, 2014.

FREITAS, Juarez. Direito administrativo e o Estado sustentável. **Revista Direito à Sustentabilidade**, 2014.

FREITAS, Juarez. Nova Lei de Licitações e o ciclo de vida do objeto. **Revista de Direito Administrativo**, v. 281, n. 2, p. 91-106, 2022.

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: Direito ao Futuro**. Belo Horizonte: Forum, 2011, p. 41. *apud* PIRES & COSTA, 2013.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2002.

HARDUIM, Fernando Cardoso; HEDLER, Helga Cristina; DA SILVA, Ana Paula Bernardi. A implementação da Gestão de Riscos em uma Organização Militar da Marinha do Brasil. **Revista Marítima Brasileira**, v. 141, n. 01/03, p. 106-124, 2021.

OLIVEIRA, M. F. **METODOLOGIA CIENTÍFICA**: um manual para a realização de pesquisas em administração. Curso de Administração. Universidade Federal de Goiás, 2011.

PIRES, Maria Coeli Simões; COSTA, Mila Batista Leite Corrêa da. Sustentabilidade, Licitação e Pós-Modernidade: Pluridimensionalidade e Releituras Necessárias. In: BICALHO, Alécia Paolucci Nogueira; DIAS, Maria Tereza Fonseca. (Org.). **Contratações Públicas**: Estudos em Homenagem ao Professor Carlos Pinto Coelho Motta. Belo Horizonte: Fórum, 2013, p. 341-356.

PUERARI A., VIEIRA L. P. **A sustentabilidade na nova lei de licitações**. Saber Humano, V. 11, n. 19, p. 56-81, jun./dez. 2021.

SILVA, R. C. **Avaliação dos Impactos dos Fatores Comportamentais e Organizacionais nas Decisões de Compras Públicas Sustentáveis do Setor Público Brasileiro**. Tese (Mestrado pelo programa de pós-graduação em Administração de Empresas) – Departamento de Administração de Empresas da PUC-Rio. Rio de Janeiro, p. 122. 2022.

ZIKMUND, W. G. **Business research methods**. 5.ed. Fort Worth, TX: Dryden, 2000. *apud* OLIVEIRA (2011).