



CONTRATAÇÕES PÚBLICAS SOCIALMENTE RESPONSÁVEIS: uma abordagem sistêmica sobre a inclusão de pessoas com deficiência.

Sérgio Ricardo Lustosa

Universidade Federal Fluminense / slustosa@id.uff.br

RESUMO:

O artigo analisa as contratações públicas socialmente responsáveis como instrumento de promoção da inclusão de pessoas com deficiência no mercado de trabalho, a partir de uma abordagem sistêmica fundamentada na teoria dos sistemas sociais de Niklas Luhmann. Parte-se da premissa de que o poder de compra do Estado pode operar como mecanismo indutor de políticas públicas inclusivas, convertendo demandas sociais em deveres jurídicos concretos no âmbito das licitações e contratos administrativos. O estudo examina a evolução normativa brasileira, com destaque para a Lei nº 14.133/2021, que eleva o desenvolvimento nacional sustentável à categoria de princípio da licitação. A pesquisa adota metodologia bibliográfica e documental, analisando 69 minutas de editais e contratos de Procuradorias do Estado do Rio de Janeiro, com foco na identificação de critérios de inclusão social. Os resultados indicam predominância de cláusulas padronizadas e baixa incidência de critérios específicos voltados à inclusão de pessoas com deficiência, revelando distância entre o potencial normativo das contratações públicas e sua efetiva operacionalização. Conclui-se que a inclusão por meio das contratações públicas constitui dever jurídico estatal, cuja efetividade depende da adequada instrumentalização contratual e fiscalização administrativa.

PALAVRAS-CHAVE: Contratações públicas, Sustentabilidade social, Inclusão, Pessoa com deficiência, Lei 14.133/2021.

Realização:



1. Introdução

A Constituição da República de 1988 inaugurou no Brasil um modelo de Estado comprometido com a promoção da justiça social, da igualdade material e da dignidade da pessoa humana, erigida a fundamento da República (art. 1º, III). Esses valores não se limitam a proclamações abstratas, mas impõem ao Estado deveres concretos de atuação voltados à redução das desigualdades sociais e à promoção do bem de todos, conforme os objetivos fundamentais previstos no art. 3º, incisos III e IV, da Constituição Federal.

Nesse contexto, o princípio da igualdade assume dimensão material, exigindo do Estado não apenas tratamento isonômico formal, mas a adoção de políticas públicas capazes de corrigir desigualdades estruturais que impedem determinados grupos sociais de acessar, em condições equitativas, direitos fundamentais como o trabalho digno e a participação econômica. Entre esses grupos, destacam-se as pessoas com deficiência, historicamente marginalizadas do mercado de trabalho e das dinâmicas produtivas.

É nesse cenário normativo que se insere o presente estudo, cujo objeto consiste na análise das contratações públicas como instrumento de promoção da inclusão social das pessoas com deficiência. Parte-se da premissa de que o poder de compra do Estado, para além de sua função administrativa tradicional, pode ser mobilizado como mecanismo indutor de políticas públicas inclusivas, contribuindo para a concretização dos princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana, da igualdade material e da redução das desigualdades sociais.

A reconfiguração contemporânea das contratações públicas no Brasil revela um deslocamento progressivo de uma lógica estritamente economicista para uma abordagem orientada por valores sociais e constitucionais. Esse movimento decorre, em grande medida, de pressões oriundas do ambiente social que evidenciam o déficit de inclusão e demandam do Estado respostas normativas e institucionais mais eficazes.

Diante desse cenário, coloca-se o seguinte problema de pesquisa: em que medida as contratações públicas regidas pela Lei nº 14.133/2021 têm sido efetivamente instrumentalizadas como mecanismo de inclusão de pessoas com deficiência?



O objetivo geral consiste em analisar se e como as contratações públicas vêm sendo utilizadas como instrumento de promoção da inclusão de pessoas com deficiência no mercado de trabalho.

Como objetivos específicos, busca-se:

- (i) Examinar a evolução normativa das contratações públicas socialmente responsáveis;
- (ii) Aplicar a abordagem sistêmica de Niklas Luhmann à análise das CPSR;
- (iii) Identificar critérios relacionados à reserva legal de cargos para pessoas com deficiência nos editais analisados; e
- (iv) Avaliar o grau de padronização e sua repercussão na efetividade das cláusulas inclusivas.

A justificativa do estudo reside na necessidade de avaliar se o potencial inclusivo das contratações públicas tem sido convertido em obrigações concretas e fiscalizáveis ou se permanece restrito ao plano formal.

Sob a perspectiva sistêmica, trata-se de investigar se as demandas sociais por inclusão têm sido adequadamente processadas pelo sistema jurídico e traduzidas em outputs normativos eficazes no âmbito das contratações públicas.

2. Contratações Públicas Socialmente Responsáveis (CPSR) – conceito e evolução normativa

As contratações públicas socialmente responsáveis representam a superação da concepção tradicional das licitações como instrumentos orientados exclusivamente pela vantajosidade econômica. Nessa abordagem ampliada, o poder de compra do Estado passa a ser compreendido como mecanismo de indução de políticas públicas, capaz de influenciar o comportamento do mercado e promover valores socialmente relevantes, como a inclusão social, a equidade e o desenvolvimento sustentável. O contrato administrativo, nesse contexto, deixa de ser mero instrumento operacional para assumir função estratégica na concretização de finalidades públicas.

Sob a definição de Sachs (1993) a sustentabilidade consiste na garantia da disponibilidade de recursos para as gerações futuras, por meio da promoção da igualdade



social e da redução da pobreza. Logo, apesar dos fatores ambientais, econômicos, geográficos e culturais a sustentabilidade deve ser vista sob o aspecto social, ou seja, visando um desenvolvimento capaz de conduzir à distribuição mais equitativa da renda com redução das desigualdades sociais. Sem prejuízos de vertentes como a sustentabilidade sociocultural, técnico-agronômica, econômica, ecológica e político constitucional¹, a sustentabilidade também engloba a justiça social, a viabilidade econômica, o meio ambiente, a democracia, a solidariedade e a ética². A sustentabilidade consiste na melhoria de vida da sociedade, na proteção ambiental e na geração de renda³.

Para os propósitos deste artigo, adota-se o conceito de Contratações Públicas Socialmente Responsáveis proposto por Oliveira (2024), segundo o qual a Contratação Pública Socialmente Responsável (CPSR) caracteriza-se pela reintrodução de políticas horizontais no procedimento de compras públicas. O autor destaca que essa abordagem é identificada na literatura por meio de diferentes denominações, tais como: contratação estratégica, contratação sustentável, contratações transversais, regulatórias, suplementares, estimuladoras, dirigidas, colaterais, metacontratuais e agregadas. Essas variações terminológicas convergem para um mesmo objetivo: a incorporação de critérios sociais, ambientais e de desenvolvimento econômico sustentável nos processos de contratação pública.

No âmbito da inclusão social, as CPSR assumem especial relevância no que se refere à promoção de oportunidades de trabalho para pessoas com deficiência. A exclusão desse grupo do mercado de trabalho não decorre apenas de fatores individuais, mas de barreiras estruturais que limitam o acesso a condições equitativas de participação econômica. Nesse cenário, as contratações públicas podem funcionar como instrumento de correção dessas assimetrias, ao permitir que o Estado condicione suas relações contratuais à observância de critérios de acessibilidade, inclusão e respeito à diversidade.

A Constituição da República Federativa do Brasil não só reconhece o direito ao meio ambiente equilibrado como um dos direitos fundamentais, mas também acrescenta ser

¹ Darolt (2000)

² Muller et al. (1993)

³ Com base na Teoria Triple Bottom Line - Tripé da Sustentabilidade ou Triplo Resultado (ELKINGTON, 2001) o tripé representa pessoa, planeta e lucro (PPL).



dever do Poder Público e da coletividade defender e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado para os presentes e as futuras gerações.

Sob o prisma normativo, as CPSR encontram respaldo em um conjunto de normas que progressivamente incorporaram preocupações sociais e ambientais às práticas de contratação pública. Ainda que inicialmente associadas à dimensão ambiental, como se observa na Lei nº 6.938/1981, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente ao preconizar a compatibilização entre desenvolvimento socioeconômico e proteção ambiental, essas diretrizes foram sendo ampliadas para abarcar dimensões sociais da sustentabilidade. Esse movimento evidencia a transição de uma lógica puramente economicista para uma racionalidade administrativa orientada por critérios de desenvolvimento sustentável em sentido amplo, bem como um avanço com o desenvolvimento sustentável e as boas práticas de sustentabilidade.

Ademais desde a extinta Lei nº 8.666/1993 já se consolidava a ideia do desenvolvimento nacional sustentável entre os vários objetivos das contratações públicas. Registre-se aqui, as alterações trazidas pela Lei 13.146/2015 que instituiu o Estatuto da Pessoa com Deficiência, que foi ratificada pelo Congresso Nacional, nos termos processuais do § 3º art. 5º da constituição federal. Apontamos o critério de desempate para bens e serviços prestados por empresas que comprovem cumprimento de reserva de cargos prevista em lei para pessoa com deficiência ou para reabilitado da Previdência Social, margem de preferência para bens e serviços produzidos ou prestados por empresas que comprovem cumprimento de reserva de cargos prevista em lei para pessoa com deficiência ou para reabilitado da Previdência Social. Nesse ultimo caso, não basta à manutenção do percentual de cargos, mas também se exige adequação às regras de acessibilidade previstas na legislação. Além disso, durante todo o período de execução do contrato tanto a reserva de cargos quanto as regras de acessibilidade devem ser cumpridas pela empresa cabendo à administração a fiscalização do seu cumprimento.

A Lei nº 12.462 de 2011 que estabelece o Regime diferenciado de contratações Públicas (RDC) estabeleceu o desenvolvimento nacional sustentável como um dos princípios a serem observados nas licitações e nas contratações.



O Decreto nº 10.024/2019 que regulamentou a licitação, na modalidade pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia, e dispõe sobre o uso da dispensa eletrônica, no âmbito da administração pública federal. A redação da referida norma reforçou a observância do princípio do desenvolvimento sustentável nas etapas da contratação, incluindo a dimensão social.

A Lei nº 14.133/2021 representa marco normativo expressivo nesse processo, ao incorporar, de forma explícita, a promoção do desenvolvimento nacional sustentável como diretriz das licitações e contratos administrativos, bem como ao prever mecanismos voltados à inclusão de pessoas com deficiência. Diferente da extinta Lei de Licitações e Contratos Administrativos, que indicava o desenvolvimento sustentável como objetivo da Licitação, o novo diploma legal eleva o desenvolvimento sustentável à categoria de princípio norteador da Licitação.

A CPSR, portanto, não se limita à inserção formal de cláusulas sociais nos editais, mas pressupõe a utilização consciente e estratégica do contrato público como instrumento de política pública, orientado à promoção da equidade e da inclusão social.

Nessa perspectiva, as CPSR podem ser compreendidas como uma resposta institucional às demandas sociais por inclusão, convertendo expectativas sociais em deveres jurídicos concretos no âmbito da gestão pública. Essa característica prepara o terreno para a análise, na seção seguinte, das contratações públicas como resposta sistêmica aos inputs sociais, à luz da teoria dos sistemas sociais de Niklas Luhmann.

3. Contratações públicas como resposta aos inputs sociais: uma abordagem sistêmica

A compreensão das contratações públicas socialmente responsáveis como instrumentos de política pública evidencia que sua efetividade não pode ser analisada apenas a partir do conteúdo normativo. Para além da opção legislativa pela incorporação de cláusulas sociais, torna-se necessário examinar como essas demandas por inclusão são assimiladas e processadas pelo Estado enquanto sistema, bem como de que modo se convertem em respostas normativas e administrativas concretas. Nesse sentido, a



abordagem sistêmica proposta por Niklas Luhmann oferece referencial teórico adequado para interpretar as CPSR como outputs normativos resultantes de interações estruturadas entre o ambiente social e os sistemas jurídico e político, permitindo compreender o contrato público como espaço privilegiado de tradução institucional das expectativas sociais por inclusão.

A análise das contratações públicas socialmente responsáveis demanda uma leitura que ultrapasse a descrição normativa dos instrumentos jurídicos e alcance o modo pelo qual o Estado processa as demandas sociais por inclusão. Sob essa perspectiva, a teoria dos sistemas sociais de Niklas Luhmann oferece arcabouço analítico apto a compreender as contratações públicas como mecanismos por meio dos quais o sistema jurídico traduz expectativas sociais em decisões normativamente vinculantes. Nesse contexto, as CPSR podem ser interpretadas como respostas institucionais a inputs provenientes do ambiente social, especialmente aqueles relacionados à exclusão de pessoas com deficiência do mercado de trabalho, permitindo examinar como tais demandas são filtradas, reorganizadas e devolvidas à sociedade na forma de normas, cláusulas contratuais e práticas administrativas.

Os dados disponíveis evidenciam que a exclusão das pessoas com deficiência do mercado de trabalho no Brasil constitui problema estrutural persistente. Conforme levantamento do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em parceria com a Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS), a taxa de participação das pessoas com deficiência na força de trabalho é significativamente inferior à observada entre pessoas sem deficiência, assim como são mais elevados os índices de desocupação desse grupo. Esses indicadores revelam um déficit de inclusão que não pode ser explicado por fatores individuais, mas por barreiras institucionais e sociais que limitam o acesso equitativo ao trabalho⁴.

⁴ Dados obtidos em <https://www.paho.org/pt/topicos/deficiencia>, <https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2023/julho/brasil-tem-18-6-milhoes-de-pessoas-com-deficiencia-indica-pesquisa-divulgada-pelo-ibge-e-mdhc> e <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/31445-pns-2019-pais-tem-17-3-milhoes-de-pessoas-com-algum-tipo-de-deficiencia>.



Esse cenário de exclusão social constitui relevante input proveniente do ambiente social, na medida em que expressa expectativas coletivas por inclusão, igualdade de oportunidades e efetivação de direitos fundamentais. A compreensão de como tais demandas são assimiladas e processadas pelo Estado exige uma abordagem que vá além da descrição normativa, razão pela qual se adota, neste estudo, a perspectiva sistêmica proposta por Niklas Luhmann.

A partir da leitura sistêmica, a resposta estatal a esses inputs não se materializa de forma imediata ou direta, mas por meio da produção normativa e da reorganização das práticas administrativas. No âmbito das contratações públicas, essa resposta se concretiza na incorporação de diretrizes de inclusão e sustentabilidade aos processos licitatórios e aos contratos administrativos, tendo como principal marco normativo a Lei nº 14.133/2021.

Nesse sentido, as reivindicações por inclusão de pessoas com deficiência no mercado de trabalho podem ser compreendidas como inputs provenientes do ambiente social, que passam a ser internalizados pelo sistema jurídico quando se transformam em expectativas normativas. A resposta estatal a esses inputs não se dá por mera reprodução das demandas sociais, mas por sua reorganização jurídica, resultando em outputs normativos e condicionando a atuação administrativa.

O contrato administrativo constitui espaço privilegiado desse processo de tradução institucional. É nele que se materializam os acoplamentos estruturais entre os sistemas jurídico, político e social, permitindo que valores como inclusão e equidade sejam incorporados a deveres concretos impostos aos particulares que contratam com o Estado. Dessa forma, contratações públicas socialmente responsáveis operam como mecanismos de comunicação institucionalizada entre o Estado e a sociedade.

A Lei nº 14.133/2021 pode ser interpretada como expressão desse movimento sistêmico, ao internalizar demandas sociais por inclusão e sustentabilidade e convertê-las em diretrizes normativas obrigatórias no âmbito das licitações e contratos administrativos. Ao fazê-lo, o sistema jurídico redefine a função do contrato público, que passa a atuar não apenas como instrumento de eficiência administrativa, mas como meio de realização de políticas públicas voltadas à promoção da justiça social, em respostas às suas demandas.



4. A inclusão social por meio da contratação pública: dever do Estado

A utilização das contratações públicas como instrumento de promoção da inclusão social das pessoas com deficiência não se apresenta como mera opção política ou prática administrativa facultativa, mas como decorrência direta dos deveres constitucionais atribuídos ao Estado. Ao exercer seu poder de compra, a Administração Pública atua em espaço normativamente qualificado, no qual decisões administrativas produzem impactos relevantes sobre a estrutura do mercado e sobre as oportunidades de participação econômica de grupos historicamente excluídos. Nesse contexto, a incorporação de critérios de inclusão nas contratações públicas deve ser compreendida como forma de instrumentalização de deveres jurídicos voltados à concretização da igualdade material e da dignidade da pessoa humana.

A contratação pública, especialmente sob a égide da Lei nº 14.133/2021, deixa de operar exclusivamente como mecanismo de eficiência administrativa para assumir função indutora de políticas públicas. Ao prever a promoção do desenvolvimento nacional sustentável como diretriz das licitações e contratos administrativos, o legislador reconhece que a atuação estatal no mercado não é neutra, devendo ser orientada por valores que transcendam a lógica da vantajosidade econômica. A inclusão de pessoas com deficiência, nesse cenário, insere-se como dimensão da sustentabilidade social, passível de operacionalização por meio de cláusulas contratuais que condicionem a execução do objeto à observância de critérios de acessibilidade e inclusão.

Todavia, a simples previsão formal de cláusulas inclusivas em editais e contratos não é suficiente para assegurar a efetividade das políticas públicas de inclusão. Existe o risco de que tais disposições assumam caráter meramente simbólico ou programático, desprovidas de mecanismos concretos de implementação, fiscalização e sanção. A ausência de critérios objetivos, de rotinas de monitoramento e de consequências jurídicas para o descumprimento tende a esvaziar o potencial transformador das contratações públicas socialmente responsáveis, reduzindo-as a enunciados retóricos desconectados da prática administrativa.



Dessa forma, a efetividade da inclusão social por meio da contratação pública depende da adequada instrumentalização dos contratos administrativos, entendidos como espaços de acoplamento estrutural entre os sistemas jurídico, político e social. É nesse plano concreto, das cláusulas, dos deveres impostos ao contratado e dos mecanismos de controle, que se verifica se as expectativas sociais por inclusão foram, de fato, convertidas em obrigações jurídicas exigíveis.

Essa constatação reforça a importância de examinar criticamente os instrumentos administrativos utilizados pela Administração Pública, especialmente as minutas de editais e contratos elaboradas pela Procuradoria Geral do Município e Procuradoria Geral do Estado (ambas do Rio de Janeiro), a fim de avaliar em que medida tais instrumentos vêm cumprindo sua função inclusiva ou permanecem limitados a uma lógica formal de conformidade normativa.

5. Procedimentos Metodológicos

A pesquisa possui natureza qualitativa, com abordagem bibliográfica e documental. A etapa bibliográfica fundamentou-se em literatura especializada sobre contratações públicas socialmente responsáveis e na teoria dos sistemas sociais, que orienta a análise do processamento institucional das demandas sociais por inclusão.

A etapa documental concentrou-se na análise de minutas de editais e contratos disponibilizadas nos sites oficiais da Procuradoria Geral do Município do Rio de Janeiro e da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro. Como se tratam de documentos públicos, não foi necessária autorização previa para uso de tais informações. O recorte institucional foi definido com base na relevância normativa desses órgãos na consolidação de entendimentos jurídicos e na padronização de instrumentos licitatórios no âmbito estadual e municipal.

Foram analisadas 69 minutas elaboradas sob a égide da Lei nº 14.133/2021, considerando o período posterior à sua vigência obrigatória. A leitura dos documentos foi



integral e manual⁵, com posterior identificação e categorização dos critérios de sustentabilidade na dimensão social, em especial as relacionadas às pessoas com deficiência.

A elaboração dos resultados decorreu de processo sistemático de análise documental estruturado em etapas sucessivas. Inicialmente, procedeu-se à delimitação do universo empírico, selecionando-se exclusivamente minutas disponibilizadas nos sítios oficiais da Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro e da Procuradoria-Geral do Município do Rio de Janeiro, elaboradas sob a égide da Lei nº 14.133/2021, considerando o período posterior à sua vigência obrigatória.

Definiu-se como unidade de análise cada minuta individualmente considerada. A leitura dos documentos foi integral e precedeu qualquer procedimento de categorização, com o objetivo de assegurar compreensão contextual uniforme e reduzir vieses interpretativos. Na sequência, foram examinadas especificamente as seções relativas às condições de habilitação, às obrigações da contratada e às cláusulas de execução contratual, por constituírem espaços normativos aptos à internalização de critérios de inclusão.

A identificação das cláusulas relacionadas à reserva legal de cargos para pessoas com deficiência foi realizada mediante busca textual e leitura analítica, registrando-se sua presença ou ausência, sua localização no instrumento (fase de habilitação ou execução contratual) e o conteúdo da redação adotada. Posteriormente, procedeu-se à categorização qualitativa das cláusulas identificadas, considerando três dimensões analíticas: (i) natureza da exigência (requisito de habilitação ou obrigação contratual continuada), (ii) grau de padronização textual e (iii) previsão de mecanismos formais de fiscalização.

A análise orientou-se por abordagem qualitativa de caráter dedutivo, tendo como categoria central a internalização normativa da inclusão social nas contratações públicas. O procedimento adotado buscou conferir consistência metodológica à investigação, permitindo examinar não apenas a presença formal das cláusulas inclusivas, mas também sua densidade normativa e sua inserção estrutural nos instrumentos analisados.

⁵ FUJITA E RUBI (2020) recomenda ao pesquisador percorrer todo o documento antes de indexar qualquer trecho, garantindo uma compreensão global do contexto e uniformidade semântica.



A opção por restringir a análise a dois órgãos centrais buscou assegurar maior consistência metodológica e profundidade qualitativa na avaliação das cláusulas, evitando dispersão e garantindo uniformidade institucional no universo analisado.

6. Resultados

A análise concentrou-se em 69 minutas-padrão disponibilizadas pela Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro (PGE-RJ) e pela Procuradoria-Geral do Município do Rio de Janeiro (PGM-RJ), todas elaboradas sob a égide da Lei nº 14.133/2021, com foco específico na internalização da reserva legal de cargos para pessoas com deficiência.

Os percentuais foram calculados com base na proporção de minutas que continham cláusula relativa à reserva legal de cargos para pessoas com deficiência em relação ao total de minutas analisadas por tipo de instrumento.

6.1. Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro (25 minutas)

Foram examinadas 25 minutas da PGE-RJ, distribuídas da seguinte forma: 12 editais, 5 contratos administrativos, 7 termos aditivos e 1 modelo de Ata de Registro de Preços.

Tabela 1. Incidência de Cláusula de Reserva de Cargos para PCD nas minutas da PGE-RJ

Instrumento	Quantidade analisada	Contém Cláusula	Percentual
Editais	12	12	100%
Contratos	05	05	100%
Termos	07	0	0%
Aditivos			
ARP	01	0	0%
Total	25	17	68%

Fonte: Dados da pesquisa

A cláusula relativa à reserva legal de cargos para pessoas com deficiência encontra-se presente em todos os editais analisados (12/12) como requisito de habilitação, condicionando a participação no certame à comprovação do cumprimento da legislação trabalhista inclusiva.



Nas minutas contratuais (5/5), a obrigação reaparece na cláusula referente às obrigações da contratada, impondo a manutenção do cumprimento da reserva legal durante toda a execução contratual.

Observou-se padronização textual na redação da cláusula, indicando adoção de modelo institucional uniforme. A fiscalização da manutenção das condições de habilitação é formalmente atribuída ao fiscal do contrato, responsável por acompanhar a execução contratual. Contudo, os relatórios de fiscalização não são disponibilizados publicamente, o que impede aferir empiricamente a efetividade do controle exercido.

6.2. Procuradoria-Geral do Município do Rio de Janeiro (44 minutas)

No âmbito da PGM-RJ, foram analisadas 44 minutas, assim distribuídas: 17 editais licitatórios, 19 contratos administrativos e 7 termos aditivos e 1 modelo de Ata de Registro de Preços.

Tabela 2. Incidência de Cláusula de Reserva de Cargos para PCD nas minutas da PGM-RJ

Instrumento	Quantidade analisada	Contém Cláusula	Percentual
Editais	17	16	94,1%
Contratos	19	18	94,7%
Termos	07	0	0%
Aditivos			
ARP	01	0	0%
Total	44	34	77,3%

Fonte: Dados da pesquisa

A cláusula relativa à reserva de cargos para pessoas com deficiência está presente em 16 dos 17 editais analisados (94,1%). A exigência figura nas fases de apresentação de proposta e habilitação, bem como no julgamento da habilitação, sendo acompanhada de declaração formal a ser preenchida pelo licitante quanto ao cumprimento da legislação inclusiva.

Nas minutas contratuais, a obrigação aparece em 18 dos 19 contratos examinados (94,7%), inserida na cláusula referente às obrigações da contratada, com previsão de manutenção do cumprimento da reserva legal durante a execução do ajuste.



Assim como observado na PGE-RJ, os termos aditivos não reproduzem a cláusula.

A responsabilidade pelo acompanhamento da manutenção das condições de habilitação é atribuída ao fiscal do contrato, não havendo, contudo, acesso público aos relatórios de fiscalização.

6.3. Análise Comparativa

A análise comparativa evidencia elevada incidência da cláusula de reserva legal de cargos para pessoas com deficiência nos instrumentos estruturais da contratação — editais e contratos administrativos — em ambos os órgãos examinados.

Tabela 3. Comparação da Incidência da Cláusula PCD (PGE-RJXPGM-RJ)

Órgão	Total de minutas analisadas	Incidência nos Editais	Incidência nos Contratos	Presença em Termos Aditivos
PGE-RJ	25	100%	100%	0%
PGM-RJ	44	94,1%	94,7%	0%

Fonte: Dados da pesquisa

Na PGE-RJ, a incidência é integral nos editais e contratos analisados. Na PGM-RJ, verifica-se incidência superior a 94% nesses mesmos instrumentos, com a particularidade de exigir declaração específica do licitante, o que representa maior densificação procedimental na fase de habilitação.

A redação das cláusulas nas minutas contratuais apresenta uniformidade substancial, conforme se observa no Quadro1.

Quadro 1. Redação da Cláusula de Reserva de Cargos nas Minutas Analisadas

Órgão	Redação da Cláusula
PGE-RJ	Cumprir, durante todo o período de execução do Contrato, a reserva de cargos prevista em lei para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social ou para aprendiz, bem como as reservas de cargos previstas na legislação (art. 116 da Lei nº 14.133/2021)
PGM-RJ	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.

Fonte: Dados da pesquisa



Por outro lado, a ausência de reprodução da cláusula nos termos aditivos indica que a internalização normativa da exigência inclusiva concentra-se nos instrumentos estruturantes da contratação. Embora os termos aditivos contenham cláusula de ratificação das demais disposições do contrato original, não há reiterada menção específica à reserva legal nesses instrumentos.

Em ambas as instituições, a manutenção da reserva legal durante a execução contratual depende da atuação do fiscal do contrato. Embora a obrigação seja formalmente vinculante, a inexistência de publicidade dos relatórios de fiscalização impede verificar empiricamente a efetividade do monitoramento.

Sob a perspectiva sistêmica adotada neste estudo, observa-se que a demanda social por inclusão foi internalizada pelo sistema jurídico de forma consistente, tanto como requisito de acesso ao certame quanto como obrigação continuada de execução contratual. Todavia, a etapa de controle da efetividade permanece situada no âmbito da operacionalidade administrativa interna, criando possível distanciamento entre previsão normativa e comprovação empírica de cumprimento.

7. Conclusão

O estudo demonstrou que a inclusão social por meio das contratações públicas constitui dever jurídico decorrente dos princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana e da igualdade material.

A Lei nº 14.133/2021 representa avanço normativo ao elevar o desenvolvimento nacional sustentável à condição de princípio da licitação, internalizando demandas sociais por inclusão no sistema jurídico. Sob a perspectiva sistêmica, as contratações públicas operam como mecanismo de tradução institucional de expectativas sociais.

Todavia, a análise empírica revelou que a presença de critérios de reserva legal de cargos para pessoas com deficiência nos editais analisados possui elevada internalização normativa, acompanhada de forte padronização textual e dependência de mecanismos administrativos internos de fiscalização. Isso indica que a inclusão por meio das contratações públicas ainda enfrenta desafios de concretização prática.



Conclui-se que o potencial inclusivo do poder de compra estatal depende da adequada instrumentalização contratual, da fiscalização efetiva e da superação de práticas meramente formais.

Como limitações, destaca-se o recorte regional da pesquisa e a análise qualitativa manual dos documentos. Sugere-se, para estudos futuros, ampliação da amostra para âmbito nacional e aprofundamento quantitativo comparativo.

O trabalho contribui ao articular teoria sistêmica e análise empírica no campo das contratações públicas, evidenciando que a reserva legal de cargos para pessoas com deficiência depende não apenas da norma, mas da prática administrativa.

Referências

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 2 ago. 2025.

BRASIL. Decreto nº 10.024, de 20 de setembro de 2019. **Regulamenta a licitação, na modalidade pregão, na forma eletrônica**. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 2 dez. 2025.

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. **Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente**. Brasília, DF: Presidência da República, 1981. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 15 nov. 2025.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. **Regulamenta o art. 37, XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências**. Brasília, DF: Presidência da República, 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 12 out. 2025.

BRASIL. Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011. **Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC)**. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 05 dez. 2025.

BRASIL. Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015. **Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência)**. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 22 nov. 2025.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. **Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 22 fev. 2026.



BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. **Brasil tem 18,6 milhões de pessoas com deficiência, indica pesquisa divulgada pelo IBGE e MDHC**. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2023/julho/brasil-tem-18-6-milhoes-de-pessoas-com-deficiencia-indica-pesquisa-divulgada-pelo-ibge-e-mdhc>. Acesso em: 7 out. 2025.

ELKINGTON, John. **Canibais de garfo e faca**. São Paulo: Makron Books, 2001.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **PNS 2019: país tem 17,3 milhões de pessoas com algum tipo de deficiência**. Disponível em: <link>. Acesso em: 15 set. 2025.

LUZ, Sarah Machado. **A contratação pública socialmente responsável: uma alternativa para a inclusão no mercado de trabalho**. 2017. 132 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Instituto CEUB de Pesquisa e Desenvolvimento, Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2017. Disponível em: < <https://repositorio.uniceub.br/jspui/handle/prefix/12793> >. Acesso em 10 set. 2025.

MIRANDA OLIVEIRA, M. Inclusão social de pessoas com deficiência no mercado de trabalho por meio da contratação pública socialmente responsável. **Revista da Advocacia Pública Federal**, v. 8, n. 1, p. 307-330, 18 dez. 2024. Disponível em: <<https://seer.anafe.org.br/index.php/revista/article/view/208> >. Acesso em: 25 out. 2025.

MIRANDA OLIVEIRA, M. O contrato administrativo como instrumento de inclusão social ao trabalho da pessoa com deficiência. **Revista da Universidade Federal de Minas Gerais**, Belo Horizonte, v. 31, n. fluxo contínuo, 2025. DOI: 10.35699/nkmc1f41. Disponível em: <<https://periodicos.ufmg.br/index.php/revistadaufmg/article/view/54179>> . Acesso em: 15 dez 2025.

MULLER, Armano; CARMANO, M. J.; GOMEZ, A.; SERRA, M.; MIRACLE, M. **Relationships between mixis**. In: Brachionusplicatilis and preconditioning of culture medium by crowding. Hydrobiologia, 1993.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Licitações inclusivas: os impactos do Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei n. 13.146/2015) nas contratações públicas**. Fórum de Contratação e Gestão Pública [recurso eletrônico]. Belo Horizonte , v.16, n.182, fev. 2017. Disponível em: <<https://dspace.almg.gov.br/retrieve/112723/141759.pdf>>. Acesso em: 23 jan. 2025.

ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE (OPAS). **Deficiência**. Disponível em: <<https://www.paho.org/pt/topicos/deficiencia>>. Acesso em: 10 ago. 2025.

SACHS, Ignacy. **Estratégias de transição para o século XXI: desenvolvimento e meio ambiente**. São Paulo: Vértice, 1993.

VALE, Báuer Sancler Alves. **A inclusão de pessoas com deficiência em contratos administrativos de órgãos públicos no Distrito Federal**. 2021. 89 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas e Desenvolvimento)- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília, DF, 2021. Disponível em:



<<https://repositorio.ipea.gov.br/entities/publication/840c1463-2c6f-4676-a69d-29bdc4120689>>. Acesso em: 05 fev.2026.

LUHMANN, Niklas. **Introdução à teoria dos sistemas**. Tradução de Ana Cristina Arantes Nasser. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2016

LUHMANN, Niklas. **O direito da sociedade**. Tradução de Saulo Krieger. São Paulo: Martins Fontes, 2016.