

Francelize Karina Magalhães

**A LICITAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL E O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL:
A promoção de uma economia verde e inclusiva.**

Belo Horizonte

2017

Francelize Karina Magalhães

**A LICITAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL E O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL:
A promoção de uma economia verde e inclusiva.**

Monografia apresentada ao curso de Especialização em Administração Pública, Planejamento e Gestão Governamental da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para a obtenção do título de especialista.

Orientadora: Maria Isabel Araújo Rodrigues

Belo Horizonte

2017

MAGALHÃES, Francelize Karina.

A LICITAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL E O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: A promoção de uma economia verde e inclusiva/Francelize Karina Magalhães. – Belo Horizonte, 2017.

Monografia (Especialização em Administração Pública, Planejamento e Gestão Governamental) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2017.

76p.

Orientadora: Maria Isabel Araújo Rodrigues

1. Licitação Pública. 2. Desenvolvimento Nacional Sustentável. 3. Contratações Públicas Sustentáveis. 4. Economia Verde e Inclusiva.

CDU 5/6

Autora: Francelize Karina Magalhães

Título e subtítulo: A LICITAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL E O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: A promoção de uma economia verde e inclusiva

Natureza: Monografia

Objetivo: Aprovação em disciplina do curso de Especialização em Administração Pública, Planejamento e Gestão Governamental da Fundação João Pinheiro, para a obtenção do título de especialista.

Nome da instituição: Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro.

Área de concentração: Direito Administrativo

Aprovada na Banca Examinadora

Maria Isabel Araújo Rodrigues (Orientadora)
Mestre em Administração Pública
Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro

Ana Luíza Gomes de Araújo (Avaliadora)
Mestre em Direito Administrativo
Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro

Belo Horizonte, 12 de junho de 2017.

AGRADECIMENTOS

A Deus, meu refúgio e força, por iluminar sempre meus caminhos, me dando coragem para buscar os meus sonhos e discernimento para aprender com meus erros.

À minha família e a todos que se tornaram parte dela, por estarem ao meu lado, me dando forças para superar quaisquer dificuldades e nunca desistir. E, principalmente por me darem algo incalculável: o Amor. Com vocês eu tenho certeza que cada minuto da minha vida vale à pena!

A minha orientadora Maria Isabel Araújo Rodrigues sempre acessível, paciente e atenciosa ao mostrar-me a riqueza contida na busca do conhecimento. Agradeço por aceitar tão prontamente a me orientar, sendo um exemplo a ser seguido de profissional e educadora.

A todos vocês meu carinho e gratidão.

“A Terra tem o suficiente para todas as
nossas necessidades, mas somente o necessário.”

Mahatma Gandhi

RESUMO

Otimizar os processos de contratações públicas e promover o desenvolvimento nacional sustentável por meio do poder de compra, tornou-se uma questão estratégica do poder público. Isto porque, a questão vai além da cultura de fomento do mercado. Envolve questões que merecem atenção tais como: a mudança climática, o consumo exacerbado, a melhoria na qualidade de vida e a redução das desigualdades socioeconômicas. As contratações públicas sustentáveis representam hoje a quebra de paradigmas e uma mudança necessária nos padrões de aquisições de bens e contratação de serviços pela Administração Pública Federal. Este estudo consiste em mostrar a relevância do tema e o impacto da mudança nas formas de contratação da Administração Pública Federal, identificando os desafios e oportunidades para a plena implementação das contratações públicas sustentáveis no Brasil, com a análise da dimensão ecológica que envolve a adoção de práticas ambientalmente corretas tanto pelos órgãos públicos contratantes quanto pelas empresas contratadas.

Palavras-chave: Licitação Pública – Desenvolvimento Nacional Sustentável – Contratações Públicas Sustentáveis – Economia Verde e Inclusiva.

ABSTRACT

Optimizing public contracting processes and promoting sustainable national development through purchasing power has become a strategic issue of public power. This is because, the issue goes beyond the culture of market development. It involves issues that deserve attention such as: climate change, exacerbated consumption, improved quality of life and reduction of socioeconomic inequalities. Sustainable public contracting today represents the breakdown of paradigms and a necessary change in the patterns of procurement of goods and contracting services by the Federal Public Administration. This study consists of showing the relevance of the theme and the impact of the change in the ways of hiring the Federal Public Administration, identifying the challenges and opportunities for the full implementation of sustainable public contracting in Brazil, with the analysis of the ecological dimension that involves the adoption of Environmentally correct practices both by contracting public agencies and contracted companies.

Keywords: Public Bidding – Sustainable National Development – Sustainable Public Contracting – Green and Inclusive Economy.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Poder de compras federal.....	27
Figura 2 – Quadro A.10.1 – Gestão Ambiental e Licitações Sustentáveis.....	48-49
Figura 3 – Volume de compras com itens sustentáveis no ano de 2015.....	53
Figura 4 – Volume de compras com itens sustentáveis no ano de 2016.....	53
Figura 5 – Volume de compras com itens sustentáveis no ano de 2017.....	54
Figura 6 – Principais ações de sustentabilidade do TCU.....	62
Figura 7 – Coluna Sustentabilidade no Periódico do Tribunal de Contas da União.....	63

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
2 LICITAÇÃO PÚBLICA	14
2.1 Princípios	16
2.2 Finalidades	23
3 DESENVOLVIMENTO NACIONAL SUSTENTÁVEL	28
4 LICITAÇÃO SUSTENTÁVEL	33
4.1 A legislação nacional de contratações públicas sustentáveis	35
4.1.1 Política Nacional sobre Mudança Climática (Lei Federal nº 12.187/2009).....	37
4.1.2 Instrução Normativa nº 01/2010 do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão por intermédio da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação.....	38
4.1.3 Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei Federal nº 12.305/2010)	39
4.1.4 Regime Diferenciado de Contratações Públicas (Lei Federal nº 12.462/2011).....	40
4.1.5 Decreto Federal nº 7.746, de 5 de junho de 2012	43
4.1.6 Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 12.836/2013)	44
5 CONTRATAÇÕES PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS E A PROMOÇÃO DE UMA ECONOMIA VERDE E INCLUSIVA	46
5.1 Como as contratações públicas podem promover a economia verde	50
5.2 O que tem sido feito no Brasil para a promoção da economia verde	52
5.3 Dificuldades para implementação das contratações públicas sustentáveis	56
5.4 O Tribunal de Contas da União e seus respectivos critérios de sustentabilidade	59
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	67
REFERÊNCIAS	69

1 INTRODUÇÃO

A Constituição da República vigente dedicou capítulo exclusivo a proteção do meio ambiente, prevendo que é dever da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas (artigo 23, inciso VI, da CRFB/88), sendo este preceito aplicável a todos aqueles que exercem atividade econômica (artigo 170, inciso VI, da CRFB/88).

Neste contexto, os órgãos públicos devem buscar de forma consistente e contínua assegurar a prevalência do princípio da proteção ambiental em todos os ramos e momentos de sua atuação. Uma oportunidade significativa para isso é por meio das contratações públicas, já que ao prever exigências de cumprimento de parâmetros mínimos de sustentabilidade ambiental às empresas que pretendem contratar com o poder público, estas o fazem por meio da fabricação, da comercialização de produtos e da prestação de serviços.

Diante dessa nova realidade, os órgãos públicos se tornam conscientes da relevância do seu papel de indutor de transformações estruturais nos setores produtivos e de consumo sustentáveis, tanto pela importância do tema, quanto pela necessidade de garantir uma vida digna e sustentável às futuras gerações.

Fato relevante é que as contratações públicas mobilizam vários setores importantes da economia, que passam a se ajustar às demandas previstas em editais de licitação. E é neste sentido que a proteção ambiental toma corpo e é fator determinante para a tomada de decisão de gestores públicos, ao passo que eles se tornam responsáveis e encarregados de definir regras que assegurem a livre concorrência, sem perder de vista a proteção do meio ambiente por meio do uso racional e sustentável dos recursos.

Nessa linha, as contratações públicas sustentáveis vêm desempenhando papel fundamental na implementação das políticas públicas de sustentabilidade. Isto porque, são considerados além dos critérios ambientais, os econômicos e os sociais, em todos os estágios do processo de contratação. Daí inferir-se que o poder de compra do Estado passa a ser um instrumento de proteção ao meio ambiente, na mesma medida que promove o desenvolvimento econômico e social.

Diante da patente relevância do tema, referente ao papel fundamental do poder público como indutor de políticas de desenvolvimento sustentável, pretende-se com este trabalho identificar os desafios e oportunidades para a plena implementação das contratações públicas sustentáveis no Brasil, analisando a dimensão ecológica que envolve a adoção de práticas ambientalmente corretas tanto pelos órgãos públicos contratantes quanto pelas empresas contratadas.

Os objetivos específicos deste trabalho são:

- a) Em observância ao texto constitucional, verificar se as contratações públicas sustentáveis no Brasil no molde em que se encontram estão promovendo o desenvolvimento e o direito ao meio-ambiente ecologicamente sustentável;
- b) Verificar se o mercado está preparado para produzir e inovar, na mesma medida em que os órgãos públicos exigem oferta de produtos e serviços sustentáveis;
- c) Os órgãos de controle externo que antes atuavam tão somente de forma corretiva, hoje atuam também com um viés pedagógico no que se refere às contratações públicas. Identificar as medidas adotadas por estes órgãos, mais especificamente pelo Tribunal de Contas da União.

Muito embora existam vantagens nas contratações públicas sustentáveis em âmbito nacional, há de se reconhecer a existência de obstáculos para a sua implementação, tais como: a ausência de definições claras, a mudança da mentalidade de contratação que observa tão somente o menor preço, a ausência de inteligência do mercado, procedimentos rígidos, desinformação e concepções equivocadas, dentre outros.¹

Seria possível, neste contexto, aos gestores públicos federais atuarem de forma institucionalizada estabelecendo políticas e estratégias que promovam uma economia plenamente verde e inclusiva?

Diante deste problema tem-se como hipótese que no momento em que o poder público adota novos conceitos e critérios nas contratações públicas e exerce sua

¹ Manual Procura + Um Guia para Implementação de Compras Públicas Sustentáveis. 3ª ed. São Paulo, 2015. ICLEI Brasil.

responsabilidade como grande consumidor, impulsiona o desenvolvimento nacional sustentável, assim como induz e amplia a oferta de produtos mais sustentáveis pelo mercado.

Isto porque o poder público tem papel fundamental tanto de fomento de um mercado que pode se tornar cada vez mais inovador e sustentável quanto de educação, mobilização e conscientização da sociedade de um modo geral.

Para tanto, a metodologia utilizada consiste numa pesquisa bibliográfica, por utilizar material publicado em livros, revistas, artigos, jurisprudências, sites, entre outros, ou seja, tudo que é de domínio público.

Acrescente-se a pesquisa descrita acima, a pesquisa exploratória, tendo em vista que o estudo sobre as contratações públicas sustentáveis também terá como finalidade desenvolver, esclarecer e possivelmente modificar conceitos, tendo em vista ser um tema pouco explorado, o que torna difícil a formulação de hipóteses precisas e operacionalizáveis.

Sendo assim, o que se espera com estas pesquisas é um problema mais esclarecido, passível de investigação, já que é possível inferir a partir da literatura que, por se tratar de uma temática recente e pouco explorada no meio científico, ainda existe uma demanda crescente pela formalização de conceitos e obtenção de informações sobre as contratações públicas sustentáveis, para a partir de então serem adotadas medidas que possibilitem a expansão da prática pela Administração Pública Federal de critérios ambientais em todos os estágios do processo de contratação.

Para alcançar o objetivo proposto, o presente trabalho está estruturado em seis capítulos. O primeiro capítulo trata-se da introdução onde é apresentada a temática a ser estudada, o objetivo geral e os específicos, o problema, a hipótese e a metodologia adotada. O segundo capítulo trata da licitação pública com conceituação do termo, identificação dos princípios aplicáveis à matéria e as finalidades deste procedimento. O terceiro capítulo trata do desenvolvimento nacional sustentável, como se deu e os aspectos relevantes. O quarto capítulo trata da licitação sustentável estabelecendo de forma clara e objetiva o conceito e finalidade, bem como relacionando as legislações editadas que trazem em seu bojo a proteção ambiental. O quinto capítulo trata de forma pormenorizada do desenvolvimento sustentável

identificando alguns programas nacionais de contratações públicas sustentáveis, a adoção de critérios de sustentabilidade, a promoção de uma economia verde e a atuação dos gestores públicos no Brasil, com a identificação das dificuldades para sua implementação, encerrando com uma análise da atuação do Tribunal de Contas da União. O sexto e último capítulo traz a conclusão do tema de estudo proposto por este trabalho, com possíveis respostas ao objetivo e problema apresentados.

2 LICITAÇÃO PÚBLICA

Di Pietro define o termo licitação pública como sendo um procedimento administrativo no qual são praticados vários atos que irão culminar no objetivo final da Administração Pública, qual seja a contratação.

A licitação é um procedimento integrado por atos e fatos da Administração e atos e fatos do licitante, todos contribuindo para formar a vontade contratual. Por parte da Administração, o edital ou convite, o recebimento das propostas, a habilitação, a classificação, a adjudicação, além de outros intermediários ou posteriores, como o julgamento de recursos interpostos pelos interessados, a revogação, a anulação, os projetos, as publicações, anúncios, atas etc. Por parte do particular, a retirada do edital, a proposta, a desistência, a prestação de garantia, a apresentação de recursos, as impugnações. (DI PIETRO, 2015, p. 408)

A licitação pública é então um processo administrativo em que a sucessão das fases e atos praticados tanto pelo poder público quanto pelo particular vão indicar quem irá celebrar contrato com a Administração. Tais particulares denominados licitantes possuem interesse no processo instaurado pelo poder público.

Da mesma forma Carvalho Filho conceitua o termo licitação pública como um procedimento administrativo vinculado “por meio do qual os entes da Administração Pública e aqueles por ela controlados selecionam a melhor proposta entre as oferecidas pelos vários interessados” frisando que este procedimento administrativo visa dois objetivos “a celebração de contrato, ou a obtenção do melhor trabalho técnico, artístico ou científico”. (CARVALHO FILHO, 2015, p.240)

O conjunto destes atos administrativos demanda formalismo e abre a todos os interessados aptos às condições fixadas pelo poder público a possibilidade de concorrência e apresentação de propostas. É neste momento que o poder público, estabelecendo regras e normas a serem observadas por todos, convida possíveis interessados em celebrar contrato e fornecer produtos ou prestar serviços de acordo com condições previamente determinadas no instrumento convocatório (edital).

Merece ressaltar que a possibilidade de formulação de propostas por parte destes interessados em contratar com o poder público não gera garantia de contratação, tão somente induz a seleção da mais vantajosa² para a celebração do contrato.

No Direito Administrativo, a licitação equivale a uma oferta dirigida a toda a coletividade de pessoas que preencham os requisitos legais e regulamentares constantes do edital; dentre estas, algumas apresentarão suas propostas, que equivalerão a uma aceitação da oferta de condições por parte da Administração; a esta cabe escolher a que seja mais conveniente para resguardar o interesse público, dentro dos requisitos fixados no ato convocatório. (DI PIETRO, 2015, p. 409)

Justen Filho coaduna com o pensamento da autora acima referenciada ao afirmar que “a licitação não é um fim em si mesmo, mas um instrumento apropriado para o atingimento de certas finalidades. O mero cumprimento das formalidades licitatórias não satisfaz, de modo automático, os interesses protegidos pelo Direito”. (JUSTEN FILHO, 2014, p. 67)

Ao contrário da Constituição da República anterior que não fez qualquer menção ao tema, a Constituição da República vigente tratou de forma expressa sobre a licitação, estabelecendo no art. 22, inciso XXVII, ser de competência privativa da União legislar sobre “normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III”, conforme redação dada pela EC nº 19/98.

Além desta previsão a Constituição da República previu no capítulo dedicado à Administração Pública a obrigatoriedade de licitação:

²Justen Filho (2014, p.71) conceitua vantajosidade da seguinte forma: “A vantagem caracteriza-se como a adequação e satisfação do interesse coletivo por via da execução do contrato. A maior vantagem possível configura-se pela conjugação de dois aspectos inter-relacionados. Um dos ângulos relaciona-se com a prestação a ser executada por parte da Administração; o outro vincula-se à prestação a cargo do particular. A maior vantagem apresenta-se quando a Administração assumir o dever de realizar a prestação menos onerosa e o particular se obrigar a realizar a melhor e mais completa prestação. Configura-se, portanto, uma relação custo-benefício. A maior vantagem corresponde à situação de menos custo e maior benefício para a Administração.”

Art. 37 – A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

XXI – ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. (BRASIL, 1988)

A partir de então foi editada lei específica para regulamentar o art. 37, inciso XXI, da Constituição da República, instituindo normas gerais para licitações e contratos da Administração Pública. A lei reguladora das licitações é a Lei Federal nº 8.666 de 21 de junho de 1993, conhecida como Estatuto das Licitações Públicas e Contratos Administrativos, hoje com inúmeras alterações e acréscimos por legislações posteriores.

Neste sentido, tem-se que, a Constituição da República vigente exige, como regra, licitação para os contratos de obras, serviços, compras e alienações (art. 37, inciso XXI), e ainda para a concessão e permissão de serviços públicos (art. 175). Quanto a Lei Federal nº 8.666/93, esta exige licitação para obras, serviços (inclusive os de publicidade), compras, alienações, concessões, permissões e locações (art. 2º) e prevê os órgãos que estão obrigados a licitar, que são os órgãos da Administração Pública direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 1º, parágrafo único).

Além disso, o art. 3º da Lei Federal nº 8.666/93 enumera uma série de princípios que devem ser observados, quando da realização de uma contratação pública.

2.1 Princípios

Princípios são “preceitos e enunciados de caráter geral, que norteiam as normas jurídicas. Tem caráter subsidiário, supletivo, sendo aplicados quando da ausência de outra fonte de aplicação”. (REZENDE, 2012, p. 182)

“Pode-se afirmar que os princípios estão para o direito como o alicerce para o edifício: visível ou não, é o alicerce que dá sustentação a obra; expressos ou não na lei, são os princípios que garantem harmonia e consistência a ciência jurídica”. (FERNANDES, 2009, p.49)

Numa visão objetiva e prática, ainda assim, torna-se indispensável a análise dos princípios que regem o instituto das licitações públicas, isto porque, os atos executados pelo poder público são norteados por princípios que tem a finalidade de nortear a conduta dos gestores.

A própria Constituição da República vigente, no caput do artigo 37 determina que “a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (...)”. Esses são os princípios expressos.

Há ainda os princípios implícitos que, embora não se encontrem expressos no texto constitucional, são tão relevantes quanto os expressos, e devem ser observados pelos gestores públicos, já que não há qualquer tipo de hierarquia entre eles.

Feita a conceituação prévia do termo princípio, vale frisar como dito anteriormente, que a licitação é um procedimento administrativo formal em que o poder público convoca, mediante condições estabelecidas em ato próprio possíveis interessados na apresentação de propostas para o fornecimento de produtos ou a prestação de serviços.

Em sendo o poder público, em qualquer de suas esferas, obrigado a licitar caso queira contratar com aqueles que reúnam as condições necessárias para o atendimento do interesse público³, há que se levar em consideração certos princípios básicos que irão nortear

³ Carvalho Filho (2015, p.24) define o termo da seguinte forma: “As atividades administrativas são desenvolvidas pelo Estado para benefício da coletividade. Mesmo quando age em vista de algum interesse estatal imediato, o fim último de sua atuação deve ser voltado para o interesse público. E se, como visto, não estiver presente esse objetivo, a atuação estará inquinada de desvio de finalidade. Desse modo, não é o indivíduo em si o destinatário da atividade administrativa, mas sim o grupo

os procedimentos licitatórios e garantir a lisura, a igualdade de condições e a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração.

Estes princípios foram elencados sem observância de uma ordem predeterminada, sem um critério específico, ou seja, foram selecionados no rol dos princípios enumerados como os mais relevantes pelos autores administrativistas estudados.

O primeiro deles diz respeito à **igualdade**, que é a base da licitação, na medida em que visa não apenas a permitir que o poder público escolha a proposta que melhor se adeque ao interesse público, como também assegure a igualdade de condições a todos os possíveis interessados em contratar com a Administração.

Esse princípio, que hoje está expresso no artigo 37, XXI, da Constituição, veda o estabelecimento de condições que impliquem preferência em favor de determinados licitantes em detrimento dos demais. Na parte final, o dispositivo deixa claro que o procedimento da licitação somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. Na Lei nº 8.666/93, a igualdade entre os licitantes é mencionada duas vezes: como um dos objetivos da licitação e como um dos princípios expressamente previstos. (DI PIETRO, 2015, p. 413)

No mesmo sentido Carvalho Filho afirma que o princípio da igualdade indica que a “Administração deve dispensar idêntico tratamento a todos os administrados que se encontram na mesma situação jurídica”, enfatizando que “a igualdade na licitação significa que todos os interessados em contratar com a Administração devem competir em igualdade de condições, sem que a nenhum se ofereça vantagem não extensiva a outro”. (CARVALHO FILHO, 2015, p.249)

Em sequência tem-se o princípio da **legalidade** que em matéria de licitação, se mostra de suma importância, por ser indispensável à lisura do procedimento licitatório ao impor ao administrador observância as regras que a lei estabeleceu para o procedimento, já que

social num todo. Saindo da era do individualismo exacerbado, o Estado passou a caracterizar-se como o Welfare State (Estado/bem-estar), dedicado a atender ao interesse público.”

“todas as suas fases estão rigorosamente disciplinadas na Lei nº 8.666/93, cujo artigo 4º estabelece que todos quantos participem de licitação promovida pelos órgãos ou entidades a que se refere o artigo 1º tem direito subjetivo à fiel observância do pertinente procedimento estabelecido na lei”. (DI PIETRO, 2015, p. 419)

Caso assim não fosse, surge a prerrogativa de impugnação do procedimento tanto pelo licitante (que deverá fazê-la até o segundo dia útil que anteceder a abertura dos envelopes de habilitação) quanto por qualquer cidadão (que deverá protocolar pedido até cinco dias úteis antes da data fixada para a abertura dos envelopes de habilitação) na hipótese de falhas ou irregularidades que viciarem o edital, já que compete ao poder público observar as regras que a lei traçou para o procedimento.

“O princípio da legalidade é talvez o princípio basilar de toda a atividade administrativa. Significa que o administrador não pode fazer prevalecer sua vontade pessoal; sua atuação tem que se cingir ao que a lei impõe”. Desta forma fica garantido aos interessados no procedimento que o administrador não cometerá abusos de conduta ou desvios de finalidade⁴. (CARVALHO FILHO, 2015, p.248)

⁴ O artigo 2º, parágrafo único, alínea “e”, da Lei nº 4.717/65 (ação popular) trata o desvio de finalidade como elemento nulificador do ato administrativo, e ocorre toda vez que o agente público atua visando finalidade diversa para o qual o ato foi criado, mesmo que atue dentro dos limites da sua competência. Vejamos: “Art. 2º São nulos os atos lesivos ao patrimônio das entidades mencionadas no artigo anterior, nos casos de: e) **desvio de finalidade. Parágrafo único.** Para a conceituação dos casos de nulidade observar-se-ão as seguintes normas: e) **o desvio de finalidade se verifica quando o agente pratica o ato visando a fim diverso daquele previsto, explícita ou implicitamente, na regra de competência**”. No desvio de poder existe também o vício em um dos elementos do ato administrativo, a finalidade, pois a priori a finalidade do ato é o interesse da coletividade, e assim não sendo respeitado tal requisito, haverá a nulidade do ato.

Segundo Neto e Torres **abuso de conduta ou abuso de poder** “é o gênero do qual são espécies o excesso de poder e o desvio de poder, e ambos invalidam o ato administrativo. A tese do **d'excès de pouvoir**, de excesso de poder surgiu na França como um instrumento recursal específico que permitia a denúncia dos cidadãos no que concerne a graves irregularidades praticadas pela Administração e que viessem a atingi-lhes. Eduardo Garcia de Enterría, em sua obra "As Transformações da Justiça Administrativa - Da Sindicalidade restrita à Plenitude Jurisdicional. Uma Mudança de Paradigma?" exemplifica tais irregularidades com os vícios de competência, a invasão de funções próprias dos juízes civis e, posteriormente, a violação direta da lei, alertando, inclusive, que em um momento posterior, surgiu o "desvio de poder", que significa a utilização de um poder legal para fins distintos daqueles estimados pela lei”.

O terceiro princípio diz respeito a **impessoalidade**, princípio este intimamente ligado aos princípios da isonomia, da igualdade e do julgamento objetivo, isto porque, todos os interessados devem receber tratamento igual, quer em termos de direitos, quer em termos de deveres. O poder público deve pautar suas decisões em critérios objetivos, sem esbarrar em qualquer condição pessoal dos interessados em contratar com a Administração ou estabelecer qualquer tipo de vantagem, salvo as já previstas na legislação aplicável.

O quarto princípio refere-se à **moralidade/probidade**, exigindo do gestor público conduta pautada em conceitos éticos, morais, nos bons costumes, justiça, equidade e honestidade. Este princípio exige do gestor público atuação honesta em relação aos interessados no procedimento, bem como na seleção da proposta mais vantajosa. Os atos administrativos não se atrelam tão somente a lei, mas guardam estrita relação com a ética da própria instituição. A probidade administrativa por sua vez é consequência da moralidade, visto que a afronta ao princípio da moralidade é uma das hipóteses de improbidade. Atos de improbidade são passíveis de punição e possuem regulamentação própria (Lei Federal nº 8.429/92).

Afirma Carvalho Filho que os princípios da impessoalidade e moralidade guardam relação entre si porque “se as pessoas com idêntica situação são tratadas de modo diferente, e, portanto, não-impessoal, a conduta administrativa estará sendo ao mesmo tempo imoral. Sendo assim, tanto estará violado um quanto o outro princípio”. (CARVALHO FILHO, 2015, p.248)

Em sequência tem-se o princípio da **publicidade** que diz respeito “não apenas à divulgação do procedimento para conhecimento de todos os interessados, como também aos atos da Administração praticados nas várias fases do procedimento, que podem e devem ser abertas aos interessados, para assegurar a todos a possibilidade de fiscalizar sua legalidade”. (DI PIETRO, 2015, p. 420)

A própria Lei Federal nº 8.666/93 estabeleceu no art. 3º, § 3º que a “licitação não será sigilosa, sendo públicos e acessíveis ao público os atos de seu procedimento” estabelecendo ressalvas tão somente no tocante ao conteúdo das propostas, até a respectiva

abertura. A legislação também prevê a publicidade de outros atos administrativos ao decorrer do seu texto, tão importantes quanto o mencionado acima.

O princípio da publicidade também foi tratado na Lei de Acesso a Informações (Lei Federal nº 12.527/11) ao prescrever no art. 8º que “é dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas” e no § 1º, IV que “na divulgação das informações a que se refere o **caput**, deverão constar, no mínimo: informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados”.

Determinado no art. 37 da Constituição da República vigente, o princípio da **eficiência** foi introduzido pela Emenda Constitucional nº 19/98. Este princípio impõe ao Administrador pautar suas ações voltado a obter eficiência operativa, funcional e financeira, de forma a planejar seus atos a obtenção de melhores resultados por meios menos onerosos.

Eduardo Teodoro afirma que o princípio da eficiência se aplica na “execução dos procedimentos licitatórios de modo a obter os melhores resultados nas compras públicas, voltando-se a atingir a aquisição do melhor produto ou serviço ao preço mais justo e em condições práticas adequadas à necessidade do órgão requisitante”. (TEODORO, 2015, p. 34)

O sétimo princípio e um dos mais importantes elencados pelos doutrinadores diz respeito à **vinculação ao instrumento convocatório**. Alguns destes autores⁵ afirmam que é um princípio essencial e cuja inobservância enseja nulidade do procedimento, isto porque, “dirige-se tanto à Administração, como aos licitantes, pois estes não podem deixar de atender aos requisitos do instrumento convocatório”. (DI PIETRO, 2015, p. 422)

⁵ José dos Santos Carvalho Filho; Maria Sylvia Zanella di Pietro; Marçal Justen Filho, Eduardo Teodoro.

Di Pietro enfatiza que:

(...) se for feita proposta ou celebrado contrato com desrespeito às condições previamente estabelecidas, burlados estarão os princípios da licitação, em especial o da igualdade entre os licitantes, pois aquele que se prendeu aos termos do edital poderá ser prejudicado pela melhor proposta apresentada por outro licitante que os desrespeitou. Também estariam descumpridos os princípios da publicidade, da livre competição e do julgamento objetivo com base em critérios fixados no edital. (DI PIETRO, 2015, p. 422)

Este princípio garante que as regras previamente estabelecidas no instrumento convocatório serão fielmente observadas e cumpridas por todos, tanto pelo poder público quanto pelos interessados. Caso assim não fosse o procedimento estaria maculado e seria aberta a prerrogativa de correção via administrativa ou judicial.

O princípio da vinculação tem extrema importância. Por ele, evita-se a alteração de critérios de julgamento, além de dar a certeza aos interessados do que pretende a Administração. E se evita, finalmente, qualquer brecha que provoque violação à moralidade administrativa, à impessoalidade e à probidade administrativa. (CARVALHO FILHO, 2015, p.250)

Tem-se ainda o princípio da **adjudicação compulsória**. Por adjudicação entende-se “o ato pelo qual a Administração, pela mesma autoridade competente para homologar, atribui ao vencedor o objeto da licitação. É o ato final do procedimento.” (DI PIETRO, 2015, p. 468)

A adjudicação compulsória é então o ato administrativo pelo qual o poder público confirma ao vencedor do procedimento licitatório que o fornecimento do objeto ou a prestação do serviço poderá com ele ser contratado, isto se o processo for homologado.

O nono princípio se refere à **licitação sustentável** por trazer a ideia de que é possível ao poder público incentivar a preservação do meio ambiente por meio de suas contratações.

Rachel Biderman et al. define a licitação sustentável como sendo “uma solução para integrar considerações ambientais e sociais em todos os estágios do processo da compra e contratação dos agentes públicos (de governo) com o objetivo de reduzir impactos à saúde humana, ao meio ambiente e aos direitos humanos”. (BIDERMAN, 2008, p.25)

A questão da sustentabilidade ambiental ganhou importância constitucional quando a Emenda nº 42/03 alterou o art. 170, inciso VI, para colocar como princípio da ordem econômica a “defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e dos seus processos de elaboração e prestação”.

Como fundamento constitucional, o princípio da sustentabilidade ganhou ênfase e se tornou objeto em várias normas legais.⁶

Existem outros princípios elencados pelos doutrinadores⁷ que guardam conexão com os aqui estudados. A própria Lei Geral de Licitações e Contratos da Administração Pública (Lei Federal nº 8.666/93) depois de mencionar os princípios básicos, referiu-se aos princípios correlatos por estabelecer conexão em virtude da matéria de que tratam. Assim sendo, este tópico não quis esgotar o rol de princípios aplicáveis à temática estudada, tão somente elencar os principais com os quais será possível estabelecer relação com o restante do estudo aqui proposto.

2.2 Finalidades

Como dito anteriormente, a temática licitação somente ganhou contexto com a Constituição da República vigente, que se encarregou de tratar de forma clara o que deve ser licitado, por que licitar, quem deve licitar e como licitar.

O art. 22, inciso XXVII, conforme já mencionado, prevê ser de competência privativa da União legislar sobre normas gerais de licitação e contratação.

⁶ Lei Federal nº 8.666/93, Lei Federal nº 12.187/09, Lei Federal nº 12.305/10, Lei Federal nº 12.349/10, Lei Federal nº 12.462/11, Lei Federal nº 12.836/13, Decreto Federal nº 7.746/12, Instrução Normativa nº 01/10 – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

⁷ Maria Sylvia Zanella di Pietro elenca ainda os princípios do julgamento objetivo, da ampla defesa. José dos Santos Carvalho Filho elenca ainda os princípios do julgamento objetivo, da competitividade, da indistinção, da inalterabilidade do edital, do formalismo procedimental, da vedação à oferta de vantagens e da obrigatoriedade.

Eduardo Teodoro elenca os princípios da obrigatoriedade da licitação, do sigilo das propostas, do julgamento objetivo, da razoabilidade e da economicidade.

A execução de obras, a prestação de serviços e o fornecimento de bens para atendimento das necessidades públicas, as alienações e locações devem ser contratadas mediante procedimento licitatório público. E é neste contexto que a Constituição da República art. 37, inciso XXI, prevê para o poder público a obrigatoriedade de licitar, porque é por meio da licitação que o poder público contrata aqueles que reúnem as condições necessárias que vão ao encontro do interesse público.

Em função disso, pode-se dizer que a licitação pública cumpre atualmente três finalidades legais que são: a estrita observância da igualdade de condições e dos princípios constitucionais-administrativos, a busca do atendimento ao interesse público por meio da seleção da proposta mais vantajosa, e ainda o desenvolvimento nacional sustentável.

A primeira das finalidades trata da garantia de igualdade no tratamento dispensado aos possíveis interessados em contratar com o poder público. Não é permitido a Administração Pública dispensar tratamento diferenciado que ofereça qualquer tipo de vantagem que não possa ser extensível a todos os interessados, exceção feita tão somente aos casos previstos na legislação vigente.

A segunda finalidade diz respeito a vantajosidade nas contratações públicas, isto quer dizer que, em qualquer tipo de contratação realizada pelo Poder Público, a atuação dos gestores deve necessariamente pautar-se na obtenção e satisfação do interesse coletivo, e isto ocorre no momento em que é possível contratar bens ou serviços com o menor custo e a melhor qualidade.

E por fim, a última finalidade⁸ passa a exigir toda a atenção e estudo visto que, a Lei Federal nº 12.349/10 alterou o art. 3º da Lei Geral de Licitações e Contratos da

⁸ A exposição de motivos nº 104/ MP/MF/MEC/MCT de proposta de edição de Medida Provisória para alterar leis que regulamentam as contratações públicas, dentre elas a Lei Federal nº 8.666/93, expôs no tocante as finalidades das licitações públicas o seguinte: “6. A modificação do **caput** do artigo 3º visa agregar às finalidades das licitações públicas o desenvolvimento econômico nacional. Com efeito, a medida consigna em lei a relevância do poder de compra governamental como instrumento de promoção do mercado interno, considerando-se o potencial de demanda de bens e serviços domésticos do setor público, o correlato efeito multiplicador sobre o nível de atividade, a geração de emprego e renda e, por conseguinte, o desenvolvimento do país. É importante notar que a

Administração Pública para incluir entre os objetivos da licitação a promoção do desenvolvimento nacional sustentável, ou seja, a Lei Federal nº 8.666/93 passou a prever no caput do art. 3º, que as finalidades legais da licitação são a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável.

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos. (Redação dada pela Lei nº 12.349, de 2010) (BRASIL, 2010, *destaquei*)

Ferreira (2012, p.39) afirma que o desenvolvimento nacional sustentável “passa a figurar como uma obrigação genérica e ordinária, da qual o gestor público apenas poderá se desonerar por *justa causa*, devidamente motivada e comprovada”.

O autor complementa ressaltando que:

(...) descumprir a função social da licitação (de promoção do desenvolvimento nacional sustentável), em tempos atuais, importa em simultaneamente desatender a seleção da proposta mais vantajosa, porque não mais pode haver “benefício neutro”, aquele que apenas considera como juridicamente relevantes os benefícios econômicos para a Administração e a utilidade obtida diretamente pelos destinatários da obra pública, por exemplo. É que o interesse (público) geral exige mais, muito mais. (FERREIRA, 2012, p.39)

É possível inferir que o legislador ao incluir no rol de finalidades das licitações públicas a promoção do desenvolvimento nacional sustentável quis não só ampliá-lo, mas

proposição fundamenta-se nos seguintes dispositivos da Constituição Federal de 1988: (i) inciso II do artigo 3º, que inclui o desenvolvimento nacional como um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil; (ii) incisos I e VIII do artigo 170, atinentes à organização da ordem econômica nacional, que deve observar, entre outros princípios, a soberania nacional e a busca do pleno emprego; (iii) artigo 174, que dispõe sobre as funções a serem exercidas pelo Estado, como agente normativo e regulador da atividade econômica; e (iv) artigo 219, que trata de incentivos ao mercado interno, de forma a viabilizar o desenvolvimento cultural e sócio-econômico, o bem estar da população e a autonomia tecnológica do país.”

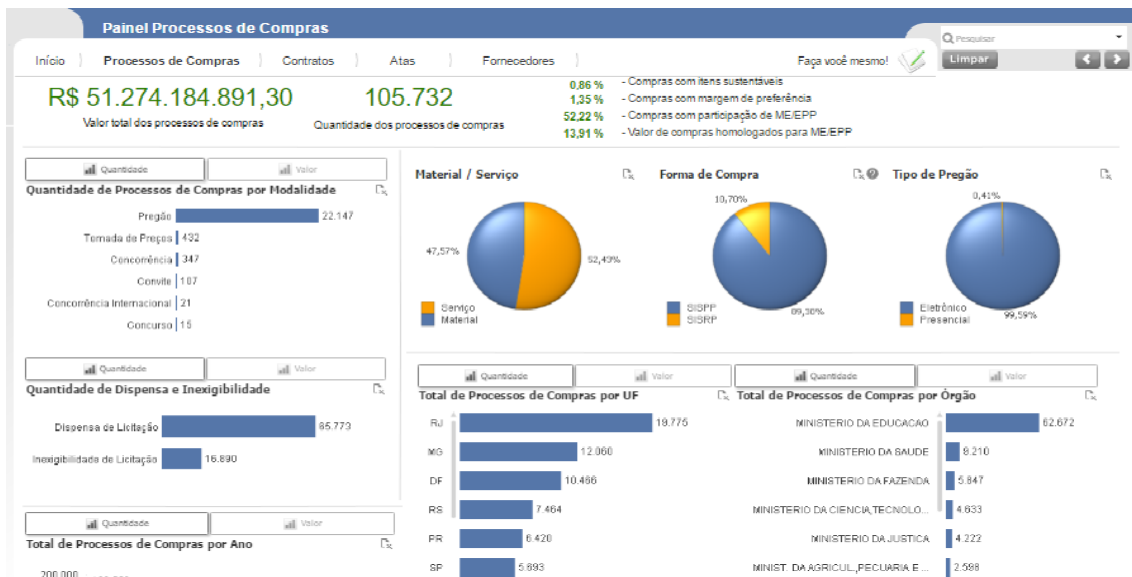
também destacar a importância da temática num contexto econômico e social, na medida em que viabilizou por meio da lei a satisfação das necessidades coletivas aliadas à preservação do meio ambiente e da qualidade de vida.

Neste sentido, ao poder público cabe atuar de forma a promover o desenvolvimento sustentável por ser plenamente possível por meio das contratações públicas, isto porque o volume de contratações de bens e serviços pelo poder público federal, segundo informações do Portal de Compras do Governo Federal – Comprasnet⁹ para o período de janeiro a dezembro de 2016 totalizaram 105.732 processos e um valor total de R\$ 51.274.184.891,30. Deste total 47,57% são serviços e 52,43% compras, sendo que 0,86% são compras com itens sustentáveis, 1,35% compras com margem de preferência, 52,22% compras com participação de ME/EPP e 13,91% valor de compra homologado para ME/EPP. A quantidade de processos de compras por modalidade indica que o Pregão é o carro chefe com 22.147 processos, seguido da Tomada de Preços com 432, Concorrência 347, Convite 107, Concorrência Internacional 21, Concurso 15, Dispensa de Licitação 65.773 e Inexigibilidade de Licitação 16.890.

A figura abaixo detalha as informações descritas acima, demonstrando quão volumoso é o poder de compras federal.

⁹<http://painelcompras.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=Painel%20de%20Compras.qvw&host=Local&anonymous=true>

Figura 1 – Poder de compras federal



Fonte: Portal de Compras do Governo Federal – Comprasnet

Como se pode observar o poder de compra¹⁰ federal é volumoso para uma demanda efetiva por bens e serviços de uso comum, que vão possibilitar a gestão e operacionalização de suas atividades cotidianas e neste contexto está inserida a compra de itens sustentáveis, que como dito anteriormente representaram 0,86% (R\$ 440.957.990,06) no ano de 2016.

A análise do poder de compra para os itens sustentáveis será feita em capítulo próprio devido a importância alcançada pela temática, mas antes será necessário tecer comentários sobre o que venha a ser o desenvolvimento nacional sustentável, o que será feito no capítulo seguinte.

¹⁰ Conforme Silva a expressão “Uso do poder de compra” tem em si uma idéia de capacidade de influência, que se apresenta como um “poder” a partir do momento em que a disponibilidade de recursos de uma determinada instituição lhe confere a possibilidade de induzir comportamentos em terceiros, buscando a obtenção de resultados adicionais (não relacionados diretamente ao objeto da compra, nem tangíveis necessariamente) e, conseqüentemente, uma maior eficiência de suas ações”. (SILVA, 2008, p.61).

3 O DESENVOLVIMENTO NACIONAL SUSTENTÁVEL

Para avançar na discussão sobre o poder das compras públicas federais, e em específico as compras públicas sustentáveis, faz-se necessário discutir primeiramente os aspectos que envolvem o desenvolvimento nacional sustentável, destacando quão importante se faz o uso do poder de compra governamental.

Os primeiros relatos de menção a desenvolvimento sustentável se deram na década de 70 (1972) quando ocorreu a primeira conferência da Organização das Nações Unidas cuja temática foi meio ambiente e desenvolvimento, em Estocolmo, na Suécia. O termo utilizado a época foi “ecodesenvolvimento”.

Anos depois, em 1983, a ONU indicou a então primeira-ministra da Noruega, Gro Harlem Brundtland, para chefiar a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, tendo como premissa aprofundar os estudos e propostas mundiais que envolvessem a questão ambiental. Passados quatro anos, em 1987, esta Comissão apresentou o documento intitulado “Nosso Futuro Comum”, popularmente conhecido como “Relatório Brundtland”.¹¹ (UNITED NATIONS, General Assembly, 1987)

Diante dessas questões ambientais, a definição amplamente aceita e prevista no Relatório Brundtland para a expressão “desenvolvimento sustentável” foi a seguinte: “forma como as atuais gerações satisfazem as suas necessidades sem, no entanto, comprometer a capacidade de as gerações futuras satisfazerem suas próprias necessidades”. (UNITED NATIONS, General Assembly, 1987)

¹¹ Relatório Brundtland é o documento intitulado Nosso Futuro Comum, publicado em 1987. O Relatório, elaborado pela Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, faz parte de uma série de iniciativas, anteriores à Agenda 21, as quais reafirmam uma visão crítica do modelo de desenvolvimento adotado pelos países industrializados e reproduzido pelas nações em desenvolvimento, e que ressaltam os riscos do uso excessivo dos recursos naturais sem considerar a capacidade de suporte dos ecossistemas.

Em resumo o Relatório de Brundtland definiu que:

Em essência, o desenvolvimento sustentável é um processo de transformação no qual a exploração dos recursos, a direção dos investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional se harmonizam e reforçam o potencial presente e futuro, a fim de atender às necessidades e aspirações humanas.¹² (UNITED NATIONS, General Assembly, 1987)

O Relatório de Brundtland foi publicado três anos após inúmeras audiências realizadas entre líderes de governo e o público em geral, de regiões desenvolvidas e em desenvolvimento. Este relatório está entre as iniciativas anteriores a Agenda 21¹³ e que ressaltam os riscos da utilização dos recursos naturais de forma excessiva e sem levar em consideração a capacidade de suporte dos ecossistemas. (UNITED NATIONS, General Assembly, 1987)

Em âmbito nacional, a questão do desenvolvimento sustentável, é ventilada a partir da proteção ambiental disposta no artigo 225, da Constituição da República vigente ao prever que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.

Um dos meios eficazes para implementação desta política pública é por meio das contratações governamentais, momento em que é possível consolidar medidas de defesa do meio ambiente, ou seja, exigir das empresas que irão contratar com o poder público o cumprimento de critérios de sustentabilidade ambiental durante o processo de produção, de comercialização, e em todas as fases do fornecimento de bens ou prestação de serviços, visto que é dever da Administração Pública.

¹² <https://ambiente.files.wordpress.com/2011/03/brundtland-report-our-common-future.pdf>

¹³ A Agenda 21 é um documento assinado em 14 de junho de 1992, no Rio de Janeiro, por 179 países, resultado da “Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento” – Rio 92, podendo ser definida como um “instrumento de planejamento participativo visando o desenvolvimento sustentável”. (<http://www.meioambiente.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=25>)

Neste sentido Celso Pacheco Fiorillo afirma que:

[...] a meu ver, a expressão desenvolvimento sustentável, introduzida como um dos objetivos da política nacional de suprimentos governamentais, é tão marcante no nosso contexto legislativo nacional. Essa expressão ressignifica e redireciona o instituto da licitação. Faz com que o simples critério do menor preço nominal (ou, como querem muitos doutrinadores, da “vantajosidade”) na contratação de fornecimentos, serviços e obras governamentais, não seja visto como meta inexpugnável, a sepultar qualquer outra consideração valorativa. Ao tornar explícita a orientação para o desenvolvimento nacional sustentável, a lei nacional de licitações incorpora um novo sistema de preferencialidades e medidas compensatórias. Queremos sinceramente crer que tais medidas, a médio prazo, e caso bem conduzidas – o que não é impossível, sob a ressalva da vontade política – poderão tornar o produto manufaturado nacional, bem como os serviços que atendam a normas técnicas brasileiras, mais competitivos sob os implacáveis parâmetros do mercado. E, notadamente, adequá-los aos imperativos da conservação ambiental. (FIORILLO, 2009, p.2729)

A partir desta afirmação é possível inferir que o desenvolvimento nacional sustentável requer dos gestores públicos conhecimentos polivalentes, já que esta temática se mostra mais complexa no campo das contratações públicas, seja na escolha e definição do objeto a ser contratado, seja no estabelecimento das obrigações que efetivamente atendam ao princípio da proteção e sustentabilidade ambiental, sob os aspectos ecológico, econômico e social.

Pode-se inferir que o entendimento de sustentabilidade se baseia na necessidade de se garantir a disponibilidade dos recursos no presente e no futuro por meio de uma gestão que proteja o meio ambiente, a sociedade e o desenvolvimento econômico equilibrado.

O contexto nacional é de mudanças legislativas no sentido de viabilizar o cumprimento da diretriz constitucional que determina o desenvolvimento nacional com absoluta observância da sustentabilidade (arts. 3º, II; 23, VI e VII; 170, VI e 225 da CRFB/88), já que o desenvolvimento nacional sustentável agrega aspectos ambientais, sociais e econômicos, tudo de forma a alcançar o equilíbrio entre estes três eixos.

Uma destas mudanças se deu com a edição da Lei Federal nº 12.349/10 que alterou o art. 3º da Lei Geral de Licitações e Contratos da Administração Pública para incluir entre os objetivos da licitação a promoção do desenvolvimento nacional sustentável.

Essa alteração consolidou o entendimento já adotado pela Administração Pública Federal por meio da Instrução Normativa nº 01/2010 do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão por intermédio da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. Da mesma forma tornou legítimo e de igual importância o princípio da promoção do desenvolvimento nacional sustentável, ao afirmar que a licitação pública possui três pilares: a) o princípio constitucional da isonomia, b) a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, e c) a promoção do desenvolvimento nacional sustentável.

A alteração do art. 3º, da Lei Geral de Licitações e Contratos da Administração Pública foi regulamentada pelo Decreto nº 7.746/12, que veio a estabelecer critérios, práticas e diretrizes para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável por meio das contratações públicas realizadas em âmbito federal, seguido da instituição da Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública (CISAP).

Há que se levar em consideração que anterior a esta lei que promoveu a alteração no art. 3º, da Lei nº 8.666/93, foram editadas duas outras legislações que trouxeram em seu bojo a questão da preservação ambiental (Lei nº 12.187/09 e Lei nº 12.305/10). Elas estabeleceram a licitação sustentável como uma política pública a ser seguida.

Como será ventilado em tópico próprio deste trabalho, a Lei nº 12.187/09 propôs a compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a proteção do clima, definindo como instrumento de política nacional sobre mudança do clima o “estabelecimento de critérios de preferência nas licitações e concorrências públicas, para as propostas que propiciem maior economia de energia, de água e de outros recursos naturais e a redução da emissão de gases de efeito estufa e de resíduos”. (art. 4º, I e art. 6º, XII).

Quanto a Lei nº 12.305/10, esta tratou de instituir como objetivo da política nacional de resíduos sólidos a “prioridade, nas aquisições e contratações governamentais, para: produtos reciclados e recicláveis e bens, serviços e obras que considerem critérios

compatíveis com padrões de consumo social e ambientalmente sustentáveis”. (art. 7º, XI, “a” e “b”).

Diante deste contexto, a atuação dos gestores públicos frente às contratações públicas é de fundamental importância para que as inúmeras legislações que regulamentam a matéria possam ser materializadas e a proteção do meio ambiente não seja tão somente uma utopia dos legisladores.

Defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações compete ao poder público, e isto se dá ao introduzir nas inúmeras atividades públicas, o princípio da sustentabilidade, vez que os gestores públicos são peças influenciadoras e condutoras de mudanças. No próximo capítulo será analisada a licitação pública sustentável, momento em que será possível adentrar com maior clareza na temática da sustentabilidade e do desenvolvimento nacional sustentável que se torna possível na medida em que o poder de compra governamental se torna peça chave.

4 LICITAÇÃO SUSTENTÁVEL

Toda vez que o poder público decide comprar ou contratar, são gastos recursos públicos para a aquisição de produtos ou prestação de serviços. Pode não parecer, mas esta decisão envolve fatores de grande complexidade e que podem causar significativos impactos.

É exatamente neste momento que o gestor público deve analisar quesitos, que vão desde a real necessidade do órgão, a forma de contratação, as descrições dos produtos ou serviços a serem contratados, os materiais com os quais estes foram fabricados, a disponibilidade do mercado, a fase útil, até a disposição final. É um ciclo que demanda responsabilidade e conhecimento, pois há uma variedade de produtos e serviços e maior ainda de fornecedores.

É neste contexto que os gestores públicos devem promover decisões responsáveis e os fornecedores de bens e serviços buscarem se adequar num novo nicho de mercado, que encontra amparo constitucional e legal: contratações públicas sustentáveis.

A questão da licitação sustentável é assunto discutido por vários autores, como é o caso de Biderman¹⁴, que define o termo como sendo:

(...) uma solução para integrar considerações ambientais e sociais em todos os estágios do processo da compra e contratação dos agentes públicos (de governo) com o objetivo de reduzir impactos à saúde humana, ao meio ambiente e aos direitos humanos. A licitação sustentável permite o atendimento das necessidades específicas dos consumidores finais por meio da compra do produto que oferece o maior número de benefícios para o ambiente e a sociedade. (BIDERMAN, Rachel et al. (Orgs.), 2008, p.25)

A licitação sustentável é também conhecida como “compras públicas sustentáveis”, “ecoaquisição”, “compras verdes”, “compra ambientalmente amigável” e “licitação positiva”.

¹⁴ Rachel Biderman é uma das organizadoras do Guia de compras públicas sustentáveis: Uso do poder de compra do governo para a promoção do desenvolvimento sustentável.

Para Coelho Motta o art. 3º da Lei nº 8.666/93 “é o dispositivo mais importante da Lei, pois conceitua o procedimento licitatório, reafirma parâmetros éticos e estabelece seu objetivo”. O autor afirma ainda que “o instituto da licitação passa por uma necessária mudança conceitual. Hoje, não mais diríamos que o processo licitatório visa *unicamente* selecionar o contrato mais vantajoso para suprimento do setor público”. Na ótica do autor essa seria uma definição pobre, mesmo considerando os princípios da eficiência e da economicidade balizadores do instituto. (COELHO MOTTA, 2011, p. 102-103)

No Guia de compras públicas sustentáveis, os autores afirmam que a licitação sustentável pressupõe as seguintes considerações:

- ❑ responsabilidade do consumidor — os consumidores têm uma grande influência na economia. Se os consumidores estiverem somente interessados em pagar o menor preço possível, a competição global entre empresas, ou até mesmo entre economias inteiras, poderia conduzir a uma espiral descendente com condições cada vez piores de proteção da saúde, danos ambientais e qualidade do produto. Por outro lado, se consumidores demandam produtos de alta qualidade e alto desempenho, produzidos sob circunstâncias justas e com impactos ambientais menores, a competição global será afetada positivamente, pois os fornecedores competirão com base na sustentabilidade, em oposição ao sistema tradicional, baseado no menor preço; é a aplicação da regra econômica de que a demanda gera a oferta;
- ❑ comprando somente o que for necessário — a melhor maneira para evitar os impactos negativos associados às compras de produtos e contratação de serviços é minimizar o consumo, objetivando atender apenas às reais necessidades. Muitos produtos são simplesmente supérfluos e, frequentemente, sua compra pode ser totalmente evitada, como é o caso de alguns produtos de limpeza. Em outros casos, uma auto-organização inteligente pode aumentar a vida útil ou até mesmo o número de utilidades de um determinado produto;
- ❑ provocando a inovação — determinados produtos e serviços são absolutamente imprescindíveis e não podem deixar de ser comprados. Neste caso, a solução mais inteligente é comprar um produto com menor impacto negativo e usá-lo de uma maneira que impeça ou minimize a poluição ou a pressão exagerada sobre os recursos naturais. Tais medidas também provocam o desenvolvimento de produtos e serviços inovadores;
- ❑ perspectiva do ciclo de vida — para evitar a transferência de impactos ambientais negativos de um meio ambiente para outro, e para incentivar melhorias ambientais em todos os estágios da vida do produto, é preciso que todos os impactos e custos de um produto durante todo seu ciclo de vida (produção, distribuição, uso e disposição) sejam levados em conta quando se tomam decisões de compras. A oferta economicamente mais vantajosa deve ser determinada com base nos custos econômicos e ambientais totais causados pelo produto durante toda sua vida. (BIDERMAN, Rachel et al. (Orgs.), 2008, p. 25-26)

Como mencionado pelos autores do Guia de compras públicas sustentáveis as contratações públicas alcançam a vantajosidade exigida na legislação vigente na medida em que os ganhos são tanto econômicos quanto ambientais, neste último aspecto considerando todo o ciclo de vida¹⁵ do produto.

Neste contexto, a licitação sustentável pode se tornar um poderoso e importante instrumento de proteção ambiental, isto porque por meio dela o poder público pode fazer cumprir a legislação ambiental, bem como os compromissos políticos globais, nacionais e regionais tornando prioridade a proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, que é um bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida.

É de se ressaltar que a questão da sustentabilidade está relacionada com outras questões que não somente as questões ambientais, incluindo, também as de cunho social e econômico, que não serão abordadas neste trabalho.

Por fim cabe frisar que a questão da sustentabilidade ambiental recebeu tamanha importância por parte do legislador ao editar inúmeras normas de cunho protecionista. Nos próximos tópicos serão mencionadas as de maior relevância e as que estão intimamente ligadas ao estudo proposto neste trabalho.

4.1 A legislação nacional de contratações públicas sustentáveis

A temática das contratações públicas sustentáveis ganhou visibilidade e passou a ser inserida no contexto nacional entre os anos de 2009 e 2012 com a edição de inúmeras legislações. No entanto, a proteção ao meio ambiente já ocorre desde a publicação da Constituição da República, o que obriga o poder público, em todas as suas formas de atuação, notadamente no que tange as contratações públicas, observância irrestrita.

¹⁵ BIDERMAN, Rachel et al. (Orgs.), 2008, p.26 conceitua o ciclo de vida (ou análise do ciclo de vida) da seguinte forma: consiste no exame do ciclo de vida de um produto, processo, sistema ou função, visando identificar seu impacto ambiental, no decorrer de sua “existência”, que inclui desde a extração do recurso natural, seu processamento para transformação em produto, transporte, consumo/uso, reutilização, reciclagem, até disposição final. É comum utilizar-se a figura de linguagem “do berço ao túmulo”, para exemplificar o conceito.

O cuidado com o meio ambiente recebeu atenção do constituinte ao prever na Constituição da República, na redação original, a defesa do meio ambiente entre os objetivos da ordem econômica (art. 170, inciso VI). Mais adiante no art. 225 estabeleceu que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

A Emenda Constitucional nº 42/03 alterou o art. 170, inciso VI, para colocar como princípio da ordem econômica a “defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e dos seus processos de elaboração e prestação”.

É de se ressaltar que o primeiro passo dado no sentido de preservação do meio ambiente foi com a edição da Lei Federal nº 6.938/81 que dispôs sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, constituindo o Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama) e instituindo o Cadastro de Defesa Ambiental. Prescreve o art. 2º desta lei que a Política Nacional do Meio Ambiente “tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana”.

O destaque que se dá neste trabalho para as normas federais se deve ao poder de decisão destes órgãos tanto no aspecto econômico quanto no aspecto jurídico, já que é notória a influência exercida sobre os órgãos estaduais e municipais, que utilizam o federal como exemplo de boas práticas.

As legislações federais abaixo detalhadas tratam das contratações públicas sustentáveis, que podem variar no que tange ao objeto, quando trazem de forma específica a temática, ou em outros casos, quando apresenta o tema como um instrumento econômico para alcançar a sustentabilidade nas contratações públicas.

4.1.1 Política Nacional sobre Mudança do Clima (Lei Federal nº 12.187/2009)

A proteção do meio ambiente por meio das contratações públicas se deu na Lei Federal nº 12.187/09 que instituiu a Política Nacional sobre Mudança do Clima, ao confirmar a vinculação dos impactos climáticos com a forma de consumo e produção, e isto pode ser melhor observado no art. 5º, inciso XIII, alínea “b” quando estabeleceu como diretrizes da Política Nacional:

Art. 5º São diretrizes da Política Nacional sobre Mudança do Clima:

(...)

XIII – o estímulo e o apoio à manutenção e à promoção;

- a) de práticas, atividades e tecnologias de baixas emissões de gases de efeito estufa;
- b) de padrões sustentáveis de produção e consumo.

Mais adiante o legislador estabeleceu critérios de preferência nas contratações que cumpram com critérios ambientais de sustentabilidade, vinculados à redução da emissão de gases de efeito estufa, conforme redação do art. 6º, inciso XII:

Art. 6º São instrumentos da Política Nacional sobre Mudança de Clima:

(...)

XII – medidas existentes, ou a serem criadas, que estimulem o desenvolvimento de processos e tecnologias, que contribuam para a redução de emissões e remoções de gases de efeito estufa, bem como para a adaptação, dentre as quais o estabelecimento de critérios de preferência nas licitações e concorrências públicas, compreendidas aí as parcerias público-privadas e a autorização, permissão, outorga e concessão para exploração de serviços públicos e recursos naturais, para as propostas que propiciem maior economia de energia, água e outros recursos naturais e redução da emissão de gases de efeito estufa e de resíduos.

A promoção de iniciativas sustentáveis por meio das contratações públicas é um instrumento estratégico utilizado pelo poder público para estimular mudanças nos padrões de produção e consumo. Os impactos climáticos hoje sentidos estão intimamente ligados à forma de produção e consumo, e esta norma trouxe diretrizes que estimulam e apoiam a promoção de padrões sustentáveis.

Tendo em vista o volumoso poder de compra governamental associado a ideia de influenciador do mercado e indutor de boas práticas, é de se inferir que o poder público tem um importante papel, o de cumprir com critérios ambientais de sustentabilidade através

das contratações públicas, no caso em específico estabelecendo preferência nas contratações que cumpram com critérios ambientais de sustentabilidade vinculados ao consumo consciente dos recursos naturais, a redução da emissão de gases de efeito estufa e de produção de resíduos, dentre outros que impactem o equilíbrio climático.

4.1.2 Instrução Normativa nº 01/2010 do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão por intermédio da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação

No ano de 2010, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, por intermédio da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação, editou a Instrução Normativa nº 01 cujo teor trata dos “critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, contratação de serviços ou obras pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional”.

Os artigos onde pode se ver de forma mais nítida a preocupação do legislador com a questão da sustentabilidade ambiental nas contratações públicas são o art. 1º quando estabelece que “nos termos do art. 3º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, as especificações para a aquisição de bens, contratação de serviços e obras por parte dos órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional deverão conter critérios de sustentabilidade ambiental ...”, o art. 4º ao determinar que “... as especificações e demais exigências do projeto básico ou executivo, para contratação de obras e serviços de engenharia, devem ser elaborados visando à economia da manutenção e operacionalização da edificação, a redução do consumo de energia e água, bem como a utilização de tecnologias e materiais que reduzam o impacto ambiental ...”, o art. 5º ao prever que “... aquisição de bens, poderão exigir critérios de sustentabilidade ambiental como que os bens sejam constituídos, no todo ou em parte, por material reciclado, atóxico, biodegradável ...”, o art. 8º, caput e incisos I, III, IV, V e VII ao prever que a SLTI, do MPOG “disponibilizará em espaço específico no Comprasnet para realizar divulgação de: lista de bens, serviços e obras contratados com base em requisitos de sustentabilidade ambiental pelos órgãos e entidades da administração pública federal, boas práticas de sustentabilidade ambiental, ações de capacitação conscientização ambiental, divulgação de planos de sustentabilidade ambiental das contratações dos órgãos e entidades da administração pública federal...”, e art. 9º ao determinar que “o portal eletrônico de contratações públicas do Governo Federal –

Comprasnet passará a divulgar dados sobre planos e práticas de sustentabilidade ambiental na Administração Pública Federal...”.

A importância desta norma está no fato de que foi o primeiro marco legal na adoção de critérios de sustentabilidade ambiental para as contratações públicas federais, ao estimular a elaboração de editais que contivessem nos termos de referência critérios de sustentabilidade, bem como a diretriz para a manutenção de um banco de dados sobre planos e práticas de sustentabilidade ambiental na Administração Pública Federal (Comprasnet).

4.1.3 Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei Federal nº 12.305/2010)

Outro marco legal ocorrido no ano de 2010 foi a edição da Lei Federal nº 12.305/10 que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos, cujo foco foi o final do ciclo de vida do produto, qual seja, o seu descarte.

O art. 7º, inciso III, trouxe como objetivos da Política Nacional de Resíduos Sólidos o “estímulo à adoção de padrões sustentáveis de produção e consumo de bens e serviços”, e o inciso XI, alíneas “a” e “b” do mesmo artigo “estabeleceu como prioridade, nas aquisições e contratações governamentais, para: a) produtos reciclados e recicláveis; b) bens, serviços e obras que considerem critérios compatíveis com padrões de consumo social e ambientalmente sustentáveis”.

Dentre os objetivos descritos pelo legislador, os que expressamente tratam a questão das contratações públicas sustentáveis são os que se segue:

Art. 7º São objetivos da Política Nacional de Resíduos Sólidos:

(...)

II - não geração, redução, reutilização, reciclagem e tratamento dos resíduos sólidos, bem como disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos;

III - estímulo à adoção de padrões sustentáveis de produção e consumo de bens e serviços;

IV - adoção, desenvolvimento e aprimoramento de tecnologias limpas como forma de minimizar impactos ambientais;

(...)

XI - prioridade, nas aquisições e contratações governamentais, para:

a) produtos reciclados e recicláveis;

b) bens, serviços e obras que considerem critérios compatíveis com padrões de consumo social e ambientalmente sustentáveis;

- XII - integração dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis nas ações que envolvam a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos;
- XIII - estímulo à implementação da avaliação do ciclo de vida do produto;
- (...)
- XV - estímulo à rotulagem ambiental e ao consumo sustentável.

O art. 25 traz a questão da responsabilidade compartilhada ao prever que “O poder público, o setor empresarial e a coletividade são responsáveis pela efetividade das ações voltadas para assegurar a observância da Política Nacional de Resíduos Sólidos e das diretrizes e demais determinações estabelecidas nesta Lei e em seu regulamento”.

Da mesma forma, merece destaque os arts. 30, 31 e 32 que guardam estrita relação com o art. 25 quando apresentam os critérios a serem observados pela Administração Pública quando da elaboração dos instrumentos convocatórios e a realização das contratações públicas.

Esta norma apresenta dentre os seus objetivos o estímulo à adoção de padrões de sustentabilidade na produção e consumo de bens e serviços, afirmando ser possível o cumprimento deste preceito a partir das contratações públicas, isto porque na medida em que o poder público prioriza as aquisições e contratações de produtos reciclados e recicláveis, a aquisição de bens, serviços e obras que considerem critérios compatíveis aos padrões de consumo sustentáveis, o faz a partir da implementação de licitações sustentáveis e por consequência estimula a redução dos impactos ambientais e sociais.

Esta norma se diferencia das demais por dar ênfase tanto ao caráter ambiental quanto ao social, sendo que este último se torna tão importante quanto o primeiro por ser um dos pilares da produção e consumo sustentável.

4.1.4 Regime Diferenciado de Contratações Públicas (Lei Federal nº 12.462/2011)

Foi editada a Lei Federal nº 12.462/11 para instituir o Regime Diferenciado de Contratações Públicas aplicável exclusivamente às licitações e contratos necessários à realização “dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016 e da Copa das Confederações da Federação Internacional de Futebol Associação – Fifa 2013 e da Copa do Mundo Fifa 2014” no tocante a obras de construção de estádios e aeroportos.

Esta legislação previu a observância de algumas diretrizes quando da realização de licitações e contratos pelo poder público no que se refere principalmente:

a) a busca da maior vantagem para a administração pública, considerando custos e benefícios, diretos e indiretos, de natureza econômica, social ou ambiental (art. 4º, III c/c art. 19, § 1º):

Art. 4º Nas licitações e contratos de que trata esta Lei serão observadas as seguintes diretrizes:

(...)

III - busca da maior vantagem para a administração pública, considerando custos e benefícios, diretos e indiretos, de natureza econômica, social ou ambiental, inclusive os relativos à manutenção, ao desfazimento de bens e resíduos, ao índice de depreciação econômica e a outros fatores de igual relevância;

(...)

Art. 19. O julgamento pelo menor preço ou maior desconto considerará o menor dispêndio para a administração pública, atendidos os parâmetros mínimos de qualidade definidos no instrumento convocatório.

§ 1º Os custos indiretos, relacionados com as despesas de manutenção, utilização, reposição, depreciação e impacto ambiental, entre outros fatores, poderão ser considerados para a definição do menor dispêndio, sempre que objetivamente mensuráveis, conforme dispuser o regulamento.

b) a possibilidade de remuneração diferenciada dos fornecedores, vinculados a critérios de sustentabilidade ambiental (art. 4º, IV, c/c art. 10):

Art. 4º Nas licitações e contratos de que trata esta Lei serão observadas as seguintes diretrizes:

(...)

IV - condições de aquisição, de seguros, de garantias e de pagamento compatíveis com as condições do setor privado, inclusive mediante pagamento de remuneração variável conforme desempenho, na forma do art. 10;

(...)

Art. 10. Na contratação das obras e serviços, inclusive de engenharia, poderá ser estabelecida remuneração variável vinculada ao desempenho da contratada, com base em metas, padrões de qualidade, critérios de sustentabilidade ambiental e prazo de entrega definidos no instrumento convocatório e no contrato.

- c) o fomento da economia local (art. 4º, V):

Art. 4º Nas licitações e contratos de que trata esta Lei serão observadas as seguintes diretrizes:

(...)

V - utilização, sempre que possível, nas planilhas de custos constantes das propostas oferecidas pelos licitantes, de mão de obra, materiais, tecnologias e matérias-primas existentes no local da execução, conservação e operação do bem, serviço ou obra, desde que não se produzam prejuízos à eficiência na execução do respectivo objeto e que seja respeitado o limite do orçamento estimado para a contratação;

- d) a indicação de critérios socioambientais quando da elaboração de especificações técnicas e das regras que irão reger os contratos administrativos (art. 4, § 1º):

Art. 4º Nas licitações e contratos de que trata esta Lei serão observadas as seguintes diretrizes:

§ 1º As contratações realizadas com base no RDC devem respeitar, especialmente, as normas relativas à:

I - disposição final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos gerados pelas obras contratadas;

II - mitigação por condicionantes e compensação ambiental, que serão definidas no procedimento de licenciamento ambiental;

III - utilização de produtos, equipamentos e serviços que, comprovadamente, reduzam o consumo de energia e recursos naturais;

IV - avaliação de impactos de vizinhança, na forma da legislação urbanística;

V - proteção do patrimônio cultural, histórico, arqueológico e imaterial, inclusive por meio da avaliação do impacto direto ou indireto causado pelas obras contratadas; e

VI - acessibilidade para o uso por pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida.

É de se ressaltar que esta legislação inseriu critérios de sustentabilidade nas contratações públicas (fase de habilitação) tão somente no aspecto ambiental, como pode ser observado no art. 14, parágrafo único, inciso II¹⁶, ao dispor que se aplicam, no que couber, o disposto nos arts. 27 a 33 da Lei Federal nº 8.666/93.

¹⁶ Art. 14. Na fase de habilitação das licitações realizadas em conformidade com esta Lei, aplicar-se-á, no que couber, o disposto nos arts. 27 a 33 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, observado o seguinte:

Parágrafo único. Nas licitações disciplinadas pelo RDC:

(...)

II - poderão ser exigidos requisitos de sustentabilidade ambiental, na forma da legislação aplicável.

A importância desta norma está no fato de que ela impulsiona o processo de sedimentação das contratações públicas sustentáveis, ratificando ser o desenvolvimento sustentável nacional um princípio a ser perseguido pelo poder público, quando das contratações, da mesma forma que a Lei Federal nº 8.666/93 após alteração sofrida em 2010.

4.1.5 Decreto Federal nº 7.746, de 5 de junho de 2012

O Decreto Federal nº 7.746/12 trouxe regulamentação ao art. 3º da Lei Federal 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 instituiu a Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública – CISAP.

Ao longo do texto deste Decreto Federal é possível detectar várias diretrizes de sustentabilidade, bem como a adoção de critérios e práticas que poderão ser definidos quando da elaboração dos instrumentos:

Art. 2º A administração pública federal direta, autárquica e fundacional e as empresas estatais dependentes **poderão adquirir bens e contratar serviços e obras considerando critérios e práticas de sustentabilidade objetivamente definidos no instrumento convocatório**, conforme o disposto neste Decreto.

(...)

Art. 3º **Os critérios e práticas de sustentabilidade de que trata o art. 2º serão veiculados como especificação técnica do objeto ou como obrigação da contratada.**

(...)

Art. 4º **São diretrizes de sustentabilidade**, entre outras:

(...)

Art. 5º A administração pública federal direta, autárquica e fundacional e as empresas estatais dependentes **poderão exigir no instrumento convocatório para a aquisição de bens que estes sejam constituídos por material reciclado, atóxico ou biodegradável, entre outros critérios de sustentabilidade.**

Art. 6º **As especificações e demais exigências do projeto básico ou executivo para contratação de obras e serviços de engenharia devem ser elaboradas, nos termos do art. 12 da Lei nº 8.666, de 1993**, de modo a proporcionar a economia da manutenção e operacionalização da edificação e a redução do consumo de energia e água, por meio de tecnologias, práticas e materiais que reduzam o impacto ambiental. *(destaquei)*

O Decreto Federal nº 7.746/12 ao regulamentar a Lei Federal nº 12.349/10 que incluiu entre os objetivos da licitação a promoção do desenvolvimento nacional sustentável na Lei Geral de Licitações e Contratos da Administração Pública reforçou a ideia já prevista na Lei Federal nº 8.666/93 que em sua redação original já trazia a questão do impacto ambiental como um requisito de observância na elaboração de projetos básicos e executivos de obras e serviços (art. 12, inciso VII).

É possível inferir que alguns artigos do Decreto Federal nº 7.746/12 abrem espaço para a consecução de um real avanço da sustentabilidade em âmbito federal, bem como explicita que a temática sustentabilidade engloba tanto aspectos ambientais quanto sociais, o que difere da Instrução Normativa de 2010 mencionada anteriormente cujo viés é puramente ambiental, daí sua importância.

4.1.6 Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 12.836/13)

Por fim, e não menos importante que as demais legislações, foi editada a Lei Federal nº 12.836/13 para alterar a Lei Federal nº 10.257/01 (Estatuto da Cidade) de forma a incluir no art. 2º o inciso XVII que previu “estímulo à utilização, nos parcelamentos do solo e nas edificações urbanas, de sistemas operacionais, padrões construtivos e aportes tecnológicos que objetivem a redução de impactos ambientais e a economia de recursos naturais” e no art. 32, § 2º, o inciso III que estabeleceu a “concessão de incentivos a operações urbanas que utilizam tecnologias visando a redução de impactos ambientais, e que comprovem a utilização, nas construções e uso de edificações urbanas, de tecnologias que reduzam os impactos ambientais e economizem recursos naturais...”

As normas analisadas neste capítulo têm como foco as contratações públicas sustentáveis, seja como objetivo específico da norma, seja como meio indutor do seu alcance. Algumas como dito, estabelecem critérios de proteção puramente ambientais, outras, no entanto, voltam seu olhar para critérios socioambientais de sustentabilidade e todas elas de uma forma ou de outra tratam das contratações públicas sustentáveis, devido a importância da temática.

A questão da sustentabilidade ambiental de tão importante, se tornou objeto de estudo e atenção dos legisladores, vindo a serem editadas inúmeras normas de cunho protecionista como dito anteriormente, motivo pelo qual foi dedicado capítulo exclusivo para a análise das de maior relevância e as que estão intimamente ligadas ao estudo proposto neste trabalho. A partir de então será possível analisar as contratações públicas sustentáveis e a promoção de uma economia verde e inclusiva, o que será feito no capítulo seguinte.

5 CONTRATAÇÕES PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS E A PROMOÇÃO DE UMA ECONOMIA VERDE E INCLUSIVA

Como dito anteriormente, a licitação é um procedimento administrativo por meio do qual o poder público realiza as contratações de bens ou serviços que serão colocados à disposição da população por meio da prestação dos serviços públicos.

Neste sentido, a licitação pode ser identificada como um instrumento que pode gerar mudança no comportamento, na medida em que o poder público se torna um indutor de boas práticas, influenciando consumidores e produtores. A Administração Pública ao introduzir requisitos de cunho ambiental nos processos licitatórios cria para os possíveis fornecedores ou prestadores de serviços que venham contratar com o poder público, a obrigação de adoção de critérios ambientais em todos os estágios do processo de fabricação do bem ou prestação do serviço, o que por consequência possibilita a redução de impactos ao meio ambiente e a saúde humana.

É de se ressaltar que ao passo que a Administração Pública opta por produtos ou serviços sustentáveis, força positivamente a uma maior demanda e oferta, que por consequência conduz a uma redução nos preços. A Administração Pública atua como potencial influenciador do mercado sustentável, incentivando a inovação, estimulando a concorrência, recompensando produtores ou fornecedores pelo desempenho ambiental, dentre outros, tudo isto por meio das contratações públicas.

VILLAC, BLIACHERIS e SOUZA afirmam que:

Ao incluir os parâmetros de sustentabilidade nas licitações e contratações públicas, a Administração adotou papel preventivo fundamental, evitando que fabricantes de produtos e fornecedores de bens e serviços, por ela contratados, atuem de maneira danosa ao meio ambiente. Assim, mais do que fiscalizar e reprimir danos já acontecidos, no exercício do seu poder de polícia (como o faz, por exemplo, pelo IBAMA), a Administração poderá influenciar seus contratados para que, durante a atividade econômica, se encarreguem de minimizar a degradação ambiental. (VILLAC, BLIACHERIS, SOUZA, 2016, p. 201).

No que se refere à proteção ambiental e a proteção ao dano, Juarez Freitas afirma que:

O Poder Público, na certeza de que determinada atividade futura implicará dano injusto, encontra-se forçado a coibi-la, desde que no rol das suas atribuições e possibilidades orçamentárias. Dito às claras, presentes os requisitos, tem o dever incontornável de agir preventivamente. (FREITAS, 2009, p.453)

Como mencionado pelo autor é necessário que o poder público anteveja a ocorrência do dano ambiental, por meio de práticas de preservação, e isto se dá com as contratações públicas. A Administração Pública ao exigir do particular que pretende com ela contratar o cumprimento de parâmetros de sustentabilidade ambiental, seja na fabricação de produtos, na realização de obras ou ainda na prestação de serviços, contribui para o atingimento do dever constitucional de defesa do meio ambiente.

Exemplo disso é a atuação do Tribunal de Contas da União, ao exigir do poder público a adoção de critérios de sustentabilidade nas licitações e contratações públicas que promove.

PREGÃO PRESENCIAL. FALHA NO EDITAL DE LICITAÇÃO. REQUISITOS DE HABILITAÇÃO. NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DA LEGISLAÇÃO AMBIENTAL ESPECÍFICA. OITIVA PRÉVIA. FIXAÇÃO DE PRAZO PARA ANULAÇÃO DA LICITAÇÃO. A existência de órgãos fiscalizadores do meio ambiente não exime a Administração de atentar para aspectos que envolvam o atendimento de requisitos previstos em lei especial, nos termos do art. 28, V e 30, IV, da Lei 8.666/93. (Representação nº 031.861/2008-0, Rel. Min. Sherman Cavalcanti).

O Tribunal de Contas da União atua como fiscalizador determinando a correção de irregularidades e ilegalidades em atos do poder público, podendo inclusive aplicar sanções, mas também como orientador, como é o caso da Decisão Normativa nº 107/2010 que determinou a organização, a forma, o conteúdo e os prazos para apresentação do relatório de gestão.¹⁷

¹⁷ VILLAC, BLIACHERIS e SOUZA, 2016, p.131 definem o relatório de gestão da seguinte forma: “todas as unidades jurisdicionadas são obrigadas a encaminhar anualmente relatórios a respeito do desempenho da gestão relatando as atividades exercidas, as metas físicas e financeiras previstas e alcançadas, bem como as ações administrativas consubstanciadas em projetos e atividades. Desde 2011 os órgãos e entidades federais são obrigados a informar anualmente sobre licitações sustentáveis e gestão ambiental. Os dados provenientes desses relatórios são rica fonte de informação e, se tratados, possibilitam obter um diagnóstico na esfera federal quanto ao nível de homogeneidade das medidas de

Desta forma o Tribunal de Contas da União tem um papel extremamente relevante ao cobrar e ao orientar a incorporação de uma cultura sustentável no poder público federal. Sabendo da complexidade do processo e das dificuldades de implementação pelos gestores públicos federais, dificuldades estas que serão tratadas em tópico específico, compete ao órgão de controle federal estimular e controlar a eficácia e eficiência das ações sustentáveis governamentais, motivo da edição da Decisão Normativa nº 107/2010 e da inclusão de um quadro específico da gestão ambiental e licitações sustentáveis.

Este quadro concentra dados sobre licitações sustentáveis das mais variadas unidades jurisdicionadas federais, abrindo um espaço ao Tribunal de Contas da União para criação de indicadores relacionados ao aspecto ambiental.

Figura 2 – Quadro A.10.1 – Gestão Ambiental e Licitações Sustentáveis¹⁸

Aspectos sobre a gestão ambiental	Continuação				
	Avaliação				
Licitações Sustentáveis	1	2	3	4	5
1. A UJ tem incluído critérios de sustentabilidade ambiental em suas licitações que levem em consideração os processos de extração ou fabricação, utilização e descarte dos produtos e matérias primas. Se houver concordância com a afirmação acima, quais critérios de sustentabilidade ambiental foram aplicados?					
2. Em uma análise das aquisições dos últimos cinco anos, os produtos atualmente adquiridos pela unidade são produzidos com menor consumo de matéria-prima e maior quantidade de conteúdo reciclável.					
3. A aquisição de produtos pela unidade é feita dando-se preferência àqueles fabricados por fonte não poluidora bem como por materiais que não prejudicam a natureza (ex. produtos de limpeza biodegradáveis).					
4. Nos procedimentos licitatórios realizados pela unidade, tem sido considerada a existência de certificação ambiental por parte das empresas participantes e produtoras (ex: ISO), como critério avaliativo ou mesmo condição na aquisição de produtos e serviços. Se houver concordância com a afirmação acima, qual certificação ambiental tem sido considerada nesses procedimentos?					

sustentabilidade e eficiência em suas atividades, permitindo aferir se tais medidas se encontram amplamente disseminadas na Administração Pública e se constituem uma política de Estado abrangente, coordenada e contínua, que vise à economia de recursos naturais e financeiros por meio do uso racional dos recursos naturais”.

¹⁸ Parte A, Item 10, do Anexo II da DN TCU nº 107, de 27/10/2010. Informações quanto à adoção de critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, materiais de tecnologia da informação (TI) e na contratação de serviços ou obras, tendo como referência a Instrução Normativa nº 1/2010 e a Portaria nº 2/2010, ambas da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e informações relacionadas à separação de resíduos recicláveis descartados em conformidade com o Decreto nº 5.940/2006.

Aspectos sobre a gestão ambiental	Conclusão				
	Avaliação				
Licitações Sustentáveis	1	2	3	4	5
5. No último exercício, a unidade adquiriu bens/produtos que colaboram para o menor consumo de energia e/ou água (ex: torneiras automáticas, lâmpadas econômicas). Se houver concordância com a afirmação acima, qual o impacto da aquisição desses produtos sobre o consumo de água e energia?					
6. No último exercício, a unidade adquiriu bens/produtos reciclados (ex: papel reciclado). Se houver concordância com a afirmação acima, quais foram os produtos adquiridos?					
7. No último exercício, a instituição adquiriu veículos automotores mais eficientes e menos poluentes ou que utilizam, combustíveis alternativos. Se houver concordância com a afirmação acima, este critério específico utilizado foi incluído no procedimento licitatório?					
8. Existe uma preferência pela aquisição de bens/produtos passíveis de reutilização, reciclagem ou reabastecimento (refil e/ou recarga). Se houver concordância com a afirmação acima, como essa preferência tem sido manifestada nos procedimentos licitatórios?					
9. Para a aquisição de bens/produtos é levada em conta os aspectos de durabilidade e qualidade de tais bens/produtos.					
10. Os projetos básicos ou executivos, na contratação de obras e serviços de engenharia, possuem exigências que levem à economia da manutenção e operacionalização da edificação, à redução do consumo de energia e água e à utilização de tecnologias e materiais que reduzam o impacto ambiental.					
11. Na unidade ocorre separação dos resíduos recicláveis descartados, bem como sua destinação, como referido no Decreto nº 5.940/2006.					
12. Nos últimos exercícios, a UJ promoveu campanhas entre os servidores visando a diminuir o consumo de água e energia elétrica. Se houver concordância com a afirmação acima, como se procedeu a essa campanha (palestras, folders, comunicações oficiais, etc.)?					
13. Nos últimos exercícios, a UJ promoveu campanhas de conscientização da necessidade de proteção do meio ambiente e preservação de recursos naturais voltadas para os seus servidores. Se houver concordância com a afirmação acima, como se procedeu a essa campanha (palestras, folders, comunicações oficiais, etc.)?					
Considerações Gerais:					
LEGENDA Níveis de Avaliação: (1) Totalmente inválida: Significa que o fundamento descrito na afirmativa é integralmente não aplicado no contexto da UJ. (2) Parcialmente inválida: Significa que o fundamento descrito na afirmativa é parcialmente aplicado no contexto da UJ, porém, em sua minoria. (3) Neutra: Significa que não há como afirmar a proporção de aplicação do fundamento descrito na afirmativa no contexto da UJ. (4) Parcialmente válida: Significa que o fundamento descrito na afirmativa é parcialmente aplicado no contexto da UJ, porém, em sua maioria. (5) Totalmente válida: Significa que o fundamento descrito na afirmativa é integralmente aplicado no contexto da UJ.					

Fonte: Portal do Tribunal de Contas da União

É possível inferir que a temática da sustentabilidade ambiental alcança tamanha importância, já que foi inserido pelo Tribunal de Contas da União um capítulo exclusivo para a gestão ambiental na Decisão Normativa nº 107/2010. Logo, a responsabilidade do poder público com a proteção ambiental está necessariamente ligada à inserção de critérios de sustentabilidade nas contratações públicas.

5.1 Como as contratações públicas sustentáveis podem promover a economia verde

As contratações públicas realizadas pelo poder público em qualquer de suas esferas são fragmentadas em grupos específicos de produtos ou serviços. Embora esses grupos estejam concentrados em um número relativamente reduzido, o volume de contratações representa uma parte significativa da produção do país.

Isto porque, os recursos públicos envolvidos, seja na aquisição de produtos, seja na contratação de serviços, demonstra quanto potencial o poder público dispõe para realização de suas contratações públicas, da mesma forma que se torna grande incentivador do mercado e fomentador da produção de bens e oferta de serviços.

Neste contexto as contratações públicas sustentáveis, embora de forma insipiente, são forte incentivo para o investimento, a inovação, a produção e o crescimento em bases sustentáveis, visto que a influência exercida pelo poder público na economia diante do seu grande poder de compra, pode contribuir para o alcance das várias políticas públicas que envolvem a questão ambiental, social e econômica do país.

VILLAC, BLIACHERIS e SOUZA afirmam que o alcance destas políticas podem:

[...] melhorar a conservação dos ecossistemas naturais; modificar o mercado de produção, inserindo métodos ambientalmente amigáveis; estimular o consumo consciente; melhorar as condições de trabalho para a sociedade; reduzir a pobreza e aumentar a transparência nos processos de licitação e, conseqüentemente, reduzir as possibilidades de desvio ou mau uso da verba pública. (VILLAC, BLIACHERIS, SOUZA, 2016, p.275).

Com esse modelo de gestão, objetiva o poder público, uma produção industrial mais harmoniosa com o meio ambiente, por meio de uma pressão positiva ao mercado. Assim é o entendimento de Justen Filho ao afirmar que:

É inquestionável que a contratação pública apresenta uma relevância socioeconômica. A atividade contratual do Estado não pode ser concebida como um simples instrumento para atender necessidades administrativas. A afirmação de um Estado intervencionista acarretou uma função promocional de satisfação de direitos. O Estado assumiu o dever de satisfazer uma ampla gama de necessidades coletivas e individuais. Isto significa que o Estado necessita realizar contratações frequentes, que envolvem valores muito elevados. O Estado, individualmente considerado, torna-se o maior contratante na economia. [...] A cada ano, o Estado brasileiro desembolsa bilhões de reais em contratos com os objetos mais variados. Isso significa que o setor privado acaba sendo modelado para atender às necessidades estatais. Se o Estado cessasse repentinamente de promover contratações, o resultado seria o caos – não apenas pelo colapso dos serviços estatais, mas também pela ociosidade do setor produtivo. (JUSTEN FILHO, 2017)

Neste contexto as contratações públicas sustentáveis são responsáveis pela promoção de uma economia verde e inclusiva na medida em que proporcionam benefícios econômicos, sociais e ambientais, tais como a redução na geração de resíduos sólidos, na emissão de CO₂, no consumo de água e energia, na proteção da biodiversidade e de habitats naturais, dentre outros mencionados ao longo deste trabalho. As contratações públicas sustentáveis podem ser vistas então como integrantes do processo de economia verde, que conforme o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), pode ser definida como “uma economia que resulta em melhoria do bem-estar da humanidade e igualdade social, ao mesmo tempo em que reduz significativamente riscos ambientais e escassez ecológica”.¹⁹

E para que a economia verde se torne uma realidade cada vez mais presente, é fundamental que o poder público federal por meio do seu poder de compra, atue como modificador do mercado, seja na produção, seja no consumo, ocupando um papel de fomentador do desenvolvimento de novas tecnologias mais limpas e menos degradantes ao meio ambiente, se tornando responsável na busca pela minimização do impacto ambiental por

¹⁹Disponível em: ONU. Resolution 66/288. The Future we Want. 2012. <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/476/10/PDF/N1147610.pdf?OpenElement>.

meio de suas contratações, bem como auxiliando o setor empresarial na produção e disponibilização de produtos mais sustentáveis.

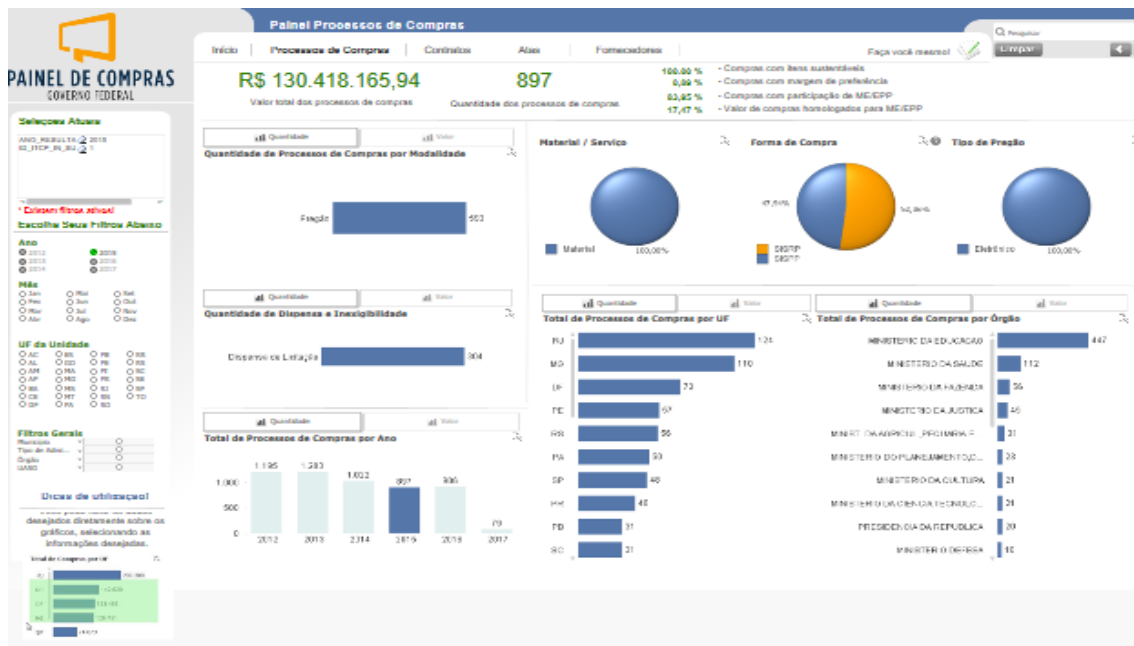
5.2 O que tem sido feito no Brasil para a promoção da economia verde

Pode-se dizer que os maiores avanços brasileiros para a promoção da economia verde observados até os dias atuais estão relacionados à criação de normas que regulamentam a questão da proteção ambiental e do desenvolvimento nacional sustentável por meio das contratações públicas realizadas pelo poder público federal. De forma pedagógica existe a edição de manuais e cartilhas de boas práticas, de guias práticos de licitações sustentáveis, de planos de gestão de logística sustentável, dentre outros.

A partir dessa regulamentação específica, o país tem avançado na especificação de produtos mais sustentáveis, como pode ser comprovado pelas informações divulgadas no Portal de Compras do Governo Federal (Comprasnet). Atualmente existem 1025 itens cadastrados no Sistema Federal de Catalogação de Material²⁰ somente para materiais sustentáveis. No ano de 2015, dos 897 processos de compras, 100% foram compras com itens sustentáveis, o que importou no montante de R\$ 130.418.165,94.

²⁰ Disponível em: <http://comprasnet.gov.br/aceso.asp?url=/Livre/Catmat/Conitemmat1.asp>

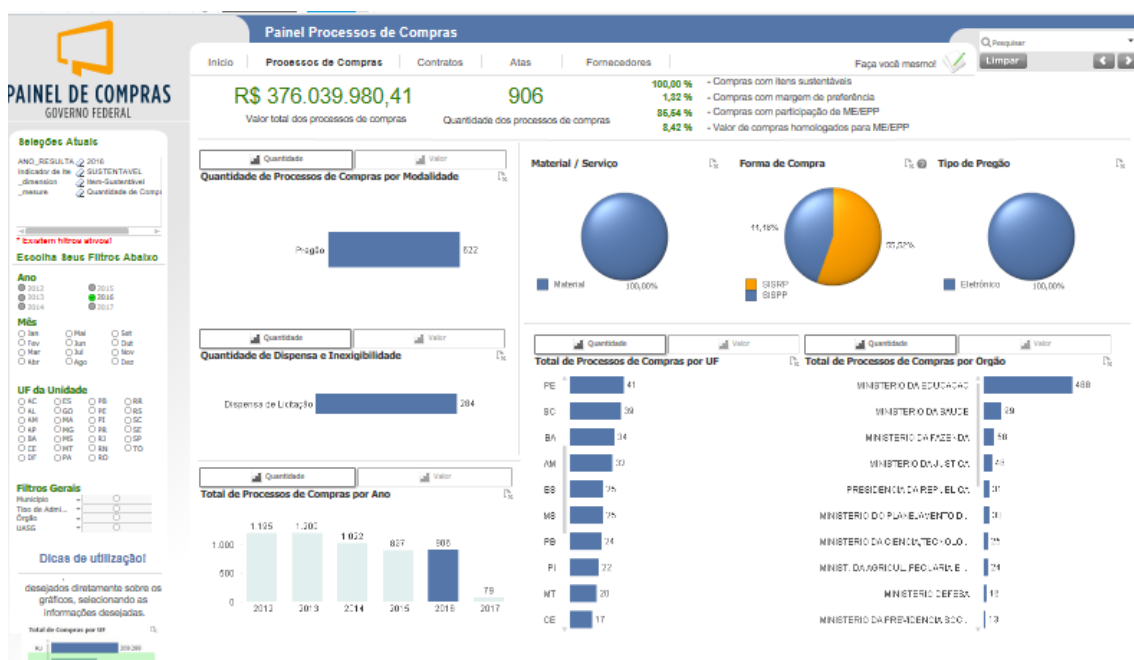
Figura 3 – Volume de compras com itens sustentáveis no ano de 2015



Fonte: Portal de Compras do Governo Federal – Comprasnet

Já para o ano de 2016, dos 906 processos de compras, 100% foram compras com itens sustentáveis, o que importou no montante de R\$ 376.039.980,41.

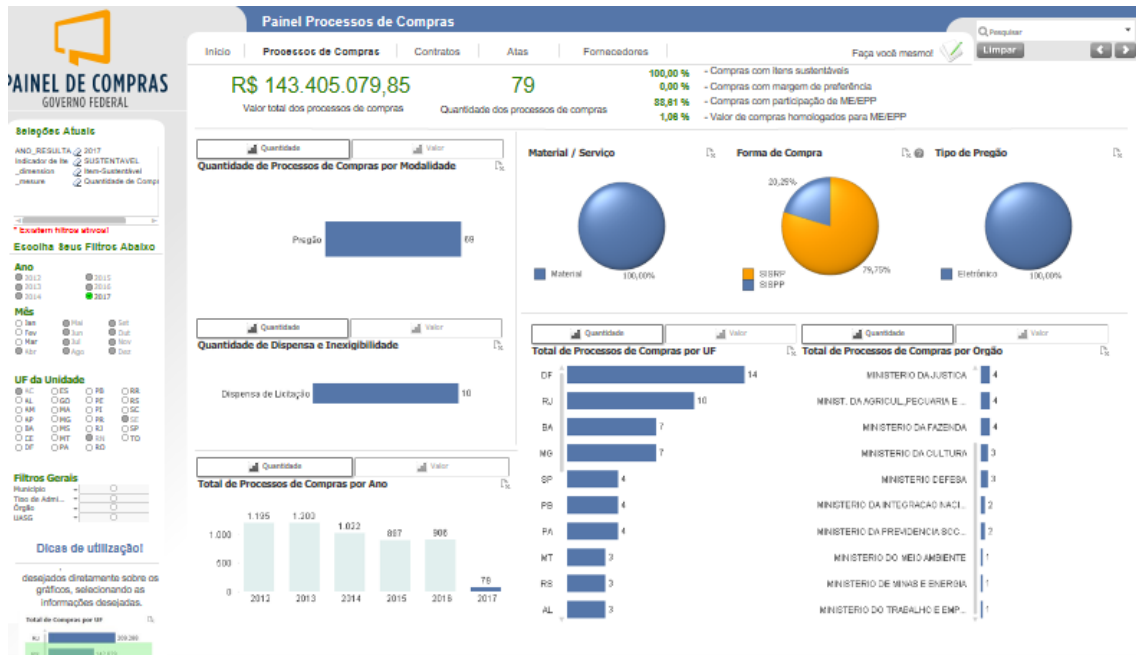
Figura 4 – Volume de compras com itens sustentáveis no ano de 2016



Fonte: Portal de Compras do Governo Federal – Comprasnet

Para os três primeiros meses do ano de 2017, dos 79 processos de compras, 100% foram compras com itens sustentáveis, e gerou um volume de compras de R\$ 143.405.079,85.

Figura 5 – Volume de compras com itens sustentáveis no ano de 2017²¹



Fonte: Portal de Compras do Governo Federal – Comprasnet

Se comparados os três exercícios tem-se que em 2015 foram realizados aproximadamente 74,75 processos por mês com itens sustentáveis, 2016 foram realizados aproximadamente 75,5 processos e nos três primeiros meses de 2017, foram realizados aproximadamente 26,33 processos. No que se refere ao volume de compras no ano de 2015 foram gastos aproximadamente R\$ 10.868.180,49 por mês com compra de itens sustentáveis, para aproximadamente R\$ 31.336.665,03 por mês no ano de 2016 e R\$ 47.801.693,28 nos três primeiros meses em 2017. Logo se conclui que o volume de recursos públicos destinados a compra de itens sustentáveis, cresceu significativamente, o que demonstra que o poder público federal tem dado a devida atenção à temática, bem como tem promovido por meio das

21

contratações públicas o desenvolvimento nacional sustentável, como ficou demonstrado pelas figuras 3, 4 e 5 o volume de compras com itens sustentáveis.

Um bom exemplo de produto que pode ser adquirido com critério de sustentabilidade é o papel, um dos itens mais comprados pelo poder público federal. Para este item estão disponíveis certificação de origem florestal e certificação de cadeia de custódia por meio do selo FSC (Forest Stewardship Council), Cerflor (Programa Nacional de Certificação Digital) ou PEFC (Programa de Reconhecimento de Sistemas de Certificação Florestal). Ainda em relação ao papel, há aquisição de papel reciclado, que do ponto de vista ambiental, é fundamental para reduzir os impactos e ampliar as oportunidades de inserção das cooperativas de catadores de materiais recicláveis.

Em termos de volume de compras, estão os equipamentos de informática, que após a publicação da Portaria nº 2/2010 foram definidas as especificações padrão para os bens de tecnologia da informação no âmbito do poder público federal. Esta norma criou um referencial para compra de “computadores verdes” produzidos com materiais que não contenham metais pesados como mercúrio, chumbo e cádmio.

A inserção de critérios de sustentabilidade nas contratações públicas também ocorre no âmbito das construções e reformas de prédios públicos, especialmente no que diz respeito à eficiência energética e no uso e conservação de água, exemplo disso são as reformas empreendidas pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e pelo Ministério do Meio Ambiente.

O poder público federal também tem utilizado as contratações públicas para fomentar setores hoje importantes da economia, como é o caso da agricultura familiar. Foram editadas normas específicas para a alimentação escolar como a Lei nº 11.947/2009 e a Resolução FNDE nº 38/2009 que estabelecem que 30% dos recursos repassados pela União aos Estados e Municípios devem ser aplicados na compra de produtos provenientes da agricultura familiar. Logo, depreende-se dessa exigência que a aquisição de produtos da agricultura familiar e de orgânicos pelo poder público estadual e municipal conseqüentemente promove o desenvolvimento sustentável, porque gera desenvolvimento local, garante renda aos agricultores e alimentação adequadas aos alunos.

Existem outras metodologias adotadas pelo poder público federal que não se esgotam com as aqui apresentadas. Contudo, optou-se por citar as mais simples, mas que geram impacto e benefícios não somente aos órgãos públicos federais, mas também aos demais agentes envolvidos na prática da sustentabilidade e do desenvolvimento nacional sustentável.

5.3 Dificuldades para implementação das contratações públicas sustentáveis

As dificuldades apontadas pelos gestores públicos quando da implementação das contratações públicas sustentáveis são das mais variadas possíveis. A primeira dificuldade apontada pelos gestores conforme os autores VILLAC, BLIACHERIS, SOUZA diz respeito ao custo dos produtos verdes, isto porque 44% dos gestores públicos consideram que os “produtos verdes são mais caros que os demais. Mas há dados que comprovam que isso não é, necessariamente, a realidade. Ao analisar o valor de um produto, deve ser considerado o custo total de produção, o tempo de vida útil do produto e os custos de desfazimento”. (VILLAC, BLIACHERIS, SOUZA, 2016, p.275-276)

Outras dificuldades apontadas pelos gestores que relatam dificuldades (%) nas contratações públicas sustentáveis, conforme os autores VILLAC, BLIACHERIS, SOUZA são:

- Ausência de conhecimento sobre o meio ambiente e como desenvolver critérios ambientais – 35% dos gestores;
- Ausência de apoio institucional e gerencial, incluindo recursos financeiros, planejamento estratégico e recomendações institucionais – 33% dos gestores;
- Ausência de ferramentas e informações sobre CPS (manuais, ferramentas eletrônicas, etc.) – 25% dos gestores;
- Ausência de treinamento específico para os gestores públicos responsáveis pelas compras – 25% dos gestores (VILLAC, BLIACHERIS e SOUZA, 2016, p. 276)

Grande parte das dificuldades apontadas relaciona-se com a oferta de treinamento e capacitação dos servidores. Contudo, já ficou demonstrado ao longo deste trabalho, mais ainda neste capítulo, que esta questão já está sendo sanada por meio de iniciativas dos próprios órgãos governamentais tais como a elaboração de manuais e guias de contratações públicas sustentáveis, realização de treinamentos, dentre outros.

Na mesma linha, como dito anteriormente, os órgãos fiscalizadores, como é o caso do Tribunal de Contas da União, tem buscado alinhar as ações de sustentabilidade no âmbito interno aos preceitos da A3P, com a edição de planos, manuais e orientações, tudo isto de forma a facilitar e promover a sustentabilidade na gestão pública associada à proteção ao meio ambiente.

Jussara de Lima Carvalho e Sophia B. N. Picarelli, organizadoras do Manual Procura+ Um Guia para Implementação de Compras Públicas Sustentáveis, apontam outros desafios além dos elencados acima para implementação das contratações públicas sustentáveis:

- **Ausência de definições claras.** Muitos profissionais de compras ainda encontram dificuldade para definir o que é um produto ou serviço “sustentável”, “ambientalmente ou socialmente preferível”, e como incluir esta demanda no edital.
- **Mudando a mentalidade de “apenas o menor preço no momento da contratação”.** Um desafio-chave identificado por muitas organizações do setor público é o de mudar percepções relacionadas ao preço, custo real e valor de uma compra – particularmente quando apenas o preço da compra é considerado, ao invés dos custos de ciclo de vida e da vantagem econômica para a administração em sentido mais amplo. Ao contrário do que possa parecer, o menor preço nem sempre é o mais vantajoso.
- **Ausência de inteligência de mercado.** O mercado de produtos e serviços sustentáveis está crescendo rapidamente e muitas organizações do setor público não possuem a informação necessária para se atualizar sobre opções mais sustentáveis. Pode ser difícil estabelecer um modelo de negócios para CPS ou CPI (PPI) quando há ausência de inteligência de mercado.
- **Procedimentos rígidos.** Uma grande parte das organizações definem procedimentos e sistemas para regular as contratações – estes, muitas vezes, podem ser inflexíveis. A facilidade com que CPS e CPI (PPI) podem ser integradas nesses sistemas varia e pode requerer decisões gerenciais de alto escalão.
- **Ausência de apoio e comunicação interna.** Compradores precisam de apoio de especialistas técnicos e outras unidades internas para realizar um bom trabalho em CPS. Estruturas de comunicação existentes podem dificultar este processo ou desencorajar a cooperação de longo prazo entre equipes.
- **Ausência de apoio político e recursos.** As equipes de compras públicas estão sujeitas a muitas pressões – desde a redução e corte de custos incluindo atender a demanda de usuários internos e do público. Quando há pouco apoio político ou recursos disponíveis para CPS/CPI (PPI), o tema pode facilmente sair da agenda.
- **Falta de entendimento da “proposta mais vantajosa”.** Ainda que com vasto embasamento jurídico, a prática no Brasil demonstra haver ainda muita resistência e insegurança por parte dos compradores em relação à inclusão de critérios de sustentabilidade nas licitações, principalmente diante

dos princípios de isonomia e competitividade do certame, e a compreensão do que é “a proposta mais vantajosa para a administração”. (CARVALHO, PICARELLI, 2015, p.20-21)

Contudo, as organizadoras apresentam possíveis soluções para cada desafio elencado, quais sejam: para a ausência de definições claras apontam como medida possível a utilização por parte dos compradores públicos de critérios contidos em certificações para definições de produtos ou serviços, bem como a utilização de técnicas específicas de CPS em cada estágio do processo de contratação; para a mudança de mentalidade de adoção do menor preço no momento da contratação, as organizadoras enfatizam que “fornecer informação simples sobre os benefícios financeiros associados ao Custo do Ciclo de Vida pode ajudar a superar tais percepções”; para a ausência de inteligência do mercado, a solução proposta está nas “consultas preliminares de mercado, em diferentes formatos, podem ser uma maneira eficiente de identificar custos, riscos e benefícios de CPS e CPI (PPI) antecipadamente e antes que o edital seja aberto”; para procedimentos rígidos afirmam que “as etapas de preparação, estabelecimento de metas, desenvolvimento e implementação do plano de ação, monitoramento do processo e reportar os resultados (“Planejar, Fazer, Controlar, Agir” conhecido também como PDCA, em inglês: plan, do, check, act) são eficazes para solucionar esta questão; para a ausência de apoio e comunicação interna, as organizadoras propõem como uma das soluções as equipes multidisciplinares, isto porque “elas podem ser uma boa maneira de se abordar as várias questões que podem surgir quando se avaliam considerações ambientais”; para a ausência de apoio político e recursos, apontam como medida eficaz a participação da Campanha Procura+ ou de qualquer outra iniciativa e projetos; e para a falta de entendimento da “proposta mais vantajosa”, neste caso as organizadoras afirmam que “no âmbito federal, já é possível entender que há uma obrigação de se incluir critérios de sustentabilidade nas licitações, já que a proposta mais vantajosa é a que atende ao desenvolvimento nacional sustentável” enfatizando que as “instituições devem, portanto, intensificar as ações, aprendendo o que pode ser feito e promovendo o intercâmbio de boas práticas, inclusive por meio do portal de Contratações Sustentáveis do Governo Federal”.

Diante das inúmeras dificuldades apresentadas pelos autores citados, ficou patente que também existem soluções e, em sua grande maioria, são simples e possíveis de serem adotadas pelos gestores públicos responsáveis pelas contratações públicas sustentáveis,

já que no Brasil, assim como em outros países, a implementação desta prática está associada a boas razões e uma série de benefícios.

5.4 O Tribunal de Contas da União e seus respectivos critérios de sustentabilidade

A partir da Agenda 21 global²² tornou-se mais perceptível a importância na busca da inserção de critérios ecológicos nas contratações públicas, em detrimento da questão social. Contudo, ainda que a questão social tenha sido “deixada de lado”, não há dúvidas de que a sociedade sempre se beneficia quando o poder público prioriza a questão ambiental.

O item 4.23 da Agenda 21 global aponta a importância na busca de critérios ecológicos nas contratações públicas:

Os próprios governos também desempenham um papel no consumo, especialmente nos países onde o setor público ocupa uma posição preponderante na economia, podendo exercer considerável influência tanto sobre as decisões empresariais como sobre as opiniões do público. Conseqüentemente, esses Governos devem examinar as políticas de aquisição de suas agências e departamentos de modo a aperfeiçoar, sempre que possível, o aspecto ecológico de suas políticas de aquisição, sem prejuízo dos princípios do comércio internacional. (ONU, 2016, p.37)

Esse viés alcançou programas voltados para os servidores públicos no que se refere à questão ambiental, como é o caso da A3P (Agenda Ambiental da Administração Pública).

A Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P) é uma iniciativa do Ministério do Meio Ambiente (MMA), criada para estimular uma nova cultura de sustentabilidade na administração pública federal. Visa a atender às demandas da sociedade com relação às questões ambientais e ajustar o

²² Conforme o Ministério do Meio Ambiente a “**Agenda 21** pode ser definida como um instrumento de planejamento para a construção de sociedades sustentáveis, em diferentes bases geográficas, que concilia métodos de proteção ambiental, justiça social e eficiência econômica. A **Agenda 21 Brasileira** é um instrumento de planejamento participativo para o desenvolvimento sustentável do país, resultado de uma vasta consulta à população brasileira. Foi coordenado pela Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e Agenda 21 (CPDS); construído a partir das diretrizes da Agenda 21 Global; e entregue à sociedade, por fim, em 2002”. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21>

setor público às tendências de sustentabilidade mundiais. O TCU aderiu à A3P em novembro de 2015. (BRASIL, TCU, 2016)

Tem-se que os principais objetivos da A3P são:

- sensibilizar os gestores públicos para as questões socioambientais;
- estimular a incorporação de critérios para gestão social e ambiental nas atividades públicas;
- promover a economia de recursos naturais e redução de gastos institucionais;
- contribuir para revisão dos padrões de produção e consumo e na adoção de novos referenciais de sustentabilidade no âmbito da administração pública.

O Tribunal de Contas da União é um dos órgãos públicos que tem buscado alinhar as ações de sustentabilidade no âmbito interno aos preceitos da A3P, com a edição de planos, manuais e orientações. Prova disso é que, em 2005, o TCU publicou a Resolução nº 268, instituindo a Política Institucional de Sustentabilidade composta de iniciativas institucionais nas dimensões logística sustentável e gestão de pessoas.

É de se ressaltar que os desafios são grandes, mas a questão tem tomado corpo e já conta com avanços, principalmente na elaboração de manuais que dão suporte técnico e jurídico quando da elaboração das especificações de bens ou serviços que serão contratados pelo poder público mediante regular processo licitatório.

Neste sentido, VILLAC, BLIACHERIS e SOUZA afirmam que:

(...) a menor ênfase na explicitação de critérios sociais, em comparação com os ambientais, não decorra de uma desconsideração da importância destes, tampouco de sua inserção em procedimentos licitatórios ser algo corriqueiro e simples, mas pode estar relacionada com a percepção de uma maior dificuldade do servidor em incluir critérios ambientais de sustentabilidade, fomentando que sejam estes explicitados nas normas, visando diminuir a dificuldade de com eles se trabalhar, o que pode ter afastado a importância de reconhecer e inserir os critérios sociais nesses mesmos procedimentos licitatórios. A não inclusão desses critérios de forma explícita na legislação específica, ou a ausência de debates quanto a potenciais dificuldades de identificação desses critérios, seja nos cursos de formação dos servidores, nos manuais jurídicos que dão suporte aos compradores, ou nos sistemas de gestão e fiscalização dos Tribunais de Contas pode vir a reforçar a manutenção deste cenário, devendo ser explicitado como um ponto de atenção”. (VILLAC, BLIACHERIS e SOUZA, 2016, p. 188-189)

Diante de um contexto normativo extenso, devida à importância dada a questão ambiental ao longo dos anos, foi necessário elaborar instrumentos informacionais que dessem suporte aos gestores públicos, associada à ideia de uma gestão socioambiental. Mecanismos educacionais que pudessem formar e informar os gestores públicos na inserção de critérios de sustentabilidade ambiental nas contratações públicas, tanto no aspecto técnico, quanto no aspecto jurídico foram de suma importância. E isto somente foi possível a partir da atuação de órgãos federais como o Tribunal de Contas da União.

O Tribunal de Contas como é sabido, “é um órgão de controle externo do governo federal e auxilia o Congresso Nacional na missão de acompanhar a execução orçamentária e financeira do país e contribuir com o aperfeiçoamento da Administração Pública em benefício da sociedade”. E para que isso aconteça, este órgão tem como “meta ser referência na promoção de uma Administração Pública efetiva, ética, ágil e responsável”²³.

Neste contexto, o Tribunal de Contas da União, tem assumido mais um papel de fundamental importância, ou seja, o de indutor de boas práticas de governança nas contratações sustentáveis, isto porque desde o ano de 2007, começou a preocupar-se com a sustentabilidade administrativa. As ações tornaram-se visíveis com um projeto intitulado “TCU Ecologicamente Correto”, cujo foco era conscientizar o corpo funcional do uso racional dos insumos do cotidiano. Nos dias atuais o Tribunal de Contas da União passou a contratar utilizando critérios de sustentabilidade em licitações para mobiliários, materiais de consumo, serviços de limpeza, dentre outros ramos.

O Tribunal de Contas da União também atua na capacitação e profissionalização dos compradores públicos por meio da edição de manuais e cartilhas de boas práticas, de guias práticos de licitações sustentáveis, de planos de gestão de logística sustentável, dentre outros.

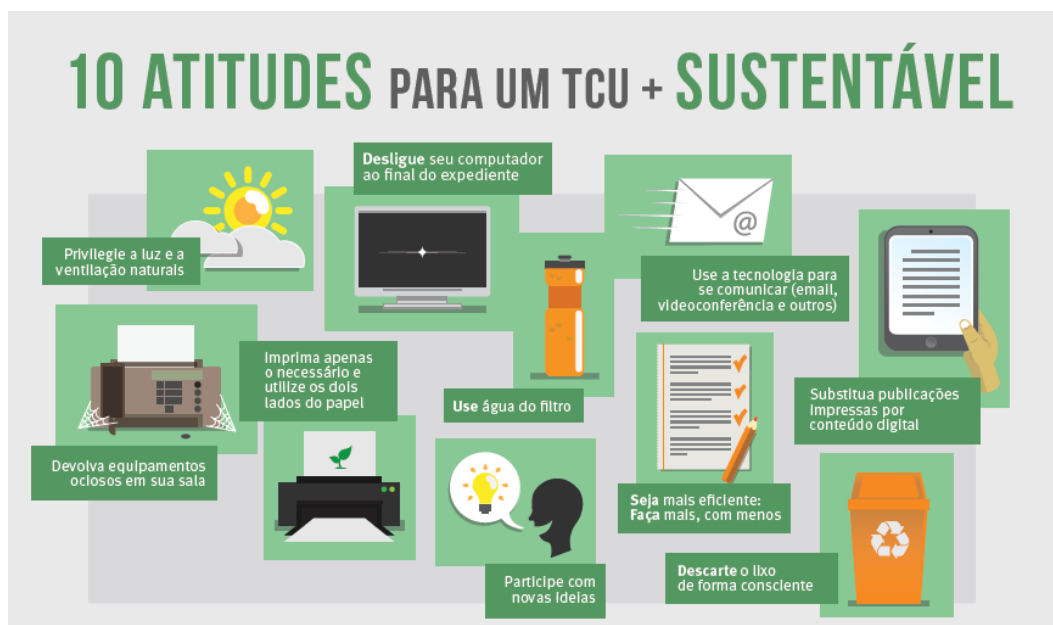
A partir do ano de 2011 passou a exigir nos relatórios de gestão anual dos órgãos da Administração Pública Federal, o preenchimento de um anexo específico, cujo o

²³ <http://portal.tcu.gov.br/institucional/conheca-o-tcu/competencias/>

conteúdo é obrigatório e solicita informações sobre as ações sustentáveis dos órgãos. Mais adiante, em 2013, realizou por meio da Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (SELOG), um questionário em 386 órgãos públicos federais com o intuito de mapear os aspectos de governança e gestão nas contratações públicas, inclusive quanto à adoção por estes órgãos do plano de logística sustentável. Em 2016 lançou a Campanha “10 atitudes para um TCU + sustentável” e publicou mensalmente textos técnicos.

As figuras a seguir demonstram o disposto acima, de forma a comprovar a atuação do Tribunal de Contas da União por meio das suas principais ações de sustentabilidade.

Figura 6 – Principais ações de sustentabilidade do TCU²⁴



Fonte: Portal do Tribunal de Contas da União

Figura 7 – Coluna Sustentabilidade no Periódico do Tribunal de Contas da União²⁵

<p>Janeiro/2016 – Temas publicados União 22-01-2016 - Dicas economia energia União 29-01-2016 - Pelo fim dos lixões</p>	<p>Julho/2016 – Temas publicados União 01-07-2016 - Descarte corretamente União 08-07-2016 - Não temos um planeta B União 15-07-2016 - O que é pegada de carbono? União 22-07-2016 - Desperdício alimentos União 29-07-2016 - Doação alimentos</p>
<p>Fevereiro/2016 – Temas publicados União 05-02-2016 - Você sabia que o plástico contamina os alimentos? União 12-02-2016 - Reuso de água União 19-02-2016 - Mortandade de peixes União 26-02-2016 - Economia de água em torneiras</p>	<p>Agosto/2016 – Temas publicados União 05-08-2016 - Dia de sobrecarga na Terra União 12-08-2016 - Olimpíadas e sustentabilidade União 19-08-2016 - Olimpíadas e resíduos União 26-08-2016 - Replanteio de verduras</p>
<p>Março/2016 – Temas publicados União 04-03-2016 - Impressoras do TCU mais econômicas União 11-03-2016 - Alimentos orgânicos União 18-03-2016 - Vamos economizar água e energia</p>	<p>Setembro/2016 – Temas publicados União 02-09-2016 - Esgoto não é lixo União 09-09-2016 - Reflorestamento, um ótimo investimento União 16-09-2016 - Custo da poluição União 23-09-2016 - Consumo de frutas prolongam a vida União 30-09-2016 - Plantas que purificam o ar</p>
<p>Abril/2016 – Temas publicados União 01-04-2016 - Uso de agrotóxicos União 08-04-2016 - Você é ecoeficiente? União 15-04-2016 - Desperdício de alimentos União 22-04-2016 - Alimentos orgânicos União 29-04-2016 - Dicas para um dia-a-dia mais sustentável</p>	<p>Outubro/2016 – Temas publicados União 07-10-2016 - A frágil saúde dos rios União 14-10-2016 - OMS defende impostos sobre bebidas açucaradas União 21-10-2016 - Menos papel. Mais árvores, por favor</p>
<p>Mai/2016 – Temas publicados União 06-05-2016 – Energia União 13-05-2016 - Utilizando alimentos orgânicos União 20-05-2016 - Mitos relacionados à poluição do ar União 27-05-2016 - Reaproveitamento</p>	<p>Novembro/2016 - Temas publicados União 04-11-2016 - Energias renováveis União 11-11-2016 - Crise hídrica chega ao DF União 18-11-2016 - Consequências do aquecimento global União 25-11-2016 - Você sabe o que é carona solidária?</p>
<p>Junho/2016 – Temas publicados União 03-06-2016 - Alimentos e o clima União 10-06-2016 – Mobilidade União 17-06-2016 - Mobilidade (cont.) União 24-06-2016 - Coleta seletiva</p>	<p>Dezembro/2016 - Temas publicados União 02-12-2016 - Mobilidade urbana e sustentabilidade União 09-12-2016 - Coleta seletiva é cidadania União 16-12-2016 - TCU participa de reunião do FGRS</p>

Fonte: Portal do Tribunal de Contas da União

²⁵ <http://portal.tcu.gov.br/transparencia/sustentabilidade/textos-tecnicos.htm>

Além das contribuições elencadas acima, o Tribunal de Contas da União por meio dos seus julgados auxilia os gestores públicos a boas práticas nas contratações públicas sustentáveis, evitando ações, como por exemplo:

A aceitação de proposta de produtos com qualidade ou especificação inferiores às exigidas no edital, inclusive no que respeita aos requisitos de sustentabilidade ambiental, poderá ensejar a anulação dos respectivos atos praticados no certame. Acórdão 8482/2013-Primeira Câmara | Relator: BENJAMIN ZYMLER - ÁREA: Licitação | TEMA: Julgamento | SUBTEMA: Princípio da vinculação ao instrumento convocatório - Outros indexadores: Qualidade, Edital de licitação, Especificação, Divergência, Sustentabilidade ambiental

Nas licitações para a realização de obras ou serviços em que for permitido à futura contratada a modificação da metodologia ou tecnologia construtiva a ser utilizada, o projeto básico (ou anteprojeto) funciona como parâmetro para o respectivo referencial de preços e para a avaliação da vantagem e economicidade das propostas a serem apresentadas. Portanto, deve prever, em seu pré-dimensionamento, a utilização de metodologias/tecnologias conhecidas pela administração mais prováveis de serem utilizadas, em termos da solução menos onerosa que atenda aos requisitos de serviço, de uso, de desempenho, de garantia, de manutenção, de sustentabilidade e de durabilidade demandados, dentre outros a serem objetivamente definidos. Acórdão 2580/2014-Plenário | Relator: BRUNO DANTAS - ÁREA: Licitação | TEMA: Projeto básico | SUBTEMA: Obras e serviços de engenharia - Outros indexadores: Metodologia, Detalhamento

Outros julgados tratam das exigências quanto ao objeto a ser contratado, que deve vir detalhado de tal forma a evitar que exigências de caráter ambiental sejam utilizadas como critério de habilitação, o que é vedado.

É legítimo que as contratações da Administração Pública se adequem a novos parâmetros de sustentabilidade ambiental, ainda que com possíveis reflexos na economicidade da contratação. Deve constar expressamente dos processos de licitação motivação fundamentada que justifique a definição das exigências de caráter ambiental, as quais devem incidir sobre o objeto a ser contratado e não como critério de habilitação da empresa licitante. Acórdão 1375/2015-Plenário | Relator: BRUNO DANTAS - ÁREA: Licitação | TEMA: Proposta | SUBTEMA: Certificação - Outros indexadores: Exigência, Certificação ambiental

Nas aquisições de equipamentos de informática, restringem o caráter competitivo do certame exigências: (i) que a placa mãe, a Bios, o mouse e o teclado sejam do mesmo fabricante do equipamento; (ii) que requerem declaração do fabricante para demonstrar o atendimento das características técnicas especificadas no edital; (iii) que determinam o fornecimento de certificado específico para comprovar o cumprimento de requisitos de segurança, compatibilidade eletromagnética, consumo de energia e sustentabilidade ambiental, sem admitir outros meios de prova. Acórdão

1881/2015-Plenário | Relator: ANA ARRAES - ÁREA: Licitação | TEMA: Qualificação técnica | SUBTEMA: Exigência - Outros indexadores: Bens e serviços de informática, Hardware, Fabricante, Especificação técnica, Declaração

ACÓRDÃO DE RELAÇÃO 13524/2016 ATA 43/2016 - SEGUNDA CÂMARA - 06/12/2016

Relator: VITAL DO RÊGO

...com vistas à plena observância dos critérios de sustentabilidade ambiental nas suas aquisições e contratações, orientando todas as unidades sobre o...

...50 e 51 da instrução à peça 10); 1.9.3. desenvolva ações com vistas à plena observância dos critérios de sustentabilidade ambiental nas suas...

Há julgados ainda que recomendam para a adoção de sistemas de monitoramento pelo governo brasileiro no tocante a implementação e monitoramento dos objetivos de desenvolvimento sustentável:

ACÓRDÃO 298/2017 ATA 6/2017 - PLENÁRIO - 22/02/2017

Relator: AUGUSTO NARDES

Sumário: RELATÓRIO DE AUDITORIA. PREPARAÇÃO DOS SISTEMAS DE MONITORAMENTO DO GOVERNO BRASILEIRO PARA IMPLEMENTAR E MONITORAR OS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (ODS) 1, 2 E 5. RECOMENDAÇÕES.

...sustentabilidade, a econômica e a ambiental. 101. A adoção de índices multidimensionais auxiliará em uma visão global das metas e, caso a decisão recaia sobre índices...

...números 1 ao 6) caracterizaram-se pelo aspecto predominantemente social. As questões ambiental e econômica foram tratadas apenas nos objetivos de número 7 e...

ACÓRDÃO 1482/2017 ATA 6/2017 - PRIMEIRA CÂMARA - 07/03/2017

Relator: AUGUSTO SHERMAN

Sumário: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. GLOSA INTEGRAL DAS DESPESAS REALIZADAS EM FUNÇÃO DO NÃO ALCANCE DA FINALIDADE SOCIAL DO CONVÊNIO. IDENTIFICAÇÃO DE QUE A INVIABILIDADE DO OBJETO DECORREU EXCLUSIVAMENTE DE FATORES SUPERVENIENTES, IMPREVISÍVEIS E INDEPENDENTES DA VONTADE DO GESTOR. CONTAS REGULARES. QUITAÇÃO PLENA. DETERMINAÇÃO.

...se obter a outorga do uso da água, de modo a garantir a sustentabilidade econômica, social e ambiental dos projetos de criação de peixes, dada a grande...

...teria se tornado inviável do ponto de vista ambiental e, por conseguinte, perdido sua funcionalidade: 'de forma que não pode ser outra a conclusão a não...

ACÓRDÃO 357/2017 ATA 7/2017 - PLENÁRIO - 08/03/2017

Relator: AUGUSTO NARDES

Sumário: ACOMPANHAMENTO AUTORIZADO NO SUBITEM 9.3 DO ACÓRDÃO 1.593/2016-PLENÁRIO. LEGADO AMBIENTAL DOS JOGOS OLÍMPICOS E PARAOLÍMPICOS RIO-2016. NÃO CONSTRUÇÃO DE QUASE TODAS OBRAS DE LEGADO AMBIENTAL PREVISTAS NO DOSSIÊ DE CANDIDATURA. ADOÇÃO SOMENTE DE SOLUÇÕES PALIATIVAS PARA O PERÍODO DOS JOGOS. CIÊNCIA.

...que deveria ser realizado o acompanhamento das ações de sustentabilidade e do legado ambiental decorrente das Olimpíadas Rio 2016, o que ocorreu, em um...

...legal: não há. SUMÁRIO: ACOMPANHAMENTO AUTORIZADO NO SUBITEM 9.3 DO ACÓRDÃO 1.593/2016-PLENÁRIO. LEGADO AMBIENTAL DOS JOGOS OLÍMPICOS E PARAOLÍMPICOS...

ACÓRDÃO 494/2017 ATA 9/2017 - PLENÁRIO - 22/03/2017

Relator: AUGUSTO NARDES

Sumário: MONITORAMENTO DETERMINADO PELO ACÓRDÃO 2.758/2014-PLENÁRIO. DEFINIÇÕES EM RELAÇÃO AO LEGADO OLÍMPICO. NÃO APRESENTAÇÃO DO PLANO DE LEGADO A MENOS DE UM ANO PARA O INÍCIO DOS JOGOS OLÍMPICOS. DESCUMPRIMENTO DE DETERMINAÇÃO DO TCU. AUDIÊNCIA DE UM RESPONSÁVEL E OITIVA DO OUTRO. APRESENTAÇÃO DE ESTUDOS PRELIMINARES DO PLANO DE LEGADO. ACATAMENTO DA RESPOSTA À OITIVA. NÃO ACATAMENTO DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVAS. DESCUMPRIMENTO DE DELIBERAÇÃO DO TCU. MULTA. RELATÓRIO Adoto como Relatório a instrução elaborada no âmbito da Secretaria de Controle Externo no Estado do Rio de Janeiro (peça 117), com os ajustes de formas necessários, com a qual se manifestaram de acordo os dirigentes da unidade técnica (peças 118/119): "I - INTRODUÇÃO

...estratégias de sustentabilidade em seus aspectos ambiental, social e econômico, vez que o protocolo de intenções firmado entre a União, o Estado e o Município...

...Econômico, Ambiental, de Segurança, Social, do Conhecimento e Cultural Esportivo 105-107 10. A estratégia de elaboração do Plano de Legado, dividindo-o...

É patente que os benefícios à sociedade alcançados pelas contratações públicas sustentáveis são muitos, e a participação ativa do Tribunal de Contas da União, seja orientando, seja julgando ou penalizando, pode num curto espaço de tempo consolidar as ações no poder público federal e no mercado fornecedor brasileiro.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir do estudo proposto foi possível inferir que a inclusão de critérios de sustentabilidade nas contratações públicas, ultrapassam os parâmetros econômicos com os quais os gestores públicos estão acostumados a lidar.

Os preceitos constitucionais (artigo 37, 170 e 225) e legais como é o caso da Lei Federal nº 8.666/93 alterada pela Lei Federal nº 12.349/10 que determina, como terceiro objetivo da licitação pública, o desenvolvimento nacional sustentável; a Política Nacional de Mudança do Clima (Lei Federal nº 12.187/09); a Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei Federal nº 12.305/10); o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (Lei Federal nº 12.462/11); dentre outras normas já mencionadas em capítulo próprio demonstram que a definição de uma legislação que regulamente de forma específica a proteção do meio ambiente foi um grande avanço no contexto brasileiro.

As contratações públicas sustentáveis permitem ao poder público federal além de satisfazer suas necessidades, utilizar os recursos públicos de forma eficiente e com menor impacto socioambiental, contribui para alcançar uma relação saudável que gere benefícios não somente para a organização, mas sobretudo ao meio ambiente, a sociedade e a economia.

É patente que contratar de maneira sustentável envolve questões que superam tão somente o atendimento de necessidades em curto prazo. A contratação pública sustentável assegura que os objetivos como os relacionados à eficiência no uso dos recursos, as mudanças climáticas, o descarte e reutilização dos resíduos sólidos, a responsabilidade social sejam observados e considerados pelos gestores públicos envolvidos no processo.

Isto porque, estes e outros aspectos estão interligados, e podem promover inúmeros benefícios, assim como reduzir grandes impactos, dentre os quais se pode destacar: melhoria da eficiência organizacional no que se refere a tomada de decisão nas contratações; sensibilização sobre temas socioambientais; promoção do desenvolvimento nacional sustentável; tratamento diferenciado e favorecido a micro e pequenas empresas; estímulo ao mercado para a oferta de produtos e serviços que atendam as melhores técnicas de sustentabilidade e que promovam a inovação, na mesma medida em que o poder público

federal exige e oferece aos usuários dos serviços públicos mais eficiência e eficácia na prestação destes; economia de recursos públicos ao considerar todos os custos associados ao ciclo de vida do produto ou serviço a ser contratado; respeito aos direitos humanos e ao meio-ambiente ecologicamente sustentável, dentre outros.

Diante deste contexto, que se mostra favorável, o poder público federal precisa aproveitar sua atual estrutura institucional e normativa para avançar na elaboração de um plano que priorize a sustentabilidade como uma meta a ser perseguida pelos gestores públicos quando das contratações. Da mesma forma, em virtude do volumoso poder de compra governamental, o poder público federal também precisa fornecer orientações claras aos possíveis fornecedores de bens e serviços no que se refere às questões socioambientais dos contratos públicos. A adoção pelo poder público federal de novos conceitos e critérios nas contratações públicas e o exercício de sua responsabilidade como grande consumidor, impulsiona o desenvolvimento nacional sustentável, assim como induz e amplia a oferta de produtos e serviços mais sustentáveis pelo mercado.

De todo o exposto, é de se concluir que, faz-se necessário a partir do arcabouço normativo brasileiro, que os gestores públicos federais na tomada de decisão, utilizem as contratações públicas sustentáveis para promoverem uma mudança tanto na produção quanto no consumo diante da realidade almejada por todos, que é o desenvolvimento nacional sustentável associado à promoção de uma sociedade mais justa e igualitária para todos.

REFERÊNCIAS

AGENDA 21. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21>>. Acesso em: 27 de mar. 2017.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 6023**: informação e documentação – referências – elaboração. Rio de Janeiro, 2002a.24p.

BIDERMAN, Rachel et al. (Orgs.). **Guia de compras públicas sustentáveis: uso do poder de compra do governo para a promoção do desenvolvimento sustentável**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008. (Iclei European Secretariat GmbH).

BRASIL. **Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento**: de acordo com a Resolução JP/ 44/228 da Assembleia Geral da ONU, de 22-12-89, estabelece uma abordagem equilibrada e integrada das questões relativas a meio ambiente e desenvolvimento: a Agenda 21. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 1995. 472p. (Série ação parlamentar; n. 56). Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/agenda21.pdf>>. Acesso em: 27 mar. 2017.

BRASIL. **Conferência Rio-92 sobre o meio ambiente do planeta: desenvolvimento sustentável dos países**. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/noticias/Jornal/emdiscussao/rio20/a-rio20/conferencia-rio-92-sobre-o-meio-ambiente-do-planeta-desenvolvimento-sustentavel-dos-paises.aspx>>. Acesso em 27 mar. 2017.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988)**. In: ANGHER, Anne Joyce. *Vade Mecum Acadêmico de Direito Rideel*. 22. ed. São Paulo: RIDEEL, 2016. p. 19-93.

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: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7746.htm>. Acesso em: 05 fev. 2017.

BRASIL. **E.M.I. N° 104/ MP/MF/MEC/MCT**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/Exm/EMI-104-MP-MF-MEC-MCT-MPV-495-10.htm>. Acesso em: 05 fev. 2017.

BRASIL. **Guia Prático de Licitações Sustentáveis** - 3ª Edição. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/138067>. Acesso em: 05 fev. 2017.

BRASIL. **Instrução Normativa nº 01, de 19 de janeiro de 2010**. Dispõe sobre os critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, contratação de serviços ou obras pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.comprasnet.gov.br/legislacao/legislacaoDetalhe.asp?ctdCod=295>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

BRASIL. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6938.htm>. Acesso em 05/fev/17. Acesso em 05 fev. 2017.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm>. Acesso em 05 fev. 2017.

BRASIL. **Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112187.htm>. Acesso em: 05 fev. 2017.

BRASIL. **Lei nº 12.305, de 02 de agosto de 2010**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm>. Acesso em: 05 fev. 2017.

BRASIL. **Lei nº 12.462, de 04 de agosto de 2011**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112462.htm>. Acesso em: 05 fev. 2017.

BRASIL. **Lei nº 12.836, de 02 de julho 2013**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12836.htm>. Acesso em: 05 fev. 2017.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Compras Públicas Sustentáveis**. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/a3p/eixos-tematicos/licita%C3%A7%C3%A3o-sustent%C3%A1vel>> Acesso em: 27 mar. 2017.

BRASIL. Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. Portal de Compras do Governo Federal. **Sistema de Catalogação de Material – CATMAT**. Disponível em: <<http://comprasnet.gov.br/aceso.asp?url=/Livre/Catmat/Conitemmat1.asp>>. Acesso em: 27 mar. 2017.

BRASIL. **Painel de Compras Governo Federal**. Disponível em: <<http://painelcompras.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=Painel%20de%20Compras.qvw&host=Local&anonymous=true>>. Acesso em 27 mar. 2017.

BRASIL. **Portal de Compras do Governo Federal – Comprasnet**. Disponível em: <<http://painelcompras.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=Painel%20de%20Compras.qvw&host=Local&anonymous=true>>. Acesso em: 15 mar. 2017.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 8482/2013**. Primeira Câmara. Relator: BENJAMIN ZYMLER. Publicado no DJ de 26/11/2013. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20131129/AC_8482_43_13_1.doc>. Acesso em: 27 mar. 2017.

_____. **Acórdão 2580/2014**. Plenário. Relator: BRUNO DANTAS. Publicado no DJ de 01/10/2014. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/2580%252F2014/NUMACORDAO%253A2580%2520ANOACORDAO%253A2014/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/3>>. Acesso em: 27 mar. 2017.

_____. **Acórdão 1375/2015**. Plenário. Relator: BRUNO DANTAS. Publicado no DJ de 03/06/2015. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/%252a/NUMACORDAO%253A1375%2520ANOACORDAO%253A2015%2520RELATOR%253A%2522BRUNO%2520DANTAS%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/1>>. Acesso em: 27 mar. 2017.

_____. **Acórdão 1881/2015**. Plenário. Relator: ANA ARRAES. Publicado no DJ de 29/07/2015. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/%252a/NUMACORDAO%253A1881%2520ANOACORDAO%253A2015/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/1>>. Acesso em: 27 mar. 2017.

_____. **Acórdão de Relação 13524/2016**. Ata 43/2016. Segunda Câmara. Relator: VITAL DO RÊGO. Publicado no DJ de 06/12/2016. Disponível em:

<<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/%252a/NUMACORDAO%253A13524%2520ANOACORDAO%253A2016%2520RELATOR%253A%2522VITAL%2520DO%2520R%25C3%258AGO%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/1>>. Acesso em: 27 mar. 2017.

_____. **Acórdão 298/2017** ATA 6/2017 - PLENÁRIO - 22/02/2017 Relator: AUGUSTO NARDES. Publicado no DJ de 22/02/2017. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/%252a/NUMACORDAO%253A298%2520ANOACORDAO%253A2017%2520RELATOR%253A%2522AUGUSTO>>

O%2520NARDES%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/1>. Acesso em: 27 mar. 2017.

_____. **Acórdão 1482/2017** ATA 6/2017 - PRIMEIRA CÂMARA - 07/03/2017 Relator: AUGUSTO SHERMAN. Publicado no DJ de 07/03/2017. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/%252a/NUMACORDAO%253A1482%2520ANOACORDAO%253A2017%2520RELATOR%253A%2522AUGUSTO%2520SHERMAN%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/1>>. Acesso em: 27 mar. 2017.

_____. **Acórdão 357/2017** ATA 7/2017 - PLENÁRIO - 08/03/2017 Relator: AUGUSTO NARDES. Publicado no DJ de 08/03/2017. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/%252a/NUMACORDAO%253A357%2520ANOACORDAO%253A2017%2520RELATOR%253A%2522AUGUSTO%2520NARDES%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/1>>. Acesso em: 27 mar. 2017.

_____. **Acórdão 494/2017** ATA 9/2017 - PLENÁRIO - 22/03/2017 Relator: AUGUSTO NARDES. Publicado no DJ de 22/03/2017. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/%252a/NUMACORDAO%253A494%2520ANOACORDAO%253A2017%2520RELATOR%253A%2522AUGUSTO%2520NARDES%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/1>>. Acesso em: 27 mar. 2017.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Especial Sustentabilidade TCU**. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/transparencia/sustentabilidade/campanhas.htm>>. Acesso em: 13 mar. 2017.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Coluna Sustentabilidade no Periódico do TCU "União"**. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/transparencia/sustentabilidade/textos-tecnicos.htm>>. Acesso em: 13 mar. 2017.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Conheça o TCU Competências**. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/institucional/conheca-o-tcu/competencias>>. Acesso em: 13 mar. 2017.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Informativo Edição Especial, Dezembro 2016**. Disponível em: <www.portal.tcu.gov.br>. Acesso em 27 de mar. 2017.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Representação nº 031.861/2008-0**. Relator Min. Sherman Cavalcanti. Ata nº 7/2009 – Plenário. Data da Sessão: 18/2/2009 – Ordinária.

Disponível em:
 <<http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc%5CAcord%5C20090219%5C031-861-2008-0-AUD-ASC.rtf>>. Acesso em 27 mar. 2017.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 13. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2005. 927p.

CASTRO, Luciano Araújo de; HORBACH, Carlos Bastide. **Contratações Públicas Sustentáveis no Brasil: Uma Obrigação Histórica, Constitucional e Legal**. Revista Jurídica Cesumar jan./abr. 2016, v. 16, n. 1, p. 101-123 DOI: <http://dx.doi.org/10.17765/2176-9184.2016v16n1p101-123>. Disponível em:
 <<http://periodicos.unicesumar.edu.br/index.php/revjuridica/article/view/4581/2737>>. Acesso em: 27 mar. 2017.

COELHO MOTTA, Carlos Pinto. **Eficácia nas licitações e contratos**. 12. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2011. 1088p.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015. 1038p.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Sistema de registro de preços e pregão presencial e eletrônico**. 3. ed. rev., atual. e ampl. 1. reimpressão. Belo Horizonte: Fórum, 2009. 774p.

FIORILLO, Celso Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 10. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2009.

FREITAS, Juarez. **Princípios da precaução e o direito fundamental à boa Administração Pública**. In: CARLIN, Volnei Ivo (org.) *Grandes temas de direito administrativo*. Florianópolis: Conceito; Millennium, 2009.

ICLEI BRASIL. **Manual Procura+ Um Guia para Implementação de Compras Públicas Sustentáveis**. 3ª ed. São Paulo, 2015.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 16. ed. rev., atual. e ampl.. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. 1277p.

_____. Informativo. Disponível em:
 <<http://www.justen.com.br//informativo.php?&informativo=50&artigo=528&l=pt>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

_____. **Desenvolvimento nacional sustentável: contratações administrativas e o regime introduzido pela Lei nº 12.349/2010.** Disponível em: <<http://www.justen.com.br//informativo.php?&informativo=50&artigo=528&l=pt>>. Acesso em: 27 mar. 2017.

NETO, Fernando Ferreira Baltar. TORRES, Ronny Charles Lopes de. **Sinopses para concurso Direto administrativo.** 5 ed. Salvador: Juspodivm. 2005.

ONU. **Resolution 66/288. The Future we Want. 2012.** Disponível em: <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/476/10/PDF/N1147610.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 13 mar. 2017.

PARANÁ. Secretaria do Meio Ambiente e Recursos Hídricos. **O que é Agenda 21.** Disponível em: <<http://www.meioambiente.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=25>>. Acesso em: 13 mar. 2017.

REZENDE, Geibson Cândido Martins, NEVES, Gustavo Bregalda, LOYOLA, Kheyder. **Vade Mecum OAB: 1ª fase.** 1. ed. São Paulo: Rideel, 2012. 1558p.

SILVA, E. P. **O uso do Poder de Compra do Estado como Instrumento de Política Pública: A Lei nº 123/2006, sua implementação.** Dissertação de Mestrado. FGV – Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnAPG/enapg_2010/2010_ENAPG393.pdf>. Acesso em 15 mar. 2017.

SILVA, José Jaílson Silva; GUIMARÃES, Patrícia Borba Vilar; SILVA, Eva Cristina. **Compras públicas sustentáveis: aspectos legais, gerenciais e de aplicação.** ReCont: Registro Contábil – Vol. 3, Nº 1 (2012). Disponível em: <<http://www.seer.ufal.br/index.php/registrocontabil/article/view/549>>. Acesso em: 27 mar. 2017

TEODORO, Eduardo. **A eficiência do pregão eletrônico como modalidade de licitação pública “aspectos jurídicos”.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015. 135p.

UNITED NATIONS. Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento. **General Assembly 1987.** Disponível em: <<https://ambiente.files.wordpress.com/2011/03/brundtland-report-our-common-future.pdf>>. Acesso em: 13 mar. 2017.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

VILLAC, Teresa; BLIACHERIS, Marcos Weiss; SOUZA, Lilian Castro de (Coord.). **Panorama de licitações sustentáveis: direito e gestão pública**. 1. Reimpressão. Belo Horizonte: Fórum, 2016. 394p.