

idp

DEBATES EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

01.09.2020

Nº 23

**SUSTENTABILIDADE NAS LICITAÇÕES PÚBLICAS E O
PRINCÍPIO DA ECONOMICIDADE: DESAFIOS PARA O
DESENVOLVIMENTO NACIONAL SUSTENTÁVEL**

Wandewallesy de Brito Alexandre

**SUSTENTABILIDADE NAS LICITAÇÕES
PÚBLICAS E O PRINCÍPIO DA
ECONOMICIDADE: DESAFIOS PARA O
DESENVOLVIMENTO NACIONAL
SUSTENTÁVEL**

WANDEWALLESY DE BRITO ALEXANDRE¹

¹ Mestre em Administração Pública pelo IDP. E-mail: wandewallesybrito@gmail.com.

IDP

DEBATES EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O IDP é um centro de excelência no ensino, na pesquisa e na extensão nas áreas da Administração Pública, Direito e Economia. O Instituto tem como um de seus objetivos centrais a profusão e difusão do conhecimento de assuntos estratégicos nas áreas em que atua, constituindo-se um *think tank* independente que visa contribuir para as transformações sociais, políticas e econômicas do Brasil.

DIREÇÃO E COORDENAÇÃO

Diretor Geral

Francisco Schertel

Coordenador do Mestrado em Administração Pública

Caio Cordeiro de Resende

Coordenador do Mestrado em Economia

José Luiz Rossi

CONSELHO EDITORIAL

Coordenação

Paulo Alexandre Batista de Castro

Supervisão e Revisão

Renan Holtermann, Matheus Gonçalves,
Mathias Tessmann, Milton Sobrinho,
Alessandro Freire, Jackline Oliveira e
Anderson Silva

Comunicação e Marketing

Antonio Zaninetti e Daniel Jordão

Projeto gráfico e diagramação

Juliana Vasconcelos

www.idp.edu.br

Revista Técnica voltada à divulgação de resultados preliminares de estudos e pesquisas aplicados em desenvolvimento por professores, pesquisadores e estudantes de pós-graduação com o objetivo de estimular a produção e a discussão de conhecimentos técnicos relevantes na área de Administração Pública.

Convidamos a comunidade acadêmica e profissional a enviar comentários e críticas aos autores, visando o aprimoramento dos trabalhos para futura publicação. Por seu propósito se concentrar na recepção de comentários e críticas, a Revista Debates em Administração Pública não possui ISSN e não fere o ineditismo dos trabalhos divulgados.

As publicações da Revista estão disponíveis para acesso e download gratuito no formato PDF. Acesse: www.idp.edu.br

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do IDP.

Qualquer citação aos trabalhos da Revista só é permitida mediante autorização expressa do(s) autor(es).

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	6
2. REVISÃO DE LITERATURA.....	7
2.1 LICITAÇÃO PÚBLICA AMBIENTALMENTE SUSTENTÁVEL.....	7
2.2 LEGISLAÇÃO E FUNDAMENTOS.....	8
2.3 LICITAÇÃO SUSTENTÁVEL.....	9
2.4 CRITÉRIOS PARA LICITAÇÕES SUSTENTÁVEIS.....	9
2.5 LICITAÇÃO SUSTENTÁVEL E OS PRINCÍPIOS DA ECONOMICIDADE E VANTAJOSIDADE	11
3. METODOLOGIA	12
3.1 ENQUADRAMENTO DA PESQUISA	12
3.2 PROCEDIMENTOS OPERACIONAIS	12
4. ESTUDOS DE CASO	14
4.1 LICITAÇÕES NO EXÉRCITO BRASILEIRO	15
4.2 LICITAÇÕES NO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA	18
4.3 LICITAÇÕES NA CÂMARA DOS DEPUTADOS	22
4.4 DISCUSSÃO INTEGRADA DOS RESULTADOS	25
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	27
6. REFERÊNCIAS.....	28

RESUMO: A temática investigada nesta pesquisa diz respeito ao que os entes públicos federais estão fazendo para se adequar à alteração trazida pelo artigo 3º da Lei 12.349/2010 na Lei de Licitações e Contratos Administrativos e à Instrução normativa no 01/2010. Neste sentido, o problema de pesquisa pode ser enunciado através da seguinte pergunta: quais impactos podem ser percebidos e quais dificuldades podem ser enfrentadas no processo de adequação da Lei de Licitações e Contratos Administrativos? O objetivo geral deste trabalho é analisar a existência de critérios de sustentabilidade nas licitações realizadas em três órgãos públicos, representativos de cada poder, sendo estes o Exército Brasileiro, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) e a Câmara dos Deputados. Esta pesquisa tem natureza de estudo científico de caráter exploratório e descritivo, com aplicação de procedimentos técnicos bibliográficos e documentais. Foi realizado levantamento e análise documental das informações oriundas de bancos de dados do governo, notadamente referentes aos estudos de caso selecionados. Dessa forma, pretende-se evidenciar a real possibilidade de realização de processos licitatórios voltados também à sustentabilidade, fomentando a criação e o comércio de produtos e serviços ecologicamente corretos e objetivando a melhora da qualidade de vida de toda a população. Ao fim constatou-se que em nenhum dos casos estudados prioriza-se licitações sustentáveis em detrimento do princípio da economicidade. Tais valores são tratados de modo desigual e ainda se observa a preferência por compras guiadas pelo menor preço, sendo este o critério prevalente em mais de 50% dos certames licitatórios nos 3 órgãos analisados.

Palavras-chave: licitação sustentável; sustentabilidade e economicidade.

1. INTRODUÇÃO

A modificação dos padrões de produção e consumo baseados no uso indiscriminado dos recursos naturais mostrou ser extremamente necessária, tanto para a manutenção do equilíbrio ecológico quanto para as presentes e futuras gerações. Até a década de 1980, nos grupos de discussão e decisão políticas, pouco se falava sobre a preservação do meio ambiente, sendo matéria inexpressiva diante de outras temáticas que apareciam.

Entretanto, a partir da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente, cujo trabalho gerou a Declaração de Estocolmo (1972), marco inicial do tema ambiental no centro das discussões internacionais, surgiram esforços na localização de ferramentas que garantissem a conservação dos recursos naturais sem que tal fator impedisse o desenvolvimento econômico.

Nesse interím, o poder de compra do Estado, ao atuar como agente fomentador e regulador da atividade econômica se torna importante mecanismo de inclusão de práticas sustentáveis de produção e consumo, sobretudo quando é sabido que os gastos com compras públicas representam montante que gira em torno de 16 % do Produto Interno Bruto (PIB) no Brasil, conforme destacado por Fenili (2016).

A Constituição da República Federativa do Brasil prevê, em seu artigo 37, inciso XXI, a necessidade da realização de licitação, como regra, quando da contratação de obras, serviços, compras e alienações pelo Poder Público. Coube à Lei nº 8.666/1993 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos) a regulamentação geral do instituto da licitação, norteando todas as etapas do certame até a assinatura do contrato administrativo.

Portanto, torna-se importante analisar a alteração trazida pelo artigo 3º da Lei 12.349/2010 na Lei de Licitações e Contratos Administrativos, que tratou sobre a necessidade de os certames cumprirem seu papel na promoção do desenvolvimento sustentável. A partir dessa consolidação em lei de aplicação nacional, mais do que nunca o Estado deve se preocupar com critérios ambientais, econômicos e sociais quando da necessidade de contratação de algum bem ou serviço.

No ano de 2010 também foi publicada a Instrução Normativa nº 01 da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a qual dispôs sobre os critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, contratação de serviços ou obras pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, corroborando para o fortalecimento das licitações sustentáveis.

Por toda problemática envolvida, vislumbra-se que o tema proposto é relevante e atual: a inserção de critérios de sustentabilidade ambiental em editais licitatórios, tendo em vista a evolução normativa da temática, em especial no que se refere ao Exército Brasileiro, ao Superior Tribunal de Justiça e à Câmara dos Deputados – os estudos de caso selecionados para a pesquisa – em relação ao poder a que pertencem.

O problema a ser pesquisado é o que os entes públicos federais estão fazendo para se adequar à alteração trazida pelo artigo 3º da Lei 12.349/2010 na Lei de Licitações e Contratos Administrativos e à Instrução Normativa nº 01/2010, quais impactos já podem ser percebidos e as dificuldades enfrentadas?

O objetivo geral deste trabalho é analisar a existência de critérios de sustentabilidade nas licitações realizadas em 3 órgãos públicos, representativos de cada poder, sendo estes o Exército Brasileiro, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) e a Câmara dos Deputados.

2. REVISÃO DE LITERATURA

2.1 LICITAÇÃO PÚBLICA AMBIENTALMENTE SUSTENTÁVEL

A Administração Pública exerce atividade ampla e complexa, sempre como o intuito de atender o interesse público. Assim sendo, faz uso de bens e serviços fornecidos por terceiros, na maioria das vezes por entes privados, motivo pelo qual necessita subscrever contratos de diversas espécies de serviços públicos, como por exemplo, para locação de imóveis, obras, fornecimentos de bens etc. (CARVALHO FILHO, 2020, p. 237).

Nesse sentido, licitação é meio formal pelo qual a Administração fica vinculada para firmar o contrato administrativo utilizado para contratar particulares.

Após a entrada em vigor da Lei nº 12.349/2010, foi inserido no artigo 3º da Lei nº 8.666/1993 um terceiro objetivo do procedimento licitatório: a promoção do “desenvolvimento nacional sustentável”, destinando-se a licitação a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, à seleção da proposta mais vantajosa para a Administração e à promoção do desenvolvimento nacional sustentável. (MAZZA, 2014, p. 381).

Após essa breve análise sobre licitações sustentáveis vale debruçar-se sobre a legislação e princípios que regem essa contratação.

2.2 LEGISLAÇÃO E FUNDAMENTOS

Inicialmente convém destacar que a Constituição Federal de 1988 instituiu o princípio da obrigatoriedade de licitação para a Administração, através de seu art. 37, inciso XXI, o qual prescreve que, ressalvados os casos previstos em lei, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes. Para Carvalho Filho (2020, p. 239), o princípio em questão não permite à Administração abdicar do certame, exceto nas situações previstas em lei.

A Constituição Federal também prevê de forma expressa a competência privativa da União Federal para legislar sobre normas gerais em licitação, através do inciso XXVII do seu artigo 22. Em se tratando de disciplina constitucional, convém dar ênfase à Emenda Constitucional nº 19/1998, que tratou da reforma administrativa do Estado e alterou o art. 173, §1º, da Constituição Federal, determinando que as empresas públicas e sociedades de economia mista, passassem a realizar licitação (CARVALHO FILHO, 2020, p. 240).

Analisada a questão constitucional, passa-se à análise da disciplina infraconstitucional que vem a regulamentar as licitações, sempre levando em conta a premissa instituída no art. 22, inciso XXVII, da Constituição Federal, que fixa competência privativa da União para legislar sobre normas gerais e aos Estados, Municípios e Distrito Federal para legislar sobre normas específicas (CARVALHO FILHO, 2020, p. 240).

A lei geral reguladora das licitações e que também disciplina os contratos administrativos, é a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, considerado o Estatuto dos Contratos e Licitações e fonte primária de regulamentação das licitações públicas (CARVALHO FILHO, 2020, p. 240).

Posteriormente, em 2002, foi editada nova modalidade de licitação, através da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, que instituiu no âmbito da União, Estados, Municípios e Distrito Federal, o pregão. Essa lei é aplicada em caráter especial em comparação com a Lei nº 8.666/1993, pois serve a disciplinar especificamente o pregão, aplicando-se no que couber, ou na omissão daquela, o Estatuto dos Contratos e Licitações (CARVALHO FILHO, 2020, p. 240). É oportuno mencionar que a Lei nº 10.520/2002 foi regulamentada através do Decreto nº 3.555, de 08 de agosto de 2000, e do Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005, este último disciplinador do pregão em sua forma eletrônica (NIEBUHR, 2011, p. 22-23).

A intenção do legislador ao normatizar as regras do processo licitatório foi oferecer iguais condições aos concorrentes e afastar a corrupção, primando pelos princípios da moralidade e impessoalidade.

Portanto, tem-se que o procedimento licitatório, consoante acima mencionado, está basicamente fundamentado na ideia da moralidade administrativa e na igualdade de oportunidades, e, com base nesses ideais, pretende melhor guiar a conduta dos administradores públicos e aumentar a competitividade dos certames, visando a alcançar a melhor proposta e firmar um o melhor contrato possível. Passa-se agora ao estudo das licitações sustentáveis.

2.3 LICITAÇÃO SUSTENTÁVEL

Compra pública sustentável ou licitação sustentável é um processo por meio do qual as organizações, em suas licitações e contratações de bens, serviços e obras, valorizam os custos efetivos que consideram condições de longo prazo, buscando gerar benefícios à sociedade e à economia e reduzir os danos ao ambiente natural. (CARVALHO FILHO, 2008, p. 5 apud BERTOLI, 2009).

Também são consideradas licitações sustentáveis aquelas que, na compra de produtos e equipamentos e de contratação de serviços, levam em conta a utilização de procedimentos e ferramentas que buscam organização do uso mais eficiente dos materiais, gerando um mínimo de resíduos e estimulando a reciclagem do material descartado pós-consumo. (PIMENTEL; ITANI; D'AMICO, 2010).

Portanto, licitações sustentáveis não podem ser consideradas uma nova modalidade de licitação, mas sim uma forma do governo licitar seus bens, serviços e obras de forma sustentável buscando, desta forma, degradar menos o meio ambiente, a fim de que prevaleça sempre o interesse público.

2.4 CRITÉRIOS PARA LICITAÇÕES SUSTENTÁVEIS

Ao definir os critérios, características e especificações sustentáveis às licitações, deve ter fundamento plausível e pertinente para que tal prática não represente restrição ao princípio da competitividade (BITTENCOURT, 2014, p. 82).

Os primeiros critérios de sustentabilidade são relacionados às licitações do tipo melhor técnica ou técnica e preço. Nas licitações do tipo melhor técnica o propósito é a busca pelo objeto mais adequado tecnicamente, ao invés de buscar melhor preço. Porém, na licitação do tipo técnica e preço, o legislador foi obrigado a adotar avaliação conjunta desses critérios. (BITTENCOURT, 2014, p. 82-83).

Por sua vez, na licitação do tipo melhor técnica e preço, quando do julgamento da licitação, deverá ser realizada uma ponderação entre técnica e o preço. Neste momento é

primordial a avaliação prévia para determinar o quanto a técnica é preponderante no objeto da licitação (BITTENCOURT, 2014, p. 84). Nas licitações do tipo melhor técnica e técnica e preço, deverão ser estabelecidos no edital critérios objetivos de sustentabilidade ambiental para avaliação e classificação das propostas (art. 3º da IN SLTI/MPOG nº 01/2010). São situações nas quais, em princípio, a Administração busca mais a qualidade do que o preço, e geralmente fixa fatores como recursos materiais, metodologia de execução, qualificação da equipe técnica, infraestrutura etc., assim como padrões de sustentabilidade. (BITTENCOURT, 2014, p. 87).

Outro critério comumente utilizado nas licitações é a adoção das séries ISO como critério voltado para a sustentabilidade. Entre as séries de normas ISO, existe a ISO 14000, reconhecida internacionalmente, que disciplina o Sistema de Gestão Ambiental e possibilita estabelecer diretrizes sobre a área da gestão ambiental e controlar seus impactos. A observância das regras da série ISO 14000 pode ser adotada como um dos critérios de pontuação dentro da licitação (BITTENCOURT, 2014, p. 88).

No que diz respeito aos critérios de sustentabilidade passíveis de serem solicitados em licitações de bens e serviços, destaca-se o contido no art. 5º da IN SLTI/MPOG nº 01/2010:

Art. 5º Os órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, quando da aquisição de bens, poderão exigir os seguintes critérios de sustentabilidade ambiental: I – que os bens sejam constituídos, no todo ou em parte, por material reciclado, atóxico, biodegradável, conforme ABNT NBR – 15448-1 e 15448-2; II – que sejam observados os requisitos ambientais para a obtenção de certificação do Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial – INMETRO como produtos sustentáveis ou de menor impacto ambiental em relação aos seus similares; III – que os bens devam ser, preferencialmente, acondicionados em embalagem individual adequada, com o menor volume possível, que utilize materiais recicláveis, de forma a garantir a máxima proteção durante o transporte e o armazenamento; e IV – que os bens não contenham substâncias perigosas em concentração acima da recomendada na diretiva RoHS (***Restriction of Certain Hazardous Substances***), tais como mercúrio (Hg), chumbo (Pb), cromo hexavalente (Cr(VI)), cádmio (Cd), bifenil-polibromados (PBBs), éteres difenil-polibromados (PBDEs). (Com grifo no original).

Destarte, esses são alguns dos critérios de sustentabilidade que podem ser exigidos nos editais de licitação, buscando promover o desenvolvimento nacional sustentável. Perceba-se que em alguns momentos são repetitivos. Porém, de forma alguma as disposições acima citadas pretendem exaurir esses critérios, isto porque o elenco dessas práticas não é exaustivo, e nem tem como ser, pois as exigências e práticas de sustentabilidade ambiental, muitas vezes, terão de ser estabelecidas caso a caso, e estão em constante evolução.

De qualquer sorte, consoante já afirmado anteriormente, os critérios de sustentabilidade podem ser sempre exigidos em processos licitatórios, desde que tenham fundamento legal e acompanhados das respectivas justificativas, não podendo simplesmente ser incluídos nos certames ao bel prazer do Administrador Público.

2.5 LICITAÇÃO SUSTENTÁVEL E OS PRINCÍPIOS DA ECONOMICIDADE E VANTAJOSIDADE

Todos os processos licitatórios devem pautar-se na observância de etapas e de princípios explícitos e implícitos que visam nortear e legitimar o certame. Nesse contexto, o princípio da economicidade é um dos mais lembrados e, talvez, um dos mais importantes, já que se relaciona diretamente com o montante a ser desembolsado pela Administração Pública na obtenção do objeto da licitação.

Tendo em vista o dever de obediência ao princípio da economicidade, para alguns a nova redação do artigo 3º da Lei nº 8.666/1993 traria problemas para os futuros processos licitatórios por ocasião de uma aparente colisão entre as licitações sustentáveis e a obediência ao princípio da economicidade.

Para resolver o problema e legitimar a inserção de itens que levam ao desenvolvimento nacional sustentável nos editais licitatórios, chama-se a atenção para a ideia de visão futura dos benefícios de uma licitação sustentável levando em conta a economia que certamente será feita a médio e longo prazo e do enquadramento no princípio da vantajosidade – explicado adiante – que conforme aduz Justen Filho (2010a, p. 67) “abrange a economicidade”.

Em relação às licitações sustentáveis não é diferente. Paga-se mais agora visando a saúde da coletividade e economia futura com programas, produtos, obras ou serviços que inevitavelmente serão necessários para melhorar a qualidade ambiental mais tarde.

Pensando dessa forma, o princípio da economicidade é, indubitavelmente, atendido na realização de certames que objetivam a sustentabilidade. O administrador deve ter uma visão ampla e adiantada dos aspectos ambientais do país, percebendo qual é, de fato, a melhor solução do ponto de vista financeiro e ambiental de modo conjunto.

Já no que concerne ao enquadramento ao princípio da vantajosidade, isso ocorre porque segundo tal princípio a Administração Pública deve buscar o contrato mais vantajoso possível levando em conta os vários aspectos de cada caso concreto e que induzem ao atendimento do interesse coletivo.

Assim, não deve ser levado em consideração somente o lado financeiro do certame. Uma licitação bem-feita vai muito além da simples consideração do montante a ser

gasto. É imprescindível o estudo englobando todos os aspectos do objeto licitado, incluindo gastos, objetivos, prazos, entre outros itens, para que um processo licitatório seja exitoso.

O aumento de gastos que provavelmente ocorrerá não é, de fato, um problema, e sim um detalhe atualmente inerente à aquisição de produtos e serviços ecologicamente corretos. Ademais, restará atendido o princípio da vantajosidade e haverá, normalmente, uma economia futura de recursos.

Passa-se, agora, à metodologia da pesquisa empírica.

3. METODOLOGIA

3.1 ENQUADRAMENTO DA PESQUISA

Esta pesquisa tem natureza de estudo científico de caráter exploratório e descritivo, com aplicação de procedimentos técnicos bibliográficos e documentais. Foi realizado levantamento e análise documental das informações oriundas de bancos de dados do governo, notadamente as referentes aos estudos de caso selecionados.

Os órgãos que foram investigados são: um órgão do Poder Executivo, o escolhido foi o Exército Brasileiro; um do Legislativo, sendo este a Câmara dos Deputados; e um do Judiciário, o Superior Tribunal de Justiça (STJ), como referido na Introdução. Para cada órgão foi definido um período de dois anos de análise sobre as licitações.

Decidiu-se limitar o espaço temporal a dois anos pois, nesse recorte, foi possível comparar a evolução dos entes de 2018 para 2019 e verificar quais práticas recentes estão sendo executadas pelos órgãos no que diz respeito à temática sustentabilidade nas licitações.

3.2 PROCEDIMENTOS OPERACIONAIS

Para a elaboração do capítulo de Revisão de Literatura, parte importante desta pesquisa pela amplitude do esforço realizado nesse sentido, a metodologia utilizada foi de revisão bibliográfica, englobando doutrinas que se referem à temática, livros jurídicos e artigos científicos. Na etapa seguinte – a parte empírica da pesquisa –, foram utilizados documentos e referências de dados disponíveis nas bases dos órgãos públicos estudados, que permitiram um estudo reflexivo sobre o que foi levantado.

Para a operacionalização do trabalho, verificou-se, em bancos de dados públicos, um conjunto extenso de informações relativas a orçamentos e gastos relativos a licitações gerais, e, especialmente, compras governamentais que obedecessem à IN nº 01, de 19 de

janeiro de 2010, e à alteração trazida pelo art. 3º da Lei nº 12.349/2010 à Lei nº 8.666/1993.

Além disso, realizou-se entrevista com a gestora responsável por garantir sustentabilidade ambiental nas contratações do STJ, Ketlin Feitosa, para entender como com o órgão lida com a questão e os desdobramentos com referência à aplicabilidade das normas que incluem parâmetros ambientais nas licitações.

No estudo de caso sobre o Exército Brasileiro, foram analisadas as compras totais e sustentáveis dos anos de 2018 e 2019, divulgadas pelo *site* “Compras Governamentais.gov”, por meio da ferramenta Painel de Compras² (BRASIL, 2020a) e compras sustentáveis³ (BRASIL, 2020b).

Para encontrar os dados no painel de compras no estudo de caso sobre o Exército Brasileiro, os parâmetros utilizados foram: ministério da defesa, comando do exército, dados por ano de execução, valores totais gerais e totais sustentáveis, itens de material, detalhamento dos órgãos adquirentes e dos itens sustentáveis adquiridos com valores. Analisou-se ainda o catálogo de materiais (CATMAT) do governo federal.

Como critério de sustentabilidade, foi considerada qualquer menção, por mais genérica que se apresentasse, a indicativos de compras com menor consumo de energia, que utilizasse tecnologia verde, reciclagem, fornecedores com certificados ambientais, embalagens recicladas ou recicláveis.

No que diz respeito ao STJ, por não compor o quadro de órgãos cadastrados no SISG, não foi possível obter as mesmas informações que as coletadas para o Exército. Apesar de existir no CNJ indicativo de plataforma que em tese integra dados de todo o Judiciário brasileiro, o retorno dos dados foi inviável, visto que aparentemente o sistema ainda está em fase de construção e possui informações de poucos órgãos. A fim de que a pesquisa fosse realizada, o caminho encontrado foi a extração de informações por meio dos editais licitatórios publicados pelo STJ, em conjunto com o relatório de gestão do ano de 2018 e 2019 do CNJ e STJ e, ainda, a entrevista realizada com a gestora que coordena a área de licitações sustentáveis.

Nessa perspectiva, foram analisados 192 editais de licitação de 2018 e 210 de 2019, obtidos por meio do portal “comprasnet.gov.br⁴”, utilizando 50001 como código UASG na barra de busca, com o intuito de verificar a aplicação de critérios de sustentabilidade pela comissão de licitação e como isto é feito. Os indicadores utilizados nessa análise de editais de licitação foram: critérios claros de sustentabilidade, exigência de certificados ambientais pelo

² <http://paineldecompras.economia.gov.br/contratos>

³ <http://cpsustentaveis.planejamento.gov.br/contratacoes-publicassustentaveis>

⁴ Pesquisa realizada por meio do *síto* :

http://comprasnet.gov.br/ConsultaLicitacoes/ConsLicitacao_RelacaoTexto.asp.

fornecedor, avaliação do ciclo de vida e aquisição de itens reciclados. Além disso, em uma segunda análise dividiram-se os editais em compras, serviços e TI, para tornar a análise mais consistente.

Como critérios claros de sustentabilidade para fins dessa análise, foram considerados editais de licitações que apresentam tópico específico sobre o tema, que contivesse uma ou mais das seguintes informações: menor utilização de recursos naturais em seus processos produtivos, menor presença de materiais perigosos ou tóxicos, maior vida útil, possibilidade de reutilização ou reciclagem, e geração de menor volume de resíduos

Em relação à pesquisa realizada nas licitações da Câmara dos Deputados, também não foi possível extrair dados do portal de compras do governo, apesar de a Casa fazer parte dos órgãos que compõem o SISG. Talvez por falta de alimentação adequada ao portal, falha na atualização ou erro interno, ao realizar busca pelo nome “câmara dos deputados” ou pelo código UASG do órgão (10001), não se obteve retorno de dado algum, impossibilitando a análise em esquema comparativo mais estruturado.

A Câmara dos Deputados disponibiliza em seu *site* relatório detalhado sobre sua gestão orçamentária e sobre a temática sustentabilidade. A partir desses relatórios, foi possível obter os seguintes dados: orçamento para o ano de 2018 e 2019, principais reduções de consumo com a aplicação do plano de logística, percentual de editais que continham critérios ambientais, quantitativo de processos que passaram por estudo técnico preliminar, requisições atendidas com material do almoxarifado sustentável e percentual de compras compartilhadas realizadas. Todas essas informações foram retiradas do relatório de gestão fiscal (BRASIL, 2018b e 2019a) e do relatório da análise de desempenho (com o plano de logística sustentável –PLS) dos anos de 2018 e 2019 (BRASIL, 2018c e 2019b).

Considerando os três órgãos selecionados, foi possível comparar o percentual de licitações com critérios de sustentabilidade e o quanto se tem se seguido a Lei 12.349/10 e a Instrução Normativa nº01/2010. Estes foram os elementos possíveis de serem obtidos de maneira conjunta nos três órgãos para efeitos de comparação, isso porque uma das dificuldades enfrentadas na pesquisa foi que, além de não existir banco de dados integrado que abranja toda a esfera pública, cada Poder utiliza indicadores próprios para medir gastos orçamentários. Além disso, por não haver norma que padronize a divulgação dos dados, cada órgão publica à sua maneira, impossibilitando que sejam comparados com os mesmos critérios.

4. ESTUDOS DE CASO

4.1 LICITAÇÕES NO EXÉRCITO BRASILEIRO

No que diz respeito ao Exército Brasileiro, existem poucos registros específicos sobre a temática. Entretanto, foi possível obter dados por meio do Painel de Compras (BRASIL, 2020a) e por intermédio do Relatório Defesa & Meio Ambiente, disponibilizado pelo Ministério da Defesa (BRASIL, 2020b), porém apenas referentes ao ano de 2018 e sem indicação de valores.

A Tabela 1 demonstra os valores totais de compras realizadas pelo EB e o percentual de participação das aquisições de itens sustentáveis.

Tabela 1. Compras totais e sustentáveis do Exército Brasileiro

ANO	Valor das compras		% de Participação Sustentável
	TOTAIS	SUSTENTÁVEIS	
2018	2.007.818.136,07	8.892.379,28	0,44%
2019	3.162.220.987,63	2.679.004,28	0,08%

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de BRASIL (2020a) e BRASIL (2020b).

É evidente que há alteração orçamentária na instituição, entretanto é possível observar acentuada diminuição de aquisição de bens sustentáveis de 2018 para 2019. Porém, como não houve ainda a divulgação do relatório de desempenho do exercício de 2019, não foi possível averiguar o real motivo do decréscimo. Deve ser entendido como motivo para real preocupação, pois esses resultados evidenciam redução da atenção para com a questão ambiental.

O Ministério da Defesa (MD) figurou entre os cinco órgãos federais que mais adquirem produtos sustentáveis. Nesse sentido, vale a pena verificar qual percentual de participação do Exército Brasileiro (EB) neste cenário (Gráficos 1 e 2).

Gráficos 1 e 2. Compras sustentáveis realizadas pelo EB em relação ao total de aquisições do MD em 2018 e 2019



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de BRASIL (2020a) e BRASIL (2020b)

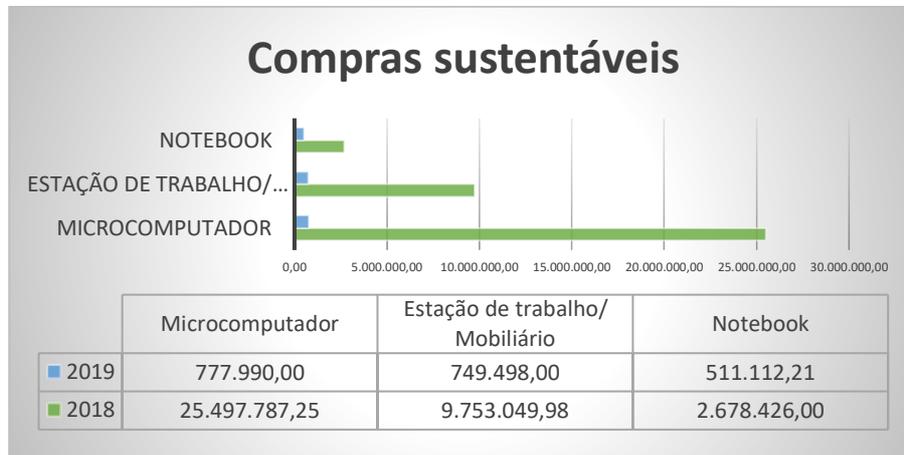
*Considerando 100% das compras realizadas pelo Ministério da Defesa.

É possível observar que as aquisições realizadas pelo EB compõem montante expressivo do total de compras realizadas pelo Ministério da Defesa. Entretanto, como indicado na Tabela 1, as aquisições sustentáveis estão sofrendo declínio dentro do Exército, fato que pode indicar problemas enfrentados pelo órgão superior (MD).

O histórico de alta rotatividade que acontece dentro das Seções de Licitações e Aquisições, frequente e característico da área militar, pode ser uma das causas dessa diminuição. Será necessário evoluir o pensamento dos gestores, a fim de se consolidar a busca por sustentabilidade em equilíbrio com economicidade (MENEGUZZI, 2011).

O Gráfico 3 mostra quais materiais foram mais licitados e adquiridos pelo Exército.

Gráfico 3. Itens sustentáveis mais adquiridos pelo Exército em 2018 e 2019



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de BRASIL (2020a) e BRASIL (2020b).

O Gráfico 3 mostra claramente a queda de aquisição de materiais sustentáveis pelo Exército Brasileiro. Para este estudo foram selecionados apenas os três itens mais comprados com características de sustentabilidade, no entanto de maneira geral houve declínio no valor destinado a compras que considerem a sustentabilidade ambiental. A sobrevalorização do princípio da economicidade parece estar ganhando terreno.

Resta claro que a destinação orçamentária afetou a aquisição dos itens e, como já dito, a alta rotatividade dos servidores responsáveis pelas compras do órgão também pode ter corroborado para a diminuição da aquisição de bens necessários, porém com características sustentáveis.

No entanto há outro fator chama a atenção neste estudo. Alguns dos itens analisados aparecem no painel de compras, por duas ou até três vezes, com o mesmo nome ou com ligeira mudança. Tal fenômeno pode indicar a falta de cadastramento correto da compra de materiais, o que pode ter também afetado o quantitativo de itens sustentáveis que surgem como resultado no sistema, já que a única fonte de busca é a base de dados governamental.

Nesse sentido, eventualmente podem ter ocorrido equívocos no cadastro dos itens do edital de licitação (no SIASG) e os códigos utilizados no sistema de catalogação de material – CATMAT (BRASIL, 2020c) podem ter sido indicados como não sustentáveis, ao invés de sustentáveis. Pela experiência profissional do autor, é incorreto afirmar que não estão sendo entregues mercadorias com características sustentáveis, pois muitos fornecedores possuem certificação ambiental e só produzem itens que apresentem essa qualidade.

Até junho de 2020, foram listados cerca de 1.056 itens no CATMAT (BRASIL, 2020c) classificados como sustentáveis, o que representa uma elevação de 92% em

comparação aos dados apresentados pelo informativo sustentável elaborado pelo DW-SIASG (2012)⁵.

Esse crescimento no número de itens presentes no CATMAT evidencia mudanças no comportamento governamental dentro da temática sustentabilidade no âmbito do Poder Executivo. Torna-se perceptível a preocupação dos gestores públicos em ampliar as opções de compra para itens que não sejam adquiridos apenas considerando o princípio da economicidade, mas carreguem benefícios ambientais, conforme apontado por Meneguzzi (2011) e Coelho (2014). No entanto, ainda há um longo caminho a percorrer, visto que os itens listados como sustentáveis representam apenas 0,51% dos 204827 itens existentes na listagem.

Nesse diapasão, o que foi perceptível é que o Exército Brasileiro ainda leva em consideração, acima de tudo, o princípio da economicidade, admitindo em regra a proposta mais vantajosa como vencedora. Embora nem sempre a melhor proposta seja aquela que apresente menor valor (JUSTEN FILHO, 2010a), por meio dos dados coletados verificou-se que, pelo montante de bens sustentáveis adquiridos, o princípio da sustentabilidade não é ponderado da maneira que deveria ser e na mesma medida que a economicidade.

Sabendo-se que o princípio da economicidade prima pelo menor preço e o princípio da sustentabilidade objetiva a aquisição de itens que não sobrecarreguem o meio ambiente, tornando muitas vezes o produto mais caro, verificou-se que o Exército está preso ao preço do produto. Critérios de sustentabilidade sequer foram encontrados nos editais analisados e, mesmo por meio dos dados obtidos através dos portais governamentais, verificou-se baixíssimo percentual de compras que carregassem características sustentáveis. No caso do Exército, portanto, a hipótese apresentada nesta pesquisa não se confirmou.

4.2 LICITAÇÕES NO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Por ter desenvolvido consciência ambiental ao longo dos anos, o STJ se mostra muito avançado no que diz respeito a licitações sustentáveis. As licitações realizadas no âmbito do Tribunal são analisadas por uma comissão, composta por servidores da Assessoria de Gestão Socioambiental (AGS), que trabalha em conjunto com outras unidades administrativas.

A comissão visa à inclusão de critérios de sustentabilidade nos processos de aquisição: seu objetivo é avaliar a real necessidade da compra, revisar os projetos básicos e

⁵ Informativo disponível em : http://www.comprasnet.gov.br/ajuda/resultados_e_dados_estatisticos-sustentaveis.pdf. Acesso em: 15 ago. 2020.

termos de referência, propor alternativas de produtos com características sustentáveis e ainda analisar a destinação dos resíduos feita pelos fornecedores.

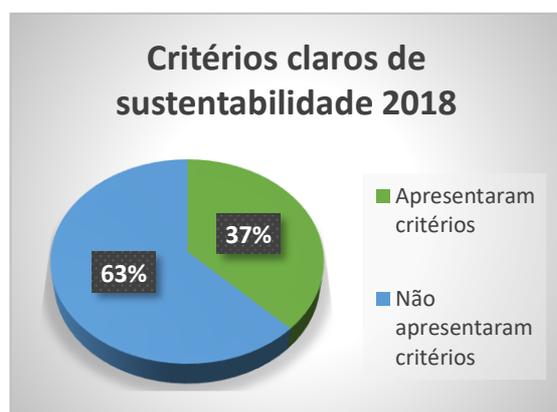
A responsável pela área no STJ, Ketlin Feitosa, ao ser indagada sobre qual é o maior desafio da comissão em relação à sustentabilidade no âmbito das licitações, assim respondeu:

É fazer com que o Gestor Público, que também é leigo, supere a visão que a Sustentabilidade esteja atrelado ao aspecto exclusivamente ambiental. Não menos, este agente público tem que se ater a todos os outros aspectos, tais como: jurídicos, econômicos, sociais e éticos. Em épocas em que discutimos reformas tributárias, previdenciária e outras, é mister que a sustentabilidade nas licitações ganhe nova roupagem e tenha a devida importância.

No entanto, apesar de vanguardista no que diz respeito a compras sustentáveis, o STJ não compõe o quadro de entes do SISG. Para extração de dados relativos a licitações e especificamente a compras sustentáveis, como explicado no capítulo de metodologia, foi necessário analisar informações fornecidas pelo próprio Tribunal em conjunto com o CNJ. Também não existe ainda uma plataforma integrada que forneça dados de todo o Poder Judiciário para efeito comparativo sobre a temática.

Em face dessa realidade, no segundo estudo de caso foram analisados 192 editais de licitação de 2018 e 210 de 2019, com o intuito de verificar a aplicação de critérios de sustentabilidade pela comissão e como isto é feito. É importante frisar que todos os editais de licitação publicado pelo STJ preveem em algum grau critérios de sustentabilidade, mesmo que de maneira genérica. Assim sendo, nos gráficos a seguir será apresentado o percentual de editais de licitação do STJ nos quais constaram critérios claros de sustentabilidade em 2018 e 2019.

Gráficos 4 e 5: Percentual de editais que apresentaram critérios claros de sustentabilidade em 2018 e 2019

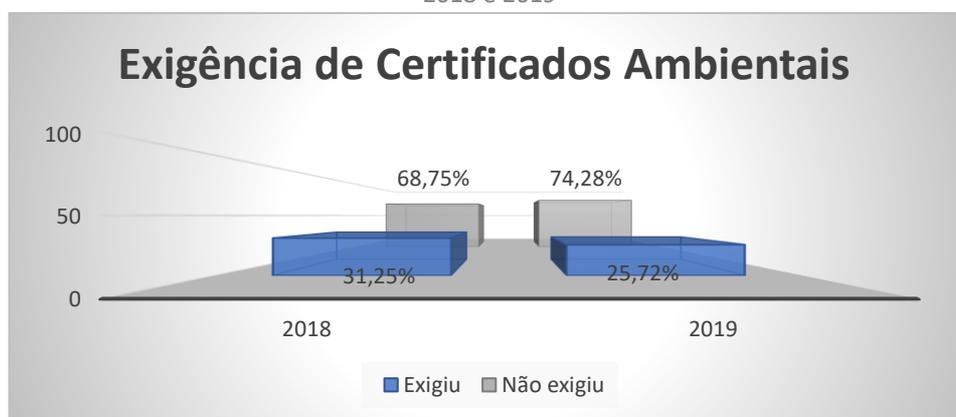


Fonte: elaborado pelo autor a partir das licitações analisadas.

A partir dos gráficos é possível perceber que grande parte dos editais de licitação já esclarecem quais critérios o fornecedor deve seguir para vender ao STJ. Entretanto, vale realçar que 100% dos editais analisados exigiam que os fornecedores conhecessem a Política de Sustentabilidade do Tribunal, apresentassem declaração confirmando ter ciência dos parâmetros de sustentabilidade e ainda previam que o fornecedor preferencialmente acondicionasse os materiais em invólucros recicláveis.

Deve ser dito que, apesar de exigir que todos os concorrentes conheçam os critérios de sustentabilidade, para apenas parte deles é solicitado o cumprimento de diretrizes específicas e, para um quantitativo ainda menor, são pedidos certificados ambientais como pré-requisito. Vejamos abaixo o Gráfico 6.

Gráfico 6: Percentual de editais que exigiam a apresentação de certificados ambientais dos concorrentes em 2018 e 2019



Fonte: elaborado pelo autor a partir das licitações analisadas.

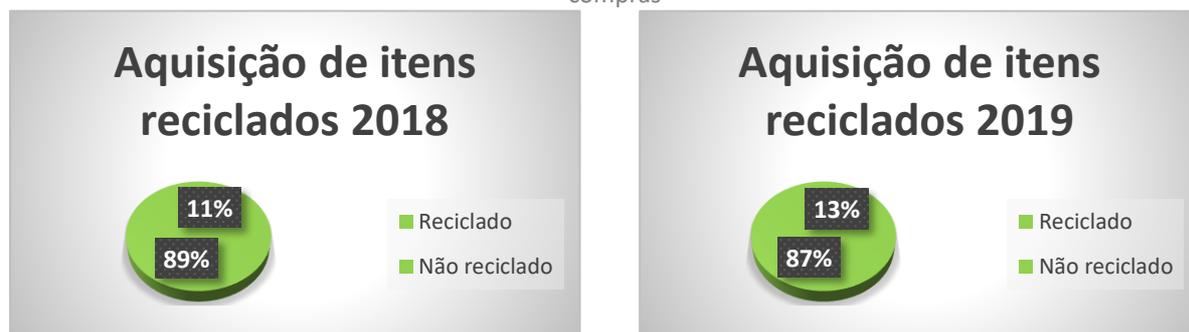
Os certificados ambientais considerados nesta análise englobaram qualquer um que constasse em edital para atestar procedência de bens, matéria-prima, destinação de resíduos ou outra característica necessária a atender critérios de sustentabilidade.

O pequeno percentual evidencia a dificuldade de se encontrarem fornecedores aptos e adequar as aquisições ao binômio preço-qualidade, visto que certamente fornecedores mais capazes não terão os menores preços.

Analisou-se ainda se havia a previsão de exigências quanto ao ciclo de vida do material, ou seja, se estava previsto em edital que o material licitado deveria ter determinada durabilidade média e, entre as 192 licitações estudadas do ano de 2018, apenas dezoito trouxeram alguma informação sobre o tempo de uso esperado. Já em 2019, foram observadas

apenas três ocorrências da referida exigência, o que pode representar diminuição de orçamento ou falta de necessidade de aquisição de novos itens. Vejamos os Gráficos 7 e 8 sobre compra de itens reciclados.

Gráficos 7 e 8: Aquisição de itens reciclados em 2018 e 2019 pelo STJ em relação ao montante total de compras



Fonte: elaborado pelo autor a partir das licitações analisadas.

Conforma os gráficos mostram, é possível perceber que a aquisição de itens reciclados ainda é bem pequena tendo em vista o volume geral de compras. O pequeno quantitativo acima é em sua maioria composto pela aquisição de papel e copos descartáveis.

A gestora Ketlin fez o seguinte comentário sobre a preponderância do princípio da economicidade em parte das contratações, considerando que o Tribunal tem uma diretriz geral de sustentabilidade formalizada:

Ainda, existe um déficit na formação primária (Direito, Administração e afins) dos servidores que atuam na área de licitações. Tendo em vista que a Sustentabilidade não fazia parte da grade curricular e era exigido dos mesmos a aplicação desses critérios sem o Know How necessário. Corrobora para a manutenção desse déficit a carência de cursos que envolvam essa temática.

Mas ainda assim é possível verificar que o STJ já trilhou um longo caminho no que diz respeito a licitações sustentáveis, sendo vanguardista entre os Tribunais e servindo de modelo até para órgãos de outros poderes. O fato de ter um comissão especializada na temática faz com que as licitações sempre passem pelo crivo da necessidade ou possibilidade de aquisição de bens ou serviços sustentáveis, sendo considerada a proposta mais vantajosa em diversos aspectos e não apenas a que apresente menor valor, aspecto cuja importância é destacada por Sirvinskas (2015) e Justen Filho (2019).

Por meio da entrevista com a gestora e da pesquisa realizada, verificou-se que, mesmo no STJ, há dificuldade entre os gestores para acrescentar critérios de sustentabilidade às licitações, uma vez que falta preparo. Em decorrência disso, também se complica a plena obediência à Lei nº 13.259/2010 e à IN nº 01/2010, pois é necessário investir não só em

capacitação dos gestores, mas em conscientização de todos os envolvidos no processo. Há avanços importantes e indiscutíveis no órgão, mas mesmo no STJ fica difícil afirmar que a hipótese da pesquisa foi corroborada. Haveria necessidade de detalhar os processos de compra cujos editais não incluem os requisitos ambientais explícitos, para avaliar a força, ou não, da diretriz de sustentabilidade existente no órgão. Para esse esforço seria preciso fazer outra pesquisa.

4.3 LICITAÇÕES NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

Na Câmara dos Deputados, a inclusão de critérios ambientais nas compras governamentais vem crescendo a cada ano. No início dessa mudança, no ano de 2003, as ações limitavam-se à pesquisa de produtos sustentáveis. Os elevados custos e o receio de burocratizar ainda mais os procedimentos licitatórios inibiam as aquisições do tipo. Com o passar dos anos e o desenvolvimento da consciência ambiental, o Poder Público, o mercado produtivo e consumidores sentiram que os padrões deveriam ser modificados (BRASIL, 2018a).

No entanto, a Câmara dos Deputados apesar de fazer parte dos órgãos que compõem o SISG, não possui registro de dados no painel de compras governamentais, de maneira que os dados obtidos por esta pesquisa foram extraídos do Relatório de Gestão do Exercício 2018 e 2019, do Relatório da Análise de Desempenho (Plano de Logística Sustentável) 2018 e 2019 e, ainda, de documentos do órgão referentes à Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P).

Em 2018, em torno de 50% dos editais da Câmara dos Deputados abrangiam critérios ambientais, robustecendo o padrão sustentável de aquisições constituído (BRASIL, 2018b). Esse percentual vem crescendo ao longo dos anos. Veja-se a Tabela 2.

Tabela 2: Percentual de licitações que apresentam critérios ambientais e a meta estipulada para o período

Indicador: Percentual de licitações com critérios ambientais		
Ano	Resultado apurado	Meta PLS
2014	31,6%	-
2015	46,3%	-
2016	46,8%	-
2017	47,5%	≥53%
2018	51,5%	≥60%

Fonte: Relatório da Análise de Desempenho 2018.

Como é possível perceber, em 2018 pouco mais da metade dos editais licitatórios previam critérios ambientais, o que desaguava em compras sustentáveis que cresceram em média 3,98% ao ano desde a primeira vez que foi apurado o resultado em 2014.

Existe também na Câmara, assim como no STJ, comissão responsável por analisar as licitações, tornar as compras sustentáveis e verificar a necessidade de aquisição dos itens. Entretanto, segundo dados divulgados pela Câmara (Tabela 2), o percentual de estudos preliminares realizados ainda é bem pequeno.

Tabela 2: Percentual de processos com Estudo Técnico Preliminar e meta

Indicador: Percentual de processos com ETP		
Ano	Resultado apurado	Meta PLS
2017	3,7%	≥5%
2018	8,0%	≥50%

Fonte: Relatório da Análise de Desempenho 2018.

É relevante observar que, para todos os critérios apurados, existem metas estabelecidas de desempenho e o quantitativo esperado para 2018 para estudos técnicos preliminares realizados passou longe do idealizado pela comissão, não atingindo sequer 10% do total de compras.

Outro fator que chama a atenção é o indicador de requisições sustentáveis ao almoxarifado. Tais requisições são estimuladas pela Câmara haja vista que à medida em que se aumenta a requisição de itens sustentáveis, compra-se por meio de licitações materiais que sejam ecologicamente equilibrados. Vejamos abaixo o resultado para o ano de 2018.

Tabela 3: requisições atendidas pelo almoxarifado sustentável e meta

Indicador: Número de requisições atendidas com material do almoxarifado sustentável		
Ano	Resultado apurado	Meta PLS
2016	30	
2017	109	≥100
2018	71	≥150

Fonte: Relatório da Análise de Desempenho 2018

A análise apresentada no relatório da Câmara ainda indica tímido número de requisições sustentáveis e consigna que não se atingiu metade do esperado. Além disso, houve acentuada queda de pedidos em relação ao ano de 2017, período em que se alcançou a meta estabelecida, o que indica que o trabalho de conscientização ambiental necessita ser reforçado.

Apesar de ter apresentado resultado relevante, inclusive se comparado ao STJ e ao Exército Brasileiro, para o mesmo período (2019), a quantidade de processos licitatórios com potencial de inserção de critérios ambientais foi inferior ao dos anos anteriores e também não chegou a atingir a meta estipulada de 60%.

Entretanto, no que diz respeito à compra com Estudo Técnico Preliminar (ETP), houve aumento de 1% em relação ao ano anterior, atingindo um total de 9,0% de compras que passam por análise da necessidade antes da aquisição. Porém, novamente o resultado foi abaixo do esperado, uma vez que a meta estabelecida para esse indicador era de 50%.

Segundo Relatório de análise de desempenho de 2019 (Plano de Logística Sustentável -PLS), o fator que prejudicou o alcance dos resultados esperados foi que a Portaria que instituirá a obrigatoriedade do ETP para todos os processos licitatórios não foi publicada em 2019, como havia sido previsto inicialmente.

Em 2019, houve aumento considerável de adesão ao almoxarifado sustentável, chegando até mesmo a superar a meta PLS estabelecida, como mostra a Tabela 4.

Tabela 4: requisições atendidas pelo almoxarifado sustentável e meta

Indicador: Número de requisições atendidas com material do almoxarifado sustentável		
ANO	RESULTADO APURADO	META PLS
2018	71	≥150
2019	255	≥150

Fonte: Relatório da Análise de Desempenho 2019.

Um dos motivos desse aumento expressivo de requisições sustentáveis foi a criação de uma estrutura administrativa para exercer a governança da sustentabilidade na Câmara dos Deputados vinculado à Diretoria-Geral (Ato da Mesa nº 79, de 2019). A unidade foi criada para substituir e dar andamento ao trabalho que já vinha sendo realizado pelo Comitê de Gestão ambiental e ainda instituir novo modelo de governança de sustentabilidade para a Câmara. (BRASIL, 2019b)

Não obstante os inegáveis avanços, os dados ainda apontam baixo percentual de critério de sustentabilidade nos editais licitatórios, demonstrando que, apesar de todo o esforço empregado pela Câmara, o princípio da economicidade ainda está em posição privilegiada nas contratações da Casa. Mais uma vez a hipótese da pesquisa não consegue ser confirmada.

Portanto, é necessário manter o processo constante de conscientização de pessoal, realizar reciclagens com os gestores da área de licitação e inserir cada vez mais

critérios de sustentabilidade nos editais, de maneira que se torne indissolúvel o vínculo entre a sustentabilidade e a economicidade.

4.4 DISCUSSÃO INTEGRADA DOS RESULTADOS

A Administração Pública vem enfrentando atualmente muita dificuldade de implementar as compras públicas sustentáveis. Inúmeras são as leis que regulamentam sua aplicabilidade, no entanto, na prática se observa quão grandes são os desafios a serem encarados para que a licitação sustentável seja realmente empregada nas compras do governo.

Nesse sentido, por vezes o que dificulta a aplicação dos critérios sustentáveis é a ausência de políticas públicas e programas em licitação sustentável, além da falta de integração entre os setores do governo que também embaraçam seu desenvolvimento. Torna-se imprescindível um estudo jurídico sobre a imposição de critérios claros e a constituição de padrões de sustentabilidade, bem como incentivos as empresas para que estas invistam na produção sustentável. A oferta de produtos e serviços pautados pela sustentabilidade socioambiental é insuficiente, o que torna os preços elevados. (GOCO, 2014, p26).

A grande dificuldade da implantação prática das licitações sustentáveis reside também na necessidade de mudança cultural, que ainda não ocorreu efetivamente na sociedade, nos servidores e fornecedores de bens e serviços. É essencial um direcionamento claro do governo brasileiro quanto à prioridade de se abordar esse tema. (BARCESSAT, 2011, p.119).

Torna-se necessário compreender que a substituição de ações, a alteração de comportamento e a modificação ou o aperfeiçoamento dos tradicionais paradigmas que direcionam os atuais processos de compras governamentais necessitam ocorrer imediatamente. Não é possível esperar a aproximação entre sociedade, Estado e empreendedor econômico, que estão distantes dos padrões de produção, aquisição e consumo ambientalmente sustentáveis.

Nesse cenário, percebe-se que gradativamente têm sido editadas normas com o objetivo de facilitar, esclarecer, concretizar e aprimorar a aplicação das licitações públicas sustentáveis. No entanto, esse processo na prática ainda se encontra em vagarosa evolução. Para tanto, cabe ao Estado servir de exemplo quanto à redução da pressão sobre os recursos naturais, principalmente em suas aquisições públicas, agindo de forma antecipada e

preventiva, valorizando a questão humana sem perder o âmago na evolução e na responsabilidade com o meio ambiente (PIMENTEL; ITANI; D'AMICO, 2010).

Pelo que foi levantado, todos os três órgãos estudados apresentam percentual de licitações lastreadas por critérios de sustentabilidade aquém do desejado e mesmo do planejado. Há dificuldades para avanços de maior monta, apesar dos esforços já empreendidos nesse campo.

Desde a publicação da IN nº 01/2010 e da Lei nº 12.349/2010, STJ, Câmara e especialmente Exército têm ficado aquém do cumprimento dos critérios de sustentabilidade ambiental nas suas contratações, não chegando a superar sequer 50% do total de compras em nenhum dos casos estudados.

Todos os três órgãos indicaram em seus relatórios de exercício que despendem recursos para a capacitação de pessoal sobre a temática, não só dos gestores da área de licitação, mas também da comunidade que lida direta e indiretamente com compras, entretanto, conforme apontado no estudo, existem problemas para a adoção de critérios de sustentabilidade de maneira eficiente e sem lançar mão da economicidade, destacando-se a falta de conhecimento prévio do servidor sobre a temática.

No Exército, existe ainda a alta rotatividade dos servidores responsáveis pela área de licitação, causando dificuldades na manutenção da cultura de sustentabilidade, vez que quando o servidor capacitado na temática migra de função, não se sabe se o seu substituto compreenderá a matéria de modo satisfatório, gerando mais uma vez a necessidade de investir em conhecimento para este novo responsável.

Pode-se elencar também como problema a ideia de que o mercado ainda não está preparado para fornecer bens e serviços sustentáveis. Tal fato indica que a maioria dos gestores, ao não estabelecerem critérios claros de sustentabilidade, desconhecem o mercado da produção de bens e serviços sustentáveis.

Em consonância com os itens apontados acima, soma-se o fato de que a legislação que trata sobre o tema não apresenta a clareza necessária no que diz respeito aos critérios que visem à redução de impactos do meio ambiente, gerando dificuldade para a correta interpretação, pela complexidade de alguns dispositivos que normatizam a licitação sustentável.

Ressalta-se, ainda, que de maneira geral não se analisam com detalhes as qualificações técnicas dos produtos adquiridos ou empregados em obras, ou as especificações sustentáveis dos serviços contratados. Nos editais e relatórios dos entes analisados, a exigência a esse respeito em regra foi genérica.

Por fim, tendo em vista a hipótese lançada, verificou-se que não foi possível confirmá-la, uma vez que nenhum dos três órgãos trata com mesmo peso a sustentabilidade

e a economicidade. Os três entes selecionados ainda estão atrelados ao menor preço, mesmo se reconhecendo avanços no sentido da sustentabilidade.

O Exército Brasileiro, a Câmara dos Deputados e o Superior Tribunal de Justiça ainda estão presos ao critério da economicidade e à interpretação de que a proposta mais vantajosa é aquela que apresenta menor valor. No entanto, é necessário reconhecer o esforço desses entes em aplicar critérios de sustentabilidade em suas contratações. É imperioso ressaltar que se trata de uma mudança de mentalidade de diversos atores e gestores que fazem parte da linha produtiva de compras e, assim como se doutrinou a adquirir o que era mais barato, será necessário internalizar a ideia que é primordial priorizar a sustentabilidade da compra ou serviço.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A licitação surgiu com o objetivo de regularizar as compras públicas do Governo. Atualmente a Lei nº 8.666/1993 e suas atualizações são a base fundamental para a Administração Pública realizar o processo licitatório e adquirir materiais, contratos serviços e obras, alienar bens que forem do seu interesse. Foi por intermédio da licitação que se reduziu drasticamente o desvio de dinheiro público, a burla do sistema e a variedade de atos ilícitos que antes da vigência da lei eram frequentes.

É evidente que, após a introdução da Lei, ainda ocorrem desvios, corrupção, mas é nítido também que, com o passar dos anos, a legislação vem se adaptando às mudanças vivenciadas pela sociedade. Um exemplo dessas mudanças foi a alteração do art. 3º da Lei nº 8.666/1993, que introduziu a promoção do desenvolvimento nacional sustentável como requisito a ser observado e imposto nas aquisições do Governo.

Tal sustentabilidade se baseia na garantia de acesso das futuras gerações aos recursos naturais, que envolvem além do quesito ambiental, a preocupação social e política, e que compartilha o ideal de uma sociedade mais justa.

A utilização do potencial do poder de compra do Estado corresponde a uma importante ferramenta nesse sentido, pois é capaz de induzir práticas de responsabilidade socioambiental junto ao mercado e à sociedade, promovendo o fortalecimento do mercado de bens e serviços sustentáveis, reduzindo a geração de resíduos e estimulando a inovação tecnológica.

Ademais, é através das compras públicas sustentáveis que são inseridos aspectos sustentáveis no processo licitatório, com o objetivo de selecionar a proposta mais vantajosa, a fim de atender o interesse público, devendo levar em conta todos os critérios sociais,

econômicos e ambientais, reduzindo-se assim os impactos negativos e contribuindo para uma sociedade mais justa.

A contratação baseada em critérios de sustentabilidade não fere o princípio da economicidade, conforme demonstrado amplamente ao longo da pesquisa. Ambos os princípios estão previstos em lei e devem ser obedecidos de maneira equilibrada. Entretanto, a Administração Pública ainda está presa à ideia de vantajosidade econômica baseada no menor preço, sem considerar aquilo que é melhor para o meio ambiente.

Colocar em prática a sustentabilidade nas compras da Administração Pública ainda é um desafio, posto que o mercado desses produtos e serviços tem limitações. A falta de informação também dificulta, pois muitos gestores temem questionamentos dos órgãos de controle ao adotarem critérios sustentáveis em seus processos. A existência de instrumentos legais ainda não é suficiente para gerar segurança jurídica.

Em verdade, o que precisa ocorrer é primeiramente a construção de normas que ofereçam critérios mais claros de sustentabilidade a serem seguidos pelos gestores. Em um segundo momento, deve-se exigir como pré-requisito para a ocupação dos cargos públicos conhecimento sobre a temática e oferecer a este servidor capacitação continuada para identificar a oferta que melhor atenda aos interesses da Administração e não ofenda ao meio ambiente.

Deve-se também ofertar aos fornecedores ferramentas que facilitem a adequação de seus negócios aos critérios de sustentabilidade e, por fim, realizar conscientização de todos os envolvidos no processo de compra e daqueles de usufruem desses bens.

Uma vez tendo seguido as sugestões acima, será mais fácil a ocorrência da mudança de mentalidade no ambiente de compras públicas, tornando-se intrínseca a busca por um meio ambiente equilibrado e onde o gestor não deixará de considerar aspectos sustentáveis em nenhuma contratação que venha a ocorrer.

6. REFERÊNCIAS

AGENDA, Agenda Ambiental na Administração Pública – A3P. 5ª ed. Brasília: 2009. Disponível em: Acesso em: 1º Ago 2020.

BARCESSAT, Lena. Papel do estado brasileiro na ordem econômica e na defesa do meio ambiente: necessidade de opção por contratações públicas sustentáveis. In: SANTOS,

Murillo Giordan; BARKI, Teresa Villac Pinheiro (Coord.) Licitações e contratações públicas sustentáveis. 1. ed. 1. reimpr. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

BITTENCOURT, Sidney. Licitações sustentáveis: o uso do poder de compra do Estado fomentando o desenvolvimento nacional sustentável. Belo Horizonte: Del Rey, 2014.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988.

_____. Congresso. Câmara dos Deputados. Relatório de gestão fiscal: janeiro a dezembro de 2009. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/gestao-na-camara-dos-deputados/contas-da-camara/anos-antiores/tomada-de-contas-2009.pdf>>. Acesso em: 2 ago. 2020.

_____. Câmara dos Deputados. Compras Públicas Sustentáveis fazem parte de rotina da Câmara. 2018a. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/gestao-na-camara-dos-deputados/responsabilidade-social-e-ambiental/ecocamara/o-ecocamara/noticias/compras-publicas-sustentaveis-fazem-parte-de-rotina-da-camara-dos-deputados>>. Acesso em: 15 de ago. 2020.

_____. Congresso. Câmara dos Deputados. Relatório de análise de desempenho 2018 - Plano de Gestão de Logística Sustentável. 2018b. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/gestao-na-camara-dos-deputados/responsabilidade-social-e-ambiental/ecocamara/pls-plano-de-logistica-sustentavel/relatorio-pls-2018-v.dg>> Acesso em: 15 de ago. 2020.

_____. Congresso. Câmara dos Deputados. Relatório de gestão fiscal: janeiro a dezembro de 2018. 2018c Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/gestao-na-camara-dos-deputados/contas-da-camara/arquivos-relatorio-de-gestao-de-2018/rg-2018-_arquivo-completo/rg-2018-_versao-final .> Acesso em: 2 ago. 2020.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Relatório de gestão do exercício de 2018. 2018d. Disponível em <<https://ww2.stj.jus.br/publicacaoainstitucional/index.php/RelGes2018/issue/view/472/showToc>>. Acesso em: 15 Ago 2020.

_____. Conselho Nacional de Justiça. Relatório Justiça em Números de 2018. 2018e. Disponível em <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/conteudo/arquivo/2018/08/44b7368ec6f888b383f6c3de40c32167.pdf>>. Acesso em: 23 Ago 2020.

_____. Congresso. Câmara dos Deputados. Relatório de análise de desempenho 2019 - Plano de Gestão de Logística Sustentável. 2019a. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/gestao-na-camara-dos->

deputados/responsabilidade-social-e-ambiental/ecocamara/arquivos/relatorio-pls-2019>. Acesso em: 2 ago. 2020.

_____. Congresso. Câmara dos Deputados. Relatório de gestão fiscal: janeiro a dezembro de 2019b. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/gestao-na-camara-dos-deputados/contas-da-camara/ano-de-2019/relatorio-de-gestao-2019>>. Acesso em: 2 ago. 2020.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Justiça em números 2019. 2019c. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/08/WEB-V3-Justi%C3%A7a-em-N%C3%BAmoros-2020-atualizado-em-25-08-2020.pdf>>. Acesso em 15 ago. 2020.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Relatório de gestão do exercício de 2019. 2019d. Disponível em <http://www.stj.jus.br/sites/portalp/SiteAssets/Transparencia/Relatorios-de-gestao/Relatorio_gestao_2019.pdf>. Acesso em: 15 Ago 2020.

_____. Conselho Nacional de Justiça. Relatório Justiça em Números de 2019. 2019e. Disponível em <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/conteudo/arquivo/2019/08/justica_em_numeros20190919.pdf> . Acesso em: 23 Ago 2020.

_____. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Painel de compras. 2020a. Disponível em<<http://paineldecompras.economia.gov.br/contratos>>: Acesso em: 15 Ago 2020.

_____. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Relatório de Gestão do Ministério da Defesa de 2018. 2020b. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/lai/auditoria/ciset/rga_mda_18a_190628.pdf> Acesso em: 26 Ago 2020.

_____. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Informativos Gerenciais de Contratações Públicas Sustentáveis. 2020c. Disponível em: <<http://cpsustentaveis.planejamento.gov.br/contratacoes-publicassustentaveis>>Acesso em: 15 Ago 2020.

_____. Congresso Nacional. Rede Legislativo Sustentável. 2020d. Disponível em <<https://www.congressonacional.leg.br/rede-legislativo-sustentavel>>. Acesso em: 15 Ago 2020.

_____. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. _____. Ministério do meio ambiente.Agenda Ambiental da

Administração Pública. 2. Disponível em <<http://a3p.mma.gov.br/balancos-a3p/>>: Acesso em: 15 Ago 2020.

CARVALHO FILHO, José do Santos. Manual de Direito Administrativo. 34 ed. São Paulo: Atlas, 2020.

COELHO, Hamilton Antonio. Responsabilidade Ambiental na Licitação: Sustentabilidade nas contratações e compras do governo. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

COGO, Giselle Alves Da Rocha. A sustentabilidade na Administração Pública Federal: um desafio às organizações. Disponível em:<http://repositorio.roca.utfpr.edu.br/jspui/bitstream/1/1386/1/PG_CEGI-CI_VII_2011_11.pdf>. Acesso em: 24/03/2020.

JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 18. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

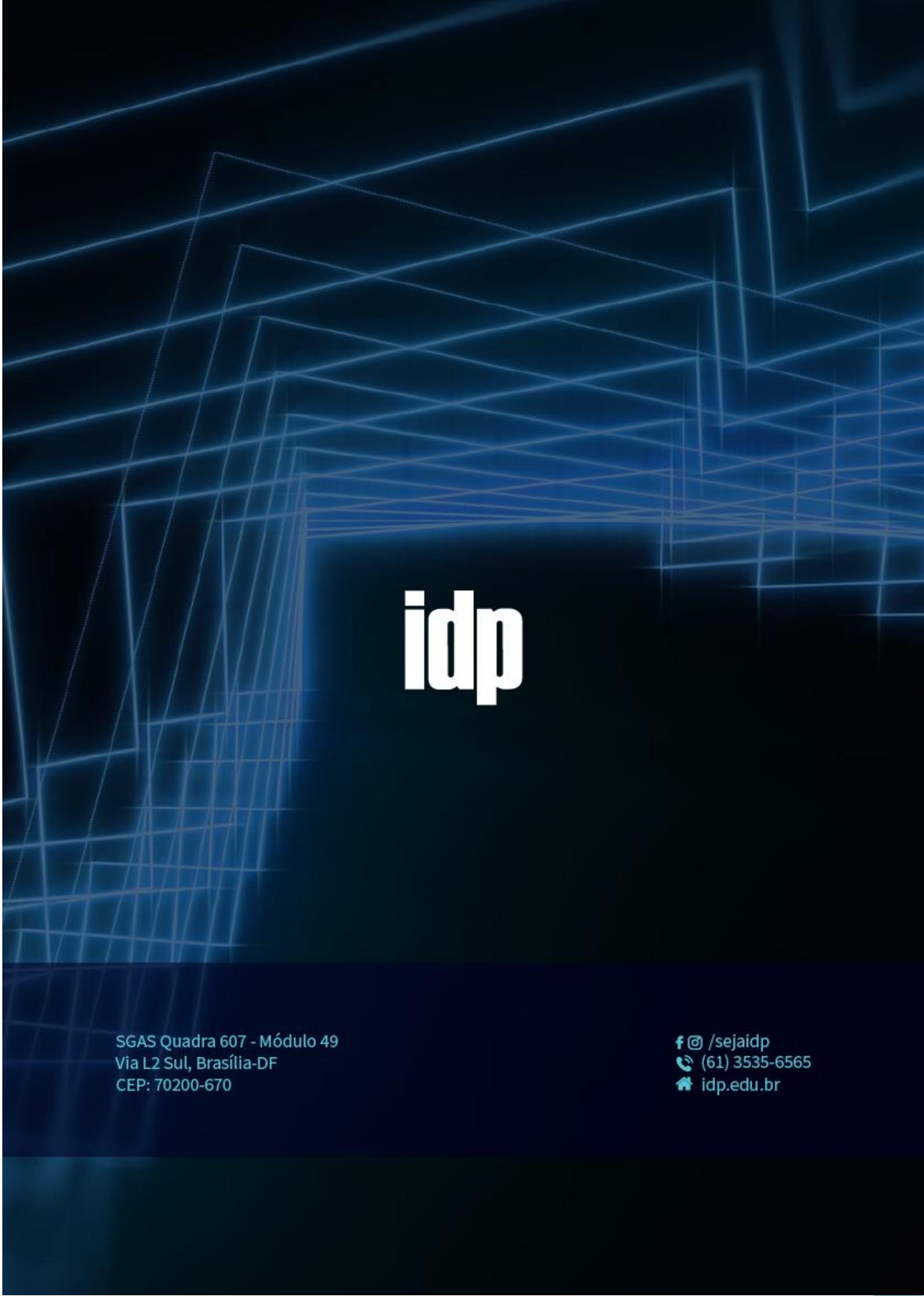
MAZZA, Alexandre. Manual de Direito Administrativo. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

MENEGUZZI, Rosa Maria. Conceito de licitação sustentável. In: SANTOS, Murillo Giordan; BARKI, Teresa Villac Pinheiro (Coord.) Licitações e contratações públicas sustentáveis. 1. ed. 1. reimpr. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

MEYER, John W.; ROWAN, Brian. Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony. American journal of sociology, v. 83, n. 2, p. 340-363, 1977.

NIEBUHR, Joel de Menezes. Pregão presencial e eletrônico. 6. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. Manual de direito ambiental. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.



idp

SGAS Quadra 607 - Módulo 49
Via L2 Sul, Brasília-DF
CEP: 70200-670

  /sejaidp
 (61) 3535-6565
 idp.edu.br