

CONTRATAÇÕES PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS NO BRASIL

DOI:10.19177/rgsa.v7e22018335-354

Anna Ariane Araújo de Lavor¹
Luciana Turatti²

RESUMO

As contratações públicas têm grande impacto no desenvolvimento do país, além disso, a Administração Pública tem poder de induzir mudanças no padrão de produção e consumo, implementando políticas que estejam de acordo com preceitos de sustentabilidade. O presente artigo analisa como são tratadas as contratações públicas sustentáveis na legislação e doutrina brasileiras e propõe, a partir de teóricos da área ambiental, dimensões de sustentabilidade que podem ser contempladas nestes procedimentos. O método é o qualitativo e a pesquisa tem caráter bibliográfico e documental. Mais do que adotar dimensões apontadas pelos autores estudados verifica-se, ao final deste estudo, que a adoção das contratações sustentáveis encontra guarida nos preceitos constitucionais inaugurados em 1988, constituindo-se assim de um dever do Poder Público, se este quiser observar o princípio do desenvolvimento sustentável.

Palavras-chave: Contratações públicas sustentáveis. Desenvolvimento sustentável. Licitações.

¹ Graduação em Direito pela URCA. Especialização em Direito Civil e Processual Civil pela ESAB. Mestranda em Ambiente e Desenvolvimento pela UNIVATES. Advogada autônoma e servidora técnico administrativa do IFCE-campus Iguatu. E-mail: annaariane@hotmail.com

² Doutora em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC (2014), mestrado em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC (2003) e graduação em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (2001). Atualmente é professora adjunta da Universidade do Vale do Taquari - Univates, onde ministra as disciplinas de Direito Ambiental e Legislação Ambiental, nos cursos de Direito e Engenharia Ambiental. Professora de cursos de especialização na área ambiental e constitucional na UNIVATES, professora colaboradora do Programa de Pós-Graduação em Ambiente e Desenvolvimento e Professora Permanente do Programa de Pós-Graduação em Sistemas Ambientais Sustentáveis, ambos da UNIVATES. Pesquisadora do grupo de pesquisas Práticas Ambientais, Comunicação, Educação e Cidadania (CNPq). E-mail: lucianat@univates.br

1 INTRODUÇÃO

As contratações públicas movimentam quantias expressivas da economia nacional e podem servir para estimular padrões de produção e consumo mais sustentáveis, caso sejam adotadas as regras atualmente previstas na legislação que permitem a aplicação de critérios diferenciados no âmbito das compras governamentais. Segundo Cader e Barki (2012), as contratações públicas representam de 15 a 20% do Produto Interno Bruto (PIB) nacional. Este percentual mostra a força que o poder público possui como agente de transformação, no que diz respeito a promoção de tendências orientadas por um consumo mais consciente. Biderman et al. (2008) colocam a licitação como um dos instrumentos econômicos mais importantes, a disposição da Administração Pública, para o incentivo a mudança de comportamento.

Pautado no exposto, o presente trabalho teve como objetivo analisar como são tratadas as contratações públicas sustentáveis na legislação e doutrina brasileiras, para após propor, a partir de teóricos da área ambiental, dimensões de sustentabilidade que podem ser contempladas nestes procedimentos. O método empregado foi o qualitativo e a pesquisa foi essencialmente bibliográfica e documental.

A primeira parte do artigo contempla uma breve análise das contratações públicas e suas características, o que se faz por meio da análise dos instrumentos normativos em vigor e do estudo de teóricos da área administrativa. Num segundo momento, o trabalho apresenta o conceito multidisciplinar da sustentabilidade, bem como suas dimensões e abordagens no contexto das contratações públicas. Por fim, o estudo mostra informações teóricas e práticas sobre as compras públicas sustentáveis no Brasil.

2 DISCURSÕES TEÓRICAS - CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

A lei 8.666/93 (Lei de Licitações) é a responsável por regulamentar as licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços e aquisição de bens. Segundo o art. 37, XXI, da Constituição Federal (BRASIL, 1988), exceto em

casos taxativamente especificados pela legislação, as compras públicas devem ser realizadas através de licitação. Para Meireles et al (2011), a licitação é o procedimento administrativo realizado pela administração pública para selecionar a proposta mais vantajosa para atender suas demandas e interesses, contudo, tal escolha deve contribuir para proporcionar o desenvolvimento sustentável e a consolidação de cadeias produtivas de bens e serviços.

Após alterações trazidas pela Lei nº 12.349/2010, a Lei de Licitações estabeleceu novos critérios licitatórios voltados para o desenvolvimento sustentável, dentre os quais preceitos que contribuem para a geração de emprego e renda local (BRASIL, 1993), através da possibilidade da inclusão da margem de preferência para produtos manufaturados e para serviços nacionais. O art. 3º da Lei 8.666/93, ressalva que embora a compra realizada deva garantir o desenvolvimento nacional sustentável, esta só poderá ocorrer desde que sejam respeitados 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.

A legalidade na administração pública difere da esfera privada, pois enquanto esta pode fazer o que não for defeso em lei, segundo Moraes (2009), o gestor público pode fazer apenas o que for categoricamente disposto e autorizado nos instrumentos legais, não podendo haver margem para subjetividades.

Quanto ao princípio da impessoalidade, este dispõe que o ato administrativo deve satisfazer somente ao interesse coletivo, sem preocupar-se em com vontades de particulares.

o princípio da impessoalidade, referido na Constituição de 1988 (art.37, caput), nada mais é que o clássico princípio da finalidade, o qual impõe ao administrador público que só pratique o ato para o seu fim legal. E o fim legal é unicamente aquele que a norma de direito indica expressa ou virtualmente como objetivo do ato, de forma impessoal. (MEIRELLES et al., 2011, p.82).

Em relação ao princípio da moralidade administrativa, Moraes (2009) explica que o administrador além de cumprir os preceitos legais, deve ainda, possuir em seus atos razoabilidade e justiça, como requisito de validade e legalidade. O princípio da probidade administrativa está correlacionado com a moralidade e segundo Di Pietro (2014), é sinônimo de honestidade no modo de agir do gestor.

A Lei 8.666/93 faz referência à moralidade e à probidade, provavelmente porque a primeira, embora prevista na Constituição, ainda constitui um conceito vago, indeterminado, que abrange uma esfera de comportamentos ainda não absorvidos pelo Direito, enquanto a probidade ou, melhor dizendo, a improbidade administrativa já tem contornos bem mais definidos no direito positivo, tendo em vista que a Constituição estabelece sanções para punir os os servidores que nela incidem (art. 37, § 4º). (DI PIETRO, 2014, P. 423)

Para Di Pietro o princípio da igualdade é uma das bases fundamentais das licitações, visto que esta deve “não apenas permitir à Administração a escolha da melhor proposta, mas também assegurar igualdade de direitos a todos os interessados em contratar” (PIETRO, 2014, p. 216). Este princípio, contudo, não é capaz de assegurar que sempre haverá total igualdade de condições, pois para atingir ao desenvolvimento sustentável, muitas vezes faz-se necessário tratar as partes com isonomia, o que “significa tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, na exata medida de suas desigualdades” (NERY JUNIOR, 1999, p. 42), ou seja, tratando de forma desigual as pessoas que se encontram em situações diferentes.

O princípio da publicidade, conforme Di Pietro (2014), exige que todos os atos da Administração praticados nas várias fases do procedimento de contratação, sejam divulgados e disponibilizados aos interessados, garantindo a todos a fiscalização das diversas fases do certame.

Já o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, dispõe que o edital é o instrumento legal que regulamenta cada procedimento administrativo, dentro dos preceitos normativos e princípios da licitação. Desta forma, segundo Meireles et al (2011), o edital vincula aos seus termos tanto os licitantes como a Administração que o expediu.

Quanto ao princípio do julgamento objetivo, este indica que o julgamento das propostas devem ser os critérios definidos no edital, sem margem para subjetividades. Segundo Meireles et al (2011, p. 291), este requisito “visa a afastar o discricionarismo na escolha da proposta, obrigando os julgadores a aterem-se ao critério prefixado pela Administração”.

3 DIMENSÕES DA SUSTENTABILIDADE

Dentre os princípios que vinculam a Administração Pública, encontra-se o da sustentabilidade, o qual, segundo doutrinadores como Freitas (2012) é colocado como elemento chave do novo Direito Administrativo, que deve contribuir para a qualidade de vida das gerações presentes, sem comprometer o bem-estar das gerações futuras. Para o autor a sustentabilidade

“se desdobra no princípio constitucional que determina, com eficácia direta e imediata, a responsabilidade do Estado e da sociedade pela concretização solidária do desenvolvimento material e imaterial, socialmente inclusivo, durável e equânime, ambientalmente limpo, inovador, ético e eficiente, no intuito de assegurar, preferencialmente de modo preventivo e precavido, no presente e no futuro, o direito ao bem-estar” (FREITAS, 2012, p. 133-134)

A ideia de sustentabilidade tem origem no conceito de “Desenvolvimento Sustentável” apresentado junto ao Relatório da Comissão Brundtland (“Nosso Futuro Comum”), criado pela Organização das Nações Unidas (ONU) e publicado em 1987. Para o relatório desenvolvimento sustentável é um processo de mudança em diversas áreas: exploração dos recursos, direção dos investimentos, e, orientação do desenvolvimento tecnológico. Tais mudanças devem respeitar o potencial atual e futuro para atender às necessidades e aspirações humanas (ONU, 1987).

Inicialmente entendia-se que o desenvolvimento sustentável devia atender ao tripé formado pelos indicadores econômico, social e ambiental. A ideia, conhecida como Triple Bottom Line, foi concebida por John Elkington, em 1997, no livro *Canibais de Garfo e Faca*. A expressão é também conhecida como os “Três Ps” (people, planet and profit) ou, em português, “PPL” (pessoas, planeta e lucro). Elkington (2012) explica que para serem sustentáveis, os negócios deveriam ser financeiramente viáveis, socialmente justos e ambientalmente responsáveis.

Com o passar do tempo, percebeu-se que o desenvolvimento era muito mais amplo e passou-se a dividi-lo em diversas dimensões vinculando-o a um conceito multidisciplinar. Veiga (2008), por exemplo, acredita que a ideia de desenvolvimento sustentável não é apenas um aperfeiçoamento da antiga noção de desenvolvimento, mas sim uma negação/superação desta ideia. Ainda segundo o autor (2015), a sustentabilidade deve ser vista como um novo valor, responsável por dar oportunidades e limites que condicionarão as vidas das próximas gerações. Além disso, Veiga (2006) ressalta que não é possível auferir o desenvolvimento apenas a partir de índices numéricos, como o Índice de Desenvolvimento Humano - IDH. Embora indicadores como este tenham grande relevância, o autor compreende que eles devam representar somente um ponto de partida, pois os fatores essenciais na vida das pessoas (bem-estar, saúde, capacidade de participar nas decisões públicas) não podem ser quantificados.

Embora o crescimento econômico, seja relevante, este não é suficiente para retirar tudo aquilo que limita as escolhas e as oportunidades das pessoas. Isto

ocorre porque expandir as liberdades desfrutadas pela sociedade, depende de muitos outros fatores determinantes, como a educação, saúde e direitos civis. Ou seja, para o autor, não há um rol taxativo determinando as dimensões do desenvolvimento, mas tudo que contribui para garantir liberdade de escolha e oportunidades para as pessoas, seria uma dimensão necessária para o desenvolvimento sustentável (VEIGA, 2015). Esta visão de sustentabilidade é inspirada na concepção dos autores Amartya Sen e Mahbud ul Haq:

Na concepção de Sen e de Mahbud só há desenvolvimento quando os benefícios do crescimento servem à ampliação das capacidades humanas, entendidas como o conjunto das coisas que as pessoas podem ser, ou fazer, na vida. E são quatro as mais elementares: ter uma vida longa e saudável, ser instruído, ter acesso aos recursos necessários a um nível de vida digno e ser capaz de participar da vida da comunidade. Na ausência destas quatro, estarão indisponíveis todas as outras possíveis escolhas. E muitas oportunidades na vida permanecerão inacessíveis (VEIGA, 2006, p. 04).

Assim o parâmetro adotado por Veiga para atingir o desenvolvimento sustentável é a liberdade de escolhas e oportunidades. Veiga (2008) acredita que o desenvolvimento é, portanto, a expansão das liberdades substantivas, as quais se realizam através da liberdade real de empoderamento das pessoas suprirem suas mais diversas necessidades e escolhas. E é desta forma que para o autor, o desenvolvimento sustentável acontece com a remoção das fontes de privações de liberdade mais impactantes, tais como: “pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência dos Estados repressivos” (VEIGA, 2008, p.34).

[...] o processo de desenvolvimento pode expandir as capacidades humanas, expandindo as escolhas que as pessoas têm para viver vidas plenas e criativas. E as pessoas são tanto beneficiárias desse desenvolvimento, como agentes do progresso e da mudança que provocam. Este processo deve beneficiar todos os indivíduos equitativamente e basear-se na participação de cada um deles (VEIGA, 2005, p 249).

Veiga (2005) afirma que as capacidades dos indivíduos, são potencialmente infinitas, por isso as políticas públicas devem estabelecer prioridades afim de preservar e expandir as liberdades substantivas desfrutadas hoje, sem, contudo, comprometer a capacidade das futuras gerações usufruírem de liberdades semelhantes ou maiores (VEIGA, 2005).

Até mesmo as contratações públicas podem ser usadas como forma de implantar políticas públicas voltadas a garantir tratamento isonômico, visando diminuir as desigualdades sociais. E existe previsão legal para que isto ocorra, por exemplo, através das margens de preferência para produtos manufaturados do Brasil, ou para bens e serviços produzidos por empresas que comprovem

cumprimento de reserva de cargos prevista em lei para pessoa com deficiência ou para reabilitado da Previdência Social e que atendam às regras de acessibilidade previstas na legislação conforme prevê a Lei 8.666/93 (BRASIL, 1993), dentre outros.

Sachs (2004) é um dos defensores desta ideia:

Todos os cidadãos devem ter acesso, em igualdade de condições, a propaganda de assistência para deficientes, para mãe e filhos, para idosos, voltados para a compensação das desigualdades naturais ou físicas. Políticas sociais compensatórias financiadas pela redistribuição de renda deveriam ir mais longe e incluir subsídios ao desemprego, uma tarefa praticamente impossível naqueles países onde apenas uma pequena minoria está empregada no setor organizado e o onde o desemprego aberto é bem menos significativo que o subemprego (SACHS, 2004, p. 39).

O autor (2004) ainda expõe que as políticas públicas devem contribuir para que os pequenos empreendedores saiam da informalidade, através de ações que os favoreçam, compensando as desvantagens econômicas e técnicas que existem em relação aos grandes empreendimentos.

A Lei 12.305/2010 (Política Nacional de Resíduos Sólidos) é exemplo disso, ao prever, em seu artigo 36, § 1º, a preferência para a contratação de cooperativas ou de outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas por pessoas físicas de baixa renda, quando das contratações públicas de serviços de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos (BRASIL, 2010).

Segundo Freitas (2012), o desenvolvimento não se coloca no polo oposto da sustentabilidade, mas sua imagem deve ser reconstruída ou ressignificada, de forma a contemplar a proposta de um desenvolvimento sustentável, contínuo e duradouro. De acordo com o autor, a sustentabilidade não pode ser vista de forma unidimensional e isto é necessário para que todas as dimensões sejam tratadas em sincronia, pois, neste interrelacionamento o dano a uma delas acarreta danos as demais dimensões. Além disso, não há uma hierarquia rígida entre estes segmentos, eles seriam “galhos da mesma árvore” (FREITAS, 2012, p. 58). Freitas defende um desenvolvimento sustentável fundamentado nas seguintes dimensões: social, ética, jurídico-política, econômica e ambiental.

Na dimensão social encontram-se os direitos fundamentais sociais, como, por exemplo, o direito a um ambiente de trabalho decente, salubre e livre de contaminações físicas ou psicológicas. Em cumprimento a dimensão social, o desenvolvimento não pode ser excludente, injusto e discriminatório (Freitas, 2012).

Ainda na visão do autor, o desenvolvimento impõe uma ética universal concretizável, a qual é vital para defender a ideia de realocar os recursos públicos à universalização do desenvolvimento com bem-estar (Freitas, 2012). É o que o autor chama de honestidade com propósitos evolutivos, ou seja, seguir princípios éticos, sem esquecer de buscar o bem-estar de todos. O autor destaca que esta dimensão é fundamental, pois toda corrupção é insustentável, o que se aplica às contratações públicas.

Para Freitas (2012) a dimensão jurídico-política pode ser observada no poder-dever do Estado de proteger a liberdade e o direito ao futuro de cada cidadão, o que encontra guarida na previsão constitucional dos direitos e deveres fundamentais. Para atingir tal finalidade, este segmento do desenvolvimento sustentável garantiria o “direito à boa Administração Pública, com a indeclinável regulação das atividades essenciais e socialmente relevantes” (FREITAS, 2012, p. 70) e isto deve acontecer em todos os atos administrativos, inclusive nas contratações públicas. O autor (2015, p. 118) destaca que o “direito à boa administração vincula racionalmente o gestor público e o força a medir consequências sistêmicas de suas opções, pois terá de justificá-las coerentemente, sobretudo em seu custo-efetividade”, conseqüentemente esta prerrogativa garante ainda também uma administração transparente, assegurando acesso a informações sobre todo o processo de tomada das decisões.

Quanto a dimensão econômica, Freitas (2012), defende que o aspecto econômico não pode ser separado da medição das consequências de longo prazo causados pela crescente produção e consumo de bens/serviços, assim como a forma que eles serão distribuídos entre as pessoas. Para tanto, a Administração Pública deve ser “preventiva, precavida e eficaz (não apenas eficiente)” (FREITAS, 2015, p. 120) e o governo pode regular o mercado, gerando uma economia sustentável utilizando as contratações públicas como uma ferramenta neste sentido.

Tratando da dimensão ambiental, o autor (2012) destaca que o comprometimento da biodiversidade, causa severo empobrecimento do bem-estar da população, pois “não pode haver qualidade de vida e longevidade em um ambiente degradado” (FREITAS, 2012, p. 65). Isto gera o dever para o governo de cuidar do meio ambiente em todos seus atos administrativos, inclusive através das contratações públicas, ao dar preferência a produtos e serviços com maior ciclo de vida, ou com selo verde, além de adotar medidas de retorno rápido como a

substituição de copos descartáveis de plástico pelos de papel, e outros. Isto ocorre em cumprimento ao preceito previsto no caput do artigo 225 da Constituição Federal de 1988, que dispõe que cabe ao Poder Público o dever de proteção do meio ambiente.

Ainda segundo Freitas (2015), as políticas públicas e os atos administrativos devem equilibrar os critérios de sustentabilidade com custos e benefícios, pois deve haver uma motivação racional e consistente da opção escolhida, a partir daí haveria então “sintonia com o enfrentamento, preventivo de preferência, dos danos causados pela falta de prioridade na alocação dos recursos escassos” (FREITAS, 2015, p. 116).

Sachs é outro autor que defende a ideia de que existem diversas dimensões dentro da sustentabilidade. O autor (2004) assegura que, embora o desenvolvimento não possa ocorrer sem crescimento, este tem um valor apenas instrumental, sendo somente um dos aspectos indispensáveis. Além de defender algumas das dimensões já mencionadas, Sachs (2002) acrescenta a cultura, a distribuição territorial equilibrada e a sustentabilidade do sistema internacional, como elementos necessários ao desenvolvimento sustentável.

Sachs (2002) ressalta que a cultura tem um papel de destaque no desenvolvimento humano, e, por consequência, no desenvolvimento sustentável. Veiga (2006) também destaca a importância da cultura, ao reconhecer que este elemento é um tema central no estudo do desenvolvimento, embora ainda não seja devidamente explorado. Reconhecendo a função da cultura, a Rio+20 passou a incluir este elemento nas discussões sobre desenvolvimento, conforme informações da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO, 2017), que cita como exemplos, o turismo sustentável, as indústrias culturais e criativas, a revitalização urbana baseada em seu patrimônio, entre outros.

A Carta Magna assevera que cabe ao Estado garantir o pleno exercício dos direitos culturais e o acesso às fontes da cultura nacional, bem como o apoio e incentivo à valorização e a difusão das manifestações culturais. Assim em uma contratação pública, por exemplo, para atender esta dimensão da sustentabilidade, o órgão contratante poderia, em serviços de engenharia, construir obras que mantenham harmonia com a arquitetura local, respeitando assim a regionalidade, bem como os aspectos locais, tanto culturais como sociais.

Já a distribuição territorial equilibrada deve ser analisada por seu sentido econômico e social, a fim de evitar a crescente dinâmica de exclusão sócio-espacial, bem como obter uma divisão rural-urbana mais equilibrada e uma melhor distribuição das atividades econômicas. Portanto, é um elemento essencial para o desenvolvimento harmonioso e sustentável. Inserir nas contratações públicas, por exemplo, critérios que deem preferência ou incentivos aos agricultores familiares ou aos produtores e comerciantes regionais, seria uma forma de atender a critérios sociais e também de distribuição territorial, uma vez que tais medidas poderiam contribuir para a minimização do êxodo rural.

A dimensão da sustentabilidade do sistema internacional, segundo Sachs (2002), é baseada na garantia da paz e na promoção da cooperação internacional. Estes fatores englobam diversos elementos, tais como gestão do meio ambiente e dos recursos naturais, prevenção das mudanças climáticas globais, proteção da diversidade biológica e cultural, gestão do patrimônio mundial, dentre outros. Como obstáculo a ser enfrentado nesta esfera do desenvolvimento, Sachs (2004, p. 64) cita que “as forças assimétricas e de desigualdades da globalização atual prejudicam os interesses dos países em desenvolvimento, favorecendo alguns incluídos, deixando de fora muitos excluídos”. Para superar este desafio, o autor (2004) acredita que deva ser consolidada uma globalização includente, criando uma ordem econômica fundamentada no tratamento desigual aos desiguais, promovendo assim um comércio justo, fomentando e transformando a ciência e tecnologia em bens públicos.

Estes elementos necessários para uma globalização mais justa, podem ser disseminados através de diversas ações, dentre elas, a constituição de critérios sustentáveis nas contratações públicas, pois a Lei 8.666/93, prevê expressamente a possibilidade de licitações internacionais, as quais podem acontecer através de concorrência pública ou tomada de preço, conforme o art. 23, §3 e art. 42 do referido dispositivo legal (BRASIL, 1993).

Ante o exposto, observa-se que todas as dimensões (jurídico-política, ética, social, econômica, ambiental, cultural, distribuição territorial equilibrada, sustentabilidade do sistema internacional e liberdade de escolhas e oportunidades) do desenvolvimento sustentável podem e devem ser inseridos nas características desejáveis e estruturas de abordagens das contratações públicas, dando suporte, portanto, a denominada contratação pública sustentável.

4 CONTRATAÇÕES PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS NO BRASIL

Cader (2014), destaca que a compra sustentável gera redução dos impactos ambientais, mais justiça social e eficiência econômica, com o objetivo de incentivar a produção e o consumo sustentável no país. Biderman et al. também possuem visão semelhante sobre o tema.

Licitação sustentável é 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 et al, 2008, p. 25).

Aqui destaque-se que o desenvolvimento sustentável é aquele duradouro e multidimensional: social, ambiental, econômico, ético e jurídico-político (Freitas, 2015). Assim, deve o administrador público passar a escolher a proposta financeiramente mais vantajosa e que esteja de acordo com as políticas sustentáveis.

Freitas (2015), contudo, ressalva que os atos administrativos e, isto inclui as contratações governamentais, devem equilibrar os critérios de sustentabilidade com custos e benefícios, pois deve haver uma motivação consistente da opção escolhida.

Contudo, a ideia de sustentabilidade nas contratações públicas ainda é recente. No Brasil, o primeiro momento em que se discutiu o tema foi na Eco 92, para a composição da Agenda 21. A Agenda 21 sugere que os Governos devem promover a adoção de novas atitudes quanto ao consumo sustentável, por meio da educação, publicidade positiva de produtos e serviços, que utilizem tecnologias ambientalmente saudáveis e estimulem padrões sustentáveis de produção e consumo. Para Freitas (2012), somente com a incorporação dos critérios de sustentabilidade o governo obterá vantagens que atendem realmente ao interesse público e tais proveitos vão além do menor preço em curto prazo.

Aos poucos o governo vem tentando enfrentar os problemas ambientais, através de estratégias que visam mudanças nos padrões de produção e consumo do setor público. Uma dessas ferramentas é a Cartilha da Agenda Ambiental da Administração Pública – A3P, um programa criado pelo Ministério do Meio Ambiente. A cartilha traz estratégias para a adoção de novos referenciais de

sustentabilidade ambiental nas contratações das instituições da Administração Pública, através de inúmeras medidas. Dentre elas destacam-se a sensibilização e capacitação dos servidores, gestão adequada dos recursos naturais utilizados e resíduos gerados, até a promoção da melhoria da qualidade de vida no ambiente de trabalho (BRASIL, 2009,a).

Em 14 de dezembro de 2006, foi publicada a Lei Complementar nº 123 que institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte da Micro e Pequena Empresa. Este instrumento legal visa promover o desenvolvimento local com justiça social e traz diversos elementos para atingir esta finalidade, inclusive dentro das contratações públicas. Dentre outros benefícios, ela garante que nas licitações será assegurada, como critério de desempate, preferência de contratação para as microempresas e empresas de pequeno porte (BRASIL, 2006).

Outra legislação que merece destaque é a Lei 12.187/09, a qual instituiu a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), que em seu artigo 6º, XII, prevê que as licitações devem adotar critérios de preferência por produtos que gerem menos emissão no processo produtivo, mais economia de energia e água, e menos geração de resíduos (BRASIL, 2009b.)

Além disso, foi expedido Decreto nº 7746/2012, que regulamenta as contratações públicas sustentáveis, bem como as diretrizes da sustentabilidade no âmbito da Administração Pública Federal. São elas:

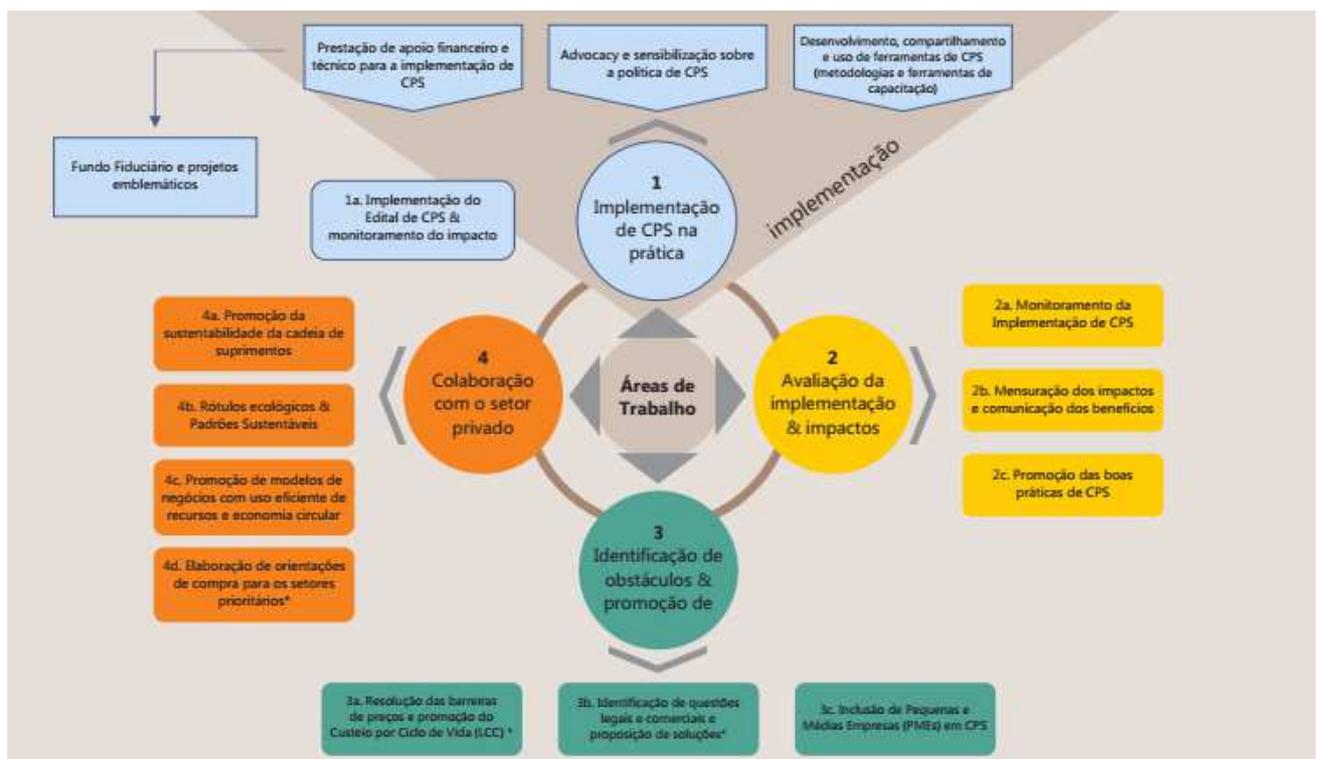
- I – menor impacto sobre recursos naturais como flora, fauna, ar, solo e água;
- II – preferência para materiais, tecnologias e matérias-primas de origem local;
- III – maior eficiência na utilização de recursos naturais como água e energia;
- IV – maior geração de empregos, preferencialmente com mão de obra local;
- V – maior vida útil e menor custo de manutenção do bem e da obra;
- VI – uso de inovações que reduzam a pressão sobre recursos naturais; e
- VII – origem ambientalmente regular dos recursos naturais utilizados nos bens, serviços e obras (Brasil, 2012).

Nesta mesma linha em 2015 foi expedido o Decreto 8.538, que visa regulamentar as diversas formas de tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para agricultores familiares, produtores rurais, microempresas, empresas de pequeno porte, microempreendedores individuais e sociedades cooperativas de consumo nas contratações públicas de bens, serviços e obras no âmbito da Administração Pública Federal. Conforme o artigo 1º, este decreto tem como objetivos principais: “I - promover o desenvolvimento econômico e social no

âmbito local e regional; II - ampliar a eficiência das políticas públicas; e III - incentivar a inovação tecnológica” (BRASIL, 2015).

Uma ferramenta internacional, resultado da Rio +20, que busca colaborar com a implantação das contratações públicas de forma global é o Quadro Decenal de Programas de Consumo e Produção Sustentáveis da ONU (10YFP, na sigla em inglês). A ferramenta traz iniciativas nas categorias de compras públicas, turismo, sistemas alimentares, edifícios e construção, estilos de vida e educação, informação ao consumidor e projetos em larga escala (ONU-BR, 2017). Para apoiar a adoção de compras públicas sustentáveis na prática, o programa possui atividades organizadas em quatro áreas:

Figura 01: Atividades voltadas para as compras públicas, do Quadro Decenal de Programas de Consumo e Produção Sustentáveis da ONU



Fonte: UNEP, 2015

As contratações públicas possuem grande quantitativo e influência na economia nacional. Em 2017, por exemplo, a administração pública federal realizou 105.605 processos de compras, os quais totalizaram a vultuosa quantia de R\$ 51.013.231.499,72 (Painel de Compras do Governo Federal, 2017). Contudo,

embora possuam regulamentação legal, o número de contratações com critérios de sustentabilidade ainda apresenta percentuais ínfimos, conforme tabela 01:

Tabela 01: Percentuais de critérios de sustentabilidade nas contratações públicas brasileiras

ANO	COMPRAS COM ITENS/ PRODUTOS SUSTENTÁVEIS	COMPRAS COM MARGEM DE PREFERÊNCIA	COMPRAS COM PARTICIPAÇÃO DE ME/EPP	VALOR DE COMPRAS HOMOLOGADAS PARA ME/EPP
2012	0,70%	0,14%	50,14%	30,40%
2013	0,75%	0,50%	50,87%	24,95%
2014	0,70%	0,79%	49,95%	54,94%
2015	0,85%	1,13%	51,20%	15,29%
2016	0,85%	1,34%	52,21%	13,81%
2017	0,81%	1,04%	50,57%	19,04%

Fonte: Elaboração própria, a partir do Painel de Compras do Governo Federal (2017)

Freitas (2013) ainda ressalta a importância da sustentabilidade nos contratos administrativos informando que estes se constituem como uma forma de intervenção, cujos “benefícios globais excedem os custos diretos e indiretos, induzindo racionais padrões de produção e consumo compatíveis com o desenvolvimento duradouro” (FREITAS, 2013, p. 38). O autor explica ainda que a sustentabilidade é um princípio constitucional e como tal é indispensável para as compras públicas, portanto, todo contrato administrativo deve ser sustentável, sob pena de ir em direção à arbitrariedade da antijuridicidade.

Seja no contexto das compras governamentais ou nos demais segmentos, esta intervenção deve ser feita com “plena transparência, sem a opacidade que favorece conluíus ou termos aditivos suspeitos ou indevidos” (FREITAS, 2009, p. 263). Além disso, ao ocorrer a inclusão de critérios de sustentabilidade dentro das contratações, estas devem evitar que as licitações sejam direcionadas ou excessivamente restritivas a determinado público licitante, em respeito aos princípios da moralidade, igualdade e economicidade. O administrador ainda deve evitar “decisionismos despidos de fundamentação” (FREITAS, 2009, p. 144), seguindo ao princípio da motivação, para comprovar a necessidade da aquisição.

Cabe destacar que as contratações devem ter como meta atingir o desenvolvimento e segundo Veiga (2015, p. 43), este “depende da maneira pela qual os recursos gerados pelo desenvolvimento são utilizados – se para fabricar armas ou para produzir alimentos, se para construir palácios ou para disponibilizar

água potável”, portanto, os critérios de sustentabilidade, devem buscar produtos/serviços que atendam da melhor forma o interesse público.

Analisando-se as dimensões de sustentabilidade apresentadas pelos autores estudados (jurídico-política, ética, social, econômica, ambiental, cultural, distribuição territorial equilibrada, sustentabilidade do sistema internacional e liberdade de escolhas e oportunidades), tem-se que as contratações públicas poderiam, em maior ou menor número, incorporar tais dimensões aos processos de aquisição de bens e serviços, permitindo assim uma aproximação ainda maior dos ditames constitucionais relativos à sustentabilidade. Abaixo, exemplos de critérios de sustentabilidade aplicáveis as contratações públicas:

Dimensão jurídico-política: Ampla divulgação e transparência dos processos de compra pública;

Dimensão ética: Investigação de condutas ilícitas dos licitantes no decorrer do certame;

Dimensão social: Margem de preferência para empresas que cumprem o sistema de reserva de vagas para pessoas com deficiência ou para reabilitado da Previdência Social e que atendam às regras de acessibilidade previstas na legislação.

Dimensão econômica: Contratações públicas compartilhadas.

Dimensão ambiental: Aquisição de produtos confeccionados com materiais reciclados.

Dimensão Cultural: Em serviços de engenharia, construir obras que mantenham harmonia com a arquitetura local, respeitando assim a regionalidade cultural e social.

Dimensão da distribuição territorial equilibrada: critérios que deem preferência ou incentivos aos agricultores familiares ou aos produtores e comerciantes regionais, o que poderia contribuir para diminuição do êxodo rural.

Dimensão da sustentabilidade do sistema internacional: Concorrência pública internacional, englobando ações de redução de impacto nas mudanças climáticas mundiais.

Liberdade de escolhas e oportunidades: Tratamento diferenciado para agricultores, microempreendedores individuais e sociedades cooperativas de consumo.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A regulamentação jurídica sobre as contratações públicas sustentáveis é farta e complexa, e demonstra ser possível abranger diversas dimensões da sustentabilidade. Contudo, para que ocorram efetivas mudanças nas contratações públicas, cabe ao gestor público determinar outras formas de julgamento das propostas que não somente baseadas em preço.

A instituição não deve apenas analisar qual é o menor preço, mas sim qual proposta é capaz de gerar menores impactos ambientais ao mesmo passo que produz benefícios de ordem econômica, social e ambiental. Ou seja, qual proposta encontra-se de acordo com as dimensões da sustentabilidade, sem, contudo, perder a objetividade, motivação, eficácia e eficiência, bem como os princípios da licitação.

Ao transformar a sustentabilidade em um princípio jurídico, toda a visão global do direito é alterada, pois o desenvolvimento sustentável passa a ser uma condição normativa, para qual todos os esforços do governo devem convergir de forma obrigatória e vinculante. Isto ocorre porque se a Administração Pública, por inércia, não respeita o princípio da sustentabilidade no decorrer de suas contratações, conseqüentemente estará agindo de forma lesiva ao interesse público.

SUSTAINABLE PUBLIC AGREEMENTS IN BRAZIL

ABSTRACT

Public contracting has a great impact on the development of the country, and the Public Administration has the power to induce changes in the pattern of production and consumption, implementing policies that are in accordance with sustainability precepts. The present article analyzes how sustainable public contracting is handled in Brazilian legislation and doctrine and proposes, from environmental theorists, dimensions of sustainability that can be contemplated in these procedures. The method is qualitative and the research has bibliographic and documentary character. More than adopting dimensions pointed out by the authors studied, it is verified, at the end of this study, that the adoption of sustainable contracting is covered by the constitutional precepts inaugurated in 1988, constituting itself a duty of the Public Power, if this one wants to observe the principle sustainable development.

Keywords: Sustainable public procurement. Sustainable development. Tenders.

REFERÊNCIAS

BIDERMAN, R. et al. *Guia de Compras Públicas Sustentáveis - Uso do Poder de Compra do Governo para a Promoção do Desenvolvimento Sustentável*. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2008. v. único. 151 p.

_____. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 05 set. de 2017.

_____. Lei 8.666/93, de 21 de junho de 1993. *Normas para licitações e contratos da Administração Pública*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 11 set. 2017.

_____. Lei Complementar 123/2006, de 14 de dezembro de 2006. *Estatuto Nacional*

da *Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte*. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp123.htm>. Acesso em: 20 set. 2017.

_____ *Agenda Ambiental na Administração Pública: A3P*. 5. ed. Brasília. 2009.
Disponível em:
<http://www.mma.gov.br/estruturas/a3p/_arquivos/cartilha_a3p_36.pdf>._ Acesso em:
20 set. 2017._

_____ Lei 12.187/2009, de 29 de dezembro de 2009. *Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC*. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12187.htm>. Acesso em: 02 mar. 2016.

_____ Lei 12.305/2010, de 02 de agosto de 2010. *Política Nacional de Resíduos Sólidos*. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm>. Acesso em: 11 mai. 2017.

_____ *Decreto 7.746/2012*, de 05 de junho de 2012. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7746.htm>.
Acesso em: 08 set. 2017.

_____ *Decreto nº 8.538/2015*, de 06 de outubro de 2015a. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/d8538.htm>.
Acesso em: 12 fev. 2016.

CADER. R. Compras compartilhadas sustentáveis: construindo um novo paradigma. *Revista 5º Congresso Brasileiro de Gestão do Ministério Público: Gestão por resultados*. n. 5, p. 75-84, 2014.

CADER, R; BARKI, T.V.P. Compras Públicas Compartilhadas: a prática das licitações sustentáveis. *Revista do Serviço Público*, v. 63, n. 2, p. 157-169, abr/jun. 2012.

DI PIETRO, M. S. Z. *Direito Administrativo*. 27. ed., São Paulo: Atlas, 2014.

ELKINGTON, J. *Sustentabilidade: Canibais com garfo e faca*. São Paulo: M. Brook do Brasil Editora Ltda, 2012.

FREITAS, J. *O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais*. 4. ed. São Paulo: Malheiros Editores. 2009.

_____. *Sustentabilidade: direito ao futuro*. 2. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2012.

_____. *Sustentabilidade dos contratos administrativos*. A & C - Revista de Direito Administrativo e Constitucional. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2013

_____. Políticas Públicas, Avaliação de Impactos e o Direito Fundamental à Boa Administração. *Sequência*, Florianópolis, n. 70, p. 115-133, jun. 2015.

MEIRELLES, H. L.; AZEVEDO, E. A.; ALEIXO FILHO, D. B. *Direito Administrativo Brasileiro*. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

MORAES, A. *Direito Constitucional*. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

NERY JÚNIOR, N. *Princípios do processo civil à luz da Constituição Federal*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

ONU. *Relatório da Comissão Brundland*. Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future. 1987. Disponível em: <<http://www.un-documents.net/wced-ocf.htm>>. Acesso em: 29 jan. 2016.

ONU – BR. *Brasil é emergente que mais contribui para iniciativa da ONU sobre produção e consumo sustentáveis*. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/brasil-emergente-que-mais-contribui-para-iniciativa-da-onu-producao-consumo-sustentaveis/>>. Acesso em 14 out. 2017.

PAINEL DE COMPRAS DO GOVERNO FEDERAL. *Relatórios*. Brasília. 2017.

Disponível em:

<<http://paineldecompras.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=P>

ainel%20de%20Compras.qvw&host=Local&anonymous=true>. Acesso em: 12 set. de 2017.

SACHS, I. *Caminhos para o desenvolvimento sustentável*. 3. Ed. Rio de Janeiro: Garamond. 2002

_____. *Desenvolvimento: includente, sustentável, sustentado*. 2. Ed. Rio de Janeiro: Garamond. 2004.

UNEP. Programa do 10YFP de Compras Públicas Sustentáveis. Disponível em :<www.unep.org/10yfp/procurement>. Acesso em Acesso em 14 out. 2017.

VEIGA, J. E. O Prelúdio do Desenvolvimento Sustentável. In: CAVC, *Economia Brasileira: Perspectivas do Desenvolvimento*, São Paulo: USP. p. 243-266, 2005.

_____. Neodesenvolvimentismo: quinze anos de gestação. *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo, v.20, n.3, jul.-set. 2006

_____. *Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI*. Rio de Janeiro. Garamond. 3. ed. 2008.

_____. *Para entender o desenvolvimento sustentável*. Editora 34. 2015.