

Administração

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA COMO AGENTE DE TRANSFORMAÇÃO NA PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Hederaldo Ricardo Inglês da Luz¹, Dácio Roberto dos Reis²

Resumo. Os problemas sócio-ambientais constituíram-se em grandes desafios desde a década de noventa na luta contra a degradação ambiental e a injustiça social. Por conseguinte, a Administração Pública tem o dever de valorizar a ética e contribuir para a evolução da responsabilidade sócio-ambiental através de políticas públicas eficientes e eficazes. Neste contexto, o presente artigo tem por objetivo propor práticas de sustentabilidade ambiental nas compras públicas e avaliar os impactos do estabelecimento de critérios sócio-ambientais nas licitações, através de uma pesquisa qualitativa, de objetivo exploratório, utilizando como procedimento técnico a pesquisa bibliográfica, realizada em publicações de diversos autores e defensores da política ambiental, no Brasil e em outros países, para analisar como o poder de compra da Administração Pública pode ser um agente de promoção do desenvolvimento sustentável. Finalmente, o artigo apresenta a oportunidade de abordar conceitos sobre licitações sustentáveis e apresentar propostas que visam mostrar as possibilidades reais de a Administração Pública atuar em conjunto com empresas privadas e a sociedade para promover o desenvolvimento sustentável, econômico e social nos âmbitos federal, estadual e municipal, através das compras públicas.

Palavras-chave: Administração Pública. Compras Públicas. Desenvolvimento Sustentável.

Abstract. The socio-environmental problems facing great challenges since the nineties in combating environmental degradation and social injustice. Therefore, the Public Administration has the duty of promoting ethics and contribute to the development of socio-environmental responsibility through efficient and effective public policies. In this context, this article aims to offer practice in environmental sustainability in government procurement and assess the impacts of the establishment of social and environmental criteria in the licitations, through a qualitative research, of exploratório objective and using as procedure technical the bibliographical research, held in publications of various authors and proponents of environmental policy in Brazil and other countries, and examine how the buying power of the government can be an agent of transformation to promote sustainable development. Finally, the

¹ Mestrando em Tecnologia. Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR), Curitiba, Brasil. hedingles@hotmail.com .

² Doutorado em Gestão Industrial. Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR), Curitiba, Brasil. dalcioreis@terra.com.br .

article presents the opportunity to address sustainable concepts licitations and submit proposals aimed at showing the actual act of Public Administration together with private enterprises and society to promote sustainable development in economic and social areas, federal, state and municipal through purchases of government.

Keywords: Public Administration. Public Procurement. Sustainable Development.

1 Introdução

Compras públicas sustentáveis ou licitações sustentáveis referem-se ao ato do Poder Público em realizar aquisições priorizando produtos que atendam a critérios de sustentabilidade.

A licitação sustentável é também conhecida como “compras públicas sustentáveis”, “eco-aquisição”, “compras verdes”, “compra ambiental amigável” e “licitação amigável”.

Estimativas recentes demonstram que compras e contratações governamentais representam cerca de 10% do produto interno brasileiro e 20%, em média, do produto interno dos países industrializados da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Estes números indicam que o setor público, por meio de seu poder de compra, pode, e deve ser um importante indutor de práticas sustentáveis na sociedade. No entanto, enquanto na última década os países da OCDE vêm adotando crescentemente normas e práticas de licitação sustentável, no Brasil, este

tema vem sendo incorporado apenas timidamente às práticas governamentais (FGV, 2007).

Atualmente, a Licitação Sustentável ainda não faz parte das políticas ambientais no nosso país. Há poucas experiências nos diferentes níveis de governo no Brasil, a legislação vigente prioriza menor preço em detrimento da qualidade e critérios sócio-ambientais e há resistência a mudanças por parte dos agentes públicos e setores da cadeia produtiva.

Todavia, as compras na administração pública representam um mercado altamente atraente para as empresas que têm interesse em fornecer bens e serviços a qualquer entidade de nível federal, estadual ou municipal do governo, porque dispõe de grande quantidade de recursos para serem aplicados em função das suas necessidades e para atender as demandas da sociedade.

Fornecer para o governo é uma experiência totalmente diferente daquela oferecida pelo setor privado: cada contrato assinado é precedido

por uma liturgia formal extensa, num processo lento e cheio de termos específicos e normas rígidas que precisam ser compreendidos; por outro lado, poucos setores oferecem tamanhas condições de isonomia na concorrência. Principalmente após o advento dos meios eletrônicos de licitação, é possível a qualquer empresa de qualquer porte nas mais remotas regiões do País participar de um processo de licitação, sem a necessidade de grandes deslocamentos, já que tudo é resolvido de forma eletrônica.

Assim, em função deste grande poder de compra da Administração Pública, um atraente mercado que representa real oportunidade de negócios através das licitações; e da grande preocupação com a sustentabilidade, que se apresenta hoje num cenário catastrófico, pergunta-se: Como o poder de compra da Administração Pública pode ser um agente de transformação para promover o desenvolvimento sustentável?

Um grande cliente, caracterizado pela onipresença e com grande disponibilidade de recursos, a Administração Pública representa um setor muito atraente para as empresas e, por conseguinte, tem um grande poder de influência na sociedade.

Partindo deste princípio, e diante da crise ambiental que surge no mun-

do, é preciso achar medidas eficientes e urgentes para preservação do meio ambiente.

A licitação pública, mais do que princípio para garantir qualidade e preço na aquisição de bens e serviços, pode servir também para a defesa e conservação do meio ambiente.

Baseado nestes conceitos, este trabalho justifica-se pela oportunidade de abordar conceitos sobre licitações sustentáveis e tem por objetivo apresentar propostas que visam mostrar as possibilidades reais da Administração Pública atuar em conjunto com empresas privadas e a sociedade para promover o desenvolvimento sustentável, através das compras públicas e avaliar os impactos do estabelecimento de critérios sócio-ambientais nas licitações.

2 Licitações no Brasil – legislação básica

A Constituição Federal de 1988 trouxe no inciso XXI, do art. 37, a previsão legal que obriga que as obras, serviços, compras e alienações públicas sejam feitos por meio de processo licitatório, assegurando igualdade de condições a todos os concorrentes.

Diante desta determinação legal foram elaboradas as normas gerais sobre licitações e contratos com a ad-

ministração pública, que estão descritas na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, legislação atualizada pelas Leis nº 8.883, de 8 de junho de 1994; nº 9.032, de 28 de abril de 1995 e nº 9.648, de 27 de maio de 1998 e, mais recentemente, a Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, que instituiu a modalidade de licitação denominada Pregão, e o Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005, que regulamenta o Pregão na forma eletrônica.

O art 3º da Lei 8666/93 menciona: “A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração, e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos”.

Para Justen Filho (2005),

Licitação significa um procedimento administrativo formal, realizado sob regime de direito público, prévio a uma contratação, pelo qual a Administração seleciona com quem contratar e define as condições de direito e de fato que regularão essa relação jurídica.

Para Di Pietro (2003) a licitação é

o procedimento administrativo pelo qual um ente público, no exercício da função administrativa, abre a todos os interessados, que se sujeitem às condições fixadas no instrumento convocatório, a possibilidade de formularem propostas dentre as quais selecionará e aceitará a mais conveniente para celebração de contrato.

Com o objetivo de proporcionar maior eficiência e agilidade no processo de licitação e garantir total transparência dos atos, foi instituído o pregão, na forma eletrônica, como modalidade de licitação do tipo menor preço, realizado quando a disputa pelo fornecimento de bens ou serviços comuns for feita a distância, em sessão pública, por meio de sistema que promova a comunicação pela Internet.

Para avisar os possíveis interessados que desejam contratar com a administração pública são utilizados dois instrumentos: o edital e a carta-convide, onde constam todas as condições e exigências para contratação de um serviço ou aquisição de um bem, salvo quando há dispensa ou inexigibilidade de licitação, conforme dispõe o art. 37, XXI, da Constituição Federal.

As hipóteses de dispensa ou inexigibilidade podem ocorrer em razão do pequeno valor, de situações

excepcionais, do objeto buscado ou da pessoa a ser contratada, mas sempre baseadas nos casos especificados na legislação.

Por meio da divulgação do edital na imprensa oficial, jornal de grande circulação e Internet, a administração leva ao conhecimento do público a abertura da licitação.

A escolha, pela administração, entre uma modalidade ou outra de licitação levará em conta o objeto a ser contratado, o valor estimado da contratação e os licitantes envolvidos.

Resumidamente, são apresentadas as seis modalidades de licitação e seus tipos:

- carta-convite: é a modalidade mais simples, utilizada para qualquer objeto, exceto os especialmente identificados para concorrência, pode ser do tipo menor preço, melhor técnica, técnica e preço, maior lance ou oferta e com valores limitados até R\$ 150.000,00 para obras de engenharia e até R\$ 80.000,00 para compras e serviços;

- tomada de preços: é também utilizada para qualquer objeto, exceto os especialmente identificados para concorrência. Pode ser do tipo menor preço, melhor técnica, técnica e preço, maior lance ou oferta e com valores limitados até R\$ 1.500.000,00 para obras de engenharia e até R\$

650.000,00 para compras e serviços;

- concorrência: modalidade utilizada para obras de engenharia, compras e serviços, alienação de bens móveis e imóveis, licitação internacional e registro de preços, pode ser do tipo menor preço, melhor técnica, técnica e preço, maior lance ou oferta e para valores acima de R\$ 1.500.000,00 para obras de engenharia e acima de R\$ 650.000,00 para compras e serviços;

- concurso: modalidade utilizada para escolha de trabalho técnico, científico e artístico quando a administração quer contratar serviço técnico-profissional, do tipo melhor técnica e não há limites de valor na lei, restringindo-se a prêmios ou remuneração em dinheiro previamente estabelecidos no Edital;

- leilão: modalidade utilizada na venda de bens móveis inservíveis, produtos legalmente apreendidos ou penhorados e alienação de bens imóveis, do tipo maior lance ou oferta, com valor dos bens avaliados até R\$ 650.000,00;

- pregão: nova modalidade de licitação introduzida pela Lei nº 10.520, é utilizada para bens e serviços de natureza comum, do tipo menor preço ou maior desconto e sem limites de valores estabelecidos pela lei. Pode ser presencial ou na forma eletrônica.

3 Desenvolvimento Sustentável

Desenvolvimento sustentável é o desenvolvimento que satisfaz as necessidades presentes, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir suas próprias necessidades³.

A noção de sustentabilidade baseia-se no imperativo de se garantir a disponibilidade de recursos da Terra para nossos descendentes, por meio de uma gestão que contemple a proteção ambiental, a justiça social e o desenvolvimento sadio da economia em nossa sociedade.

Neste momento em que a humanidade experimenta uma crise ambiental sem precedentes, com a destruição progressiva da biodiversidade, o crescimento geométrico do volume de resíduos, o aquecimento global agravado pelo uso cada vez maior de combustíveis fósseis na produção de energia, e a escassez de água doce e limpa, entre outros indicadores que denunciam um modelo de desenvolvimento “ecologicamente predatório, socialmente perverso e politicamente injusto” as compras governamentais podem influenciar positivamente a ampliação de um mercado que já vem descobrindo nesse filão ótimas oportunidades de negócio.

Práticas que melhorem a eficiência do uso de produtos e recursos, que reduzam o impacto sobre o meio ambiente, que promovam a igualdade social e a redução da pobreza, que estimulem novos mercados e recompensem a inovação tecnológica raramente são priorizadas, por exemplo, nas licitações.

A complexidade e a quantidade de interesses ambientais nos tempos modernos exigem que nos voltemos às causas reais da degradação ambiental: os padrões de desenvolvimento econômico e o comportamento humano. Em 1992, a Conferência da ONU sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Unced), realizada no Rio de Janeiro, estimulou a adoção de um plano de ação para promover o desenvolvimento sustentável, através da publicação da Declaração do Rio e da Agenda 21. Este documento internacional de intenções, produzido na Eco-92 é um plano formulado para ser adotado em todos os níveis de governo e por todos os atores sociais relevantes, a partir da integração de objetivos econômicos, sociais e ambientais e para a promoção do atendimento das necessidades das presentes gerações sem comprometimento do atendimento das necessidades das gerações futuras,

³ Definição do desenvolvimento sustentável, em *Nosso futuro comum*, ou *Relatório Brundtland*, da Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento da ONU, 1987.

segundo preconizava o *Relatório da Comissão Brundtland*, em 1987.

Precisamos adotar medidas urgentes para atingir o objetivo da produção e consumo sustentáveis, se quisermos resolver os problemas ambientais.

A ênfase da produção sustentável ocupa o lado da oferta na equação, buscando melhorar o desempenho ambiental nos setores-chave da economia, tais como a agricultura, energia, indústria, turismo e transporte. O consumo sustentável dirige-se para o lado da demanda, procurando ver como os bens e os serviços necessários para satisfazer as necessidades básicas e para melhorar a qualidade de vida — tal como a alimentação e a saúde, moradia, vestuário, lazer e transporte — podem ser oferecidos de forma a reduzir a pressão na capacidade de carga da Terra. (ROBINS; ROBERTS, 2003)

Padrões insustentáveis de produção e consumo, particularmente nos países industrializados, são as principais causas de degradação ambiental no planeta. (AGENDA 21, cap. 4, 1992).

Princípio oito: para se atingir o desenvolvimento sustentável e melhor qualidade de vida para as pessoas, os países devem reduzir e eliminar os padrões

insustentáveis de produção e consumo e promover políticas demográficas apropriadas. (DECLARAÇÃO DO RIO, 1992⁴).

4 Licitação Sustentável

Descritos de forma sucinta a licitação e seu procedimento e os conceitos de desenvolvimento sustentável, resta apresentar a possibilidade de se exigir que o processo licitatório seja sustentável.

Os processos de Licitação acompanham as discussões em torno das inovações nas leis ambientais e na lei de licitações, em especial, a fim de adaptar as rotinas administrativas do poder público às imposições legais, assim como inserir a questão ambiental nos editais de compra e contratação de serviços, à luz do que já está acontecendo em outras instituições públicas do País e do exterior. A motivação maior para as discussões vem do Capítulo 4 da Agenda 21: Mudança dos padrões de consumo que contém as seguintes áreas de programas: Exame dos padrões insustentáveis de produção e consumo e o desenvolvimento de políticas e estratégias nacionais de estímulo a mudanças nos padrões insustentáveis de consumo (UNITED NATIONS, 1992).

⁴ A Cnumad, ou Rio 92, foi a mais importante reunião da ONU sobre meio ambiente e desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro em junho de 1992.

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

O conceito de licitação sustentável deve levar em consideração os seguintes aspectos, fundamentalmente ligados ao impacto ambiental:

- Responsabilidade do consumidor. Os consumidores têm uma grande influência na economia. Se os consumidores estiverem somente interessados em pagar o menor preço possível, a competição global entre empresas, ou até mesmo entre economias inteiras, poderia conduzir a uma espiral descendente com condições cada vez piores de proteção da saúde, danos ambientais e qualidade do produto. Por outro lado, se consumidores demandam produtos de alta qualidade e alto desempenho, produzidos sob circunstâncias justas e com impactos ambientais menores, a competição glo-

bal será afetada positivamente, pois os fornecedores competirão com base na sustentabilidade, em oposição ao sistema tradicional, baseado no menor preço;

- Comprando somente o que for necessário. A melhor maneira para evitar os impactos negativos associados às compras de produtos e contratação de serviços é minimizar o consumo, objetivando atender apenas às reais necessidades. Muitos produtos são simplesmente supérfluos e, freqüentemente, sua compra pode ser totalmente evitada, como é o caso de alguns produtos de limpeza. Em outros casos, uma auto-organização inteligente pode aumentar a vida útil ou até mesmo o número de utilidades de um determinado produto;

- Provocando a inovação. Determinados produtos e serviços são absolutamente imprescindíveis e não podem deixar de ser comprados. Neste caso, a solução mais inteligente é comprar um produto com menor impacto negativo e usá-lo de uma maneira que impeça ou minimize a poluição ou a pressão exagerada sobre os recursos naturais. Tais medidas também provocam o desenvolvimento de produtos e serviços inovadores;

- Perspectiva do ciclo de vida⁵.

⁵ Ciclo de vida: consiste no exame do ciclo de vida de um produto, processo, sistema ou função, visando identificar seu impacto ambiental, no decorrer de sua "existência", que inclui desde a extração do recurso natural, seu processamento para transformação em produto, transporte, consumo/uso, reutilização, reciclagem, até disposição final.

para evitar a transferência de impactos ambientais negativos de um meio ambiente para outro, e incentivar melhorias ambientais em todos os estágios da vida do produto, é preciso que todos os impactos e custos de um produto durante todo seu ciclo de vida (produção, distribuição, uso e disposição) sejam levados em conta, quando se tomam decisões de compras. A oferta economicamente mais vantajosa deve ser determinada com base nos custos econômicos e ambientais totais causados pelo produto durante toda sua vida.

Todavia, é preciso explorar a legalidade e os custos da licitação sustentável para entender sua viabilidade.

Quanto à legalidade, alguns exemplos de licitação sustentável podem ser verificados em Leis e normas de diversos países como Inglaterra, Itália, Canadá, Países Baixos, Noruega, África do Sul, Japão, Suécia, Áustria, Suíça, México, Filipinas, e outros.

Diferentes entendimentos existem acerca da legalidade da opção de compra de produtos sustentáveis pelas entidades públicas, por meio de processos de licitação pública.

A Constituição Federal de 1988 tem, entre os princípios que regem a atividade econômica, a busca pela defesa do meio ambiente e a livre-concorrência.

Ambos encontram-se descritos no art. 170 a demonstrar a preocupação do nosso Estado pelo denominado desenvolvimento sustentável. Sendo a Constituição Federal a norma que ocupa o primeiro lugar no que tange à hierarquia e à prevalência das demais normas, a interpretação das leis por ela recepcionadas e que a seguiram deve estar em consonância com os seus princípios e ordens. E a legislação que trata da licitação não foge dessa regra. A primeira atitude a se tomar é tentar visualizar o principal objetivo da legislação licitatória com um olhar mais sustentável e menos financeiro.

Por exemplo, quando a Lei nº 8.666/93 informa que a administração pública selecionará a proposta mais vantajosa, este adjetivo deve ser entendido em seu sentido mais amplo, ou seja, as propostas aceitas devem ser as mais convenientes para resguardar o interesse público.

Como o Estado é a própria sociedade representada ou organizada, não resta qualquer dificuldade em identificar entre os seus objetivos a busca por contratos que atendam aos anseios da coletividade. Entre esses anseios, está a manutenção do meio ambiente ecologicamente equilibrado, obrigação imposta ao poder público por meio da redação dos arts. 170, VI, e 225 da Constituição Federal.

Diante desses regramentos, o que se verifica é que a licitação é perfeitamente um dos instrumentos a serem utilizados pelo Estado na busca da proteção ao meio ambiente.

Di Pietro (2003), ao mencionar os princípios que regem a licitação, sustenta que ela decorre do princípio da indisponibilidade do interesse público e que se constitui em uma restrição à liberdade administrativa na escolha do contratante. Ou seja, licitar é tornar lícito um contrato firmado com a administração pública e este deve estar em consonância com o interesse público.

Como exemplo é possível citar a Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública.

Essa legislação, em seu art. 10, VII, condiciona a licitação “à licença ambiental prévia ou expedição das diretrizes para o licenciamento ambiental do empreendimento” a demonstrar uma preocupação do Estado com o entorno ambiental.

Silvia Nascimento, procuradora chefe da Secretaria de Estado do Meio Ambiente de São Paulo, especialista em licitações públicas e em direito ambiental, defende a licitação sustentável não só como ação possível de ser realizada pelo Estado, mas desejável.

Na 9ª edição do Fórum Empresarial, promovido pelo Centro de Estudos em Sustentabilidade da Eaesp/FGV, Silvia Nascimento apresentou os fundamentos legais da opção do governo do estado de São Paulo em promover obras, compras e contratações, considerando aspectos ambientais. Trata-se de iniciativa pioneira no Brasil, que integra várias pastas de governo na definição de critérios de sustentabilidade para a licitação pública. Essa ação é muito relevante, tendo em vista que o governo tem enorme poder de compra e, portanto, de influenciar tendências de mercado. Estimativas recentes demonstram que cerca de 10% do PIB brasileiro são movimentados por compras e contratações realizadas por órgãos do governo, portanto, é fundamental que aspectos de sustentabilidade social e ambiental sejam considerados na utilização dos recursos públicos.

Entre os fundamentos legais apresentados pela procuradora, destaca-se o preceito da Constituição Federal que estabelece que a ordem econômica deve ser fundada na valorização do trabalho humano e na livre-iniciativa, devendo também assegurar a todos existência digna, conforme ditames da justiça social, e basear-se na livre-concorrência, na defesa do meio ambiente e na redução das desigualdades re-

gionais e sociais.

A Constituição determina ainda que a contratação de obras, serviços, compras e alienações, mediante licitação pública, devem assegurar igualdade de condições para todos os licitantes. Portanto, é fundamental compatibilizar esses preceitos constitucionais, para que a promoção do poder de compra e contratação do Estado aconteça de forma coerente e buscando sempre a promoção da justiça social e a proteção ambiental.

A legislação infraconstitucional estabelece outros preceitos que tornam nítida a importância da incorporação de critérios sócio-ambientais na licitação pública, merecendo destaque alguns princípios da Lei nº 8.666 de 1993 (Lei de Licitações e Contratos da Administração Pública), como a proibição de restrições ao caráter competitivo, estabelecendo-se certas preferências ou distinções dos licitantes que sejam impertinentes ou irrelevantes para o específico objeto do contrato (art. 3º, § 1º), o que permite afirmar que não devem ser discriminados os produtos considerados mais sustentáveis sob o ponto de vista social ou ambiental.

Além disso, a interpretação da Lei de Licitações públicas deve se dar de forma coerente com o restante das normas do ordenamento jurídico naci-

onal, em particular, com os preceitos da Lei de Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/81) que orienta o Estado na gestão pública dos interesses ambientais. A referida lei estabelece entre seus objetivos que é preciso compatibilizar o desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente, fixar critérios e padrões de qualidade ambiental e de normas relativas ao uso e manejo dos recursos ambientais, desenvolver pesquisas e tecnologias para uso racional desses recursos, difundir tecnologias de manejo do meio ambiente e formar uma consciência pública sobre a necessidade de preservação da qualidade ambiental e do equilíbrio ecológico, promover a preservação e restauração dos recursos ambientais. Portanto, as licitações públicas deveriam acontecer de forma a respeitar esses preceitos.

A procuradora destaca também a falta de aplicação de uma sanção prevista na Lei de Crimes Ambientais pela administração pública, o que possibilitaria a eliminação da participação em concorrências públicas de atores em descumprimento da legislação ambiental, condição que parece óbvia, contudo pouco utilizada na prática.

O preceito a ser aplicado é aquele da Lei Federal nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, que estabelece a

possibilidade de aplicação de sanção restritiva de direitos, como a proibição de contratar com a administração pública, pelo período de até 3 (três) anos (art. 72, §8º, V), para infratores de normas ambientais.

Observa-se, portanto, em face do ordenamento jurídico brasileiro, a viabilidade da promoção de iniciativas de licitação sustentável e a importância da implantação de uma política de consumo sustentável pela administração pública, destacando alguns instrumentos principais:

- A aplicação, ao poluidor, da sanção administrativa ambiental de impedimento para contratar com a administração pública por até três anos; e

- A especificação do objeto na licitação, com requisitos voltados à conservação e à preservação do meio ambiente.

Quanto aos custos, um programa de licitação sustentável é uma estratégia que combina diversas soluções inovadoras de compras. Se implementado adequadamente, não deve envolver custos adicionais. Além disso, tal programa melhora o custo-eficiência geral de operações licitatórias. Em muitos casos pode-se obter mais valor pelo mesmo custo ou até por menos. E mais, esse enfoque desonera a sociedade, que deixa de pagar pelos danos ambientais e à população, já que os custos de

poluição, saúde pública, desmatamento, entre outros, não são incluídos no preço dos produtos, e quem paga a conta é a sociedade.

Algumas medidas podem ser aplicadas a fim de melhorar a relação custo-benefício e garantir que os preços iniciais de compra não aumentem significativamente. Essas medidas são:

- Minimizar a necessidade de compra. Evitar a necessidade da compra é a maneira mais direta e o caminho certo para cortar custos de aquisição. Em termos concretos, isto significa que os consumidores finais do produto e os compradores têm que rever suas exigências ou necessidades do produto e identificar oportunidades potenciais para aumentar a eficiência de seu uso. Por exemplo, na cidade de Zurique, Suíça, a administração optou por cartuchos de tinta com economizou 30% nos custos de compra, porque eles contêm 30% mais tinta do que os cartuchos originais e conseqüentemente duram mais;

- Reduzir os custos do ciclo de vida do produto. A fim de decidir qual alternativa é mais barata, os custos durante todo o ciclo de vida do produto devem ser levados em conta — os de compra, de operação, manutenção e de disposição do produto;

- Agilizar a licitação. Licitação centralizada, licitação compartilhada

(*networking*) e licitações eletrônicas (Pregão Eletrônico);

- Manter preços de compra competitivos. Indicar percentagem (por exemplo, 5%) que uma autoridade pública está disposta a pagar a mais por um produto ambientalmente superior, baseada em critérios claramente definidos e transparentes.

Mas qual é a melhoria ambiental esperada por meio da implementação da licitação sustentável?

As compras sustentáveis por autoridades públicas podem ocupar um papel-chave no cumprimento da legislação ambiental e de compromissos políticos globais, regionais e nacionais, incluindo o objetivo altamente prioritário de combate às mudanças climáticas globais. O Protocolo de Quioto, tratado internacional que regulamenta a Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas Globais, apresentou à União Européia o desafio de reduzir o nível das emissões de gases de efeito estufa na atmosfera em 8%, se comparado aos níveis de emissões de 1990, no período entre 2008 e 2012. Essas metas implicam impactos na economia, portanto, nas formas de produção e consumo. O projeto Relief⁶ do ICLEI⁷

calculou que o setor público, por meio da contratação do fornecimento de eletricidade sustentável, a partir das instalações recentemente construídas com base em energia renovável, poderia contribuir em 18% para o cumprimento dos compromissos europeus assumidos em função da adesão ao Protocolo de Quioto.

Esses são apenas alguns exemplos de como as compras e contratações sustentáveis podem contribuir para o cumprimento da legislação e de compromissos com planos de ação nacionais, regionais ou até internacionais, como é o caso do Protocolo de Quioto.

A licitação sustentável também ajuda as autoridades públicas a alcançarem os objetivos no tocante à minimização do impacto de resíduos, obrigatória por decorrência de várias leis.

5 Principais Vantagens da Licitação Sustentável

Existem muitas vantagens na licitação sustentável, que se implantada de forma planejada permitirá à administração pública:

- Melhorar a imagem. Implantar a licitação sustentável em qualquer esfe-

⁶ Environmental Relief Potential of Urban Action on Avoidance and Detoxification of Waste Streams Through Green Public Procurement.

⁷ ICLEI - Conselho Internacional para as Iniciativas Ambientais Locais (International Council for Local Environmental Initiatives) criado em 1990 contando com o patrocínio do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) e da União Internacional das Autoridades Locais (IULA).

ra da Administração Pública significa comprometer-se com as causas da proteção ambiental, melhorar a qualidade de vida e promover o desenvolvimento sustentável;

- Melhorar a eficiência. A licitação é um dos instrumentos estratégicos mais importantes para melhorar a eficiência organizacional do Governo;

- Aumento dos níveis de sustentabilidade sem custos adicionais. Alguns produtos sustentáveis tendem a ter um custo inicial maior de aquisição, porém através dos benefícios que a licitação sustentável traz para a economia local, ao desenvolvimento da comunidade e ao ambiente regional e global, numa visão sistêmica e futura, estes custos adicionais se equilibram ao custo inicial;

- Antecipar a legislação. Tornar a legislação ambiental cada vez mais exigente e abrangente, fazendo com que os produtos e serviços sejam cada vez mais obrigados a respeitar essas regras;

- Aumentar da conscientização sobre temas ambientais pela sociedade. O Governo através do grande poder de influência na sociedade é responsável por promover a educação ambiental, então precisa servir de exemplo ao público em geral. Ao introduzir produtos sustentáveis na comunidade e fornecer a informação so-

bre os benefícios da licitação sustentável, a administração pública irá realmente aumentar a conscientização sobre temas ambientais;

- Promover o desenvolvimento local. A opção por alternativas sustentáveis deve levar em conta a geração local de produtos e a prestação de serviços sustentáveis, o que pode ser um mecanismo estimulador de geração de renda e emprego para as populações rurais e urbanas de um dado município, estado ou região.

6 Práticas de Sustentabilidade nas Compras Públicas: sugestões

Admitindo a viabilidade da implantação da licitação sustentável e diante de algumas barreiras e dificuldades das compras sustentáveis no Setor Público Brasileiro, quais sejam, Legislação vigente que prioriza o menor preço em detrimento da qualidade e de critérios sócio-ambientais, falta de iniciativa e resistência às mudanças por parte dos agentes públicos, desconhecimento da legislação ambiental, dentre outras, foram apresentados importantes conceitos que demonstram que o poder de compra da Administração Pública é um agente potencial na promoção do desenvolvimento sustentável, mas há muito ainda que ser feito para chamar a atenção dos governos em promover

uma conversão no modo de pensar sobre a burocracia s de mudanças perfeitamente adequados ao anseio da sociedade no que diz respeito à proteção do meio ambiente.

Com base nisso, o artigo, baseado em pesquisa bibliográfica de experiências relatadas e ações executadas com sucesso em outros países, propõe algumas sugestões de práticas possíveis de serem implementadas nas licitações sustentáveis, com o objetivo de que sejam difundidas e sirvam de subsídios para novas pesquisas. Note-se que os estudos voltados para a área pública estão se tornando cada vez mais importantes, dentro do enfoque da administração gerencial, que tem por objetivo a busca de resultados:

- Criar estratégias de compras com esteio em *strategic sourcing*, identificando as atuais práticas de licitação e criando um catálogo⁸ de produtos/serviços sustentáveis gradativamente, de acordo com a demanda do órgão público;

- Elaborar um planejamento estratégico e um planejamento operacional com objetivos que indiquem e estabeleçam metas percentuais e prazos para que os produtos/serviços sustentáveis sejam cumpridos;

- Criar programa de ecorrotulagem⁹ em produtos corretamente ambientais que permitam aos consumidores tomar decisões informadas sobre o efeito do produto ou serviço e a manifestar seu desejo por produtos mais sustentáveis sob o ponto de vista ambiental. Essa medida ajuda a direcionar demandas de mercado e a promover a preferência por produtos e serviços sustentáveis e é perfeitamente legal em licitações especificar que um produto observe os critérios estabelecidos por um determinado sistema ou dar preferência para aqueles que o fazem durante a etapa de contratações por ocasião de uma proposta. O selo ambiental pode, assim, ser usado como uma prova de cumprimento das especificações, embora deva ser possível apresentar outro tipo de comprovação sobre atendimento dos critérios. Essa solução já é utilizada na Europa;

- Criar manuais e guias de orientação para compras sustentáveis, utilizando modelos criados por agentes públicos experientes em licitação sustentável de outros países, e adaptando à sua necessidade. A Agência de Proteção Ambiental (Environmental Protection Agency — EPA) dinamizar-

⁸ Iniciativa já disponível no Brasil. Maiores informações no site <http://www.catalogosustentavel.com.br/>.

⁹ Mais informações no site da rede internacional de ecorrotulagem, a Global Eco-labelling Network (GEN): <www.gen.gr.jp/product.html>. A GEN é uma associação sem fins lucrativos, terceirizada, especializada em rotulagem ambiental, fundada em 1994 para incrementar, promover e desenvolver a "ecorrotulagem" de produtos e serviços.

quesa, por exemplo, desenvolveu 50 conjuntos de diretrizes ambientais para categorias específicas de produtos. No Brasil são poucas as iniciativas. Um exemplo é a certificação florestal pela Forest Stewardship Council (FSC);

- Estimular mercados (novos negócios, geração de empregos, micro e pequenas empresas, etc.);

- Acelerar a aprovação da proposta de alteração da lei de licitações para inclusão de critérios de sustentabilidade ambiental nas contratações públicas e de planos de manejo de resíduos sólidos na contratação de serviços.

Para isso há de se levar em conta algumas barreiras e dificuldades, possíveis de serem administradas:

- Sustentabilidade como critério prevaemente ou como critério de desempate?

- Noção de menor preço de Licitação do tipo melhor preço, significando condições mais favoráveis, sob a ótica ambiental em detrimento ao preço menor;

- Valorizar as adicionalidades positivas do preço maior ou as externalidades negativas do preço menor?

- Divergência de resultados e Politicidade da opção exercida;

- Relação custo-benefício: danos à sociedade e ao meio ambiente;

- Quantificação dos intangíveis;

- Falta de base de dados para Cultura do Life Cycle Thinking e Eco-Design;

- Perfil de sustentabilidade do produto/serviço versus perfil de sustentabilidade da empresa: enfoque no produto/serviço ou coerência na avaliação integrada e sistêmica da corporação?

7 Conclusão

Observadas as principais vantagens e algumas das barreiras e dificuldades da licitação sustentável, onde as vantagens se destacam e prevalecem, conclui-se que as práticas propostas não trariam maiores impactos na sua implementação, bastando apenas boas iniciativas, como capacitação dos servidores especificadores, capacitação e envolvimento dos compradores, capacitação e envolvimento dos recebedores e gestores de contratos, premiação para melhores práticas, parcerias-conhecimento, especificação de critério e indicadores de resultados.

Por conseguinte, é dever do Estado ter um pensamento antecipatório e prospectivo, valorizando a ética e contribuindo para a evolução da responsabilidade sócio-ambiental, desenvolvendo estratégias públicas consistentes, utilizando medidas que minimizem os impactos ambientais, incentivando o adequado manejo dos resíduos,

priorizando a reciclagem e adotando melhores tecnologias na busca de resultados, objetivo principal da Administração Gerencial nos Órgãos Públicos.

Desta forma, através de seu grande poder de compra, a Administração Pública pode interferir nos processos de produção, obrigando as empresas a moldarem-se às exigências editalícias das licitações ou compras públicas com adoção de critérios sustentáveis para poderem se tornar fornecedoras deste cliente potencial. Com isso, a Administração Pública se torna um grande agente de transformação para promover o desenvolvimento sustentável, pois a proteção ao meio ambiente não deve se restringir a ações repressivas, mas, principalmente, deve ser de caráter preventivo, presente em incentivos fiscais e de crédito, além das próprias contratações públicas.

Esse estudo indica, ainda, que existem fundamentos legais suficientes para inspirar iniciativas de licitação sustentável no país, o que falta é disseminar esta informação entre aqueles responsáveis pelas compras e contratações públicas, assim como a ousadia destes em testar essa nova prática.

Não importa a denominação “licitação sustentável”, “compras públicas sustentáveis”, “eco-aquisição”, “compras verdes”, “compra ambientalmente

amigável” ou “licitação positiva”; o primordial é que ela cumpra sua finalidade principal – ser sustentável.

Referências

BRASIL. Constituição, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 05 maio 2008.

BRASIL. Decreto Federal nº. 5.450, de 31 de maio de 2005. Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5450.htm. Acesso em: 07 maio 2008.

BRASIL. Lei Federal nº. 10.520, de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/L10520.htm. Acesso em: 08 maio 2008.

BRASIL. Lei Federal nº. 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/Leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 08 maio 2008.

BRASIL. Presidência da República-Casa Civil 2007. Propostas Alterações na Lei de Licitações. Disponível em: http://www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/casa_civil/noticias/ultimas_noticias/alt_leilicitacoes/. Acesso em: 12 maio 2008.

CLEMENT, S.; ERDMENGER, C. (Eds.). **The Procura+ manual: a guide to cost-effective sustainable public procurement**. Munich: Ökum Verlag, 2003.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

JUSTEN FILHO, M. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 12. ed. São Paulo : Dialética, 2005.

NASCIMENTO, S. Licitações Sustentáveis: aspectos legais. In: FÓRUM GOVERNAMENTAL DE GESTÃO AMBIENTAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 1., 2005. **Anais**. São Paulo, FGV, 2005.

ROBINS, N.; ROBERTS, S. **Changing consumption and production patterns: un-locking sustainable public procurement**. Munich: Ökum Verlag, 2003.

UNITED NATIONS. **Earth Summit Agend 21. United Nations Conference on Environmental and Development - UNCED**. Rio de Janeiro. June 1992.