

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS**

**AS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS E
OS ENTRAVES PARA A SUA EFETIVAÇÃO NA
SUPERINTENDÊNCIA REGIONAL DO TRABALHO E
EMPREGO DO RIO GRANDE DO SUL (SRTE/RS)**

MONOGRAFIA DE ESPECIALIZAÇÃO

ALEX FERRARI

**Santa Maria/RS - Brasil
2012**

**AS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS E OS
ENTRAVES PARA A SUA EFETIVAÇÃO NA
SUPERINTENDÊNCIA REGIONAL DO TRABALHO E
EMPREGO DO RIO GRANDE DO SUL (SRTE/RS)**

por

Alex Ferrari

Monografia apresentada à Universidade Federal de Santa Maria como exigência
parcial à obtenção do título de **Especialista em Gestão Pública**

Orientador: Prof. Dr. Luiz Ernani Bonesso de Araújo

**Santa Maria/RS – Brasil
2012**

**Universidade Federal de Santa Maria
Programa de Pós-Graduação
Departamento de Ciências Administrativas**

A Comissão Examinadora, abaixo assinada,
aprova a Monografia de Especialização

**AS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS E OS ENTRAVES
PARA A SUA EFETIVAÇÃO NA SUPERINTENDÊNCIA REGIONAL
DO TRABALHO E EMPREGO DO RIO GRANDE DO SUL (SRTE/RS)**

elaborada por
Alex Ferrari

como requisito parcial para obtenção do grau de
Especialista em Gestão Pública

COMISSÃO EXAMINADORA

Prof. Dr. Luiz Ernani Bonesso de Araújo
(Presidente/Orientador)

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch
(Membro)

Prof. Dr. Daniel Arruda Coronel
(Membro)

Santa Maria, 22 de dezembro de 2012.

RESUMO

Monografia de Especialização
Curso de Especialização em Gestão Pública
Universidade Federal de Santa Maria

AS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS E OS ENTRAVES PARA A SUA EFETIVAÇÃO NA SUPERINTENDÊNCIA REGIONAL DO TRABALHO E EMPREGO DO RIO GRANDE DO SUL (SRTE/RS)

AUTOR: ALEX FERRARI

ORIENTADOR: Prof. Dr. LUIZ ERNANI BONESSO DE ARAÚJO

Local e Data da Defesa: Santa Maria, 22 de Dezembro de 2012.

As compras públicas sustentáveis representam uma mudança nos padrões de aquisições de bens e serviços pela Administração Pública Federal especialmente a partir da edição da Instrução Normativa nº 01/2010 da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG. Este trabalho teve como proposta elencar e analisar as dificuldades encontradas pela Superintendência Regional do Trabalho e Emprego do RS (SRTE/RS) no processo de efetivação das licitações sustentáveis. Com o intuito de avaliar a legalidade das contratações públicas sustentáveis no âmbito da Administração Federal, foram analisados os novos instrumentos legislativos e as modificações na legislação já em vigor por meio de pesquisa bibliográfica. Utilizou-se uma entrevista semiestruturada para obter a opinião dos servidores da SRTE/RS diretamente envolvidos com os processos de compras da Instituição sobre os fatores que dificultam a operacionalização das ecoaquisições no âmbito do órgão. Buscou-se analisar cada ponto levantado por meio da entrevista a fim de se compreender melhor o processo e esclarecer pontos críticos para a efetivação das licitações sustentáveis. Concluiu-se que não há óbices legais para inclusão de critérios sustentáveis nas licitações do governo. Além disso, chegou-se à conclusão que é possível dar exequibilidade às licitações ambientalmente amigáveis por meio da adequada motivação e da inclusão de exigência pertinente na especificação do objeto a ser licitado.

Palavras-chave: Compras públicas sustentáveis. Licitações públicas. Produção e consumo sustentáveis.

ABSTRACT

Specialization Monograph
Graduate Specialization on Public Administration
Federal University of Santa Maria

SUSTAINABLE PUBLIC BIDDING AND THE HINDRANCES FOR ITS ADOPTION IN THE REGIONAL SUPERINTENDENT OF LABOR AND EMPLOYMENT IN THE STATE OF RIO GRANDE DO SUL (SRTE/RS)

AUTHOR: ALEX FERRARI

ADVISER: Prof. Dr. LUIZ ERNANI BONESSO DE ARAÚJO

Place and Date of Oral Examination: Santa Maria, December 22nd, 2012.

Sustainable public purchasing represents a change in the patterns of goods and services acquisitions by the Federal Public Administration, especially from the edition of the Normative Instruction 01/2010, created by the Logistic and Information Technology Department from the Ministry of Planning, Budget and Management (*Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG*). The aim of this study is to identify and analyze the hindrances found by the Regional Superintendent of Labor and Employment in the State of Rio Grande do Sul (*Superintendência Regional do Trabalho e Emprego do Rio Grande do Sul – SRTE/RS*) in the adoption of sustainable public bidding. In order to evaluate its legality in the field of the Federal Administration, new law instruments and modifications were analyzed in the public contract legislation already applicable through bibliographic research. A semi-structured interview was also used to discover what the SRTE/RS civil servants directly involved with the Institution's acquisition processes think about the factors that restrain operationalization of ecopurchasing inside the public body studied. There was an effort to examine each point raised by the interview for a better comprehension of the procedure and elucidation of some critical points for the adoption of sustainable bidding. The conclusion was that there are not legal obstacles to include sustainable criteria in the Government bidding. Besides, one can assume that it is possible to make environmentally friendly bidding process happen through adequate motivation and inclusion of relevant demand in the specification of the bidding object.

Keywords: Sustainable public purchasing. Public bidding. Sustainable production and consumption.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	8
2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICO-CONCEITUAL	13
2.1 Referencial Normativo	23
2.2 Experiências bem-sucedidas	27
3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	29
3.1 Primeira etapa - Pesquisa bibliográfica:	29
3.2 Segunda etapa - Pesquisa documental:.....	30
3.3 Terceira etapa – Roteiros de entrevistas:	30
3.4 Quarta etapa - Análise das informações coletadas (entrevista e consultas a sites): ...	31
4 HISTÓRICO E ESTRUTURA DA SUPERINTENDÊNCIA REGIONAL DO TRABALHO E EMPREGO DO RIO GRANDE DO SUL (SRTE/RS)	32
4.1 Competências	34
4.2 Variáveis de Sustentabilidade na SRTE/RS.....	34
5 RESULTADO DA PESQUISA	36
5.1 Aspectos Jurídicos e Institucionais: enquadramento constitucional e legal das contratações públicas sustentáveis	36
5.2 Princípio da sustentabilidade X ampla concorrência.....	38
5.3 O TCU e as compras públicas sustentáveis: análise de Decisões e Acórdãos	42
5.3.1 Acórdão 1.260/2010 – 2ª Câmara.....	43
5.3.2. Acórdão 1.752/2011 – Plenário (histórico)	44
5.3.3. Acórdão 2.697/2011 – Plenário	45
5.3.4. Acórdão nº 2380/2012 - 2ª Câmara	45
5.4. Dificuldade para realizar especificações sustentáveis em editais de licitação e falta de treinamento dos servidores	46
5.5. Sobre a questão do menor preço	48
5.6. Aspectos comportamentais	56
5.7 Análise da exequibilidade das licitações sustentáveis.....	60
6 CONCLUSÃO	63
REFERÊNCIAS	66
ANEXO - ROTEIRO PARA ENTREVISTA	71

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Organograma da SRTE/RS	33
Figura 2: Evolução das compras públicas sustentáveis do Governo Federal	35

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Iniciativas de contratações sustentáveis no mundo	21
Quadro 2 - Comparação entre preços de papel A4 reciclado e papel A4 tradicional em 2011.	54

1 INTRODUÇÃO

O governo tem elevada responsabilidade socioambiental, assim como o setor empresarial e a sociedade civil, em uma abordagem multilateral.

Para o setor privado, a ação de transformação rumo à sustentabilidade se dá mediante o poder de produção e via consumo, induzindo positivamente a cadeia de fornecedores atrelados a sua área de atuação. Já o consumidor individual tem força reduzida neste processo, pois sua atuação ocorre essencialmente via consumo. Resta para o setor público a grande fatia de responsabilidade pelo desenvolvimento sustentável em um país, pois o governo possui mecanismos poderosos para tanto, seja através do seu poder de regulação, do incentivo a novos negócios, seja por meio do consumo institucional, realizando licitações.

A ideia aqui é explicitar a responsabilidade e o papel do setor público como promotor do desenvolvimento sustentável em nosso país. Deve-se mencionar o poder de regulação do governo, o poder de indução de mudanças para a adoção de novos padrões de produção e consumo, o poder de legislar através de decretos e, por fim, a atuação como grande consumidora e usuária de recursos naturais (consumidor institucional) e a relevância da ferramenta administrativa da licitação como importante medida para o desenvolvimento de ações sustentáveis na sociedade civil e no mercado de forma geral. Pela robusta atuação do Poder Público como consumidor institucional, faz-se importante explorar a nuance das contratações do setor público como forma significativa de demonstração da responsabilidade socioambiental do governo.

O Poder Público, quando necessário, contrata pessoas físicas ou jurídicas para consolidar seus objetivos. Nesse sentido, a Constituição da Federal e as leis específicas de contratações públicas estabelecem uma série de limites à atuação do Estado, dentre as quais se destaca a obediência aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Assim, os contratos realizados pela Administração Pública devem, em regra, ser precedidos de processo que vise assegurar a obediência a tais princípios e proporcionar a seleção da proposta mais vantajosa, garantida igual oportunidade a todos que manifestarem interesse em contratar com o governo.

Por isso, a licitação é o procedimento adotado pela Administração Pública para selecionar a melhor proposta, no sentido de atender ao interesse público visando à celebração de contrato.

Começam a se espalhar no mundo iniciativas que levam em consideração não apenas preço e qualidade dos produtos adquiridos, mas também critérios de eficiência ambiental e respeito ao meio ambiente e às gerações futuras. Tais preocupações deram origem às chamadas licitações sustentáveis, através das quais o Poder Público realiza contratações. Contudo, é importante lembrar que as questões envolvendo o meio ambiente não são recentes. A Administração Pública, com seu elevado poder de contratação, deve adotar determinadas atitudes em suas licitações para servir de modelo à população e conscientizá-la sobre a responsabilidade social com o meio ambiente. As contratações sustentáveis objetivam adotar critérios de proteção socioambiental nos procedimentos de aquisição de bens, serviços e obras públicas que sejam compatíveis com as políticas voltadas para o desenvolvimento sustentável e para o equilíbrio ecológico.

O Estado tem o poder-dever de agir de forma responsável no momento das suas aquisições, pois está encarregado de administrar dinheiro e bens públicos. Enquanto signatário de acordos de diminuição de níveis de poluição e de degradação do meio ambiente, o Poder Público brasileiro, considerado o alto poder de compra que possui, deve inserir suas atitudes dentro do contexto de sustentabilidade, além de incentivar e de fiscalizar as organizações da iniciativa privada e os próprios cidadãos a agirem com base em tal orientação.

Nesse âmbito, enquadram-se todos os órgãos e entidades públicas, que têm o dever de seguir os ditames da lei e, ao mesmo tempo, tomar decisões sensatas no que tange à discricionariedade de seus atos, sendo discutidos especificamente neste estudo os processos licitatórios sustentáveis.

As licitações são, em regra, a forma pela qual a Administração Pública contrata serviços, realiza obras e adquire produtos dos quais necessita e não dispõe de condições de fazer de forma direta. O processo licitatório deve guiar-se pela busca da proposta mais vantajosa para o órgão público licitante, seguindo a legislação vigente e também uma série de princípios, tais como a ampla concorrência, o julgamento objetivo (impessoalidade), a proporcionalidade, a vinculação ao instrumento convocatório, a publicidade de atos, dentre outros. Surge, em âmbito nacional e internacional, com maior ênfase nos últimos anos, uma preocupação do setor público e de toda a sociedade, com a questão da temática ambiental. Desde o ano de 2010, o Poder Público brasileiro vem editando normas e alterando dispositivos legais para tornar viável a prática das contratações públicas sustentáveis, caracterizadas pela inclusão de critérios ambientais nos editais de licitação.

Apesar de incipiente, a realização de licitações sustentáveis tornou-se um assunto de extrema importância e urgência para o desenvolvimento de um projeto de preservação ambiental, dado o elevado poder de compra do Estado brasileiro. Contudo, quando se toma por base órgãos públicos federais como o Ministério do Trabalho e Emprego e, em especial, a Superintendência Regional do Trabalho e Emprego do Rio Grande do Sul (SRTE/RS), observa-se que o número de editais sustentáveis e o volume de contratações baseadas nessa iniciativa é irrelevante.

Nesta seara, torna-se válido e necessário o esforço de mapeamento e análise dos fatores que podem representar óbices na adoção de critérios ambientais nas licitações públicas. Para tanto, formula-se a seguinte questão como problema de pesquisa: quais são as dificuldades encontradas pela SRTE/RS, órgão público federal, no processo de implementação das contratações sustentáveis?

O objetivo principal deste trabalho é identificar e analisar as dificuldades encontradas pela SRTE/RS na realização de contratações públicas sustentáveis. Além disso, busca-se analisar a legislação de licitações, suas revogações e atualizações, bem como as experiências de licitações sustentáveis realizadas em outros órgãos públicos; conhecer a opinião dos servidores diretamente responsáveis pelo processo de compras na SRTE/RS sobre as licitações públicas sustentáveis e identificar o posicionamento dos órgãos de controle, através da análise dos acórdãos e decisões do TCU, sobre a questão das contratações ambientais.

A relevância deste estudo consiste na importância da aferição dos entraves para a realização de licitações sustentáveis na SRTE/RS, uma vez que as compras sustentáveis da Administração Pública são um importante instrumento para a busca de um meio ambiente ecologicamente sustentável. Além da contratação ambientalmente amigável, também se faz necessária a adoção do consumo eficiente e racional dos recursos do meio ambiente pelos órgãos públicos, o que reforça a tese de que deve haver a mobilização da SRTE/RS e de toda a esfera pública para desenvolver melhores práticas de aquisição, utilização e descarte dos bens e serviços contratados. Através do presente estudo podem ser obtidas informações valiosas para sanar deficiências identificadas e alinhar os esforços a fim de obter foco na efetivação das ecoaquisições no âmbito da SRTE/RS.

O Estado, quando atua como consumidor, não é um comprador comum. Além de pautar sua conduta na observância do princípio da legalidade, em consonância com os princípios primários da Administração Pública, deve fazê-lo da forma mais racional possível, conforme expõe Santos Neto (2012). Na verdade, o Estado deve usar o poder de compra para

implementar políticas públicas, alocando o gasto dos recursos públicos de forma eficiente e otimizando o valor investido. Essa forma de uso do poder de compra representa um novo paradigma nas compras públicas brasileiras. O Poder Público tem elevado seus investimentos em infraestrutura e construção de obras, bem como tem aumentado o nível de recursos destinados à contratação de serviços e à compra de bens na última década, tendência verificada também quando são analisadas as contratações da SRTE/RS.

Em 2012, o Governo Federal destinou o adiantamento de R\$ 8 bilhões para seus órgãos e entidades contratarem com terceiros no intuito de aquecer a economia e combater os efeitos da crise mundial que se intensificou na Europa e nos Estados Unidos da América. Estima-se, conforme dados apresentados pela Advocacia Geral da União (AGU) – Seminário Contratações Públicas Sustentáveis, realizado no dia 25/11/2010, em Porto Alegre –, que o Poder Público gasta cerca de 16% do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro com contratações e compras anualmente.

A partir de 2010, especialmente com a edição da Instrução Normativa nº 1/2010, o Governo Federal tem mostrado interesse e preocupação com a adoção de critérios sustentáveis nas licitações de seus órgãos e entidades. Pode-se ressaltar a existência de algumas boas experiências protagonizadas por certas instituições e esferas da federação na condução das licitações sustentáveis, como as realizadas pelo estado de São Paulo e as compras públicas sustentáveis compartilhadas, idealizadas pelo Jardim Botânico do Rio de Janeiro (JBRJ) ainda no ano de 2010.

Anualmente, são realizados simpósios sobre contratações públicas envolvendo órgãos de assessoria jurídica, consultoria e auditoria pública, juntamente com as equipes dos órgãos e entidades públicas responsáveis pelas licitações. O tema recorrente nos últimos eventos tem sido as contratações sustentáveis. Segundo entendimento apresentado pelo Advogado-Geral da União no Rio Grande do Sul, Marcos Weiss Bliacheris, em palestra no VI Simpósio de Licitações, Contratos e Controle dos Atos Administrativos, (Porto Alegre, 2011), é justamente uma das funções do Estado promover o desenvolvimento do mercado para tais práticas socioambientais através das licitações. Para a Advogada-Geral da União, Maria Augusta Ferreira, em apresentação no simpósio supracitado, ainda são precários os dados numéricos sobre as licitações sustentáveis em nosso país, e a falta de índices sobre a relação custo/ganho ambiental/competitividade das licitações sustentáveis pode estar se tornando um entrave à prática do procedimento.

Conforme Márcia Heloisa Buccolo, advogada e ex-procuradora do município de São Paulo, em exposição no Seminário Contratações Públicas Sustentáveis, realizado pela AGU (Porto Alegre, 2010), é urgente e indispensável que os órgãos públicos adotem uma postura de preservação do meio ambiente em suas aquisições. Ainda, segundo Buccolo, são necessárias mudanças na lei de licitações e contratos a fim de se coadunar as atividades econômicas com a preservação do meio ambiente e assegurar que seja contemplado o conceito de licitação sustentável de forma legítima.

Como bem destacado por Santos (2011), no Brasil, existem destacadas iniciativas do setor privado no campo da sustentabilidade. A sustentabilidade é colocada no centro da estratégia corporativa e são desenvolvidas tecnologias para fabricação de produtos ecologicamente corretos e posterior lançamento no mercado. Então, o Poder Público deve ajudar a desenvolver o mercado para esses bens e serviços sustentáveis encontrando maneiras de inserir critérios ambientais em seus processos de contratação, a fim de utilizar seu poder de compra para gerar desenvolvimento ambiental e socialmente responsável para a sociedade. Para efetivar as licitações sustentáveis no âmbito da SRTE/RS, julga-se relevante conhecer e analisar a visão dos servidores públicos envolvidos nos certames licitatórios acerca do assunto. O trabalho foi realizado através de pesquisa documental e por meio da aplicação de uma entrevista semiestruturada ao diretor administrativo e aos servidores envolvidos diretamente com o processo de contratações na SRTE/RS. A apresentação do trabalho está composta por capítulos: o primeiro capítulo contém a introdução, problema, justificativa e objetivos da pesquisa; o segundo capítulo apresenta a fundamentação teórico-conceitual contextualizando a ação do Estado na questão ambiental; no terceiro capítulo, apresenta-se a metodologia; o quarto capítulo aborda o histórico e a estrutura da SRTE/RS; o quinto capítulo expõe os resultados da pesquisa; o sexto capítulo contempla a conclusão e, por fim, são apresentadas as referências bibliográficas.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICO-CONCEITUAL

As questões que envolvem o meio ambiente são recorrentes em todas as partes do mundo. Na antiguidade, este tema já se destacou como forma de organização da sociedade e, recentemente, vem se tornando um ramo da ciência jurídica, estando o homem em busca de normas legais para a preservação do meio ambiente. Porém, a partir da década de 1970 é que a discussão sobre a temática ambiental vem ocupando lugar de destaque no cenário público internacional de maneira acentuada, em virtude dos latentes problemas ambientais verificados e da crescente pressão de movimentos sociais.

Como ações mais recentes, pode-se citar a primeira Conferência Internacional para o Meio Ambiente, promovida pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 1972, em Estocolmo, na Suécia, quando o problema ambiental passou a ser tratado de forma diferenciada pelos países signatários. Na ocasião, foi criado pela ONU o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), ou seja, a agência do Sistema ONU responsável por nortear a ação internacional e nacional para a proteção do meio ambiente no contexto do desenvolvimento sustentável. Outro evento de proporções consideráveis sobre a temática ambiental ocorreu em 1987, na Noruega, onde a Comissão Mundial para o Meio Ambiente e Desenvolvimento da Organização das Nações Unidas elaborou um documento chamado de “nosso futuro comum” também conhecido como *Relatório de Brundtland*, em que os governos signatários se comprometeram a gerar desenvolvimento econômico e social em conformidade com a preservação ambiental. Conforme Santos (2011), o relatório menciona diversas medidas a serem tomadas para que se alcance um desenvolvimento sustentável, dentre as quais se destacam o desenvolvimento de fontes energéticas renováveis; o aumento da produção industrial com base em tecnologias ecologicamente corretas; a economia e o melhor aproveitamento de recursos básicos como água, alimentos e energia, a longo prazo, e a preservação da biodiversidade e dos ecossistemas. O debate sobre as questões ambientais ganha impulso no ano de 1992 com a realização da Conferência do Rio de Janeiro sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, mais conhecida como Rio-92 ou Eco-92, organizada pela ONU, a partir da qual foi publicada a Declaração do Rio reafirmando a Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano. Na Rio-92, os temas sustentabilidade e desenvolvimento sustentável foram discutidos por chefes de Estado e representantes de diversos países do mundo e o objetivo era buscar meios de conciliar desenvolvimento econômico, social e ambiental equilibrado nos países

desenvolvidos e em desenvolvimento. A partir da conferência, foi elaborado um documento chamado agenda 21, de cujas ideias se originaram as discussões sobre o tema: compras públicas sustentáveis em nível mundial. Santos (2011) destaca o item 4.23 da agenda que versa sobre os aspectos ecológicos na condução dos processos de compras públicas:

Os próprios governos também desempenham um papel no consumo, especialmente nos países onde o setor público ocupa uma posição preponderante na economia, podendo exercer considerável influência tanto sobre as decisões empresariais como sobre as opiniões do público. Consequentemente, os governos devem examinar as políticas de aquisição de suas agências e departamentos de modo a aperfeiçoar, sempre que possível, o aspecto ecológico de suas políticas de aquisição, sem prejuízos dos princípios do comércio internacional (ONU, CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE O MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, 1992).

Outro importante marco a cerca da preservação do meio ambiente foi a Convenção sobre Mudanças Climáticas ocorrida em 1997, onde nasceu o Protocolo de Kyoto, o qual demonstrou a preocupação com o nosso planeta comprometendo-se com a redução de gases de efeito estufa. O protocolo de Quioto constitui-se de um tratado internacional com compromissos rígidos para a redução de emissão de gases que agravam o efeito estufa, considerados, pela maioria das pesquisas científicas, como causas do aquecimento global. Este tratado internacional foi discutido em 1997, no Japão, e somente entrou em vigor em 2005, após a adesão da Rússia em novembro de 2004.

No decorrer das últimas décadas, os governos, a sociedade e os indivíduos foram concebendo a questão ambiental como fator de relevante preocupação e, através de diversas conferências e movimentos ao redor do mundo, foi diagnosticada a necessidade de conscientização acerca do uso e tratamento dos recursos naturais disponíveis no meio ambiente. A partir deste panorama, abriu-se espaço para a formulação do conceito de desenvolvimento sustentável, termo que vários estudiosos se propuseram a definir a partir de seus conhecimentos.

Segundo a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, criada pelas Nações Unidas, “desenvolvimento sustentável é aquele que satisfaz as necessidades presentes sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir sua própria necessidade” (COMISSÃO MUNDIAL SOBRE O MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. NOSSO FUTURO COMUM, 1987).

Determinados autores consideram o conceito de sustentabilidade amplo o bastante a fim de englobar conceitos como acessibilidade, inclusão social, ética, dentre outros aspectos. É o que propõe a definição de Ignacy Sachs *apud* Silva Junior (2011):

O desenvolvimento sustentável obedece ao duplo imperativo ético da solidariedade com as gerações presentes e futuras, e exige a explicitação de critérios de sustentabilidade social e ambiental e de viabilidade econômica. Estritamente falando, apenas as soluções que considerem estes três elementos, isto é, que promovam o crescimento econômico com impactos positivos em termos sociais ambientais, merecem a denominação de desenvolvimento.

De acordo com Silva Junior (2011), a partir destes escritos, a sustentabilidade passa a ser caracterizada com base em três pilares: o pilar social da sustentabilidade, o pilar econômico e o pilar ambiental.

Com relação ao pilar ambiental, a gestão racional dos recursos naturais é requisito de um desenvolvimento que não comprometa as possibilidades das gerações futuras. Neste aspecto, do ponto de vista ecológico, o entendimento é o de que o meio ambiente deve ser compreendido como merecedor de proteção, a fim de que seja viável a continuidade da vida humana no planeta em condições adequadas. Como aponta Silva Junior (2011), de um lado, há a privação da ação humana para garantir a preservação do ecossistema e de outro, existe o dever do Estado de agir preventivamente, usando seu poder de legislador, de fiscalizador e consumidor institucional para evitar desastres ambientais.

No que se refere ao aspecto econômico, o desafio é repensar os modelos de produção e de consumo, de forma que o custo do crescimento econômico seja um custo sustentável. O desenvolvimento econômico não é baseado unicamente na acumulação de capital e sim na visão de um projeto de longo prazo que se pautem pela perenidade e pela responsabilidade fiscal.

A dimensão social da sustentabilidade está voltada para as necessidades da população, através de políticas de inclusão, acessibilidade e diminuição de desigualdades. Nesse enfoque, busca-se o bem-estar e, o Estado, através da fiscalização, deve coibir as práticas que atentam contra a inclusão social, como o trabalho infantil e o trabalho escravo, a falta de acessibilidade para as pessoas portadoras de necessidades especiais e as restrições de cunho racista e discriminatório.

Outro conceito encontrado atualmente que ressalta a importância e abrangência do tema em questão é o desenvolvido pelo professor da Universidade Federal do Rio Grande do

Sul, Juarez Freitas *apud* Silva Junior (2011, p.15), o qual traz a seguinte definição para sustentabilidade:

É o princípio constitucional que determina, independentemente de regulamentação legal, 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 físico, psíquico e espiritual, em consonância homeostática com o bem de todos.

Todas as dimensões da sustentabilidade estão interligadas, de maneira que nenhuma delas pode funcionar isoladamente, sob pena de banalizar e tangenciar a temática, que se apresenta efetivamente complexa. É necessário que haja desenvolvimento econômico, mas que este ocorra aliado ao respeito com os recursos naturais e de maneira a incluir todos os indivíduos, dentro de suas particularidades, neste processo.

O guia de compras públicas sustentáveis, elaborado pelo ICLEI (Governos Locais pela Sustentabilidade, 2010, p.6) em parceria com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão enfatiza a importante abrangência do termo sustentabilidade quando expõe:

Não basta reduzir a pressão sobre os recursos naturais; deve-se, além disso, garantir a igualdade de oportunidades para todos os cidadãos e a prosperidade dos setores produtivos, para que as nações sejam desenvolvidas com equilíbrio, hoje e no futuro. Para tal, é necessário um esforço concertado, no qual os governos desempenham um papel fundamental, como indutores de mudanças para o estabelecimento de um novo modelo de desenvolvimento, compatível com os limites do Planeta.

A questão da amplitude do termo sustentabilidade é reforçada a partir de tal definição, da qual se compreende que é necessário entender o desenvolvimento sustentável pelas suas variáveis de acessibilidade, desenvolvimento de mercados locais e criação de uma consciência institucional e da importância de atitudes responsáveis e socialmente corretas para o desenvolvimento de um Estado forte e organizado.

Debatida toda a problemática concernente à questão do meio ambiente e do desenvolvimento sustentável ao longo das últimas décadas, com o comprometimento do Poder Público ratificado através da assinatura de acordos e compromissos firmados no sentido de diminuir as agressões ao ecossistema, o papel do Estado extrapolou a função normativa e fiscalizatória da ação dos grupos privados e dos indivíduos. O Poder Público passou a identificar nas suas ferramentas administrativas, especialmente através do processo de compras, um grande potencial para contribuir para o desenvolvimento sustentável do país. Os programas de sustentabilidade passaram a considerar a iniciativa do Estado enquanto

consumidor institucional e indutor das boas práticas ambientais. Surgem então, as chamadas compras públicas sustentáveis.

O processo de licitações públicas é utilizado pelos órgãos e entidades governamentais quando surge uma necessidade de contratação de serviços, produtos, realização de obras, alienação de bens, etc, para os quais a administração decida suprir por meio de contrato administrativo com terceiros, por não ter, por exemplo, condições de realizá-los através de seu quadro de funcionários. Nestes casos, salvo exceções previstas em lei, a regra é haver a licitação, pois é dever do Estado democratizar o acesso aos seus contratos, por meio do antecedente instrumento licitatório. Para Justen Filho (2005), nas licitações públicas o objetivo é se contratar a proposta mais vantajosa para a Administração Pública, garantidos no certame condições isonômicas de concorrência, e julgamentos objetivos pautados pelo instrumento convocatório próprio. Segundo manual de licitações e contratos¹, elaborado pelo Tribunal de Contas da União, licitação é:

O procedimento administrativo formal em que a Administração Pública convoca, mediante condições estabelecidas em ato próprio (edital ou convite), empresas interessadas na apresentação de propostas para o oferecimento de bens e serviços. A licitação objetiva garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração, de maneira a assegurar oportunidade igual a todos os interessados e possibilitar o comparecimento ao certame do maior número possível de concorrentes.

Os principais instrumentos jurídicos norteadores das compras públicas são a Lei nº 8.666, de 1993, que estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados da Federação, do Distrito Federal e dos Municípios, a Lei nº 10.520, de 2002, que institui o pregão, instrumento utilizado para a aquisição de bens e serviços comuns, o Decreto nº 5450, de 2005, que regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns e suas alterações e atualizações.

Nesta seara, as licitações sustentáveis tomaram corpo a partir da preocupação com a preservação ambiental somada ao poder de compra institucional da Administração Pública. A operacionalização deste processo segue as mesmas diretrizes básicas legais norteadoras das contratações tradicionais, mas apoiadas em uma nova gama de ferramentas jurídicas geradas da ideologia da sustentabilidade.

¹ Disponível em:

http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/licitacoes_contratos/2%20Licita%C3%A7%C3%B5es-Conceitos%20e%20Princ%C3%ADpios.pdf

Além das normas criadas e celebradas pelo Poder Público e a fiscalização exercida sobre as atividades particulares que possam causar danos ambientais, o Estado deve utilizar o seu poder de compra para adquirir produtos e serviços considerados de baixa agressão ao meio ambiente e, dessa forma, fomentar o mercado dos bens e serviços sustentáveis, desde a utilização das matérias-primas até a finalização de seu uso, ou seja, fabricação, utilização e descarte, de forma ecologicamente saudável.

Bertoli (2009) lembra que através do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, pela Divisão de Consumo Sustentável (PNUMA), foi criado, dentre outros, o grupo de compras públicas sustentáveis, o qual visa ao intercâmbio entre os países na aplicação de experiências bem sucedidas para estimular e incentivar o consumo sustentável nas esferas governamentais. Carvalho Filho (2008) *apud* Bertoli (2009) traz a seguinte definição de 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.

A verificação dos graves prejuízos causados aos ecossistemas conduziu diversos países à adoção de agendas de gestão sustentável. No Brasil, foi criada, em 1999, a Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P), sob a coordenação do Ministério do Meio Ambiente, com o principal objetivo de estimular os gestores públicos a incorporarem princípios e critérios de gestão ambiental em suas atividades administrativas de rotina, levando ao uso racional dos bens públicos. De acordo com Valente (2011), a A3P pode ser considerada como o marco indutor de adoção da gestão socioambiental sustentável no âmbito da Administração Pública brasileira. Seu caráter indutor deve-se ao fato de que este programa de gestão administrativa sustentável não possui natureza impositiva, mas de inferência às boas práticas de gestão sustentável.

Consoante a Cartilha da Agenda Ambiental na Administração Pública *apud* Valente (2011) entende-se por compras públicas sustentáveis o seguinte:

Compras sustentáveis consistem naquelas em que se tomam atitudes para que o uso dos recursos materiais seja o mais eficiente possível. Isso envolve integrar os aspectos ambientais em todos os estágios do processo de compra, de evitar compras desnecessárias a identificar produtos mais sustentáveis que cumpram as especificações de uso requeridas.

Prontamente, ressalta-se a ideia de que se deve ponderar vários critérios no momento de efetivar a contratação sustentável pública, tais como o aspecto ambiental e as tradicionais especificações técnicas e de preço.

Conforme Bertoli (2009), no contexto das compras públicas baseadas em critérios de sustentabilidade, as ações praticadas pelo Estado, através de seus agentes, devem primar pelo equilíbrio entre o crescimento dos países e a preservação do meio ambiente, através das mudanças nos padrões de consumo, tratamento dos resíduos sólidos, e do fortalecimento do papel do comércio e da indústria neste contexto.

O guia de compras públicas sustentáveis para a Administração Federal, importante mecanismo de auxílio sobre aspectos jurídicos e institucionais e de ferramentas para a execução das ecoaquisições, as define como uma solução para integrar considerações ambientais e sociais em todas as fases do processo de compra e contratação de governos, com o intuito de reduzir impactos sobre a saúde humana, o meio ambiente e os direitos humanos.

Conforme Santos (2011), é importante a atuação do Poder Público como indutor do processo de desenvolvimento de um mercado de produtos e serviços sustentáveis. A atuação da Administração Pública em normatizar e consolidar o processo de contratação sustentável faz com que seja criado e desenvolvido mercado para estes bens, o que gera concorrência e aprimoramento das técnicas de produção e são ofertados ao mercado consumidor, dentre eles o próprio Estado, melhores preços e mais opções de produtos sustentáveis.

Para Rosa Maria Meneguzzi *apud* Silva Junior (2011), as chamadas compras ambientalmente amigáveis consistem em:

(...) uma tentativa da Administração Pública colaborar com o desenvolvimento sustentável, ou seja, com um desenvolvimento no qual há progresso material, tecnológico, mas sem comprometer a existência saudável de gerações futuras, sem esgotamento dos recursos naturais não renováveis, preservando as condições habitáveis de vida que ainda restam no planeta. (...) Uma compra pública sustentável buscaria integrar critérios sociais, ambientais e econômicos a todos os estágios deste processo de licitação. O comprador público considerará a necessidade real de adquirir; as circunstâncias em que o produto visado foi gerado, levando ainda em consideração os materiais e as condições de trabalho de quem a gerou.

Não há uma significativa alteração no conceito de licitação, o que existe na prática de compras públicas sustentáveis é a contratação do produto/serviço que ofereça o maior número de benefícios para o ambiente e para a sociedade. Para estes fins, as ecoaquisições pressupõem requisitos como a responsabilidade de consumidor, a compra de apenas o que é necessário e a promoção da inovação, dentre outros. Isto enfatiza a relevância de atitudes e comportamentos sustentáveis, em que não somente se busca realizar licitações públicas

sustentáveis, mas se ter consumo responsável. Faz-se importante também construir comportamentos socialmente saudáveis nos servidores públicos e usuários dos serviços públicos para que o processo de compras sustentáveis seja bem sucedido pós-execução.

O Poder Público exerce um papel indutor na economia ao criar leis, regulamentos, incentivos, e também, sendo o consumidor mais representativo do mercado, como bem disciplinado no guia de compras públicas sustentáveis do Governo Federal elaborado pelo ICLEI (Governos Locais pela Sustentabilidade, 2010), o qual explicita que:

No momento em que um determinado órgão público, de qualquer esfera do governo, elabora um edital, exigindo critérios de sustentabilidade nos seus editais, esta atitude impacta de duas maneiras: (i) o estado passa a comprar produtos sustentáveis, atuando como um consumidor comum que faz compras e (ii) sinaliza para o mercado que o seu foco de compras mudou - de produtos tradicionais para produtos menos agressivos ao meio ambiente, ou produtos que levam em consideração os direitos humanos e sociais. Esta última consequência irá refletir nos setores produtivos.

Vagner Bertoli (2009) realiza importante análise quando associa o tema da licitação sustentável ao princípio da supremacia do interesse público. Em sua abordagem, a proteção do meio ambiente é reconhecida como valor fundamental, uma vez que protege a dignidade da vida, não só para a vida presente, mas também para as futuras gerações, o que caracteriza a sustentabilidade como fator de interesse público relevante.

Para Luciana Betiol (2011), a preocupação com o impacto socioambiental das compras, ainda um esforço pioneiro no Brasil, já está em vigor em alguns países europeus há mais de uma década. A União Europeia normatizou o tema por meio de iniciativas tais como a proibição de compra de produtos com substâncias que degradam a camada de ozônio e de madeira proveniente de corte ilegal. Além disso, é dada preferência à compra de produtos de material reciclado e equipamentos eficientes no uso de energia.

Países, como Coreia do Sul, Estados Unidos, Inglaterra, País de Gales, Japão, México, Suécia, Suíça e União Europeia são pioneiros em experiências sobre compras públicas sustentáveis e, como afirma Santos (2011), os resultados indicam que a orientação de consumo e produção sustentável nas opções de compra pelo Poder Público além de se mostrar viável tem o importante papel de incentivar o mercado de negócio sustentável. No Quadro 1 são apresentadas várias ações direcionadas a contratações e práticas ambientalmente corretas realizadas no mundo, após as conferências internacionais sobre o meio ambiente.

Quadro 1 - Iniciativas de contratações sustentáveis no mundo

Coreia do Sul
A Coreia do Sul foi um dos primeiros países do mundo a aprovar uma lei federal de licitação sustentável, visando, entre outros objetivos, fomentar e expandir o mercado de produtos sustentáveis. O país desenvolveu um sistema governamental de certificação ambiental e selos verdes para identificar produtos e serviços sustentáveis, a fim de fomentar atividades de licitação sustentável e o mercado de negócios sustentáveis.
Estados Unidos
Nos Estados Unidos, foi aprovado durante o governo Clinton a <i>Executive Order Number 12.873/1993</i> , que determinou as regras de respeito ao meio ambiente e à cidadania em licitações públicas, estabelecendo, entre outras, a obrigatoriedade da aquisição de materiais reciclados, como o papel, óleo lubrificante refinado novamente e pneus reaproveitados. Essa lei foi revogada pela <i>Executive Order Number 13.423/2007 – Strengthening Federal Environmental, Energy, and Transportation Management</i> , na administração de George W. Bush. O Estado de Nova York tem legislação em vigor que tornou obrigatória a economia energética nos prédios construídos em seu território, com incentivos fiscais para o uso de equipamentos eficientes sob o ponto de vista ambiental e energético.
Inglaterra e País de Gales
Os governos já realizam licitação sustentável há mais de uma década. Há um programa intenso de treinamento dos funcionários que atuam na área de licitação pública. Os treinamentos abordam o que é sustentabilidade, falam da necessidade de criar estratégias para a organização, fazem mapeamento de impactos e riscos para o mercado e enfocam a análise de riscos no ciclo de vida dos produtos. Esses governos avançaram de tal forma, que prevêem medidas de compensação salarial para bom desempenho dos funcionários em relação às metas estabelecidas nas compras sustentáveis. Acontecem ao menos duas reuniões sobre licitação sustentável por ano.
Japão
O sistema japonês de compras públicas sustentáveis é o mais completo e dinâmico em uso no mundo, utilizado hoje por mais de 2800 entidades públicas e privadas para promoção de suas compras sustentáveis.
México
Faz parte de um grupo de compras públicas verdes criado no âmbito do acordo de livre

comércio do NAFTA e tem um programa de gestão ambiental pública implementado, que inclui capacitação de funcionários, reciclagem, economia de energia, dentre outros itens. Recentemente, a lei de licitação do México inclui princípios de licitação sustentável, exigindo eficiência energética e economia no uso de água nos contratos e aquisições do governo. O país solicitou ajuda ao PNUMA, que sugeriu a realização de um estudo do ciclo de vida dos produtos. Papel e papelão serão os primeiros itens estudados.

Suécia

O programa de licitação sustentável foi iniciado em 2001 e criou uma empresa composta por entidades públicas e empresas públicas e privadas que define prioridades de ação para compras sustentáveis. Esta empresa realiza estudos científicos do ciclo de vida e análises econômicas para a construção de critérios e indicadores de sustentabilidade de produtos e serviços. Os resultados desses estudos são aplicados para uso público em um website.

Suíça

Possui um sistema em funcionamento e lei em vigor. Apesar de não integrar o sistema europeu, desenvolve padrões para produtos e serviços e aplica treinamentos para agentes do governo e educadores.

União Europeia

A União Europeia é regulada por várias diretivas: a Diretiva 2004/18/CE, que organiza todas as disposições da Comunidade Europeia relativas às licitações; a Diretiva 89/665/CE, que se refere aos recursos administrativos, e a Diretiva 2004/17/CE, que se refere à água, energia, transportes, etc e também produziu manuais para a Campanha Procura+ (ou Procura Plus) – campanha de compras públicas sustentáveis – do Projeto *Relief*. O Projeto *Relief* – financiado pela Comunidade Europeia – teve o objetivo calcular a melhoria ambiental obtida por meio de compras ambientais. O projeto provou que as compras sustentáveis por autoridades públicas poderiam ocupar um papel chave na legislação.

Fonte: “Compras públicas sustentáveis - a utilização do poder de compra do Estado no fomento de produtos ecologicamente corretos na Fiocruz”, 2011.

2.1 Referencial Normativo

Embora de maneira mais modesta, o Brasil, nos últimos anos, tem adotado importantes medidas no tocante a efetivação das compras públicas sustentáveis, seja através da elaboração de dispositivos e normas legais, seja pela tentativa de conscientização dos agentes públicos quanto à utilização de critérios ambientais em seus certames licitatórios e em sua atuação rotineira.

Faz-se mister lembrar, que a fundamentação constitucional para as licitações sustentáveis está prevista no art. 225 da atual Constituição Federal do Brasil, onde o legislador coloca que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. O Poder Público, sendo responsável pela manutenção e preservação dos recursos naturais, ao legislar sobre normas licitatórias deve considerar o meio ambiente, assim como deve priorizar as compras e serviços que busquem um desenvolvimento sustentável.

Bertoli (2009) bem assinala que a Lei nº 6938/81, norma que institui a Política Nacional do Meio Ambiente, coloca o Poder Público como indutor de atividades para o desenvolvimento sustentável, através de pesquisas e processos tecnológicos que possibilitem o desenvolvimento de meios para a diminuição da degradação ambiental. Também aponta o autor que a falta do estudo de impacto ambiental, quando necessário, em obras e serviços, poderá ser motivo de nulidade do processo licitatório.

Fazendo-se uma análise da República Federativa do Brasil, encontra-se como um dos objetivos da Lei Maior o de garantir o desenvolvimento econômico nacional, conforme o princípio da atividade econômica (Art. 174, § 1º da CF), equilibrado com o dever imposto ao Poder Público, e também aos setores privados de obrigatoriedade na defesa do meio ambiente (Art. 170, VI da CF).

Como bem ressaltado em parecer da Consultoria Jurídica da Secretaria do Meio Ambiente do estado de São Paulo (2010), a aplicação da lei de licitações, com observância obrigatória do interesse público e dos demais princípios consagrados nas normas que regem as contratações públicas, abrange a questão relativa à preservação do meio ambiente. O parecer supracitado analisa a possibilidade, sob o aspecto jurídico, de adoção de critérios ambientais para a elaboração das especificações dos produtos a serem adquiridos pela Administração Pública Estadual e que integram o cadastro de materiais do Estado de São Paulo.

Já no ano de 2008, Buccolo mencionava alguns projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional cujo conteúdo tratava da alteração do parágrafo 2º do artigo 3º da Lei nº

8.666. O intuito da referida alteração era de estabelecer que, em caso de propostas em idênticas condições, como critério de desempate deveria ser assegurada a preferência por bens e serviços produzidos ou prestados por empresas com certificado ambiental, obtido pela utilização de matérias-primas decorrentes de processo responsável sob o ponto de vista do manejo ecológico e ambiental e pela divulgação periódica de suas ações sociais e ambientais.

Em recente artigo, Costa (2011), também reconhece o importante papel do Estado como agente indutor de uma cultura que preze por um ambiente ecologicamente equilibrado. Seguindo esse raciocínio, apesar de serem necessárias mudanças na lei de licitações, é papel do administrador público promover desde agora, mesmo que de forma simplória, as licitações com o selo verde, objetivando um ganho em longo prazo.

A Lei Federal nº 8.666 de 1993, que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública, de fato trouxe alterações em seu artigo terceiro. A inovação menciona a promoção do desenvolvimento nacional sustentável, não rejeitando, em nenhum momento, a observância dos princípios assegurados constitucionalmente como o da isonomia, moralidade, publicidade dentre outros. A nova redação do art. 3º da Lei nº 8.666 de 1993 apresenta-se da seguinte forma:

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

Essa significativa inovação legal, promovida pela redação conferida ao art. 3º, caput, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, pela Lei nº 12.349, de 15 de dezembro de 2010, transforma de forma contundente o quadro jurídico e operacional das licitações públicas no Brasil, obrigando todos os entes da Federação a promoverem licitações públicas sustentáveis, dentro das possibilidades e a peculiaridades de cada situação.

O ano de 2010 teve expressiva importância no tocante à adoção de novos modelos de compras públicas sustentáveis. Além da alteração do art. 3º da Lei de licitações, em janeiro de 2010, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, por meio de sua Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação, adotou a Instrução Normativa nº 1, de 19 de janeiro de 2010, que estabelece critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, contratação de serviços ou obras na Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional. Conforme análise de Valente (2011), a IN 1/2010, pela sua relevância na mudança dos

padrões de aquisição de bens pela Administração Pública federal, pode ser considerada como o primeiro marco regulatório para adoção de critérios de sustentabilidade ambiental nas licitações públicas em âmbito federal.

Em de abril de 2010, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão lança o Portal de Contratações Sustentáveis do Governo Federal, voltado para divulgação de informações e práticas de contratação sustentável, reunindo normas, editais, contratos e compras atinentes ao assunto. Ainda em 2010, órgãos federais, com destaque ao Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro, começam a realizar licitações sustentáveis. O Ministério do Planejamento, também em 2010, define as especificações técnicas, para futuras aquisições, dos denominados “computadores verdes”.

Quanto à consideração de inclusão de certificações para empresas por boas práticas ambientais como critério de desempate nas licitações, segundo o Projeto de Lei nº 366 de 2008, mencione-se que este tratamento diferenciado encontra sustentação, de forma clara, pela própria Constituição Federal de 1988, no seu artigo 170:

A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: ...VI – defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação.

No ano de 2012 foram publicados alguns importantes decretos relacionados à necessidade de normatização acerca das licitações verdes. Tais medidas buscaram consolidar e ampliar o programa de contratações sustentáveis do Governo Federal.

O Decreto nº 7.746, de 05/06/12, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) estabelece a prioridade de compra de produtos sustentáveis e sinaliza a importância que o meio ambiente tem para o Governo Federal no que concerne às compras públicas.

Consoante esta nova regulamentação, os órgãos e entidades da Administração Pública Federal Direta, Autárquica e Fundacional encontram um respaldo maior para adquirir bens e contratar serviços e obras considerando critérios e práticas de sustentabilidade. Assim como as demais normas criadas e as alterações nas leis vigentes, o Decreto leva em consideração que a inclusão de critérios ecologicamente corretos deve estar justificada e estabelecida no edital da contratação ou compra.

Encontram-se no artigo 2º e no parágrafo único do Decreto nº 7746/12 as preocupações com a sustentabilidade das licitações públicas e com a preservação de seu caráter isonômico e de amplo acesso aos interessados, como segue:

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

• Parágrafo único. A adoção de critérios e práticas de sustentabilidade deverá ser justificada nos autos e preservar o caráter competitivo do certame.

Segundo matéria disponível no site do MPOG², os órgãos públicos devem seguir diretrizes de sustentabilidade determinadas pelo Decreto nº 7746/12, quais sejam: menor impacto sobre recursos naturais como flora, fauna, ar, solo e água; preferência para materiais, tecnologias e matérias-primas de origem local; maior eficiência na utilização de recursos naturais como água e energia; maior geração de empregos, preferencialmente com mão de obra local; maior vida útil e menor custo de manutenção do bem e da obra; uso de inovações que reduzam a pressão sobre recursos naturais; e origem ambientalmente regular dos recursos naturais utilizados nos bens, serviços e obras.

O referido Decreto também instituiu a Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública – CISAP, a qual é formada por representantes do MPOG e também dos seguintes ministérios: Casa Civil; Meio Ambiente; Minas e Energia; Ciência Tecnologia e Inovação; Fazenda; Desenvolvimento, Indústria e Comércio; Controladoria-Geral da União e será responsável por propor regras para a elaboração dos Planos de Gestão de Logística Sustentável dos órgãos da Administração Pública Federal.

O Decreto nº 7.756, de 14 de junho de 2012, foi publicado com o intuito de promover o desenvolvimento nacional sustentável. Trata-se de uma medida regulatória para proporcionar maior amplitude e respaldo aos métodos ambientalmente corretos. Estabelece a aplicação de margem de preferência em licitações realizadas no âmbito da Administração Pública Federal para aquisição de produtos de confecções, calçados e artefatos, para fins do disposto no art. 3º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Conforme dispõe o seu primeiro artigo:

Art.1º. Fica estabelecida a aplicação de margem de preferência para aquisição de produtos de confecções, calçados e artefatos, conforme percentuais e descrições do Anexo I, em licitações realizadas no âmbito da Administração Pública federal, para fins do disposto no art. 3º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e com vistas à promoção do desenvolvimento nacional sustentável.

² Disponível em: <http://cpsustentaveis.planejamento.gov.br/?p=2284>

Na mesma linha de atuação também se encontra o Decreto nº 7.767, de 27 de junho de 2012 ao estabelecer a aplicação de margem de preferência em licitações realizadas no âmbito da Administração Pública Federal para aquisição de produtos médicos para fins do disposto no art. 3º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

2.2 Experiências bem-sucedidas

A Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo é uma das maiores promotoras de licitações sustentáveis no Brasil.

O Programa Estadual de Compras Públicas Sustentáveis, instituído pelo Decreto Estadual nº 53.336/2008, visa à criação de comissões internas no âmbito do estado de São Paulo, com a missão de realizar um diagnóstico de todas as suas compras e contratações a fim de verificar a presença de critérios socioambientais nas mesmas, principalmente baseado no consumo dos itens que tenham sido contemplados com o selo de responsabilidade socioambiental, criado pelo Decreto Estadual nº 50.170/2005.

Os órgãos e entidades responsáveis elaboraram um Relatório Unificado do Estado de São Paulo, publicado em outubro de 2010. Dessa forma, foi possível a obtenção de informações importantes para examinar o quanto o Estado de São Paulo vem realizando as compras e contratações sustentáveis, promovendo-se a publicação das melhores práticas e apresentando os gargalos a serem superados.

Segundo a Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo, dentre algumas medidas adotadas com o objetivo de preservar o meio ambiente, pode-se destacar o Decreto Estadual nº 45.643/01, que dispõe sobre a obrigatoriedade da aquisição pela Administração Pública Estadual de lâmpadas de maior eficiência energética e menor teor de mercúrio, o Decreto Estadual nº 53.047/08, que estabelece procedimentos de controle ambiental para a utilização de produtos e subprodutos de madeira de origem nativa em obras e serviços de engenharia contratados pelo estado de São Paulo, o Decreto Estadual nº 42.836/98, que dispõe sobre a aquisição pela Administração somente de veículos movidos a álcool, o Decreto nº 50.170/05, que institui o Selo Socioambiental e o Decreto Estadual nº 53.336/08, que constitui o programa de contratações públicas sustentáveis.

Segundo essa linha de raciocínio a Advocacia-Geral da União, como órgão assessor da Administração Pública orienta que, após uma prévia identificação dos bens, obras e serviços mais utilizados pelo Estado, será possível analisar a viabilidade de se adotar

exigências sustentáveis nas licitações a serem realizadas, dando preferência a produtos equivalentes que causem menor impacto e possuam uma maior eficiência.

A partir do entendimento da necessidade de se aderir às compras ecologicamente corretas na Administração Pública brasileira, um bom exemplo vem acontecendo no Rio de Janeiro, onde órgãos do Executivo Federal instalados no estado se juntaram, em setembro de 2010, e realizaram a primeira compra compartilhada de almoxarifado sustentável.

Jardim Botânico do Rio de Janeiro (JBRJ), Fiocruz, Instituto Nacional da Propriedade Industrial (Inpi), Ministérios da Fazenda, Educação, Agricultura, entre outros órgãos, compraram 48 itens de materiais de expediente sustentáveis e, além disso, conseguiram cadastrar todos os produtos no sistema oficial de compras do Executivo Federal, o ComprasNet, do MPOG, facilitando assim o caminho para que outros órgãos também comprem esses produtos. A iniciativa, que introduziu um novo padrão de consumo na gestão pública, nasceu do Fórum de Lideranças Executivas de Órgãos Federais no Rio de Janeiro (GesRio), composto por mais de 35 órgãos, e foi gerenciada pela direção do JBRJ.

Consoante dados disponíveis no portal de compras públicas sustentáveis do MPOG³, o aumento do número de unidades do pedido, gerado pela aquisição compartilhada, permitiu ganho de escala e a economia de 49,89 % do valor estimado, representando R\$ 723 mil a menos do que estava previsto na pesquisa de mercado realizada antes do pregão. Estima-se que 10 mil servidores serão atendidos, fora os que serão beneficiados com a adesão a esse registro de preço. A compra compartilhada contou com a participação de 10 órgãos (Fiocruz, Inpi, Ministério da Fazenda/Receita Federal, Ministério da Educação, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento entre outros).

³ Disponível em: <http://cpsustentaveis.planejamento.gov.br/?p=1897>

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O presente trabalho de pesquisa teve um caráter eminentemente exploratório, que conforme Gil (2007) *apud* Zanella (2009) tem por função orientar o esforço inicial de pesquisa, ajudando no planejamento e definição de todas as etapas do processo e subsidiando a definição precisa de um problema de pesquisa mais bem delimitado. Este tipo de pesquisa envolve levantamento bibliográfico, entrevistas com pessoas que tiveram experiências práticas com o problema pesquisado e análise de exemplos ou estudos de caso que estimulem a compreensão das questões focalizadas. Para alcançar os objetivos deste projeto, do ponto de vista dos procedimentos técnicos, utilizaram-se métodos de análise documental, entrevistas semiestruturadas e pesquisa bibliográfica. Com relação à forma de abordagem do problema, foi realizado um estudo de corte qualitativo com o intuito de verificar a visão do diretor administrativo, pregoeiros e equipe de licitação da SRTE/RS sobre a implementação das compras sustentáveis.

Ainda segundo Gil (1991) *apud* Santos (2011), a interpretação dos fenômenos e a atribuição de significados são cruciais no processo de pesquisa qualitativa, que, por sua vez, não requer o uso de métodos e técnicas estatísticas. Além disso, o ambiente natural é a fonte direta para a coleta de dados e o pesquisador é o instrumento-chave, sendo que os pesquisadores tendem a analisar seus dados indutivamente e o processo e seu significado são os focos principais de abordagem.

Nesta perspectiva, o presente trabalho contou com as seguintes etapas metodológicas:

3.1 Primeira etapa - Pesquisa bibliográfica:

A pesquisa bibliográfica constituiu-se na coleta de informações em livros, artigos científicos, revistas de administração e meio ambiente, teses e dissertações que tratam do assunto para a construção teórico-conceitual sobre a qual o trabalho se apoiou.

Cabe ressaltar que foram consultadas dissertações e artigos científicos produzidos em nível nacional sobre o tema da monografia, com os descritores “compras públicas sustentáveis”, “licitações sustentáveis” e “compras verdes” nas seguintes bases de dados: portal Google acadêmico, portal de compras do Governo Federal (ComprasNet), portal do

Tribunal de Contas da União (TCU) e no portal de periódicos da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

Foram encontradas publicações nacionais, como artigos acadêmicos, duas dissertações e uma monografia, que são semelhantes ao tema do trabalho e que trouxeram contribuições para o desenvolvimento da pesquisa.

3.2 Segunda etapa - Pesquisa documental:

A pesquisa documental compreendeu a busca e a análise de conferências nacionais e internacionais sobre o meio ambiente, mensagens de leis, decretos, instruções normativas e outros documentos publicados no Diário Oficial da União. Foram identificadas e consideradas as experiências de compras sustentáveis implantadas em outros órgãos e esferas de governo, as quais se adequam ao modelo de gestão e operação da SRTE/RS, além da análise dos processos de auditorias operacionais, decisões e acórdãos do TCU sobre a operacionalidade das licitações públicas sustentáveis nos órgãos públicos federais. Também foi analisada a comparação de preços entre a aquisição de papel de impressão tradicional e o seu equivalente reciclado (critério de sustentabilidade) no pregão eletrônico nº 1/2011 da SRTE/RS.

3.3 Terceira etapa – Roteiros de entrevistas:

Na terceira etapa, foi elaborado um roteiro de entrevista semiestruturada, conforme disponibilizado em anexo. Esta entrevista foi aplicada aos seguintes sujeitos: diretor administrativo da SRTE/RS e membros da equipe de licitação (dois pregoeiros e três servidores da equipe de apoio), com o objetivo de avaliar a visão desses atores no campo da sustentabilidade ambiental e levantar os pontos de dificuldade na adoção de critérios ambientalmente corretos no atual formato das contratações da Superintendência. As perguntas foram realizadas simultaneamente para todos os agentes acima citados.

3.4 Quarta etapa - Análise das informações coletadas (entrevista e consultas a sites):

Na quarta etapa, analisaram-se as informações coletadas por meio da entrevista semiestruturada com os profissionais envolvidos nos processos de compras (pregoeiros e equipe de apoio), considerando a aplicação da Instrução Normativa nº 01/2010 e com o diretor administrativo da organização no que diz respeito à sua percepção sobre as contratações sustentáveis e as oportunidades e entraves percebidos para a implementação dessa estratégia.

As informações obtidas através da aplicação da entrevista semiestruturada permitiram identificar a percepção dos atores envolvidos no processo de contratações (já mencionados no item 3.3) sobre as dificuldades de se realizar as licitações com critérios de sustentabilidade ambiental no âmbito da SRTE/RS. As respostas demonstraram que ainda há muitas dúvidas e questionamentos quanto ao tema das contratações sustentáveis na Instituição. A partir disso, foram analisadas as dificuldades levantadas pelos entrevistados, sob o ponto de vista teórico e prático, segundo a visão do autor do trabalho com base em situações e experiências relevantes ao tema.

Visando buscar experiências em outros órgãos da Administração Pública Federal e de outras esferas, também foram analisadas, nesta etapa, as informações obtidas através da pesquisa documental acerca de estratégias bem-sucedidas implantadas no campo das contratações públicas sustentáveis e aplicáveis à situação da SRTE/RS em suas peculiaridades e métodos de gestão. Ainda foi realizada a apreciação de resultados das decisões dos órgãos de controle e dos acórdãos do TCU sobre a operacionalização das licitações que utilizaram critérios de sustentabilidade em seus editais desde o ano de 2010.

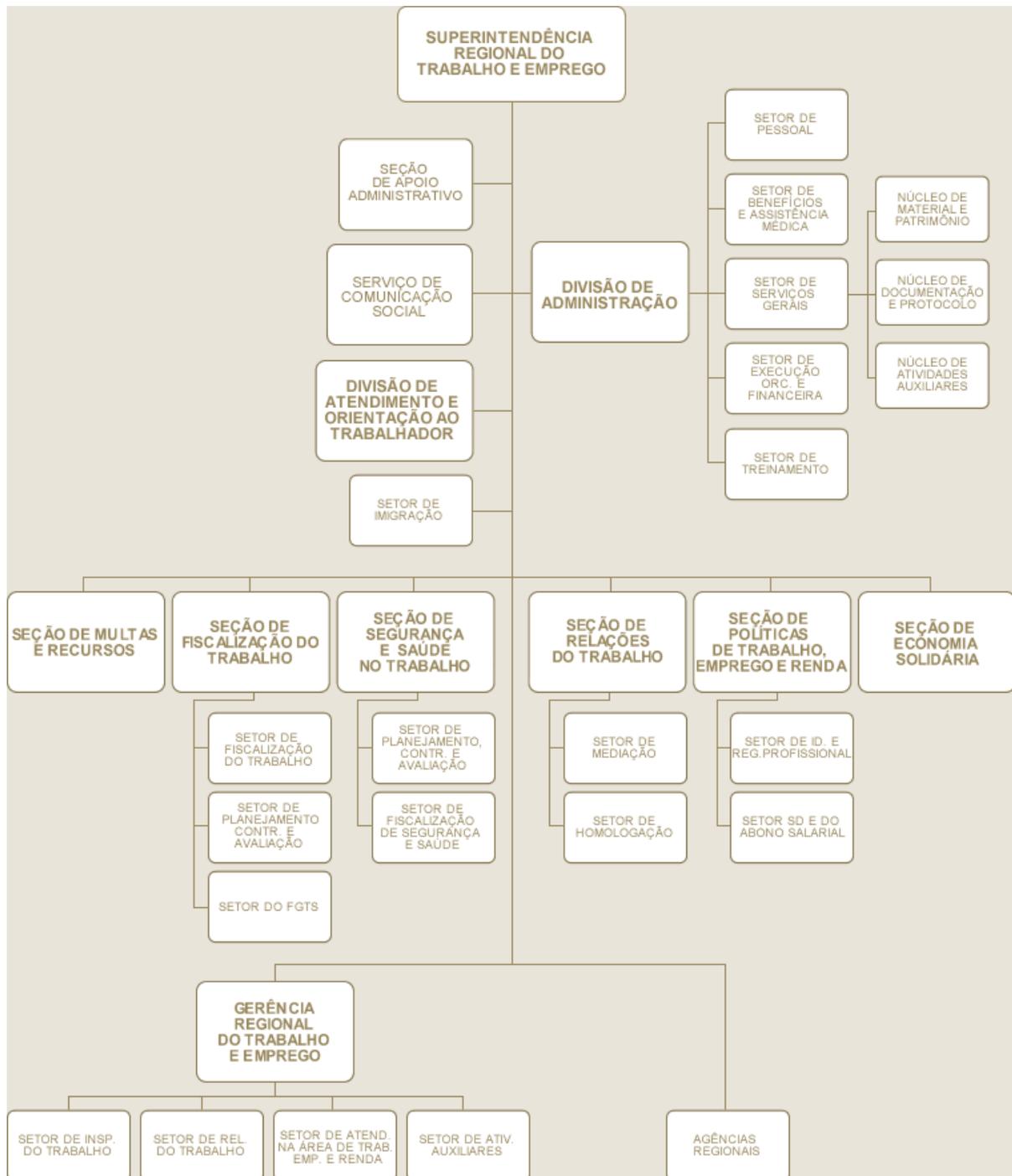
4 HISTÓRICO E ESTRUTURA DA SUPERINTENDÊNCIA REGIONAL DO TRABALHO E EMPREGO DO RIO GRANDE DO SUL (SRTE/RS)

Em 1932, foram criadas as Inspetorias Regionais do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, que receberam a identidade de Superintendências Regionais do Trabalho e Emprego (SRTE) em janeiro de 2008, através do Decreto nº 6.341/2008. Todos os estados da federação contam com a atuação de uma SRTE, sendo competentes pela execução, supervisão e monitoramento de todas as ações relacionadas às políticas públicas afetas ao Ministério do Trabalho e Emprego com o objetivo de acelerar a prestação do serviço para atender de forma direta e mais eficiente as necessidades da população em todas as partes do país. Trata-se, então de uma forma de desconcentração da Administração Pública, ou seja, de procedimento eminentemente interno, em que as atribuições administrativas são outorgadas aos vários órgãos que compõem a hierarquia, criando-se uma relação de coordenação e subordinação entre um (Ministério do Trabalho e Emprego) e outros (Superintendências Regionais do Trabalho e Emprego). Isso é feito com o intuito de desafogar, ou seja, desconcentrar um grande volume de atribuições para permitir o seu mais adequado e racional desempenho.

A Superintendência Regional do Trabalho e Emprego do Rio Grande do Sul (SRTE/RS) é a unidade responsável pelas atividades do Ministério do Trabalho e Emprego no âmbito do estado gaúcho e possui 10 Gerências Regionais do Trabalho e Emprego e mais 16 Agências Regionais compondo a sua estrutura.

Considerando o disposto no Artigo 2º, da portaria nº 153, de 12 de fevereiro 2009, que aprova os Regimentos Internos das SRTE, atualmente, pode-se apresentar oficialmente que o desenho organizacional da SRTE/RS se apresenta da seguinte forma:

Figura 1 - Organograma da SRTE/RS



Fonte: Ministério do Trabalho e Emprego (2008).

4.1 Competências

As SRTE são divididas em três grupos, de acordo com sua abrangência e atividades desempenhadas. A SRTE/RS pertence ao grupo I, das estruturas mais complexas dentro do organograma das Superintendências Regionais do Trabalho, e por isso mesmo tem um importante papel na execução das políticas públicas de emprego e renda do Ministério do Trabalho e Emprego.

Conforme Art. 1º da Portaria nº 153, de 12 de fevereiro 2009, a SRTE/RS, assim como outras Superintendências do Grupo I, desempenham as seguintes competências:

Art. 1º As Superintendências Regionais do Trabalho e Emprego nos Estados de Minas Gerais, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e São Paulo, unidades descentralizadas subordinadas diretamente ao Ministro de Estado, compete a execução, supervisão e monitoramento de ações relacionadas a políticas públicas afetas ao Ministério do Trabalho e Emprego na sua área de jurisdição, especialmente as de fomento ao trabalho, emprego e renda, execução do Sistema Público de Emprego, as de fiscalização do trabalho, mediação e arbitragem em negociação coletiva, melhoria contínua nas relações do trabalho, e de orientação e apoio ao cidadão, observando as diretrizes e procedimentos emanados do Ministério.

4.2 Variáveis de Sustentabilidade na SRTE/RS

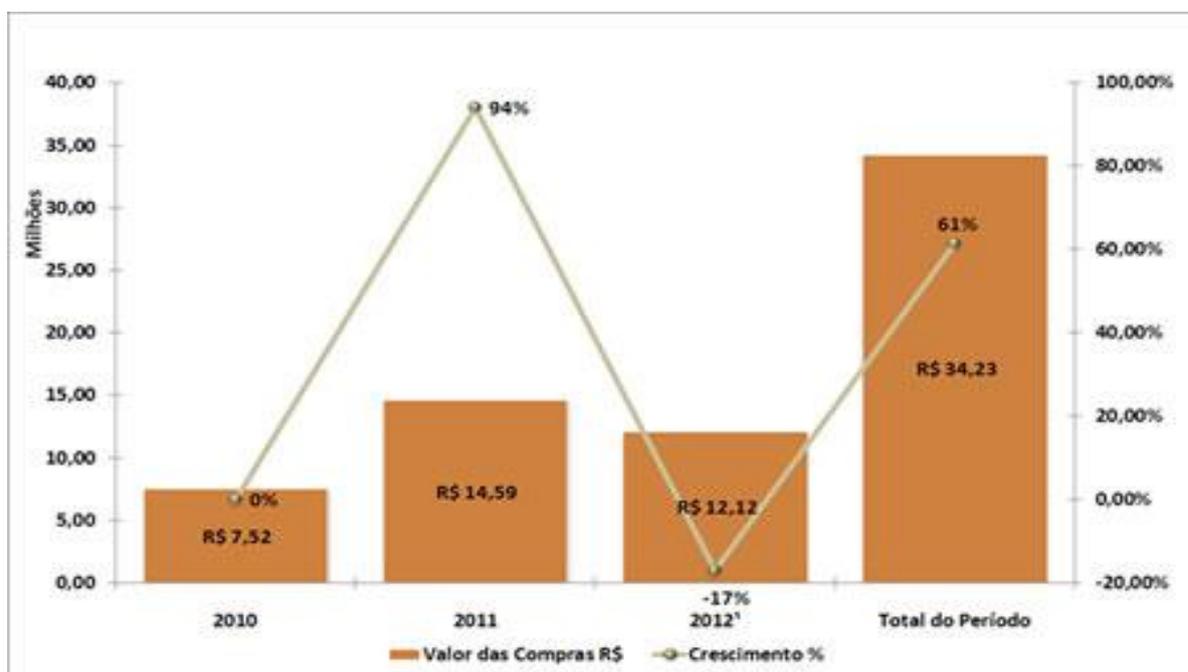
O Ministério do Trabalho e Emprego, além da fiscalização das obrigações trabalhistas, tem em sua alçada um importante conjunto de políticas e diretrizes de desenvolvimento social. A SRTE/RS, como executora das políticas públicas do órgão central possui suas atividades totalmente alinhadas à dimensão social da sustentabilidade. Como aponta Silva Junior (2011), a extensão social da sustentabilidade está voltada essencialmente para as necessidades da população, através de políticas de inclusão, acessibilidade e diminuição de desigualdades. Nesse enfoque, a busca do bem-estar da população pelo Estado é demonstrada nas atividades de competência da SRTE/RS através da fiscalização que atua contra as práticas do trabalho infantil e do trabalho escravo, por meio de programas de inclusão das pessoas portadoras de necessidades especiais no mercado de trabalho, das regulações sobre segurança e saúde do trabalho, do programa de alimentação do trabalhador, das políticas e programas de economia solidária, dentre outras ações e projetos de cunho similar.

Com relação à questão ambiental, a atuação da SRTE/RS também deve se dar de forma incisiva. Pelo caráter inclusivo e social que possui, deve pautar suas atividades

administrativas com base na proteção e defesa do meio ambiente. Sendo uma instituição pública estatal, as suas atividades de compras e contratações são regidas pela Lei nº 8.666/1993 – Lei de Licitações e Contratos Administrativos –, que estabelece normas gerais sobre licitações e contratos pertinentes a obras, serviços, inclusive publicidade, compras, alienações e locações. Contudo, não tem sido realizado um significativo avanço no tema das licitações sustentáveis na referida instituição.

Como demonstrado em análise dos editais de licitação desde 2010, ano de edição da IN nº 1/2010, que regula as contratações públicas sustentáveis, praticamente não houve inclusão de critérios sustentáveis nas compras da SRTE/RS. A exceção ficou por conta da compra de 35% de papel reciclado do total de papel adquirido através do pregão nº 1/2011 para compras de material de consumo. Ficou evidenciado um esforço muito pequeno, dada a relevância do tema, além do que verifica-se um movimento na contramão dos órgãos federais como um todo. Dados do MPOG (os números referentes ao ano de 2012 consideram somente o período de janeiro a maio) demonstram que houve uma tendência de evolução considerável nas ecoaquisições desde o ano de 2010 na Administração Pública Federal, conforme pode ser constatado no gráfico abaixo:

Figura 2: Evolução das compras públicas sustentáveis do Governo Federal



Fonte: ComprasNet – MPOG (2012)

5 RESULTADO DA PESQUISA

5.1 Aspectos Jurídicos e Institucionais: enquadramento constitucional e legal das contratações públicas sustentáveis

No que se relaciona à realização de licitações, como é de amplo conhecimento, a Constituição Federal institui igualdade de condições a todos os concorrentes, proibidas as exigências que venham a comprometer o caráter isonômico da licitação. O Art. 37, XXI, da Constituição apresenta a seguinte regra:

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

Já o Art. 170, VI, da Constituição Federal, determina que seja observada a defesa do meio ambiente, inclusive por meio de tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação.

O caput do Art. 225 do texto constitucional fixa ao Poder Público o dever de defender e preservar o meio ambiente no presente e para as futuras gerações. A IN nº 1/2010, que exige a inclusão de critérios de sustentabilidade ambiental nas contratações públicas, também confere substância ao argumento da prática das licitações públicas sustentáveis, embora sua legalidade tenha sido questionada, principalmente quanto ao instrumento (IN) e seu alcance, como bem assinalado por Costa (2011). Porém, a promoção do desenvolvimento nacional sustentável, expressamente incluída na Lei de Licitações e Contratos Administrativos pela alteração de seu artigo 3º, através da Lei nº 12.349, de 2010, dirimiu essa celeuma e deixou claro que há dispositivos legais suficientes que regulamentam o assunto.

A permissão para inserção de critérios ambientais nas contratações públicas já se assentava nos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil em gerar o desenvolvimento sustentável, como o Protocolo de Kyoto, o *Relatório de Brundtland*, a Eco-92 e a Rio + 20, recentemente, entre outros. No âmbito interno, a permissão encontra-se na legislação infraconstitucional federal e na própria lei maior de nosso Estado, a carta magna de 1988.

De fato, não há necessidade de alteração legislativa no nível constitucional ou legal, pois as normas ambientais já existentes combinadas com a Lei nº 8.666/93 e com a Constituição Federal permitem a construção da tese de licitação sustentável.

A interpretação dos dispositivos legais existentes aponta um entendimento de que o Poder Público, quando da realização de processos licitatórios no atual formato, deve considerar a escolha de produtos e serviços que atendam a critérios de sustentabilidade ambiental, sem, contudo, estabelecer restrições que afetem o tratamento isonômico nos processos competitivos. Nota-se, dessa forma, que a observância de critérios sustentáveis nas contratações públicas não é mais unicamente faculdade do gestor, e sim, imposição constitucional e legal em respeito ao meio ambiente equilibrado. A discricionariedade do gestor público não alcança a decisão de realizar ou não as licitações sustentáveis, visto ser uma obrigação legal, mas reside em encontrar a melhor maneira de operacionalizar o procedimento para que seja concluído com sucesso.

Faz-se oportuno, neste momento, trazer para apreciação um recente diploma legal, a Lei 12.462/2011, que instituiu o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC) para os eventos esportivos que serão realizados no Brasil nos próximos anos, como a Copa do Mundo de futebol de 2014 e os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, dentre outros.

A supracitada lei traz significativas alterações e assinala para os agentes públicos como o Estado deve trabalhar com a questão ambiental no processo de contratações de obras e serviços e nas aquisições de bens. É interessante transcrever as inovações trazidas pelo Art. 4º do diploma legal:

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

[...]

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

[...]

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

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

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

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

[...]

De fato, a partir da inclusão expressa do termo “desenvolvimento sustentável” na Lei de Licitações, passou a ser cobrada a adoção de especificações ambientalmente amigáveis nas contratações públicas sob a égide do respeito à legalidade, e verifica-se a mesma orientação para a nova norma específica sobre licitações, ou seja, o Regime Diferenciado de Contratações Públicas.

5.2 Princípio da sustentabilidade X ampla concorrência

A realização de licitações sustentáveis demanda que o gestor público saiba graduar a aplicabilidade do princípio da isonomia, que orienta os procedimentos licitatórios, e as diretrizes constitucionais de proteção ambiental e de desenvolvimento sustentável, no sentido de preservar o caráter igualitário dos certames licitatórios.

Nesse novo contexto legal, as contratações de serviços, de obras e de compras por parte do setor público exigem que sejam introduzidos, nos respectivos editais licitatórios, quando da definição do objeto dos certames, critérios ou especificações que tornem compatíveis as licitações com parâmetros de sustentabilidade ambiental, sem frustrar a competitividade e sem promover discriminações entre potenciais interessados na participação dos processos de contratação com a Administração Pública.

Sucedo que não prejudicar o caráter isonômico e não restringir a ampla concorrência do certame é o grande desafio e uma das maiores dificuldades encontradas pela equipe de compras da Superintendência do Trabalho do RS para incluir critérios ambientais em suas contratações. Como o mercado, de forma geral, ainda não está preparado para ofertar produtos e serviços sustentáveis, os processos de contratação encontram muitos recursos e pedidos de impugnação de editais que alegam direcionamento para determinada marca ou fornecedor, por estes se apresentarem em número reduzido ou até mesmo serem os únicos aptos a entregarem o solicitado no processo licitatório. Quando indagados sobre a existência de possíveis inconsistências entre os princípios tradicionais que regem as contratações públicas e o princípio da sustentabilidade, o gestor e a equipe de contratação da SRTE/RS apresentaram um dilema: de um lado, há a exigência expressa para a realização de licitações ambientalmente amigáveis e, de outro, há a problemática da falta de fornecedores suficientemente preparados para ofertarem esses produtos e serviços, o que, na prática, fere o princípio isonômico e competitivo da licitação pública.

Porém, se a análise for um pouco mais expandida, nota-se que o Poder Público, além de simples consumidor, também tem um papel importante de indutor no mercado. Sendo assim, é de sua responsabilidade incentivar o mercado a produzir de maneira sustentável, e uma forma de fazê-lo é justamente consumir de maneira sustentável. Quanto maior for a aplicação de critérios de sustentabilidade nas aquisições dos órgãos governamentais, maior será o interesse dos fornecedores em produzir desta forma e, conseqüentemente, a concorrência aumentará, não inviabilizando o certame público. É necessário, também, que existam políticas mais amplas de incentivo e benefícios para que o mercado passe a produzir de forma sustentável, pois o fato de a iniciativa privada estar sempre observando novas oportunidades de mercado aliadas à conscientização ambiental é fator consistente para que seja desenvolvido o filão de produtos, obras e serviços sustentáveis. Desta forma, os gestores públicos devem encontrar a maneira tecnicamente mais oportuna para incluir critérios ambientais em suas licitações. Assim, além da melhor aquisição, também estarão incentivando o mercado a se desenvolver no sentido de aumentar as possibilidades de concorrência nos processos de compras e de diminuir os custos a longo prazo.

O Art. 37, XXI, CF, menciona igualdade de condições para contratações na Administração Pública, vedando a inclusão de cláusulas e condições que comprometam, frustrem ou restrinjam o caráter competitivo do procedimento licitatório. Neste sentido, são muito importantes a especificação do objeto, a justificativa e o critério objetivo de julgamento.

De acordo com o Ministro do TCU, Franciulli Neto (2003), a Administração Pública não poderá, em hipótese nenhuma, fazer exigências que frustrem o caráter competitivo das licitações, pelo contrário, deve buscar proporcionar a ampla participação na disputa, com o maior número possível de concorrentes. No entanto, todos os fornecedores concorrentes no processo licitatório devem apresentar qualificação técnica e econômica para garantir o cumprimento das obrigações editalícias. Logo, não existe violação da isonomia entre as partes se os requisitos previstos no edital, referentes à capacidade técnica, são compatíveis com o objeto a ser contratado, até mesmo porque a definição do objeto e a exigência relativa à capacidade técnica (especificações) são feitas segundo os critérios discricionariamente estabelecidos pela Administração para o atendimento da demanda.

Dessa forma, depreende-se que se a administração impõe a exigência de critérios sustentáveis em seus editais significa que está cumprindo as exigências da legislação e agindo de maneira responsável e zelosa pelo meio ambiente e pelo futuro do planeta equilibrado.

Essa exigência não se configura em uma restrição, e sim em um critério de qualificação técnica, uma vez que se supõe, por critérios objetivos, que o fornecedor somente será apto em atender a demanda se produzir levando em consideração os critérios de sustentabilidade exigidos. O princípio da razoabilidade, presente no artigo 3º, caput da lei 8.666/93, está relacionado à aceitação da proposta mais vantajosa para a Administração e combinado com o artigo 45, I, que orienta para o menor preço de acordo com as especificações, compõe o exame do preço estimado da contratação.

Destaca-se que, quando a lei de licitações obriga a Administração Pública a selecionar a proposta mais vantajosa para o interesse público, não há como dissociar tal intenção da necessidade de melhor proteção do meio ambiente. Mais vantajosa para a sociedade será, em todos os casos, aquela proposta que considere o interesse não apenas das gerações atuais, mas também das gerações futuras, que é viver em um ambiente ecologicamente equilibrado.

Para o Ministro do TCU, José Antônio Barreto de Macedo (1995), os requisitos mínimos necessários à garantia da execução do contrato, à segurança e à regularidade do fornecimento ou ao atendimento de qualquer outro interesse público devem ser estabelecidos pelo ente público no momento da licitação. A exigência de especificações sustentáveis nas contratações públicas representa motivo relevante de interesse público, dada à obrigatoriedade de proteção do meio ambiente pelo Estado e a necessidade latente de se produzir e consumir recursos naturais de forma equilibrada a fim de não esgotá-los.

O princípio da competitividade não deve ser considerado um imperativo absoluto. Deve ser avaliado em razão do objeto e da motivação que embasa a restrição. Afinal, a ampliação da competitividade não pode permitir as ofertas que não atendam ao interesse público. Nesse sentido, o argumento encontra respaldo na doutrina de Marçal Justen Filho (2005, p.62-63):

O disposto não significa, porém, vedação a cláusulas restritivas da participação. Não impede a previsão de exigências rigorosas nem impossibilita exigências que apenas possam ser cumpridas por específicas pessoas. Veda-se cláusula desnecessária ou inadequada, cuja previsão seja orientada não a selecionar a proposta mais vantajosa, mas a beneficiar alguns particulares. Se a restrição for necessária para atender ao interesse coletivo, nenhuma irregularidade existirá em sua previsão. Terão de ser analisados conjuntamente a cláusula restritiva e o objeto da licitação. A invalidade não reside na restrição em si mesma, mas na incompatibilidade dessa restrição com o objeto da licitação.

Ou seja, deve-se investigar os fatos que motivaram a restrição. E, havendo justificativa plausível, aceitável e condizente com os valores constitucionais incidentes, não haverá óbice para a restrição.

A fim de solucionar o impasse causado pela incongruência de princípios e de harmonizá-los surgiu o princípio da proporcionalidade, para o qual Paulo Bonavides (2007) *apud* Silva Junior (2011) constrói a interessante definição a seguir:

Uma das aplicações mais proveitosas contidas potencialmente no princípio da proporcionalidade é aquela que o faz instrumento de interpretação toda a vez que ocorre antagonismo entre direitos fundamentais e se busca desde aí solução conciliatória, para a qual o princípio é indubitavelmente apropriado. (...) O princípio da proporcionalidade enquanto máxima de interpretação, não representa nenhum critério material, ou seja, substantivo, de decisão, mas serve tão somente para estabelecer, como diretiva procedimental, o processo de busca material da decisão aplicado obviamente à solução de justiça do caso concreto e específico.

Ao se tratar do tema desenvolvimento sustentável e sua aplicação através dos procedimentos administrativos disponíveis para a Administração Pública, como a realização de licitações, é perfeitamente possível identificar a colisão daquilo que se pode chamar de princípio da sustentabilidade, ou de defesa do meio ambiente, com o princípio da competitividade e ampla concorrência. Por meio do princípio da proporcionalidade, cabe ao gestor público encontrar um ponto de equilíbrio que harmonize os interesses relevantes do meio ambiente aos do procedimento licitatório. Marcos Bliacheris (2011, p.146-147), nesse sentido, afirma:

No caso específico das licitações, junto ao impacto ambiental deverá ser valorada a limitação à competitividade e à ampla concorrência e o preço a ser pago. Neste caso, o recomendável é a valoração de todo o ciclo de vida do produto de forma a apurar todos os valores econômicos relacionados aos produtos, inclusive as externalidades geradas no seu processo de produção, que muitas vezes demandarão um futuro gasto governamental para serem corrigidas.

É também função do administrador público, em cada caso específico, averiguar se o ganho ambiental com a prática da ecoaquisição compensa e supera a restrição da competitividade e até o maior dispêndio de recursos públicos, que, a propósito, também foi apontado pelos entrevistados da SRTE/RS como entrave à realização das contratações ambientais.

Com base nos preceitos de Luciana Terra, Mara Uchida e Luciana Csipai (2011, p.229):

Quando há justificativa técnica robusta que demonstra a pertinência e relevância de determinada exigência ambiental, é plenamente possível optar pelo objeto ambientalmente favorável, ainda que potencialmente reduza de forma sensível a competitividade entre os fornecedores do setor afetado.

5.3 O TCU e as compras públicas sustentáveis: análise de Decisões e Acórdãos

Um aspecto que sempre gera preocupação nos gestores responsáveis por coordenar e executar as atividades no âmbito da Administração Pública é a atuação dos órgãos de controle. Muitas vezes, os agentes públicos temem ser penalizados pelos órgãos de controle e, por isso, preferem esperar até o momento em que já existam deliberações do TCU para então tomar decisões e agir. Devido ao tamanho da estrutura da Administração Pública Federal brasileira, é árdua e complexa a tarefa de auditar as operações de seus órgãos e entidades. A abordagem dos órgãos de auditoria, em especial da Corte de Contas no país (TCU), tem grande relevância como norteador e direcionador de uma orientação de trabalho a todos os servidores da esfera pública, pois, de acordo com o entendimento pronunciado pelas análises de auditorias operacionais e dos acórdãos proferidos pelo órgão máximo de controle, pode o gestor público pautar o seu planejamento com tranquilidade e segurança. Ao servidor público cabe cumprir o que a lei estritamente determina, no entanto, há certa margem de discricionariedade para o gestor agir, como ocorre na definição do objeto a ser contratado em uma licitação, de acordo com a necessidade da instituição e suas disponibilidades de recursos financeiros e de pessoal. No momento em que surgem novas abordagens de gestão, com mudanças significativas em orientações de trabalho já existentes e aparentes conflitos entre princípios da Administração Pública, como é o caso das licitações sustentáveis, os agentes públicos tendem a sentir necessidade de conhecer como os órgãos de controle entendem a questão para guiarem as suas ações. De fato, essa preocupação se instala como um fator de paralisação nos servidores entrevistados na SRTE/RS quando o assunto é a realização das contratações ambientais.

Quando foi questionado se a SRTE/RS estava adotando critérios de sustentabilidade ambiental em suas licitações desde a edição da IN 1/2010, a resposta da equipe de licitações e do diretor administrativo da SRTE/RS foi idêntica: muito pouco é feito nesse sentido. Um grande entrave apontado pelos servidores para a não operacionalização das licitações sustentáveis seria a falta de um posicionamento dos órgãos de controle sobre o assunto, de maneira a dar respaldo à ação dos agentes públicos. Com base nessa conjuntura, foram pesquisadas e analisadas algumas apreciações do TCU com relação ao tema, no intuito de compreender se há óbice ou, pelo contrário, se há até mesmo alguma salvaguarda no sentido da aplicação dos critérios de sustentabilidade nos certames licitatórios da Administração Federal, na qual se encaixa a SRTE/RS.

5.3.1 Acórdão 1.260/2010 – 2ª Câmara

Segundo consta na página eletrônica de notícias zeniteneews⁴, o acórdão 1.260/2010 trouxe a deliberação de recomendar à Secretaria-Geral de Controle Externo que avalie a conveniência e a oportunidade de orientar a Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo (Seprog) e a 8ª Secretaria de Comércio Exterior (Secex) a incluam em seu planejamento a realização de trabalho conjunto. O intuito de tal medida é avaliar se as ações adotadas pela Administração Pública nas áreas de redução de consumo próprio de papel, energia elétrica e de água atingiram os objetivos propostos inicialmente através de metas fixadas, acompanhamento, ações objetivas e concretas implementadas, marcos legais fixados e perspectivas, dentre outras questões julgadas relevantes pelas referidas unidades técnicas, podendo as ações ser desenvolvidas separadamente por área.

Esse julgado demonstra a preocupação do órgão de controle (TCU) com a análise das ações de sustentabilidade e com a eficiência e racionalidade do uso de recursos, tais como a energia elétrica, água e papel utilizados pela Administração Pública Federal. A partir desse acórdão, foram realizadas auditorias operacionais e foi apurado pelo TCU que atualmente não existe uma política unificada na esfera federal para o uso racional e sustentável de recursos naturais nas instalações públicas. No momento, são poucas as ações realizadas quando se considera a importância e urgência do tema, além do que não há a necessária divulgação e apoio para a sua efetiva consecução.

Todavia, conforme apresentado no portal do TCU⁵, o ministro Benjamin Zymler, ao participar de congresso sobre licitações sustentáveis, em 2010, afirmou que o TCU está atento à necessidade de o Poder Público colaborar com a preservação de um meio ambiente ecologicamente sustentável. Nesse sentido, destacou a determinação já mencionada no Acórdão nº 1.260/2010. De acordo com a análise feita pelo ministro na ocasião, o Tribunal vai contribuir muito com o Estado brasileiro por meio das recomendações advindas das auditorias operacionais, no sentido de estabelecer uma análise de eficiência e eficácia da gestão e de trazer ao governo importantes subsídios quanto à questão de operacionalização das contratações sustentáveis.

⁴ Disponível em: http://www.zeniteneews.com.br/dho/eventos/ea0082/documentos/tcu/tcu_acordaos.pdf

⁵ Disponível em:
http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/imprensa/noticias/detalhes_noticias?noticia=2432718

5.3.2. Acórdão 1.752/2011 – Plenário (histórico)

A Corte de Contas sinalizou, conforme consta no acórdão 1.752/2011⁶, no sentido de cobrar da Administração o uso de procedimentos para o aumento da sustentabilidade e eficiência no uso de recursos naturais e, dessa maneira, reduzir os desperdícios e os gastos com consumo.

Foi recomendado ao Ministério do Planejamento que elaborasse um plano de ação visando orientar e incentivar os órgãos e entidades da Administração Pública Federal a adotarem medidas para o aumento da sustentabilidade e eficiência no uso de recursos naturais. Propôs-se, ainda, determinação à Secretaria Geral de Controle Externo (Segecex) para que estudasse, em conjunto com a 8ª Secex, a viabilidade de incluir, nos normativos que vierem a tratar das próximas contas da Administração Pública Federal, informações adicionais sobre a execução de medidas pertinentes à sustentabilidade, bem como que avaliasse a possibilidade de consolidar essas informações, a fim de fazer parte das Contas do Governo.

Outras recomendações relevantes se dirigiram ao Ministério do Planejamento, à Eletrobrás e ao Ministério do Meio Ambiente para que ampliassem a divulgação dos respectivos programas perante a Administração Pública Federal, informando sobre o apoio prestado e sobre a existência de banco de dados contendo boas práticas. Também se recomendou a esses órgãos que avaliassem suas estruturas, visando dotar os programas das condições necessárias a fim de fomentar a adoção de ações de uso racional, além de que disponibilizassem na Internet a relação organizada de todos os órgãos e entidades da Administração Pública Federal, com indicadores de desempenho e parâmetros de consumo. Adicionalmente, foi feita proposta ao Ministério do Planejamento para que se incentivassem os órgãos e instituições públicas federais a adotarem um modelo de gestão organizacional estruturado e a implantarem programas internos institucionalizados, inclusive prevendo designação formal de responsáveis, bem como que realizassem campanhas de conscientização dos usuários.

⁶ Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/juris/SvlHighLight?key=ACORDAO-LEGADO-92695&texto=2532385449504f25334125323241434f5244414f2532322b414e442b4e4f542b5449504f25334125323241434f5244414f2b44452b52454c4143414f2532322532392b414e442b616325463372642545336f2b414e442b616325463372642545336f2b3137353225324632303131&sort=RELEVANCIA&ordem=DESC&bases=ATO-PESSOAL;ACORDAO-LEGADO;DECISAO-LEGADO;RELACAO-LEGADO;PROCESSO-EXTERNO;NORMATIVOS;PORTAL-PUBLICO;ACORDAO-RELACAO-LEGADO;ATA-SAGAS;ATA-PORTAL;&highlight=616325463372642545336f2b616325463372642545336f2b3137353225324632303131>

5.3.3. Acórdão 2.697/2011 – Plenário

Segundo informação contida no portal da página eletrônica do TCU⁷, recomendou e determinou a Corte que os gestores, dentre outras providências, adotassem medidas que priorizassem investimentos em soluções consorciadas baseadas em planos de gestão de resíduos sólidos. Recomendou-se, ainda, o cancelamento de convênios irregulares, a realização de processos seletivos por meio de edital para seleção de pleitos, a contratação direta de projetos pela Funasa e a utilização do estudo do Ministério do Meio Ambiente ou outros, como parâmetro de avaliação de viabilidade e sustentabilidade dos empreendimentos.

Sobre a utilização de estudos especializados como forma de verificar as condições de sustentabilidade no monitoramento de programas de tratamento de resíduos sólidos urbanos, tem-se manifestada a preocupação e a orientação do Tribunal para que seja feito uso das disposições legais e de boas práticas de gestão pelos administradores públicos para promover programas e licitações que primem pelo cuidado com o meio ambiente tanto na utilização dos recursos quanto no seu reaproveitamento e descarte.

A partir da deliberação do órgão de controle, espera-se que a implementação das recomendações propostas possa contribuir para obter maior eficiência, racionalidade e transparência na alocação de recursos, além de proporcionar maior sustentabilidade aos programas de resíduos sólidos financiados, diminuindo o impacto ambiental e melhorando as condições de higiene e saúde nos municípios brasileiros, entre outros benefícios.

5.3.4. Acórdão nº 2380/2012 - 2ª Câmara

O recente acórdão 2380/2012⁸ decidiu que, no âmbito da Administração Pública Federal, Direta, Autárquica e Fundacional, tanto em face do disposto no art. 3º da Lei 8.666/93, quanto da IN/MPOG 1, de 19/01/2010, as especificações para a aquisição de bens, contratação de serviços e obras deverão conter critérios de sustentabilidade ambiental, atentando-se para os processos de extração ou fabricação, utilização e descarte dos produtos e matérias-primas que deram origem aos bens ou serviços a serem contratados.

⁷ Disponível em: http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/Rio20/fichas/ptb_06_meio_ambiente.pdf

⁸ Disponível em: http://www.zeniteneews.com.br/dho/eventos/ea0082/documentos/tcu/tcu_acordaos.pdf

O supracitado acórdão teve por objetivo determinar, recomendar e orientar a Superintendência Regional do Departamento de Polícia Federal no Piauí quanto à necessidade da inclusão de critérios objetivos de sustentabilidade na especificação do objeto da licitação. O teor da decisão é bastante consistente ao afirmar que as especificações para a contratação de serviços e aquisição de bens deverão conter critérios de sustentabilidade ambiental. Dessa forma, mais que uma aceitação da questão de defesa ambiental, a Corte de Contas, através de seu poder de julgamento e orientação, disciplina pela exigência dos parâmetros que caracterizam uma contratação sustentável. De acordo com a amplitude do tema da sustentabilidade, também decidiu o Tribunal de Contas que sejam tomadas as devidas atitudes ambientalmente responsáveis no descarte dos resíduos recicláveis, pela Administração Pública, conforme o Decreto 5.940/2006, o qual instituiu a separação dos resíduos recicláveis descartados pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal Direta e Indireta, na fonte geradora, e a sua destinação às associações e às cooperativas dos catadores de materiais recicláveis.

5.4. Dificuldade para realizar especificações sustentáveis em editais de licitação e falta de treinamento dos servidores

Outra questão apresentada na entrevista e que é uma dificuldade bem específica na SRTE/RS é a falta de pessoal técnico para fazer as especificações dos materiais e serviços no quadro da instituição. Quando foi perguntado aos entrevistados se tal quadro estava preparado para elaborar especificações sustentáveis nos editais de licitação, a resposta da equipe de licitação e do diretor administrativo foi a de que a falta de servidores tecnicamente especializados representava um problema para a elaboração dos editais de uma maneira geral e, mais ainda, para as ecoaquisições. Também foi apontada pelos entrevistados a falta de qualificação oferecida para os servidores nesse sentido.

Deve-se observar essa dificuldade apresentada pelos servidores da SRTE/RS com bastante cuidado, uma vez que o serviço público ainda necessita de reestruturação em seu quadro de pessoal em muitos setores e órgãos. O mapa apresentado tanto pela equipe de licitação quanto pelo diretor da organização é de uma deficiência de equipe técnica para realizar as especificações dos produtos e serviços sustentáveis pretendidos. O quadro de servidores administrativos da atividade de suporte da Superintendência não apresenta pessoal preparado para atender a essa demanda de incluir critérios de sustentabilidade adequados nos

editais de licitação, segundo observação do diretor administrativo. A alegação da equipe de licitação é que a falta de condições de elaborar adequadas descrições técnicas para os produtos e serviços sustentáveis pretendidos poderia comprometer o certame, uma vez que efetivada a contratação podem ser entregues produtos e realizados serviços que não atendam às reais necessidades do órgão. Sendo assim, é exatamente pela falta de conhecimentos técnicos e de entendimento sobre os itens sustentáveis que não seria realizado com êxito o acompanhamento do serviço e a conferência dos produtos, mesmo para o caso daqueles em que se exija a amostra. Foi sugerida pelos servidores entrevistados (integrantes da equipe de licitação e diretor administrativo da SRTE/RS) a realização de reuniões e de treinamento sobre a elaboração de editais de produtos e serviços sustentáveis que sejam de grande demanda pela maior parte dos órgãos públicos como forma de orientar e subsidiar a realização das compras sustentáveis.

O trabalho de qualificação e orientação quanto à elaboração de editais ambientalmente amigáveis em órgãos e entidades da Administração Pública Direta e Indireta é algo realmente de grande urgência para que sejam operacionalizadas as licitações sustentáveis. Através do Decreto nº 7.746, de 05 de junho de 2012, foi criada a Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública (CISAP), cujo objetivo é colocar em prática as mudanças previstas no instrumento legal, ou seja, a promoção do desenvolvimento nacional sustentável nas licitações públicas (alteração prevista no artigo 3º da Lei de Licitações e Contratos Administrativos, redação dada pela Lei nº 12.349, de 2010). Espera-se que o trabalho dessa Comissão, composta por representantes do MPOG, CGU, Ministério do Meio Ambiente, dentre outros, seja vigoroso no sentido de oferecer qualificação, capacitação e definição de procedimentos para atender às questões e dificuldades apontadas por servidores dos órgãos públicos que sentem dificuldades em operacionalizar as contratações sustentáveis em suas instituições.

Contudo, vale lembrar que alguns órgãos já realizam trabalho de vanguarda no assunto de licitações verdes, como abordado anteriormente neste trabalho no item sobre experiências bem-sucedidas, e já se encontra disponível no site de compras do Governo Federal, ComprasNet⁹, um catálogo de especificações de produtos e serviços sustentáveis para utilização de quem sentir necessidade. A partir desse banco de dados, ao qual todos os servidores públicos federais envolvidos com o processo de licitações públicas têm acesso,

⁹ Disponível em: <http://cpsustentaveis.planejamento.gov.br/>

pode-se obter a descrição de vários itens sustentáveis, o que representa um avanço significativo para solidificar a prática de contratações ambientalmente amigáveis.

5.5. Sobre a questão do menor preço

Um dos assuntos centrais quando são abordadas as atividades do setor público é a questão orçamentária. Existe uma preocupação muito intensa por parte daqueles que são responsáveis pela gestão do dinheiro e dos bens públicos, até mesmo porque, infelizmente, ainda são comuns escândalos de desvios e de mau uso de verbas públicas no Brasil. No que concerne à questão de contratações governamentais, mais que uma orientação, existe uma legislação que norteia a ação dos servidores, no sentido de se utilizar o tipo de licitação de menor preço dentro da modalidade de licitação pregão, sempre que a contratação for a de bens e serviços comuns (comparáveis entre si e que não necessitam de avaliação minuciosa). Diante do clamor da população pelo zelo com os recursos públicos, de certa rigidez da legislação de contratações públicas e dos frequentes embates sobre o corte de gastos públicos, a questão do custo das aquisições do governo sempre é assunto passível de análise. Nessa seara, mostra-se de grande relevância a inquietação da SRTE/RS com a questão dos custos de aquisição dos itens sustentáveis nas contratações, o que demonstra a preocupação da instituição em zelar pelos recursos públicos, que são escassos.

O ponto destacado pelo diretor administrativo da SRTE/RS e pelos integrantes da equipe de licitações, quando indagados sobre a questão dos custos nas contratações sustentáveis, foi a percepção de que esses itens apresentariam preços bastante superiores aos tradicionais, o que se mostraria como grande empecilho para a sua compra. No entanto, não havia uma ideia clara de mensuração de quão mais caros seriam os bens e serviços sustentáveis em valores percentuais, por exemplo.

De um lado, estariam os maiores custos momentâneos de aquisição supostos pelos servidores da SRTE/RS; de outro, os ganhos futuros advindos de contratações ambientalmente corretas, como forma de estímulo e justificativa suficientes para a inclusão de critérios de sustentabilidade nas licitações verdes do Poder Público em geral. Nesse quesito, há uma grande questão a ser trabalhada, qual seja, a falta de índices objetivos para quantificar o que seria viável em termos de ganhos advindos de uma contratação sustentável em comparação com um custo mais elevado, ou seja, quanto se poderia pagar a mais para obter benefícios futuros na questão ambiental e como mensurar monetariamente tais benefícios.

Visto que não existem índices desse porte, bastante complexos, para não dizer inviáveis de se calcular, os servidores responsáveis pelas licitações na SRTE/RS manifestaram, através da entrevista aplicada, dúvidas e receios sobre como ponderar a questão dos custos de aquisição e dos ganhos ambientais futuros. Entretanto, deve-se considerar que a exigência de produtos/serviços/obras com critérios de sustentabilidade induzem o mercado a produzir com base nessas orientações, o que, por sua vez, gera concorrência entre os fornecedores, mola propulsora para que o mercado desenvolva inovações tecnológicas, técnicas mais eficientes de produção e obtenha ganhos de escala, desenvolvendo os produtos esperados a custos cada vez menores e visando o acesso ao grande filão de negócios com o Poder Público. A intensificação da exigência de critérios ambientais nas licitações faz com que o número de fornecedores aptos a oferecer itens nessas especificações cresça. Incentivar e instigar a iniciativa privada a produzir com consciência ambiental faz parte do trabalho do Estado, uma vez que, quanto mais oportunidades de “vendas sustentáveis” são percebidas pelo mercado, maior será o número de fornecedores que passarão a ter interesse e, posteriormente, condições de entrar na competição para contratar com o Poder Público de forma ambientalmente amigável. A presença tímida de fornecedores de produtos e serviços sustentáveis também deve ser encarada como um fator de risco ao sucesso da tentativa de prática das licitações verdes pelo Poder Público.

Também é necessário que sejam criadas políticas de incentivo fiscal para as empresas que venham a se dedicar à produção e ao desenvolvimento de práticas sustentáveis como forma de acelerar a propagação de fornecedores com essa diretriz no mercado. E não se trata de uma ideia inviável ou de uma política retrógrada de desenvolvimento, como alguns críticos poderiam apontar, sob a alegação de que a eficiência de produção seria prejudicada e/ou os investimentos existentes em tecnologia e treinamento desperdiçados, dentre outros apontamentos. Afinal, o que se deve buscar é um projeto sustentável de longo prazo e realizado de forma paulatina, a fim de que o mercado se adapte e busque readequar seu modo de produção, seguindo a máxima da competição estabelecida na iniciativa privada, ou seja, quem está mais apto a atender a expectativa do consumidor – e aqui o Poder Público também é visto sob a perspectiva de um consumidor institucional – terá mais sucesso para se estabelecer. Reforçando essa ideia, encontra-se no site do MPOG¹⁰ a seguinte explanação:

¹⁰ Disponível em: <http://cpsustentaveis.planejamento.gov.br/?p=1407>

(...) Assim, à medida que o Estado, enquanto grande consumidor de bens e serviços, passar a exigir nas suas contratações que os bens, serviços e obras adquiridos estejam dentro de padrões de sustentabilidade, fará com que o setor produtivo se adapte a essas exigências, já que essa se torna uma condição imprescindível para a participação no mercado das contratações públicas.

De acordo com o guia de compras públicas sustentáveis do Governo Federal elaborado pelo ICLEI (Governos Locais pela Sustentabilidade, 2010), as contratações sustentáveis pressupõem a responsabilidade de consumidor do Estado, pois os consumidores têm uma grande influência na economia. Caso o único critério de aquisição fosse pagar o menor preço possível, poderia ser gerada uma situação de piores condições de qualidade dos produtos e da saúde das pessoas, sem falar nos maiores danos ambientais advindos do modelo de produção adotado para satisfazer essa demanda. No momento em que são procurados produtos e serviços de qualidade, produzidos em condições justas e com critérios que gerem menores impactos ao meio ambiente, a competição é afetada positivamente, pois o setor produtivo passa a concorrer baseando-se na sustentabilidade (sentido amplo), em vez de se orientar apenas pelo menor preço. Desse modo, os certames públicos devem especificar seus objetos de aquisição dentro dos critérios de sustentabilidade e, partindo do atendimento satisfatório dessas exigências, o critério de menor preço pode ser utilizado de forma bastante aceitável, como é feito no caso da modalidade do pregão eletrônico. Vale dizer, é justa a consideração com o preço, mas, atualmente, não se considera mais como o melhor edital aquele que busca apenas o menor preço. Trata-se, sim, de adquirir o melhor produto/serviço pelo menor preço possível, com a ressalva de que o melhor produto/serviço, no contexto atual, deve também levar em conta a questão da preservação ambiental e do estabelecimento de um novo modelo de desenvolvimento, compatíveis com os limites do planeta.

Conforme apontado no guia de compras públicas sustentáveis do Governo Federal elaborado pelo ICLEI (Governos Locais pela Sustentabilidade, 2010), ao contrário do que se pressupõe, as compras públicas sustentáveis não são mais caras; pelo contrário, ao priorizarem eficiência e redução de desperdício, resultam em economias para o consumidor. Na mesma linha de raciocínio, Bertoli (2010) afirma que o grande benefício das contratações sustentáveis poderá ser experimentado pelas gerações futuras, sendo que não é aconselhável permitir que o custo/benefício venha a contrapor a contratação sustentável, levando em conta o custo do momento.

Quando se analisa o que dispõe a Lei nº 8.666/93, encontra-se claramente a orientação de que deve sempre ser buscada a proposta mais vantajosa para a Administração Pública nas contratações. Adquirir produtos de menor impacto ambiental representa obter essa contratação

mais vantajosa, ainda que possivelmente não seja praticado o menor preço disponível no mercado quando comparado com o de produtos tradicionais, que não apresentam atributos fundamentais para atender ao interesse público da preservação do meio ambiente e da promoção do bem estar social, objetivos maiores da atuação do Estado, conforme estabelece o art. 225 da Constituição Federal.

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Dessa forma, o grande objetivo da Administração Pública Federal, na seleção da proposta mais vantajosa ao interesse público, é ser capaz de selecionar em sua escolha os bens e serviços cujas características atendam a esse interesse, isto é, cujas especificações sejam adequadas tanto em termos de qualidade, funcionalidade e preço, quanto aos princípios e deveres do Estado, definidos na Constituição Federal. Busca-se a contratação de bens, serviços e obras que sejam os mais vantajosos sob uma ampla abordagem, considerando-se não apenas o preço, mas a qualidade, custo com a utilização e a conformidade com o dever do Estado de promover a proteção ao meio ambiente, a fim de que se efetive uma política pública de desenvolvimento sustentável capaz de gerar progresso para a sociedade sem comprometer o bem-estar das gerações futuras.

É importante destacar que existe um processo de mudança em busca da sustentabilidade, o qual é baseado na abrangência do tema, ou seja, pelos valores econômicos, sociais e ambientais. As contratações públicas, pela sua representatividade, não devem basear-se unicamente pelo preço dos itens na ocasião da licitação, mas também pela busca de menores impactos sociais e ambientais futuros, o que também se reveste em menores custos econômicos no decorrer do tempo. Pode-se encontrar respaldo para esse entendimento com base nos preceitos de Luciana Terra, Mara Uchida e Luciana Csipai (2011) *apud* Silva Junior (2011):

Aliás, mediante tal justificativa técnica, também é possível superar o entrave do menor preço, sempre presente quando se fala em licitação sustentável, vez que muitos dos objetos ambientalmente amigáveis costumam ser mais caros que os produtos dos demais concorrentes, que não apresentam as mesmas qualidades. Normalmente, apesar do eventual preço superior no momento do julgamento da licitação, o objeto ambiental atenderá ao requisito da economicidade a longo prazo, no âmbito da própria execução contratual, no decorrer de seu uso, manutenção e descarte. (...)

Não podemos esquecer que é muito difícil qualificar e quantificar com precisão o impacto poluidor ou destrutivo das compras públicas tradicionais, restritas ao critério do “menor preço”; no entanto, quando baseada em justificativa técnica, a opção pelo critério ambiental não se caracterizará como desarrazoada, mas, ao contrário, dará efetividade aos mandamentos constitucionais de defesa do meio ambiente, que devem ser compostos, e não diminuídos, perante o princípio da economicidade.

Fazendo-se uma rápida análise nas principais leis de contratações públicas sob o enfoque do “menor preço”, pode-se destacar que a Lei nº 8.666/93, base das licitações, em seu artigo 45, aponta que o julgamento das propostas deve ser objetivo e que a comissão ou responsável encarregado pela licitação deve pautar-se pelos critérios previamente estabelecidos no ato convocatório conforme o tipo de licitação. Dentre os tipos de licitação previstos no parágrafo 1º da referida Lei, está o de menor preço, mencionado no inciso I. Porém, na própria redação do inciso, constata-se que o julgamento deve ser processado de acordo com a proposta mais vantajosa para a Administração Pública, obedecidas as especificações do edital. Considerando o exposto, fica claro que há espaço para o uso do poder discricionário do gestor público inserir, justificadamente, as especificações dos produtos, serviços e obras que julgar como mais apropriadas (vantajosas) para o órgão público – dentre elas, a inclusão de critérios sustentáveis – e, posteriormente, escolher a proposta de menor preço, desde que atendidas às especificações exigidas. Também na Lei nº 10.520/2002 (Lei do pregão) está disposto, conforme seu artigo 4º, que, para o julgamento da proposta, será adotado o critério de menor preço, de acordo com as especificações técnicas e parâmetros mínimos de desempenho e qualidade definidos no edital. Então, com base na legislação existente que respalda a promoção do desenvolvimento sustentável e uma vez que haja justificativa suficiente que demonstre a necessidade de inclusão de critérios ambientais no instrumento convocatório da licitação, será perfeitamente possível, dentro do ponto de vista legal, realizar a escolha pelo tipo de licitação de menor preço e, ainda assim, contratar um produto/serviço de qualidade e que atenda às exigências de sustentabilidade. A questão necessária e suficiente para isso é fazer uma adequada especificação daquilo que se pretende adquirir.

Está disposto na Lei nº 8.666/93:

Art. 45. O julgamento das propostas será objetivo, devendo a Comissão de licitação ou o responsável pelo convite realizá-lo em conformidade com os tipos de licitação, os critérios previamente estabelecidos no ato convocatório e de acordo com os fatores exclusivamente nele referidos, de maneira a possibilitar sua aferição pelos licitantes e pelos órgãos de controle.

§ 1º Para os efeitos deste artigo, constituem tipos de licitação, exceto na modalidade concurso:

I - a de menor preço - quando o critério de seleção da proposta mais vantajosa para a Administração determinar que será vencedor o licitante que apresentar a proposta de acordo com as especificações do edital ou convite e ofertar o menor preço;

Segundo a Lei 10.520/2002:

Art. 4º.

(...)

X - para julgamento e classificação das propostas, será adotado o critério de menor preço, observados os prazos máximos para fornecimento, as especificações técnicas e parâmetros mínimos de desempenho e qualidade definidos no edital;

(...)

Art. 9º Aplicam-se subsidiariamente, para a modalidade e pregão, as normas da Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993.

Sobre a questão do menor preço, em uma abordagem simplificada, foi tomada como exemplo a compra de papel através do pregão eletrônico nº 1/2011 da SRTE/RS¹¹, homologado em maio de 2011. Na ocasião, foi realizada a compra tanto de papel tradicional quanto de papel reciclado (aproximadamente 35% do total). Foi o único item adquirido pela Superintendência do Trabalho com a inclusão de critérios sustentáveis, na tentativa tímida de atender à imperiosa necessidade da sustentabilidade. O item 44 da licitação, papel A4 tradicional, foi homologado a um preço unitário (resma com 500 folhas) de R\$ 9,13, enquanto o item 45, papel reciclado, foi comprado por R\$ 8,28. Nesse caso, o papel reciclado custou aproximadamente 9% menos que o tradicional, o que pode ser até questionado, pois, de acordo com o preço estimado de ambos para a realização da licitação, o papel reciclado era aproximadamente 7% mais caro, sendo que, na fase de lances do pregão, esse preço teve maior queda se comparado aos lances de preços do papel tradicional, e os vencedores dos itens foram fornecedores diferentes. Em todos os certames realizados por meio de pregão, a concorrência pode se desenrolar de formas diversas, com o preço baixando mais para determinados itens e menos para outros, dependendo das condições e interesses dos vendedores no momento da realização do processo. Mas se observarmos a estimativa de preço de mercado para os itens, que apresenta o papel reciclado 7% mais caro, nota-se que a diferença não é tão expressiva e tende a cair quanto maior for a quantidade demandada pelos compradores. Destaca-se, ainda, que ambos são papel A4 para impressão e foram aceitos como adequados para o uso pela equipe que aprova as amostras recebidas. Vale ressaltar as

¹¹ Disponível em: <http://www.comprasnet.gov.br/>

limitações dessa comparação entre itens tradicionais e sustentáveis para o único item de almoxarifado adquirido nessas condições pela SRTE/RS para a determinada compra.

Quadro 2 - Comparação entre preços de papel A4 reciclado e papel A4 tradicional em 2011.

Item	Quantidade (resmas com 500 folhas)	Preço total estimado (em R\$)	Preço total executado (em R\$)	Preço un. Estimado (em R\$)	Preço un. Executado (em R\$)
Papel A4 tradicional	1.500	20.250,00	13.700,00	13,50	9,13
Papel A4 reciclado	800	11.536,00	6.624,00	14,42	8,28

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados do ComprasNet (2011)

Contudo, existem mecanismos que podem auxiliar a equipe de licitações a desenvolver um melhor trabalho quando da realização dos processos de contratação. Podem-se citar ferramentas simples dentro do contexto da administração, como a elaboração de um adequado planejamento de todos os processos licitatórios previstos para o exercício como forma de organização e direcionamento de esforços e de tempo. Com uma programação dos processos de aquisição a serem realizados no ano, conforme diagnóstico prévio devidamente realizado, é possível que sejam reduzidos custos com as contratações emergenciais, que, por serem diretas e urgentes, acabam sendo mais caras. Também é possível preparar melhores editais sob o ponto de vista técnico ou até mesmo constituir comissões especializadas quando a situação exigir e se houver especialistas no quadro de pessoal. Isso pode resultar em menor número de processos licitatórios impugnados ou, então, em processos mais eficientes do ponto de vista de tempo, uma vez que procedimentos bem delineados e bem executados têm grandes chances de não apresentarem margens para recursos e pedidos de esclarecimentos, tornando o prazo de realização da licitação menor.

O planejamento apropriado também possibilita a adoção de estratégias de compras que promovam a economia de recursos e que facilitem a introdução dos critérios de sustentabilidade ambiental nos certames da Administração Pública. Um exemplo disso é a

realização de licitações públicas compartilhadas. Por esse processo, há coordenação e cooperação federativa, em que diversas instituições públicas se unem para a aquisição de bens comuns às suas necessidades com o objetivo de obter preços mais competitivos advindos do ganho de escala da compra e da redução de custos administrativos com a economia de recursos humanos e de tempo. Além disso, pela concentração da gerência de aquisição, torna-se mais fácil e ágil treinar o pessoal envolvido diretamente no processo para introduzir os critérios ambientalmente corretos nos editais.

A primeira contratação pública compartilhada que adotou critérios de sustentabilidade foi a compra de materiais de consumo organizado pelo Instituto Jardim Botânico do Rio de Janeiro (JBRJ), em 2010, já apresentada no capítulo de revisão da literatura deste trabalho. Conforme exposto no 16º Concurso Inovação na Gestão Pública Federal, disponível no site da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP)¹², a Diretoria de Gestão do JBRJ, motivada em contribuir para adoção de um novo paradigma de consumo na Administração Pública, implementou a compra compartilhada sustentável de 48 itens de material de expediente com 10 órgãos da Administração Pública Federal. Essa foi considerada pelo MPOG como a primeira compra compartilhada sustentável do Governo Federal. O projeto, por ser compartilhado, permitiu efetivamente o ganho de escala, gerando uma economia de aproximadamente 50% do valor estimado.

Segundo o gerenciador do projeto, Renato Cader (2012), foi constatada a compra de um grupo de itens sustentáveis por um preço que se equiparou e, em alguns casos, foi inferior ao preço dos itens convencionais (Papel A4, A3, Envelope, Etiquetas e Copos). Tal resultado demonstra que foi possível realizar uma compra ambientalmente correta e economicamente eficiente.

O desafio, agora, é replicar essa técnica de compras compartilhadas com sucesso nos diversos órgãos da Administração Pública, visando obter os mesmos resultados de economia de recursos com compras sustentáveis.

O menor preço, a princípio, caracteriza a importância de se priorizar o controle de gastos públicos por parte dos gestores públicos. É uma forma de coibir os exageros e fraudes no setor público e também tem a importância de ser um critério bastante objetivo de julgamento. Porém, diante de toda a importância de se primar pelo desenvolvimento econômico equilibrado de nossa sociedade, da promoção da justiça social e de uma gestão que contemple a proteção ambiental, é necessário que o Poder Público não se isente da sua

¹² Disponível em: http://inovacao.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=321

responsabilidade de grande consumidor e promova a proteção ambiental, conforme consta na Lei maior de nosso Estado, a Constituição Federal da República. Segundo o que estabelece o guia de compras públicas sustentáveis do Governo Federal elaborado pelo ICLEI (Governos locais pela sustentabilidade, 2010), com essa orientação, o poder de compra dos governos pode influenciar os mercados e contribuir para a consolidação de atividades produtivas que favoreçam o desenvolvimento sustentável, agindo diretamente sobre o cerne da questão: produção e consumo.

O uso do significativo poder de compra que o Governo Federal possui estimulará a produção de bens, serviços e obras sustentáveis, de maneira que as contratações públicas transformar-se-ão em uma ferramenta de fomento de novos mercados, gerando emprego e renda e servindo também para preparar o país em uma área considerada estratégica no novo cenário econômico mundial.

5.6. Aspectos comportamentais

No curso do processo de modernização da Administração Pública brasileira, muitos foram os desafios encontrados no processo de mudança. Como exemplos de processos significativos, pode-se citar a transição da administração patrimonial para a burocrática e, posteriormente, para uma abordagem gerencial. Esses movimentos reformadores, e qualquer tipo de mudança em geral, convergem para identificação de sucessivas limitações. Alverga (2003), nessa perspectiva, aponta como principais fatores que concorrem para a frustração das reformas os seguintes:

Dependência da trajetória: este fator assenta-se no substancial custo decorrente de promover uma reversão na trajetória de determinado arranjo institucional, cujas práticas já estão profundamente enraizadas. Assim, podem revelar-se substanciais e, por conseguinte, impraticáveis os custos impostos aos gestores e demais atores sociais pelas tensões transformadoras em um contexto político profundamente marcado por traços patrimonialistas e clientelistas. Ambiente socioinstitucional: este fator faz referência a aspectos organizacionais e sociológicos.

Muito embora exista um apelo institucional, inclusive midiático, para que seja conferida maior dedicação e cuidados no que concerne às atividades relacionadas ao meio ambiente, os padrões de produção, consumo e atitudes dos atores envolvidos (cidadãos, gestores públicos, empresários, políticos etc.) têm que lidar com o processo de mudança associado a um padrão existente. Toda a mudança gera, pelo menos inicialmente, um

desconforto e altera um modelo pré-determinado de poder e *status* conferido a certos agentes. A adoção de práticas ambientais mais saudáveis passa pelo desafio de ser compreendida pelos indivíduos e ainda de ser aceita e defendida de maneira próativa como uma causa de prioridade pela sociedade, órgãos públicos e setor produtivo. Conforme Bergue (2010), as organizações públicas podem ser consideradas sensivelmente mais complexas que as demais em termos componentes e propósitos, amplitude e relações de poder, fato que, de maneira geral, colabora no sentido de fortalecer a resistência à mudança quando considerada no contexto da Administração Pública, uma vez que a própria estrutura organizacional é mais rígida e a cultura ainda muito arraigada ao modelo burocrático, embora já tenham ocorrido e se intensificado tentativas de construção de um modelo estrutural mais orgânico e adaptável às demandas sociais.

Contudo, para a alteração de um arquétipo se dar de forma satisfatória, o mais importante é que as ideias propostas sejam aceitas e conduzidas pelos indivíduos que ocupam posições estratégicas nas situações em questão. O fato de se estabelecerem novos termos e novos métodos de trabalho advindos de uma proposta de mudança implica romper com um fluxo de trocas já existentes, o que pode significar enorme perda de poder aos atores inseridos em um contexto. De acordo com Alverga (2003), os atores afetados negativamente pela mudança, uma vez percebidas perdas de benefícios e de prerrogativas, tendem a mobilizar-se mais intensamente para evitá-la. Nessa situação, os agentes, com base na intenção de aumentar os ganhos (partindo de uma premissa baseada na racionalidade comportamental), tendem a praticar esforços reativos de maior intensidade comparativamente aos impulsos de promoção da reforma.

Segundo Bergue (2010), a resistência à mudança precisa ser entendida a partir de um sistema de resultados, em que a mudança potencial pode resultar em perdas pessoais, as quais devem ser vistas por um amplo espectro, ou seja, envolvendo não somente as perdas econômicas ou financeiras, mas também os aspectos relacionados ao *status* do indivíduo dentro da Instituição, os espaços de poder, as perspectivas futuras de atuação e, até mesmo, os sentimentos íntimos da pessoa, tais como o orgulho e a projeção da imagem frente aos demais.

Uma dimensão de perda que provoca grandes ações de resistência à inovação é a possibilidade da perda de estabilidade ou segurança que as pessoas detêm nas suas atividades e ambiente de trabalho. No serviço público, essa extensão de perda é ampliada, pois muitas vezes a condição de estabilidade do servidor que cumpriu os requisitos pré-determinados para

alcança-la é distorcida e mal entendida por eles mesmos como forma de privilégio, e isso enseja uma acomodação que se mostra peculiarmente danosa a qualquer processo de mudança e inovação na Administração Pública quando eivada de disfunções burocráticas.

Com base na exposição de Bergue (2010), pode-se afirmar que é possível minimizar e até mesmo suprimir a resistência à mudança se os atores envolvidos no processo forem capazes de verificar um saldo positivo entre as perdas e os ganhos decorrentes da inovação. Seguindo o pensamento do autor, a operação de mudanças, principalmente as intentadas ou ocorridas no campo das organizações do setor público, costuma ser percebida pelos agentes de transformação como processos complexos, cujos caminhos normalmente são complicados e demasiadamente demorados. Isso ocorre porque, de maneira geral, os processos de mudança organizacional, além de provocarem um rearranjo de forças e uma modificação no estado de coisas vigente, também expõem um conflito entre os interesses aparente e oculto do administrador, que às vezes é o próprio agente indutor do movimento.

Ao observar os apontamentos de Caldas (2001) *apud* Bergue (2010), a complexidade do fenômeno da mudança organizacional admite, sob uma perspectiva mais crítica, a existência de pressupostos já sedimentados sobre a resistência da mudança, os quais interferem na compreensão desse processo e de sua superação. O autor supracitado entende que a resistência à mudança é um “fato da vida” e algo que inevitavelmente irá ocorrer em processos de transformação; que os seres humanos são naturalmente resistentes à mudança e que os colaboradores são os atores organizacionais que têm maior probabilidade de resistirem à mudança. Esses pressupostos, então, seriam um referencial, tanto na literatura quanto no senso comum, que contribuiriam para o esforço de reflexão sobre a resistência à mudança.

Para Chu (2005), qualquer mudança vivenciada gera certa resistência, mas isso pode ser entendido também como um aspecto positivo na condução do próprio processo, na medida em que contribui para a identificação e tratamento de lacunas, pois mesmo o mais metódico planejamento de mudança geralmente apresenta aspectos a serem melhorados e, nesse sentido, variáveis não cogitadas inicialmente poderão emergir pelo efeito da resistência e serem encaminhadas suas soluções. A ideia de resistência também auxilia na identificação dos riscos envolvidos no processo, pois a perspectiva dos agentes de mudança, não raro, está impregnada por um elevado otimismo, que minimiza os reflexos de possíveis efeitos danosos. O comportamento resistente pode também operar como estímulo à reflexão e à discussão, quando devidamente diagnosticado e conduzido, e ensejar uma análise crítica da proposta de mudança, evitando rupturas bruscas ou outros efeitos indesejados. Além disso, seguindo com

a abordagem dos autores, os esforços de resistência à mudança ainda podem ajudar na verificação do alinhamento da mudança com os objetivos estratégicos da organização, pois, ao questionar de forma mais contundente a reforma, podem auxiliar na reflexão sobre eventual desvio na orientação estratégica.

De todo modo, essas categorias propostas sugerem que existe o imperativo do envolvimento das pessoas como medida de aperfeiçoamento e de legitimação dos processos de mudança organizacional. Sem que sejam manifestas e discutidas as ideias que motivam a resistência, não haverá benefício advindo desse processo de resistência.

No caso das mudanças de padrão de contratações na Administração Pública, tratadas aqui sob o enfoque da adoção de critérios ambientais nos editais de licitação, tanto o diretor administrativo da SRTE/RS quanto a equipe de compras e, em certa medida, todos os servidores consumidores, devem acreditar na importância da sustentabilidade e aceitar a tarefa da inclusão da mudança para que ela aconteça de forma efetiva.

Há situações em que os atores envolvidos não recepcionam bem uma alteração de método de trabalho justamente por medo de perder uma posição de prestígio dentro da estrutura ou, então, pelo fato de que não estão dispostos a aprenderem/reaprenderem com a nova situação, pois isso demandaria esforços e também uma nova forma de competição pelas posições ora ocupadas. Essa simples possibilidade de competição e necessidade de aprendizado muitas vezes já são percebidas pelos atores como um aspecto negativo do processo de mudança.

Com base nas informações coletadas pela entrevista semiestruturada aplicada aos servidores da SRTE/RS e, a partir da observação do autor deste trabalho – uma vez servidor da instituição e inserido no contexto da abordagem sobre as contratações sustentáveis –, nota-se que existe, principalmente por parte do diretor administrativo e da equipe de licitação, uma significativa aversão ao processo de mudança proposto sob as diversas alegações já analisadas no presente trabalho e, também, com o argumento de que seria melhor aguardar os outros órgãos e entidades da Administração Pública amadurecerem a concepção e prática das “licitações verdes” para depois tentar efetivar o processo na Superintendência. Contudo, quando perguntados sobre a importância da criação de um projeto de desenvolvimento sustentável no Estado, categoricamente todos os entrevistados responderam que entendem como de grande relevância e urgência o desenvolvimento de tal projeto e que o Poder Público tem responsabilidade considerável nesse processo. Dessa forma, além das dificuldades inerentes à questão, como, em regra, o maior custo momentâneo da contratação, a

preocupação com a abordagem dos órgãos de controle, o conflito entre princípios da Administração Pública e outros já analisados e pertinentes ao caso, verifica-se que há uma cultura de resistência em promover processos de mudança no âmbito da estrutura do órgão. Isso se deve ao fato de a instituição ainda possuir uma forte orientação burocrática, inclusive apresentando apego às disfunções burocráticas mais tradicionais, como excesso de formalismo e de papelório, apego às rotinas etc. Existe também uma considerável influência de experiências passadas como processo que guia a tomada de decisões na SRTE/RS, fator que corrobora a mencionada dificuldade em se trabalhar as mudanças nos métodos de trabalho. Talvez seja pela falta de renovação de pessoal e de ideias, resultado de um longo período de sucateamento da organização. Isso prejudica o processo de inovação e melhoramento e se apresenta como um problema típico de uma estrutura que não evoluiu em grande medida da administração burocrática para a gerencial, conforme tentativa iniciada em meados dos anos de 1990 na Administração Pública brasileira, a fim de torná-la mais flexível, dinâmica e apta a identificar de forma ágil as necessidades do público externo e interno e as questões macroambientais.

Considerando-se que em toda a alteração de padrão vigente sempre existem as visões mais conservadoras e contrárias às mudanças, o aspecto a destacar na condução do processo é a necessidade de amplo envolvimento dos agentes da organização. Sendo assim, o convencimento dos agentes públicos acerca dos impactos positivos que a mudança planejada pode trazer mostra-se como um dos fatores mais significativos para que se consiga efetivar as licitações sustentáveis em órgãos do setor público, em especial na SRTE/RS, pois a partir dessa situação poderão ser criadas as condições mínimas para se discutir e implementar as ações necessárias para fazer o processo funcionar com segurança e efetividade.

5.7 Análise da exequibilidade das licitações sustentáveis

Visto que não há nenhum impedimento de ordem legal para a realização das licitações sustentáveis, ao contrário, o ordenamento jurídico brasileiro cobra uma postura sustentável nas ações do Estado, é necessário que a Administração faça um esforço e encontre uma maneira de colocar em prática as ecoaquisições. Para tanto, não é preciso mudar a estrutura do modelo atual das contratações públicas, basta, a princípio, que sejam feitos alguns ajustes nos editais de licitação para trazer as mudanças capazes de impulsionar a cultura das contratações sustentáveis. Para efetivar a licitação sustentável, o edital deverá conter os critérios de

sustentabilidade nas especificações técnicas do objeto, etapa em que se dá a definição minuciosa do objeto a ser contratado, seja obra, serviço ou material. A descrição do objeto, com o detalhamento adequado, é exigida por lei, e devem constar padrões mínimos de qualidade definidos por critérios objetivos. Como aponta Marçal Justen Filho (2005), a definição precisa e clara do objeto deve acontecer em todas as licitações, independentemente do valor ou da modalidade utilizada. Para reforçar a proposta de que as contratações sustentáveis podem ser operacionalizadas a partir da especificação técnica do objeto, Terra, Csipai e Uchida (2011, p.229) afirmam que, para a realização de uma licitação sustentável,

Quando da definição das características técnicas do objeto, a Administração deve adotar nível de detalhamento compatível com o atendimento de suas necessidades, inserindo os critérios ambientais pertinentes, aos quais as propostas de todos os licitantes deverão necessariamente atender, sob pena de desclassificação.

Sendo assim, é através das especificações técnicas do objeto a ser licitado que se encontra a mais adequada oportunidade de inserir critérios ambientais nos editais de licitação e, conseqüentemente, de se obter êxito na operacionalização das contratações ambientalmente amigáveis. De acordo com Silva Júnior (2011), a Administração pode exigir experiência e competência para a perfeita execução do objeto, por meio de atestados de capacidade técnica. Porém, uma vez que o rol de documentos de habilitação exigíveis é dado de forma restritiva – não estando de acordo com a Lei de Licitações e Contratos Administrativos exigir a apresentação de documentos não estipulados nos artigos 28 a 31 da Lei nº 8.666/93 –, acredita-se que não há muito a se fazer na fase de habilitação com respeito à introdução de critérios ambientais nas contratações.

Considerando a abordagem de Costa (2011), da qual se compartilha, a inserção de critérios sustentáveis nas licitações da Administração Pública na fase de habilitação pode comprometer o certame, levando à anulação ou à retificação dos instrumentos convocatórios. Então, a alternativa mais indicada para se realizar contratações sustentáveis é a correta e adequada especificação do objeto, pois explicitar de maneira precisa aquilo que se pretende contratar é a obrigação do gestor público. O único cuidado que se deve ter com essa questão é o de não restringir de forma descabida a competição por meio das especificações, conforme já abordado neste trabalho.

Na modalidade pregão, disciplinada pela Lei 10.520/2002 e pelo Decreto 5.450/2005, o julgamento das propostas se realiza pelo critério do menor preço. De acordo com análise de Costa (2011), “nesse contexto, podem surgir dúvidas quanto à viabilidade de se inserir

critérios de sustentabilidade em tal modalidade”. Contudo, tais inquietações podem ser facilmente descartadas, pois como já explorado, sendo especificadas as características sustentáveis do objeto no termo de referência, os produtos/serviços que não atenderem às necessidades da Administração serão excluídos do processo e a aplicação do critério de menor preço não será afastada, ou seja, dentre os produtos e serviços que se enquadrarem nas exigências editalícias, será escolhido o vencedor com base no menor preço apresentado.

Salienta-se importante essa preocupação específica com as aquisições feitas pela modalidade pregão, uma vez que mais de 90% das compras do Governo Federal são feitas por esse instrumento, na sua forma eletrônica, conforme informação disponível no portal de notícias ComprasNet¹³.

Uma vez detalhadas as especificações de obras, serviços e produtos, cabe à figura do gestor do contrato a fiscalização para que as obrigações assumidas pela contratada sejam cumpridas em seu inteiro teor quando da execução contratual. Nesse aspecto, também esta fase de pós-licitação pode ser compreendida como um importante passo para a efetivação das contratações sustentáveis, pois no momento de execução do contrato será cobrado do fornecedor que as especificações sustentáveis sejam cumpridas estritamente de acordo com as delineadas no edital ou termo de referência da licitação.

¹³ Disponível em: http://www.comprasnet.gov.br/noticias/noticias1.asp?id_noticia=371

6 CONCLUSÃO

O presente trabalho buscou identificar e analisar por meio de pesquisa bibliográfica e por entrevista semiestruturada as dificuldades que a SRTE/RS, como integrante da Administração Pública Federal, enfrenta para a prática exitosa das licitações sustentáveis. A partir da análise bibliográfica promovida por este trabalho, constata-se que é possível afirmar que existe viabilidade jurídica para a implantação de contratações públicas sustentáveis na Administração Pública Federal. A legislação existente sobre licitações e suas recentes alterações, bem como as leis de defesa do meio ambiente, os acordos e as convenções internacionais das quais o Brasil é signatário e a própria Constituição Federal, assinalam que o Poder Público Federal deve considerar a escolha de produtos e serviços que atendam aos critérios de sustentabilidade no momento da realização de suas contratações. Contudo, ao fazê-lo, não pode a Administração Pública atentar contra os princípios básicos de sua atuação, o que tornaria o procedimento tendencioso, ou até mesmo inválido. O grande desafio para o gestor, nessa questão, é avaliar cada situação com base no conjunto de princípios que norteiam a ação dos órgãos públicos nos processos licitatórios e também pautados pelo contexto de mercado apresentado, para que a aquisição sustentável aconteça dentro do que se julga ser legal, conveniente e oportuno, além de ético e honesto.

Conclui-se, então, que é perfeitamente possível e até mesmo recomendável que sejam realizadas contratações sustentáveis na Administração Pública Federal, desde que se realize uma análise ampla, em que a sustentabilidade deve ser combinada com os demais princípios da Administração Pública por meio da proporcionalidade, no intuito de se ponderar as medidas socioambientais exigíveis nas licitações públicas. Além disso, chegou-se ao entendimento que é possível executar licitações sustentáveis por meio da adequada motivação e da inclusão de exigência pertinente e relevante na especificação do objeto a ser licitado, uma vez que a exigência relativa à capacitação técnica nestes termos não é considerada abusiva ou ilegal.

Entende-se que todos os aspectos apresentados pelo diretor administrativo e pela equipe de licitação da SRTE/RS são relevantes para o entendimento dos entraves à adoção de critérios ambientais nas licitações realizadas pela instituição. A partir da entrevista aplicada, pode-se conhecer aquilo que é entendido como dificuldade por aqueles que diretamente tratam do tema de contratações e que são responsáveis por tomar as decisões sobre o assunto. Muitos aspectos apontados, após terem sido analisados, tiveram pontos cruciais esclarecidos

e, então, podem vir a auxiliar os responsáveis no processo de operacionalização das licitações sustentáveis na SRTE/RS.

Outro aspecto importante tratado no presente trabalho é a capacidade do Estado de atuar como indutor de práticas de produção e consumo no mercado, através da utilização de seu poder de compra institucional. Nesse aspecto, quanto maior for a aplicação de critérios de sustentabilidade nas aquisições dos órgãos governamentais, maior interesse será despertado nos fornecedores a produzirem os produtos e serviços demandados, o que aumenta a concorrência no mercado, tornando o certame público viável sob o ponto de vista da ampla concorrência e da diminuição dos custos de aquisição. É imperioso, também, que sejam desenvolvidas políticas públicas amplas de incentivo para que o mercado passe a produzir de forma sustentável.

Embora não exista decisão do TCU que haja debatido a questão das licitações sustentáveis como foco principal, quando investigada a posição da Corte de Contas, com base em suas deliberações e acórdãos, observa-se uma sinalização no sentido de que os órgãos da Administração Pública passem a adotar, de forma paulatina – até mesmo para preparar o mercado fornecedor – critérios de sustentabilidade ambiental em suas contratações de serviços e obras e nas aquisições de bens. Tal atitude demonstra que os órgãos de auditoria, aqui representados pelo TCU, tendem a atuar exigindo que seja cumprida a legislação e suas alterações e que o gestor público deva proceder à inclusão da variável ambiental nos instrumentos convocatórios de suas licitações e efetive de forma razoável a concretização das contratações ambientalmente corretas no âmbito de sua competência.

Quanto à questão do preço dos bens e serviços sustentáveis, conclui-se que a busca da proposta mais vantajosa para a Administração Pública deve seguir uma orientação abrangente e considerar os ganhos futuros com as ecoaquisições, inclusive com a redução de gastos supervenientes decorrentes do uso inadequado dos recursos naturais, em detrimento dos maiores preços atualmente apresentados nas licitações sustentáveis. O que tem dificultado muito essa percepção é a falta de índices objetivos para quantificar o que seria viável em termos de ganhos advindos de uma contratação sustentável em comparação com uma aquisição que seja mais cara do ponto de vista financeiro, ou seja, quanto se poderia pagar a mais hoje para obter benefícios futuros na questão ambiental e como mensurar monetariamente esses benefícios. Contudo, a própria exigência de produtos/serviços/obras com critérios de sustentabilidade induzem o mercado a produzir com base nessas orientações, o que, por sua vez, gera concorrência entre os fornecedores, mola propulsora para que o

mercado desenvolva inovações tecnológicas, técnicas mais eficientes de produção, obtenha ganhos de escala e, conseqüentemente, desenvolva os produtos esperados a custos cada vez menores. Salienta-se também que a prática de técnicas de compras públicas sustentáveis compartilhadas podem apresentar ganhos de escala e resultar em contratações mais econômicas e ambientalmente corretas.

Ultima-se que a introdução de critérios de sustentabilidade nas licitações públicas depende, além de todos os aspectos técnicos analisados neste trabalho, e talvez em maior nível, de uma mudança de cultura do gestor público. A resistência à mudança, gerada pelo receio de modificação do *status quo* vigente dos atores envolvidos em um processo geralmente se apresenta como um dos mais intransponíveis obstáculos para o sucesso de um projeto de mudança. O diretor administrativo e a equipe de compras podem dar efetividade às licitações sustentáveis, uma vez que sigam as orientações legais e especifiquem os bens e serviços a serem licitados com base em critérios sustentáveis. Dessa forma, recomenda-se a adequação dos editais e termos de referência com a adoção do aspecto ambiental nas licitações administrativas, uma vez que é legal e viável realizar com sucesso as licitações sustentáveis. A mudança de paradigma deve acontecer no âmbito dos processos administrativos das atividades estatais, através da conscientização dos agentes públicos, a fim de que seja possível que o serviço público possa se adaptar à nova realidade, que já vem sendo sinalizada pelas alterações jurídicas.

Portanto, é urgente o dever da Administração Pública de acolher a legislação que visa proteger o meio ambiente, pondo em prática as licitações sustentáveis e, ao mesmo tempo, utilizando de maneira responsável e eficiente os bens e o dinheiro público. Sugere-se que novos estudos sobre a questão das licitações públicas sustentáveis e as dificuldades para a sua efetivação, tratados neste estudo com foco na SRTE/RS, sejam realizados em outras instituições públicas do país, a fim de se obter um panorama mais amplo a respeito do assunto.

REFERÊNCIAS

Ações Sustentáveis no âmbito da Administração Pública Federal. Acórdão 1.260/2010 TCU. Disponível em: http://www.zeniteneews.com.br/dho/eventos/ea0082/documentos/tcu/tcu_acordaos.pdf. Acesso em 04/10/12.

Acórdão 1.752/2011 TCU. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/juris/SvlHighLight?key=ACORDAO-LEGADO-92695&texto=2532385449504f25334125323241434f5244414f2532322b414e442b4e4f542b5449504f25334125323241434f5244414f2b44452b52454c4143414f2532322532392b414e442b616325463372642545336f2b414e442b616325463372642545336f2b3137353225324632303131&sort=RELEVANCIA&ordem=DESC&bases=ATO-PESSOAL;ACORDAO-LEGADO;DECISAO-LEGADO;RELACAO-LEGADO;PROCESSO-EXTERNO;NORMATIVOS;PORTAL-PUBLICO;ACORDAO-RELACAO-LEGADO;ATA-SAGAS;ATA-PORTAL;&highlight=616325463372642545336f2b616325463372642545336f2b3137353225324632303131>. Acesso em 23/10/12.

A legalidade das compras públicas sustentáveis. Disponível em: <http://jus.com.br/revista/texto/18421/a-legalidade-das-compras-publicas-sustentaveis>. Acesso em: 25.12.2011.

ALVERGA, Carlos Frederico. **Levantamento teórico sobre as causas dos insucessos das tentativas de reforma administrativa.** Revista do Serviço Público. Ano 54, n. 3, 2003.

BERGUE, Sandro Trescastro. **Cultura e mudança organizacional.** Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2010.

BLIACHERIS, Marcos Weiss. Licitações sustentáveis: política pública, In: SANTOS, Murillo Giordan; BARKI, Teresa Villac Pinheiro (Coord.). **Licitações e contratações públicas sustentáveis.** Belo Horizonte: Forum, 2011.

BRASIL. Decreto n. 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. Diário Oficial, Brasília, 31 mai. 2005.

BRASIL. Instrução normativa n. 01/2010, de 19 de janeiro de 2010.

BRASIL. Lei n. 12.349, de 16 de dezembro de 2010. Altera as Leis nos 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.958, de 20 de dezembro de 1994, e 10.973, de 2 de dezembro de 2004; e revoga o § 1o do art. 2o da Lei no 11.273, de 6 de fevereiro de 2006. Diário Oficial, Brasília, 16 dez. 2010. Seção 1, p. 2.

BRASIL. Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993. Institui normas para licitações e contratos da Administração Pública. Diário Oficial, Brasília, 21 jun. 1993. Seção 1, p.2-3.

BRASIL. Lei n. 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. Diário Oficial, Brasília, 17 de julho de 2002.

BRASIL. Lei n. 12.462, de 04 de agosto de 2011. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC. Diário Oficial, Brasília, 04 ago. 2011. Seção 1.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Coletânea de melhores práticas de gestão do gasto público. MPOG, Secretaria de Orçamento Federal. Brasília, 2008.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Decisão nº 409/95. Relator: Min. José Antônio Barreto de Macedo. Diário Oficial, Brasília, 04 set. 1995.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Licitações & Contratos: orientações básicas. Brasília: TCU, Secretaria de Controle Interno. Brasília, 2003.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Resp. 474.781/DF, 2ª T. Relator: Min. Franciulli Neto, DJ, Brasília, 12 mai. 2003).

CHU, Rebeca Alves. Resistir é preciso. In: WOOD Jr. Thomaz (Coord.). **Gestão empresarial: comportamento organizacional**. São Paulo: Atlas, 2005.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Nosso futuro comum**. Rio de Janeiro: FGV, 1987.

ComprasNet. Disponível em: <http://www.comprasnet.gov.br/>. Acesso em: 09.10.2011.

Compras Públicas Sustentáveis: uma experiência de compra sustentável compartilhada no Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro. Disponível em:

http://inovacao.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=321.
Acesso em: 28/10/2012

Compras Sustentáveis na Administração Pública ganham em eficiência econômica. Disponível em: <http://cpsustentaveis.planejamento.gov.br/?p=1897>. Acesso em 04/10/12.

CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE O MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, 1992. **Agenda 21**. Rio de Janeiro: Ministério do Meio Ambiente, 1992.

Contratações Públicas Sustentáveis – O uso racional dos recursos públicos. Disponível em: <http://cpsustentaveis.planejamento.gov.br/?p=1407>. Acesso em: 05.07.12.

COSTA, Carlos Eduardo Lustosa da. **As licitações sustentáveis na ótica do controle externo**. Brasília: 2011. Artigo apresentado ao Instituto Serzedello Corrêa– ISC/TCU com vistas à obtenção do grau de Especialista em Auditoria e Controle Governamental.

CSIPAI, Luciana P. **Guia Prático de Licitações Sustentáveis do Núcleo de Assessoramento Jurídico de São Paulo**. São Paulo, 2010.

Decreto consolida e amplia Programa de Contratações Sustentáveis. Disponível em: <http://cpsustentaveis.planejamento.gov.br/?p=2284>. Acesso em 04/10/12.

Direito Administrativo em Debate: Licitação Sustentável. Disponível em: <http://direitoadministrativoemdebate.wordpress.com/2008/08/08/licitacao-sustentavel/>. Acesso em: 19.12.2011.

JUNIOR, Carlos Alberto Silva. **Contratações Públicas Sustentáveis**. Porto Alegre: 2011. Monografia (UFRGS, Ciências Sociais e Jurídicas).

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 11. ed. São Paulo: Dialética, 2005.

Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/licitacoes_contratos/2%20Licita%C3%A7%C3%B5es-Conceitos%20e%20Princ%C3%ADpios.pdf. Acesso em 26.09.12.

Licitação Sustentável. Disponível em: <http://jusvi.com/artigos/42701>. Acesso em: 20.12.2011.

Licitações Sustentáveis (Ecoaquisições): Uma visão geral das compras verdes. Disponível em: <http://www.viajus.com.br/viajus.php?pagina=artigos&id=4048>. Acesso em: 22.12.2011.

Licitações sustentáveis: O poder de compra do governo em prol da sustentabilidade. Disponível em: <http://revista.construcaomercado.com.br/negocios-incorporacao-construcao/90/licitacoes-sustentaveis-120057-1.asp>. Acesso em: 16.09.2011.

MACHADO, Jacimara Guerra. **Gestão Ambiental na Administração Pública: a mudança dos padrões de consumo “começa em casa”**. Brasília: Centro de Desenvolvimento Sustentável / UnB-CDS, Dissertação de Mestrado, 2002.

MALHOTRA, Naresh K. **Pesquisa de marketing: uma orientação aplicada**. 4 ed.. Porto Alegre: Bookman, 2006.

Meio Ambiente. Disponível em: http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/Rio20/fichas/ptb_06_meio_ambiente.pdf. Acesso em 20/10/12.

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Disponível em: <http://www.mp.gov.br/>. Acesso em: 14.11.2011.

Ministro participa de congresso sobre licitações sustentáveis. Disponível em: http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/imprensa/noticias/detalhes_noticias?noticia=2432718. Acesso em 20/10/12.

Promoção de Licitações Sustentáveis. Disponível em: <http://www.administradores.com.br/informe-se/artigos/artigo-promocao-de-licitacoes-sustentaveis/54478/>. Acesso em 19.12.2011.

SANTOS, M. G.; BARKI, T. V. P. (Coord.) **Licitações e contratações públicas sustentáveis**. São Paulo: Fórum, 2010.

SANTOS, Rejane Maria Tavares. **Compras Públicas Sustentáveis - A utilização do poder de compra do Estado no fomento de produtos ecologicamente corretos na FIOCRUZ**. Rio de Janeiro: 2011. Dissertação apresentada com vistas à obtenção do título de Mestre Modalidade Profissional em Saúde Pública.

Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo. Disponível em: <http://www.ambiente.sp.gov.br/adminisLicitacoes.php>. Acesso em: 20.12.2011.

Seminário Brasileiro de Contratações Públicas Sustentáveis, 1., 2010, Porto Alegre.

Simpósio de Licitações, Contratos e Controle dos Atos Administrativos, 6., 2011, Porto Alegre.

Termo de Homologação do Pregão Eletrônico 1/2011da SRTE/RS. Disponível em: <http://www.comprasnet.gov.br/>. Acesso em 26/10/12.

TERRA, Luciana Maria Junqueira; CSIPAI, Luciana Pires; UCHIDA, Mara Tieko. Formas práticas de implementação das licitações sustentáveis: três passos para a inserção de critérios socioambientais nas contratações públicas. In: SANTOS, Murillo Giordan; BARKI, Teresa Villac Pinheiro (Coord.). **Licitações e contratações públicas sustentáveis**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

ZANELLA, Liane Carly Hermes. **Metodologia de estudo e de pesquisa em administração**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2009.

ANEXO - ROTEIRO PARA ENTREVISTA

Realização de entrevista semiestruturada com o diretor administrativo, pregoeiros e equipe de apoio dos processos licitatórios da SRTE/RS.

Perguntas gerais para todos os sujeitos relacionados acima:

1 – Qual a sua opinião sobre a adoção de critérios de sustentabilidade nas especificações de bens e serviços nos processos de compras da SRTE/RS?

2 – A SRTE/RS tem implementado alguma medida de sustentabilidade ambiental desde a edição da IN 1/2010?

3 – Você acredita que a SRTE/RS, com seu quadro de pessoal e sua estrutura atual está apta a elaborar especificações sustentáveis de produtos e serviços nos editais de licitação?

4 – Qual é a sua sugestão para tornar mais efetiva a ação da SRTE/RS na adoção das licitações sustentáveis?

5 – Você avalia como importante a criação de um projeto de desenvolvimento sustentável pelo Estado? As contratações sustentáveis podem contribuir para isto?

6 – Na sua opinião, existe alguma inconsistência entre os princípios tradicionais que regem as contratações públicas e o princípio da sustentabilidade?

7 – Como você avalia a questão dos custos nas aquisições sustentáveis?