



## UMA BREVE ANÁLISE SOBRE A EVOLUÇÃO DO TEMA SUSTENTABILIDADE EM RELAÇÃO AS COMPRAS PÚBLICAS NO ÂMBITO FEDERAL.

Recebido: 30/04/2024

Aceito para publicação: 30/04/2024

**Maicon José F. Da S. Barbosa**

Mestrando em Planejamento e Desenvolvimento Regional

Universidade de Taubaté (UNITAU)

E-mail: maicon.jfsbarbosa@unitau.br

**Andréia Fogaça Rodrigues Maricato**

Doutora e Mestre em Direito

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

E-mail: andreia.frmaricato@unitau.br

### RESUMO

O objetivo deste artigo é analisar a evolução do tema sustentabilidade nas contratações públicas. Através da pesquisa qualitativa descritiva e interpretativa será e analisada a evolução do tema sustentabilidade nas contratações públicas, que atualmente correspondem à cerca de 15% do PIB do país, utilizando o método de pesquisa documental, por meio da revisão bibliográfica da literatura e da legislação vigentes, disponíveis em sítios eletrônicos do governo. Dentre os objetivos principais deste trabalho, destacam-se a análise da evolução do tema sustentabilidade nas contratações públicas no âmbito jurídico e administrativo. Nesse contexto, o estudo poderá contribuir de maneira significativa para discussões sobre o tema desenvolvimento sustentável. Na conclusão do estudo serão discutidos os impactos das alterações legislativas que mais contribuiram para o crescimento e desenvolvimento sustentável no âmbito federal e constatados os pontos de convergência que poderão ser alinhados com outras esferas de governo como norteadores para a criação de instrumentos de planejamento.

**Palavras-chave:** Planejamento regional. Políticas públicas. Desenvolvimento Sustentável.

### ABSTRACT

The purpose of this article is to analyze the evolution of the sustainability theme in public procurement. Through descriptive and interpretative qualitative research, the evolution of the theme of sustainability in public procurement, which currently corresponds to about 15% of the country's GDP, will be left, using the documentary research method, through a bibliographical review of the literature and current legislation, available on government websites. Among the main objectives of this work, the analysis of the evolution of the theme of sustainability in public



procurement in the legal and administrative scope stands out. In this context, the study may significantly contribute to discussions on the topic of sustainable development. At the conclusion of the study, the effects of the legislation that most await for growth and sustainable development at the federal level will be discussed and the points of convergence that can be considered with other spheres of government as guides for the creation of planning instruments will be verified.

**Keywords:** Regional planning. Public policy. Sustainable development

## 1 INTRODUÇÃO

De acordo com informações constantes do portal do Ministério do Planejamento, as compras do governo chegam a 15% do produto interno bruto (PIB). A magnitude dessas compras confere ao governo forte poder de intervenção no mercado. O impacto não abrange apenas a economia, mas também questões sociais, ambientais e de políticas públicas. A amplitude do contexto está se tornando mais relevante e exige que o governo aja de forma mais proativa e eficaz.

O Tribunal de contas da União (TCU) realizou diversas operações de avaliação da gestão pública e constatou a falta de planejamento e monitoramento dos resultados de muitas operações. Diante disso, por meio do Acórdão 2.622/2015-P, fez uma série de recomendações no sentido de que as instituições governamentais atuassem a atuar de forma organizada, aplicando mecanismos de governança em seus processos de contratação. É necessário que as ações da gestão de topo de uma autarquia criem valor acrescentado para o negócio da “administração pública”.

A lei 12.349 de 2010, inclui no artigo 3º da lei 8.666/1993 a promoção do desenvolvimento nacional sustentável como um dos objetivos das compras públicas. Com esse dispositivo, a lei passou a obrigar os gestores públicos a abordar a questão da sustentabilidade em seus três aspectos: ambiental, social e econômico.

Por meio do Acórdão nº 1.056/2017-P, o TCU proferiu uma série de decisões sobre diversos órgãos da administração pública no que diz respeito ao sentido desse dispositivo contido no art. 3º Lei 8.666/1993. Desde então,



diversas medidas foram e estão sendo tomadas para o cumprimento efetivo das regras relacionadas à sustentabilidade das licitações públicas.

A mais recente Lei nº 14.133/2021 substituirá a atual Lei nº 8.666/1993, tratando com mais cuidado da sustentabilidade. Várias seções da nova lei abordam questões relacionadas à sustentabilidade, em particular o ciclo de vida dos produtos.

Alguns entendimentos de órgãos de controle, como o TCU, estão expressos explicitamente no novo regulamento das licitações, exigindo maior profissionalismo dos gestores responsáveis. Estes deverão ficar atentos a questões referentes ao planejamento das compras públicas, à gestão dos riscos envolvidos no processo, especialmente à profissionalização dos responsáveis pela execução das atividades de aquisição de bens e serviços, e à questão da sustentabilidade.

Nesse cenário, as compras públicas sustentáveis, que, em alguns momentos, chegaram a ser consideradas como algo muito caro e de difícil realização, passam a ser, de fato, uma obrigação do gestor público.

Para uma boa condução do processo de compras sustentáveis, algumas necessidades foram identificadas, tais como: conhecimento da legislação, capacidade técnica para especificar um produto ou um serviço que contemple requisitos de sustentabilidade, condições de avaliar os impactos na qualidade de vida dos trabalhadores que prestam serviços ao poder público, capacidade de avaliar impactos ao meio ambiente, conhecimento do mercado.

Por conta disso, em sintonia com o Acórdão 1.056/2017-P do TCU, os gestores públicos devem entender que é essencial capacitar os servidores envolvidos nos processos de compras públicas sustentáveis.

Pensando nisso, foi desenvolvido o conteúdo desse artigo. Esse trabalho não pretende esgotar a matéria que envolve compras sustentáveis, mas oferecer aos interessados uma visão sobre os conceitos relacionados com sustentabilidade, a legislação aplicável à matéria, especialmente a nova Lei de Licitações,



e de contribuir para os primeiros passos da Administração na busca pelo desenvolvimento nacional sustentável por meio das licitações públicas.

## **2 O CONCEITO DE SUSTENTABILIDADE, FUNDAMENTAÇÃO CONSTITUCIONAL E LEGAL**

É preciso entender sustentabilidade como um princípio constitucional que não cuida apenas da conservação e da preservação do meio ambiente. Existem muitos aspectos envolvidos, como o social, o econômico, o cultural. Dentre os vários conceitos de sustentabilidade que podem ser trazidos à baila, podemos destacar o da Organização das Nações Unidas (ONU): “Sustentabilidade é a capacidade de suprir as necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazerem as suas próprias necessidades.”

Sustentabilidade tem mesmo a ver com a capacidade de preservação do meio ambiente, garantindo a disponibilidade de recursos para as gerações futuras. Numa síntese mais retraída, é permissível concluir que se trata de não exaurir os recursos disponíveis na natureza. Todavia, não podemos deixar de lado a questão social, que se refere às ações destinadas à melhoria da qualidade de vida da sociedade que ocupa esse meio ambiente. Ações que proporcionem a todos, segurança no trabalho e geração de renda, que combatam o trabalho infantil e que busquem o desenvolvimento regional são alguns exemplos do que deve ser entendido como sustentabilidade social. Já sob o ponto de vista econômico, temos uma série de medidas que podem ser adotadas, como: apoio a pequenas empresas, agricultura familiar, compensação ambiental, utilização de fontes alternativas de energia.

### **SUSTENTABILIDADE NA LEI 8.666/1993**

A Lei 8.666/1993, até a data de elaboração desse trabalho, ainda é considerada o estatuto das licitações e contratos. Basicamente, ela regulamenta todo o procedimento relacionado com a compra de bens e a contratação de serviços pela Administração Pública.



Seu objetivo é permitir que, por meio desse procedimento, a Administração Pública obtenha a proposta mais vantajosa para satisfazer as suas necessidades, assim como as dos cidadãos que representa.

Esse procedimento administrativo deve observar uma série de preceitos legais e princípios constitucionais, permitindo que qualquer interessado habilitado para tanto dele possa participar em igualdade de condições. Trata-se de um rito procedimental bastante formal. É importante mencionar que a Lei 8.666/1993 regulamenta o art. 37, inciso XXI, da CF, instituindo normas gerais sobre licitações e contratos (art. 1º). Essas normas gerais vinculam todos os entes da administração federal, estadual e municipal.

De acordo com o art. 3º da Lei 8.666/1993, 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. Veja que a lei elegeu como objetivo o desenvolvimento sustentável. Isso quer dizer que todos os procedimentos desenvolvidos com base na Lei 8.666/1993 devem, no que for possível, obviamente, fazer compras e contratar serviços caracterizados como sustentáveis. Ou seja, bens e serviços que satisfaçam as necessidades das gerações atuais, mas não coloquem em risco a possibilidade das gerações futuras de também terem as suas necessidades satisfeitas.

## FUNDAMENTAÇÃO CONSTITUCIONAL SOBRE SUSTENTABILIDADE

O art. 170 da Constituição Federal de 1988 (CF/88) dispõe que a ordem econômica se fundamenta na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, buscando a existência digna dos cidadãos. Foram estabelecidos, nesse artigo, alguns princípios, como a soberania nacional (inc. I), a propriedade privada (inc. II), a função social da propriedade (inc. III), a livre concorrência (inc. IV), a defesa do consumidor (inc. V), **a proteção do meio ambiente** (inc. VI); **a redução das**



**desigualdades regionais e sociais** (inc. VII), a busca do pleno emprego (inc. VIII) e o **tratamento diferenciado para as empresas de pequeno porte** (inc. IX).

No art. 225, a CF/88 impõe ao Poder Público e à coletividade o dever de defender e preservar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado para as gerações presentes e futuras, nos seguintes termos:

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.” (BRASIL, 1988)

Nesse artigo, a CF/88 exige a elaboração de estudo prévio de impacto ambiental (inciso IV) como forma de avaliar a eficiência da atividade econômica, por meio da aplicação do conceito de sustentabilidade ambiental e financeira.

O princípio do desenvolvimento sustentável exige a criação de um conjunto de instrumentos preventivos que ordene as ações econômicas para compatibilizá-las com a proteção do meio ambiente e da sociedade, fazendo com que sempre existam os recursos necessários ao desenvolvimento.

Desse modo, sustentabilidade é garantia de meio ambiente saudável, renovável, economicamente viável e socialmente justo, para as gerações presentes e futuras. Todo esse contexto é respaldado nos citados dispositivos constitucionais e decorre do princípio fundamental do direito à vida, tornando-se indisponível como o próprio direito à vida.

O art. 37, XXI, da CF/88, representa o fundamento para a necessidade de realização das licitações públicas em todas as esferas de governo do nosso país:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

[...]

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de



licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. (BRASIL, 1988)

Esses princípios constitucionais constantes dos Arts. 170 e 37 da CF/88 criaram para a Administração a obrigação de licitar e proteger o meio ambiente por meio das compras públicas. Veremos que tanto a Lei 8.666/1993 como a Lei 14.133/2021 absorveram esses mandamentos e trazem, em seus textos, referências expressas à sustentabilidade.

## CONSIDERAÇÕES SOBRE NOVA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

A Lei 14.133/2021 é basicamente uma consolidação de normas que regulamenta o processo de compras públicas. Ela substituirá as Leis 8.666/93, 10.520/2002 e 12.462/2021, mas isso só ocorrerá, de fato, após dois anos de sua publicação. Durante esse período, o gestor pode optar pela utilização das leis revogadas ou da nova lei.

Em seu art. 5º, a Lei 14.133/2021 destaca os princípios aos quais ela se submete. Vejamos;

“Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).” (BRASIL, 2021)

Destacamos os princípios do desenvolvimento nacional sustentável, do planejamento e da segregação de funções. O primeiro por conta do tema sustentabilidade. Na Lei 8.666/93 (art. 3º), a licitação tem o objetivo de promover o desenvolvimento nacional sustentável; na nova lei, esse objetivo tornou-se um princípio. Em termos objetivos, é percebido significados práticos na alteração. O segundo, por representar uma necessidade real de profissionalizar e organizar as unidades de compras na Administração Pública; e o terceiro, pela dificuldade que



os órgãos enfrentam com quadro de pessoal às vezes mal preparado, às vezes insuficiente e quase sempre sem a estrutura logística necessária. De todo modo, a colocação desse último serve como um indicativo de que a Administração precisa resolver essa questão para prestar um serviço público de qualidade.

A Lei 14.133/2021 pode ser considerada como uma consolidação de normas, uma vez que abarca todos os assuntos tratados na Lei 8.666/1993, na Lei 10.520/2002, e na Lei 12.462/2011, que trata do RDC (Regime Diferenciado de Contratação), ainda que carente de regulamentação em vários aspectos.

A nova Lei de licitações se aplica a toda administração nas esferas federais, estaduais, municipais e distrital, no que se refere a normas gerais de licitações. Contudo, as empresas públicas e as sociedades de economia mista, são regidas pela Lei 13.303/2016.

Podemos dizer que ela deu importância maior às questões de sustentabilidade, contemplou várias recomendações feitas reiteradamente pelos órgãos de controle, especialmente pelo TCU; por exemplo, a necessidade de controlar os riscos do processo licitatório, praticar a governança e o planejamento. Além disso, atribuiu novas responsabilidades aos agentes públicos e às unidades de controle envolvidas no processo licitatório.

#### ACÓRDÃO TCU 1.056/2017-PLENÁRIO

O Acórdão 1.056/2017-P do TCU, cuja relatoria coube ao Ministro André Carvalho, foi um marco na Administração Pública Federal no que se refere à sustentabilidade. Ele resultou de uma ampla auditoria operacional conduzida pela Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente (Secex Ambiental) do TCU, realizada com o objetivo de avaliar a evolução das medidas adotadas nas áreas de redução de consumo de papel, energia elétrica e água.

O Tribunal constatou que as ações da Administração Pública precisavam ser aprimoradas para cumprir o objetivo das compras públicas previsto no art. 3º da Lei 8.666/93, qual seja, “o desenvolvimento nacional sustentável”. Além disso, entendeu o Tribunal que havia necessidade de preparar a estrutura



organizacional da Administração, implantando ações de planejamento, controle e gestão de riscos efetivas.

Das principais determinações contidas no Acórdão 1.056/2017-P, merece maior atenção as seguintes;

9.2.1. exigir que os **Planos de Gestão de Logística Sustentável (PLS)** ou instrumentos substitutos equivalentes estejam previstos no planejamento estratégico de cada órgão e entidade da APF, considerando o alcance e a transversalidade dos aspectos inerentes à sustentabilidade, de modo a institucionalizar, com isso, todas as ações de sustentabilidade junto à direção geral das aludidas instituições;

9.2.2. exigir que os órgãos e as entidades da APF implementem, em suas estruturas, o efetivo funcionamento de **unidades de sustentabilidade com caráter permanente**, contando, em sua composição, com servidores ou colaboradores dotados de perfil técnico para a específica atuação nos assuntos pertinentes; e

9.2.3. exigir que as avaliações de desempenho dos PLS contenham **ferramentas de avaliação da efetividade do instrumento de planejamento, com vistas a permitir a análise dos resultados** das ações implementadas e o comportamento dos padrões de consumo, em busca da manutenção do ponto de equilíbrio entre o consumo e os gastos;

[...]

9.3. determinar que, nos termos do art. 45 da Lei nº 8.443, de 1992, a Cisap apresente a devida proposta de plano de trabalho [...] relacionadas com:

9.3.1. a institucionalização de planos de incentivos à implantação de ações de promoção da sustentabilidade perenes e atrativos;

9.3.2. o planejamento e a execução de ações para a ampla e **eficiente divulgação de boas práticas na área temática de governança da sustentabilidade** no âmbito de toda a APF; e

9.3.3. a promoção de **ações de capacitação sobre a área temática de governança da sustentabilidade**, alcançando principalmente os órgãos e entidades da APF mais representativos em termos de gastos e consumos de insumos, com vistas a disseminar os conhecimentos necessários à implementação das diversas ações de promoção da sustentabilidade;

[...]

9.5. determinar que, nos termos do art. 45 da Lei nº 8.443, de 1992, o Ministério do Meio Ambiente promova a **necessária aplicação do art. 3º, caput, da Lei nº 8.666**, de 1993, com o intuito de, no prazo de 180 dias contados da notificação deste Acórdão, apresentar o devido plano de ação para a avaliação dos recursos financeiros e humanos necessários ao alcance das metas de expansão e de capacitação do Programa **A3P** previstas no atual PPA, considerando as informações



fornecidas pela sua Secretaria de Articulação Institucional e Cidadania Ambiental;

9.5.1. determinar que, nos termos do art. 45 da Lei nº 8.443, de 1992, a Secretaria de Mudança do Clima e Florestas do MMA (SMCQ/MMA) promova, no prazo de 180 dias contados da notificação deste Acórdão, a **necessária aplicação do art. 3º, caput, da Lei nº 8.666**, de 1993, com o intuito de: **ampliar as ações de capacitação dos gestores** relacionadas com a certificação de prédios públicos e com a proposição de incentivos a serem oferecidos para a obtenção da certificação, de modo a obter maior aderência dos órgãos e entidades da administração pública à IN SLTI/MP nº 2, de 2014, além de gerar incentivos em decorrência da economia de recursos no consumo de água, energia e papel, entre outros insumos;

9.5.2. apresentar os necessários estudos, em conjunto com a Cisap, sobre as formas de considerar, no sistema de acompanhamento das ações de sustentabilidade, o **monitoramento e o estabelecimento de parâmetros desejáveis de consumo**, por tipologia de edificações, a partir da implementação das ações de promoção da sustentabilidade;

[...]

9.9. determinar que, sob a coordenação da Secretaria Geral de Controle Externo, a Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente (SecexAmbiental) adote as seguintes providências:

9.9.1. fomente, em conjunto com a Secretaria Geral de Administração do TCU, a possível implementação de **comunidade federal de governança da sustentabilidade** com o intuito de incentivar o emprego das boas práticas de sustentabilidade no âmbito da administração pública federal (APF);

9.9.2. acompanhe os eventuais estudos realizados pela APF, que visem **aprimorar as aquisições de produtos e serviços sustentáveis** e conferir maior agilidade e eficiência no processo, além de outros incentivos legais, no caso de o órgão ou a entidade federal contar com o devido Plano de Gestão de Logística Sustentável (PLS). (BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 1.056/2017-P, 2017).

Extraordinária a insistência do Tribunal no sentido de que a Administração Pública Federal (APF) cumpra as disposições contidas no art. 3º da Lei 8.666/1993. Por meio dessa auditoria operacional, constatou-se que o assunto “sustentabilidade” não vinha recebendo a devida atenção dos órgãos da Administração no que se refere às licitações públicas, apesar da clara disposição normativa. As recomendações e determinações do TCU envolveram todas as fases do processo de aquisições, passando pela governança, pelo planejamento, pela



normatização de procedimentos, pela disseminação de boas práticas e pela capacitação de pessoal.

A gestão dos resíduos, as compras públicas sustentáveis, e a necessidade de sensibilização e capacitação dos servidores, que são eixos temáticos da Agenda Ambiental da Administração Pública – **A3P**, foram abordadas no Acórdão 1.056/2017-P do TCU. Não se tratou apenas de cuidar dos resíduos, ou de adquirir produtos e serviços que não agridam o meio ambiente, é essencial que todo o processo seja aprimorado, que as pessoas envolvidas no processo sejam qualificadas. Somente assim é que podem ser desenvolvidas as atividades necessárias para que as licitações públicas funcionem como um catalisador para o desenvolvimento nacional sustentável, conforme previsto no estatuto das licitações públicas.

Vale salientar que esse acórdão do TCU não representa um entendimento novo do Tribunal. Essa questão já foi tratada em diversas oportunidades, ainda que com um enfoque um pouco diferente. O Acórdão 2.622/2015-P, por exemplo, foi notável no tratamento das questões relativas à governança, especialmente quanto à gestão e ao planejamento das aquisições e ao controle dos riscos envolvidos, o que é essencial para que tenhamos aquisições sustentáveis bem-sucedidas.

Diante disso, é fundamental que as compras públicas sejam estudadas não somente quanto à sustentabilidade propriamente dita, mas também quanto ao seu arcabouço administrativo, que, numa visão mais moderna, envolve governança, gestão, planejamento e tratamento de riscos.

O resultado da auditoria materializado no Acórdão 1.056/2017 foi extraordinário. Várias questões foram abordadas e as sugestões feitas pelo Tribunal acabaram sendo incorporadas e estão sendo aplicadas em toda a Administração Pública. A nova lei de licitações trouxe para o seu texto algumas questões que foram objeto de recomendações e determinações do TCU, inclusive.



O Painel de Sustentabilidade, os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), o Índice de Avaliação da Sustentabilidade na Administração (IASA) foram relevados no acórdão, permitindo que se tenha uma visão mais clara do nível de sustentabilidade na Administração.

#### PLANOS DE GESTÃO DE LOGÍSTICA SUSTENTÁVEL (PLS)

O PLS é uma ferramenta de planejamento que permite estabelecer práticas de sustentabilidade e racionalização de gastos. Foi instituído pelo Decreto 7.746/2012 (art. 16), e regulamentado pela Instrução Normativa 10/2012 do Ministério do Planejamento, estabelecendo regras para elaboração dos planos. Os gestores responsáveis pelo PLS nas instituições são os dirigentes do órgão. É fundamental, para que o plano seja bem-sucedido, que a alta administração participe da sua implantação e de sua gestão.

Esse Plano deve contemplar as seguintes informações: a) objetivos; b) responsabilidades dos gestores; c) ações, metas e prazos de execução; e d) mecanismos de monitoramento e avaliação dos resultados.

A Instrução Normativa nº 10/2012 indica o conteúdo mínimo que o PLS deve conter para que as ações sejam elaboradas de maneiras adequadas, tais como: inventário de bens do órgão (que consiste na identificação e na substituição por similares com menor impacto ambiental); práticas de sustentabilidade e de racionalização do uso de materiais e serviços; responsabilidades, metodologia de implementação e avaliação do plano; e ações de divulgação, de conscientização e de capacitação.

O PLS deve ser entendido como um instrumento de governança, pois, por meio dele, várias ações são planejadas, geridas e monitoradas, demonstrando compromisso do órgão e da sua alta administração em atingir resultados que contribuam decisivamente para o desenvolvimento sustentável. A existência de um PLS bem-estruturado facilita muito as ações não somente da alta cúpula da entidade, como também daqueles que são responsáveis pela execução no nível operacional.



## ELABORAÇÃO DO PLANO DE GESTÃO DE LOGÍSTICA SUSTENTÁVEL

O PLS tem o objetivo de estabelecer critérios, práticas e diretrizes para promover o desenvolvimento sustentável nacional, por meio de aquisições e contratações de serviços e obras na Administração Pública Federal. Deve ser desenvolvido e implementado pela Administração Pública Federal direta, autárquica, fundacional e por empresas estatais dependentes.

As regras para a elaboração do PLS foram normatizadas pela IN nº 10/2012, que indica os responsáveis pela sua implementação, o conteúdo mínimo que o PLS deve ter, os tópicos necessários para a definição da estrutura do Plano de Ações, determinando que sejam criados indicadores que permitam avaliar a eficiência em termos de sustentabilidade, a necessidade de qualificação de pessoal, entre outros aspectos.



Figura 1 - Exemplo de Plano de Gestão de Logística Sustentável



Como visto na figura que ilustra o PLS, existem diversas fases para implantação e acompanhamento da execução de um PLS. O importante para um PLS bem-sucedido é o envolvimento da alta direção do órgão e a participação de representantes de todas os setores administrativos no Comitê Gestor do Plano.

O Monitoramento do PLS visa acompanhar o desenvolvimento das ações de sustentabilidade, mostrando os resultados obtidos ao longo de cada ano. Pode ser importante também para identificar a necessidade de correção de rumo, de aperfeiçoamento de indicadores, e para inserção de novas áreas de interesse sob o ponto de vista da sustentabilidade.

#### COMPRAS SUSTENTÁVEIS, PRINCIPAIS CONCEITOS E NOVIDADES

Na sistemática da Lei 8.666/1993, tínhamos o procedimento licitatório; agora temos o processo licitatório. Existe diferença entre esses dois institutos?

Segundo Marçal Justen Filho, os conceitos de procedimento e de processo se inter-relacionam, mas não se confundem. O processo é um instrumento para eliminar um conflito mediante a observância inclusive de um procedimento diferenciado. Logo, pode existir um procedimento sem haver processo.

Sempre que existir um conflito envolvendo a Administração, caberá adotar um processo. Isso significará a adoção de um procedimento, porém não haverá apenas o procedimento. Haverá o procedimento norteado pela ampla defesa, pelo contraditório e pela imparcialidade. (JUSTEN FILHO. *Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas*, Ed. Revista dos Tribunais, 2021, p. 255 e 256).

Outro ponto destacado por Marçal Justen Filho refere-se ao fato de a CF/88 adotar disciplina específica quanto à competência para legislar sobre direito processual. O art. 22, inciso I, da CF/88, atribuiu à União a competência privativa para legislar sobre direito processual. O art. 24, inc. XI, por sua vez, prevê competência concorrente entre União, Estados e DF para legislar em matéria de



procedimento. O motivo da alteração parece mesmo ser que, com a mudança de terminologia, a competência da União agora é privativa.

Segundo o art. 15 da Nova Lei de Licitações, o processo licitatório tem por objetivos:

I – assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto;

II – assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição;

III – evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos;

IV – incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável.

Parágrafo único. A alta administração do órgão ou entidade é responsável pela governança das contratações e deve implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, com o intuito de alcançar os objetivos estabelecidos no **caput** deste artigo, promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações.

Esse parágrafo único merece notoriedade na análise, pois trata de governança, gestão de riscos, monitoramento de processos, integridade e planejamento estratégico. Temas que, por muito tempo, foram apontadas pelo TCU como necessárias para uma boa gestão dos recursos públicos.

## FASE PREPARATÓRIA – INSTRUÇÃO DO PROCESSO

A instrução do processo inicia a fase preparatória da licitatória e perpassa todo o procedimento, que deve ser caracterizado pelo planejamento. Na fase preparatória, as seguintes considerações devem ser abordadas, conforme previsto no art. 18 da Lei 14.133/2021:

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art.

[..]



§ 1º - § 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do caput deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:

[...]

XII - descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável.

Como visto, nessa fase inicial é que são preparados os principais documentos relacionados com a licitação, tais como estudos técnicos preliminares, termo de referência, planilha de custos, minuta de contrato e edital. A seguir, serão apresentados alguns detalhes sobre cada um desses documentos e sua relevância para o tema sustentabilidade.

O Estudo Técnico Preliminar (ETP) é um documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação segundo a Nova Lei de Licitações. Deve caracterizar o interesse público envolvido na contratação, a melhor solução para atender a demanda, servindo de base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico, que somente serão elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação (art. 6º, inciso XX). Os objetivos do ETP são: a) assegurar a viabilidade técnica da contratação; b) avaliar os resultados que se espera obter; c) servir de referência para a elaboração do termo de referência ou do projeto básico.

Os resultados pretendidos com a contratação também devem ser explanados no ETP. Em suma são os benefícios diretos que se pretende alcançar com a contratação. Devem ser avaliados sob a ótica da economicidade, da eficácia, da eficiência, dos recursos humanos e financeiros, e com relação aos impactos ambientais.

O edital da licitação é o documento por meio do qual a Administração torna pública a realização de uma licitação, definindo o objeto licitado, os documentos a serem apresentados pelas interessadas, os critérios de seleção da proposta vencedora e todas as regras que serão utilizadas na condução do processo licitatório.



Com a publicação do edital e sua divulgação, inicia-se a fase externa da licitação pública. Por meio do seu conteúdo e de seus anexos os interessados serão informados sobre o que a Administração pretende adquirir e quais os critérios para seleção do fornecedor com o maior nível de detalhamento possível. Um grande avanço nas contratações públicas é a possibilidade de criar requisitos de sustentabilidade na contratação que abrangem desde a seleção de fornecedores, como a escolha de propostas cuja execução ou resultados sejam mais sustentáveis para a Administração. Os requisitos de sustentabilidade necessários, e a certificação exigida, estarão definidos no edital, assim como eventuais ensaios e avaliação de amostras para confirmação do atendimento de tais requisitos por parte do interessado.

### **3 DISCUSSÃO E CONCLUSÃO**

No Brasil, as compras públicas representam entre 10% e 15% do PIB nacional, daí a importância da participação do governo como agente orientador e regulador. Em muitos países, como Canadá, Estados Unidos, Japão, e em países da União Europeia, as iniciativas de compras sustentáveis foram introduzidas inicialmente como programas de adoção de boas práticas ambientais, entre elas o acesso às informações sobre produtos e serviços sustentáveis, a mecanismos legais para garantir a preferência aos produtos sustentáveis e a capacitação dos agentes públicos. O mercado se ajustou à nova realidade da sustentabilidade, permitindo que as instituições públicas assumissem um papel de orientação e liderança.

Durante o estudo foi perceptível a inserção do tema sustentabilidade nas contratações públicas, ainda que em nuances diferentes. Enquanto na Lei 8.666/1993 o tema aparece como o princípio da promoção do desenvolvimento nacional sustentável, na Lei 14.133/2020 é abordado no princípio do desenvolvimento sustentável.

Das mudanças mais palpáveis entre as duas leis pode-se destacar a obrigatoriedade de inclusão do tema na fase de planejamento, onde tornou-se obrigatório analisar os impactos ambientais e sustentáveis das contratações públicas na elaboração do Estudo Técnico Preliminar.



Dentre os pontos de análise mais relevantes sobre a Lei 8.666/1993, ainda não apontados nesse trabalho, cabe mencionar que no âmbito nacional a referida lei é regulamentada pelo Decreto 7.746/2012, alterado pelo Decreto nº 9.178/2017, Decreto 9.178/2017 e pela IN nº 10/2012 do Ministério do Planejamento. Esses normativos dispõem sobre a necessidade de se exigirem nas licitações requisitos de sustentabilidade em bens e serviços.

O Decreto 7.746/2012 dispõe o seguinte:

“Art. 2º Na aquisição de bens e na contratação de serviços e obras, a administração pública federal direta, autárquica e fundacional e as empresas estatais dependentes adotarão critérios e práticas sustentáveis nos instrumentos convocatórios, observado o disposto neste Decreto

Parágrafo Único. A adequação da especificação do objeto da contratação e das obrigações da contratada aos critérios e às práticas de sustentabilidade será justificada nos autos, resguardado o caráter competitivo do certame.

Art.3º Os critérios e as práticas de sustentabilidade de que trata o art. 2º serão publicados como especificação técnica do objeto, obrigação da contratada ou requisito previsto em lei especial, de acordo com o disposto no inciso IV do caput do art. 30 da Lei nº 8.666, de 1993.

No artigo 4º, são relacionados alguns critérios e práticas sustentáveis.

Art. 4º - Para os fins do disposto no art. 2º, são considerados critérios e práticas sustentáveis, entre outras: (Redação dada pelo Decreto nº 9.178, de 2017)

I - baixo impacto sobre recursos naturais como flora, fauna, ar, solo e água; (Redação do Decreto nº 9.178, de 2017);

II - preferência para materiais, tecnologias e matérias-primas de origem local;

III - maior eficiência na utilização de recursos naturais como água e energia;

IV - maior geração de empregos, preferencialmente com mão de obra local;

V - maior vida útil e menor custo de manutenção do bem e da obra;

VI - uso de inovações que reduzam a pressão sobre recursos naturais; (Redação do Decreto nº 9.178, de 2017);

VII - origem sustentável dos recursos naturais utilizados nos bens, nos serviços e nas obras; e (Redação do Decreto nº 9.178, de 2017) VIII - utilização de produtos florestais madeireiros e não madeireiros originários de manejo florestal sustentável ou de reflorestamento.

Os artigos de 5º a 8º apresentam alguns exemplos de requisitos de sustentabilidade sempre de forma opcional, deixando ao alvedrio do



administrador decidir, caso a caso, se a exigência de determinado requisito é adequada ou não. Os termos do Decreto são os seguintes:

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

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

Art. 7º O instrumento convocatório poderá prever que o contratado adote práticas de sustentabilidade na execução dos serviços contratados e critérios de sustentabilidade no fornecimento dos bens.

Art. 8º A comprovação das exigências contidas no instrumento convocatório poderá ser feita mediante certificação emitida por instituição pública oficial ou instituição credenciada, ou por qualquer outro meio definido no instrumento convocatório.

§ 1º Em caso de inexistência da certificação referida no caput, o instrumento convocatório estabelecerá que, após a seleção da proposta e antes da adjudicação do objeto, o contratante poderá realizar diligências para verificar a adequação do bem ou serviço às exigências do instrumento convocatório.

§ 2º Caso o bem ou serviço seja considerado inadequado em relação às exigências do instrumento convocatório, o contratante deverá apresentar razões técnicas, assegurado o direito de manifestação do licitante vencedor.”

(BRASIL, 2012)

É permissível concluir que a discricionariedade apresentada nos artigos supracitados é relativa, pois, se existirem produtos e serviços sustentáveis no mercado, o gestor deverá justificar as razões de sua opção. No caso do art. 6º, é obrigatória a exigência de práticas e materiais que reduzam o impacto ambiental. Além disso, o decreto regulamentador é de 2012, e muita coisa já evoluiu em termos de sustentabilidade, existindo inúmeros exemplos de boas práticas na Administração Pública.

Com a edição da Lei 14.133/2021, ficou clara a importância dada à questão da sustentabilidade. O desenvolvimento nacional sustentável passou a ser um princípio (art. 5º) e, ao longo de todo o seu texto, a nova lei apresenta



pelo menos vinte e três dispositivos tutelando o meio ambiente e buscando o desenvolvimento nacional sustentável.

Dessa forma, em que pese a falta de plena regulamentação dessa nova lei, e em razão do disposto na Lei 8.666/1993 (art. 3º), regulamentada pelo Decreto 7.746/2012, e também do entendimento do TCU, expresso em vários acórdãos (Acórdão 1.056/2017, por exemplo), o órgão licitante deve elaborar especificações do objeto a ser licitado contemplando os requisitos de sustentabilidade aplicáveis a cada caso.

A Instrução Normativa 01/2010 do Ministério do Planejamento faz o detalhamento de alguns critérios de sustentabilidade em capítulos distintos, um dedicado a obras e outros a bens e serviços, indicando como tudo deve ocorrer em um nível mais operacional. Naturalmente, a Administração pode indicar no edital outros critérios que, justificadamente, sejam essenciais para a qualificação do objeto, independentemente de estarem relacionados na IN ou no Decreto. Dessa forma, é possível determinar alguns requisitos de sustentabilidade nas contratações públicas que serão discutidos a seguir.

No caso de obras públicas, as edificações devem ser elaboradas visando à economia na manutenção e operacionalização da edificação, na redução do consumo de energia e água, bem como na utilização de tecnologias e materiais que reduzam o impacto ambiental, tais como: a) uso de equipamentos de climatização mecânica, ou de novas tecnologias de resfriamento do ar, que utilizem energia elétrica apenas nos ambientes onde for indispensável; b) elevadores inteligentes; c) automação da iluminação do prédio, projeto de iluminação, interruptores, iluminação ambiental, iluminação tarefa, uso de sensores de presença; d) previsão de medidas de compensação ambiental; e) coleta de água da chuva para uso específico; e assim por diante.

Já para a aquisição de bens o governo federal poderá exigir os seguintes critérios de sustentabilidade: a) que os bens sejam constituídos, no todo ou em parte, por material reciclado, atóxico, biodegradável, conforme ABNT NBR 15448-1 e 15448-2; b) que sejam observados os requisitos ambientais para a obtenção de certificação do Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e



Qualidade Industrial (InMetro), como produtos sustentáveis ou de menor impacto ambiental em relação aos seus similares; c) que os bens sejam acondicionados em embalagem individual adequada, com o menor volume possível, que utilize materiais recicláveis, de forma a garantir a máxima proteção durante o transporte e o armazenamento; e d) que os bens não contenham substâncias perigosas em concentração acima da recomendada, tais como mercúrio, chumbo.

Para a contratação de Serviços existem algumas regras já dispostas na Instrução Normativa 01/2010, cabe mencionar que os regramentos não são taxativos, podendo existir outros de acordo com as peculiaridades de cada contratação ou serviço. Contudo, já existe a exigência de que as empresas contratadas realizem as seguintes práticas de sustentabilidade na execução dos serviços: a) que usem produtos de limpeza e conservação de superfícies e objetos inanimados que obedeçam às classificações e especificações determinadas pela ANVISA; b) que adotem medidas para evitar o desperdício de água tratada, conforme instituído no Decreto 48.138, de 8 de outubro de 2003, além de outras medidas previstas na Resolução CONAMA nº 20, IN/MARE 06/95.

Há uma relação muito grande de situações, de bens, de processos produtivos etc, portanto, a definição do que seja sustentável nem sempre estará indicado em uma norma, cabendo ao administrador definir caso a caso aquilo que pode ser aproveitado.

Por fim, com o presente estudo foi possível analisar simetricamente como a abordagem do tema sustentabilidade evoluiu e ainda se encontra em muito processo de evolução. Embora o tema seja relativamente antigo, a discricionariedade que cerceia sua aplicação tem impedido o país quanto à avançar no que diz respeito à desenvolvimento sustentável. Há de se admitir que não foi sempre que o legislador teve a percepção de proteger o meio ambiente. A legislação específica que trata do assunto é muito recente para um país, como o Brasil, que sofreu e ainda sofre com os impactos ambientais originários principalmente de sua expansão urbana desorientada.



## REFERÊNCIAS

ARAUJO, Edson, Maria Stella Lobo, and André Medici. **"Eficiência e Sustentabilidade do Gasto Público Em Saúde No Brasil."** *Jornal Brasileiro de Economia da Saúde* 14.Supl.1 (2022): 86-95. Web.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado Federal, 2016. 496 p. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 21 maio 2022.

BRASIL, **Lei nº 14.133, de 01 de abril de 2021.** Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm). Acesso em: 22 de setembro de 2023.

BRASIL, **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8666compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8666compilado.htm). Acesso em: 22 de setembro de 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1.056/2017-P.** Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A25CA6B3A6015CB175652C6187>. Súmulas. Brasil, 2017.

DE OLIVEIRA FRAGA, Brendow, Magnus Emmendoerfer, Vânia Natércia Gonçalves Costa, Alcielis De Paula Neto, and Alessandro Carlos Da Silva Júnior. **"Em Direção Ao Movimento Slow City: Planejamento Público Coletivo Na Sustentabilidade De Um Pequeno Município Brasileiro."** *Cidades, Comunidades E Território (Em Linha)* Sp21.Sp21 (2021): 191-206. Web.

EBERT DO COUTO, Taiane, and Marcia Rosane Frey. **"Análise da evidenciação da sustentabilidade pela contabilidade aplicada ao setor público municipal."** *Revista De Contabilidade Da UFBA* 11.2 (2017): 45. Web.

GOMES, Magno Federici, and Fábio Márcio Piló Silva. **"Meio Ambiente Carcerário, Sustentabilidade E as Parcerias Público-privadas."** *Revista Da Universidade Vale Do Rio Verde* 14.2 (2016): 1021-033. Web.

JUSTEN FILHO. **Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas,** Ed. Revista dos Tribunais, 2021.