



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
DEPARTAMENTO DE GESTÃO PÚBLICA
TECNOLOGIA EM GESTÃO PÚBLICA**

DAYSE ELIZABETH DA SILVA PEREIRA

**AS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS NO BRASIL E SUAS
IMPROBIDADES**

JOÃO PESSOA

2017

DAYSE ELIZABETH DA SILVA PEREIRA

**AS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS NO BRASIL E SUAS
IMPROBIDADES**

Artigo apresentada à Universidade Federal da Paraíba como requisito parcial para obtenção do título de Tecnólogo em Gestão Pública.

Orientador: Geraldo Magela de Andrade, Esp.

João Pessoa

2017



ATA DE DEFESA DE TCC


Ao vigésimo nono dia do mês de novembro de 2017, às 11 horas, na sala nº 201 do CCSA, a discente Dayse Elizabeth da Silva Pereira, regularmente matriculada no Curso Superior de Tecnologia em Gestão Pública/DGP/CCSA/UFPB, defendeu o Trabalho de Conclusão de Curso intitulado "As contratações públicas sustentáveis no Brasil e suas improbidades" fazendo-se presente na banca examinadora os professores Hermann Átila Hrdlicka, Joseneide Souza Pessoa e Geraldo Magela de Andrade (orientador), sob presidência deste último. A discente obteve nota 5,0 (5,0 (NOVE)), obtendo aprovação na disciplina TCC.

João Pessoa, 28 / 11 / 2017

Orientador: Geraldo Magela de Andrade

1º Examinador: Hermann Átila Hrdlicka

2ª Examinadora: Joseneide Souza Pessoa



Yluska Magalhães Guedes Brito Almeida

Secretária da Coordenação do Curso Superior de Tecnologia em Gestão Pública

AS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS NO BRASIL E SUAS IMPROBIDADES

Dayse Elizabeth da Silva Pereira
Orientador: Geraldo Magela de Andrade

RESUMO

A presente pesquisa trata-se de um estudo sobre As Contratações Públicas Sustentáveis no Brasil e Suas Improbidades. Esse artigo teve como objetivo apresentar a má utilização e gerenciamento dos recursos naturais decorrentes das compras e contratações públicas sustentáveis no Brasil, seus conceitos e características, demonstrando a importância do desenvolvimento de estratégias que potencializem as ações sociais e econômicas através do desenvolvimento sustentável, visando enfrentar a problemática de como a Administração Pública vem contribuindo para o desenvolvimento sustentável do país, através das leis das licitações públicas. O método de abordagem usado foi qualitativo, incluindo levantamentos bibliográficos e coleta de dados de forma exploratória e descritiva, compreendendo e identificando todas as etapas que envolvem o processo de compras e contratações relacionadas à administração pública na busca de uma sociedade mais justa de forma econômica, social e ambiental.

Palavras-chave: Licitação Sustentável, Administração Pública, Improbidade

1 INTRODUÇÃO

O desenvolvimento sustentável pode gerar um processo de transformações de forma harmoniosa no espaço social, ambiental, cultural, econômico, individual e global, consolidando os objetivos coletivos de uma nação.

Os princípios constitucionais estabelecem que o Estado possui a responsabilidade de promover o bem estar inclusivo, durável, equânime, correto e inovador de maneira ética e eficiente, assegurando de forma preventiva e precavida o presente e o futuro.

O Estado tem o papel fundamental de proporcionar uma metodologia de consumo social de bens e serviços conscientes, gerando um equilíbrio ecológico através das boas práticas de compras e contratações, além de melhorar a qualidade de vida populacional, estimulando o desenvolvimento local e as inovações de mercado.

Segundo Birdeman (2008), as compras públicas representam mais de 10% do PIB nacional e quando aplicadas corretamente, a administração pública melhora não apenas a sua imagem política, mas conclui alcançando níveis elevados de sustentabilidade.

Embora as contratações públicas sustentáveis ocasionem inúmeros benefícios sociais e ambientais, a realidade brasileira ainda não é satisfatória. Ao analisarmos os inúmeros contratos homologados do Brasil podemos verificar o superfaturamento dos preços, promovendo assim, o enriquecimento privado, utilizado através da forma abusiva o poder econômico, que compromete a legitimidade política e prejudica a administração pública e toda sociedade.

Fatores como a rotina excessiva dos responsáveis pelas contratações e pelas compras, que inúmeras vezes também são encarregados para executar outras atividades cotidianas, a falta de compromisso individual, as normas específicas da Lei nº 8.666/93 e Lei nº 10.520/02 direcionadas para as contratações baseadas no menor preço, a pouca compreensão ao que se refere às contratações públicas sustentáveis e quais os possíveis efeitos ambientais e sociais que podem ser atingidos, além da crença do aumento dos custos financeiros e a falta de incentivo e promoção das práticas sustentáveis, estabelecem barreiras que afetam diretamente o desenvolvimento econômico e sustentável.

A questão de como contratar deveria envolver a otimização dos recursos usados de forma consciente, tentando maximizar os resultados referentes ao benefício versus custo.

Diante disso, e sabendo que a administração pública assume um importante papel a respeito da sustentabilidade, podendo transformar o ambiente social, a pesquisa surgiu da necessidade de demonstrar como o poder público pode influenciar na construção de uma sociedade mais justa e harmoniosa, tendo como problemática central de pesquisa tentar compreender quais os obstáculos que dificultam às práticas de contratações públicas sustentáveis no Brasil, e como objetivo geral a análise dos problemas que contribuem diretamente para a existência da integridade pública. Seus objetivos específicos foram:

- Entender porque existe a cultura de que contratar de forma sustentável custa caro;

- Demonstrar que a proposta mais vantajosa nem sempre é a que possui o menor preço;
- Verificar quais as limitações para promover a capacitação dos gestores que estão diretamente ligados às contratações públicas;
- Observar quais as possibilidades de implementação de novas práticas de contratações públicas sustentáveis;

2REFERENCIAL TEÓRICO

Para compreender as contratações públicas não apenas como o ato de suprir as necessidades indispensáveis para o funcionamento da Administração, e demonstrar que as normas de sustentabilidade devidamente utilizadas nas políticas públicas promovem um modelo capaz de entender os anseios e interesses públicos através de práticas ecologicamente corretas, esse artigo demonstra como o poder público pode contribuir no desenvolvimento nacional sustentável através das contratações realizadas por meio dos processos licitatórios e como gestores e planejadores das contratações públicas são capazes de tomar decisões cada vez mais direcionadas as práticas sustentáveis.

2.1 As contratações públicas

Diferente das empresas privadas, a administração pública não possui autonomia para realizar suas contratações. O gestor público é obrigado a sempre contratar em prol do interesse público, buscando agir com eficácia e eficiência em seus atos. As compras, serviços e contratações públicas devem ser realizadas pelo procedimento de licitação, conforme o artigo 37, inciso XXI da Constituição Federal, onde dispõe:

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.

Sobre o conceito de licitação, Celso Antônio Bandeira de Mello explica que:

É o certame que as entidades governamentais devem promover e no qual abrem disputa entre os interessados em com elas travar determinadas relações de conteúdo patrimonial, para escolher a proposta mais vantajosa às conveniências públicas (Mello, 2006, p 503).

De acordo com Hely Lopes Meirelles licitação seria:

Procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse. Como procedimento, desenvolve-se através de uma sucessão ordenada de atos vinculantes para a Administração e para os licitantes, o que propicia igual oportunidade a todos os interessados e atua como fator de eficiência e moralidade nos negócios administrativos (Meirelles, 2004, p.266).

Nesse mesmo sentido, Justen Filho (2005, p. 18)

Licitação significa um procedimento administrativo formal, realizado sob regime de direito público, prévio a uma contratação, pelo qual a Administração seleciona com quem contratar e define as condições de direito e de fato que regularão essa relação jurídica (Filho 2005, p. 18).

As Leis e decretos que regem as licitações, tendo como destaque a Lei Federal nº 8.666/93, garantem o cumprimento dos princípios básicos da administração pública, almejando sempre encontrar a proposta mais vantajosa, suprimindo as necessidades relacionadas ao funcionamento e manutenção da administração pública, assegurando assim, o direito de igualdade entre todos os interessados a fornecerem algum bem, produto ou serviço ao Estado. Tais princípios são descritos brevemente a seguir.

O princípio da legalidade é considerado o limitador da atuação do gestor público, é o princípio do Estado de Direito, pois através dele só é permitido fazer aquilo que a lei autoriza, não submetendo o abuso de poder, onde a atividade do agente público só será válida caso haja alguma previsão legal.

O princípio da impessoalidade é o responsável pela igualdade de tratamento para todos os que integram a sociedade. Este obriga a Administração a não praticar atos que venham suprir os seus interesses pessoais ou particulares, não permitindo que os agentes públicos tenham privilégios. Busca atender os ditames legais e os interesses coletivos, impondo observar as finalidades públicas.

O princípio da moralidade atribui que o agente público atue com práticas morais e éticas, sendo o seu comportamento lícito aos bons costumes, cumprindo as regras da boa administração, através da justiça e da equidade.

O princípio da publicidade tem a finalidade de controlar as práticas internas e externas dos gestores, tornando público todos os atos administrativos, possibilitando que o cidadão tenha conhecimento de todas as atividades executadas e verifique a legalidade dos atos, proporcionando a transparência e o controle social.

O princípio da eficiência atribui ao agente público o dever de celeridade, fazendo uso da eficácia, economicidade, efetividade e qualidade na concretização de seus atos, tornando todos os processos uma forma de satisfazer os interesses da coletividade, alcançando melhores resultados na prestação do serviço público.

Segundo Dallari e Ferraz a eficiência está muito além do que cumprimento da lei, pois é preciso obter os resultados que realmente atendam ao interesse público, vejamos:

Não basta atuar de maneira conforme a lei. Não faz sentido emperrar a administração para dar estrito cumprimento à literalidade da lei. Agora é preciso mais: a administração deve buscar a forma mais eficiente de cumprir a lei, deve buscar, entre as soluções teoricamente possíveis, aquela que, diante das circunstâncias do caso concreto, permita atingir os resultados necessários à satisfação do interesse Público (Dallari; Ferraz , 2000, p.77-78).

Sendo assim, tratando-se de recursos públicos, o gestor deve usar suas ações para beneficiar a sociedade. Marçal Justen Filho explica:

A eficácia impõe a adoção de solução mais conveniente e eficiente sob o ponto de vista da gestão dos recursos públicos. Toda atividade administrativa envolve uma relação sujeitável a enfoque de custo-benefício (Justen Filho, 2010, p.432).

Nesse sentido, podemos descrever licitação como o certame em que as entidades governamentais, seja federal, estadual ou municipal promove uma disputa que resultará em determinadas relações de fornecimento de bens ou serviços. Este procedimento é formado por inúmeros atos administrativos que se integram entre a administração e o licitante, atingindo seus objetivos específicos.

A Lei 8.666/93 estabelece cinco modalidades de licitação, são elas: Concorrência, tomada de preço, convite, concurso e leilão. A Lei 10.520/02 institui a

modalidade pregão, podendo este ser de forma presencial ou eletrônico. Para cada modalidade há exigências específicas e critérios quantitativos ou qualitativos que denominam como deverá ocorrer todo o processo licitatório. É importante destacar que todas as normas que regem as licitações públicas no Brasil vêm passando por um contínuo processo de aprimoramento e evolução na tentativa de desenvolver-se progressivamente, além de adequar-se aos novos princípios sociais e econômicos acompanhando as modificações do mercado e tornando as contratações públicas mais ágeis e eficazes para atender as necessidades do Estado.

2.2 Economia verde, compra verde e licitação sustentável

De acordo com Branco (2004, p. 93) é da natureza do homem a autopreservação, sendo a mesma essencial para o seu desenvolvimento. O autor descreve que a dignidade humana parte do respeito a autossustentabilidade. Vejamos:

O verdadeiro desenvolvimento, mais do que autossustentável, teria de ser autopreservante no sentido de procurar, ativamente, criar condições de autopreservação das culturas tradicionais, valorizando-as de modo a inibir as pressões do consumismo. [...] a extraordinária capacidade do ser humano para deformar o meio ambiente e adaptá-lo aos seus próprios interesses tem, também, suas limitações. Uma delas é o próprio homem, com suas tradições, histórias e vocação. Desrespeitá-las é desrespeitar a própria dignidade humana.

É interesse do governo utilizar o seu poder de compra no fortalecimento da política de desenvolvimento sustentável, promovendo uma cultura que sirva de exemplo para toda sociedade, sendo esta induzida a participar da cadeia produtiva da economia nacional de forma responsável, não degradando o meio ambiente por meio da exploração irracional dos recursos do planeta. Desse modo, é necessário compreender as expressões “economia verde”, “licitação verde” e “licitação sustentável”, relacionando tais conceitos ao que se refere sua implementação nos processos licitatórios e a responsabilidade socioambiental das empresas que contratam com a administração pública.

A economia verde busca promover o bem-estar humano e a equidade social, gerando valores para a natureza através da redução significativa dos impactos e riscos sociais, protegendo os recursos escassos do planeta, além de fortalecer o

capital natural, social e humano, demonstrando a necessidade de utilizar racionalmente os recursos naturais disponíveis.

As compras verdes configuram-se no ponto da intersecção entre três variáveis: a busca pelo melhor preço, combinado a atenção aos critérios ambientais, sem frustrar a competitividade, de maneira que ao optar pela aquisição de um produto sustentável não venham restringir a concorrência. Isso ocorre porque os objetivos da licitação sustentável visam a ser instrumento de ação positiva de integração de critérios ambientais e inovador na escala de produção e consumo da economia nacional, bem como ser eficientes, não elevando os custos neste tipo de contratação, haja visto que o enfoque principal recai na aquisição de produtos e serviços ecológicos (BETIOL et. al., 2012).

Sob sustentabilidade, Ferreira (2006, p.98,99) descreve que "Sustentar algo, ao longo do tempo para que aquilo que se sustenta tenha condições de permanecer perene, reconhecível e cumprindo as mesmas funções indefinidamente, sem que produza qualquer tipo de reação desconhecida, mantendo-se estável ao longo do tempo".

Bliacheris (2011, p. 141) conceitua licitações sustentáveis como: "[...] são as ações empreendidas pelos poderes públicos com o fim de implementar o sistema que lhes cabe operar, com o fim de tornar realidade a Constituição no cotidiano dos cidadãos".

O "Guia de Compras Públicas Sustentáveis: Uso do poder de compra do governo para a promoção do desenvolvimento sustentável", publicado pela Fundação Carlos Chagas, em 2008, define:

[...] é uma solução para integrar considerações ambientais e sociais em todos os estágios do processo da compra e contratação dos agentes públicos (de governo) com o objetivo de reduzir impactos à saúde humana, ao meio ambiente e aos direitos humanos.

As licitações sustentáveis são as compras governamentais que contemplam os critérios de sustentabilidade, considerando o produto desde o tempo de extração do material necessário para a sua fabricação até o seu descarte, buscando suprir as necessidades atuais sem comprometer a possibilidade das gerações futuras atenderem as suas próprias necessidades, analisando as dimensões sociais e ambientais em uma perspectiva de médio e longo prazo. Vale ressaltar que as

licitações sustentáveis não é uma nova modalidade da licitação, mas uma nova maneira da administração pública adquirir seus bens, serviços e obras, mantendo o equilíbrio entre o crescimento econômico, protegendo o ambiente e conservando a biodiversidade, reeducando a sociedade para um novo estilo de vida por meio de um mercado inovador e de uma economia mais verde inclusiva.

2.3A sustentabilidade nas contratações

O Estado é fundamental para a organização da vida em sociedade. Ele é o principal responsável capaz de assegurar as melhores condições de manutenção do bem estar social. Além de proteger os direitos individuais e sociais, devendo preocupar-se com as futuras gerações, promovendo políticas públicas eficazes que planejem e normatizem estruturadamente os critérios de aquisições e contratações relacionadas às práticas de ações sustentáveis.

Segundo Sachs (2000), os três aspectos essenciais para o desenvolvimento são o social, o ecológico e o econômico. Esse desenvolvimento requer soluções que contemplem uma tripla característica: sejam sensíveis ao social, ambientalmente prudentes e economicamente viáveis. Devido ao seu potencial de consumo, as demandas estabelecidas pelas diversas esferas públicas podem desencadear transformações significativas nos processos produtivos e hábitos de consumo da sociedade, exercendo assim um importante papel para as mudanças necessárias em prol do desenvolvimento sustentável (BIDERMAN et al 2008; BRAMMER, WALKER, 2011, UNEP, 2012b).

As contratações públicas sustentáveis buscam integrar critérios ambientais, sociais e econômicos a todos os estágios do processo de licitação (ICLEI LACS, 2010) com o objetivo de reduzir impactos à saúde humana, ao meio ambiente e aos direitos humanos (BIDERMAN, 2008).

A administração pública, através dos processos licitatórios, deve considerar que a ordem econômica integre a defesa do meio ambiente, aplicando as normas constitucionais e infraconstitucionais nas escolhas dos bens, produtos e serviços que possuam critérios de sustentabilidade ambiental. O 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, modifica radicalmente o quadro jurídico e operacional das licitações públicas no

Brasil, submetendo que todos os entes da Federação sempre que possível, opte por licitações públicas sustentáveis, estimulando o desenvolvimento sustentável na esfera estatal, dando preferência às contratações e compras que causem menores impactos negativos aos recursos naturais como o solo, o ar, a água, a flora e a fauna, possuindo papel decisivo em todas as etapas da contratação desde o seu planejamento até o cumprimento de todas as normas que regulam as práticas sustentáveis. Ou seja, o Estado na posição de consumidor, ao demandar suas compras, serviços e obras, deverá refletir sobre a sustentabilidade do seu próprio consumo.

Faz-se importante frisar que a Constituição não obriga especificamente de modo implícito a escolha desse caminho, ao submeter que a Administração Pública poderá licitar adotando critérios e práticas de sustentabilidade, entende-se que esta seja uma escolha respaldada constitucionalmente, que segundo Castro e Horbach (2016) a obrigatoriedade de adoção de contratações públicas sustentáveis por partedo poder público é decorrência lógica e necessária do dever estatal instituído no caput do art. 225 da Constituição, visto que o Decreto estabelece a possibilidade de utilizar a contratação sustentável, não ordenando que deverão, mesmo entendendo que é um dever de todos, incluindo o Estado, exercer os princípios de proteção ambiental e desenvolvimento sustentável, grafados na Constituição Federal Brasileira.

O procedimento licitatório é um instrumento usado para se obter um contrato entre o Estado consumidor e o fornecedor, no qual todos os envolvidos são obrigados a cumprir os princípios constitucionais que o regem, abordando de forma integra e sistêmica as dimensões econômicas, sociais, ambientais e institucionais. A garantia do desenvolvimento nacional é um dos objetivos fundamentais da república brasileira, sendo este um princípio inscrito no art. 3º da Constituição Federal, fazendo-se oportuno a proteção normativa do meio ambiente como formaindispensável de atuação do Estado em uma perspectiva de médio e longo prazo, regulando estrategicamente sua economia de mercado.

O Guia de Compras Públicas Sustentáveis do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão em Conjunto cita que a partir do momento que um determinado órgão público elabora um edital exigindo os devidos critérios de sustentabilidade, este impacta o mercado consumidor, passando a comprar produtos sustentáveis, refletindo diretamente nos setores produtivos por considerar que deve produzir

produtos menos agressivos ao meio ambiente. É formado então um ciclo que adota uma nova postura comercial com novos consumidores mais conscientes em relação aos produtos e serviços que consomem, passando a agregar não apenas valores às empresas, mas também novos valores benéficos à sociedade.

Birdeman (2006) destaca que essa mudança no padrão do consumo governamental influencia a economia através da melhor qualidade de vida por meio da redução dos danos ambientais, alterando a cultura produtiva dos fornecedores que passam a produzir bens de forma mais consciente, evitando os desperdícios e não apenas se preocupa em números de produção, mas no ciclo de vida daquilo que será produzido.

O princípio do desenvolvimento sustentável, além de impregnado de caráter eminentemente constitucional, encontra suporte legitimador em compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro e representa fator de obtenção do justo equilíbrio entre as exigências da economia e as da ecologia, subordinada, no entanto, a invocação desse postulado, quando ocorrente situação de conflito entre valores constitucionais relevantes, a uma condição inafastável, cuja observância não comprometa nem esvazie o conteúdo essencial de um dos mais significativos direitos fundamentais: o direito à preservação do meio ambiente, que traduz bem de uso comum da generalidade das pessoas, a ser resguardado em favor das presentes e futuras gerações [...]. (Celso de Mello, 2006).

Inicialmente, a Lei das licitações brasileiras não presumiu critérios ambientais para orientar as contratações públicas. O objetivo principal era garantir economicamente a contratação mais vantajosa aplicando os princípios constitucionais.

Considera-se que a contratação mais vantajosa seja aquela que leva em conta não apenas os interesses das gerações atuais, mas também das gerações futuras e que promova um ambiente ecologicamente equilibrado, relacionando os custos efetivos e as condições de curto e longo prazo. Portanto, o contrato mais vantajoso para a Administração Pública deve englobar o menor preço acompanhado pela melhor qualidade e a sustentabilidade. Dessa forma, incentiva-se que os órgãos públicos realizem suas compras de forma sustentável, estimulando a fabricação ecológica também no âmbito privado. Assim, as licitações públicas nacionais antes guiadas com a finalidade do menor preço para a maior vantagem da administração passou então a considerar os melhores critérios de sustentabilidade ambiental,

orientando-se por padrões que além de visar às necessidades do Estado reduza as agressões ao meio ambiente que atinge negativamente a sociedade. Com tal característica, a licitação além de buscar a proposta mais vantajosa respeitando a isonomia entre os licitantes, passou a ter o desafio de promover o desenvolvimento nacional sustentável, introduzindo os critérios ideais de sustentabilidade, tornando mais complexo a forma de planejar, executar e controlar os processos licitatórios.

Uma contratação pode ser considerada sustentável quando o Estado realmente possui a necessidade de efetua-la, devendo considerar em quais circunstâncias está sendo contratado, quais os materiais, condições e formas de trabalho, avaliando-se o comportamento do produto ou serviço dentro da sociedade, sua vida útil e sua disposição final. O Ministério do Meio Ambiente (BRASIL) define a licitação sustentável como “o procedimento administrativo formal que contribui para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável, mediante a inserção de critérios sociais, ambientais e econômicos nas aquisições de bens, contratações de serviços e execução de obras”.

Ao considerar o termo licitação sustentável deve-se refletir que este abrange muito mais que a proteção do meio ambiente, inclui também as importantes medidas sociais, como por exemplo, a melhoria das condições dos empregados e a redução dos impactos nas comunidades, fundamentando-se na concretização do princípio da dignidade humana e no direito fundamental a vida plena com sadia qualidade.

2.4 Os planos de Ação do Governo

As contratações públicas fazem parte da rotina administrativa governamental através de um processo contínuo e progressivo que busca desenvolver a competência cidadã das empresas contratadas, assumindo responsabilidades sobre a questão social e ambiental, relacionando toda população com a qual interage.

Para Birdeman (2008), um dos pontos importantes no procedimento de compras diz respeito a função que os gestores envolvidos na administração devem desempenhar para tornar as compras sustentáveis uma prática comum no âmbito das organizações, elaborando políticas claras, estabelecendo metas institucionais e programas de conscientização social.

A Instrução Normativa nº 01, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, de 19 de janeiro de 2010 é o instrumento que detalha os critérios ambientais nas licitações na forma da lei, destacando-se os atributos tais como a eficiência energética, a redução do consumo de água, o uso de energia renovável, a gestão de resíduos, produtos biodegradáveis e comprovação de origem de madeiras, como exigências ambientais para as contratações públicas, desde que respeitados os princípios da competitividade e isonomia. (BRASIL, 2013a; BRASIL, 2010a).

A Agenda 21 foi implantada como parte integrante do Projeto Esplanada Sustentável, documento final da Conferência Rio-92, tendo como objetivo principal incentivar os órgãos e instituições públicas a adotarem um modelo de gestão organizacional focado na sustentabilidade ambiental e socioeconômica, possuindo ferramentas de planejamento que estabelecem práticas de sustentabilidade e raciocínio dos gastos na Administração Pública (Martim Garcia/ MMA 2017). O programa ensina como usar os bens públicos de forma racional em busca da economicidade, tendo como finalidade evitar o desperdício, gerando impactos ambientais significativos, além de relacionar uma série de atividades que direciona as aquisições governamentais a aperfeiçoar as políticas de aquisições aos aspectos ecológicos.

Em 2010, foi criado no Brasil o programa “Contratações Públicas Sustentáveis”, desenvolvido através de uma lista de 550 produtos sustentáveis, os quais deveriam ser inclusos nas compras do governo efetuadas por meio das licitações. Em 2012, através do Decreto 7.746/12 essa lista foi ampliada para 700 itens, no entanto, houve novos acréscimos e atualmente consta na lista 1.024 produtos, ampliando significativamente o rol de itens sustentáveis que a integram, onde deverão ser observados as descrições e especificações técnicas dos materiais inclusos no catálogo, além de elaborar estudos técnicos direcionados para a proteção ambiental, visando introduzir os devidos critérios nas contratações.

Em novembro de 2011, o Ministério do Meio Ambiente lançou um Plano de Ação Para a Produção e Consumo Sustentáveis (PPCS), passando a ser o documento guia das ações do governo, direcionando o setor produtivo e a sociedade brasileira a alcançar padrões de produção e consumo através das contratações públicas por meio das licitações sustentáveis. Os critérios de sustentabilidade são devidamente estabelecidos por meio de três fatores fundamentais para a contratação, são eles: a análise da real necessidade da aquisição pretendida,

considerar quais as circunstâncias que o produto foi gerado, não apenas sua forma de produção, mas também o material e as condições de transporte, e por último, analisar o produto em relação ao futuro, deverá observar minuciosamente como o produto se comportará durante a sua fase útil, quais os desafios para o seu descarte e o possível reuso.

Além desses planos de governo, há outros instrumentos legais que disciplinam e incluem critérios de sustentabilidade nas licitações públicas. A Lei nº 10.257/01 regulamenta os art. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelecendo diretrizes para a política urbana, destacando-se a adoção de padrões de proteção e consumo de bens e serviços de expansões urbanas, verificando sua compatibilidade aos limites ambientais, sociais e econômicos, além de sua área de influência (art.2VIII). A Lei nº 12.187/09 instituiu a Política Nacional Sobre Mudança de Clima (PNMC), tendo como objetivo estimular e apoiar a manutenção e à produção de padrões sustentáveis de produção e consumo (art. 5º, XIII), adotando critérios nas licitações e concorrências públicas que prefiram propostas direcionadas para a maior economia de energia, água e outros recursos naturais, reduzindo a emissão de gases de efeito estufa e de resíduos (art. 6, XXII). A Lei nº 12.305/10 elaborou a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), tendo como objetivo principal priorizar as aquisições e contratações governamentais de produtos reciclados e recicláveis, adotando critérios compatíveis aos padrões de consumo social e ambiental sustentável. A Lei nº 12.349/10 incluiu vários dispositivos voltados à proteção à indústria e a produção local, autorizando a margem de preferência para os produtos manufaturados e serviços nacionais que atendam as normas técnicas brasileiras. O Decreto nº 7.404/10 criou o Comitê Interministerial da Política Nacional de Resíduos Sólidos e o Comitê Orientador para a Implantação dos Sistemas de Logística Reversa. O Decreto 7.746/12 estabelece critérios de práticas e diretrizes gerais de sustentabilidade nas contratações, através do Guia de Contratações Sustentáveis da Justiça do Trabalho, realizadas pela Administração Pública Federal.

A Instrução Normativa nº 1 de 19 de janeiro de 2010, da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SLTI/MPOG), expressa as especificações técnicas para aquisições de bens e contratações de obras e serviços, devendo conter critérios ambientais desde o processo de extração ao descarte das matérias primas, incluindo sua fabricação e a melhor forma de utilização, não ferindo o caráter competitivo do certame. O art.12 da

Lei 8.666/93, originada por meio da Lei nº 6.938/81, dispõe que nos projetos básicos e executivos de obras e serviços sejam considerados vários requisitos, entre estes os de impactos ambientais.

O poder público pode utilizar-se das compras públicas sustentáveis, como uma forma de efetivar as normas contidas na Convenção Organizacional do Trabalho (OIT), relativas ao trabalho, emprego, seguridade social e direitos humanos nas suas contratações públicas, onde vários fatores sociais e de proteção a dignidade da vida humana ficam assegurados. (BRASIL, 2013a; BARBIERI, 2012).

Partindo de uma análise mais ampla dos planos de ação do governo, podemos verificar que a escolha do produto mais eficiente resulta na maior economia a médio e longo prazo, garantindo menores impactos ambientais e sociais, onde a condição mais vantajosa para a Administração Pública não é apenas o menor preço de aquisição, mas a avaliação completa do ciclo de vida do produto e a possibilidade de gerar renda a população menos favorecida. Isso tem acontecido por meio do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), um plano de ação do Governo Federal instituído por meio da Lei nº 11.947/09, determinando que no mínimo 30% do valor repassado aos estados, municípios e Distrito Federal pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), deve ser utilizado na compra de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou suas organizações que prioriza os assentamentos da reforma agrária, comunidades tradicionais indígenas e as comunidades quilombolas, podendo as contratações ser realizadas através de chamadas públicas, dispensando-se assim, o processo licitatório. Atualmente esse plano de ação tem crescido e se destacado de forma significativa por promover uma importante transformação na alimentação escolar. Os alimentos saudáveis produzidos pela própria região são consumidos diariamente pelos alunos da rede pública de todo o Brasil, além de estimular a agricultura familiar nacional, garantindo a evolução social e econômica dos agricultores familiares, fortalecendo as relações sociais e valorizando a diversidade produtiva, atendendo as necessidades das instituições públicas por meio da segurança alimentar e nutricional.

2.5 Improbidades nas contratações

A improbidade administrativa tem o significado de desonestidade e corrupção, onde o exercício da função pública desconsidera os princípios constitucionais expressos e implícitos que regem a administração pública, tendo conduta ilegal e imoral por contrariar as normas legais. Marino Pazzaglini Filho (2002) cita que a expressão improbidade administrativa foi inserida pela primeira vez no texto constitucional de 1988, em seus artigos 15, V, e 37, § 4º.

As improbidades cometidas nos procedimentos licitatórios são prejudiciais ao setor público, além de vulnerar os princípios estabelecidos no art. 3º da Lei nº 8.666/93.

Embora o termo contratações públicas sustentáveis tenha realizado muitas discussões no Brasil, sua prática ainda pode ser considerada mínima em relação às contratações efetivadas na última década. É comum ouvir a expressão licitação sustentável custa caro, logo, não é vantajoso para a administração pública. A falta de informações e de experiência do gestor que está diretamente ligado ao processo de contratação e compra pública afeta os cofres públicos, tornando o exercício de contratar uma máquina de gastar dinheiro em grande escala de forma imprudente.

Na realidade, faltam orientações e diretrizes práticas por parte dos órgãos regulamentadores para que a Administração possa realmente contratar de forma sustentável, pois ao Estado se atribui a indução de políticas públicas que possam defender e preservar o meio ambiente, tornando-o ecologicamente equilibrado.

Afirmar que as contratações sustentáveis podem não trazer benefícios financeiros para o Estado distorce o princípio da economicidade, além de gerar uma realidade absurda e impropriedade de que aquilo que é sustentável e causa menores impactos ambientais possui preço final superior quando comparado aos que possuem maiores impactos. Além de apontar prejuízos ao desenvolvimento sustentável, esse problema tem gerado improbidades nas licitações públicas, causando um crescente número de fraudes e corrupções, ferindo os princípios constitucionais que regem as compras e contratações públicas.

A vasta soma de recursos financeiros envolvidos na aquisição de bens e serviços públicos transforma o poder do Estado em um grande agente econômico, que para desempenhar perfeitamente o seu papel deve considerar que o que torna um produto ou serviço vantajoso ou não é o seu ciclo de vida e benefício a ser utilizado pela administração, como também o propósito de minimizar ao máximo o crescimento das pequenas compras ou contratações, gerando menores impactos e

danos ambientais. Ou seja, o preço final está diretamente ligado ao tempo de vida útil e não apenas ao custo final. É necessário considerar que muitas das contratações sustentáveis oferecerá as vantagens econômicas apenas a longo prazo, porém é a forma mais coerente e coordenada de estabilizar a despesa total do orçamento, visto que a contratação sustentável é muitas vezes aquela que o gestor não precisou fazer, resultante da contratação eficiente que foi praticada anteriormente.

Um dos principais problemas verificados em relação às contratações públicas é a possibilidade de quanto mais se contrata em grande escala mais se tem oportunidade de promover a corrupção. O Brasil é um país que se têm descoberto inúmeros casos de corrupção nos últimos anos, sendo a maioria resultante de licitações fraudulentas as quais não foram devidamente executadas ou fiscalizadas. Dessa forma, pode-se considerar que quanto mais se tem oportunidade de compra ou contratação, mais se pode desviar o dinheiro público que deveria estar trazendo benefícios para o povo. Diante disso é preciso maximizar a cultura das contratações públicas de forma sustentável, diminuindo a necessidade de inúmeras contratações em curto prazo.

A obrigatoriedade de adoção de contratações públicas sustentáveis por parte da Administração Pública decorre de uma imposição constitucional, não sendo facultado ao gestor público utilizar nas contratações medidas que possam degradar ou não o meio ambiente. Portanto, a comissão de licitação possui um papel decisivo de planejamento, normatização e estruturação dos critérios que estabelece o processo de aquisições por intermédio dos recursos públicos, devendo cumprir a responsabilidade socioambiental no trato da coisa pública.

De acordo com as lições de Celso Antônio Bandeira de Melo, o dever de enunciação dos motivos do ato administrativo há de ser [tido] como uma regra geral, pois os agentes administrativos não são 'donos' da coisa pública, mas simples gestores de interesses de toda a coletividade, esta sim senhora de tais interesses (Celso de Mello, 2006, p. 374).

Nos casos em que evidenciada a viabilidade e bem assim a inviabilidade, de adoção de parâmetros de sustentabilidade nos processos de aquisição/contratação de serviços ou bens, decisão porventura contrária proferida pela autoridade administrativa poderá caracterizar improbidade administrativa por violação aos princípios constitucionais que regem a administração pública – legalidade,

eficiência, impessoalidade e continuidade das políticas públicas (art. 37, caput, 165 e 166, §§ 1º e 2º) (Rothenburg, 2008, p. 59), e aos deveres de honestidade e imparcialidade (art. 11, caput e I, Lei n. 8.429/1992), desde que presente na conduta do agente público o elemento subjetivo doloso e a ocorrência de dano ao erário ou enriquecimento ilícito.

Segundo Antônio Herman Benjamin (2011) a constitucionalização do ambiente através das contratações sustentáveis além de trazer influências de cunho político e moral, traz consigo benefícios concretos, reorganizando a estrutura de direitos e deveres, reduzindo a discricionariedade administrativa, não sendo conferida ao Estado outra hipótese de comportamento senão aquele de, “na formulação de políticas públicas e em procedimentos decisórios individuais, optar sempre, entre as várias alternativas viáveis ou possíveis, por aquela menos gravosa ao equilíbrio ecológico”. Na visão do jurista, o desvio desse dever poderia, inclusive, caracterizar improbidade administrativa e infrações a tipos penais e administrativos. Portanto, consolidado que as contratações públicas sustentáveis são uma imposição constitucional, segue daí que a discricionariedade do gestor público resta sensivelmente reduzida, eis que não está mais no seu leque de opções escolher considerar ou não aspectos ambientais em qualquer contratação que venha a realizar.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para que os objetivos da pesquisa fossem atingidos, a mesma teve como método de abordagem qualitativo, através de pesquisa descritiva e de levantamentos bibliográficos, coletando os dados de forma exploratória, buscando compreender e identificar e todas as etapas que envolvem o processo de compras e contratações relacionados à administração pública no Brasil.

A coleta de dados foi realizada por meio eletrônico, baseando-se em dados alcançados nos sites de transparência pública, analisando ordenadamente as inúmeras situações que interfere a eficiência do desenvolvimento nacional sustentável através das aquisições públicas.

Assim, os resultados obtidos e explorados na pesquisa compreendem a análise do período de janeiro de 2012 a outubro de 2017, revisando teoricamente

fundamentações bibliográficas para este estudo, tendo como limitação encontrada a escassez de dados e atualizações dos mesmos, devido ao assunto contratações públicas sustentáveis ainda ser relativamente pouco explorado no Brasil, especialmente no que se refere ao ambiente acadêmico e às pesquisas científicas.

4 ANÁLISE DOS DADOS

Tentando olhar de forma mais precisa a quantidade de compras efetuadas pelo governo através das licitações sustentáveis, foram analisados os dados informados no portal virtual COMPRASNET (2017), na página painel de compras, onde a mesma disponibiliza a relação de todos os contratos sustentáveis assinados pelos órgãos integrantes do SIASG, entre janeiro de 2012 a outubro de 2017, conforme mostra a tabela 01.

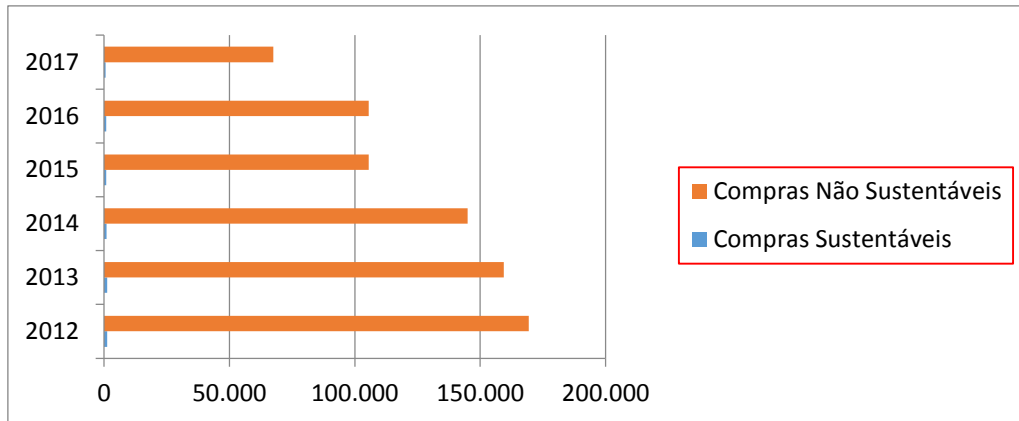
Tabela 1- Número de compras públicas sustentáveis efetuadas entre os anos de 2012 a 2017

Ano	Quantidade de Compras Sustentáveis	Valor de Compras Sustentáveis	Quantidade de Compras Não Sustentáveis	Valor de Compras Não Sustentáveis
2012	1.192	R\$22.895.401,66	169.329	R\$64.813.380.938,69
2013	1.199	R\$28.393.425,73	159.407	R\$51.374.466.001,39
2014	1.021	R\$33.122.738,43	145.007	R\$71.097.866.946,99
2015	895	R\$128.271.270,27	105.551	R\$43.569.925.080,96
2016	899	R\$375.946.907,84	105.478	R\$50.602.214.826,28
2017	560	R\$162.596.981,19	67.549	R\$28.770.269.878,81

Fonte: Painel de Compras do Governo Federal

Através da pesquisa realizada quantificou-se o número de compras sustentáveis e não sustentáveis com os respectivos valores, tendo como resultado o total de 5.766 compras sustentáveis e 752.321 compras não sustentáveis. O resultado demonstra que a prática de aquisições sustentáveis no país é de baixa expressão. Também se verificou uma redução significativa do número total de compras ao decorrer de cada ano. Em relação ao ano 2013, verificou-se que obteve o maior número de compras sustentáveis. Essa decadência relacionada ao número de compras efetuadas pode ser analisada através do gráfico 01, exposto logo abaixo.

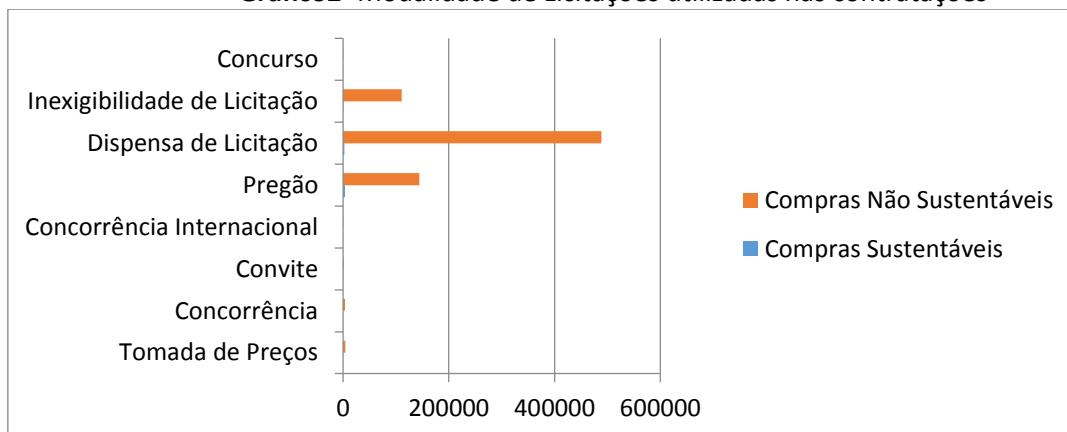
Gráfico 1- Compras públicas sustentáveis e não sustentáveis efetuadas entre janeiro de 2012 a outubro de 2017



Fonte: Painel de Compras do Governo Federal

A pesquisa identificou que a modalidade de licitação mais utilizadas nas contratações sustentáveis é o pregão, enquanto a dispensa de licitação é a modalidade mais utilizada para efetuar contratações não sustentáveis, conforme exposto abaixo no gráfico 02.

Gráfico2- Modalidade de Licitações utilizadas nas contratações



Fonte: Painel de Compras do Governo Federal

Os resultados expõem que a modalidade de licitação pregão contribui para a compra de produtos sustentáveis pelo fato de todo o processo do certame poder ocorrer eletronicamente, acarretando vários benefícios socioambientais devido não ser determinado que o licitante apresente documentações físicas para apenas participar do processo, da mesma forma que não precisa se deslocar até o local da disputa. Isso proporciona vários benefícios ambientais, dentre os quais podemos citar como exemplo a redução da taxa de gás carbônico liberada pelos automóveis, pois o licitante não precisará usar algum meio de transporte para participar do certame.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa teve como objetivo analisar por meio de fontes bibliográficas o processo de desenvolvimento nacional sustentável diante da realidade das licitações públicas no Brasil.

Nesse sentido, observou-se que o governo através do seu poder de compras possui a capacidade de reformular os seus padrões de consumo, contribuindo para a reorganização da economia com novos paradigmas que minimizem os impactos ambientais, sociais e econômicos, melhorando a qualidade de vida da sociedade.

No decorrer da pesquisa, buscou-se descrever o conceito de contratações públicas, abordando a implementação da sustentabilidade nas licitações, como também, os princípios constitucionais que devem ser exercidos para garantir a legalidade de todos os atos praticados no processo de compras e contratações, minimizando os impactos negativos ambientais que danificam a sociedade, sendo necessária uma gestão planejada para que as aquisições demandem acatar aspectos de sustentabilidade em todos os estágios de compras e contratações.

Verificou-se que a contratação mais vantajosa para a Administração Pública não está estritamente relacionada ao menor preço de aquisição, mas a avaliação completa e eficiente sobre o seu ciclo de vida, considerando a que traz maior economia a médio e longo prazo, além de garantir o consumo descente e consciente que estimule a melhoria do bem-estar humano e da equidade social.

Considerando os planos de ação do governo, suas estratégias e procedimentos adotados no processo de contratações sustentáveis, pode-se afirmar que tais políticas até então não são fortemente executadas, pois quando comparadas aos números de contratações efetuadas entre janeiro de 2012 a outubro de 2017 percebe-se que o seu quantitativo é mínimo e muito imparcial ao número de contratações públicas não sustentáveis.

Embora tenha havido inúmeras alterações legais por meio de decretos e leis nas regras constitucionais que regem as licitações públicas, observou-se que na prática há inúmeras fragilidades por parte dos compradores públicos implementarem a sustentabilidade nas contratações. É preciso que os gestores adotem estratégias que possibilitem adotar devidamente os respectivos planos de ação do governo, capacitando-se para a correta execução da gestão logística de forma sustentável.

Muitos gestores ainda não foram devidamente treinados e não tem conhecimento dos procedimentos da legislação, o que dificulta a quebra da cultura da elevação dos custos e a possibilidade de comprar de forma mais econômica através da sustentabilidade. Dessa forma, geralmente as práticas de licitações sustentáveis são realizadas apenas por meio de imposição legal, e não por iniciativa dos gestores responsáveis pelas contratações.

Em continuidade para o desenvolvimento da pesquisa, recomenda-se um estudo mais aprofundado que possa avaliar separadamente os estados brasileiros e suas práticas sustentáveis, verificando a eficiência e as possíveis falhas que comprometem a execução da gestão das contratações públicas de forma sustentável.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAÚJO, L. S.; CALMON, J. L. Bases Legais para Inserção de Metas Ambientais nos Processos Licitatórios pela Lei 8.666/93. In: **XII Encontro Nacional de Tecnologia do Ambiente Construído - Geração de Valor no ambiente construído: inovação esustentabilidade**. Fortaleza: ANTAC, 2008.

BIDERMAN, R (Org.); BETIOL, L. (Org.); MACEDO, L. S. V. (Org.); MONZONI, M (Org.); MAZON, R (Org.). **Guia de Compras Públicas Sustentáveis - Uso do Poder de Compra do Governo para a Promoção do Desenvolvimento Sustentável**. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2008. v. único. 151 p.

BRASIL, Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988**. <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 10 ago. 2017.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2014); Conselho Internacional de Governos Locais pela Sustentabilidade. **Guia de compras públicas sustentáveis para a Administração Federal**. Disponível em <<http://cpsustentaveis.planejamento.gov.br/wp-content/uploads/2010/06/Cartilha.pdf>>. Acesso em: 08 set. 2017.

BRASIL. **Lei nº 8666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, 21 jun. 1993. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/Leis/L8666cons.htm>>. Acesso em: 24 mai. 2017.

BLIACHERIS, M. W. (2011). **Licitações sustentáveis: política pública**. In: SANTOS, M.G.; BARKI, T.V.P (Coord.). **Licitações e contratações públicas sustentáveis**. 1. ed. 1. reimpr. Belo Horizonte: Fórum.

BRANCO, S; M (2004). O Meio Ambiente em Debate. 3. Ed. Edição reformulada, 45ª impressão. São Paulo: Moderna.

CRUZ, Flávio da. **Contabilidade e movimentação patrimonial do setor público**. 1.ed. Rio de Janeiro: Ed. do Autor, 1988.

DALARRI, A; A; FERRAZ, S (2012). **Processo Administrativo**. São Paulo: Malheiros.

FERREIRA, L; C (2006). Ideias para **uma Sociologia da Questão Ambiental no Brasil**. São Paulo: Anna Blume.

FERREIRA, Maria Augusta Soares de Oliveira. **As licitações públicas e as novas leis de mudança climática e de resíduos sólidos**. In: Santos, Murilo Giordan; Barki, Teresa Villac Pinheiro (coord.). Licitações e contratações públicas sustentáveis. Belo Horizonte: Fórum, 2011a.

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. 2º ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

JUSTEN FILHO, M (2010). **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 14.ed. São Paulo: Dialética.

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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10520.htm> Acesso em: 13 mai. 2017.

MEIRELLES, H; L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 29 ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

Mello, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 20. ed., rev. e atual. até a Emenda Constitucional 48, de 10/08/2005. São Paulo: Malheiros, 2006.

Painel de Compras do Governo Federal. Disponível em: <<https://painelcompras.planejamento.gov.br>> Acesso em: 15 nov. 2017.

PAZZAGLINI FILHO, Marino. **Leide improbidade administrativa comentada**. São Paulo: Atlas, 2002.

Panorama internacional das compras públicas sustentáveis e a campanha PROCURA+ do Iclei. 2006.

Disponível em: <<http://www.ces.fgvsp.br/arquivos/semcpsustentaveis-GVcesLauraMacedo-ICLEI.pdf>>. Acesso em: 24 mai. 2017.

ROTHENBURG, Walter Claudius. **Princípios constitucionais**. 2. tir. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2003.

S586a Silva Pereira, Dayse Elizabeth da .
AS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS NO BRASIL E
SUAS IMPROBIDADES / Dayse Elizabeth da Silva Pereira. – João Pessoa,
2017.
25f.: il.

Orientador(a): Profº Msc. Geraldo Magela de Andrade.
Trabalho de Conclusão de Curso (Gestão Pública) – UFPB/CCSA.

1. Licitação Sustentável. 2. Administração Pública. 3. Improbidade. I.
Título.

UFPB/CCSA/BS

CDU:35(043.2)