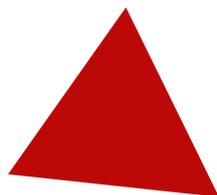


# COMPRAS SUSTENTÁVEIS: UM DESAFIO A SER ENCARADO COM INOVAÇÃO

SUSTAINABLE PROCUREMENT: A CHALLENGE TO BE ADDRESSED WITH INNOVATION\*



**Luís Carlos Balbino Gambogi**  
**Maura Bartolozzi Ferreira**  
**Patrícia Helena Gambogi Boson**

**Sumário:** 1 Introdução; 2 Superação dos desafios jurídicos para as compras públicas sustentáveis; 2.1 Isonomia e interpretação; 2.2 Proposta mais vantajosa e sustentabilidade; 3 Tecnologia da informação para inovação das compras sustentáveis; 4 Considerações finais; 5 Referências

**Resumo:** O presente trabalho pretende demonstrar o grande potencial transformador das compras, desde que feitas com base em parâmetros de sustentabilidade, podem promover nos mercados e sistemas produtivos em nível nacional, ao tempo que aponta as dificuldades para se incorporar amplamente na cadeia de valores da produção e do consumo uma sistemática de fornecimento sustentável de insumos, bens e serviços, especialmente os óbices jurídicos enfrentados pelas instituições governamentais, os quais são aqui analisados com vistas a viabilizar a necessária superação desses óbices hermenêuticos. Apresenta ainda a inovação tecnológica como uma aliada poderosa para suprir a deficiência de informações e de ferramentas para apoiar o processo de compras sustentáveis.

**Abstrat:** This article aims to demonstrate the great transformative potential of corporate procurements, since they are made based on sustainability parameters. They can promote markets and productive systems at the national level if the difficulties to broadly incorporate into the production and consumption value chain a system of sustainable supply of inputs, goods and services are overcome. Among these difficulties, there are especially the legal obstacles faced by government institutions, which are analyzed here with a view to enabling the necessary overcoming of these hermeneutical obstacles. It also presents technological innovation, as a powerful ally to fill the deficiency of information and tools to support the sustainable procurement process.

**Palavras-chave:** Compras sustentáveis; Óbices jurídicos; Inovação tecnológica.

**Keywords:** Sustainable purchases; Legal obstacles; Technologic innovation.

## 1 INTRODUÇÃO

As compras corporativas compõem quase sempre uma parte substancial do orçamento de uma organização pública ou privada, o que faz com que seja elevado seu potencial de transformação econômica, social e ambiental. Como referência desse potencial, a ISO (2017) destaca que, só no setor público, as compras representam cerca de 12% do PIB e 29% das despesas públicas nos países-membros da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

O assunto vem sendo tratado por governos e empresas privadas desde o final do século passado e, em 2015, o consumo e produção responsáveis passaram a integrar um dos Objetivos do Milênio para

\* Publicado em *Direito do ambiente em perspectiva* – Organizadores Marcelo Azevedo e Bruno Malta – Editora D'Plácido – Outubro/2020.



o Desenvolvimento Sustentável. No Brasil, as compras sustentáveis começaram a ser realizadas nos estados de Minas Gerais e São Paulo, bem como no município de São Paulo, escolhidos como piloto do projeto “Fomentando as Compras Públicas Sustentáveis no Brasil”, liderado pelo Local Governments for Sustainability (ICLEI) – ou Governos Locais pela Sustentabilidade.<sup>1</sup>

Em 2007, o Brasil aderiu ao Processo de Marrakesh, lançado em 2003 pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (Pnuma), comprometendo-se a elaborar seu Plano Nacional de Produção e Consumo Sustentáveis.<sup>2</sup> Assim, a administração federal começou a realizar compras sustentáveis a partir de 2010. Na Rio+20, em 2012, esse compromisso foi reforçado no documento da conferência, que constata a necessidade de mudanças estruturais na forma como a sociedade produz e consome, a fim de se alcançar o desenvolvimento sustentável global.

A partir daí, um conjunto normativo<sup>3</sup> foi elaborado para amparar a atuação do Governo Federal nas compras sustentáveis. Deu-se inclusive a alteração da Lei nº 8.666 para reforçar o processo de adoção de critérios sustentáveis nas compras públicas e foi promulgado o Decreto nº 7.746/2012, cujo intuito é regulamentar seu artigo 3º, estabelecendo critérios, práticas e diretrizes para o desenvolvimento nacional sustentável nas contratações públicas.

A despeito de iniciativas adotadas e tendo já transcorridas duas décadas do século XXI, o Brasil ainda enfrenta dificuldades para incorporar amplamente na cadeia de valores da produção e do consumo uma sistemática de fornecimento sustentável de insumos, bens e serviços. Os parcos números relativos às compras públicas sustentáveis são uma evidência incômoda dessa realidade<sup>4</sup>. Segundo estudo realizado pela Cepal/MMA,<sup>5</sup> as compras sustentáveis do Governo Federal atingiram R\$ 8,5 milhões em 2011; em 2012, responderam por cerca de R\$ 40 milhões, o que representa 0,1% do total gasto; e chegaram a R\$ 33,4 milhões em 2014 – aquisições dos órgãos do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (SIASG). Apesar desse crescimento, as compras públicas sustentáveis representaram apenas 0,29% do total das compras governamentais ocorridas em 2015, levando-se em consideração todas as modalidades de contratação.

Tais números são tímidos diante da determinação legal de que as compras públicas devem observar critérios de sustentabilidade. Pode-se considerar, no entanto, que refletem, em parte, os óbices jurídicos enfrentados pelas instituições governamentais, os quais são aqui analisados de modo a lançar luz para sua necessária superação.

1 MENDONÇA, R. A. M. et al. Institucionalização de compras públicas sustentáveis: uma análise da experiência do governo de Minas Gerais. *REAd*, Porto Alegre, v. 23, n. 3, p. 62-91, set.-dez. 2017. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/1413-2311.161.61307>. Acesso em: 20 mar. 2021.

2 A primeira versão do Plano de Ação de Produção e Consumo Sustentáveis (PPCS) foi disponibilizada no site do Pnuma em maio de 2008. Essa versão foi elaborada pelo Comitê Gestor de Produção mais Limpa, que passou a ser denominado Comitê Gestor de Produção e Consumo Sustentável a partir da Portaria MMA nº 44/2008. Uma segunda versão do PPCS foi lançada em 2011 para o ciclo de 2011 a 2014. O documento focaliza as ações voltadas à promoção do consumo consciente, prevendo ações governamentais, do setor produtivo e da sociedade civil. Cf. CAVALCANTI, D. et al. *Compras públicas sustentáveis – Diagnóstico, análise comparada e recomendações para o aperfeiçoamento do modelo brasileiro*. LC/BRS/TS.2017/2, Nações Unidas, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), Santiago S.16-01328, fevereiro de 2017.

3 Alguns avanços normativos merecem destaque, um deles é a Lei nº 12.187 de 2009 – Política Nacional de Mudança do Clima, que prevê a adoção de critérios de preferência nas licitações e concorrências públicas, considerando economia de energia, água e outros recursos naturais, bem como a redução da emissão de gases de efeito estufa e de resíduos. Outro é a Lei nº 12.305/2010, que trata da Política Nacional de Resíduos Sólidos e introduz a logística reversa, o último elo do ciclo de vida. Essa lei elege as licitações sustentáveis como um dos interesses primários a serem defendidos por todos os entes federados. Cf. BETIOL, Luciana et al. (org.). *Guia de compras públicas sustentáveis: uso do poder de compra do governo para a promoção do desenvolvimento sustentável*. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012. (ICLEI European Secretariat GmbH).

4 Os dados do estado de São Paulo eram mais promissores. O monitoramento do desempenho de compras sustentáveis vem sendo feito desde 2008, quando as compras ditas sustentáveis, com base na ferramenta do Selo Socioambiental, representaram 2,13% do volume total de compras realizado pelo estado. Em 2015, esse percentual atingiu 7,3% do orçamento estadual, equivalente a um valor de R\$ 286 milhões (CAVALCANTI et al., *Compras públicas sustentáveis, op. cit.*). Não estão disponíveis dados do volume de compras sustentáveis pelo estado de Minas Gerais.

5 CAVALCANTI et al., *Compras públicas sustentáveis, op. cit.*

Além desses, Moura avaliou a evolução das compras públicas sustentáveis no Brasil e identificou os seguintes obstáculos: custos; restrições à competitividade e oferta insuficiente; falta de conhecimento sobre meio ambiente e forma de elaborar os critérios ambientais; falta de ferramentas práticas e informação; e obstáculos da cultura organizacional.<sup>6</sup>

Noutro estudo, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), realizado em 2011 e publicado no ano seguinte, ressalta

(...) a etapa de identificação de critérios ambientais e sociais como um dos passos cruciais. É o mais complexo, por envolver o conhecimento e a avaliação dos impactos ambientais dos produtos, bem como a necessidade de identificar critérios que possam ser atendidos em função da disponibilidade no mercado, sem restringir o processo competitivo. Assim, é necessário selecionar aqueles que respondem aos impactos pretendidos pela administração e possam ser atendidos pelo mercado. (IPEA, 2012, p. 511)

Já Cavalcanti *et al.*<sup>7</sup> mencionam, entre outros obstáculos para a realização de compras públicas sustentáveis:

- a. Definição de padrões e critérios socioambientais objetivos a serem inseridos nas especificações de bens e serviços e nos editais voltados à sua aquisição/contratação, de forma respaldada tecnicamente por organismos especializados;
- b. Adequação do Sistema de Catalogação de Materiais para a correta classificação de itens considerados sustentáveis;
- c. Adequação do sistema atualmente utilizado para o monitoramento das compras públicas sustentáveis (CPS), apoiado na nova forma de classificação dos itens, acima citada, na integração dos sistemas e na geração de relatórios com dados estatísticos confiáveis.

Diante desse quadro, defende-se que a inovação tecnológica, como se demonstrará, seja utilizada como uma aliada poderosa para suprir a deficiência de informações e de ferramentas para apoiar o processo de compras sustentáveis. Essas ferramentas podem efetuar comparações entre os atributos de sustentabilidade de bens e serviços, de modo transparente, confiável e abrangente, para os mais diversos setores produtivos. Tudo isso para dar a devida isonomia, imparcialidade e competitividade ao processo de compras.

Resta salientar que, tal como nas compras realizadas pela iniciativa privada, uma política abrangente para o desenvolvimento da cadeia de fornecedores sustentáveis<sup>8</sup> é essencial para a ampliação e o aumento da competição no fornecimento de insumos, bens e serviços a instituições governamentais. Entre os benefícios, pode-se prever de maneira direta que essa política resulte, pelo menos, em aumento da competitividade e na redução dos preços praticados nas aquisições governamentais.

6 MOURA, Adriana M. M. As compras públicas sustentáveis e sua evolução no Brasil, *Boletim Regional, Urbano e Ambiental – IPEA*, n. 7, p. 23-33, jan.-jun. 2013.

7 CAVALCANTI *et al.*, *Compras públicas sustentáveis*, *op. cit.*

8 As pressões para que as organizações alinhem sua gestão ao desenvolvimento sustentável deram impulso para a concepção da cadeia de suprimentos sustentáveis, ou seja, para uma integração das atividades relacionadas com o fluxo e a transformação de produtos, desde os insumos até ao consumidor final, bem como os fluxos de informação associados, buscando estabelecer melhores relações da cadeia de abastecimento, para alcançar uma vantagem competitiva sustentável. Seu objetivo é atuar nas três dimensões do desenvolvimento sustentável (econômica, ambiental e social) e de atender os requisitos de clientes e dos *stakeholders*. Nesse contexto, a vantagem competitiva, além de ser mensurada por indicadores financeiros, deve ser medida pelo benefício percebido pelos clientes e *stakeholders* nas outras duas dimensões. Cf. SALLES, A. C. *et al.* Cadeia de suprimentos sustentável: análise das práticas presentes nas empresas do ISE/Bovespa. *Revista Livre de Sustentabilidade e Empreendedorismo*, v. 3, n. 4, p. 171-201, jul.-ago. 2018.

## 2 SUPERAÇÃO DOS DESAFIOS JURÍDICOS PARA AS COMPRAS PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS

### 2.1 Isonomia e interpretação

A Lei nº 8.666/1993, que institui normas para licitações e contratos da administração pública, tem, em seu artigo 3º, *caput*, um verdadeiro núcleo gravitacional em torno do qual gravitam as demais normas que a compõe, *in verbis*:

Art. 3º. A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

Depreende-se que, dentre os princípios constitucionais que constituem o aludido dispositivo, os princípios da proposta mais vantajosa, da isonomia e da promoção do desenvolvimento nacional sustentável são os que mais relevância têm para a reflexão que se pretende desenvolver neste artigo, até mesmo porque os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhe são correlatos encontram-se suficientemente esclarecidos pela doutrina jurídica.

Em verdade, haure-se da literatura jurídica que se há um grande óbice jurídico para se induzir a administração pública a contratar bens e serviços que promovam o desenvolvimento nacional sustentável, esse estorvo situa-se na dificuldade que têm os intérpretes em compatibilizar o princípio da sustentabilidade com o princípio de isonomia, com vistas a identificar a proposta mais vantajosa. A isonomia, embora seja um conceito jurídico, tem suas raízes na filosofia e significa o “perfeito equilíbrio das propriedades que constituem o corpo: saúde”.<sup>9</sup> Portanto, isonomia corresponde ao que se entende por saúde, um estado de perfeito equilíbrio entre as propriedades do corpo, um estado em que uma propriedade do organismo não se sobrepõe às outras, o que, se viesse a ocorrer, significaria doença.

Não obstante, sob a influência do formalismo jurídico, a isonomia vem sendo interpretada em perspectiva formal, como igualdade formal, entendimento regido pela lógica da aplicação literal e rígida da lei, inteligência que produz desequilíbrio (doença) porque ignora a isonomia material, compreensão lógica cujo objetivo é equilibrar as propriedades e a higidez do corpo (saúde). Incorrendo em equívoco, data vênua, ainda prevalece entre respeitáveis intérpretes o entendimento segundo o qual o princípio da isonomia proíbe a diferenciação quando, em verdade, é desenvolvendo as relações igual/desigual entre as propostas dos que pretendem contratar com a administração pública que se constrói a isonomia.

Poder-se-ia dizer que na isonomia formal o intérprete estabelece relações entre as propriedades de maneira estática e retrospectiva; na isonomia material estabelece relações entre as propriedades de maneira dinâmica e prospectivamente, isto é, como um objetivo a ser alcançado, na hipótese, a proposta mais vantajosa.

É exatamente por essas razões que, antes que se faça um juízo formal de isonomia (igual/desigual), há que se ter clareza sobre o igual/desigual entre as pessoas, coisas ou situações sob a perspectiva do equilíbrio a ser construído (saúde), e não do desequilíbrio (doença). Ou seja, situações, pessoas e coisas somente são iguais ou desiguais quando se estabelecem relações entre suas propriedades. É exatamente o elemento relação, pelo qual se ponderam e se compreendem propriedades distintas, que se pode identificar se as pessoas, coisas ou situações estão sendo tratadas igual ou desigualmente. Não

9 ABBAGNANO, Nicola. *Dicionário de Filosofia*. São Paulo: Martins Fontes, 2007. p. 676.

à toa, sustenta-se que o processo cognoscitivo do Direito deve considerar as propriedades do dado: o lógico nos enunciados e o empírico, as propriedades dos dados de fato valorativamente extraídos da realidade situacional, física e social.

Dito de outro modo, não ferem o princípio da isonomia propostas com propriedades diferentes, por exemplo, a administração pública vir a exigir dos licitantes que apresentem propostas que levem em conta o menor consumo de água ou de energia elétrica, bem como menor emissão de CO<sub>2</sub> ou o uso preferencial de material reciclável. Por outro lado, fere a isonomia, em razão de seu alto preço, a certificação ambiental, tal como referida no Acórdão TCU nº 6. 195/2013 – 2ª Câmara – Relação 34/2013, porque direciona a concorrência às grandes empresas, o que vai de encontro com a filosofia que orienta a Lei nº 8.666/1993, que prestigia a pequena empresa.

## 2. 2 Proposta mais vantajosa e sustentabilidade

Há uma tribo africana que, com extrema sabedoria, educa seus membros adultos, dia após dia, lembrando-os de que eles não são os donos do planeta; recordam que eles apenas dele cuidam porque as crianças o emprestaram a eles, cabendo-lhes, ao final, entregá-los às crianças tão saudáveis quanto receberam de seus pais.

Aquele que interpreta o art. 225 da Constituição da República pode concluir que o constituinte brasileiro se inspirou no legado africano. Afinal, o que preconiza aludido artigo é: “todos têm o 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”.

Para tanto, impõe-se à coletividade e ao poder público prevenir e precaver danos à sustentabilidade, além de fixarem políticas públicas capazes de induzir o campo econômico e o campo social a aderirem ao desenvolvimento sustentável.

No Brasil, sobretudo depois que o conteúdo da Instrução Normativa – IN 01 foi editado em 2010 pela Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão, cuja constitucionalidade gerava dúvida, foi incorporado o art. 3º à Lei n.º 8.666/1993 como *status* de lei infraconstitucional (Lei nº 12.349/2010). Com a edição da Lei nº 12.349/2010, não mais se pode duvidar que a promoção da sustentabilidade do objeto da licitação, seja ele obra, serviços ou bens, decorre de lei. Portanto, desconsiderar essa exigência compromete, inclusive, o princípio da legalidade e pode levar à anulação do procedimento licitatório.

Deve ser levado para o museu dos entendimentos superados mesmo aquele velho argumento segundo o qual as questões ambientais não podem se converter em condição para a habilitação no certame porque a inclusão de critérios de sustentabilidade deve estar na especificação do objeto ou entre as condições de cumprimento do avançado. De igual modo, o entendimento segundo o qual o rol das exigências previstas nos arts. 27 a 31 da Lei nº 8.666/1993 seria exaustivo. Naturalmente que não! São exemplificativas e podem ser acrescidas em função das alterações legislativas, como a edição da Lei nº 12.349/2010.

Em verdade, sobretudo em razão da efetividade e eficácia do princípio que obriga a vinculação ao edital, os critérios de sustentabilidade devem constar do instrumento convocatório porque, no que tange à especificação do objeto ou às condições para o cumprimento do contrato, as normas ambientais em vigor asseguram que jamais o licitante que se sagra vencedor poderá cumprir o objeto contratado sem observá-las. Caso, por exemplo, das normas de maior amplitude e de âmbito nacional, que devem ser, obrigatoriamente, observadas pela indústria, como as que constam do quadro a seguir.

## Quadro 1 – Normas ambientais em vigor no Brasil

Legislação	Objeto	Características
Lei da Política Nacional do Meio Ambiente n.º 6.938/1981	Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências.	Cria o Sistema Nacional do Meio ambiente (SISNAMA), com o objetivo de instituir o princípio do poluidor pagador em todas as diretrizes que fossem lançadas posteriormente sobre as legislações ambientais. Essa lei marca o avanço em relação à responsabilização dos setores produtivos com os impactos ambientais da produção, criando uma série de obrigações, como o licenciamento ambiental, determinando profundamente uma nova consciência ambiental corporativa que ressoaria em todas as novas legislações.
Resolução Conama n.º 001/1986	Licenciamento ambiental	Estabelece critérios e obrigatoriedade do licenciamento ambiental para todas as atividades promotoras de significativo impacto ambiental.
Constituição Federal de 1988	Define os princípios da administração pública, os princípios da atividade econômica e os princípios voltados ao meio ambiente.	Prevê, entre os princípios da atividade econômica (art. 170), a defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços, bem como o tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte.
Lei Federal n.º 9.605/1998	Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências.	Estabelece o crime ambiental como todo e qualquer dano ou prejuízo causado aos elementos que compõem o ambiente: flora, fauna, recursos naturais e o patrimônio cultural. Por violar direito protegido, determina as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente.
Lei Federal n.º 9.433/1997	Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos e cria o Sistema Nacional de Recursos Hídricos.	Define a água como recurso natural limitado, dotado de valor econômico.
Resolução Conama n.º 357/2005	Dispõe sobre o enquadramento dos corpos de água e os limites de padrões de qualidade dos efluentes industriais.	Define a qualidade e o nível de tratamento dos efluentes industriais de acordo com o enquadramento do corpo de água receptor.
Lei Federal n.º 12.305/2010	Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos.	Prevê o estímulo à adoção de padrões sustentáveis de produção e consumo de bens e serviços e a prioridade, nas aquisições e contratações governamentais, para produtos reciclados e recicláveis e para bens, serviços e obras que considerem critérios compatíveis com padrões de consumo social e ambientalmente sustentáveis.
Lei Federal n.º 12.651/2012	Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa.	Institui as regras gerais sobre onde e de que forma a vegetação nativa do território brasileiro pode ser explorada, determinando as áreas que devem ser preservadas e quais regiões são autorizadas.

O que precisa ficar claro, claríssimo, é que critérios de sustentabilidade são elementos indispensáveis, imprescindíveis para a identificação da proposta mais vantajosa, a qual, terminantemente, não se define somente em função do elemento preço. Sobre a questão discorreu o ministro relator Marcos Bemquerer Costa, no Acórdão 1978/2009 – Plenária – TCU:

(...) o conceito da proposta mais vantajosa, inserido no caput do artigo 3º da Lei n. 8.666/1993, não se confunde com o de “mais barato”, visto que sua compreensão pressuporia o atendimento das exigências constitucionais de economicidade e eficiência; em seguida, ampara o entendimento nos ensinamentos de Antônio Carlos Cintra do Amaral, textualmente:

É comum considerar-se que a maior vantagem para a Administração está sempre no menor preço. Isso reflete o entendimento, equivocado, de que a lei consagra a tese de que o mais barato é sempre o melhor, sem contemplação com a técnica e a qualidade. Esse entendimento não corresponde ao disposto na Lei 8.666/93 e conflita com os princípios da razoabilidade, eficiência e economicidade, que regem os atos administrativos, inclusive os procedimentos licitatórios.

Ora, se a lei tivesse o propósito de obrigar a administração pública a sempre contratar pelo menor preço, traria escrito menor preço onde consta proposta mais vantajosa. Ademais, insta consignar que a Lei nº 12.349/2010, especialmente do art. 5º ao 13, acrescentou diversos parágrafos que, sob a perspectiva sistêmico-teleológica, encorajam a aquisição de bens, serviços e obras que promovam o desenvolvimento sustentável ao inaugurarem a possibilidade de se apresentarem à licitação propostas sustentáveis até 25% (vinte cinco por cento) acima do praticado pelo mercado. Critérios sustentáveis, em verdade, cada vez mais, deixam de ser considerados gastos e passam a ser entendidos como investimento transgeracional.

Luciano Ferraz, no artigo “Função regulatória da licitação”, citado em dissertação *A juridicidade das licitações sustentáveis*,<sup>10</sup> consigna:

(...) a licitação pode ser utilizada como instrumento de regulação de mercado, de modo a torná-lo mais livre e competitivo, além de ser possível concebê-la – a licitação – como mecanismo de indução de determinadas práticas (de mercado), que produzam resultados sociais benéficos, imediatos ou futuros, à sociedade.

(...) é possível o emprego do procedimento licitatório como forma de regulação diretiva ou indutiva da economia, seja para coibir práticas que limitam a competitividade seja para induzir práticas que produzam efeitos sociais desejáveis.

Portanto, ainda que se entenda que o disposto na Lei nº 12.349/2010, hoje incorporado à Lei nº 8.666/1993, art. 3º, seja uma diretriz de política pública, não há razão jurídica apta a impedir que critérios sustentáveis constituam requisitos de habilitação se estes não foram inseridos com o propósito de privilegiar algum interessado e se os critérios se encontram acompanhados de pertinente justificação. Conclui-se que, desde a edição da Lei nº 12.349/2010, um novo elemento passa a integrar o conceito de vantajosidade: a preservação do meio ambiente e o uso racional dos recursos naturais. Com efeito, além dos elementos econômico e isonômico, passa o elemento ambiental a compor a equação que revelará a incógnita da licitação, isto é, a proposta mais vantajosa que se quer descobrir.

### 3 Tecnologia da informação para inovação das compras sustentáveis

O conceito de Compras Públicas Sustentáveis (CPS), segundo o Ipea,

(...) são aquelas que incorporam critérios de sustentabilidade nos processos licitatórios. Ou seja, são coesas com os princípios abarcados pelo desenvolvimento sustentável, um conceito complexo que busca promover uma sociedade mais justa e equitativa para as gerações atuais e futuras, desenvolvendo-se dentro dos limites (ou capacidade de suporte) do meio ambiente.<sup>11</sup>

Como mencionado anteriormente, os compradores públicos, mas aí também se incluem as empresas privadas, enfrentam dificuldades no momento de elaboração e inclusão de critérios ou atributos de sustentabilidade nas compras e contratações. Essa tarefa exige conhecimento técnico especializado, pois adota usualmente uma abordagem sistêmica baseada na análise do ciclo de vida do produto (bem ou serviço). Esse conceito

(...) abarca tanto um aspecto quantitativo, expresso na ferramenta da avaliação do ciclo de vida (ACV), quanto um aspecto qualitativo – o pensamento de ciclo de vida, que tem o potencial de expandir o olhar do tomador de decisão quando não for possível obter dados aritméticos de impactos ambiental ou social decorrentes de uma compra ou contratação.<sup>12</sup>

10 PASCHOALINI, Ivanice M. P. A juridicidade das licitações sustentáveis – o papel das contratações públicas no desenvolvimento nacional sustentável. FUMEC, 2014 /Luciano Ferraz. Função Regulatória da Licitação. *Revista do TCMG*, ano XXVII, v. 71, n. 3, 2009. p. 27.

11 IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Financiando o desenvolvimento sustentável: o papel das compras públicas*. Brasil em desenvolvimento 2011: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2012. v. 2, p. 501.

12 FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS/Centro de Estudos em Sustentabilidade, GVces. Sustentabilidade na gestão de fornecedores – Ciclo 2014. São Paulo: GVces, 2014. p. 14. Disponível em: [http://mediadrawer.gvces.com.br/publicacoes/original/iscv\\_ciclo\\_14\\_final.pdf](http://mediadrawer.gvces.com.br/publicacoes/original/iscv_ciclo_14_final.pdf). Acesso em: 20 jan. 2021.

Essa definição deve assegurar a competição e a ampla participação dos interessados, por meio de padrões e critérios socioambientais a serem inseridos nas especificações para compra de bens e serviços – tarefa trabalhosa e que pode tornar ainda mais moroso o processo de compra.

Para esse propósito, o Governo Federal tem trabalhado com o Catálogo de Bens Sustentáveis, fruto do esforço para a ampliação dos itens ofertados ao gestor de compras com vistas à expansão das compras sustentáveis em relação ao total gasto em contratações pela administração pública. Em 2017, o Catálogo do Governo Federal contava com cerca de 1.022 itens; o Catálogo do Estado de São Paulo contava com cerca de 2.000 itens; e o de Minas Gerais, com cerca de 510 itens.<sup>13</sup>

Muitas vezes, em especificações, manuais, instruções de serviços e normativas para compras públicas sustentáveis, acaba-se optando pela utilização de selos e certificações ambientais, com ênfase para aquelas que estabelecem sistemas de gestão ambiental, tal como postos nas normas ISSO.<sup>14</sup> Entretanto, a complexidade para o alcance e a manutenção dessas certificações – contratação de consultoria especializada para a implantação, custos operacionais e de auditorias, com permanência de equipe interna qualificada e dedicada para sua manutenção – representa restrições para uma parcela significativa dos fornecedores nacionais nos processos de compras públicas, pois não têm recursos suficientes para obtê-las.

Refere-se aqui essencialmente às micro e pequenas empresas (MPE),<sup>15</sup> cuja inserção na cadeia de fornecedores sustentáveis pode trazer expressivo dinamismo à economia brasileira, dada a sua importância inclusive para o alcance de resultados de alto valor social e ambiental. Essa característica da estrutura produtiva brasileira requer que o desenvolvimento da cadeia de fornecedores deva ser necessariamente inclusivo, ou seja, capaz de apoiar um gradual alinhamento das empresas ao desenvolvimento sustentável. Dessa forma, é importante atrair e incentivar as MPE a participarem da cadeia de suprimentos sustentáveis, definindo ações para sensibilização, treinamento, engajamento, monitoramento, etc.

Interessante, nesse contexto, conhecer o que pensam as MPE sobre sustentabilidade, o que pode ser visto na sondagem realizada<sup>16</sup> pelo Sebrae em 2012, que objetivou avaliar o nível de percepção desses empresários acerca dos temas ambientais. Os resultados são positivamente surpreendentes. Indicam que o dia a dia dos pequenos negócios contempla diversas práticas sustentáveis, ainda que pontuais. Sinalizam sensibilidade da categoria para uma atuação mais cuidadosa quanto ao uso dos recursos naturais e à mitigação de impactos no ambiente. Revelam abertura para a percepção de que tal cuidado possa gerar valor para a empresa e a sociedade, simultaneamente.

Eis que temos um cenário no qual as MPE podem ser agentes multiplicadores das boas práticas ambientais, ampliando suas ações de melhoria dos processos produtivos para a minimização do desperdício e da poluição, o que as torna capazes de contribuir para o alcance de metas de sustentabilidade em nível regional ou nacional. Nesse sentido, uma política para desenvolvimento da cadeia de fornecedores sustentáveis pode contribuir para estimular e valorizar sua diferenciação competitiva. Suficiente seria

13 CAVALCANTI et al., *Compras públicas sustentáveis*, op. cit.

14 Normas ISO – criadas pela Organização Internacional de Padronização (ISO), com o objetivo de melhorar a qualidade de produtos e serviços.

15 Dados do Ministério da Economia (abril de 2019) demonstram que o país tem mais de 13 milhões de empresas optantes pelo Simples Nacional, regime tributário que define as micro e pequenas empresas (MPE) por faixa de faturamento. Segundo o Sebrae, já são as principais geradoras de riqueza no país. As MPE respondem por 53,4% do Produto Interno Bruto (PIB) do comércio e, na indústria e no setor de serviços, a participação delas também é relevante – 22,5% e 36,3%, respectivamente. Para se ter ideia da relevância delas para a economia do Brasil, basta olhar os números referentes aos empregos formais. Estima-se, com base nas estatísticas do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged), que as MPE contribuíram com 93,6 mil empregos com carteira assinada. O saldo representa 72,3% do total gerado no país em abril de 2019, que foi de 129,6 mil, sendo que: uma microempresa tem de 9 a 19 empregados; a de pequeno porte tem de 10 a 49 empregados; a de médio porte de 20 a 99. Quanto ao faturamento, para o Sebrae, as MPE podem ser divididas em quatro segmentos por faixa de faturamento anual: microempreendedor individual, até R\$81 mil; microempresa, até R\$360 mil; empresa de pequeno porte, entre R\$360 mil e R\$ 4,8 milhões.

16 SEBRAE – SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS. *O que pensam as micro e pequenas empresas sobre sustentabilidade* – 2012. Disponível em: <http://www.sebrae.com.br/estudos-e-pesquisas>. Acesso em: 12 fev. 2021.

que as MPE ambientalmente ativas, mais que um bom exemplo, tivessem oportunidades de negócio em virtude da diferenciação de suas ofertas no mercado em que atuam.

Esse cenário, sem sombra de dúvidas, pode se viabilizar em larga escala, com o apoio e avanços da tecnologia da informação, uma das três forças dos pontos de inflexão na história da humanidade, segundo Friedman.<sup>17</sup>

Para tanto, uma plataforma digital concebida para apoiar o processo de compras sustentáveis pode conectar compradores e fornecedores e disponibilizar atributos sustentáveis definidos a partir da análise do ciclo de vida para diferentes tipos de produtos ou serviços. Tais atributos devem ser evidenciados pelos fornecedores para análise da equipe técnica qualificada da plataforma, que informará se as evidências das características sustentáveis podem ser aferidas por processos confiáveis.

Vale lembrar nesse mérito as considerações do Ipea a respeito da escolha dos atributos sustentáveis:

Existe o entendimento de que a sustentabilidade pode ser mais facilmente alcançada se muitos licitantes considerarem apenas alguns critérios mais estratégicos do que se apenas poucos avaliarem muitos critérios ao tomarem suas decisões. Mesmo o cumprimento de apenas um critério pode ser suficiente para considerar o produto como sustentável, já que no estágio atual de desenvolvimento do mercado de produtos sustentáveis ainda não é possível o uso de muitos critérios limitantes ou inflexíveis, sob a pena de inviabilizar a realização de uma licitação sustentável. Nesse sentido, estudos do projeto Relief, na Europa, demonstraram que uma a três características podem ser responsáveis por 70% a 90% dos impactos ambientais durante todo o ciclo de vida do produto (BIDERMAN et al., 2008).<sup>18</sup>

Isso reforça a possibilidade de que a plataforma digital funcione como um apoio para o gradual desenvolvimento da cadeia de fornecedores, começando com um conjunto enxuto de atributos sustentáveis e acrescentando outros à medida que os fornecedores conseguem cumprir tais requisitos. Em outras palavras, a plataforma atuará como uma estratégia inclusiva para fornecedores que vão se alinhando ao desenvolvimento sustentável.

De todo modo, o conjunto de informações ofertado pela plataforma agilizará os processos de compra e reduzirá seus custos, tendo em vista o compartilhamento da plataforma entre as diversas instituições usuárias.

Além disso, a tecnologia da informação permite que os processos de compras públicas sustentáveis possam ser feitos com ferramentas analíticas flexíveis, próprias para efetuar comparações e ranqueamento de produtos e serviços com características sustentáveis. Desse modo, a plataforma pode instruir o processo de compra com gráficos comparativos e relatórios para justificar as vantagens oferecidas pelos concorrentes em termos de sustentabilidade.

Tal plataforma pode ainda estimular a melhoria contínua dos fornecedores, seja dos que já produzem com foco na sustentabilidade, seja daqueles que queiram trilhar esse caminho.<sup>19</sup> Caminho que, nos dizeres de Haddad, é de um novo desenvolvimento, no qual os “recursos naturais são elementos pivotais de um novo ciclo de expansão que seja, de forma simultânea, economicamente eficiente, socialmente justo e ambientalmente sustentável”.<sup>20</sup> Caminho no qual a competitividade e a proposta mais vantajosa estão na produção e nos serviços que respeitam os limites do planeta ou a capacidade de suporte biogeofísica do ambiente para uma atuação produtiva e sustentável.

17 FRIEDMAN, Thomas L. *Obrigado pelo atraso: um guia otimista para sobreviver em um mundo cada vez mais veloz*. Tradução Cláudio Figueiredo. 1. ed. Rio de Janeiro: Objetiva, 2017.

18 IPEA, *Financiando o desenvolvimento sustentável*, op. cit., v. 2, p. 511.

19 Espera-se que este seja o caminho para alcançar o que é denominado pelo auditor federal Carlos Eduardo Lustosa da Costa, do TCU, de “ponto ótimo” para as compras públicas sustentáveis, ou seja, “a intersecção entre preço, competitividade, viabilidade e menor impacto ambiental”; visto que atende suas recomendações: “é importante justificar bem os critérios e adotar parâmetros objetivos, dentro de normas técnicas, para não induzir qualquer tipo de direcionamento no processo de compra”. Cf. BETIOL, *Guia de compras públicas sustentáveis*, op. cit.

20 HADDAD, Paulo R. *Uma introdução à economia do século XXI*. e-galáxia. Edição do Kindle: 2018.

Vale salientar, por oportuno, as ponderações de Carvalho e Barbieri<sup>21</sup> a respeito da capacidade do comprador em influenciar a introdução de práticas sustentáveis entre os membros de sua cadeia de suprimentos: a sustentabilidade se tornará integrada à organização quando esta possuir capacidade de inovação e uma gestão orientada à sustentabilidade. Alguns autores ressaltam, ademais, que a sustentabilidade é catalizadora para a inovação.<sup>22</sup>

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme demonstrado, as compras corporativas de uma organização, seja pública seja privada, podem ser grandes aliadas para o alcance das metas de sustentabilidade em nível regional ou nacional, se formuladas com base em critérios que privilegiem produtos e os serviços sustentáveis. Se de um lado, do comprador, apenas no setor público nacional, as compras representam cerca de 12% do PIB; de outro, do fornecedor, as MPE, segundo o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae),<sup>23</sup> já são as principais geradoras de riqueza no país e com interesse para serem agentes multiplicadores das boas práticas ambientais. Basta, para isso, implementar uma forma de serem estimuladas, com a valorização e a diferenciação competitiva de suas ações de melhoria nos processos produtivos para a minimização do desperdício e da poluição. Essa forma, sem sombra de dúvidas, está no estabelecimento, em larga escala, de mecanismos para compras sustentáveis, desde que superados os óbices jurídicos e os desafios de inclusão de atributos de sustentabilidade nas compras e contratações, com características sustentáveis, mensuráveis, reportáveis e verificáveis, e ao alcance, de forma clara, objetiva e isonômica, de todos.

No que tange aos óbices jurídicos, ficou demonstrado que a administração pública, quando exigir dos licitantes que apresentem propostas que levem em conta o menor consumo de água ou de energia elétrica, bem como menor emissão de CO<sub>2</sub> ou o uso preferencial de material reciclável, não fere o princípio da isonomia. Pode, sim, ferir a isonomia, em razão de seu alto preço, a exigência de certificação ambiental, como majoritariamente são encaminhadas as soluções para comprovação de sustentabilidade, porque direciona a concorrência às grandes empresas, o que vai de encontro com a filosofia que orienta a Lei nº 8.666/1993, que prestigia a pequena empresa. Ainda, como concluído, desde a edição da Lei nº 12.349/2010, um novo elemento passa a integrar o conceito de vantagem: a preservação do meio ambiente e o uso racional dos recursos naturais. Assim, além dos elementos econômico e isonômico, o elemento ambiental passa a compor a equação que revelará a incógnita da licitação, isto é, a proposta mais vantajosa que se quer descobrir.

Quanto aos desafios de inclusão de atributos de sustentabilidade, claro fica que, com o apoio e avanços da tecnologia da informação, é possível a concepção de uma plataforma digital voltada para apoiar o processo de compras sustentáveis que conecte compradores e fornecedores por meio da disponibilização de atributos sustentáveis definidos, com base na análise do ciclo de vida para diferentes tipos de produtos ou serviços e que também exerça a função de estimular a melhoria contínua dos fornecedores, seja dos que já produzem com foco na sustentabilidade, seja daqueles que queiram trilhar essa agregação de valor. Assim procedendo, desenvolve-se um cenário no qual a competitividade e a proposta mais vantajosa estarão na produção e nos serviços que respeitam os limites do planeta ou a capacidade de suporte biogeofísica do ambiente para uma atuação produtiva e sustentável.

21 CARVALHO, André P.; BARBIERI, J. C. Inovações socioambientais em cadeias de suprimento: um estudo de caso sobre o papel da empresa focal. *Revista de Administração e Inovação*, São Paulo, v. 10, n. 1, p. 232-256, jan./mar. 2013.

22 FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS/Centro de Estudos em Sustentabilidade, GVces. *Inovação e sustentabilidade na cadeia de valor – Ciclo 2012*, Gestão de fornecedores. São Paulo: GVces, 2012b. Disponível em: [https://s3-sa-east-1.amazonaws.com/arquivos.gvces.com.br/arquivos/gvces/arquivos/117/publicacao\\_iscv\\_ciclo2012.pdf](https://s3-sa-east-1.amazonaws.com/arquivos.gvces.com.br/arquivos/gvces/arquivos/117/publicacao_iscv_ciclo2012.pdf). Acesso em: 20 jan. 2021.

23 Cf. Portal Sebrae: <https://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae>.

## REFERÊNCIAS

- ABBAGNANO, Nicola. *Dicionário de Filosofia*. São Paulo: Martins Fontes, 2007.
- BETIOL, Luciana et al. (org.). *Guia de compras públicas sustentáveis: uso do poder de compra do governo para a promoção do desenvolvimento sustentável*. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012. (ICLEI European Secretariat GmbH).
- BRASIL. Advocacia-Geral da União. *Guia nacional de licitações sustentáveis*. Flávia Gualtieri de Carvalho, Maria Augusta Soares de Oliveira Ferreira e Teresa Villac, Brasília: AGU, 2016. Disponível em: <http://cpsustentaveis.planejamento.gov.br/assets/conteudo/uploads/guianacionaldelicitacoessustentaveis.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2021.
- BRASIL. Tribunal Regional Federal da 3ª Região. *Manual de licitações sustentáveis da Justiça Federal da 3ª Região*. São Paulo: Tribunal Regional Federal da 3ª Região, 2016.
- CARVALHO, André P.; BARBIERI, J. C. Inovações socioambientais em cadeias de suprimento: um estudo de caso sobre o papel da empresa focal. *Revista de Administração e Inovação*, São Paulo, v. 10, n. 1, p. 232-256, jan./mar. 2013.
- CAVALCANTI, D. et al. Compras públicas sustentáveis – Diagnóstico, análise comparada e recomendações para o aperfeiçoamento do modelo brasileiro. LC/BRS/TS.2017/2, Nações Unidas, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), Santiago S.16-01328, fevereiro de 2017.
- CENTRO DE GESTÃO E ESTUDOS ESTRATÉGICOS. *Siderurgia no Brasil 2010-2025: subsídios para tomada de decisão*. Brasília, 2010. (Série Documentos Técnicos, 9).
- COSTA, Carlos Eduardo Lustosa. *As licitações sustentáveis na ótica do controle externo*. Artigo apresentado ao Instituto Serzedello Corrêa – ISC/TCU, como requisito parcial à obtenção do grau de Especialista em Auditoria e Controle Governamental, Brasília/DF, 2011.
- FRIEDMAN, Thomas L. *Obrigado pelo atraso: um guia otimista para sobreviver em um mundo cada vez mais veloz*. Tradução Cláudio Figueiredo. 1. ed. Rio de Janeiro: Objetiva, 2017.
- FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS. *Compra sustentável: a força do consumo público e empresarial para uma economia verde e inclusiva*. São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania, 2012a.
- FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS/Centro de Estudos em Sustentabilidade, GVces. *Inovação e sustentabilidade na cadeia de valor – Ciclo 2012, Gestão de fornecedores*. São Paulo: GVces, 2012b. Disponível em: [https://s3-sa-east-1.amazonaws.com/arquivos.gvces.com.br/arquivos\\_gvces/arquivos/117/publicacao\\_iscv\\_ciclo2012.pdf](https://s3-sa-east-1.amazonaws.com/arquivos.gvces.com.br/arquivos_gvces/arquivos/117/publicacao_iscv_ciclo2012.pdf). Acesso em: 20 jan. 2021.
- FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS/Centro de Estudos em Sustentabilidade, GVces. *Sustentabilidade na gestão de fornecedores – Ciclo 2014*. São Paulo: GVces, 2014. Disponível em: [http://mediadrawer.gvces.com.br/publicacoes/original/iscv\\_ciclo\\_14\\_final.pdf](http://mediadrawer.gvces.com.br/publicacoes/original/iscv_ciclo_14_final.pdf). Acesso em: 20 jan. 2021.
- HADDAD, Paulo R. *Uma introdução à economia do século XXI*. e-galáxia. Edição do Kindle: 2018.
- IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Financiando o desenvolvimento sustentável: o papel das compras públicas*. Brasil em desenvolvimento 2011: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2012. v. 2.
- ISO. *ISO 20400, compras sustentáveis*. Disponível em: [www.abnt.org.br/publicacoes2/category/221-iso-20400%3Fdownload%3D616:iso-20400+%&cd=2&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br&client=firefox-b-d](http://www.abnt.org.br/publicacoes2/category/221-iso-20400%3Fdownload%3D616:iso-20400+%&cd=2&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br&client=firefox-b-d). Acesso em: 10 jan. 2021.

MENDONÇA, R. A. M. et al. Institucionalização de compras públicas sustentáveis: uma análise da experiência do governo de Minas Gerais. *REAd*, Porto Alegre, v. 23, n. 3, p. 62-91, set.-dez. 2017. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/1413-2311.161.61307>. Acesso em: 20 mar. 2021.

MOURA, Adriana M. M. As compras públicas sustentáveis e sua evolução no Brasil, *Boletim Regional, Urbano e Ambiental – IPEA*, n. 7, p. 23-33, jan.-jun. 2013.

PASCHOALINI, Ivanice M. P. A juridicidade das licitações sustentáveis – o papel das contratações públicas no desenvolvimento nacional sustentável. FUMEC, 2014 /Luciano Ferraz. Função Regulatória da Licitação. *Revista do TCMG*, ano XXVII, v. 71, n. 3, 2009.

RAMOS, Vinicius D. A.; THOMÉ, Romeu. Licitações sustentáveis: da inadequação da Lei 8.666/1993 às inovações apresentadas pelo regime diferenciado de contratações públicas e pelo Projeto de Lei 559/2013 do Senado Federal. *Revista Direito Ambiental e Sociedade*, v. 5, n. 1, p. 80-105, 2015.

SALLES, A. C. et al. Cadeia de suprimentos sustentável: análise das práticas presentes nas empresas do ISE/Bovespa. *Revista Livre de Sustentabilidade e Empreendedorismo*, v. 3, n. 4, p. 171-201, jul.-ago. 2018.

SEBRAE – SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS. *O que pensam as micro e pequenas empresas sobre sustentabilidade* – 2012. Disponível em: <http://www.sebrae.com.br/estudos-e-pesquisas>. Acesso em: 12 fev. 2021.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. O TCU e as licitações sustentáveis. Elaine Ferreira Souza Dantas, SecexAmbiental, ago. 2013. Disponível em: <https://ifc.edu.br/wp-content/uploads/2014/05/Elaine-Dantas-O-TCU-e-as-licita%3%a7%3%b5es-sustent%3%a1veis.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2021.