

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE – FURG
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO – PPGDJS
MESTRADO EM DIREITO E JUSTIÇA SOCIAL

ADRIANO BARBOSA MENDONÇA

COMPRA PÚBLICA COMO FERRAMENTA DO DESENVOLVIMENTO
SUSTENTÁVEL: ANÁLISE DA SUSTENTABILIDADE DOS PREGÕES
ELETRÔNICOS GERENCIADOS PELO MUNICÍPIO DE RIO GRANDE EM 2019

RIO GRANDE

2021

ADRIANO BARBOSA MENDONÇA

**COMPRA PÚBLICA COMO FERRAMENTA DO DESENVOLVIMENTO
SUSTENTÁVEL: ANÁLISE DA SUSTENTABILIDADE DOS PREGÕES
ELETRÔNICOS GERENCIADOS PELO MUNICÍPIO DE RIO GRANDE EM 2019**

Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito ao Programa de Pós-Graduação em Direito – PPGD, da Universidade Federal do Rio Grande – FURG, sob a orientação do Prof. Dr. Carlos André Birnfeld. Área de Concentração: Direito e Justiça Social

RIO GRANDE

2021

Ficha Catalográfica

M539c Mendonça, Adriano Barbosa.

Compra pública como ferramenta do desenvolvimento sustentável: análise da sustentabilidade dos pregões eletrônicos gerenciados pelo Município de Rio Grande em 2019 / Adriano Barbosa Mendonça. – 2021.

224 f.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande – FURG, Programa de Pós-Graduação em Direito, Rio Grande/RS, 2021.

Orientador: Dr. Carlos André Sousa Birnfeld.

1. Desenvolvimento Nacional Sustentável 2. Compras Públicas Sustentáveis 3. Decreto Federal nº 7.746/2012 4. Prefeitura Municipal Rio Grande 5. Pregão Eletrônico I. Birnfeld, Carlos André Sousa II. Título.

CDU 347.451

Catálogo na Fonte: Bibliotecário José Paulo dos Santos CRB 10/2344

ADRIANO BARBOSA MENDONÇA

**COMPRA PÚBLICA COMO FERRAMENTA DO DESENVOLVIMENTO
SUSTENTÁVEL: ANÁLISE DA SUSTENTABILIDADE DOS PREGÕES
ELETRÔNICOS GERENCIADOS PELO MUNICÍPIO DE RIO GRANDE EM 2019**

Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito ao Programa de Pós-Graduação em Direito – PPGD, da Universidade Federal do Rio Grande – FURG, sob a orientação do Prof. Dr. Carlos André Birnfeld. Área de Concentração: Direito e Justiça Social

Data de aprovação: _____ 2021

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Carlos André Birnfeld (orientador)

Universidade Federal do Rio Grande — FURG

Prof^a. Dr^a. Liane Francisca Hüning Pazinato (membro interno)

Universidade Federal do Rio Grande — FURG

Prof. Dr. Paulo Ricardo Opuszka (membro externo)

Universidade Federal do Paraná – UFPA

AGRADECIMENTOS

À família, pelo apoio incondicional em todas as etapas da minha vida acadêmica.

Aos colegas, professores e corpo técnico da Universidade Federal do Rio Grande (FURG) pelos momentos de aprendizado e descontração proporcionados durante esta caminhada.

Em especial, ao prof. Carlos André, meu orientador, por toda a dedicação ininterrupta, pelo estímulo à pesquisa, pelas incansáveis contribuições de pensamentos e reflexões e, principalmente todas as sugestões e observações sempre valiosas aplicadas a essa pesquisa.

À minha namorada Larissa que desde o início dessa caminhada me apoiou e ajudou de maneira incansável, especialmente nesse término de mais um ciclo.

E a todos que colaboraram direta ou indiretamente na elaboração deste trabalho.

RESUMO

Promover o desenvolvimento nacional sustentável é um paradigma que se incorpora definitivamente às compras públicas, desde 2010 no direito brasileiro. Embora seja pacífico o caráter vinculativo da sustentabilidade nas licitações brasileiras, é reconhecido tratar-se de potencialidade pouco explorada em sua implementação, principalmente, pela percepção de que as licitações têm como objetivo principal a proposta mais vantajosa à Administração numa perspectiva essencialmente contabilista e insensível as repercussões do consumo público. Diversas poderão ser as possibilidades de encarar a licitação como sustentável. No entanto, a partir do procedimento monográfico, de revisão bibliográfica e análise documental, tendo por foco especialmente as normas vigentes no Brasil, o presente estudo busca, em um método de abordagem indutivo, averiguar a sustentabilidade das compras públicas realizadas sob a forma de pregão eletrônico processadas pela Prefeitura Municipal do Rio Grande, no ano de 2019, à luz do Decreto Federal nº 7.746/2012, identificando-se ainda quais são seus impactos nas dimensões ambiental, social e econômica.

Palavras-chave: Desenvolvimento nacional sustentável. Compras Públicas Sustentáveis. Decreto Federal nº 7.746/2012. Prefeitura Municipal do Rio Grande. Pregão eletrônico.

ABSTRACT

Promoting sustainable national development is a paradigm that has been definitively incorporated into public procurement since 2010 in Brazilian law. Although the binding nature of sustainability in Brazilian bids is undisputed, it is recognized that this potential is little explored in its implementation, mainly due to the perception that bids have as their main objective the most advantageous proposal to the Administration from an essentially accounting perspective and insensitive to repercussions of public consumption. There may be several possibilities to view the tender as sustainable. However, based on the monographic procedure, bibliographic review, and document analysis, focusing especially on the rules in force in Brazil, the present study seeks, in an inductive approach, to investigate the sustainability of public purchases carried out in the form of electronic pregão by the Municipality of Rio Grande, in 2019, in the light of Federal Decree No. 7,746/2012, also identifying its impacts in the environmental, social and economic dimensions.

Keywords: Sustainable national development. Sustainable Public Procurement. Federal Decree No. 7,746/2012. City Hall of Rio Grande. Electronic pregão.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

A3P - Programa Agenda Ambiental da Administração Pública
ABNT – Associação Brasileira de Normas Técnicas
ACV - Análise do Ciclo de Vida
AF - Agricultura Familiar
AGU – Advocacia-Geral da União
AIA - Avaliação de Impacto Ambiental
ANVISA – Agência Nacional de Vigilância Sanitária
Art. – Artigo
CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
Cerflor - Programa Brasileiro de Certificação Florestal
CF/88 – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CMMAD – Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento
CONAMA - Conselho Nacional do Meio Ambiente
CONMETRO - Conselho Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial
CPS – Compras Públicas Sustentáveis
CRC - Certificado de Registro Cadastral
EMHOAs - Equipamentos Médico, Odontológicos e Hospitalares
ENCE - Etiqueta Nacional de Conservação de Energia
EPP – Empresa de Pequeno Porte
FAO - Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação
FSC - Forest Stewardship Council
GABEX - Gabinete do Executivo
IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
ICMBio - Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
IN – Instrução Normativa
INMETRO – Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia
ISO - *International Organization for Standardization*
LED - *Light Emitting Diode* (Diodo Emissor de Luz)
LC – Lei-Complementar
LGL – Lei Geral de Licitações
LPVN - Lei de Proteção da Vegetação Nativa
ME - Microempresa

MMA - Ministério do Meio Ambiente
MP – Medida Provisória
MPEs – Micro e Pequenas Empresas
MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
ODS – Objetivos do Desenvolvimento Sustentável
ONU – Organização das Nações Unidas
PBE – Programa Brasileiro de Etiquetagem
PE – Pregão Eletrônico
PFM - Produtos Florestais Madeireiros
PFNM - Produtos Florestais Não Madeireiros
PIB – Produto Interno Bruto
PIJ – Plano de Implementação de Joannesburgo
PL – Projeto de Lei
PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNRS - Política Nacional de Resíduos Sólidos
PROCEL - Programa Nacional de Conservação de Energia Elétrica
PROCONVE - Programa de Controle da Poluição do Ar por Veículos Automotores
RDC – Regime Diferenciado de Contratações
RoHS - Restriction of Hazardous Substances
RSS – Resíduos de Serviço de Saúde
SMCAS Secretaria de Município da Cidadania e Assistência Social
SMCSU - Secretaria de Município de Controle e Serviços Urbanos
SMDP - Secretaria de Município de Desenvolvimento Primário
SMEd - Secretaria de Município da Educação
SMGA - Secretaria de Município de Gestão Administrativa
SMHARF - Secretaria de Município da Habitação e Regularização Fundiária
SMI - Secretaria de Município da Infraestrutura
SMMAS - Secretaria de Município de Mobilidade Urbana e Acessibilidade
SMS - Secretaria de Município da Saúde
SLTI – Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação
SRP – Sistema de Registro de Preços
TCE-RS – Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul
TIC – Tecnologias da Informação e Comunicação
UNFCCC - Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Processamento da fase interna das compras públicas no Brasil

Figura 2 – Processamento da fase externa das compras públicas no Brasil

Figura 3 – Fluxograma de compras completo da Secretaria X

Figura 4 - Fluxograma de Compras – Secretaria de Município da Cidadania e Assistência Social (SMCAS)

Figura 5 - Fluxograma de Compras – Secretaria de Município de Controle e Serviços Urbanos (SMCSU)

Figura 6 - Fluxograma de Compras – Secretaria de Município de Desenvolvimento Primário (SMDIER)

Figura 7 - Fluxograma de Compras – Secretaria de Município de Desenvolvimento Primário (SMDP)

Figura 8 - Fluxograma de Compras – Secretaria de Município de Gestão Administrativa (SMGA)

Figura 9 - Fluxograma de Compras – Secretaria de Município da Educação (SMEd)

Figura 10 - Fluxograma de Compras – Secretaria de Município da Habitação e Regularização Fundiária (SMHARF)

Figura 11 - Fluxograma de Compras – Secretaria de Município da Infraestrutura (SMI)

Figura 12 - Fluxograma de Compras – Secretaria de Município de Mobilidade Urbana e Acessibilidade (SMMAS)

Figura 13 - Fluxograma de Compras – Secretaria de Município da Saúde (SMS)

Figura 14 - Fluxograma de Compras – Diversas

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Mapeamento dos critérios econômicos, sociais e ambientais

Quadro 2 - Compras realizadas pela Secretaria de Município da Cidadania e Assistência Social (SMCAS) (2019)

Quadro 3 - Compras realizadas pela Secretaria de Município de Controle e Serviços Urbanos (SMCSU) (2019)

Quadro 4 - Compras realizadas pela Secretaria de Município de Desenvolvimento Primário (SMDP) (2019)

Quadro 5 - Compras realizadas pela Secretaria de Município de Gestão Administrativa (SMGA) (2019)

Quadro 6 - Compras realizadas pela Secretaria de Município da Educação (SMEd) (2019)

Quadro 7 - Compras realizadas pela Secretaria de Município da Habitação e Regularização Fundiária (SMHARF) (2019)

Quadro 8 - Compras realizadas pela Secretaria de Município da Infraestrutura (SMI) (2019)

Quadro 9 - Compras realizadas pela Secretaria de Município de Mobilidade Urbana e Acessibilidade (SMMAS) (2019)

Quadro 10 - Compras realizadas pela Secretaria de Município da Saúde (SMS) (2019)

Quadro 11 - Compras realizadas por secretarias diversas (2019)

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
1. DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: REFERÊNCIAS BÁSICAS.....	19
1.1 INTRODUÇÃO HISTÓRICA E ELEMENTOS FUNDAMENTAIS DO CONCEITO DE DESENVOLVIMENTO E DE SUA ÊNFASE A DIMENSÃO ECONÔMICA	19
1.1.1 Industrialização, crescimento econômico e desenvolvimento.....	20
1.1.2 Desenvolvimento e subdesenvolvimento.....	26
1.1.2.1 Breves considerações a respeito da herança colonial no Brasil.....	27
1.1.2.2 Subdesenvolvimento: outros enfoques	28
1.2 A INCORPORAÇÃO DA VARIÁVEL SOCIOAMBIENTAL COMO ELEMENTO DO DESENVOLVIMENTO EM TEMPOS DE CRISE ECOLÓGICA.....	33
1.2.1 Ação antropogênica e impactos ambientais: uma consequência humana contemporânea?	34
1.2.2 A emergência da crise ecológica e um novo ideal de desenvolvimento.....	37
1.3 DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL.....	44
1.4. A CONTRIBUIÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL	49
2. COMPRAS PÚBLICAS NO BRASIL	54
2.1 NORMAS GERAIS DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS: ELEMENTOS COMUNS A TODO PROCESSO LICITATÓRIO	54
2.1.1. Fundamentos normativos	55
2.1.2. Princípios do processo licitatório e a incorporação dos valores da sustentabilidade.....	57
2.1.3. Conceitos básicos aplicáveis as licitações	62
2.1.3.1 O objeto nas licitações: obras, serviços, compras e alienações.....	62
2.1.3.2. Licitação por itens e / ou lotes	64
2.1.3.3. Registro de Preços	65
2.1.4. Modalidades da Lei nº 8.666/1993	66
2.1.4.1 Concorrência	67
2.1.4.2 Tomada de Preços	68
2.1.4.3 Convite	69
2.1.4.4. Modalidade especiais: Concurso e Leilão	71
2.1.5. Lei nº 10.520/2002: o Pregão e suas inovações	72
2.1.5.1. Bens e serviços comuns	74
2.1.5.2. Inversão da ordem de fases	75
2.1.5.3. Termo de Referência.....	75
2.1.5.4. Forma eletrônica, presencial, propostas e lances	77
2.1.6. Lei nº 12.462/2011 e o Regime Diferenciado de Contratações	78
2.1.6.1. Objetivos do RDC	81
2.1.6.2. A função regulatória da licitação no RDC.....	82

2.2.	PROCESSAMENTO DAS COMPRAS PÚBLICAS BRASILEIRAS.....	84
2.2.1.	Fase Interna	85
2.2.2.	Fase Externa	85
2.2.2.1.	Fase de Divulgação.....	86
2.2.2.2.	Fase de Habilitação	88
2.2.2.3	Fase de Julgamento.....	89
2.2.2.4.	Fase de Adjudicação e Homologação	91
2.3.	Fluxo de compras e proposta de um quadro sinóptico	91
3.	COMPRAS PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS: FERRAMENTAS PARA ANÁLISE DO USO DO PODER DE COMPRA NA CONTRIBUIÇÃO PARA UM DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL	94
3.1.	COMPRAS PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS: REFERÊNCIAS BÁSICAS	95
3.2.	DECRETO FEDERAL Nº 7.746/2012: CRITÉRIOS SUSTENTÁVEIS APLICÁVEIS AS LICITAÇÕES.....	98
3.2.1.	Baixo impacto sobre recursos naturais como flora, fauna, ar, solo e água	101
3.2.1.1.	A problemática da avaliação dos impactos ambientais sobre os recursos naturais como flora, fauna, ar, solo e água	102
3.2.2.	Preferência para materiais, tecnologias e matérias-primas de origem local	107
3.2.2.1.	A problemática da preferência para materiais, tecnologias e matérias-primas de origem local.....	107
3.2.3.	Maior eficiência na utilização de recursos naturais como água e energia	111
3.2.3.1.	A problemática da avaliação da maior eficiência na utilização de recursos naturais como água e energia.....	111
3.2.4	Maior geração de empregos, preferencialmente com mão de obra local.....	113
3.2.4.1.	A problemática da avaliação da maior geração de empregos locais	113
3.2.5.	Maior vida útil e menor custo de manutenção do bem e da obra	115
3.2.5.1.	A problemática da avaliação da análise do ciclo de vida: maior vida útil e menor custo da manutenção.....	115
3.2.6.	Uso de inovações que reduzam a pressão sobre recursos naturais	117
3.2.6.1.	A problemática da análise das inovações ambientalmente favoráveis	118
3.2.7.	Origem sustentável dos recursos naturais utilizados nos bens, nos serviços e nas obras 120	
3.2.7.1.	A problemática da análise da origem sustentável e do selo orgânico para alimentos 120	
3.2.8.	Utilização de produtos florestais madeireiros e não madeireiros originários de manejo florestal sustentável ou de reflorestamento.....	122
3.2.8.1.	A problemática da avaliação da utilização de produtos florestais madeireiros e não madeireiros	122
3.2.8.2.	A problemática da avaliação da utilização de produtos florestais madeireiros e não madeireiros: FSC e Cerflor	125
3.2.9.	Utilização de materiais reciclados ou recicláveis, atóxicos ou biodegradáveis - art. 5º, <i>caput</i>	128

3.2.9.1. Materiais reciclados ou recicláveis	128
3.2.9.2. Materiais atóxicos.....	130
3.2.9.3. Materiais biodegradáveis.....	132
3.3. CRITÉRIOS PARA A ANÁLISE DAS COMPRAS PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS.....	133
4. O MUNICÍPIO DE RIO GRANDE E AS COMPRAS PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS NA PERSPECTIVA DO DECRETO FEDERAL Nº 7.746/2012.....	137
4.1 COLETA DE DADOS E RESTRIÇÃO DA AMOSTRA: O PERCURSO METODOLÓGICO	137
4.2 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS DADOS COLETADOS	140
4.2.1. Secretaria de Município de Cidadania e Assistência Social (SMCAS).....	141
4.2.2. Secretaria de Município de Controle e Serviços Urbanos (SMCSU)	142
4.2.3. Secretaria de Município de Desenvolvimento, Inovação, Emprego e Renda (SMDIER)	143
4.2.4. Secretaria de Município de Desenvolvimento Primário (SMDP)	144
4.2.5. Secretaria de Município de Gestão Administrativa (SMGA)	145
4.2.6. Secretaria de Município da Educação (SMEd)	146
4.2.7. Secretaria de Município da Habitação e Regularização Fundiária (SMHARF).....	147
4.2.8. Secretaria de Município de Infraestrutura (SMI).....	148
4.2.9. Secretaria de Município de Mobilidade Urbana e Acessibilidade (SMMAS).....	150
4.2.10. Secretaria de Município da Saúde (SMS)	151
4.2.11. Secretaria - Diversas	154
4.3. OS PREGÕES ELETRÔNICOS DA PREFEITURA MUNICIPAL DO RIO GRANDE POSSUEM UM EDITAL CONSIDERADO SUSTENTÁVEL? UMA PROPOSTA DE ANÁLISE A PARTIR DA FAMÍLIA DE COMPRAS	155
4.3.1. Análise da sustentabilidade da família de compra aquisição de bens ou serviços que envolvam materiais ou equipamentos elétricos ou eletrônicos.....	156
4.3.2. Análise da família compra consumíveis e serviços – material de expediente	159
4.3.3. Análise da família de compras gêneros alimentícios.....	161
4.3.4. Análise da sustentabilidade da família de compra de materiais ou serviços que envolvam componentes agressivos ao meio ambiente.....	162
4.3.5. Análise da sustentabilidade da família de compra de materiais, equipamentos ou serviços de TIC	167
4.3.6. Análise da família de compra veículos	168
4.3.7. Análise da família de compras equipamentos permanentes diversos.....	170
4.3.8. Análise da família de compras material de consumo laboratorial, médico e de higiene pessoal	173
4.3.9. Análise da família de compras de materiais e serviços destinados à construção civil e/ou infraestrutura urbana.....	176
4.3.10. Análise da família de compras de materiais consumíveis diversos.....	178
4.3.11. Análise da família de compras: serviços diversos	178

4.4. ANÁLISE DA REALIDADE DE RIO GRANDE A PARTIR DO INSTRUMENTAL DESENVOLVIDO	179
CONCLUSÃO	182
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	186
APÊNDICE A – LEVANTAMENTO DOS PREGÕES ELETRÔNICOS GERENCIADOS PELA PREFEITURA MUNICIPAL DO RIO GRANDE EM 2019.....	196
APÊNDICE B – ANÁLISE DA SUSTENTABILIDADE DA FAMÍLIA DE COMPRA: AQUISIÇÃO DE BENS OU SERVIÇOS QUE ENVOLVAM MATERIAIS OU EQUIPAMENTOS ELÉTRICOS OU ELETRÔNICOS	203
APÊNDICE C – ANÁLISE DA SUSTENTABILIDADE DA FAMÍLIA DE COMPRA: CONSUMÍVEIS E SERVIÇOS – MATERIAL DE EXPEDIENTE.....	205
APÊNDICE D - ANÁLISE DA SUSTENTABILIDADE DA FAMÍLIA DE COMPRA: GÊNEROS ALIMENTÍCIOS.....	206
APÊNDICE E - ANÁLISE DA SUSTENTABILIDADE DA FAMÍLIA DE COMPRA DE MATERIAIS OU SERVIÇOS QUE ENVOLVAM COMPONENTES AGRESSIVOS AO MEIO AMBIENTE	208
APÊNDICE F - ANÁLISE DA SUSTENTABILIDADE DA FAMÍLIA DE COMPRA: MATERIAIS, EQUIPAMENTOS OU SERVIÇOS DE TIC	210
APÊNDICE G - ANÁLISE DA SUSTENTABILIDADE DA FAMÍLIA DE COMPRA: VEÍCULOS.....	212
APÊNDICE H - ANÁLISE DA SUSTENTABILIDADE DA FAMÍLIA DE COMPRA: PERMANENTES DIVERSOS.....	214
APÊNDICE I - ANÁLISE DA SUSTENTABILIDADE DA FAMÍLIA DE COMPRA: MATERIAL DE CONSUMO LABORATORIAL, MÉDICO E DE HIGIENE PESSOAL	216
APÊNDICE J - ANÁLISE DA SUSTENTABILIDADE DA FAMÍLIA DE COMPRA: MATERIAIS E SERVIÇOS DESTINADOS À CONSTRUÇÃO CIVIL E/OU INFRAESTRUTURA URBANA	219
APÊNDICE K - ANÁLISE DA SUSTENTABILIDADE DA FAMÍLIA DE COMPRA: MATERIAIS CONSUMÍVEIS DIVERSOS.....	221
APÊNDICE L - ANÁLISE DA SUSTENTABILIDADE DA FAMÍLIA DE COMPRA: SERVIÇOS DIVERSOS	223

INTRODUÇÃO

A partir da vigência da Lei nº 12.349/2010 foi alterado, no campo das licitações, o paradigma das compras públicas no Brasil, introduzindo o desenvolvimento nacional sustentável em pé de igualdade com os habituais aspectos econômicos que sempre envolveram o processo licitatório nacional.

É reconhecido tratar-se de potencialidade pouco explorada em sua implementação e identificar - como problema de pesquisa - se o consumo do poder executivo do município de Rio Grande está em desarmonia com tais valores é relevante por duas distintas razões que se inter-relacionam. A primeira deriva da natureza legal a que a licitação sustentável está inserida e que já foi objeto de estudo e mapeamento de seus impactos sociais e ambientais, sendo este o segundo pretexto que instiga tal investigação.

Além da identificação dos impactos do consumo da prefeitura do município que é natal a este pesquisador, outro fator que distingue o *locus* desta análise é quanto a característica geográfica de Rio Grande/RS que tem como limite mais próximo, pela via terrestre, a cidade de Pelotas/RS que fica aproximadamente a 60 quilômetros de distância¹, aspecto relevante em termos de ciclo de produção e consumo.

Nesse compasso, o presente trabalho busca, como objetivo principal, em pesquisa exploratória, a compilação e identificação de possíveis características de sustentabilidade aplicáveis às licitações. Através de tais recursos e para verificar sua aplicabilidade, como objetivo secundário e derradeiro, as práticas e critérios compilados serão direcionados à análise das compras públicas realizadas sob a modalidade pregão, em sua forma eletrônica, processadas pela Prefeitura Municipal do Rio Grande no ano de 2019, período mais recente possível para o diagnóstico e proposição de um perfil de consumo.

Para atingir os objetivos citados nos parágrafos precedentes foram delineados quatro capítulos, cada um com objetivos específicos próprios.

Uma vez que o legislador não veio a definir o que vem a ser desenvolvimento nacional sustentável na Lei nº 12.439/2010, o primeiro capítulo, denominado “Desenvolvimento sustentável: referências básicas”, tem como objetivo apresentar um panorama geral a respeito da evolução da ideia de desenvolvimento, atravessando seu embrionário período conceitual do pós-guerra até a emergência da ideia de desenvolvimento sustentável, amplamente difundido

¹ Estimado com base na ferramenta Google Maps. Disponível em: <https://www.google.com.br/maps>. Acesso em 14 mai 2021.

pelo Relatório Brundtland, em 1987, pela Comissão Mundial do Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD), ramo técnico da Organização das Nações Unidas (ONU) para a temática.

Integra a definição atual de desenvolvimento sustentável:

[...] a preservação ambiental somada à promoção do bem-estar social e ao crescimento econômico, visando a satisfação das necessidades presentes sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir as suas (CAVALCANTI, 2016, p. 364-365).

Dependente do aumento do nível de industrialização e, por sua consequência, do crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), inicialmente as teorias a respeito do desenvolvimento irão se empenhar, a partir da polarização que emerge no contexto do pós-guerra, em descrever o subdesenvolvimento como um estágio transitório em que as nações se situam no contexto globalizado.

Mesmo que assentado na observação da trajetória de economias tidas como desenvolvidas, o modelo teórico de desenvolvimento pautado exclusivamente na industrialização e crescimento econômico, como o proposto por W. W. Rostow, se mostrará concentrador e excludente, além de ser materialmente limitado pela disponibilidade de recursos naturais.

Diante dessa insuficiência de um aporte analítico hábil para interpretar o subdesenvolvimento, alternativas foram apresentadas como as desenvolvidas por Ignacy Sachs (2004) e Celso Furtado (1961; 1974 e 2005) que irão propor um desenvolvimento endógeno, ou seja, menos dependente de fluxos internacionais.

Com vistas a vencer essas assimetrias e a partir das Conferências Mundiais capitaneadas pela ONU, o ciclo de produção e consumo passou a ser encarado como fator que pode contribuir para um desenvolvimento sustentável, sendo que em 2002 formalmente as Compras Públicas Sustentáveis (CPS) são propostas como ferramenta de estímulo a esse novo paradigma que se consolidou no fim da década de 1980.

O porte das compras públicas será relevante visto que movimenta significativa parcela do PIB o qual confere privilegiada posição na indicação ao mercado dos valores da sustentabilidade.

Entendida a evolução do conceito de desenvolvimento sustentável e de sua relação com as CPS, propositadamente focada nas discussões fomentadas pela ONU, a pesquisa irá se deter ao tema no Brasil.

O segundo capítulo, denominado “Compras Públicas no Brasil”, tem como objetivo delinear as características das licitações no território nacional.

As seções iniciais da segunda parte da pesquisa serão dedicadas a contextualização da emergência do instituto da licitação que terá inédita previsão constitucional. Esse resgate será necessário, pois o ambiente político que veio a regulamentar esse dispositivo constitucional consignou uma legislação minuciosamente construída para limitar a discricionariedade do gestor público.

Em continuidade, a referida regulamentação – disposta pela Lei nº 8.666/93 – terá como foco de análise suas principais características como princípios e conceitos básicos relevantes para a presente pesquisa, através da literatura de Justen Filho (2019), Fernanda Marinela (2018), Rafael Carvalho (2020), dentre outros pesquisadores da área do direito administrativo.

Uma década após a aprovação do marco regulatório das licitações no Brasil, o engessamento de procedimentos idealizado pelo legislador ordinário irá se mostrar burocrático e em descompasso com a prática administrativa contemporânea. Nesse sentido, a produção legislativa irá inovar com as Leis nº 10.520/2002 e 12.462/2011, respectivamente, que instituíram a modalidade Pregão e o Regime Diferenciado de Contratações (RDC).

Apresentadas as modalidades licitatórias existentes na legislação brasileira, o momento conclusivo do segundo capítulo irá apresentar o processamento das compras públicas na perspectiva dos citados textos legais.

Consolidadas as bases pelos capítulos anteriores - e a partir delas - o terceiro capítulo, denominado “Compras públicas sustentáveis: ferramentas para análise do uso do poder de compra na contribuição para um desenvolvimento sustentável”, destina-se a enfrentar o objetivo principal do presente trabalho.

Para tanto, utiliza como referência básica o Decreto Federal nº 7.746/2012, que veio a regulamentar o marco da sustentabilidade nas compras públicas que representou a vigência da Lei nº 12.439/2010. A partir da leitura do referido decreto, doze serão as possibilidades de abordagem da sustentabilidade das contratações administrativas, são elas: 1) preferência para materiais, tecnologias e matérias-primas de origem local; 2) maior geração de empregos, preferencialmente com mão de obra local; 3) baixo impacto sobre recursos naturais como flora, fauna, ar, solo e água; 4) maior eficiência na utilização de recursos naturais como água e energia; 5) maior vida útil e menor custo de manutenção do bem e da obra; 6) uso de inovações que reduzam a pressão sobre recursos naturais; 7) origem sustentável dos recursos naturais utilizados nos bens, nos serviços e nas obras; 8) utilização de produtos florestais madeireiros e não madeireiros originários de manejo florestal sustentável ou de reflorestamento; 9) ser renovável; 10) ser reciclado; 11) ser atóxico e 12) ser biodegradável.

O quarto e último capítulo, denominado “O município de Rio Grande e as Compras Públicas Sustentáveis na perspectiva do Decreto Federal nº 7.746/2012”, destina-se a enfrentar o objetivo secundário antes descrito, cuja função é justamente corroborar a ferramenta desenvolvida ao longo do capítulo terceiro, aplicando-a à totalidade de licitações sob a forma de pregão eletrônico realizadas no município de Rio Grande no ano de 2019, de forma a apurar o *quantum* de sustentabilidade existe em cada um dos processos, observando quais são as dimensões da sustentabilidade mais atingidas pelo consumo da municipalidade.

O método de abordagem é o indutivo, de procedimento monográfico, com técnicas de pesquisa abrangendo revisão bibliográfica e análise documental, tendo por foco especialmente as normas vigentes no Brasil atinentes à temática das CPS.

Por fim, ressalta-se que o presente trabalho não tem a pretensão de ser exaustivo na análise, mas de trazer luz ao tema, apontando as principais experiências positivas e trazendo a problemática para a perspectiva do direito.

1. DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: REFERÊNCIAS BÁSICAS

Ao propor uma descrição analítica do conceito de desenvolvimento sustentável, começamos por sua construção teórica que se inicia na primeira metade do século XX e atravessa o contexto contemporâneo como um ideal.

Num primeiro momento essa caracterização será desmembrada nas duas ideias centrais que a compõe: desenvolvimento e sustentabilidade. Descrita a conjuntura da emergência do desenvolvimento e da característica que o define na atualidade, sustentabilidade, verifica-se finalmente quais são suas implicações no ordenamento jurídico brasileiro.

Para os propósitos esboçados no parágrafo anterior, o presente capítulo será dividido em quatro seções.

A primeira irá se dedicar à emergência do desenvolvimento como conceito e que remonta o período de reconstrução europeia no pós-guerra.

A partir da crise ecológica, abordada na segunda parte deste capítulo, verificar-se-á que a sustentabilidade é um valor que se consolida, no plano internacional, em 1987, com a publicação do Relatório Brundtland pela ONU, tratado em continuidade no terceiro capítulo.

Por fim, na última seção o consumo da Administração Pública será compreendido como vetor para um desenvolvimento sustentável e será interpretado a partir das compras públicas sustentáveis.

É esta uma breve retrospectiva da ideia do desenvolvimento sustentável e de suas implicações às compras públicas que propositadamente será concentrada na evolução do conceito a partir das instituições internacionais.

1.1 INTRODUÇÃO HISTÓRICA E ELEMENTOS FUNDAMENTAIS DO CONCEITO DE DESENVOLVIMENTO E DE SUA ÊNFASE A DIMENSÃO ECONÔMICA

A primeira seção desta pesquisa tem como objetivo a contextualização em que emergem as abordagens teóricas a respeito do desenvolvimento e de seus reflexos na evolução da história ocidental contemporânea.

A partir desse horizonte, o recorte temporal tem início na primeira metade do século XX e o contexto político internacional tem o gradativo antagonismo de interesses entre potências capitalistas e àquelas alinhadas aos soviéticos.

No plano interno dos países, observa-se a consolidação de uma política em que o Estado intervém fortemente no âmbito econômico e que tem na industrialização e crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) os componentes do paradigma de desenvolvimento no período.

Cativadas pelo mito do progresso, a modernização compulsória com vistas ao crescimento econômico, para as nações subdesenvolvidas, se mostrará com alta dependência do capital externo. Ainda que haja o estímulo econômico, este se mostrará concentrador e excludente.

1.1.1 Industrialização, crescimento econômico e desenvolvimento

As teorias do desenvolvimento que surgem a partir do século XX são reflexos do tumultuado tabuleiro geopolítico internacional da época cuja principal conjuntura é a do pós-guerra e da ascensão do maniqueísmo ideológico representado pelo capitalismo do oeste e o socialismo do leste² na busca de um modelo político-econômico ideal de abrangência globalizada.

Acontecimentos que sinalizam as mudanças que viriam a despontar como reação a esse novo contexto complexo e polarizado foram sedimentados ainda nas primeiras décadas do citado século.

O período em referência ainda é marcado pelo questionamento das políticas liberais frente a sua incapacidade de reverter as cíclicas crises com que o mundo capitalista estava se deparando. A partir da Crise de 1929 definitivamente as construções teóricas passam a defender a regulação econômica, através de maior intervencionismo estatal, como recurso nos momentos de recessão do capital.

Na outra ponta dessa polarização político-econômica mundial, os soviéticos “desencadearam um processo de industrialização intenso e veloz, com limitada utilização de recursos do exterior, e atingiu uma situação de pleno emprego com progresso em áreas como educação e saúde” (BASTOS e BRITTO, 2020, p. 3637). Para eles, durante as primeiras duas décadas do pós-guerra “toda a força de trabalho disponível foi utilizada; embora mal paga ficou protegida contra a maldição do desemprego e se beneficiou de um sistema razoavelmente elaborado de proteção social” (SACHS, 2004, p. 32).

² Quanto a referida expressão, convém destacar que se trata de uma “oportuna referenciação cardeal que não deixa de expressar uma visão profundamente eurocêntrica do mundo” (BIRNFELD, 2006, p. 284).

A necessidade de substituição de importações e maior apoio a produção nacional foram gradativamente incorporados às políticas internas das nações graças ao esforço de guerra que impôs entraves ao abastecimento mundial. Porém, o intenso investimento no desenvolvimento industrial dos países, a partir da reconstrução do pós-guerra, abertamente era motivada com vistas a consolidação dos sistemas capitalista ou socialista.

A respeito, registram Cassol e Niaderle que:

[...] tanto a intervenção desenvolvimentista para a reconstrução europeia no pós-guerra através do Plano Marshall quanto a proeminência do regime planejado soviético constituíram um terreno ideológico que legitimava a intervenção estatal, ainda que com diferenças essenciais quanto ao seu formato (2017, p. 41).

O desenvolvimentismo, neste momento, definitivamente assume destaque na condução das políticas públicas com um forte apelo ao nacionalismo e fomento a produtividade interna.

Em princípio, essa assistência para a industrialização favorece a ambos os lados, tanto para os assistidos como para os que com eles contribuam. Aos primeiros, a oportunidade de modernização do parque industrial permitia a superação das relações de colonialismo pretéritas que caracterizavam suas economias como essencialmente agrárias e dependentes de importações de bens de consumo. Para seus financiadores, ou seja, as economias centrais, a cooperação simbolizava, principalmente, uma importante aliança estratégica num mundo polarizado ideologicamente.

Essa paradoxal coexistência de economias desenvolvidas, industrializadas e orientadas para a produção e consumo em massa com outras nações que nitidamente ainda carregavam o peso do processo produtivo colonial não foi desconsiderada e passou a ser objeto de estudos que buscavam além de identificar a origem dessas características, apontar sua transitoriedade no contexto capitalista.

Como resposta, novas categorias analíticas foram criadas em função também da configuração internacional que se instalava e era estruturada em demandas sociais que passaram a ser centrais para o desenvolvimento a partir da segunda metade do século XX. Quanto ao assunto, Cassol e Niaderle apontam que:

[...] foi neste contexto – nos anos 60 e 70 – que emergiu uma agenda de reformas sociais cuja execução era considerada imprescindível para se enfrentarem os obstáculos estruturais do desenvolvimento (BIELSCHOWSKY, 2000). Temas como desigualdade, distribuição de renda e reforma agrária vieram à tona com relativa força e passaram a demandar um novo padrão de desenvolvimento, uma vez que aquele até então perseguido apenas tornava mais crítica a já assombrosa heterogeneidade social” (2017, p. 46).

Valendo-se de um título sugestivo, o norte-americano Walt Whitman Rostow em sua obra *The Stages of Economic Growth: A non-communist manifesto* (1960), possui uma abordagem teórica que considera o desenvolvimento de cada economia, por ele analisada, em etapas e “representa um marco nos estudos de economia do desenvolvimento, pois apresenta uma alternativa à teoria marxista sobre os rumos do capitalismo” (CONCEIÇÃO, OLIVEIRA e SOUZA, 2017, p. 16).

Inserido nas discussões de sua época, e reproduzindo um referencial amplamente aceito entre os economistas mais ortodoxos, Rostow acreditava que o desenvolvimento econômico teria suas bases consolidadas através da intervenção setorial na economia, de modo que o crescimento industrial se traduziria em modernização. Após a Segunda Guerra, os países procuraram acelerar o crescimento econômico, aumentar a renda e diminuir a pobreza por meio de medidas de industrialização compulsória. Analisando esse processo, o autor confronta sociedades diversas por meio de perspectivas econômicas, mostrando quais seriam as condições necessárias para se alcançar tal modernização (CONCEIÇÃO, OLIVEIRA e SOUZA, 2017, p. 16).

A abordagem de Rostow, portanto, busca uma análise do processo de desenvolvimento econômico que envolve uma faixa extensa e complexa de singularidades. Diante disso, a decomposição em etapas proposta pelo autor permitirá, ainda que consideravelmente parcial, um exame sobre os indícios e rumos do capitalismo moderno.

Observando as sociedades existentes e percebendo elementos em comum, Rostow propõe cinco estágios sequenciais para o desenvolvimento: a) a sociedade tradicional; b) as pré-condições para o arranco ou decolagem³; c) o arranco; d) a marcha para a maturidade e, finalmente, e) a era do consumo de massa (CONCEIÇÃO, OLIVEIRA e SOUZA, 2017, p. 17).

O estágio introdutório na marcha do desenvolvimento de Rostow parte da intitulada sociedade tradicional que é marcada pela insuficiência de recursos graças ao seu sistema produtivo que é essencialmente orientado para subsistência. Dentre suas principais características, segundo a análise rostowniana, destacam-se a “incapacidade de produção de excedentes e, conseqüentemente, de acumulação, sendo fadada a viver com limites bem precisos, sem perspectivas de ascensão ao crescimento econômico” (CONCEIÇÃO, OLIVEIRA e SOUZA, 2017, p. 18).

Mudanças sociais necessárias para o rompimento desse ciclo são dependentes de “fatores internos, ao passo que as sociedades que não sofressem tais evoluções e mudanças sociais as experimentariam graças à interferência de fatores externos, como efeito dos processos de colonização, por exemplo” (CONCEIÇÃO, OLIVEIRA e SOUZA, 2017, p. 18).

³ Os autores ressaltam que esta etapa não possui uma denominação específica dada por Rostow.

Considerado um estágio intermediário entre a sociedade tradicional e as primeiras manifestações do princípio do “arranco”, na segunda etapa encontram-se evidências dos processos de mudanças no âmbito social e na capacidade produtiva, detectando-se “o aumento da especialização do trabalho e a modernização tecnológica busca romper os fatores determinantes dos rendimentos decrescentes” (CONCEIÇÃO, OLIVEIRA e SOUZA, 2017, p. 18). Mesmo que de maneira embrionária, tais transformações sugerem “a necessidade de mudança no conhecimento, política e valores sociais, os quais alavancariam a produtividade e, por conseguinte, o desenvolvimento econômico” (CONCEIÇÃO, OLIVEIRA e SOUZA, 2017, p. 18).

Para Rostow esta é a etapa mais importante, pois “sinaliza um marco para todas as demais, as quais passam a ter suas características balizadas pelas configurações definidas nesse processo de transição” (CONCEIÇÃO, OLIVEIRA e SOUZA, 2017, p. 18). Há que se ressaltar que embora o autor perceba avanços em relação a etapa precedente, tal processo de transição ainda carrega características da sociedade tradicional. Neste momento, de forma embrionária, surgem “os primeiros empreendimentos, fator primordial para o desenvolvimento, juntamente com a expansão dos comércios interno e externo, em um Estado operativo, capaz de incrementar as mudanças tecnológicas e socioculturais que a modernização exigiria” (CONCEIÇÃO, OLIVEIRA e SOUZA, 2017, p. 18).

Na terceira etapa denominada “arranco”, as mudanças anteriormente iniciadas finalmente superam os vínculos que a caracterizavam como sociedade tradicional. Os alicerces da sociedade moderna são erigidos “não apenas do ponto de vista econômico, mas também como alavanca para o surgimento de um novo sistema político, institucional e social” (CONCEIÇÃO, OLIVEIRA e SOUZA, 2017, p. 19). Nesse momento, observam-se a especialização do trabalho e a crescente modernização que estimulam a migração do campo para o sistema produtivo “através de uma “revolução industrial”, onde as amarras tecnológicas, políticas e institucionais não mais existem e se sobrepõem as resistências e bloqueios que limitavam as mudanças econômicas e sociais já ocorridas na segunda fase” (CONCEIÇÃO, OLIVEIRA e SOUZA, 2017, p. 18).

Penúltima fase – a marcha para a maturidade – é caracterizada pelo aumento da tecnologia moderna que estimula o setor produtivo e viabiliza sua diversificação. Graças a vários incentivos, sobretudo do Estado, bens antes importados passam a ser produzidos internamente. Neste estágio Rostow observa “a consolidação da ideia que pela inovação tecnológica pode-se produzir tudo ou quase-tudo, e isso redundando no afloramento de novas áreas

produtivas, bem como, na possibilidade de importação de novos produtos para o mercado” (CONCEIÇÃO, OLIVEIRA e SOUZA, 2017, p. 19).

Finalmente a “era do consumo em massa” é o último estágio da sociedade capitalista desenvolvida descrita por Rostow e seria voltada estruturalmente ao “consumo de uma sociedade industrial massificada” (CONCEIÇÃO, OLIVEIRA e SOUZA, 2017, p. 19). As bases sociais são profundamente alteradas nesta etapa “em virtude do aumento da renda *per capita* e ao estímulo a um sistema econômico centrado no consumo intensivo, tanto de alimentos e vestuário, quanto de bens duráveis”. Neste momento, ainda, “verifica-se o aumento na busca por uma melhor distribuição da renda” (CONCEIÇÃO, OLIVEIRA e SOUZA, 2017, p. 19).

Embora Rostow reconheça a inexistência de marcos precisos, dada a heterogeneidade e especificidades das economias por ele analisadas, no geral a linearidade de sua abordagem claramente recupera a noção de darwinismo social, baseando-se “na ideia de sucessão evolutiva de estágios, onde tal qual na natureza, as sociedades humanas evoluíam de formas inferiores para superiores” (LAYRARGUES, 1997, p. 6).

O modelo pretensamente universalista a ser replicado em todas as partes mostrou-se ser uma “desastrosa ideia tendo em vista “pré-conceituar” os interesses locais como atrasados cuja única opção é adotar o pacote técnico e ideológico da modernização” (CONCEIÇÃO, OLIVEIRA e SOUZA, 2017, p. 20).

Ainda que o objetivo da análise rostowiana seja o de descrever evidências de um processo de desenvolvimento tido como universal, argumentam seus críticos que ele também “serviu para sustentar a ideologia do progresso, a qual foi amplamente invocada como fundamento político das decisões tomadas por inúmeros países que passaram a se espelhar no padrão dos países considerados desenvolvidos” (CONCEIÇÃO, OLIVEIRA e SOUZA, 2017, p. 20).

Para os países ainda não desenvolvidos, o reflexo das políticas de desenvolvimento adotadas na perspectiva de Rostow converteu-se em limitados resultados positivos, notadamente quanto ao crescimento econômico, que, por sua vez, também implicou em repercussões negativas variadas como:

[...] o aumento do endividamento externo, o agravamento das disparidades sociais e a intervenção forte do Estado de promover compulsoriamente a modernização como o ocorrido na América Latina e as ditaduras instauradas. (CONCEIÇÃO, OLIVEIRA e SOUZA, 2017, p. 20).

Sem ter em conta os custos ambiental e social decorrentes de políticas de desenvolvimento centradas na industrialização e aumento do PIB, percebe-se que as mudanças social e institucional gravitam fundamentalmente em torno de elementos que são da ordem produtiva e o crescimento econômico e desenvolvimento são diferentes etapas de um mesmo processo.

O fato é que até início dos anos 1960 não se sentiu muito a necessidade de distinguir desenvolvimento de crescimento econômico, pois as poucas nações consideradas desenvolvidas eram as que haviam se tornado ricas pela industrialização. De outro lado, os países que haviam permanecidos subdesenvolvidos eram os pobres, nos quais o processo de industrialização era incipiente ou nem havia começado. (VEIGA, 2015, p. 85).

A proposta de desenvolvimento derivada da observação das economias já industrializadas também recebe críticas quanto a desconsideração do fato de que tais nações “puderam utilizar os recursos naturais de mais fácil acesso e que lograram o controle de grande parte dos recursos não-renováveis que se encontram nos países subdesenvolvidos” (FURTADO, 1974, p 19).

Além dessa exploração privilegiada dos recursos naturais, Furtado registra que se trata de um mito que “o *standart* de consumo da minoria da humanidade, que atualmente vive nos países altamente industrializados, é acessível às grandes massas da população em rápida expansão que formam o chamado Terceiro Mundo” (1974, p. 14).

Para os propósitos da presente pesquisa, o desenvolvimento do bloco das economias centrais partidárias ao “capitalismo do Oeste”, portanto, não pode ser o paradigma de desenvolvimento a ser buscado por não considerar as especificidades próprias do contexto latino-americano e ter materialmente limitada a sua expansão.

Por outro lado, o fim do socialismo real foi certamente um marco importante no breve recorte das ideias do desenvolvimento. Segundo Sachs, alguns chegaram a ver nele a desqualificação final do conceito de desenvolvimento não capitalista (2004, p. 32)⁴. A experiência latino-americana mostrará que o colapso soviético em nada validou a hipótese de intensa industrialização e do crescimento do PIB como alavancas do desenvolvimento. Registra Sachs que “a queda do muro de Berlim marcou o fim do socialismo real como paradigma de desenvolvimento e abriu o cenário para o evangelho neoliberal, que dominou a cena até o fim dos anos 90. Porém, o paradigma neoliberal não cumpriu as suas promessas” (2004, p. 29).

⁴ Sachs aponta que o fracasso do desenvolvimento soviético se dá, principalmente, pela base técnica adotada ser imprópria e pela falta de *feedback* por causa da natureza não democrática do regime (2004, p. 33).

Dos extremos, percebe-se que a importação de modelos teóricos pretensamente universais é inábil para a resolução dos problemas próprios dos países subdesenvolvidos que carregam profundas desigualdades sociais e de concentração de renda e propriedades.

Nesse sentido, portanto, o subdesenvolvimento não se trata de um processo transitório, mas de uma condição estrutural e autônoma do desenvolvimento, proveniente das relações passadas de subordinação forçada e de intensa exploração empreendidas por aqueles hoje considerados desenvolvidos.

A história do Brasil melhor se enquadra no primeiro bloco de países citados e será abordada na seção seguinte.

1.1.2 Desenvolvimento e subdesenvolvimento

Países considerados desenvolvidos e subdesenvolvidos não irão se distinguir apenas pela maturidade de seus sistemas produtivos, mas também pelo estímulo ao bem-estar social de suas populações que acompanhe os resultados positivos oriundos do crescimento econômico. Aspectos temporais, por si só, não serão suficientes para que um país ascenda a condição de desenvolvido.

O Brasil, por exemplo, participará, desde o início de sua existência, das relações comerciais mundiais graças a sua produção agrícola e do extrativismo de seus recursos, ambos, em proveito de Portugal. Nesse panorama histórico, os períodos de industrialização⁵ contrastam com os quatro séculos em que foram praticamente neutralizados esforços no sentido de qualificar a capacidade produtiva brasileira. Além da herança do pacto colonial, os tratados comerciais que foram estabelecidos entre Portugal e Inglaterra impactaram diretamente o Brasil e anularam qualquer esforço de modernização do sistema produtivo nacional⁶.

Embora as considerações venham da história econômica, entende-se ser relevante a abordagem dos condicionantes próprios do Brasil que, além de refletir na máquina industrial do país, formou uma sociedade distinta daquela observada em outras ex-colônias americanas.

O êxito da grande empresa agrícola do século XVI, conforme denominação dada por Celso Furtado (2005), irá legar uma herança colonial no campo econômico que trará a

⁵ Embora hoje seja reconhecido como industrializado, apenas na década de 1930 o Brasil inicia seu processo de efetiva industrialização.

⁶ A vinda da corte portuguesa para o Brasil em 1808 propiciou uma modernização da colônia brasileira, embora a proteção da Inglaterra tenha resultado em acordos assimétricos e com forte apelo ao protecionismo dos produtos ingleses que tornava infrutífera qualquer iniciativa de substituição dos produtos importados.

necessidade de uma releitura do conceito de desenvolvimento que incorpore outros elementos analíticos hábeis a corresponder às singularidades dos países latino-americanos, em especial, do Brasil.

Não se pretende encerrar a discussão da evolução do conceito de desenvolvimento, haja vista o tema ser melhor delimitado na terceira seção deste capítulo. A ideia, portanto, é apresentar os condicionantes estruturais econômicos para que melhor se esclareça quais são as necessidades próprias do Brasil e o porquê da busca de um desenvolvimento nacional sustentável.

1.1.2.1 Breves considerações a respeito da herança colonial no Brasil

A época colonial nas Américas diferiu em ambos os lados da linha do Tratado de Tordesilhas.

As incursões da Coroa Espanhola tiveram fácil acesso ao ouro e prata, diferentemente das possessões ultramarinas portuguesas no continente americano que vieram a ser encontrados apenas no século XVIII.

Diante desse contexto, os planos lusitanos para o Brasil foram singulares e Portugal buscou “encontrar uma forma de utilização econômica das terras americanas que não fosse a fácil extração de metais preciosos. Somente assim seria possível cobrir os gastos de defesa dessas terras” (FURTADO, 2005, p. 8).

O caminho adotado logo se mostrou acertado. Segundo Furtado:

O êxito da grande empresa agrícola do século XVI - única na época - constituiu, portanto, a razão de ser da continuidade da presença dos portugueses em uma grande extensão das terras americanas. No século seguinte, quando se modifica a relação de forças na Europa com o predomínio das nações excluídas da América pelo tratado de Tordesilhas, Portugal já havia avançado enormemente na ocupação efetiva da parte que lhe coubera (2005, p. 12).

A estratégia de defesa do território pela ocupação logra êxito e o sistema produtivo brasileiro, a princípio e por um longínquo período, é voltado exclusivamente à exportação, o que impacta na dependência de importações para atendimento das demandas de bens de consumo.

Essa grande empresa agrícola do século XVI irá ter sua capacidade de desenvolvimento técnico impedido pelos laços coloniais que existiam com sua metrópole, porém essa não será o único motivo que torna o Brasil com vocação apenas para a produção de produtos agricultáveis.

As relações políticas internacionais de Portugal também influenciaram a dinâmica do sistema produtivo brasileiro. A vinda da família real, no século XIX, segundo registram Rego e Marques trouxe “algumas modificações no solo brasileiro, firmando aqui a dominação dos ingleses, cujos mandatários, os lusos, tornaram-se meros intermediários” (2011, p. 13). O período em referência é outro legado herdado de Portugal que tem a Inglaterra como potência econômica e comercial, graças à primeira revolução industrial, e que traz acordos comerciais explicitamente desfavoráveis aos interesses brasileiros.

Dessa breve retrospectiva, percebe-se que a colonização lusitana, portanto, caracterizou de maneira particular as terras brasileiras, porém:

No final da época colonial, na primeira metade do século XIX, nada de efetivo se pôde registrar a fim de indicar alterações nessa estrutura arcaica. Inserido desde o começo no sistema capitalista, o Brasil não se colocou a altura durante três séculos de sua história econômica. A passagem de um período ao outro – da Colônia para Estado-Nação – foi marcado pela permanência do atraso estrutural vivido pelo maior país do continente sul-americano (REGO e MARQUES, 2011, p. 12).

Embora competitivo no comércio internacional (graças à agricultura), o Brasil tem como passivo colonial uma estrutura social interna arcaica, baseada na economia de subsistência. Influenciando essa conjuntura, encontramos a precariedade das relações de trabalho, a excessiva concentração de renda e propriedades, além do manifesto atraso das condições tecnológicas (CASSOL e NIADERLE, 2017, p. 44).

A herança dos diversos ciclos econômicos no Brasil ainda reverbera nas relações sociais contemporâneas, marcadas desde o início pela concentração de renda, propriedades e privilégios. No entanto, a prosperidade do sistema produtivo brasileiro é notável e gradativamente se impõe no cenário econômico internacional, principalmente, através de políticas públicas de fomento setorial.

Apresentado um breve contexto do Brasil, sob a perspectiva da história da economia, abordam-se outros pontos relativos ao subdesenvolvimento na seção seguinte.

1.1.2.2 Subdesenvolvimento: outros enfoques

As concepções iniciais a respeito do desenvolvimento irão tratar as visíveis discrepâncias entre as nações como adversidades temporárias em que a continuidade do *status quo* irá superar as lacunas que os separam.

Trata-se, portanto, de uma questão temporal em que se percebe uma expectativa de alteração futura. Nesse sentido, Sachs registra que:

No contexto histórico em que surgiu, a ideia de desenvolvimento implica a expiação e a reparação de desigualdades passadas, criando uma conexão capaz de preencher o abismo civilizatório entre as antigas nações modernizadoras e a maioria ainda atrasada e exausta dos trabalhadores pobres. O desenvolvimento traz consigo a promessa de tudo – a modernidade inclusiva propiciada pela mudança estrutural (2004, p. 13).

Celso Furtado (1974), diante da realidade dos países periféricos, dentre eles o Brasil, designa como “mito” o desenvolvimento das economias centrais como um processo em que elas estão situadas no término de um ciclo natural e a condição de subdesenvolvido é um transitório, porém inexorável estágio do desenvolvimento.

A condição de subdesenvolvimento, portanto, é estrutural e “nada tem a ver com a idade de uma sociedade ou de um país” (FURTADO, 1974, p. 20).

Diferentemente de Rostow (1961), que aponta a existência de diferentes “etapas de desenvolvimento”, Furtado caracteriza o subdesenvolvimento como uma variante do processo de desenvolvimento decorrente da trajetória desigual entre os países. Trata-se, portanto, de “um processo autônomo, e não [de] uma etapa pela qual tenham, necessariamente, passado as economias que já alcançaram grau superior de desenvolvimento” (CASSOL e NIADERLE, 2017, p. 44).

A corrida desenvolvimentista observada ao longo do século XX, mesmo com o apoio de financiamento, não foi capaz de reverter as abissais desigualdades existentes entre desenvolvidos e subdesenvolvidos, o que indica a necessidade de alternativas quanto a um projeto de desenvolvimento que, de fato, irá corresponder às necessidades das economias não centrais. No Brasil, por exemplo, a industrialização compulsória foi “um processo histórico peculiar em que a difusão do progresso técnico – a inovação – não conduz à homogeneização social, mas à concentração de renda e ao aumento da desigualdade social” (CASSOL e NIADERLE, 2017, p. 43).

Influenciando esse contexto, a segunda metade do século XX traz as mudanças globais do pós-guerra que incentivaram a ampliação do catálogo de direitos que passaram a ser exigidos de maneira universal. Nessa conjuntura, abordagens teóricas a respeito do desenvolvimento foram instadas de forma a integrar essas transformações sociais que passaram a emergir de maneira mais intensa a partir da década de 1960.

Furtado irá defender que um parâmetro de avaliação do desenvolvimento de uma economia é “o grau de acumulação de capital aplicado aos processos produtivos e o grau de acesso à panóplia de bens finais que caracterizam o que se convencionou chamar de estilo de vida moderno” (1974, p. 20).

Para Sachs “uma das muitas definições do subdesenvolvimento consiste na impossibilidade de se empregar toda a força de trabalho disponível mediante a adoção de tecnologias avançadas, por falta de capital suficiente” (2004, p. 31).

Para Sen (2010) uma nação pode ser encarada como subdesenvolvida se ela fracassa em proporcionar níveis de vida aceitáveis a uma grande parcela de sua população, resultando em miséria e privações materiais. Desenvolvimento, por sua vez, trata-se de uma concepção com dupla finalidade, pois “tanto o desenvolvimento se define como um processo de expansão das liberdades das pessoas, quanto estas liberdades servem de instrumentos efetivos para o desenvolvimento” (SEN *apud* ANDRADE et. al. 2017, p. 10). O desenvolvimento, portanto, requer a superação das principais fontes de privação de liberdade: pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência de Estados repressivos (VEIGA, 2015, p. 73-74).

Conclusões instigadas por indicadores estritamente econômicos como o PIB não são confiáveis para um diagnóstico da realidade em que estão inseridas as populações, inclusive tornando invisíveis as dificuldades específicas enfrentadas por determinados segmentos sociais.

É notável que o grau de privação de grupos específicos em países muito ricos pode ser comparável ao encontrado em países do chamado Terceiro Mundo. Por exemplo, nos Estados Unidos, os afro-americanos como um grupo não tem uma chance maior – na verdade, ela é menor – de chegar a idades avançadas do que as pessoas nascidas nas economias imensamente mais pobres da China ou do Estado indiano de Kerala (ou de Sri Lanka, Jamaica, Costa Rica) (SEN, 2010, p. 38).

A observação de Sen permite perceber que uma nação pode ser considerada mais próspera economicamente que outra, no entanto, tal condição não terá garantida sua reversão em bem-estar à população, inclusive dentro de um mesmo território. Além de ignorar os problemas socioculturais internos dos países, percebe-se que o desenvolvimento econômico pouco serve para um diagnóstico comparativo, inclusive, entre as nações.

Um bom exemplo pode ser a comparação entre os dados da Arábia Saudita e do Chile referentes a 2013. Com um PIB per capita superior a 53 mil dólares, a primeira só atingia a média de 8,7 anos de escolaridade e a expectativa de vida não chegava a 76 anos. Enquanto isso, o Chile, com renda quatro vezes inferior (13 mil dólares per capita), obtinha média de 9,8 anos de escolaridade e 80 anos de expectativa de vida (VEIGA, 2015, p. 18).

O desenvolvimento, portanto, deve integrar tanto o crescimento econômico como a prosperidade social. Não há como conceber um mundo de opulência restrito a poucos indivíduos enquanto há o predomínio de uma generalizada exclusão de acessos a serviços básicos como saúde ou educação.

Ainda, convém salientar que o fenômeno da globalização inquestionavelmente hoje integra o mundo, embora esse contato cosmopolita não reflita em relações simétricas entre os países dele participantes. Nesse contexto, o domínio tecnológico irá transmitir vantagens adicionais àqueles que o financiam, tornando-os mais competitivos nas relações comerciais globalizadas, trazendo igualmente repercussões para os que se veem tolhidos de recursos para tal financiamento.

Trata-se de um ambiente em que a competição será de domínio flagrantemente reservado a poucos países cujas economias já se encontram maduras. Por outro lado, um desenvolvimento tecnológico e da inovação incipientes, hoje em dia, irá tornar inacessível a participação daqueles que não conseguem fazer frente a corrida tecnológica, trazendo consigo a problemática que essa concentração acarreta.

Mesmo hoje, as economias em desenvolvimento ainda podem ser descritas como arquipélagos de empresas modernas com alta produtividade do trabalho, imersas num oceano de atividades de produtividade baixa ou muito baixa, que formam o tecido intersticial do sistema econômico. A maior parte vem do PIB do arquipélago. A maior parte das pessoas nadam no oceano tentando sobreviver (SACHS, 2004, p. 31).

A centralização nesses arquipélagos do fluxo dos recursos econômicos implicará em consequências adicionais para os indivíduos que estão contidos na extremidade oposta. Sachs (2004) irá registrar que as vítimas do desenvolvimento concentrador são pobres demais para se darem ao luxo de não trabalharem. Ao mesmo tempo, quando desempregadas, descobrem que pior que ser explorado é não ser sequer explorado (2004, p. 38). Portanto, o contexto dos países subdesenvolvidos não pode ser considerado excludente, mas injustamente includente, tanto do mercado de consumo como pela concentração de renda e riqueza (SACHS, 2004, p. 38).

Nos países subdesenvolvidos o mercado é fortemente segmentado e exclui ou relega uma parcela considerável da maioria trabalhadora a atividades informais ou de subsistência para o seu sustento, sem acesso a proteção social e fraca participação na vida política, ou sua total exclusão, pois estão absorvidas na luta diária pela sobrevivência (SACHS, 2004, p. 39).

O desenvolvimento econômico, portanto, deverá contemplar, em seus aspectos sociais, a justa inclusão dessa legião de trabalhadores que subsistem na informalidade ou em trabalhos precários e não desfrutam de garantias mínimas de proteção social. Em qualquer proposta de desenvolvimento a questão dos recursos para o custear é indispensável, no entanto, uma opção endógena e menos dependente de investimentos externos, sejam eles de ordem financeira ou tecnológica, permite que ele seja sustentado em perspectiva de médio e longo prazos.

Financiamentos estrangeiros têm como contrapartida que o acesso a esse capital tenha responsabilidades futuras onde, não raras vezes, para as nações emergentes ou

subdesenvolvidas significa um compromisso pecuniário perene. Nesse sentido, um desenvolvimento sustentável para estes países requer:

[...] uma mudança imediata de paradigma, passando-se do crescimento financiado pelo influxo de recursos externos e pela acumulação de dívida externa para o do crescimento baseado na mobilização de recursos internos, pondo as pessoas para trabalhar em atividades com baixo conteúdo de importações e para aprender a “*vivir com lo nuestro*” (SACHS, 2004, p. 17).

Sachs irá registrar que “sem negar a importância da promoção de exportações, é preciso lembrar que nove entre cada dez pessoas em todo o mundo trabalham para o mercado interno” (2004, p. 11). Essa proposta em que o crescimento seja endógeno, portanto, passa pelo aproveitamento das potencialidades do mercado interno, inclusive, por intermédio das compras públicas que terão suas possibilidades, com maior aprofundamento, apresentadas na seção que conclui este capítulo.

Ainda há que se destacar que a estratégia nacional não considera o utópico abandono do comércio globalizado, porém que tal ingresso de países ainda não desenvolvidos seja por intermédio de uma justa concorrência no mercado mundial. Quanto a tal conjuntura, Sachs irá propor, como política complementar ao desenvolvimento endógeno, o fortalecimento das:

[...] empresas industriais de grande porte e transformá-las em atores competitivos em escala global. Obviamente, é preciso uma estratégia dupla; isto nos traz de volta à importância crucial do sistema financeiro nacional, da sua capacidade de investir e de algum tipo de controle sobre o fluxo de moeda estrangeira que entra e sai (2004, p.20).

As mudanças necessárias apresentadas são essencialmente de ordem produtiva e das relações dela decorrentes, no entanto, deve-se agregar a leitura do subdesenvolvimento a necessidade de uma revolução das estruturas da sociedade, não apenas do ponto de vista do sistema produtivo e econômico. Nesse sentido Furtado irá acrescentar:

[...] mais um componente diferencial na interpretação do (sub)desenvolvimento: a dimensão cultural. Embora reconheça a necessidade de crescimento econômico para gerar desenvolvimento, o autor atribui importância central à dimensão cultural como fator decisivo na mudança social, ou seja, no processo de desenvolvimento. Dessa forma, crescimento econômico, por si só, não é capaz de gerar desenvolvimento, se este não vier acompanhado de uma mudança no âmbito dos valores e da cultura. (FURTADO *in* CASSOL e NIADERLE, 2017, p. 44-45).

Embora a trajetória exitosa dos países desenvolvidos, respeitadas as especificidades de cada economia, possa insinuar evidências de possíveis elementos universais referentes ao desenvolvimento, como a de Rostow, observou-se que o emprego de políticas voltadas a industrialização compulsória trará resultados positivos notadamente no campo econômico, porém será acompanhado de distorções na dimensão social.

Por todo exposto e a partir da abordagem da história econômica, pôde-se estabelecer as condições estruturais do desenvolvimento e do subdesenvolvimento, além de caracterizar a formação econômica no Brasil cuja importação do modelo de desenvolvimento focado apenas no crescimento econômico, através da industrialização, se mostrou concentrador e injustamente incluyente.

1.2 A INCORPORAÇÃO DA VARIÁVEL SOCIOAMBIENTAL COMO ELEMENTO DO DESENVOLVIMENTO EM TEMPOS DE CRISE ECOLÓGICA

Essa segunda seção da pesquisa a respeito do desenvolvimento tem como contexto a crise ecológica e inicialmente irá se dedicar a distingui-la de outros momentos em que a civilização se impôs engenhosamente diante de circunstâncias ambientais adversas.

A emergência dos valores ambientais que antes eram tidos como obstáculos as atividades econômicas e vista com reservas pelo sistema político, encontra no desnudamento da crise ecológica a materialidade de suas advertências. O mito do progresso se apresenta como utópico e a mesma ciência e técnica que alavancaram a relação predatória com o meio ambiente denuncia o potencial de irreversibilidade das ações antropogênicas.

O “catálogo” das ameaças é extenso, no entanto, inter-relacionado: o efeito estufa, a acidificação dos mares, a extinção de espécies, a falta de água potável, etc. Diversos são os cenários em que o limite será excedido se não houver ações no sentido de revertê-los em tempo hábil, graças ao efeito cumulativo.

A partir do sistema das Nações Unidas, a pobreza também é entendida como fator de degradação ambiental e é combatida de forma cooperativa entre as nações a partir da publicação do Relatório Brundtland em 1987 que inaugura formalmente o desenvolvimento sustentável no âmbito da ONU e esquadrinha ações concretas para a consecução desse novo ideal contemporâneo.

Além do debate acadêmico e de despontar nas Conferências das Nações Unidas, a emergência de uma nova pauta de direitos amplia o debate para o *locus* dos Novos Movimentos Sociais e sua incorporação definitiva na agenda política contemporânea vem consolidar a tendência de maior atenção ao debate ambiental.

1.2.1 Ação antropogênica e impactos ambientais: uma consequência humana contemporânea?

As questões ecológicas são notáveis no antagonismo às visões mais ortodoxas de desenvolvimento. Ainda inspiradas no mito do progresso, as preocupações ambientalistas eram tidas como entraves a um crescimento ilimitado, abastecido por um planeta inesgotavelmente apto a servir aos interesses humanos.

Ao longo dos anos 1970 eram muito ríspidos os embates entre representantes do empresariado e militantes da nova e intrépida onda ambientalista. Os primeiros, desconfiados de que a conservação dos ecossistemas poderia ser contrária à livre iniciativa e as novas oportunidades de empreendedorismo, costumavam dirigir uma grave acusação aos que consideravam até como inimigos: “você são contra o desenvolvimento” (VEIGA, 2015, p. 26).

Por semelhante pretexto o período no Brasil também não será propício a cooperação do âmbito político à causa ambiental. O país na década de 1970 é administrado pelos militares que vivenciam o período que ficou conhecido como “milagre econômico”, com taxas de crescimento até superiores a 10% do PIB ao ano (LAGO, 2006, p. 115).

Próximo do antagonismo entre os interesses privados e a preocupação ecológica, a resistência dos militares a pauta ambiental residia exatamente na preocupação de manter os resultados econômicos obtidos como garantia de perpetuação do regime, pois “o Governo brasileiro dependia, para manter o apoio que recebia de setores influentes da sociedade, de bons resultados econômicos – medidos pelo crescimento do PIB, e não pela distribuição de renda” (LAGO, 2006, p. 115).

Além disso, o regime autoritário preocupava-se com o crescimento de um movimento “a favor do meio ambiente, cujas repercussões para suas economias eram uma incógnita e cujos efeitos políticos sobre suas sociedades não podiam ser positivos, uma vez que o ambientalismo era associado aos movimentos de esquerda” (LAGO, 2006, p. 116).

Diante das pressões políticas contrárias no período, existia, em vista disso, uma dupla preocupação por parte de países em desenvolvimento com regimes totalitários como o Brasil: “temiam-se, por um lado, o questionamento de políticas econômicas que sustentavam o regime e, por outro, a possibilidade de criação de novo fator de desestabilização política” (LAGO, 2006, p. 116).

Embora o discurso político tenha sido nutrido pela prosperidade das economias centrais, os aspectos negativos de seus projetos de desenvolvimento não foram inteiramente negligenciados, mas menosprezados tendo em vista que seus adeptos:

[...] associariam as eventuais degradações ambientais a circunstancialidades efêmeras, particulares, sem maiores conseqüências coletivas, facilmente superáveis nas trilhas de uma melhor distribuição da riqueza, do progresso tecnológico e de um planeta inesgotavelmente apto a servir ao homem. (BIRNFELD, 2006, p. 172).

Registra Furtado que se trata de uma atitude ingênua “imaginar que problemas dessa ordem serão solucionados necessariamente pelo progresso tecnológico, como se a atual aceleração do progresso tecnológico não estivesse contribuindo para agravá-los” (1974, p. 18).

A preocupação dos ambientalistas logo seria confirmada pelo desnudamento da crise ecológica, cuja irreversibilidade, de forma paulatina, mostra-se iminente e de conseqüências catastróficas. O “milagre econômico”, resultado do modelo de desenvolvimento militar brasileiro, por sua vez, resultou em endividamento e num processo inflacionário que trouxeram a estagnação econômica nas décadas que se sucederam até a reabertura política do Brasil.

Embora a tomada de decisões pelo embasamento científico hoje seja persuasiva quanto a seus prognósticos, o intencional alívio da pressão humana sobre os recursos naturais possui registros até mesmo de povos que viveram na pré-história. Segundo Birnfeld:

[...] um esquema que pareceu muito freqüente para se aliviar a pressão sobre um tipo de vegetal ou de animal foi a divisão da tribo em grupos totêmicos. Cada grupo adotava uma proibição específica (tabu) de comer determinado animal ou vegetal totêmico. Além disso, os demônios representam, na ausência de formal organização social de fiscalização, algo semelhante a “guardas florestais”, embora talvez tão sujeitos à burlas quanto as poucas dezenas de fiscais que o governo brasileiro destina à Amazônia. (2006, p. 170).

Mesmo que de forma incipiente é possível, portanto, afirmar que reflexões ecológicas, no sentido de preocupação com o uso dos recursos naturais, “pertencem a todas as épocas” (BIRNFELD, 2006, p. 170). A gravidade da questão ecológica na contemporaneidade, todavia, tem a ver com a proporção dos impactos de origem antropogênica que passaram a se intensificar e ser transfronteiriços.

Embora mereça destaque que o fortíssimo contraste entre os últimos 150 anos de toda a anterior evolução humana tenha gerado uma espécie de ilusão de óptica. Levou muita gente a supor que todas as épocas que precederam a industrialização teriam sido marcadas por uma espécie de longuíssimo marasmo (VEIGA, 2015, p. 88).

A engenhosidade frente às adversidades naturais, por exemplo, é descrita em função dos povos do entorno do rio Nilo que “fez com que as primeiras manifestações de crescimento intensivo tenham ocorrido em férteis bacias aluviais de grandes rios que desciam contrafortes montanhosos e inundavam planícies” (VEIGA, 2015, p. 89). A sofisticação certamente é inegável e cidades complexas “surgiram nas bacias dos rios Tigre e Eufrates; no vale do Nilo;

no vale do Indus, nos arredores de Harappa e Mohenjo Doror; no rio Amarelo (Huang), nas proximidades de An-Yang” (VEIGA, 2015, p. 89).

A partir de registros históricos, verifica-se que o crescimento intensivo⁷ pode ser observado em séculos anteriores ao período de forte industrialização no qual a Inglaterra se firmou como potência, através das duas revoluções industriais por ela empreendidas. Antigas civilizações como aquelas que viveram na Mesopotâmia, Egito, Índia, China⁸, Mesoamérica, Peru, Grécia – particularmente na ilha de Rodes – e, com certeza, na República e Império Romanos experimentaram forte e duradouro crescimento intensivo (VEIGA, 2015, p. 88-89).

A emergência e consolidação do capitalismo industrial inglês, por seu turno, representou um indiscutível marco para a sociedade contemporânea, porém “o surgimento da agricultura pode ter sido um acelerador do progresso material até mais importante que o surgimento da indústria” (VEIGA, 2015, p. 94). Bem antes do desencadeamento “da Revolução Industrial na Inglaterra o capitalismo europeu já tivera dois ciclos sistêmicos de acumulação, liderados por Gênova (séculos XV e XVI) e Holanda (XVII e XVIII)”. (VEIGA, 2015, p. 93-94).

Historicamente a espécie humana intervém no meio ambiente para satisfação de suas necessidades mais elementares, no entanto, o equilíbrio é rompido com a emergência do mercantilismo e tem sua plenitude quando o período da revolução industrial entra na marcha da história (BIRNFELD, 2006, p. 170).

⁷ O crescimento intensivo – isto é, com aumento da renda per capita – surgiu muito antes do início do século XVIII. As melhores estimativas indicam que, antes de ter dobrado entre 1700 e 1820, a renda per capita já teria aumentado ao menos 25% entre 1500 e 1700. E outras estimativas sugerem que ela tenha triplicado entre o ano 1000 e o século XVIII (VEIGA, 2015, p. 89).

⁸ A mais relevante dessas experiências antigas de crescimento intensivo foi a da China sob a dinastia Sung, entre os séculos X a XIII. Sob os Sung, mais de um milhão de homens chegaram a trabalhar em atividades não agrícolas. A China da dinastia Sung manteve a prosperidade mesmo depois de perder parte de seus territórios, pois as áreas meridionais que reteve eram mais produtivas. A população continuou a crescer, comércio e indústria floresceram e a capital Hangchou tornou-se a maior cidade da época. Foi um período de grandes realizações culturais, com avanços nas artes visuais, na literatura, na filosofia e na ciência, além da tecnologia. A instrução difundiu-se, ajudada pela invenção da imprensa em 730, e com isso a sociedade se transformou. Exames oficiais para admissão de funcionários públicos aos poucos substituíram a casta aristocrática pelo mandarinato, uma meritocracia de burocratas de carreira. A produção de ferro per capita foi multiplicada por seis entre 806 e 1078, chegando, no norte do país, a 7 libras per capita. Para comparar, na Europa de 1700 essa relação variava entre 3,5 e 4,3 libras per capita. Considerando-se o preço do arroz como base 100, na China o preço do ferro passou de 632 em 997 para 177 em 1080. Na Inglaterra, considerando-se o preço do trigo como base 100, o preço do ferro passou de 223 em 1600 para 160 em 1700. Foi somente o avanço tecnológico dos estertores do século XVIII que fez com que o preço relativo do ferro britânico viesse a ser inferior ao obtido na China durante a dinastia Sung. (VEIGA, 2015, p. 89-90).

A revolução industrial, portanto, seria o *big bang* de um complexo processo em que o sistema produtivo incorporou o conhecimento e passou a reproduzir maiores e irreversíveis pressões ao meio ambiente.

Segundo Viola “o comportamento predatório não é novo na história humana, não se restringe nem ao fim do século XX e nem aos últimos dois séculos de industrialismo, o que sim é novo é a escala dos instrumentos de predação, cujo símbolo máximo são as armas nucleares” (2016, p. 1).

O período contemporâneo tem sido denominado Antropoceno e equivale ao momento geológico mais recente da história da Terra, na qual ações humanas começaram a ter um impacto global significativo sobre o clima e o funcionamento dos ecossistemas (TURRA et. al. 2017, p. 159). Nesse contexto, observa-se uma gradativa preocupação com os aspectos ambientais do desenvolvimento cujo reflexo vem da preocupação ecológica dos indivíduos diante de uma ameaça geral de exclusão à vida, cuja catastrófica realidade é desnudada pelo avanço técnico e científico (BIRNFELD, 2006).

O catálogo de exclusões da vida é diverso, embora seus indicadores possuam relações de interdependência entre si: a destruição dos solos, a extinção da fauna e flora, a contaminação da água ainda disponível e sua provável falta futura, a questão do lixo, a excessiva carbonização da atmosfera, os mares e a acidificação, etc. (BIRNFELD, 2006, p. 119-163).

A referida desestabilização, portanto, refere-se a um recorte mais próximo a marcha da história humana na contemporaneidade. As questões ambientais do nosso tempo, portanto, devem ser entendidas como “questões naturais, sociais e econômicas, simultaneamente, motivo pelo qual só podem ser equacionadas mediante uma abordagem integrada, objetiva, fortemente empírica e, numa palavra, sistemática” (FREITAS, 2012, p. 31).

Na seção seguinte serão abordadas quais são as circunstâncias em que a preocupação ecológica paulatinamente passa a ocupar a centralidade do debate das políticas de desenvolvimento contemporâneas, bem como, quais foram os marcos mais relevantes no contexto internacional para a emergência de um discurso que acolha as dimensões citadas pela literatura como fundamentais a um desenvolvimento sustentável.

1.2.2 A emergência da crise ecológica e um novo ideal de desenvolvimento

Como observado, os benefícios do desenvolvimento não foram distribuídos de maneira uniforme, embora o custo do desgaste ambiental e poluição todos compartilhem. O

“crescimento econômico tem sido frequentemente acompanhado de exploração predatória dos recursos naturais, bem como da poluição, desmatamento, deterioração do solo e da biodiversidade” (YAKER, BACETI e ENMANUEL, 2016, p. 29).

A subsistência da sociedade contemporânea e de seu estilo de vida depende dos recursos naturais, porém sua pressão está se intensificando e esse déficit acompanha uma difícil reversão. Acrescenta-se a esse cenário o fator intertemporal da trajetória de degradação já empreendida. Furtado, por exemplo, ao se referir à civilização industrial, registra que:

[...] o futuro está em grande parte condicionado por decisões que já foram tomadas no passado e/ou que estão sendo tomadas no presente em função de um curto horizonte temporal. Na medida em que avança a acumulação de capital, maior é a interdependência entre o futuro e o passado. Consequentemente, aumenta a inércia do sistema e as correções de rumo tornam-se mais lentas ou exigem mais esforço (1974, p. 18).

A herança legada às gerações futuras, portanto, inexoravelmente carrega aspectos de decisões tomadas em momento diverso da manifestação das consequências dela decorrentes. A contemporaneidade irá tornar ainda os custos ambientais e sociais do desenvolvimento complexos e inter-relacionados o que demandará uma leitura integrada de suas causas para uma correta compreensão e reparação das distorções decorrentes do processo de desenvolvimento.

A escassez de recursos naturais será apenas uma das consequências do modelo civilizatório atual. Dentre as de maior gravidade, registram-se: o agravamento do efeito estufa (aquecimento global); a degradação da camada de ozônio (poluição letal do ar); o genocídio de espécies; a falta da água; a poluição do mar; a chuva ácida; a falta de espaço para o lixo; a expansão demográfica e a crise alimentar (insegurança alimentar) (BIRNFELD, 2006).

Algumas ameaças de exclusão da vida já eram objeto de preocupação, porém na segunda metade do século XX o conhecimento científico passou a detectar tais circunstâncias de modo mais persuasivo valendo-se de instrumentos próprios para tal diagnóstico, apontando a necessidade de reversão dos padrões até então adotados por limites materiais que a capacidade de regeneração do planeta suporte.

Esse momento também incluirá a preocupação coletiva quanto aos aspectos ambientais do desenvolvimento. A crescente integração das economias no contexto globalizado irá trazer problemas ambientais comuns que outrora eram localmente limitados, desconhecidos ou até então inexistentes. Além do aumento da abrangência das ameaças que passam a ser transfronteiriças, outra característica que estimula a amplificação do debate no período é a gravidade dos prognósticos revelados que, em certos cenários, apresentam-se como catastróficos. Juarez Freitas ao se referir do momento crítico atual, por exemplo, registra que

“trata-se da primeira vez na história, salvo risco de guerra nuclear, que a humanidade simplesmente pode inviabilizar sua permanência na Terra, por obra e desgraça, em larga escala, do seu estilo devorante, compulsivo e pouco amigável” (2012, p. 24).

A década de 1970 marca o despertar da consciência ecológica no mundo. Eventos como a publicação do relatório Meadows⁹ (1972) sobre os limites do crescimento e trabalhos subsequentes e a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente em Estocolmo (1972) integrarão os aspectos ambientais às políticas de desenvolvimento. O surgimento do paradigma teórico da ecologia política e a proliferação de movimentos sociais ecologistas, por sua vez, sedimentarão a ideia do meio ambiente saudável como um direito de todos.

O momento, portanto, foi favorável a questão ecológica que paulatinamente passa a ocupar a centralidade dos debates que envolvem o desenvolvimento. A respeito desse ineditismo, registra Viola que:

Pela primeira vez os problemas de degradação do meio ambiente provocados pelo crescimento econômico são percebidos como um problema global que supera amplamente diversas questões pontuais que eram arroladas nas décadas de 50 e 60 pelas agências estatais de meio ambiente dos países do 1º Mundo (2016, p. 2).

Os debates suscitados pelas Nações Unidas foram importantes capítulos na história e evolução do conceito de desenvolvimento. Com a crise ecológica e seus efeitos expostos a comunidade internacional, em 1968, a Assembleia-Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) convoca seu primeiro encontro a respeito do tema denominada de Conferência Internacional sobre o Meio Ambiente Humano, realizada quatro anos depois, em Estocolmo, na Suécia.

A Conferência de Estocolmo, como também ficou conhecida, reuniu de forma pioneira os chefes de Estado em torno da temática, porém com seus resultados prejudicados em função do antagonismo de interesses entre países desenvolvidos e aqueles em vias de desenvolvimento. Os primeiros – já industrializados – conclamavam que os efeitos do “progresso” deveriam ser amenizados nos países em desenvolvimento com políticas de mitigação do crescimento. Os países em desenvolvimento, por sua vez, “temiam que políticas preservacionistas eventualmente adotadas pudessem servir de instrumento de interferência nos seus assuntos domésticos, além de dificultarem o desenvolvimento nacional” (SILVA, 2011, p. 2).

⁹ O estudo que ficou conhecido como Relatório Meadows, segundo Birnfeld “apontava definitivamente a necessidade de serem impostos limites ao crescimento econômico sob pena da inviabilidade da continuidade da espécie humana no planeta” (2006, p. 180).

Nessa oportunidade, segundo Silva “o Brasil atuou na liderança dos países em desenvolvimento contrários à limitação de crescimento supostamente pretendida pelas nações mais ricas” (2011, p. 2). O autor ainda destaca outros importantes resultados da Conferência de Estocolmo:

(i) a Declaração sobre o Meio Ambiente Humano, com 26 princípios, além de um preâmbulo de sete pontos; (ii) um plano de ação para o meio ambiente, com 109 recomendações subdivididas em três grandes linhas de ação; (iii) uma resolução sobre aspectos financeiros e organizacionais no âmbito da Organização das Nações Unidas; (iv) a criação do Programa das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente (PNUMA) (SILVA, 2011, p. 3).

Os aspectos políticos do desenvolvimento, pela perspectiva da comunidade internacional representada pela ONU, viriam a se tornar comum em oportunidades posteriores, período em que o desenvolvimento sustentável será o paradigma do projeto de desenvolvimento a ser adotado pelos países com ele pactuados.

Diante da concreta necessidade de opções distintas, alternativas próprias de desenvolvimento para os países não desenvolvidos foram sendo empreendidas. Dentre elas o ecodesenvolvimento será uma delas. Proposta em 1973 por Maurice Strong sua abordagem “consistia na definição de um estilo de desenvolvimento adaptado às áreas rurais do Terceiro Mundo, baseado na utilização criteriosa dos recursos locais, sem comprometer o esgotamento da natureza”. (LAYARGUES, 1997, p. 3).

O apelo de adequar as necessidades humanas presentes à capacidade de suporte e regeneração de um planeta materialmente esgotável se projeta em solidariedade as gerações futuras que não herdarão um déficit ambiental e as consequências dele advindas.

O ecodesenvolvimento representa uma abordagem ao desenvolvimento cujo horizonte temporal coloca-se a décadas ou mesmo séculos adiante. Entende que a satisfação das necessidades das gerações futuras deve ser garantida, isto é, deve haver uma solidariedade diacrônica sem que no entanto, comprometa a solidariedade sincrônica com a geração presente, já por demais sacrificada pelas disparidades sociais da atualidade. (LAYARGUES, ANO, p. 3)

A característica intergeracional do ecodesenvolvimento, ou seja, a preocupação em atender as necessidades presentes sem o comprometimento das futuras de satisfazerem suas próprias necessidades, será a definição adotada posteriormente pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD), através do Relatório Brundtland de 1987, que definirá nestes termos o desenvolvimento sustentável¹⁰ e será melhor abordado na seção

¹⁰ Tudo indica que a primeira vez que o adjetivo “sustentável” foi usado em um texto para qualificar o desenvolvimento ocorreu em um seminário promovido pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) em Estocolmo, em 1979. Foi apresentado por W. Burger com o título “A busca de padrões sustentáveis de desenvolvimento”. A partir daí – e por razões que até hoje não estão bem esclarecidas – esse novo binômio

seguinte deste capítulo, quando será exposta a perspectiva do desenvolvimento pelas Nações Unidas.

A crise ecológica não será resultante apenas daqueles que com ela obtêm benefícios econômicos diretos, mas também terá a contribuição dos que nada se beneficiam e se marginalizam pela concentração e desigualdades. Um projeto de desenvolvimento centrado na expansão econômica e que desconsidere os aspectos sociais está fadado a fortalecer a desigualdade e a concentração o que alimenta a exclusão e a pobreza.

Apesar da lamentável situação de insegurança alimentar em pleno século XXI, como lembra Birnfeld “um indivíduo com fome não se preocuparia se para saciar sua fome seria sacrificado um último espécime animal ou incendiada uma floresta” (2006, p. 186).

A situação de pobreza dos indivíduos expostos ao desemprego e que não possuem rede de assistência social adequada ou aqueles que trabalham sob precárias condições e são remunerados a baixíssimos salários, torna-os fortes candidatos a disputar espaços para habitação afastados dos grandes centros cuja degradação ambiental é intensiva em razão de não existir serviços públicos básicos como saneamento básico, acesso à água potável e a fontes energéticas.

Segundo Juarez Freitas (2012, p. 58) “não se admite o modelo do desenvolvimento excludente e iníquo. De nada serve cogitar da sobrevivência enfastiada de poucos, encarcerados no estilo oligárquico, relapso e indiferente, que nega a conexão de todos os seres vivos”.

Além da ausência de acesso aos mais elementares benefícios do desenvolvimento, a desigualdade na distribuição da renda e a consequente concentração de capital é outra característica do processo de desenvolvimento contemporâneo. A desigualdade entre os países atinge níveis alarmantes. Segundo Yaker, Baceti e Enmanuel 20% da população mundial detêm mais de 80% de todas as riquezas, ao passo que 50% vivem com menos de 2 dólares por dia e 20% com menos de 1 dólar por dia (2016, p. 29).

Para se falar em sustentabilidade do desenvolvimento, portanto, não se deve pensar em produção infinita de bens e sim levar em conta os impactos ambientais e a inclusão social no processo de desenvolvimento.

Para Bittencourt, a sustentabilidade do desenvolvimento:

[...] pressupõe uma relação equilibrada com o meio ambiente, uma vez que todos os elementos afetam e são afetados reciprocamente pela ação humana, possuindo, por conseguinte, conexão direta com as escolhas sobre as formas de produção, consumo,

tendeu a jogar uma pá de cal sobre o anterior empenho do PNUMA em tentar emplacar o neologismo “ecodesenvolvimento”, que tinha a grande vantagem de ser uma única palavra (VEIGA, 2016, p. 26-27).

habitação, comunicação, alimentação, transporte, além dos relacionamentos interpessoais e os entre os indivíduos e o meio ambiente, com plena atenção aos valores solidários e éticos. Conseqüentemente, a sustentabilidade se posiciona com o equilíbrio entre o social, o econômico e o ambiental para a formação de uma sociedade melhor e mais justa. (BITTENCOURT, 2014, p. 3)

As dimensões da sustentabilidade não são unânimes entre os pesquisadores do desenvolvimento.

Na perspectiva de Ignacy Sachs, a sustentabilidade deve integrar os aspectos ambientais, econômicos, sociais, culturais, espaciais, psicológicos e políticos do desenvolvimento (2004, p. 15-16).

Para Juarez Freitas a sustentabilidade deve incorporar as dimensões ética, jurídico-político, ambiental, social e econômica do desenvolvimento (2012, p. 71).

O emprego da expressão sustentabilidade vem notadamente da ecologia¹¹, conceito que exprime a relação do indivíduo com o meio (BIRNFELD, 2006, p. 172). Observa Bittencourt que embora seu emprego inicialmente fosse restrito às ciências biológicas “com o desenrolar do tempo, passou a ser adotada em larga escala por todas as ciências que estudam a sociedade” (2014, p. 1). Logo, não há uniformidade em sua utilização e as suas dimensões parecem estar em expansão.

Além do debate nos ciclos acadêmicos e de despontar nas Conferências das Nações Unidas, a emergência de uma nova pauta de direitos amplia o debate para o *locus* dos Novos Movimentos Sociais que irão ser incorporadas de forma categórica na agenda política contemporânea.

A segunda metade do século XX também consolidou a democracia na grande maioria das nações. Logo, o período ainda é propício e a visão classista de antagonismo entre capital e trabalho cede espaço a novas pautas como, por exemplo, o ambientalismo, o indigenismo, o feminismo ou a dos trabalhadores sem teto. Os embates provenientes das relações de trabalho já não são centrais na arena de disputas e a expansão de direitos acompanha o amadurecimento dos direitos humanos e da multidimensionalidade que lhes são inerentes, refletindo novas aspirações humanas e abordagens.

A luta ecológica é comum aos denominados Novos Movimentos Sociais. Maria da Glória Gohn assinala que “na atualidade, os movimentos sociais são distintos tanto daqueles

¹¹ Destaca Carvalho que o termo ecologia: [...] começou por ser utilizado por Haeckel em 1866, na sua “Morfologia geral do indivíduo” explicando então que a *oekologie* tinha por objecto descrever a teia de relações complexas que ligam os seres vivos ao ambiente que os rodeia, compreendendo em sentido lato o que Darwin chamara todas as “condições de existência”. (2007, p. 127)

que levaram à sua emergência na cena pública no século XIX e nas primeiras décadas do século XX” (2013, p. 17).

Em contraposição aos clássicos movimentos sociais, o que se pode afirmar de antemão é que não existe uma teoria una e o que seus teóricos expressam é um conjunto:

[...] de diagnósticos sobre as ações coletivas contemporâneas que posicionam sua interpretação distintamente das propostas marxistas clássicas, ao mesmo tempo em que, na tarefa de construir um referencial teórico, acenam para elementos comuns (LUCAS, 2006, p. 55-56).

As condições precárias a que eram submetidos os trabalhadores inspiraram a melhoria das condições de trabalho a que a eles eram expostos diante das revoluções industriais, no entanto, o marxismo não se dedicava a agenda ambiental e que “não há como deixar de perceber uma certa tolerância (para não se dizer cumplicidade) das elaborações marxistas em relação ao “progresso” industrial, à dominação da natureza e a noção de inesgotabilidade dos recursos” (BIRNFELD, 2006, p. 171).

As questões do desenvolvimento eram diversas da luta de classes cujas consequências não eram dirigidas a um grupo em específico. Os efeitos do desenvolvimento, além de serem transfronteiriços, estendem-se às futuras gerações que nada podem fazer além de herdar as chagas da relação predatória dos que hoje a fazem em nome do desenvolvimento econômico.

Pauta comum a ambos, a alternativa ecológica foi contornando o raciocínio maniqueísta no final da década de 1960, principalmente, pelos avanços científicos de detecção e o crescente desenvolvimento técnico que aumentou exponencialmente a degradação de ecossistemas cuja consequência do desenvolvimento se mostrava sufocando a vida da fauna, flora e comunidades tradicionais que diante de longevas interações se mostravam como sustentáveis.

Nesse contexto, a preocupação ambiental foi se afastando de um debate marginal para paulatinamente ser agregada no discurso político, muito influenciada pelas denúncias cuja chancela da ciência transcende as tradicionais ideologias políticas e coloca todos os indivíduos como vulneráveis aos efeitos do progresso desenfreado.

Também na década de 1970 começam a surgir partidos políticos cuja pauta ecológica disputa com as demandas sociais mais tradicionais e a consideração ambiental, neste momento, gradativamente acaba por ser absorvida em suas agendas políticas (BIRNFELD, 2006, p. 184). Com isso, a emergência das ameaças à existência dos cidadãos finalmente ocupa um lugar privilegiado no discurso político

A pobreza será fator que contribuirá para a degradação ambiental. No tabuleiro geopolítico internacional, a desigualdade impõe às nações em posição de subserviência no sistema hegemônico, o consumo de seus recursos naturais em função do pagamento de créditos externos. No âmbito local, as consequências da pobreza estão diretamente ligadas a falta de opção dos indivíduos que deslocados dos grandes centros urbanos e na necessidade de prover a alimentação de seus familiares são compelidos a degradar o ambiente que vivem, mesmo que a custo de sua própria saúde.

Passaram-se séculos após a primeira percepção que os indivíduos não existem isolados, mas coexistem em uma complexa, frágil e harmônica cadeia ecológica, onde os desafios da contemporaneidade expõem drasticamente os limites do desenvolvimento, além dos custos sociais e ambientais que nele estão embutidos nessa marcha para o futuro.

A década de 1970, portanto, foi um momento histórico do despertar para a questão ecológica em que a ciência começou a ser mais enfática e persuasiva sobre as incertezas que estavam gradativamente se acumulando no que se refere a relação da humanidade com o meio ambiente que a circunda. Não serão apenas os que se beneficiam diretamente da degradação ambiental. A dimensão social também irá ser interpretada como fator de potencial degradação ambiental e a pobreza deve ser erradicada como objetivo comum para um desenvolvimento sustentável. Concomitantemente a sociedade e o direito passam a incorporar a questão ambiental, internamente aos países e perante a comunidade internacional

A seção seguinte irá abordar esse momento a partir da perspectiva das Nações Unidas.

1.3 DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

A partir da Convenção de Estocolmo em 1972, como já mencionado, as Nações Unidas passam a gradativamente construir espaços privilegiados para discussão das questões ligadas ao desenvolvimento.

Nesse contexto, a Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CMMAD), sob a presidência da então primeira-ministra da Noruega Gro Harlem Brundtland, publicou em 1987 minucioso relatório em que tratava dos efeitos nocivos do desenvolvimento então observados. O Relatório Brundtland - como também ficou conhecido – é considerado um marco para a constituição do conceito de desenvolvimento sustentável e de seu posterior amadurecimento. A respeito, consigna Bittencourt que:

A história registra que a “definição oficial” de desenvolvimento sustentável veio à tona no documento intitulado “Nosso Futuro Comum” (*Our Common Future*), publicado em 1987, por intermédio do qual a Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente concebeu-o como aquele que “satisfaz as necessidades presentes, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir suas próprias necessidades, definição que foi ratificada posteriormente pela Conferência das Nações Unidas de 1992. Esse evento configura, sem dúvida, um marco muito importante, pois é considerado o precursor da proposição de medidas voltadas para o desenvolvimento sustentável com a preservação do meio ambiente e o criterioso cuidado com o uso dos recursos naturais (2014, p.2).

As conclusões da CMMAD ratificavam diagnósticos antecedentes quanto a necessidade de maior prudência ecológica e eliminação da pobreza sistemática como condicionantes para atingir um desenvolvimento sustentável. A preocupação intergeracional será sua base racional nas atividades de planejamento que devem guiar o crescimento das nações.

No âmbito das Nações Unidas a predisposição para o debate dos efeitos perversos do desenvolvimento vinham sendo tratados desde a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, em 1972, que levou os países em desenvolvimento e os industrializados a traçarem, juntos, os direitos da família humana a um meio ambiente saudável e produtivo (CMMAD, 1991).

A CMMAD irá detectar variadas repercussões ambientais negativas decorrentes da pressão humana nos ecossistemas globais, na esteira de outros estudos e alertas que outrora já os denunciavam. Além da degradação direta e indireta resultante dos ganhos econômicos, a pobreza sistemática será considerada um relevante fator de degradação do meio ambiente. Nesse sentido, relata a CMMAD que:

Para sobreviver, os pobres e os famintos muitas vezes destroem seu próprio meio ambiente: derrubam florestas, permitem o pastoreio excessivo, exaurem as terras marginais e acorrem em número cada vez maior para as cidades já congestionadas. O efeito cumulativo dessas mudanças chega a ponto de fazer da própria pobreza um dos maiores flagelos do mundo (1991, p.30).

A pobreza e suas privações não serão negativas apenas em âmbito local. Segundo a CMMAD, em nível internacional, existe uma disparidade na renda entre os países que resulta em um efeito dobrado sobre as nações em desenvolvimento.

A condição desigual imposta pela dinâmica dos mercados mundiais só oportuniza que os países mais pobres aumentem sua receita através do incremento da eficiência em sua produção, no entanto, por não disporem de recursos e tecnologias que a amplie, resta apenas lograr maior pressão nos já escassos recursos naturais cuja estabilidade de preços não é uma garantia.

A respeito desse ciclo vicioso, a CMMAD registrará que as “condições desvantajosas de transferência de tecnologia, protecionismo e menores fluxos financeiros para os países que mais precisam de financiamento internacional impedem uma diversificação” (1991, p. 31).

Além da competição desigual entre as nações, seja pelo acesso desigual as tecnologias que outorgam eficiência a produção, as medidas protecionistas das economias desenvolvidas ou as dificuldades no acesso ao financiamento, internamente, as nações subdesenvolvidas ainda sofrem com a pobreza “exacerbada pela distribuição desigual da terra e de outros bens”. (CMMAD, 1991, p. 31)

Da mesma forma que a pobreza dificulta a ascensão dos países pobres, relegando-os a um ciclo vicioso de degradação ambiental, o nível alcançado pelos países desenvolvidos não pode ser o paradigma a ser buscado pelas nações em desenvolvimento. A extensão dos padrões de vida aos demais povos significaria o exaurimento dos recursos naturais. A respeito, Birnfeld observa que:

Hoje 6% da população mundial consome 1/3 dos recursos naturais do mundo. Seria uma ilusão, portanto, apresentar ao Terceiro Mundo o mesmo modelo de desenvolvimento dos países industrialmente avançados. Com os restantes 2/3 dos recursos poder-se-ia levar, no máximo, 18% da população até aquele nível, reduzindo definitivamente à fome os outros 82% (2006, p. 146).

A CMMAD, portanto, recomenda um pacto para o desenvolvimento não apenas destinado aos países pobres alcançarem os níveis de progresso daqueles considerados desenvolvidos, mas que haja também o esforço destes em reduzir seus atuais padrões de vida, além de propiciar condições que aquelas nações possam atingir uma qualidade de bem-estar mais próspera aos cidadãos, cooperando no desenvolvimento técnico e auxílio financeiro para que finalmente saiam das armadilhas da pobreza.

Além das preocupações comuns quanto ao desenvolvimento, principalmente aquelas referentes a insustentabilidade no uso dos recursos naturais, são desafios comuns a todas as nações as questões referentes a: população; segurança alimentar; espécies e ecossistemas; energia; indústria e o desafio urbano. Ainda, são previstos esforços globais tendentes a paz, meio ambiente, além de outras ações necessárias a atingir o desenvolvimento sustentável (CMMAD, 1991).

Embora as conclusões da CMMAD tenham sido fundamentais para o estabelecimento de ações em nível global, cobrando responsabilidades tanto de países desenvolvidos como aqueles que se encontram em vias de desenvolvimento, Juarez Freitas observa um caráter

genérico, pois “considerar a satisfação das necessidades das gerações atuais e futuras foi e é relevante, mas diz muito pouco sobre o caráter valorativo da sustentabilidade” (2012, p. 47).

Embora haja ressalvas a iniciativa das Nações Unidas, incontestável é a instituição de seu marco e a conseqüente emergência do discurso do desenvolvimento sustentável como paradigma do progresso contemporâneo que traz como desafio a sustação da degradação do meio ambiente e a definitiva eliminação da pobreza.

Tais iniciativas foram fundamentais, pois a partir delas “foram elaborados documentos que estabelecem os princípios do desenvolvimento sustentável, bem como planos de ações a serem empreendidas para sua realização e compromissos assumidos pelos países a nível global” (YAKER, BACETI e ENMANUEL, 2016, p. 30). Os seminais debates no âmbito das Nações Unidas, portanto, propiciaram um espaço privilegiado para a evolução do conceito de desenvolvimento sustentável.

Após *Brundtland*, o Rio de Janeiro foi o cenário para a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento em 1992, evento que também ficou conhecido como Eco-92.

Seus principais encaminhamentos foram no sentido da constituição de princípios fundamentais e a elaboração de um complexo plano de ação. Entre os princípios, segundo Yaker, Baceti e Enmanuel, destacam-se:

[...] o papel central do ser humano com relação ao desenvolvimento sustentável e seu direito a uma vida saudável e produtiva, em harmonia com a natureza, bem como a necessidade de se considerar a proteção do meio ambiente como parte integrante do processo de desenvolvimento, e a erradicação da pobreza como tarefa essencial e indispensável ao desenvolvimento sustentável. Por fim, cabe destacar, igualmente, o princípio segundo o qual os Estados deverão reduzir e eliminar os padrões insustentáveis de produção e consumo (2016, p. 30).

Além da assinatura do documento denominado “Carta da Terra”, onde consta aquela base de princípios, relevante é a aprovação de um complexo relatório denominado “Agenda 21”, com as obrigações de cada país participante rumo ao desenvolvimento sustentável (BITTENCOURT, 2014, p. 4). Yaker, Baceti e Enmanuel destacam que para este pacto as principais áreas do programa são:

[...] a promoção do desenvolvimento sustentável através da liberalização do comércio, o fornecimento de fontes de recurso adequadas aos países em desenvolvimento devedores, o encorajamento de políticas macroeconômicas favoráveis ao meio ambiente e ao desenvolvimento, a redução e o combate aos padrões insustentáveis de consumo. Para cada uma dessas áreas foram definidas atividades, objetivos e meios de implementação (2016, p. 31).

O estabelecimento de planos de ação claros e com metas programadas permitiu a avaliação das estratégias rumo ao desenvolvimento sustentável. Em 1997 foi realizada a Conferência Rio+5, com o objetivo de avaliar os avanços da Agenda 21 (BITTENCOURT, 2014, p. 5).

Após uma década, a Organização das Nações Unidas convocou outra conferência para promover uma revisão dos legados da Eco-92 e que ficou conhecida como Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável ou R+10. Na oportunidade, foi adotado o Plano de Implementação de Joannesburgo (PIJ) que firmou acordos internacionais e reafirmou o compromisso das Nações Unidas na implementação da Agenda 21.

Desde a pioneira Convenção de Estocolmo de 1972 até Joannesburgo de 2002, observa-se que “o conceito de desenvolvimento sustentável foi refinado, levando a importantes avanços epistemológicos”. (SACHS, 2004, p. 36)

O PIJ determina que o desenvolvimento sustentável deve promover a integração de suas dimensões ambiental, social e econômica. Nesse contexto, Yaker, Baceti e Enmanuel destacam que o plano de implementação traz diversos objetivos e ações para “erradicação da pobreza, mudança nos padrões insustentáveis de consumo e produção, proteção e gestão dos recursos naturais e promoção do desenvolvimento sustentável no mundo globalizado” (2016, p. 32).

Para os propósitos dessa pesquisa, é significativo enfatizar a mudança nos padrões insustentáveis de consumo e produção como ação que deve ser articulada em conjunto com as demais rumo ao desenvolvimento sustentável. O PIJ traz, em seu parágrafo 19, segundo Yaker, Baceti e Enmanuel:

[...] o objetivo de encorajar autoridades de todos os níveis a considerar o desenvolvimento sustentável na tomada de decisões, inclusive no âmbito das compras públicas. A alínea “c” desse parágrafo dispõe que, para alcançar esse objetivo, serão realizadas ações para promover políticas de compras públicas sustentáveis que incentivem o desenvolvimento e a difusão de produtos e serviços ambientalmente favoráveis (2016, p. 32).

A quarta conferência internacional a respeito do meio ambiente teve como sede o Rio de Janeiro em 2012, após duas décadas da Eco-92. A Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável também conhecida como Rio+20.

Cibim e Moreno destacam que “a Rio+20 teve dois temas principais: a economia verde no contexto do desenvolvimento sustentável e da erradicação da pobreza e a estrutura institucional para o desenvolvimento sustentável” (2016, p. 244).

A partir do PIJ ações específicas foram delineadas com vistas ao cumprimento das metas estabelecidas entre as demais nações signatárias dos Acordos e Convenções. As Compras Públicas Sustentáveis serão importantes na consecução dos objetivos que o Sistema das Nações Unidas gradativamente vem concretizando tanto em termos jurídicos como técnicos.

1.4. A CONTRIBUIÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Os debates que emergiram a partir da Convenção de Estocolmo, ainda na década de 1970, progressivamente ampliaram o diagnóstico dos responsáveis pelas consequências acarretadas pelo desenvolvimento que se deslocou de exclusivo à produção, notadamente a industrial, para o compartilhamento junto àqueles que dela também se beneficiam e, por haver demanda, acabam por a estimular.

O reconhecimento no âmbito das Nações Unidas que o ciclo de produção e consumo é fator de contribuição para o agravamento da crise ecológica contemporânea veio passadas duas décadas dos ensaios seminiais da comunidade internacional quanto aos aspectos ecológicos do desenvolvimento e cinco anos do emblemático Relatório Brundtland de 1987.

A Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento foi um evento sediado na cidade do Rio de Janeiro em 1992 e ficou também conhecida como Cúpula da Terra em razão da participação expressiva de mais de 100 Chefes de Estado e de Governos, além de entidades e associações (ONU, 2011). Graças ao ambiente proporcionado pela presença dos representantes das Nações Unidas, eventos não-oficiais tratando da temática ambiental foram realizados disseminando as práticas sustentáveis de maneira até então ainda não experimentada. Ressalvados os debates quanto aos limites da exploração dos recursos naturais, o ambiente político foi favorável a cooperação internacional e permitiu, na medida do possível, o equilíbrio entre nacionalismo e o fenômeno da globalização¹².

¹² Embora a cooperação tenha prevalecido e os propósitos da Conferência tenham sido alcançados, o discurso de Tin Wen Lian (Embaixadora da Malásia) permite observar a tensão recorrente entre soberania e as inexoráveis consequências da globalização e a forma de contê-las. Em seus precisos termos, declara que “gostaríamos de sublinhar a supremacia de nossa soberania sobre nossas florestas. Certamente, não se trata de mantê-las sob custódia para aqueles que já destruíram as suas florestas e agora tentam reivindicar as nossas como parte da herança da humanidade” (ONU, 2011). Embora o posicionamento da diplomata não afaste o caráter cosmopolita do evento, serve de motivação as nações desenvolvidas que assim se encontram atualmente, graças a intensa exploração, transferir tecnologias “limpas” que permitam as nações um padrão de vida mais elevado sem ser às custas de mais degradação que ainda será herdada pelas gerações futuras.

Três foram os documentos produzidos na Conferência¹³. A Declaração sobre os Princípios das Florestas que reconhece o direito soberano dos países de utilizarem suas próprias florestas, enquanto minimizam os danos causados. A Declaração do Rio que enfatiza a proteção ao Meio Ambiente em todos os aspectos do desenvolvimento econômico e a Agenda 21 que se trata de um acordo de grande alcance de ações para preservar o planeta (ONU, 2011)¹⁴.

Quanto ao último citado, a Agenda 21¹⁵, trata-se de um plano voluntário de ação em que há uma cooperação entre o Sistema das Nações Unidas, os governos e grupos de interesse com o propósito de estabelecerem um diálogo e apresentarem diretrizes para ações concretas em direção ao desenvolvimento sustentável.

Especificamente no que se refere ao ciclo produtivo e consumerista, o capítulo 4 da Agenda 21 intitulado “mudanças dos padrões de consumo” é inteiramente dedicado a erradicação dos padrões insustentáveis. Sua base de programa se dá em dois eixos fundamentais: “(a) Exame dos padrões insustentáveis de produção e consumo; (b) Desenvolvimento de políticas e estratégias nacionais de estímulo a mudanças nos padrões insustentáveis de consumo” (ONU, 2011).

A Conferência sobre Desenvolvimento Sustentável, também chamada de Rio+10, ocorre exatamente nos dez anos posteriores a Eco-92, na cidade de Joanesburgo em 2002. Dois eram seus objetivos fundamentais: “fortalecer o compromisso de todas as partes com os acordos aprovados anteriormente (especialmente em relação à Agenda 21, assinada em 1992 na Conferência do Rio); e identificar as novas prioridades que emergiram desde 1992” (LAGO, 2006).

Lago registra que o processo preparatório da Cúpula de Joanesburgo foi, desde o início, “menos ambicioso que o do Rio: não havia processos de negociação para Convenções a serem assinadas na Conferência, nem se pretendia elaborar um documento da complexidade e abrangência da Agenda 21” (2006, p. 106). Complementa o autor que “o desafio do processo preparatório era progredir onde, no Rio, se havia verificado impasse ou não se lograra cumprimento, e encontrar caminhos realistas para que o acordado no Rio fosse implementado” (2006, p. 106).

¹³ Mais de cem milhões de páginas foram produzidas pela Cúpula da Terra e todas foram recicladas (ONU, 2011).

¹⁴ Ainda vale destacar que outras convenções juridicamente vinculativas foram negociadas na oportunidade. A Convenção quadro sobre Mudanças Climáticas e a Convenção da Biodiversidade. Esta última, não foi aderida pelos Estados Unidos sob embates a respeito das questões de patente e de direito de propriedade (ONU, 2011).

¹⁵ A designação “Agenda 21” faz referência ao século que à época se aproximava.

Embora não se vislumbre na Conferência em comento o ineditismo vivenciado no Rio de Janeiro, houve a ampliação dos participantes e signatários e contou com a presença de 197 nações. Como produtos da Rio+10 a Declaração de Johannesburgo e o Plano de Implementação de Johannesburgo (PIJ), além de outros acordos internacionais como os Objetivos do Desenvolvimento do Milênio, proposta embrionária dos atuais Objetivos do Desenvolvimento Sustentável pactuados na Agenda 2030.

A Declaração de Johannesburgo, documento essencialmente político, reafirma o posicionamento construído nas Conferências anteriores ao declarar que são objetivos fundamentais e requisitos do desenvolvimento sustentável “a erradicação da pobreza, a mudança dos padrões de consumo e produção e a proteção e manejo da base de recursos naturais para o desenvolvimento econômico e social” (ONU, 2002, p.2).

Quanto a mudança nos padrões de consumo e produção, o Programa de Implementação de Johannesburgo (PIJ) apresenta diretrizes concretas e ações específicas, além do quadro institucional necessário para reduzir aqueles considerados insustentáveis.

Nesse momento, o consumo dos órgãos públicos é alvo de intervenções específicas a serem implementadas com vistas ao desenvolvimento sustentável, especialmente no que se refere a sua peculiar posição de consumidor e, igualmente, poluidor do meio ambiente que o circunda. A respeito, Yaker, Baceti e Enmanuel destacam que:

No que concerne à meta de mudança nos padrões insustentáveis de consumo, o Plano de Implementação de Johannesburgo traz, em seu parágrafo 19, o objetivo de encorajar autoridades de todos os níveis a considerar o desenvolvimento sustentável na tomada de decisões, inclusive no âmbito das compras públicas. A alínea “c” desse parágrafo dispõe que, para alcançar esse objetivo, serão realizadas ações para promover políticas de compras públicas sustentáveis que incentivem o desenvolvimento e a difusão de produtos e serviços ambientalmente favoráveis. Da mesma forma, a alínea “d” prevê a realização de treinamentos e capacitações para auxiliar as autoridades envolvidas na implementação dessas ações. (2016, p. 33)

A partir da Rio+10 os gestores públicos, de forma progressiva, recebem especial atenção dos Sistema das Nações Unidas para conduzir seus papéis e, tanto jurídico como tecnicamente, viabilizar a incorporação de padrões sustentáveis de consumo na máquina administrativa e, assim, contribuir com a promoção do desenvolvimento sustentável.

Convém ressaltar que o poder de compra governamental é expressivo e representa parcela razoável do Produto Interno Bruto das nações, podendo-se chegar ao intervalo percentual de 10 a 25% (YAKER, BACETI E ENMANUEL, 2016, p. 33).

Autoridades públicas na Europa “têm um poder de compra de 1 trilhão, o que equivale a cerca de 15% do produto interno bruto da União Européia. Até 3/4 deste poder são utilizados

na compra de materiais de consumo e contratação de serviços, e o restante é gasto na licitação de bens de capital” (BIDERMAN *et. al.*, 2008, p. 23). Segundo estudo de Ribeiro e Junior que avaliaram o período de (2006-2016), “no Brasil as compras governamentais equivalem a uma média de 12,5% do Produto Interno Bruto (PIB)”. (2019, p. 26).

A cidade do Rio de Janeiro, em 2012, foi sede da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, homenageada como Rio+20, explícita referência a Conferência de 1992 que resultou na Agenda 21. Além do reforço a compromissos anteriormente já consignados, os trabalhos intensificaram-se no sentido de apresentar as ações de forma coordenada entre os mais variados agentes e ambientes que sustentam o desenvolvimento econômico.

Hoje em dia, a Agenda 2030 ocupa as metas de desenvolvimento sustentável no Sistema das Nações Unidas e está articulada em 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS). Adotado na Assembleia Geral das Nações Unidas em 2015, na cidade de Nova York, “193 Estados-membros da ONU reconheceram que a erradicação da pobreza em todas as suas formas e dimensões, incluindo a pobreza extrema, é o maior desafio global é um requisito indispensável para o desenvolvimento sustentável” (ONU, 2015).

As relações de produção e consumo permaneceram na agenda política e ocupam o Objetivo 12 – Consumo e Produção Responsáveis – Assegurar padrões de produção e consumo sustentáveis. Para alcançar as metas deste ODS, “a mudança nos padrões de consumo e produção se configuram como medidas indispensáveis na redução da pegada ecológica sobre o meio ambiente. Essas medidas são a base do desenvolvimento econômico e social sustentável” (ONU, 2015).

Neste sentido é que, dentre as várias contribuições possíveis da Administração Pública para o desenvolvimento sustentável, especialmente para fins do presente trabalho, ganha especial relevo a questão do próprio consumo de bens e serviços pela máquina pública que se relaciona com a meta 12.7 que é “promover práticas de compras públicas sustentáveis, de acordo com as políticas e prioridades nacionais” (ONU, 2015).

Percebe-se que as compras públicas possuem a qualificação de serem sustentáveis, ou seja, adquirem uma nova essência que tecnicamente rompe com propostas incompatíveis com os novos valores que estão emergindo.

As compras públicas sustentáveis irão se dar de acordo com as prioridades de cada nação. Nessa perspectiva e diante dos múltiplos contextos em que os países se encontram, não

haverá uma fórmula de aplicação imediata. Países com reduzidas distorções sociais tem metas outras que não enfrentar a abismal desigualdade em que se encontram as economias do Sul, por exemplo, e assim as necessidades de uns penderão mais as questões ambientais que outros cuja balança irá concentrar na dimensão social. Segundo Cavalcanti et. al.:

A terminologia que envolve o conceito de compra pública sustentável deve ser analisada de forma sistêmica, incluindo a chamada licitação sustentável, as contratações públicas sustentáveis, as compras e contratações verdes, compras “eficientes” ou “ecoamigáveis”, compras responsáveis, dentre outras expressões utilizadas pelos diversos países e entidades governamentais que possuem políticas e/ou desenvolvem ações sobre essa temática (2017, 12).

A ampliação do debate dos padrões de produção e consumo sustentáveis emergiu a partir da Rio-92 e foi tendo sua importância reforçada e ampliada nas Conferências que se seguiram. Atualmente, além da importante segurança jurídica advinda com os compromissos firmados com a comunidade internacional, o gestor público dispõe de importante ferramenta capaz de contribuir para um desenvolvimento sustentável. Observam Cavalcanti et. al. que:

[...] ao serem absorvidos pelo ordenamento jurídico nacional, estes tratados geram responsabilidades ao poder público, que passa a depender de instrumentos específicos, como é o caso das compras públicas e de outras atividades econômicas, que lhe permitam efetivar os compromissos assumidos (2017, p. 35).

No Brasil as compras públicas foram tratadas de maneira distinta e atualmente configuram um ramo autônomo do direito administrativo, inclusive, com princípios e diretrizes próprios.

Nesse diapasão, os capítulos que seguem irão analisar os marcos normativos e regulatórios mais relevantes na temática de Compras Públicas Sustentáveis, especialmente no contexto brasileiro, para melhor compreensão de qual seria a política nacional elegida, além de estabelecer seus elementos constitutivos, iniciando pela própria questão das compras públicas no sistema brasileiro.

2. COMPRAS PÚBLICAS NO BRASIL

No Brasil as licitações receberam atenção inédita do constituinte de 1988 (FILHO, 2019; ROSILHO, 2011).

Com isso em mente, no presente capítulo, será contextualizado o amadurecimento do instituto ao longo dos períodos em que seu entendimento foi “evoluindo” de norma contábil para uma sólida área do direito administrativo contemporâneo o que representa, em última instância, o espírito da transformação da sociedade pelo direito a que o constituinte aspirava numa temática tão sensível no Brasil que são as relações da Administração Pública com o setor privado através das contratações administrativas.

Sem a pretensão de ser exaustivo nessa retrospectiva histórica e com as evidentes disparidades do instituto ao longo do tempo serão destacados: a) o contexto histórico da licitação e b) suas principais características.

Em momento conclusivo, as licitações serão apresentadas a partir de três leis que as regulam de forma própria: 8.666/93, 10.520/2002 e 12.462/2011, apontando seus principais aspectos.

Por fim, há que se destacar que a Lei nº 14.133, de 01 de abril de 2021, revogou as citadas legislações, no entanto, todas serão tratadas como vigentes eis que as compras analisadas ao fim da pesquisa foram por elas fundamentadas, além de sua *vacatio legis* encerrar-se de forma plena em 2023.

Quanto a inovação percebe-se, conforme adiante será comentado, que a legislação incorporou as principais características positivas que foram sendo implementadas em termos de compras públicas no Brasil, além de revogar diplomas legais para os consolidar em um único texto normativo.

2.1 NORMAS GERAIS DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS: ELEMENTOS COMUNS A TODO PROCESSO LICITATÓRIO

A presente seção irá buscar na literatura de Marçal Justen Filho (2019), Di Pietro (2020) e Macedo (2020), entre outros, quais as principais características que irão ser necessárias para que as Compras Públicas Sustentáveis sejam processadas em conformidade com o direito administrativo brasileiro.

Essa será a estrutura fundamental da presente seção que propositalmente será direcionada para conceitos relevantes à presente pesquisa.

2.1.1. Fundamentos normativos

No Brasil as contratações administrativas para aquisição de bens, contratação de serviços, execução de obras ou serviços de engenharia é matéria constitucional e vinculante a toda administração pública, seja ela direta ou indireta, de qualquer Poder e ente federado. A seguir se reproduz na íntegra o aludido dispositivo:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[omitido]

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações (BRASIL, 1988).

A previsão constitucional do dever de licitar alcançará de modo amplo os ajustes entre o poder público e a iniciativa privada que até então eram disciplinados de maneira dispersa em regulamentos específicos dos órgãos e entidades públicos brasileiros. As compras públicas, à vista disso, tiveram atenção especial do constituinte que estabeleceu de forma pioneira o seu *status* constitucional no art. 37, XXI, além de outras passagens do texto constitucional que do assunto abordam.

Até então a temática licitação pública era pulverizada em legislações estaduais e municipais. O ímpeto do constituinte, portanto, era o de padronizar o processo em termos mínimos cuja orientação refletisse os princípios nucleares da Administração Pública brasileira: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência¹⁶ (ROSILHO, 2011).

O ambiente político do processo da redemocratização permite entender os motivos que levaram o dever de licitar a integrar o texto da Carta Magna de 1988 e que é resultante da necessidade de maior transparência dos gestores públicos em seus atos.

Recepcionada pela Constituição Federal enquanto não houvesse atividade legiferante que a regulamentasse, a licitação no Brasil teve como fundamento normativo temporário para

¹⁶ O princípio da eficiência, incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998, é reflexo do fenômeno da modernização e desburocratização da administração pública brasileira do período.

o período o Decreto-Lei nº 2.300/86, de aplicação até então exclusiva a administração pública federal, cuja extensão dos seus preceitos como regulamentação provisória foi alvo de críticas quanto a sua conformidade constitucional (ROSILHO, 2011). Embora a solução tampão tenha sido alvo de críticas quanto a sua constitucionalidade, a intenção do constituinte era o de garantir, em especial, o dever de licitar e o princípio da isonomia nas contratações públicas (MELO FILHO, 2008).

A celeuma quanto a utilização de um texto não legal para fundamento dos processos de aquisição e contratação administrativas foi encerrada quando o legislador ordinário regulamentou o art. 37, XXI, da CF/1988, através da Lei nº 8.666, de 23 de junho de 1993. A Lei Geral de Licitações (LGL) irá ser destinada para um vasto grupo de órgãos e entidades que compõem a Administração Pública cujo rol de subordinados ao seu regime se transcreve a seguir na íntegra:

Art. 1º Esta Lei estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Parágrafo único. Subordinam-se ao regime desta Lei, além dos órgãos da administração direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios (BRASIL, 1993).

A licitação será meramente instrumental, servindo como um processo ordenado de atos que, ao término, leva a celebração de um contrato administrativo, desde que respeitados os rituais, prazos, princípios, diretrizes e demais termos legais (DI PIETRO, 2020; JUSTEN FILHO, 2019). Embora legalmente denominada como “normas gerais” para licitações e contratos administrativos, tratar-se-á de uma minuciosa sequência de ritos motivados em reduzir a discricionariedade do gestor público.

Além da segurança jurídica decorrente da vigência da LGL, as licitações e sua regulamentação passam a ser de cunho obrigatório explícito para a celebração de contratos com a iniciativa privada, porém não absoluto. O legislador também previu determinadas situações em que a contratação direta, isto é, sem certame público prévio, legalmente poderá ser procedida.

As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei (BRASIL, 1993).

São duas as exceções ao dever de licitar previstas na LGL, sendo elas: a dispensa e inexigibilidade de licitação. A fim de diferenciá-las, Justen Filho registra que “a inexigibilidade

deriva da natureza das coisas, enquanto a dispensa é produto da vontade legislativa” (2019, p. 477).

A dispensa fundamentada pelo artigo 24 da LGL possui um rol taxativo de hipóteses em que há possibilidade de concorrência através da licitação, no entanto, cabe ao gestor público dispensá-la em função da complexidade ou de alguma política pública fundamentada na perspectiva da Compra Pública Sustentável (CPS)¹⁷.

A inexigibilidade de licitação é prevista no *caput* do art. 25 da LGL e fundamenta as contratações administrativas que em virtude de condições especiais do mercado tornam determinadas contratações personalíssimas. Ou seja, a inexigibilidade é imposta pela inexistência de competitividade, não havendo no mercado outro fornecedor capaz de atender as necessidades administrativas. Condições estas que fogem da gerência do gestor público.

Embora o legislador tenha previsto tais hipóteses de contratação direta, vale ressaltar que se tratam exatamente de exceções, sendo o dever de licitar mandamento constitucional e princípio primordial da LGL.

2.1.2. Princípios do processo licitatório e a incorporação dos valores da sustentabilidade

A técnica legislativa adotada na Lei Geral de Licitações nitidamente incorpora o turbulento contexto político do início da década de 1990¹⁸.

Nessa perspectiva, a reação do Congresso Nacional foi no sentido de construir e aprovar uma sistemática própria para o processo licitatório de forma exaustiva com vistas ao atendimento dos princípios constitucionais para a seleção dos fornecedores da Administração

¹⁷ A Política Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) é um exemplo em que o legislador flexibilizou o dever de licitar. Com a finalidade de atendimento a uma política pública, dispensando-se o burocrático e custoso processo licitatório. Embora seja realizado um processo seletivo sem os rigores da legislação, não há o abandono total do caráter competitivo que é um de seus mais basilares princípios.

¹⁸ O turbulento período que se sucedeu após a redemocratização do país influenciou a incorporação das características que hoje a Lei nº 8.666/93 ainda carrega e são vistas como obsoletas. Rosilho (2011) analisou as manifestações dos parlamentares desde a apresentação do Projeto de Lei nº 1.491/1991 pelo então deputado federal Luís Roberto Ponte (PMDB-RS). Nos discursos, o autor observa que o contexto do caso PC Farias foi o estopim para a proposição e aprovação do referido PL. A posterior abertura do primeiro processo de impeachment do país - que posteriormente viria a afastar definitivamente o então presidente da República Fernando Collor de Melo - reforçou a influência na redação e sistemática da LGL, além de acelerar sua tramitação. À época, a regulamentação das contratações administrativas era o principal artifício no combate a corrupção e o oportuno momento resultou na consolidação da rígida sistemática que se apresenta em minúcias e reduz drasticamente a discricionariedade do gestor público.

Pública e, com isso, legar tal marco normativo como importante ferramenta de combate a corrupção¹⁹.

A redação do Projeto de Lei nº 1.491/1991 foi aprovada sem ressalvas quanto aos princípios e finalidades licitatórios que nos seguintes termos passaram a vigorar através da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993:

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

Parágrafo 1º - é vedado aos agentes públicos admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato;

Parágrafo 2º - Em igualdade de condições, será assegurada preferência, como critério de desempate, pela ordem indicada: aos bens e serviços produzidos ou prestado no país; aqueles produzidos ou prestados por empresas brasileiras de capital nacional; aqueles produzidos ou prestados por empresas brasileiras.

Parágrafo 3º - A licitação não será sigilosa, sendo públicos e acessíveis ao público os atos de seu procedimento, salvo quanto ao conteúdo das propostas, até a respectiva abertura (BRASIL, 1991).

O *caput* acima destacado foi mantido sem alteração até a vigência da Lei nº 12.349/2010 que finalmente introduziu o paradigma do desenvolvimento nacional sustentável às compras públicas no Brasil²⁰. Do trecho acima, percebe-se que a finalidade da licitação buscava a garantia da proposta com maior vantajosidade à administração. Ponderados os princípios específicos e comuns ao direito administrativo, ela seria selecionada entre os fornecedores de forma isonômica e indistinta quanto a peculiaridades dos fornecedores interessados.

Embora decorrido razoável período com a redação dada pelo legislador do turbulento início da década de 1990, há que se ressaltar o estabelecimento de preferências à produtos nacionais que é observada desde seu texto originário. A exceção prevista no § 2º do acima citado art. 3º, convém destacar, estabelece ser preferencial a contratação em função de eventual desempate, respectivamente, aos “bens e serviços produzidos ou prestado no país; aqueles

¹⁹ Esse é o sentimento à época que expressamente - e de forma resumida - é manifestado pelo Senador Gerson Camata: “Depois da votação do impeachment, esse é o passo [aprovação da nova lei de licitações] mais importante que o Congresso Nacional dá na tentativa de se ‘passar o Brasil a limpo’ e de melhorar as condições da moralidade pública e da administração pública brasileira” (ROSILHO, 2011, p. 77).

²⁰ A citada alteração foi decorrente da conversão em lei da Medida Provisória nº 495, de 19 de julho de 2010.

produzidos ou prestados por empresas brasileiras de capital nacional e aqueles produzidos ou prestados por empresas brasileiras” (BRASIL, 1991).

A redação originária do artigo 3º e seus parágrafos da Lei nº 8.666/93, acima citada, passou por alterações e acréscimos de seus termos provenientes da vigência – até o presente momento - de três leis e sete decretos que resultaram no alargamento daquela única exceção, a princípio, estipulada pelo legislador de 1993. A incorporação dessas exceções legais permite inferir que o rótulo das contratações administrativas do início da década de 1990 paulatinamente passa a ser superado pelos novos valores que as compras públicas passam a ter como paradigma contemporâneo.

Tais prerrogativas irão provocar um tratamento equânime entre os concorrentes de um processo licitatório. Com o objetivo de reduzir as disparidades competitivas entre grandes e pequenos empreendimentos, por exemplo, haverá incentivos legais e ações específicas em favor do segundo segmento que representa parcela significativa da população que com ele é envolvida e dele obtém sua subsistência (SACHS, 2004).

Políticas públicas serão delineadas com tais objetivos sem incorrer em afronta a isonomia entre licitantes. De indiscutível relevância, tais prerrogativas sempre serão exceções específicas decorrentes de imposição legal. Nesse contexto, a vigência da lei nº 12.349, de 15 de dezembro de 2010, representou um importante marco conceitual para as compras públicas sustentáveis no Brasil. Nos termos atuais, o *caput* do artigo 3º da Lei Geral de Licitações possui a seguinte redação:

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos. (Redação dada pela Lei nº 12.349, de 2010) (BRASIL, 1993).

A alteração promovida pela lei nº 12.349/2010, portanto, além de conferir a segurança jurídica que lhe é inerente, ampliou o conceito de melhor proposta para a administração quando a promoção do desenvolvimento nacional sustentável é prevista como finalidade licitatória em pé de igualdade com as demais características que sempre orientaram os processos de compras públicas no Brasil. À vista disso, a compreensão de melhor proposta deve contemplar seus aspectos econômicos de maneira integrada à sustentabilidade.

Segundo definição de Bittencourt, as licitações sustentáveis são processos que objetivam a contratação pelo poder público e que:

[...] consideram critérios sociais, espaciais, culturais, políticos, econômicos e, sobretudo, ambientais em todos os estágios de seu processo, transformando o poder de compra do Estado em um fortíssimo indutor do desenvolvimento sustentável (2014, p. 8).

O marco normativo, portanto, vem a incorporar o paradigma da sustentabilidade das compras públicas na LGL²¹ – ação já consolidada e fomentada no sistema das Nações Unidas. Afasta-se nesse momento e de forma definitiva eventuais entendimentos restritivos à implementação das licitações sustentáveis pela Administração Pública brasileira.

A LGL estabelecerá que a licitação deve garantir o princípio da isonomia, a proposta mais vantajosa a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável, devendo ela ser processada e julgada em conformidade com os princípios da “legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, probidade administrativa, vinculação ao instrumento convocatório, julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos” (BRASIL, 1993).

O primeiro princípio elencado – o da legalidade – visa o cumprimento das disposições legais atinentes a licitações e contratos e, sendo indisponíveis por razões de ordem pública, a obediência estrita a todos os preceitos atinentes ao regular processo licitatório é de obrigação recíproca, sob pena de nulidade dos atos insanáveis e responsabilização dos que dele concorrem para o praticar. Assim, tanto o administrador público se vincula aos preceitos legais como o licitante que ficam sujeitos a impugnação dos atos em desconformidade com o ordenamento jurídico, sem prejuízo das demais sanções cabíveis. Justen Filho assinala que “o princípio da legalidade disciplina integralmente a atividade administrativa, tal como consagrado constitucionalmente (CF/1988, arts. 5º, II, e 37) (2019, p. 109)”.

Em complemento ao princípio da legalidade está intrinsecamente ligado o da moralidade. Observa Justen Filho que “a ausência de disciplina legal não autoriza o administrador ou particular a uma conduta ofensiva à ética e à moral. A moralidade soma-se a legalidade. Assim, uma conduta compatível com a lei, mas imoral, será inválida” (2019, p. 114).

O princípio da impessoalidade, por seu turno, deve ser tratado em conjunto com o do julgamento objetivo pela influência que ambos exercem entre si. Segundo Justen Filho “não se admite que a atividade decisória da Administração seja informada por subjetivismos do julgador” (2019, p. 113).

²¹ Ao comparar as redações da Medida Provisória nº 495/2010 e da Lei nº 12.439/2010, observa-se que o legislador incluiu o adjetivo “sustentável” ao “desenvolvimento nacional” quando aprovada e convertida a MP em lei.

Ao comentar a respeito do princípio da impessoalidade, Di Pietro irá registrar que ele está:

[...] intimamente ligado aos princípios da isonomia e do julgamento objetivo: todos os licitantes devem ser tratados igualmente, em termos de direitos e obrigações, devendo a Administração, em suas decisões, pautar-se por critérios objetivos, sem levar em consideração as condições pessoais do licitante ou as vantagens por ele oferecidas, salvo as expressamente previstas na lei ou no instrumento convocatório (2020, p. 783).

Oliveira atenta que uma conduta impessoal guarda estreita relação com os princípios da isonomia que, ao ser assegurada, permite a ampla participação e conseqüentemente aumento da competitividade que poderá resultar numa proposta mais vantajosa à Administração (2020, p. 41).

A impessoalidade, portanto, é um princípio que se interliga aos demais valores informativos do ordenamento jurídico brasileiro. O tratamento isonômico dispensado aos licitantes garante a ampla participação e a não discriminação destes participantes em um processo licitatório, por sua vez, pressupõe que a contratação administrativa será independente do gestor que irá celebrá-la.

Vale destacar que esta isonomia não será absoluta. Segundo Oliveira:

[...] a isonomia pressupõe, por vezes, tratamento desigual entre as pessoas que não se encontram na mesma situação fático-jurídica (tratamento desigual aos desiguais), desde que respeitado o princípio da proporcionalidade (2020, p. 42).

O princípio da vinculação ao instrumento convocatório será simultaneamente dirigido à administração pública e para o licitante. O edital é lei entre as partes e dos seus termos não poderá haver afastamento. A respeito, Oliveira acrescenta que:

Trata-se de princípio essencial cuja inobservância enseja nulidade do procedimento. Além de mencionado no artigo 3º da Lei nº 8.666/93, ainda tem seu sentido explicitado no artigo 41, segundo o qual “a Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada” (2020, p. 786).

Para Justen Filho a Administração dispõe de “margem de autonomia para configurar o certame. Mas incumbe à Administração determinar todas as condições antes de seu início e as escolhas realizadas vinculam a autoridade (e aos participantes do certame)” (2019, p. 110).

O princípio da publicidade irá garantir que não haverá qualquer sigilo no processo licitatório. A divulgação do edital e dos atos dele decorrentes permite que haja a supervisão e o acompanhamento pela sociedade. O cidadão, diante do interesse público envolvido, poderá propor questionamentos e impugnações de atos que não estiverem em conformidade com a lei ou edital.

Como pôde ser observado, os princípios elencados na LGL são meramente exemplificativos e influenciam e são influenciados entre si, o que implica na inexistência de qualquer predomínio entre eles. Logo, deverão ser sempre interpretados de forma relativa e harmônica com a sistemática jurídica vigente, não sendo admitidos juízos de valor absoluto.

O art. 3º da LGL, portanto, irá definir que a licitação se destina a obtenção da proposta mais vantajosa à Administração, obtida através de processo licitatório isonômico e que promova o desenvolvimento nacional sustentável, processada e julgada em conformidade com os princípios previstos na LGL e dos que lhe são correlatos. A licitação, como instrumento que é, ainda terá diversas singularidades que estarão minuciosamente detalhadas quanto aos seus ritos e que, graças a indisponibilidade do interesse público, deverão ser obedecidos.

Antes de serem abordados tais procedimentos, alguns conceitos básicos, porém relevantes a presente pesquisa, necessitarão ser desenvolvidos.

2.1.3. Conceitos básicos aplicáveis as licitações

Este tópico irá aprofundar alguns conceitos básicos aplicáveis às licitações no Brasil, propositadamente direcionado a definições que serão relevantes nas próximas seções da presente pesquisa.

Será abordado inicialmente o objeto da licitação cuja classificação pela lei é feita em obras, serviços, compras e alienações.

Em um segundo momento será apresentada a estrutura da licitação que será dividida em lotes ou itens, sendo esta a preferência do legislador.

Por fim, o registro de preços será apresentado tendo em vista, a amostra apresentada no quarto capítulo, conter tal característica.

2.1.3.1 O objeto nas licitações: obras, serviços, compras e alienações

O objeto da licitação poderá ser encarado sob duas perspectivas distintas.

Segundo Carvalho Filho o objeto imediato da licitação é “a seleção de determinada proposta que melhor atenda aos interesses da Administração. Na verdade, todas as atividades em que se desenrola a licitação conduzem a essa escolha, feita entre vários proponentes” (2018, p. 316).

O autor acrescenta que o objeto ainda pode ser percebido sobre outra faceta, qual seja, a que “traduz o objeto mediato, que consiste na obtenção de certa obra, serviço, compra, alienação, locação ou prestação de serviço público, a serem produzidos por particular por intermédio de contratação formal” (CARVALHO FILHO, 2018, p. 316).

A partir da perspectiva mediata, o art. 6º da LGL vem a conceituar os possíveis objetos dos processos licitatórios. Nos termos da citada lei:

Art. 6º Para os fins desta Lei, considera-se:

- I - Obra - toda construção, reforma, fabricação, recuperação ou ampliação, realizada por execução direta ou indireta;
 - II - Serviço - toda atividade destinada a obter determinada utilidade de interesse para a Administração, tais como: demolição, conserto, instalação, montagem, operação, conservação, reparação, adaptação, manutenção, transporte, locação de bens, publicidade, seguro ou trabalhos técnico-profissionais;
 - III - Compra - toda aquisição remunerada de bens para fornecimento de uma só vez ou parceladamente;
 - IV - Alienação - toda transferência de domínio de bens a terceiros;
- [...] (BRASIL, 1993)

Da leitura do dispositivo percebe-se que a legislação irá dividir em quatro grandes grupos em que poderá se dar a natureza do objeto licitatório. São eles: a) obras; b) serviços; c) compras e d) alienação.

Para os fins propostos para a presente pesquisa, focar-se-á nos três primeiros. Essa distinção será relevante para o correto enquadramento do processo licitatório e sua regular produção de efeitos.

Diferenciando “compra” de “serviço”, Justen Filho define o primeiro como “instrumento por excelência de criação da obrigação de dar, enquanto obras e serviços produzem obrigação de fazer” (2019, p. 188).

Será nebulosa, portanto, a distinção entre obras e serviços.

Justen Filho irá criticar a redação da lei quanto a insuficiência de seus termos. Segundo o autor, a “distinção legal entre *obra* e *serviço* é insuficiente e defeituosa” (2019, p. 183). Isso porque “não existe, propriamente, definição de obra e serviço, mas uma exemplificação daquilo que se enquadra nas referidas categorias” (JUSTEN FILHO, 2019, p. 183).

As definições a que se referem a literatura, portanto, irão indicar para os exemplos que a lei já prescreve.

Odete Medauar, por exemplo, definirá como serviço toda a atividade destinada a obter “determinada utilidade de interesse para a Administração, como demolição, conserto, instalação, montagem, conservação, reparação, manutenção, transporte, publicidade, trabalhos técnico-profissionais etc.” (2018, p. 177).

Em semelhante sentido, para Oliveira os serviços englobam:

[...] todas as atividades destinadas a obter determinada utilidade de interesse para a Administração, tais como: demolição, conserto, instalação, montagem, operação, conservação, reparação, adaptação, manutenção, transporte, locação de bens, publicidade, seguro ou trabalhos técnico-profissionais (art. 6.º, II, da Lei 8.666/1993) (2017, p. 518).

Em acepção ampla, o conceito de obra estará contido nos serviços, sendo ela, portanto, apenas uma de suas espécies (JUSTEN FILHO, 2019).

A 3ª versão do Guia Nacional de Contratações Sustentáveis da Advocacia-Geral da União (AGU) define a obra como “toda e qualquer criação material nova ou incorporação de coisa nova à estrutura já existente” (BRASIL, 2020, p. 52). Já serviço de engenharia é toda:

[...] atividade destinada a garantir a fruição de utilidade já existente ou a proporcionar a utilização de funcionalidade nova em coisa/bem material já existente. Não se cria coisa nova. Pelo contrário, o serviço consiste no conserto, conservação, operação, reparação, adaptação ou manutenção de um bem material específico já construído ou fabricado. Ou, ainda, na instalação ou montagem de objeto em algo já existente (BRASIL, 2020, p. 52).

A pluralidade de contextos possíveis tornará apenas o caso concreto definidor de qual necessidade se trata a aquisição da Administração Pública. Essa caracterização será fundamental para o estabelecimento do regular processo licitatório, o qual terá diferentes características a depender de qual objeto será efetivamente contratado.

2.1.3.2. Licitação por itens e / ou lotes

As licitações podem englobar mais de uma necessidade por processo. Nesse contexto, o art. 23, §1º, da Lei nº. 8.666/93, prescreve que o procedimento em regra deverá ser divisível.

As obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala (BRASIL, 1993).

Tal ocorrência é denominada pela literatura como “adjudicação por itens” e consiste “na concentração, em um único procedimento licitatório, de uma pluralidade de certames, de que resultam diferentes contratos” (JUSTEN FILHO, 2019, p. 451).

A motivação é favorável a ampliação da concorrência e, como dela decorrente, repercutirá em propostas economicamente mais vantajosas à Administração Pública. No entanto, existe a possibilidade em que tal preceito seja relativizado. Nesse sentido, Justen Filho registra que:

As contratações devem ser programadas na sua integralidade, sendo indesejável execução parcelada. Aliás, se o objeto do contrato for um conjunto integrado de bens e (ou) serviços – configurando-se um sistema – o fracionamento da contratação não será meramente indesejável, mas sim impossível (2019, p. 446).

Quanto ao assunto, o Tribunal de Contas da União na Súmula nº 247 sedimentou seu entendimento nos seguintes termos:

É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade. (BRASIL, 2004, p. 44).

A regra é o parcelamento, no entanto, apenas o caso concreto apresentará se a exigência é passível de aplicação.

2.1.3.3. Registro de Preços

Na LGL o dispositivo em questão é encontrado no art. 15, § 4º²². A respeito, Marçal Justen Filho irá registrar que:

O sistema de registro de preços é uma das soluções mais adequadas para assegurar a flexibilidade em contratações administrativas. Inicialmente, foi alvo objeto de severa e contínua reprovação do TCU, o qual acabou por alterar radicalmente o seu entendimento em momento posterior (2019, p. 299).

Para Oliveira o Sistema de Registro de Preços (SRP) pode ser definido como “procedimento administrativo por meio do qual a Administração Pública seleciona as propostas mais vantajosas, mediante concorrência ou pregão, que ficarão registradas perante a autoridade estatal para futuras e eventuais contratações” (2017, p. 522).

José dos Santos Carvalho Filho irá descrever com detalhes o SRP.

Segundo tal método, o vencedor da licitação (concorrência) firma ata de registro de preços, pela qual se compromete a fornecer, em determinado prazo, não superior a um ano, o objeto licitado conforme as necessidades da Administração. Esta não assume obrigação imediata para com o fornecedor; se ela o desejar, convoca o fornecedor para aquisição paulatina, celebrando tantos contratos quantos sejam necessários para atender às suas necessidades. Tal método, entre outras vantagens, dispensa a previsão exata do que vai ser consumido e facilita o controle de estoque e o de qualidade dos produtos (2018, p. 256-257).

Define Justen Filho o registro de preços como:

²² No âmbito federal há regulamentação específica quanto ao Sistema de Registro de Preços (SRP) na modalidade Pregão. Cabe a cada ente federado dispor de normatização própria (OLIVEIRA, 2017, p. 522).

[...] um contrato normativo, portanto, constituído como um cadastro de produtos e fornecedores, selecionados mediante licitação, para contratações sucessivas de bens e serviços, respeitados lotes mínimos e outras condições prevista no edital (2019, p. 306).

A prática, portanto, visa ao estabelecimento de uma relação em que o fornecimento do objeto licitatório se dará por etapas, ou seja, a obrigação de entrega do fornecedor será fracionada e em conformidade com as necessidades da Administração Pública.

A flexibilização no fornecimento, em função das necessidades da Administração Pública, permite que haja o pagamento somente daquilo que fora efetivamente consumido, embora existam críticas quanto a necessidade de manutenção dos preços pelo período de validade da ata, o que repercutirá em custos adicionais no valor proposto. Além dos aspectos econômicos, também críticas serão lançadas quanto a logística de constante reabastecimento e suas repercussões ambientais negativas, principalmente, com relação ao transporte.

Essas são, em síntese, as características básicas do Sistema de Registro de Preços.

2.1.4. Modalidades da Lei nº 8.666/1993

Modalidades licitatórias são as sucessões de atos, estabelecidas na LGL, que gradativamente se tornam complexas em vista do objeto a ser licitado.

Cinco serão as modalidades previstas no artigo 22 da LGL (concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão). De acordo com Justen Filho seu elenco “não é homogêneo. Há três modalidades “comuns”, abrangendo as hipóteses dos incs. I a III. Além disso, existem duas modalidades “especiais” (incs. IV e V)” (2019, p. 425).

Registra Celso Antônio Bandeira de Mello:

As três primeiras são, de longe, as mais importantes. A adoção de uma ou outra delas (concorrência, tomada de preços ou convite) depende, como regra geral, do valor que a Administração presumivelmente irá despender com a relação jurídica que normalmente as sucederá (2015, p. 561).

A adoção pelo gestor público das modalidades comuns ou especiais, na classificação de Justen Filho, não é discricionária, devendo ser adotada em conformidade com as faixas de valores indicadas nos incisos do art. 23 ou pela natureza da licitação a ser processada.

Nos parágrafos que seguem serão desenvolvidas características das modalidades previstas na Lei nº 8.666/93.

2.1.4.1 Concorrência

A modalidade denominada concorrência é destinada às aquisições e contratações com valor estimado superior a R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais) para as obras e serviços de engenharia e nos demais casos cujo valor de referência seja superior a R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais).

Di Pietro assinala que a referida modalidade se caracteriza pela “ampla publicidade para assegurar a participação de quaisquer interessados que preencham os requisitos previstos no edital” (2020, p. 500). Do conceito “decorrem suas características básicas, que são a ampla publicidade e a universalidade” (DI PIETRO, 2020, p. 500).

A publicidade, segundo Di Pietro, será “assegurada pela publicação do aviso do edital, no mínimo uma vez, com indicação do local em que os interessados poderão ler e obter o texto integral e todas as informações sobre a licitação” (2020, p. 500).

A origem dos recursos envolvidos na futura contratação influirá na divulgação do edital e dos atos dele decorrentes. Sua publicidade será materializada nos Diários Oficiais da União, Estados ou Municípios, veiculados, à vista disso, em função do órgão promotor da licitação. Ainda, haverá a necessidade de publicação em jornal diário de grande circulação no Estado e também, se houver, em jornal de circulação no Município ou na região onde será realizada a obra, prestado o serviço, fornecido, alienado ou alugado o bem, podendo ainda a Administração, conforme o vulto da licitação, utilizar-se de outros meios de divulgação para ampliar a área de competição (BRASIL, 1993).

A modalidade concorrência será indicada a contratações administrativas com objeto complexo ou de alto valor estimado envolvido. Com isso, a LGL irá dispor de procedimentos com maiores prazos e de características não observáveis em outras modalidades. Quanto aos prazos legais, Justen Filho assinala que:

Na fase de divulgação, a concorrência comporta maior amplitude. Deverá ser respeitado um prazo mínimo de quarenta e cinco ou de trinta dias (conforme for aplicável o inc. I, *b*, ou o inc. II, *a*, ambos do art. 21) entre a última publicação e a data de apresentação das propostas (2019, p. 425).

A intenção de conceder tais prazos objetiva o incentivo a maior publicidade possível e fomenta a ampla participação de interessados no processo licitatório. A universalidade será característica notável da modalidade ora em comento. A respeito, Di Pietro irá destacar que a concorrência permite “a possibilidade de participação de quaisquer interessados que, na fase

inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto” (2020, p. 500).

Justen Filho acrescenta ainda que “qualquer interessado pode participar da licitação, sem necessidade de atendimento a requisitos previstos para tomada de preços ou convite. Essa amplitude na participação produz reflexos sobre a fase de habilitação” (2019, p. 425).

A Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações) manteve a concorrência, definindo-a como “modalidade de licitação para contratação de bens e serviços especiais e de obras e serviços comuns e especiais de engenharia” (BRASIL, 2021).

2.1.4.2 Tomada de Preços

A tomada de preços é modalidade de licitação cujos valores estimados são intermediários entre o convite e a concorrência, sendo prevista para as obras e serviços de engenharia de até R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais) e para os demais casos de até R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais).

Di Pietro registra ainda que é “realizada entre interessados devidamente cadastrados ou que preencham os requisitos para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação (art. 22, § 2º)” (2020, p. 501-502).

Esse prévio cadastramento trará todas as comprovações necessárias para habilitação em processo licitatório. Oliveira irá trazer suas principais características:

a) deve ser atualizado, no mínimo, anualmente e deverá estar permanentemente aberto aos interessados (art. 34, § 1.º, da Lei de Licitações); b) é facultado às unidades administrativas utilizarem-se de registros cadastrais de outros órgãos ou entidades da Administração Pública (art. 34, § 2.º); c) os inscritos serão classificados por categorias, tendo em vista sua especialização, subdivididas em grupos, segundo a qualificação técnica e econômica avaliada pelos elementos constantes da documentação relacionada nos arts. 30 e 31 da Lei de Licitações (art. 36); d) os cadastrados receberão certificado de cadastramento (Certificado de Registro Cadastral), renovável sempre que atualizarem o registro (art. 36, § 1.º).

O Certificado de Registro Cadastral (CRC) dispensará as comprovações do conteúdo por ele abrangido. Em relação à concorrência, a tomada de preços terá sua fase de habilitação antecipada. Nesse sentido entende Matheus Carvalho, uma vez que “os licitantes já estão previamente cadastrados. Haverá somente a abertura dos envelopes de propostas, após a análise dos Certificados de Registro cadastrais apresentados pelos licitantes” (2020, p. 498).

Ao se referir a essa antecipação de fases, Justen Filho irá acrescentar que:

O prévio cadastramento corresponde à fase de habilitação. No cadastramento, a habilitação é antecipada para um momento anterior ao início da licitação. Os requisitos de idoneidade e de capacitação, em vez de serem examinados no curso da licitação e com efeitos para o caso concreto, são apurados previamente, com efeitos gerais (2019, p. 426).

O prévio cadastramento, diante da entidade promotora da licitação, trará a presunção de que o licitante está apto a participar e, no caso de vencedor da disputa, de cumprir com a execução do objeto licitatório de forma satisfatória. Essa dinâmica, portanto, tornará a modalidade em análise muito mais célere do que a concorrência

A ausência do cadastro prévio não será impeditiva, desde que nos 03 dias úteis anteriores a abertura dos envelopes seja sanada. A respeito dessa possibilidade, Oliveira comenta que:

Ao contrário da legislação anterior (DL 2.300/1986), que só admitia a participação das pessoas previamente cadastradas, a atual Lei de Licitações admite a participação de pessoas não cadastradas, desde que atendam às exigências para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas (2020, p. 146).

Quanto aos prazos entre a publicação do edital e abertura das propostas, o legislador fixou em 15 dias para o critério de julgamento “menor preço” e de 30 dias para os critérios de julgamento “melhor técnica” e “melhor técnica e melhor preço”.

Por fim, há que se destacar que a Nova Lei de Licitações extinguiu a modalidade tomada de preços.

2.1.4.3 Convite

A última modalidade comum prevista na Lei nº 8.666/93 é destinada a contratação de fornecedores, cadastrados ou não, cujo ramo de atuação seja pertinente ao objeto a ser licitado, convidados pelo órgão licitante em número mínimo de três, porém aberta a terceiros interessados com manifestação de até 24 (vinte e quatro) horas anteriores a apresentação das propostas (BRASIL, 1993).

Entre as modalidades licitatórias previstas na LGL, o convite é de procedimento mais simplificado. Nesse sentido, Justen Filho comenta que:

[...] é o procedimento mais simplificado dentre as modalidades comuns da licitação. Prevê-se a faculdade de a Administração escolher potenciais interessados em participar da licitação. Esses convidados não necessitam estar cadastrados previamente. Mas se admite a participação de quaisquer outros interessados “(...) que manifestarem seu interesse com antecedência de até 24 (vinte e quatro) horas da apresentação das propostas”, desde que cadastrados (2019, p. 429).

A simplificação de seus procedimentos tornará o convite a opção possível para contratações administrativas de menor repercussão financeira. Matheus Carvalho nesse sentido irá se manifestar a respeito da modalidade ora em comento:

[...] mais adequada para contratos de valores pequenos. O convite é a modalidade mais restrita de todas as previstas na Lei de Licitações, pois a Administração Pública pode escolher potenciais interessados em participar da licitação. Sendo assim, é possível a realização da licitação na modalidade convite para contratações de obras e serviços de engenharia no valor de até trezentos e trinta mil reais (R\$ 330.000,00) e para aquisição de bens e serviços, que não de engenharia, de até cento e setenta e seis mil reais (R\$ 176.000,00) (2020, p. 474).

Em relação as modalidades comuns, observa Di Pietro que “é a única modalidade de licitação em que a lei não exige publicação de edital, já que a convocação se faz por escrito, com antecedência de 5 dias úteis (art. 21, § 2º, IV), por meio da chamada carta-convite” (2020, p. 333). Há que se destacar que o legislador previu a necessidade de renovação dos participantes envolvidos na disputa, para que não sejam sempre os mesmos licitantes a serem convidados.

A simplificação de procedimentos como a utilização da carta-convite substitutiva ao edital não afastará a modalidade dos princípios previstos na LGL. Quanto a publicidade dos atos, por exemplo, Matheus Carvalho irá ressaltar suas particularidades:

A carta-convite não é publicada em Diário Oficial, porém, ainda assim, deve ser dada a conhecer, já que toda atuação do Estado deve respeitar o Princípio da Publicidade. Só que a publicidade é feita de forma diferente da publicação. Estipula a lei que a administração deverá enviar a carta-convite aos convidados e afixá-la no átrio da repartição, em local visível ao público. Respeitadas essas regras, está devidamente publicizada a licitação (2020, p. 475).

Destinado a processos com baixo investimento envolvido, o que pressupõe certa simplicidade do objeto licitatório, a carta-convite poderá ter a fase de habilitação também simplificada. A respeito, assinala Oliveira que:

A habilitação é simplificada no convite, sendo admitida a dispensa, total ou parcial, dos documentos comprobatórios (habilitação jurídica, qualificação técnica, qualificação econômico-financeira e regularidade fiscal), conforme dispõe o art. 32, § 1º, da Lei 8.666/1993 (2020, p. 150).

Em crítica Di Pietro irá salientar a falta de isonomia no tratamento entre convidados e não convidados, pois a habilitação “só é obrigatória para aqueles que se apresentarem sem terem sido convidados pela Administração, porque têm que estar cadastrados; para os demais, é facultativa (art. 32, § 1º)” (2020, p. 833).

Por fim, há que se destacar que a Nova Lei de Licitações extinguiu a modalidade convite.

2.1.4.4. Modalidade especiais: Concurso e Leilão

As modalidades licitatórias concurso e leilão da LGL irão ser denominadas por Justen Filho (2019) como especiais. Isso porque o objeto por elas compreendido não representa uma relação de compra, onde a necessidade administrativa será satisfeita com a entrega de um bem ou a contratação de um serviço.

Estabelece a LGL que o concurso é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, conforme critérios constantes de edital publicado na imprensa oficial com antecedência mínima de 45 (quarenta e cinco) dias (BRASIL, 1993).

Justen Filho ao tratar da modalidade concurso, nos seguintes termos a especifica:

O concurso pressupõe o interesse da Administração em selecionar trabalho técnico ou artístico, exteriorizador de habilidade físico-intelectual ou revelador de certas capacidades personalíssimas, seja para fins de incentivo ao desenvolvimento cultural seja para obtenção de resultado prático imediato (2019, p. 434).

Diferentemente das modalidades tradicionais, destaca-se que o concurso independe de critérios econômicos para sua utilização. Além disso, a contrapartida da Administração pode ser pecuniária ou não.

Oliveira acrescenta ainda que “o prêmio ou a remuneração somente serão efetuados caso o vencedor do concurso ceda os direitos patrimoniais relativos ao trabalho apresentado, e a Administração poderá utilizá-lo de acordo com o previsto no regulamento de concurso” (2020, p. 151).

O leilão - segunda modalidade especial de licitação prevista na LGL - é destinado a venda de bens móveis inservíveis para a administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou para a alienação de bens imóveis, observado o art. 19 da própria LGL, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação (BRASIL, 1993).

Di Pietro alerta que a “modalidade é destinada aos bens móveis, com a exceção do art. 19, sendo que a alienação de bens imóveis, em princípio, deverá se dar por intermédio da concorrência” (2020, p. 835).

De maneira oposta às demais modalidades que a LGL estabelece, o leilão tem como critério de julgamento o maior preço. Seu objetivo é angariar recursos financeiros pelo desfazimento de bens que a Administração Pública não mais utiliza. Com isso, as propostas não serão sigilosas quanto ao seu conteúdo. Justen Filho detalha essa característica e o conseqüente processamento dela decorrente:

[...] a regra do leilão é a inexistência de sigilo quanto ao conteúdo das propostas. Muito pelo contrário, é da essência do leilão que tais propostas sejam públicas e de amplo conhecimento. Os proponentes ficam vinculados por sua proposta até que outra, mais elevada, seja formulada. Sagra-se vencedor aquele que ofertar a maior proposta, passada a fase lances verbais (2019, p. 436).

Embora a concepção de proposta mais vantajosa à administração pública para o leilão seja o oposto às modalidades comuns, alerta Justen Filho que “por se tratar de licitação, aplicam-se integralmente os princípios jurídicos fundamentais. Depois, devem ser observadas todas as fases em que o procedimento licitatório se desdobra” (2019, p. 434).

O concurso e o leilão terão procedimentos sumários e especificidades, respectivamente, previstas no arts. 52 e 53 da Lei nº 8.666/93, aplicando-se subsidiariamente as regras genéricas da concorrência.

A Nova Lei de Licitações manteve as modalidades ora em destaque.

Em seus termos, o concurso é a “modalidade de licitação para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, cujo critério de julgamento será o de melhor técnica ou conteúdo artístico, e para concessão de prêmio ou remuneração ao vencedor” (BRASIL, 2021).

Quanto ao leilão, trata-se de “modalidade de licitação para alienação de bens imóveis ou de bens móveis inservíveis ou legalmente apreendidos a quem oferecer o maior lance” (BRASIL, 2021).

Por fim, percebe-se que o legislador inovou apenas quanto a plena utilização do leilão para a alienação de bens imóveis, encerrando qualquer entendimento quanto a utilização da concorrência como modalidade licitatória nestes casos.

2.1.5. Lei nº 10.520/2002: o Pregão e suas inovações

O pregão inicialmente foi instituído como modalidade específica para a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) e Agência Nacional do Petróleo (ANP), agências reguladoras, respectivamente, criadas pelas leis nº 9.472/97 e 9.478/97.

Sua expansão, aponta Matheus Carvalho, veio em 2000 quando:

[...] foi editada a Medida Provisória 2.026/2000 que estendeu a sua aplicação aos órgãos e entidades da União Federal, não sendo, ainda, possível a utilização de pregão para as licitações em âmbito estadual, distrital e municipal. Após várias reedições, chegou-se na atual Lei 10.520/02, em que o Pregão teve sua atuação estendida para todos os entes da Administração Pública, em todas as esferas do poder (2020, p. 478).

As modalidades previstas na LGL, portanto, foram os fundamentos legais exclusivos nos processos de licitações públicas até a vigência da Medida Provisória nº 2.182-18, de 23 de agosto de 2001, que posteriormente foi convertida na Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002.

A necessidade de adoção de uma nova sistemática, embora já fosse reivindicada, teve questionada sua legalidade em razão do rol ser supostamente exaustivo, conforme inteligência do § 8º do art. 22 da LGL, que nestes termos se encontram: “é vedada a criação de outras modalidades de licitação ou a combinação das referidas neste artigo” (BRASIL, 1993).

A respeito do citado dispositivo, Marçal Justen Filho esclarece que “o elenco do art. 22 é exaustivo, ressalvada a possibilidade de lei federal específica dispor sobre o tema, tal como se passou com a figura do pregão (2019, p. 437).

A vigência da Lei nº 10.520/2002 criou a modalidade denominada pregão e veio na esteira do fenômeno da modernização da Administração Pública brasileira. Nesse contexto, procedimentos foram reformulados diante de experiências profícuas em compras públicas. Destacando suas principais características positivas, registra Justen Filho que:

As características diferenciais do pregão consistem em sua aplicação apenas para a contratação de bens e serviços comuns, a inversão das fases de competição e de habilitação e a dissociação da fase competitiva em uma primeira etapa de formulação de propostas, a que se seguem lances sucessivos (2019, p. 438).

Diversas foram as inovações em relação a LGL que merecem destaque.

Inspirada pelo princípio da eficiência administrativa e viabilizada pela popularização do acesso às tecnologias da informação e comunicação, oportunizou-se a possibilidade de ser adotada a sua forma eletrônica, além da presencial.

As fases interna e externa foram remodeladas e os prazos reduzidos, além do certame público sob a égide da modalidade Pregão ser conduzido por um profissional com prerrogativas de negociação e dinamismo até então inviabilizados pelas tradicionais modalidades previstas na Lei Geral de Licitações que é o Pregoeiro.

Por tal dinamismo, tornou-se a modalidade mais utilizada nas licitações que objetivam a aquisição de bens ou serviços considerados comuns.

A Lei nº 14.133/2021 manteve a figura do pregão, definindo-o como “modalidade de licitação obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto” (BRASIL, 2021).

A atual obrigatoriedade conferida pelo legislador não surpreende haja vista a ampla aceitação entre os gestores públicos e da economia advinda com tal modalidade, amadurecida desde a vigência da Lei nº 10.520/2002.

2.1.5.1. Bens e serviços comuns

A primeira grande diferença da modalidade criada pela Lei Federal nº 10.520/2002, em relação as modalidades tradicionais da Lei Geral de Licitações, vem instituída em seu primeiro artigo que prevê a possibilidade de adoção do Pregão para as “aquisições de bens e serviços comuns” (BRASIL, 2002). Os bens e serviços considerados comuns, por sua vez, são “aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado” (BRASIL, 2002).

Di Pietro consigna que o pregão é a “modalidade de licitação para aquisição de bens e serviços comuns, qualquer que seja o valor estimado da contratação, em que a disputa pelo fornecimento é feita por meio de propostas e lances em sessão pública” (2020, p. 505).

A utilização do pregão, portanto, desvincula-se de parâmetros econômicos, utilizados pela LGL, para se fundamentar na natureza do objeto a ser adquirido pela Administração Pública, desde que sejam bens e serviços considerados comuns.

Para utilização do pregão, portanto, as necessidades da Administração Pública por imposição legal devem se adequar ao mercado fornecedor comum. Ainda quanto aos bens e serviços comuns, torna-se oportuna a observação de Justen Filho quanto a omissão do legislador quanto a utilização da referida modalidade em obras:

[...] bem ou serviço comum é aquele que se apresenta sob identidade e características padronizadas e que se encontra disponível a qualquer tempo, num mercado próprio. Bem por isso, a regra é que obras e serviços de engenharia não se enquadrem no âmbito de “bens e serviços comuns” (FILHO, 2019, p. 30).

Por outro lado, o legislador manteve para as obras as tradicionais modalidades licitatórias. A respeito, registra Celso Antônio Bandeira de Mello que:

Atualmente, o pregão é a modalidade de licitação mais utilizada pela Administração Pública, já que, via de regra, as aquisições são destinadas à contratação de bens e serviços usualmente fornecidos pelo mercado. Excetua-se ao âmbito do pregão especialmente as obras de engenharia (2015, p. 570).

Por fim, há que se destacar que os serviços comuns englobam também os de engenharia, conforme entendimento exposto na Súmula TCU-Plenário nº 257-2010 “O uso do pregão nas contratações de serviços comuns de engenharia encontra amparo na Lei nº 10.520/2002” (BRASIL, 2010).

A Lei nº 14.133/2021 manteve a definição do pregão e da necessidade dos objetos a serem licitados serem classificados como comuns.

2.1.5.2. Inversão da ordem de fases

Para Fernanda Marinela “a modalidade pregão apresenta inúmeras peculiaridades, a saber, o procedimento é invertido, considerando a sequência das demais modalidades. A inversão está prevista na Lei n. 10.520/2002, o que proporciona uma celeridade para o certame” (2018, p. 515).

O processo licitatório na modalidade pregão se torna mais célere com a inversão da ordem de fases. A respeito, Rafael Carvalho destaca que:

[...] no pregão, ao contrário do que ocorre na concorrência, a fase de julgamento antecede a fase de habilitação. Trata-se, a nosso ver, da principal novidade do pregão. Com isso, a licitação ganha (e muito) velocidade na contratação, pois, em vez de perder tempo com a análise formal e burocrática dos documentos de habilitação de todos os licitantes, a Administração, após julgar e classificar as propostas, somente verificará a habilitação do primeiro colocado. Trata-se de novidade que veio em boa hora e prestigia o fato de que a licitação não é um fim em si mesmo, mas apenas um instrumento para celebração do contrato com a pessoa que apresentou a melhor proposta (os demais licitantes não serão contratados). Se o primeiro colocado for inabilitado ou a sua proposta for considerada inexequível pelo pregoeiro, serão examinados os documentos de habilitação dos demais licitantes, na ordem de classificação e de maneira sucessiva (2018, p. 100-101).

A inversão da ordem das fases de habilitação e julgamento das propostas, portanto, será favorável na utilização do pregão. A razão será pela maior celeridade ao processo que não fica obstado pela análise documental de licitantes que poderão nem vir a ser convocados pela Administração Pública.

2.1.5.3. Termo de Referência

Artefato obrigatório a ser produzido na fase interna do processo licitatório da modalidade pregão, o Termo de Referência não possui designação originária da Lei nº 10.520/2002 que sequer faz alusão a referida nomenclatura.

Antes da vigência da lei que estabeleceu o pregão como modalidade licitatória no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, seu uso já despontava nas agências reguladoras federais que, diante dos visíveis aspectos positivos de seu emprego, teve expandida sua utilização para o executivo federal.

Nesse interim, o Decreto Federal nº 3.555, de 8 de agosto de 2000, passou a regular o pregão para os órgãos da Administração Federal direta, fundos especiais, autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União (BRASIL, 2000).

De acordo com o referido decreto, os elementos que devem obrigatoriamente constar no Termo de Referência são aqueles mencionados em seu Anexo I, art. 8º, cuja redação se reproduz parcialmente:

Art. 8º A fase preparatória do pregão observará as seguintes regras:

I - a definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição ou a realização do fornecimento, devendo estar refletida no termo de referência;

II - o termo de referência é o documento que deverá conter elementos capazes de propiciar a avaliação do custo pela Administração, diante de orçamento detalhado, considerando os preços praticados no mercado, a definição dos métodos, a estratégia de suprimento e o prazo de execução do contrato

III - a autoridade competente ou, por delegação de competência, o ordenador de despesa ou, ainda, o agente encarregado da compra no âmbito da Administração, deverá:

a) definir o objeto do certame e o seu valor estimado em planilhas, de forma clara, concisa e objetiva, de acordo com termo de referência elaborado pelo requisitante, em conjunto com a área de compras, obedecidas as especificações praticadas no mercado; [...] (BRASIL, 2000).

O Termo de Referência, portanto, será o documento que conterá as condições de contratação e demais informações relevantes para o dimensionamento das propostas e que deverá atender as especificações usuais do mercado, diferentemente da LGL que trará a figura do Projeto Básico.

De forma semelhante ao Pregão e seu Termo de Referência, as modalidades previstas na LGL terão denominado como Projeto Básico o documento onde consta as especificações de seu objeto. Por se tratarem de diferentes fontes normativas, a LGL não irá ser comparável com a dinâmica do Pregão. Nesse sentido, Projeto Básico e Termo de Referência não se tratam de sinônimos, pois este “possui complexidade e exigências inferiores às do Projeto Básico, até porque se presta a especificar bens e serviços comuns. Todavia, contém todos os requisitos necessários para subsidiar a licitação” (CAMARÃO e DANIEL, 2013, p. 55).

De forma isolada, a característica de seu objeto conter as especificações usuais no mercado não será o único atrativo da utilização do Pregão. A reformulação de procedimentos e a diminuição de prazos também irão motivar a tomada de decisão da escolha da modalidade ora em comento. Essa versatilidade irá torná-lo referência para a aquisição de bens e serviços rotineiros de que necessita a Administração Pública.

A continuidade do Pregão na Lei nº 14.133/2021, além de ratificar a predileção acima citada, veio acompanhada de sua obrigatoriedade para as aquisições rotineiras, reservando as demais modalidades a objetos e contextos específicos. Quanto ao Termo de Referência, diferente da Lei nº 10.520/2002, foram estabelecidas sua definição e diretrizes no art. 6º, XXIII, que a seguir se transcreve integralmente.

XXIII - termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:

- a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;
- b) fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;
- c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto;
- d) requisitos da contratação;
- e) modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento;
- f) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;
- g) critérios de medição e de pagamento;
- h) forma e critérios de seleção do fornecedor;
- i) estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado;
- j) adequação orçamentária (BRASIL, 2021).

A redação adotada pelo legislador irá refletir as boas práticas em compras públicas a serem obrigatoriamente reproduzidas no Termo de Referência como, por exemplo, a elaboração de estudo técnico preliminar com o escopo de avaliar a viabilidade da contratação.

Por fim, em termos de licitação sustentável, merece destaque a definição do objeto no Termo de Referência que deve considerar o ciclo de vida dos bens e serviços postos à disposição dos gestores públicos. Essa perspectiva contemplará o consumo administrativo desde a origem até a sua destinação final ambientalmente adequada, abordada com maior aprofundamento no capítulo seguinte.

2.1.5.4. Forma eletrônica, presencial, propostas e lances

A forma eletrônica do pregão foi contemplada através da vigência do Decreto Federal nº 5.450/2005. O pregão eletrônico difere do presencial basicamente pelo ambiente em que a disputa se dará.

A forma eletrônica utilizará as ferramentas de tecnologia da informação em portais de compras com acesso remoto e a forma presencial será mediante a apresentação física do licitante e de suas propostas na sede do órgão público. No entanto, as características legais não irão impor tratamento radicalmente diverso, podendo-se abordá-los de forma conjunta.

Rafael Carvalho irá sistematizar o processamento da modalidade pregão a partir do momento em que as propostas são tornadas públicas:

[...] o pregoeiro julgará as propostas escritas, mediante o critério menor preço, e estabelecerá a ordem de classificação. Em seguida, os licitantes que apresentaram ofertas com preços até 10% superiores à melhor proposta poderão fazer novos lances

verbais e sucessivos, até a proclamação do vencedor. Caso não haja pelo menos três propostas dentro dessa diferença (10%), os autores das melhores três melhores propostas, independentemente dos valores, poderão oferecer novos lances verbais e sucessivos (2018, p. 101).

Propostas e lances, portanto, não são sinônimos e representam momentos distintos do processamento da modalidade pregão. Segundo José Carvalho dos Santos:

Propostas retratam a oferta a ser apresentada pelo interessado, ao passo que lances são ofertas sucessivas e progressivas, porque: (1) são apresentadas uma após a outra; (2) os valores são progressivamente decrescentes, de forma a se chegar ao mínimo preço a ser proposto para a compra ou serviço (2018, p. 378).

A disseminação das ferramentas de tecnologia da informação promoveu a forma eletrônica como a preferencial na modalidade pregão. Há vantagens a ampla concorrência pela facilidade de participação dos licitantes interessados.

No entanto, há óbvias restrições quanto à forma presencial. Na formulação de lances, por exemplo, na forma presencial “em decorrência da possibilidade de apresentação de novas propostas verbais, o licitante precisa obrigatoriamente estar presente” (MARINELA, 2018, p. 516).

Em termos conclusivos, pode-se afirmar que tanto a forma eletrônica como a presencial do pregão se mostram mais econômicas em relação às modalidades tradicionais previstas na Lei nº 8.666/93, pela apresentação de lances posteriores à proposta.

A forma eletrônica, pela viabilidade do acesso remoto, possibilitará que mais licitantes participem da licitação, no entanto, existe a forma presencial sempre que as condições assim exigirem.

2.1.6. Lei nº 12.462/2011 e o Regime Diferenciado de Contratações

A criação do Pregão dinamizou o processo de aquisição de bens e contratação de serviços considerados comuns, ou seja, as obras permaneceram vinculadas exclusivamente as modalidades tradicionais previstas na Lei Geral de Licitações.

Essa lacuna foi preenchida quando a Medida Provisória nº 527/2011 foi convertida na Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011 que, dentre outras medidas, instituiu o Regime Diferenciado de Contratações (RDC) como nova modalidade licitatória apta para a contratação daquelas atividades cuja singularidade lhes são inerentes.

À época da entrada de sua vigência, pouco menos de três anos separavam o primeiro de quatro grandes eventos esportivos internacionais que o Brasil sediaria: a Copa das

Confederações da Federação Internacional de Futebol Associação - Fifa 2013, a Copa do Mundo Fifa 2014 e os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, sendo necessárias profundas reformas na infraestrutura do país para receber a contento o fluxo de turistas que o porte destas competições atrai.

Esse, inclusive, é o principal contexto que motivou sua aprovação, conforme observa Bittencourt que aduz ser “cediço, como maciçamente divulgado, que a norma se impôs em função de o Brasil ter assumido a responsabilidade de organizar e realizar os megaeventos esportivos mencionados” (2014, p. 53).

Oriundo da excepcionalidade do momento, o RDC tem como inspiração as experiências positivas de outras modalidades específicas, como por exemplo as normas do Pregão e da ELETROBRAS, além das orientações consagradas no âmbito do TCU (OLIVEIRA, 2020, p. 686).

Seguindo a tendência legislativa de reforma dos procedimentos que se mostravam excessivamente burocráticos, o RDC “incorpora a valorização da eficiência e permite inovações procedimentais como a inversão das fases de propostas e habilitação e uma única fase recursal” (BLIACHERIS, 2016, p. 82).

Embora a opção transitória e excepcional tenha se convertido em perene em razão de sua eficiência, Bittencourt destaca seu caráter absolutamente coadjuvante na Medida Provisória nº 527/2011:

Interessante, a Medida Provisória nº 527/2011, que originou a Lei do RDC, não tratava inicialmente do tema. Entretanto durante a tramitação na Câmara dos Deputados, foi apresentado um projeto de lei de conversão acrescentando diversas disposições voltadas às licitações necessárias à Copa do Mundo de Futebol de 2014 e às Olimpíadas de 2016 ao texto original, resultantes de acalorada discussão, acordos, concessões recíprocas e entendimentos costurados a duras penas pelos partidos governistas e opositores, como só ocorre, como bem dispõe Ivan Barbosa Rigolin, “em elaborações legislativas sobre temas polêmicos e momentosos, de que todos anseiam colher dividendos políticos e eleitorais (2014, p. 53).

Essa conversão “acidental” da Medida Provisória assinalada por Bittencourt foi alvo de críticas quanto a sua conformidade constitucional. Em sentido oposto, Oliveira destaca sua legalidade:

[...] a jurisprudência do STF admite o poder de emenda parlamentar às medidas provisórias e aos Projetos de Lei de iniciativa do Executivo desde que atendidas duas condições: haja pertinência temática e que não haja aumento de despesa. De outra banda, o tema relativo à licitação, por não estar inserido na competência legislativa privativa do chefe do Executivo (art. 61, I e II da CF/88), poderia ser incluído por emenda parlamentar (2020, p. 338-340).

A proposta de criação do RDC foi “qualificado por especialistas na matéria como verdadeiro “balão de ensaio” para a elaboração de um código de licitações que venha a substituir a criticada Lei nº 8.666/93” (BLIACHERIS, 2016, p. 82).

A ampliação do rol de circunstâncias que autorizam a utilização do RDC revela a consolidação desta modalidade no ordenamento jurídico brasileiro.

Em relação a proposta originária, quatro leis tornaram a provisória possibilidade de sua adoção em permanente (art. 1º, incisos IV a X), como pode ser observado a partir de seu art. 1º:

Art. 1º É instituído o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC), aplicável exclusivamente às licitações e contratos necessários à realização:

I - dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, constantes da Carteira de Projetos Olímpicos a ser definida pela Autoridade Pública Olímpica (APO); e

II - da Copa das Confederações da Federação Internacional de Futebol Associação - Fifa 2013 e da Copa do Mundo Fifa 2014, definidos pelo Grupo Executivo - Gecopa 2014 do Comitê Gestor instituído para definir, aprovar e supervisionar as ações previstas no Plano Estratégico das Ações do Governo Brasileiro para a realização da Copa do Mundo Fifa 2014 - CGCOPA 2014, restringindo-se, no caso de obras públicas, às constantes da matriz de responsabilidades celebrada entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios;

III - de obras de infraestrutura e de contratação de serviços para os aeroportos das capitais dos Estados da Federação distantes até 350 km (trezentos e cinquenta quilômetros) das cidades sedes dos mundiais referidos nos incisos I e II.

IV - das ações integrantes do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) (Incluído pela Lei nº 12.688, de 2012)

V - das obras e serviços de engenharia no âmbito do Sistema Único de Saúde - SUS. (Incluído pela Lei nº 12.745, de 2012)

VI - das obras e serviços de engenharia para construção, ampliação e reforma e administração de estabelecimentos penais e de unidades de atendimento socioeducativo; (Incluído pela Lei nº 13.190, de 2015)

VII - das ações no âmbito da segurança pública; (Incluído pela Lei nº 13.190, de 2015)

VIII - das obras e serviços de engenharia, relacionadas a melhorias na mobilidade urbana ou ampliação de infraestrutura logística; e (Incluído pela Lei nº 13.190, de 2015)

IX - dos contratos a que se refere o art. 47-A. (Incluído pela Lei nº 13.190, de 2015)

X - das ações em órgãos e entidades dedicados à ciência, à tecnologia e à inovação. (Incluído pela Lei nº 13.243, de 2016) (BRASIL, 2011)

Cumprir destacar que recentemente o legislador recorreu outra vez ao dinamismo da modalidade ora em análise para as situações emergenciais em que o gestor público necessita de maior eficiência e celeridade em seus atos.

Com a vigência da Medida Provisória nº 961/2020, se admitiu a aplicação do RDC, conforme assinala Oliveira “para licitações e contratações de quaisquer obras, serviços, compras, alienações e locações realizadas durante o estado de calamidade reconhecido pelo Decreto Legislativo 6/2020, em decorrência da pandemia da COVID-19” (2020, p. 342). Acrescenta o referido autor que “a opção pela utilização do RDC deve constar, expressamente,

do instrumento convocatório e resultará no afastamento das normas contidas na Lei 8.666/1993, exceto nos casos previstos nesta Lei” (2020, p. 684).

No mesmo sentido, Di Pietro registra que “os contratos administrativos celebrados com base no RDC reger-se-ão pelas normas da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, com exceção das regras específicas previstas nesta Lei” (2020, p. 739).

Embora as inovações trazidas pelo RDC tenham evidenciado a necessidade de atualização da Lei nº 8.666/93, Rafael Oliveira observa que “a modificação do Estatuto de Licitações e Contratos, instrumento de contratação tão caro às Administrações Públicas do País afora, geraria um tormentoso trâmite legislativo no Congresso Nacional” (2020, p. 336).

Por fim, o RDC em nível federal é regulamentado pelo Decreto nº 7.851, de 11 de outubro de 2011. É facultado aos demais entes federados (Estados, DF e Municípios) a elaboração de regulamentação própria, no entanto, o que se verifica é a utilização da regulamentação federal ou a replicação de seus termos em diploma normativo próprio (RABELLO JUNIOR, 2015).

Apresentado o contexto emergencial em que o RDC foi concebido além da tendência legislativa de ampliar seu rol de abrangência, no tópico seguinte serão delineados os objetivos da legislação que carrega, igualmente, as preocupações dos novos tempos.

2.1.6.1. Objetivos do RDC

A emergência do RDC, como já brevemente aventado no tópico precedente, veio da percepção que as modalidades tradicionais não eram compatíveis com o vulto dos megaeventos esportivos já citados. Aproveitando-se da oportunidade, reformulou-se os procedimentos tradicionais com a incorporação de outras experiências que já se mostravam positivas no cotidiano da Administração Pública.

A lei estabelece os seguintes objetivos para o RDC: a) ampliar a eficiência nas contratações públicas e a competitividade entre os licitantes; b) promover a troca de experiências e tecnologias em busca da melhor relação entre custos-benefícios para o setor público; c) incentivar a inovação tecnológica; e assegurar tratamento isonômico entre os licitantes e a seleção da proposta mais vantajosa para a administração pública (BRASIL, 2011).

A sinergia entre o setor público e a iniciativa privada buscando a inovação tecnológica deve ser interpretada em seu mais amplo sentido.

É nítido o esforço do legislador em propiciar canais sinérgicos entre o setor público e a iniciativa privada para promoção do desenvolvimento de inovações tecnológicas, desde que respeitadas a competitividade e a isonomia entre os licitantes, conforme inteligência do art. 1º, § 1º, incisos II e III da Lei nº 12.346/2011 (OLIVEIRA, 2020).

Segundo Bliacheris “é evidente que esse não é um fim em si mesmo. Trata-se de um processo que deverá buscar os resultados acima almejados, aliando a maior eficiência e redução de custos, e trazer benefícios tanto econômicos como socioambientais” (2016, p. 83).

A proposta mais vantajosa à Administração continua a ser o paradigma já previsto na LGL com destaque especial às inovações tecnológicas que detém o potencial de serem revertidas em benefícios para o setor público, seja através da economia direta ao erário ou indireta como na redução do consumo de recursos naturais, tais como: energia, combustíveis fósseis ou água tratada (art. 4º, III - utilização de produtos, equipamentos e serviços que, comprovadamente, reduzam o consumo de energia e recursos naturais, BRASIL, 2011).

No tópico seguinte será abordada a função regulatória no RDC.

2.1.6.2. A função regulatória da licitação no RDC

Os princípios da Lei nº 12.463/2011 encontram-se expressos em seu art. 3º, apresentando a seguinte composição: legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, eficiência, probidade administrativa, economicidade, desenvolvimento nacional sustentável, vinculação ao instrumento convocatório e julgamento objetivo (BRASIL, 2011).

Nota-se que em relação as normas gerais, novos valores aparecem como princípios, sendo eles: a eficiência, a economicidade e o desenvolvimento nacional sustentável. Embora a redação da Lei Geral de Licitações tenha sido alterada em razão da Lei nº 12.349/2010, a opção do legislador em atribuir expressamente como princípio o desenvolvimento nacional sustentável detém distinta importância.

A respeito dos princípios, Bittencourt registra que:

[...] importa sublinhar que, além de constituírem a bússola de interpretação do Direito, têm também o mote de suprir as lacunas e as imperfeições das leis. Assim, os principais são normas dotadas como guias norteadoras da atividade exercida pelos administradores públicos durante as licitações, sendo consideradas impreterivelmente em todas etapas do certame; Não raro, o exame da validade dos atos praticados durante uma licitação passa apreciação à luz desses princípios (2016, p. 54).

O legislador conferiu especial atenção aos requisitos de sustentabilidade não se limitando a sua categorização como princípio.

A respeito, Bliacheris aponta que a legislação inova “ao incorporar ao conceito de vantagem à Administração Pública os custos e benefícios tanto diretos como indiretos” (2014, p. 85). Além disso, “inova, duplamente ao não se restringir aos custos e benefícios econômicos agregando os demais elementos do chamado tripé da sustentabilidade: social e ambiental” (BLIACHERIS, 2016, p. 85).

Percebe-se a consagração pelo legislador da denominada “função regulatória da licitação”, segundo a qual “a licitação não tem por objetivo apenas a busca pela economicidade nas contratações públicas, mas também a efetivação de outros valores constitucionais” (OLIVEIRA, 2020, p. 346).

Convém novamente destacar que o RDC incorporou as experiências positivas de outras modalidades da Administração Pública na matéria de licitações e contratos administrativos além das boas práticas recomendadas pelo TCU, acolhendo de forma inquestionável o paradigma da sustentabilidade em diversas passagens do seu texto legal.

Como diretriz, observa-se a dimensão social da sustentabilidade contemplada no art. 4º, V, reproduzindo disposição próxima a já prevista na LGL.

[...] utilização, sempre que possível, nas planilhas de custos constantes das propostas oferecidas pelos licitantes, de mão de obra, materiais, tecnologias e matérias-primas existentes no local da execução, conservação e operação do bem, serviço ou obra, desde que não se produzam prejuízos à eficiência na execução do respectivo objeto e que seja respeitado o limite do orçamento estimado para a contratação (BRASIL, 2011).

Além da sustentabilidade, Oliveira identifica a instrumentalização da segurança jurídica, eficiência e da economicidade:

São diretrizes que se encontram amparadas nos princípios da segurança jurídica (tanto no que tange à padronização dos objetos da contratação quanto dos instrumentos contratuais), da eficiência (no que se refere às variáveis de desempenho e de utilização das planilhas de custos dos licitantes) e da economicidade (na busca de maior retorno econômico para a Administração) (2020, p. 346).

Há que se destacar ainda que o legislador se ocupou de tratar da questão urbanística como uma das diretrizes do regime diferenciado de contratações.

A respeito, Bittencourt assinala que “a lei do RDC também registra válida preocupação quanto ao impacto negativo sobre os bens do patrimônio cultural, histórico, arqueológico e imaterial tombados” (2016, p. 56). Registra ainda o referido autor que a necessidade de “compensação por intermédio de medidas determinadas pela autoridade responsável, na forma da legislação aplicável” (2016, p. 56).

Em semelhante conclusão, Bliacheris sublinha que em relação a ordem social há o “respeito a ordem urbanística, com a devida avaliação de impactos de vizinhança, a proteção

do patrimônio cultural, histórico, arqueológico e imaterial, inclusive por meio da avaliação do impacto direto ou indireto causado” (2016, p. 87).

Sistematizando o art. 4º da Lei 12.462/2011, Oliveira registra que o RDC deve implementar a promoção dos seguintes valores:

- a) preservação do meio ambiente (“licitações verdes”): preocupação com a disposição final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos gerados pelas obras contratadas; estipulação de condicionantes e compensação ambiental, que serão definidas no procedimento de licenciamento ambiental; utilização de produtos, equipamentos e serviços que, comprovadamente, reduzam o consumo de energia e recursos naturais; e possibilidade de exigência de requisitos de sustentabilidade ambiental para fins de habilitação na licitação (arts. 4.º, § 1.º, I, II, III, e 14, parágrafo único, II, da Lei 12.462/2011);
- b) respeito à ordem urbanística: as contratações devem ser precedidas de avaliação de impactos de vizinhança, na forma da legislação urbanística (art. 4.º, § 1.º, IV, da Lei 12.462/2011);
- c) proteção do patrimônio cultural, histórico, arqueológico e imaterial, inclusive por meio da avaliação do impacto direto ou indireto causado pelas obras contratadas, com estipulação de medidas compensatórias aos impactos negativos sobre o referido patrimônio (art. 4.º, § 1.º, V, e § 2.º, da Lei 12.462/2011); e
- d) promoção da acessibilidade para o uso por pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida (art. 4.º, § 1.º, VI, da Lei 12.462/2011) (2020, p. 346-347):

A categorização proposta por Oliveira, convém destacar, é meramente ilustrativa eis que como já tratado anteriormente, a sustentabilidade é um valor multidimensional da qual seus valores encontram-se integrados. Assim, havendo a perturbação de uma dimensão, conseqüentemente as demais irão ser impactadas.

O legislador ao apontar quais são os valores a serem observados para que não haja a desnaturalização do regimento diferenciado de contratações, apontou para importantes medidas no implemento da sustentabilidade. Mais ainda, confere segurança jurídica ao gestor público para a implementação de uma agenda do desenvolvimento sustentável além de tornar seu desrespeito uma afronta a legislação.

Por fim, merece destaque que a Lei nº 14.133/2021 revogou a modalidade Regime Diferenciado de Contratações.

2.2. PROCESSAMENTO DAS COMPRAS PÚBLICAS BRASILEIRAS

A presente seção irá tratar das fases que a literatura administrativa identifica como obrigatórias para o regular processamento da licitação, além de permitir esquadriñar marcos procedimentais claros.

2.2.1. Fase Interna

Identificada a necessidade do gestor público, seja ela a aquisição de bens, contratação de serviços, execução de obras, permissões, enfim, a transferência de recursos públicos para a consecução, por um ente privado, de um objeto licitatório inicia-se a fase interna do processo licitatório.

Os requisitos para esse início estão elencados no art. 38 da LGL. Começa “com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa” (BRASIL, 1993).

A Lei 14.133/2021 irá estabelecer como preparatória a fase ora em comento em seu art. 17, I (BRASIL, 2021).

Com a abertura do processo, elabora-se o Projeto Básico (ou Termo de Referência), com a indicação dos recursos orçamentários que irão honrar os compromissos assumidos pela Administração Pública, encerrando-se a presente etapa a partir da aprovação pela assessoria jurídica do órgão que irá verificar se o Edital e Anexos, bem como os demais requisitos da instrução processual, estão de acordo com a legislação vigente.

Quanto à existência prévia de indicação orçamentária, trata-se de garantia para que não haja privilégios no pagamento dos fornecedores do governo, bem como, que não haja enriquecimento ilícito por parte da Administração que se beneficiaria de aquisições ou serviços não pagos, embora prestados (ROSILHO, 2011).

2.2.2. Fase Externa

Embora o legislador ordinário não a tenha assim conceituado, limitando-se a estabelecer exaustivamente os atos a serem praticados, a literatura jurídica aponta a fase externa do processo licitatório como aquela que compreende respectivamente: a) Fase de Divulgação; b) Fase de Proposição; c) Fase de Habilitação; d) Fase de Julgamento e, finalmente, e) Fase de Deliberação (FILHO, 2019, p.861).

A fase externa, segundo o Tribunal de Contas da União “inicia-se com a publicação do edital ou com a entrega do convite e termina com a contratação do fornecimento do bem, da execução da obra ou da prestação do serviço” (BRASIL, 2010, p. 138).

A nomenclatura das fases não é uníssona entre os administrativistas, no entanto, todos identificam a existência daquelas cinco etapas que devem ser observadas no processo licitatório, inclusive na ordem em que foram apresentadas.

No tópico seguinte, passa-se a análise pormenorizada de cada etapa.

2.2.2.1. Fase de Divulgação

A Fase de Divulgação inicia-se com a exteriorização das necessidades da Administração através da publicação do instrumento convocatório para eventuais interessados, cujas espécies são o edital²³ e o convite, a depender da complexidade do objeto a ser licitado.

Eles estabelecem as regras do jogo e seus termos devem ser observados por ambas as partes – órgão público e licitantes. Como registra Rafael Oliveira “trata-se do princípio da vinculação ao instrumento convocatório (arts. 3.º, 41 e 55, IX, da Lei 8.666/1993)” (2020, p. 665).

No mesmo sentido, Justen Filho observa essa dupla função jurídica a que o Edital, uma vez publicado, estabelece:

Basicamente, o edital apresenta duas funções jurídicas distintas. Por um lado, consiste num instrumento veiculador das normas que disciplinam o certame e a contratação subsequente. Por outro, é o veículo para divulgação da instauração do certame e dos eventos a ele relacionados (2019, p. 892).

Nessa fase, portanto, os interessados do ramo pertinente as necessidades administrativas tomarão ciência dos termos do edital ou convite e poderão impugnar se o seu conteúdo não se encontra em harmonia com os princípios, finalidades e ritos previstos na Lei Geral de Licitações ou em desacordo com outro diploma normativo cuja ilegalidade seja irreparável pelo exercício da autotutela.

Para o licitante, o prazo para exercício do direito de impugnação nesta fase é até o segundo dia útil anterior ao da abertura dos envelopes de nas modalidades previstas na LGL (art. 41, § 2º).

Convém destacar que a Lei Geral de Licitações oportunizou aos cidadãos interessados o direito a impugnação, no entanto, em um prazo mais exíguo que aquele destinado aos licitantes: até cinco dias úteis anteriores ao da abertura dos envelopes de habilitação cuja resposta terá prazo máximo igualmente aquele destinado aos licitantes (art. 41, § 1º).

²³ Os requisitos do edital estão detalhados no art. 40 da Lei nº 8.666, de 23 de junho de 1993.

A respeito, Fernanda Marinela registra que:

Divulgado o instrumento convocatório, este poderá ser objeto de impugnação, conforme as regras do art. 41 da Lei n. 8.666/93, que admite duas possibilidades:

- a) qualquer cidadão é parte legítima para impugnar o edital, devendo realizar essa impugnação em um prazo de cinco dias úteis de antecedência da entrega dos envelopes, tendo a Administração, nesse caso, três dias úteis para decidir;
- b) o potencial licitante também poderá impugnar o edital em um prazo de dois dias úteis de antecedência à data designada para a entrega dos envelopes (2018, p. 502).

Como se percebe “a lei não estabeleceu prazo para o julgamento pela comissão, o que preferencialmente deverá fazê-lo antes do recebimento dos envelopes, com o fim de que seja possível a correção de qualquer defeito, sem prejudicar o andamento do certame”. (MARINELA, 2018, p. 502).

O Pregão possuirá prazos e fluxos diferentes da LGL. Fernanda Marinela irá comentar que referente a modalidade pregão:

Publicado o instrumento convocatório, o prazo de intervalo mínimo para a realização do evento será de oito dias úteis, sendo que até dois dias úteis antes da data fixada para a abertura da sessão pública, qualquer pessoa poderá impugnar o ato convocatório do pregão na forma eletrônica. Caberá ao pregoeiro, auxiliado pelo setor responsável pela elaboração do edital, decidir sobre a impugnação, no prazo de até vinte e quatro horas. Acolhida a impugnação contra o ato convocatório, será definida e publicada nova data para a realização do certame, devendo o aditamento ser publicado da mesma forma que foi o aviso de edital (2018, p. 520).

Para o RDC a legislação irá fixar um prazo diverso de impugnação que irá diferir em relação ao objeto a ser licitado.

Art. 45. Dos atos da administração pública decorrentes da aplicação do RDC caberão: (Vide Lei nº 14.133, de 2021) Vigência

I - pedidos de esclarecimento e impugnações ao instrumento convocatório no prazo mínimo de:

- a) até 2 (dois) dias úteis antes da data de abertura das propostas, no caso de licitação para aquisição ou alienação de bens; ou
- b) até 5 (cinco) dias úteis antes da data de abertura das propostas, no caso de licitação para contratação de obras ou serviços (BRASIL, 2011).

Por fim, os meios de publicidade previstos na legislação para o aviso de licitação são: Diário Oficial dependendo da origem dos recursos financiadores da licitação ou do âmbito de atuação do órgão público; jornal diário de grande circulação; jornal diário de circulação local; disponibilização em sítio próprio na *internet* e afixação no átrio do órgão público gerenciador do processo licitatório.

Indubitavelmente a utilização de veículos digitais para divulgação tem maior potencial de ampliar a participação de interessados, no entanto, a legislação dedica em uma escala graduada em função do valor estimado da licitação, também a depender da modalidade que fundamenta o processo licitatório.

Na sequência passa-se a análise da fase de habilitação e de julgamento, no entanto, há que se destacar que a ordem apresentada segue a LGL (na perspectiva da Concorrência), ou seja, a modalidade Pregão e RDC, como já mencionado, possuem a inversão dessas fases como vantagem adicional à LGL.

2.2.2.2. Fase de Habilitação

Cumprida a etapa de divulgação do instrumento convocatório e não havendo impugnação de seus termos, prossegue-se a fase de habilitação dos licitantes que disputam o certame²⁴ para verificação do cumprimento das condições habilitatórias e, eventualmente, exclusão do processo daqueles que não as cumprirem.

O vocábulo “habilitação” usualmente significa tanto o procedimento avaliativo de cumprimento dos termos do Edital fundamentados no disposto no art. 27 da Lei nº 8.666 como a decisão proferida pela Administração nesse sentido. A respeito, registra Justen Filho que:

Na acepção da fase procedimental, a habilitação consiste no conjunto de atos orientados a apurar a idoneidade e capacitação de sujeito para contratar com a Administração Pública. Na acepção de ato administrativo decisório, indica o ato pelo qual a Administração finaliza essa fase procedimental, decidindo sobre a presença das condições do direito de licitar (2019, p. 666).

Os requisitos de habilitação “consistem em exigências relacionadas com a determinação da idoneidade do licitante” (JUSTEN FILHO, 2019, p. 667). Trata-se de um “conjunto de requisitos que se poderiam dizer indiciários, no sentido de que sua presença induz a presunção de que o sujeito dispõe de condições para executar satisfatoriamente o objeto licitado” (JUSTEN FILHO, 2019, p. 667).

A complexidade do objeto a ser licitado irá definir quais as qualificações a que o licitante deverá comprovar cumprir tendo em vista a solução buscada pela Administração. Assim, conforme o volume de recursos envolvidos, o rol do citado art. 27 poderá ser exigido na íntegra ou de forma parcial, principalmente, sendo orientado pela perspectiva do princípio da ampliação da concorrência e dos que lhe são correlatos.

Quanto a tais exigências, Oliveira coloca que:

É importante registrar que a documentação relativa à habilitação jurídica, à qualificação técnica, à qualificação econômico-financeira e à regularidade fiscal poderá ser dispensada, no todo ou em parte, nos casos de convite, concurso, fornecimento de bens para pronta entrega e leilão (2020, p. 666).

²⁴ Conceitua-se como licitação deserta aquela que não há apresentação de propostas.

A Administração Pública julgando que o licitante não possui regulares condições de participação irá desclassificá-lo da disputa. No entanto, convém destacar que se trata de uma medida relativa à luz da Lei Complementar nº 123/2006, regulamentada em nível federal pelo Decreto nº 8.538/2015.

A citada legislação institui um tratamento favorecido e diferenciado às Micro e Pequenas Empresas nas licitações, independente da modalidade adotada, denominada pela literatura administrativa como “regularização fiscal ou trabalhista tardia”. Exceção ao tratamento isonômico dispensado aos licitantes, o instituto visa oportunizar às empresas de menor porte a possibilidade de regularização como condição para contratação.

Existindo restrição fiscal ou trabalhista do licitante vencedor, caber-lhe-á “prazo de cinco dias úteis (prorrogáveis por igual período) para promover o saneamento do problema “ (JUSTEN FILHO, 2019, p. 706). O termo inicial do prazo “é o momento em que o sujeito for declarado vencedor da licitação” (JUSTEN FILHO, 2019, p. 706).

Embora obrigatória, tal prerrogativa pode ser considerada uma ação nos limites da licitação sustentável. Na esteira da perspectiva de Sachs (2004), esse tratamento desigual fomenta a regularização de empresas, que pelas mais variadas razões, optam pela informalidade arrastada pela competição assimétrica. Além da possibilidade de regularização, o que é de interesse do Estado, existe a viabilidade que o contrato venha a estimular sua graduação no porte empresarial.

Convém, por fim, salientar que o benefício é extensivo apenas para a regularidade fiscal e trabalhista das MPes, sendo que às demais condições de habilitação não é permitida a sua regularidade posterior a abertura das propostas.

2.2.2.3 Fase de Julgamento

A terceira fase prevista na Lei nº 8.666, de 23 de junho, se dá pela abertura das propostas apenas daqueles licitantes que foram devidamente habilitados na fase precedente.

Nesta fase há a existência de dois procedimentos distintos: a abertura das propostas e a respectiva classificação mediante o julgamento objetivo dos termos editalícios. A LGL estabelecerá como tipos de licitação quatro espécies no § 1º, de seu art. 45, a saber: menor preço, melhor técnica e técnica e preço e, por fim, o maior lance ou oferta (BRASIL, 1993).

Quanto ao citado trecho legal, convém destacar a crítica de Justen Filho:

O dispositivo é mal redigido [...] Houve um evidente defeito técnico nos diversos incisos do § 1º, enquanto o inc. I formulou conceito de “menor preço”, os outros não definiram os correspondentes tipos de licitação a que aludiram” (2019, p. 1036).

Embora haja a tentativa de distinção no texto legal, Di Pietro observa que “a preferência do legislador pelo critério do preço foi a tal ponto que, mesmo na licitação de “melhor técnica”, é o critério do preço que acabará prevalecendo sobre o da técnica” (2020, p. 854).

Por fim, há que se destacar que da mesma maneira quanto a habilitação, o legislador previu a figura do “empate ficto” como exceção à regra de tratamento isonômico dispensado aos licitantes.

Esse instituto se destina ao licitante MPE melhor classificado, dentre seus pares, cuja proposta seja superior ao melhor classificado de empresa enquadrada como “grande”. Nos termos da LC 123/2006:

Art. 44. Nas licitações será assegurada, como critério de desempate, preferência de contratação para as microempresas e empresas de pequeno porte. (Vide Lei nº 14.133, de 2021)

§ 1º Entende-se por empate aquelas situações em que as propostas apresentadas pelas microempresas e empresas de pequeno porte sejam iguais ou até 10% (dez por cento) superiores à proposta mais bem classificada.

§ 2º Na modalidade de pregão, o intervalo percentual estabelecido no § 1º deste artigo será de até 5% (cinco por cento) superior ao melhor preço (BRASIL, 2006).

Assim, abertos os envelopes e sendo provisoriamente classificada em primeiro lugar uma grande empresa, oportuniza-se que o MPE melhor classificado possa cobrir aquele melhor preço através de nova proposta que necessariamente deve ser menor que o primeiro em cumprimento do princípio do julgamento objetivo. Para tanto, a LC 123/2006 prevê os seguintes ritos

Art. 45. Para efeito do disposto no art. 44 desta Lei Complementar, ocorrendo o empate, proceder-se-á da seguinte forma: (Vide Lei nº 14.133, de 2021)

I - a microempresa ou empresa de pequeno porte mais bem classificada poderá apresentar proposta de preço inferior àquela considerada vencedora do certame, situação em que será adjudicado em seu favor o objeto licitado;

II - não ocorrendo a contratação da microempresa ou empresa de pequeno porte, na forma do inciso I do caput deste artigo, serão convocadas as remanescentes que porventura se enquadrem na hipótese dos §§ 1º e 2º do art. 44 desta Lei Complementar, na ordem classificatória, para o exercício do mesmo direito;

III - no caso de equivalência dos valores apresentados pelas microempresas e empresas de pequeno porte que se encontrem nos intervalos estabelecidos nos §§ 1º e 2º do art. 44 desta Lei Complementar, será realizado sorteio entre elas para que se identifique aquela que primeiro poderá apresentar melhor oferta.

§ 1º Na hipótese da não-contratação nos termos previstos no caput deste artigo, o objeto licitado será adjudicado em favor da proposta originalmente vencedora do certame.

§ 2º O disposto neste artigo somente se aplicará quando a melhor oferta inicial não tiver sido apresentada por microempresa ou empresa de pequeno porte.

§ 3º No caso de pregão, a microempresa ou empresa de pequeno porte mais bem classificada será convocada para apresentar nova proposta no prazo máximo de 5 (cinco) minutos após o encerramento dos lances, sob pena de preclusão (BRASIL, 2006).

Em caso de fracasso na negociação, serão convocados os demais MPEs em ordem classificatória até que não haja mais licitantes MPEs e, assim, finalmente seja declarado o vencedor que ofertou a melhor proposta.

2.2.2.4. Fase de Adjudicação e Homologação

Os atos de adjudicação e homologação ocorrem após a fase de julgamento das propostas e, no caso de aceitação destas sem oposição por intermédio de recurso, neste ato a Autoridade Competente irá adjudicar o objeto ao licitante vencedor e a regularidade dos atos praticados para tanto irá ser selada através do ato de homologação.

Assim, “a adjudicação é o ato pelo qual a Administração, pela mesma autoridade competente para homologar, atribui ao vencedor o objeto da licitação” (DI PIETRO, 2020, p. 857).

Cabe destacar que a prática do ato adjudicatório é de natureza declaratória e estabelece obrigações recíprocas tanto por parte do licitante honrar sua proposta até o máximo de 60 dias de sua apresentação, ficando após este prazo liberado de qualquer obrigação, e da Administração que, embora não seja obrigada a celebrar contrato, fica vinculada ao estabelecimento da relação contratual com preferência a este licitante vencedor.

Por fim, a homologação:

[...] equivale à aprovação do procedimento; ela é precedida do exame dos atos que o integraram pela autoridade competente (indicada nas leis de cada unidade da federação), a qual, se verificar algum vício de ilegalidade, anulará o procedimento ou determinará seu saneamento, se cabível. Se o procedimento estiver em ordem, ela o homologará. A mesma autoridade pode, por razões de interesse público devidamente demonstradas, revogar a licitação (DI PIETRO, 2020, p. 856-857).

Dessa forma finda o processo licitatório, na ordem estabelecida pela Lei nº 8.666/93, cabendo ao contratado honrar o que propôs. À Administração Pública cabe fiscalizar o fiel cumprimento do objeto licitatório, sob pena de enriquecimento ilícito por parte do contratado por serviços não prestados ou bens não fornecidos e custeados pelo erário.

2.3. Fluxo de compras e proposta de um quadro sinóptico

As compras, contratações e obras por intermédio de processos públicos no Brasil datam de longa data. Registradas desde o início do período imperial do país²⁵, sua concepção foi evoluindo até despontar num ramo do direito administrativo com princípios, objetivos e sistemática próprias que compõem um distinto ramo do direito administrativo contemporâneo.

A partir da emergência da Lei nº 8.666/93 novos horizontes foram abertos para as compras públicas, principalmente, pelo dever de licitar possuir *status* constitucional, direcionando suas diretrizes vinculantes a todos entes e poderes da Administração Pública direta e indireta.

Atualmente criticada por seus procedimentos, por vezes tidos burocráticos e inócuos à eficiência do processo administrativo, a regulamentação do dispositivo constitucional referente ao princípio do dever de licitar é um fato que evidencia o paradigma do direito como ferramenta de transformação da sociedade.

Embora o marco normativo seja indiscutível, a rigidez com que os procedimentos administrativos são previstos na LGL recebeu diversas críticas que foram contornadas com a emergência de outras formas de contratação administrativas atualizadas, principalmente, devido a constatação prática de que alguns atos seriam por demasiadamente desnecessários e protelatórios.

Nesse cenário de mudanças, o legislador ordinário criou duas outras modalidades não previstas na Lei nº 8.666/93, quais sejam: o Pregão (10.520/2002) e o RDC (12.469/2011).

A partir das leis citadas, a figura 1 busca apresentar a fase interna das compras públicas no Brasil.

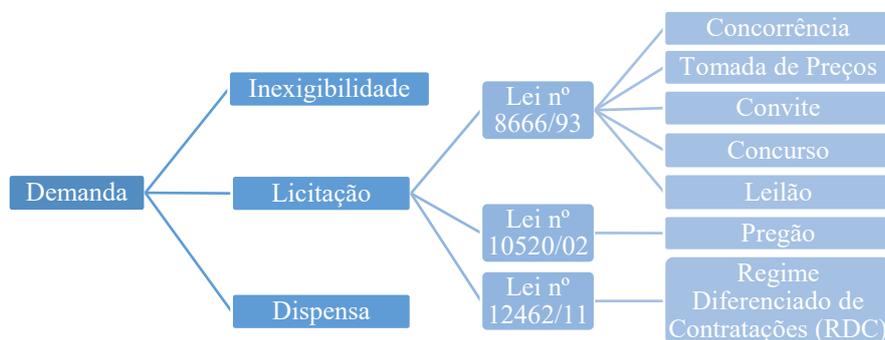


Figura 1 – Processamento da fase interna das compras públicas no Brasil

Fonte: elaborado pelo autor

²⁵ A primeira norma com finalidade para licitações e contratos foi editada no Império, datada de 14 de maio de 1862, com a 1ª Constituição de 1824 vigente, e perdurou até 1922, com a 2ª Constituição, já no Brasil República. O Decreto nº 2.926/1862 regulamentava as arrematações de serviços a cargo do Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas, foi assinado pelo ministro Manoel Felizardo de Souza e Mello e rubricado pelo imperador Pedro II (ALVES, 2020, p. 42).

Por fim, as Leis que instituíram o Pregão e o RDC, implementaram a inversão de fases que antecipa o julgamento em relação a habilitação, fluxo contrário ao previsto na Lei nº 8.666/1993.

Pode-se visualizar a partir da ilustração da figura 2 a fase externa das três leis anteriormente citadas:

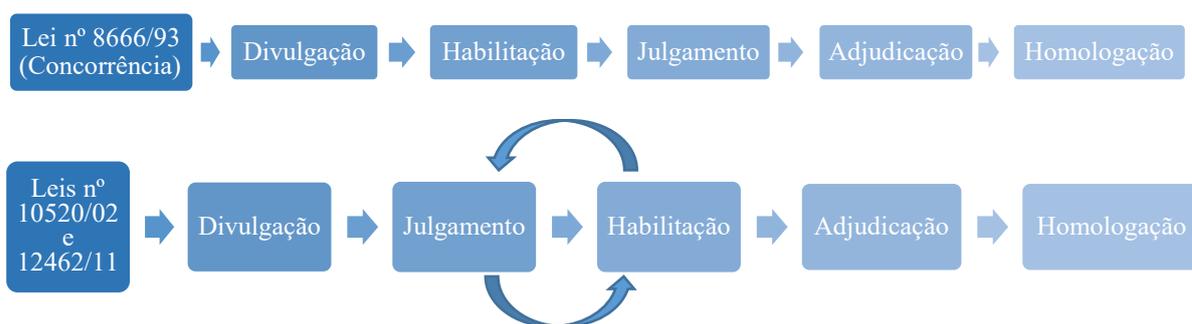


Figura 2 - Processamento da fase externa das compras públicas no Brasil
Fonte: elaborado pelo autor

Estabelecidas estas bases, o capítulo seguinte procurará desenvolver o instrumental adequado para analisar os processos licitatórios no sentido de verificar a efetiva materialização da sustentabilidade nas compras públicas.

3. COMPRAS PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS: FERRAMENTAS PARA ANÁLISE DO USO DO PODER DE COMPRA NA CONTRIBUIÇÃO PARA UM DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

A partir da conclusão do capítulo 1 da presente pesquisa, percebe-se que a sustentabilidade é um valor que definitivamente é incorporado nas diretrizes político-econômicas dos projetos de desenvolvimento das nações, sendo que a licitação sustentável é uma de suas importantes ferramentas.

Com isso em mente e a partir das referências básicas estabelecidas a respeito das licitações no Brasil apresentadas no capítulo 2, a presente seção irá buscar na legislação nacional instrumentos referentes às compras públicas sustentáveis.

Especificamente quanto à sustentabilidade do consumo dos órgãos públicos, a vigência da Lei nº 12.349/2010 incluiu o princípio do desenvolvimento nacional sustentável em igual posição dos já consagrados critérios econômicos que tradicionalmente já eram incorporados aos processos licitatórios. A vigência do marco normativo, portanto, veio a garantir a segurança jurídica e definitivamente afastar interpretações restritivas às compras públicas sustentáveis no Brasil.

À luz do princípio da legalidade e a partir do marco normativo citado, torna-se indiscutível a absorção dos valores da sustentabilidade nas compras públicas brasileiras, no entanto, percebe-se apenas este ser um ponto de partida na avaliação e proposição de um consumo mais sustentável por parte da Administração Pública.

Diversas poderão ser as possibilidades de explorar as licitações sustentáveis. Da perspectiva da dimensão ambiental, a aquisição de determinados bens reciclados, por exemplo, se mostrará uma medida que terá menor impacto ao meio ambiente, além de fortalecer as cooperativas de reciclagem, influenciando, por consequência, a dimensão social do consumo.

Não apenas práticas já difundidas poderão ser alvo de maior atenção em termos de licitação sustentável. A utilização de equipamentos que são certificados como mais eficientes ou que são compostos por materiais químicos ambientalmente menos agressivos poderão ser objeto das compras públicas sustentáveis.

Na contratação de serviços, percebe-se que há o objetivo, em produções legislativas, de conciliar o contrato administrativo com a efetivação de políticas públicas²⁶.

Haverá, portanto, uma pluralidade de oportunidades em tornar o consumo da Administração Pública mais sustentável. A partir da referência bibliográfica abordada na presente seção, perceber-se-á que há caminhos de hermenêutica já consolidados nesse sentido que serão identificados nas linhas que seguem.

3.1. COMPRAS PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS: REFERÊNCIAS BÁSICAS

Ações de racionalização do consumo público com vistas a sustentabilidade são percebidas antes do marco normativo estabelecido pela Lei nº 12.349/2010.

Embora sejam iniciativas isoladas com impactos localizados, quando considerada a perspectiva do consumo estatal, tornam-se relevantes e de considerável importância numa sociedade caracterizada pelo desperdício de recursos naturais.

A percepção que padrões insustentáveis de produção e consumo são incompatíveis com o desenvolvimento sustentável teve atenção inicial do Sistema das Nações Unidas na Rio-92.

A partir desse marco, a temática foi amadurecendo até estabelecer que as compras públicas definitivamente deverão incorporar os valores da sustentabilidade. Essa consciência, por sua vez, foi sendo ratificada em relevantes conferências mundiais, assumindo um caráter de compromisso com as demais nações que igualmente firmaram as mesmas metas, diante das evidências positivas de sua implementação²⁷.

No plano interno, a literatura já sinalizava a interpretação dos dispositivos econômicos em consonância com os aspectos ambientais e sociais.

²⁶ Apenas para fins meramente exemplificativos, convém destacar o Projeto de Lei nº 9.384/2017 que dispõe a respeito da preferência nas contratações administrativas ao emprego de mulheres vítimas de violência doméstica. No mesmo sentido se encontra o Decreto Federal nº 9.450, de 24 de julho de 2018 que institui reserva de vagas nos contratos de terceirização aos egressos do sistema carcerário. Bliacheriene defende a incorporação de cidadãos portadores de necessidades especiais aos contratos administrativos (2016, p. 165).

²⁷ O primeiro projeto piloto em Compras Públicas Sustentáveis se deu a partir da Convenção de Johannesburg de 2002. Denominada Força-tarefa de Marrakech em Compras Públicas Sustentáveis (SPP) sua composição contava com a participação de diversas nações, além de órgãos multilaterais com conhecimento na área para a proposição de “uma metodologia, auxiliada por um material específico de treinamento, sobre a abordagem das compras públicas sustentáveis, bem como a realização de pesquisa e preparação de documentos sobre essa política, a promoção das compras públicas sustentáveis por meio de treinamentos e assistência e a facilitação do diálogo entre as partes interessadas e países” (YAKER, BACETI E ENMANUEL, 2016, p. 34).

Na hermenêutica constitucional, por exemplo, seus intérpretes irão registrar que para o desenvolvimento sustentável não há qualquer prevalência dessas dimensões uma sobre as outras, devendo, portanto, todas serem interpretadas e aplicadas de forma ponderada e harmônica.

De forma sistematizada, os dispositivos que na perspectiva constitucional fundamentam a leitura holística do conceito de sustentabilidade são apresentados por Juarez Freitas. Nos termos do referido autor:

[...] o conceito de desenvolvimento incorpora o sentido da sustentabilidade por força da incidência de outros dispositivos constitucionais, tais como, para ilustrar, o art. 174, parágrafo primeiro (planejamento do desenvolvimento equilibrado), o art. 192 (o sistema financeiro tem de promover o desenvolvimento que serve aos interesses da coletividade), o art. 205 (vinculado ao pleno desenvolvimento da pessoa), o art. 218 (desenvolvimento científico e tecnológico, com o dever implícito de observar os ecológicos limites) e o art. 219 (segundo o qual será incentivado o desenvolvimento cultural e socioeconômico, o bem-estar e a autonomia tecnológica.

Em sinergia com esses dispositivos, consta, no art. 170, VI, da Carta, a consagração expressa da defesa do ambiente, como princípio de regência da atividade econômica, a requerer o tratamento diferenciado, conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços (2012, p. 111).

Logo, premissas fundamentadas num apego excessivo aos aspectos da dimensão econômica estão fadadas a entrar em contradição com a sistemática normativa, seja ela interna ou externa, principalmente, quando ela estiver motivada na atuação dos gestores públicos.

A partir de ações individuais, percebe-se que os órgãos que compõem a Administração Pública brasileira não ficaram inertes aguardando a manifestação do legislador em estabelecer a sustentabilidade como valor a ser incorporado em suas ações.

Por exemplo, cita-se a iniciativa - ainda existente - do Ministério do Meio Ambiente (MMA) instituída no final da década de 1990 e início dos anos 2000, com o denominado Programa Agenda Ambiental da Administração Pública (A3P). De adesão voluntária, o programa objetiva “induzir a adoção de um modelo de gestão pública que corrija e diminua impactos negativos gerados durante a jornada de trabalho” (CAVALCANTE, 2012, p. 195). Para tanto, o “meio próprio de conseguir isso é o uso eficiente dos recursos naturais, materiais, financeiros e humanos” (CAVALCANTE, 2012, p. 195).

Cavalcante irá destacar quais são os principais tópicos da política promovida pela A3P:

- Uso racional dos recursos naturais e bens públicos.
- Gestão adequada dos resíduos gerados adoção da política dos 5R's: Reduzir, Reutilizar, Reciclar e Recusar. Dessa forma, deve-se primeiramente pensar em reduzir o consumo e combater o desperdício para só então destinar o resíduo gerado corretamente.
- A qualidade de vida no ambiente de trabalho visa a facilitar e satisfazer as necessidades do trabalhador ao desenvolver suas atividades na organização

através de ações para o desenvolvimento pessoal e profissional no âmbito da administração pública.

- Sensibilização e Capacitação criar e consolidar a consciência cidadã da responsabilidade socioambiental nos servidores. O processo de capacitação contribui para o desenvolvimento de competências institucionais e individuais para os servidores desenvolverem atitudes para um melhor desempenho de suas atividades laborais.
- Licitações Sustentáveis promover a responsabilidade socioambiental das suas compras que levem à aquisição de produtos e serviços sustentáveis, apresentando uma melhor relação custo/benefício a médio ou longo prazo quando comparadas com critério de menor preço (2012, p. 197).

A iniciativa do MMA foi fecunda e acabou por influenciar outras estruturas da administração pública. Além de ações concretas na preservação de recursos, a educação ambiental também foi disseminada. Segundo Madeira et. al.:

A Advocacia Geral da União (AGU), em setembro de 2008, aderiu ao Programa A3P, do Ministério do Meio Ambiente. Desde então, além de mudanças práticas e estruturais no funcionamento dos seus órgãos, passou a produzir documentos muito importantes como o “Guia Nacional de Licitações Sustentáveis” e o “Guia Prático de Licitações Sustentáveis da CJU/SP”, que estão auxiliando diversos órgãos a implementar os conceitos de licitações sustentáveis, principalmente na esfera federal (2019, p. 99).

O cotidiano da atividade estatal, portanto, foi percebido sob uma dupla perspectiva: como um problema com relevantes potenciais a serem explorados. O programa A3P inicialmente foi orientado para a incorporação da sustentabilidade no dia a dia da administração pública, no entanto, o avançar da questão ecológica no sistema normativo nacional permitiu a expansão de ações em outras direções a serem empreendidas pelos demais órgãos públicos brasileiros.

No âmbito federal, a Instrução Normativa SLTI-MPOG nº 01/2010 – ainda vigente – veio a tratar de forma pioneira de critérios e práticas consideradas ambientalmente sustentáveis em obras, serviços de engenharia, aquisição de bens e contratação de serviços em geral. A respeito da referida IN, destaca Bitencourt que ela:

[...] tem o grande mérito de ser a primeira norma federal que ousou propor disposições sobre os critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens e execução de serviços ou obras pela Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, ou seja, dispôs corajosa e audaciosamente sobre as licitações sustentáveis (2014, p. 72).

Ações sustentáveis anteriores a emergência do marco normativo representado pela Lei nº 12.439/2010 não estão restritas ao poder executivo federal.

O Estado de São Paulo, por exemplo, desde 1995 “adota medidas voltadas à modernização e racionalização dos gastos públicos, por meio especialmente da utilização da tecnologia da informação e comunicação em seus processos” (CAVALCANTI, 2016, p. 364).

Essa alteração “possibilitou, em um segundo momento, o estabelecimento de uma política pública que inserisse as diretrizes do desenvolvimento sustentável nas aquisições e contratações realizadas pela Administração” (CAVALCANTI, 2016, p. 364).

Em termos de licitação, outro exemplo que pode ser destacado do Estado de São Paulo é quanto a criação do “Selo Socioambiental”, através do Decreto Estadual nº 50.170/2005, o qual certifica que os produtos e serviços atendem critérios socioambientais e os órgãos estaduais paulistas podem contratar com segurança técnica quando se depararem com tal certificação (MADEIRA et. al. 2019, p. 100)²⁸.

Além dos exemplos citados evidenciarem que a sustentabilidade já era uma realidade em tempo muito mais distante que 2010, observa-se que o legislador passou a instrumentalizar as licitações a partir de outros contextos normativos.

A Política Nacional dos Resíduos Sólidos (PNRS), por exemplo, irá estabelecer em seu art. 7º a seguinte prescrição:

Art. 7º São objetivos da Política Nacional de Resíduos Sólidos:
XI - prioridade, nas aquisições e contratações governamentais, para:
a) produtos reciclados e recicláveis;
b) bens, serviços e obras que considerem critérios compatíveis com padrões de consumo social e ambientalmente sustentáveis (BRASIL, 2010).

A partir dos exemplos apontados, percebe-se que diante da hermenêutica da sustentabilidade não há que se falar em eventual descumprimento ou desvirtuação dos termos da Lei Geral de Licitações, mesmo que anteriores a marcos normativos hoje fundamentais.

Na sequência serão apresentadas práticas consideradas sustentáveis nos processos licitatórios a partir do Decreto Federal nº 7.746/2012.

3.2. DECRETO FEDERAL Nº 7.746/2012: CRITÉRIOS SUSTENTÁVEIS APLICÁVEIS AS LICITAÇÕES

O Decreto Federal nº 7.476, de 05 de junho de 2012, veio a regular o reformado princípio licitatório que definitivamente se afasta da imagem estritamente contábil de proposta

²⁸ Para receber o selo, o produto ou serviço deve atender pelo menos um dos critérios elencados do artigo 2º do Decreto: I - fomento a políticas sociais; II - valorização da transparência da gestão; III - economia no consumo de água e energia; IV - minimização na geração de resíduos; V - racionalização do uso de matérias-primas; VI - redução de emissão de poluentes; VII - adoção de tecnologias menos agressivas ao meio ambiente; VIII - utilização de produtos de baixa toxicidade (MADEIRA et. al. 2019, p. 100).

mais vantajosa à administração como àquela que representa o menor dispêndio financeiro no âmbito da Administração Pública.

A data é simbólica pois representa o dia internacional do Meio Ambiente. Acrescenta-se a tal contexto, que o regulamento citado foi publicado propositadamente às vésperas da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável que, como já referido anteriormente, ficou conhecida como Rio+20 (COSTA, 2016, p.119).

O simbolismo da emergência do citado ato regulatório não se limita aos marcos temporais acima destacados. Como observa Costa:

[...] a edição de um Decreto Presidencial possui um significado mais relevante na medida em que o Chefe do Poder Executivo sinaliza para máquina administrativa e, de forma incidental, para a sociedade, a nova direção a ser seguida no que se refere à inserção de uma cultura sustentável, em especial, às aquisições públicas que levam em consideração aspectos sustentáveis (2016, p. 119).

Trata-se, portanto, de um compromisso não apenas com os órgãos a ele direcionados, mas de uma efetiva sinalização a sociedade das novas diretrizes que permeiam as contratações administrativas no Brasil.

Nos termos do citado marco regulatório, a sustentabilidade nas contratações administrativas tem como práticas e critérios os a seguir apresentados:

Art. 4º Para os fins do disposto no art. 2º, são considerados critérios e práticas sustentáveis, entre outras:

- I - baixo impacto sobre recursos naturais como flora, fauna, ar, solo e água;
- II – preferência para materiais, tecnologias e matérias-primas de origem local;
- III – maior eficiência na utilização de recursos naturais como água e energia;
- IV – maior geração de empregos, preferencialmente com mão de obra local;
- V – maior vida útil e menor custo de manutenção do bem e da obra;
- VI - uso de inovações que reduzam a pressão sobre recursos naturais;
- VII - origem sustentável dos recursos naturais utilizados nos bens, nos serviços e nas obras; e
- VIII - utilização de produtos florestais madeireiros e não madeireiros originários de manejo florestal sustentável ou de reflorestamento.

Art. 5º A administração pública federal direta, autárquica e fundacional e as empresas estatais dependentes poderão exigir no instrumento convocatório para a aquisição de bens que estes sejam constituídos por material renovável, reciclado, atóxico ou biodegradável, entre outros critérios de sustentabilidade (BRASIL, 2012).

O excerto reproduzido traz oito incisos que compõem o atual art. 4º do decreto federal nº 7.746/2012, além da deslocada referência do *caput* do art. 5º quanto a aquisição de bens constituídos por material renovável, reciclado, atóxico ou biodegradável.

Convém ressaltar o conceito trazido pela Agenda Ambiental da Administração Pública (A3P) quanto às Compras Públicas Sustentáveis

Nesse sentido, pode-se dizer que as compras públicas sustentáveis são 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 (BRASIL, 2021).

Ainda quanto a licitação sustentável, a 3ª versão do Guia Nacional de Contratações Sustentáveis, da Advocacia-Geral da União (AGU), traz a seguinte observação aos órgãos federais por ele assessorados:

[...] se os órgãos públicos comprassem em conjunto por meio de compras compartilhadas sustentáveis, haveria ganho de escala com eficiência econômica, menos impacto ambiental e maiores benefícios sociais, o que vai ao encontro da perspectiva do desenvolvimento sustentável (BRASIL, 2020, p. 47).

O destaque da AGU é relevante pois joga luz às potencialidades que o fator consumo em escala do setor público pode proporcionar em termos de licitação sustentável.

A partir da teoria da sustentabilidade, embora suas dimensões possam ser isoladas em determinados cenários com maior amplitude, há que se percebê-la sempre sob a perspectiva holística, sem inclinação preterida a qualquer de suas estruturas.

Diversas poderão ser as possibilidades quanto as licitações sustentáveis, no entanto, a presente pesquisa irá se deter ao Decreto Federal nº 7.746/2012 cuja relevância já foi discutida no início desta seção.

Seus critérios e práticas, abaixo relacionados, ainda terão influência de outros diplomas legais cujo reflexo nas compras públicas advém de características dos bens e serviços que causam severos danos ambientais e representam riscos à saúde pública. Na medida do possível serão realizadas observações quando tais normas se dirigirem às licitações.

Quanto a normativa base, ainda convém sublinhar que ela foi reformulada e teve ampliado seu rol de critérios considerados sustentáveis, sendo sua última atualização oriunda do Decreto Federal nº 9.178/2017.

A partir dessa renovação normativa, os seguintes critérios e práticas consideradas sustentáveis - em termos de compras públicas - serão delimitados (conforme art. 4º e 5º do Decreto Federal nº 7.746/2012):

- a. Baixo impacto sobre recursos naturais como flora, fauna, ar, solo e água;
- b. Preferência para materiais, tecnologias e matérias-primas de origem local;
- c. Maior eficiência na utilização de recursos naturais como água e energia;
- d. Maior geração de empregos, preferencialmente com mão de obra local;
- e. Maior vida útil e menor custo de manutenção do bem e da obra;
- f. Uso de inovações que reduzam a pressão sobre recursos naturais;

- g. Origem sustentável dos recursos naturais utilizados nos bens, nos serviços e nas obras;
- h. Utilização de produtos florestais madeireiros e não madeireiros originários de manejo florestal sustentável ou de reflorestamento; e
- i. Bens constituídos por material renovável, reciclado, atóxico ou biodegradável, entre outros critérios de sustentabilidade.

Na sequência, apresentar-se-á em maiores minúcias quais são as características dos vigentes critérios de sustentabilidade pertinentes às licitações.

3.2.1. Baixo impacto sobre recursos naturais como flora, fauna, ar, solo e água

O primeiro critério vem a viabilizar que a Administração Pública não contribua no agravamento das pressões sobre os recursos naturais.

Trata-se de ressalva, portanto, que se inicia na fase interna da licitação em que legitimada tal prerrogativa, cabe ao órgão replicá-la no instrumento convocatório e fiscalizar seu cumprimento.

Nos termos do art. 12 da Lei Geral de Licitações, a presença do critério “impacto ambiental” já era matéria prevista para as obras e serviços de engenharia. Referindo-se ao Projeto Básico, nos seguintes termos, prescreve:

Art. 12. Nos projetos básicos e projetos executivos de obras e serviços serão considerados principalmente os seguintes requisitos: (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)
[OMITIDO]
VII - impacto ambiental (BRASIL, 1993).

Ao comentar a respeito do aludido dispositivo legal, Justen Filho registra que a regra “decorre do disposto no art. 225, IV, da CF/1988, que impõe a realização de prévio estudo de impacto ambiental para instalação de obras ou atividade potencialmente danosa ao meio ambiente” (2019, p. 279).

A inovação do Decreto Federal nº 7.746/2012 vem, portanto, em estender a possibilidade de aplicação à aquisição de bens e serviços comuns.

A seção que segue irá analisar as formas em que a Administração Pública poderá basear-se para a tomada de decisões, apresentando-se ao fim quais são as possibilidades e restrições que o dispositivo ora em análise permite aplicar em termos de licitações.

As breves linhas dedicadas a discussão da avaliação do impacto ambiental possibilitará que o gestor público, em síntese, elabore um estudo próprio ou que a tomada de decisão seja amparada por critérios técnicos e objetivos, certificadas e identificadas por meio de rotulagem ambiental, respeitadas, no entanto, a ampla competitividade e isonomia dos licitantes, por se tratarem de certificações voluntárias.

3.2.1.1. A problemática da avaliação dos impactos ambientais sobre os recursos naturais como flora, fauna, ar, solo e água

A crise ecológica e seus desdobramentos ambientais foram abordados no capítulo 1. Logo, torna-se desnecessário maiores contextualizações quanto às consequências do ciclo de produção e consumo e seus respectivos impactos ecológicos.

No entanto, o poder público se vê compelido a recorrer ao mercado e cabe ao gestor público a atribuição de eliminar, ou sendo inviável, minimizar os impactos ambientais, direta e indiretamente, decorrentes de suas atividades.

Segundo Bittencourt o “cuidado na exploração dos recursos naturais advém da multiplicidade de impactos ambientais que a atividade, quando exercida de forma indiscriminada, pode ocasionar ao meio ambiente” (2014, p. 151).

A Resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) nº 1, de 23 de janeiro de 1986 vem a conceituar o que vem a ser impacto ambiental e em quais atividades humanas elas são presumidas.

Art. 1º - Para efeito desta Resolução, considera-se impacto ambiental qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam:

I - a saúde, a segurança e o bem-estar da população;

II - as atividades sociais e econômicas;

III - a biota;

IV - as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente;

V - a qualidade dos recursos ambientais (BRASIL, 1986).

Previsto na Política Nacional do Meio Ambiente e regulamentado pelo CONAMA, a Avaliação de Impacto Ambiental (AIA) é obrigatória para a viabilidade de projetos e empreendimentos considerados potencialmente poluidores ou que utilizem recursos naturais (TURRA et. al. 2017)²⁹.

²⁹ A 3ª edição do Guia Nacional de Licitações Sustentáveis elaborado pela AGU, exemplifica quais são os ramos de atividade potencialmente poluidoras. Nos termos do órgão de assessoramento jurídico federal, as seguintes

A AIA é um instrumento disseminado mundialmente (MORGAN, 2012). Seu objetivo é permitir que as atividades humanas tenham seus impactos ambientais previstos e seus custos ambientais internalizados, de forma a embasar a tomada de decisão, buscando a sustentabilidade ambiental (TURRA et. al. 2017, p. 160).

A Análise do Impacto Ambiental, portanto, é uma ferramenta de tomada de decisão. Com ela o gestor público poderá optar por solução que se apresente como a mais ambientalmente favorável, através da antecipação de eventuais externalidades negativas dos empreendimentos.

A Resolução CONAMA nº 01/1986 dispõe a respeito das atividades técnicas mínimas para avaliação do AIA.

Art. 6º O estudo de impacto ambiental desenvolverá, no mínimo, as seguintes atividades técnicas:

I - Diagnóstico ambiental da área de influência do projeto completa descrição e análise dos recursos ambientais e suas interações, tal como existem, de modo a caracterizar a situação ambiental da área, antes da implantação do projeto, considerando:

a) o meio físico - o subsolo, as águas, o ar e o clima, destacando os recursos minerais, a topografia, os tipos e aptidões do solo, os corpos d'água, o regime hidrológico, as correntes marinhas, as correntes atmosféricas;

b) o meio biológico e os ecossistemas naturais - a fauna e a flora, destacando as espécies indicadoras da qualidade ambiental, de valor científico e econômico, raras e ameaçadas de extinção e as áreas de preservação permanente;

c) o meio sócio-econômico - o uso e ocupação do solo, os usos da água e a sócio-economia, destacando os sítios e monumentos arqueológicos, históricos e culturais da comunidade, as relações de dependência entre a sociedade local, os recursos ambientais e a potencial utilização futura desses recursos.

II - Análise dos impactos ambientais do projeto e de suas alternativas, através de identificação, previsão da magnitude e interpretação da importância dos prováveis impactos relevantes, discriminando: os impactos positivos e negativos (benéficos e adversos), diretos e indiretos, imediatos e a médio e longo prazos, temporários e permanentes; seu grau de reversibilidade; suas propriedades cumulativas e sinérgicas; a distribuição dos ônus e benefícios sociais.

III - Definição das medidas mitigadoras dos impactos negativos, entre elas os equipamentos de controle e sistemas de tratamento de despejos, avaliando a eficiência de cada uma delas.

IV - Elaboração do programa de acompanhamento e monitoramento dos impactos positivos e negativos, indicando os fatores e parâmetros a serem considerados.

Parágrafo único. Ao determinar a execução do estudo de impacto ambiental, o órgão estadual competente, ou a SEMA ou, quando couber, o Município fornecerá as instruções adicionais que se fizerem necessárias, pelas peculiaridades do projeto e características ambientais da área (BRASIL, 1986).

atividades empresariais são, em potencial, poluidoras (Conforme os ramos industriais das categorias 2 até 16 do Anexo I da Instrução Normativa IBAMA nº 06/2013):

- estruturas de madeira e de móveis
- veículos rodoviários e ferroviários, peças e acessórios
- aparelhos elétricos e eletrodomésticos
- material elétrico, eletrônico e equipamentos para telecomunicação e informática
- pilhas e baterias
- papel e papelão
- preparados para limpeza e polimento, desinfetantes, inseticidas, germicidas e fungicidas
- sabões, detergentes e velas
- tintas, esmaltes, lacas, vernizes, impermeabilizantes, solventes e secantes (BRASIL, 2020).

Pesquisadores apontam críticas a respeito do AIA, principalmente, quanto a falta de integração dos seus impactos ecossistêmicos. Turra et. al. irão recomendar em seu lugar a “abordagem ecossistêmica” que propõe “um olhar integrado que demanda conhecimentos de praticamente todas as áreas. Em especial, demanda que se conheçam as relações entre os sistemas humanos e os ambientes que os suportam” (2017, 160).

Como visto, a tomada de decisões em que há uma avaliação técnica prévia demanda abordagens multidisciplinares que tornam custosa e de difícil implementação com vistas a uma avaliação do cotidiano administrativo.

No mundo privado as empresas progressivamente procuram se dissociar de práticas insustentáveis. Ainda, a globalização impôs necessidades próprias do contexto cosmopolita que o mercado internacional exige para operar.

Em função disso, a emergência de atores cujo propósito é facilitar as transações internacionais surge como superação a eventuais obstáculos internos das nações e, por consequência, objetiva facilitar o livre comércio com o ateste de instituições relevantes que avaliam a existência de padronização nas características dos bens e serviços oferecidos nesse trânsito globalizado (BITENCOURT, 2014).

A essa dupla finalidade se propõe a certificação ISO (do inglês *International Organization for Standardization*).

Quanto aos impactos ambientais, a normativa ISO 14000 compõe duas categorias de análise: a) quanto aos processos que impactam o meio ambiente e sua mensuração de análise e b) quanto aos produtos oferecidos que obedecem a certificações ambientais.

A certificação ISO 14001 é a comprovação de que a empresa utiliza em suas linhas produtivas medidas que objetivam a redução dos impactos ambientais. Geralmente tal qualificação é atribuída a grandes empresas, que pela natureza de suas atividades produtivas, de fato, impactam significativamente o meio ambiente.

A segurança certificada por uma instituição globalmente respeitada facilita que os bens circulem com maior liberdade, no entanto, do ponto de vista do direito administrativo existem sérias restrições, quanto a exigência em Editais de licitação, de que o competidor tenha prévio credenciamento na ISO 14.000.

Fruto de uma construção orientada para a superação de barreiras, muitas vezes desnecessárias à iniciativa privada, as certificações ISO não são de caráter obrigatório para a exploração de atividades comerciais, diferentemente do AIA em que sua elaboração, a depender da dimensão do objeto a ser alvo de execução, poderá ser obrigatório.

Trata-se de uma certificação que objetiva a padronização e não a qualidade.

Ainda por ser pretensamente universal, característica típica do comércio contemporâneo, poderá estar ao arrefio da legislação interna dos países destinatários dos bens e serviços. Ainda, a certificação atesta tão somente que o bem ou o serviço possui as mesmas características em qualquer que seja o local em que sejam comercializados e tão somente.

Logo, potenciais fornecedores que observam e respeitam os limites ecológicos podem ser sumariamente excluídos do rol de fornecedores estatais, principalmente, em função do caráter voluntário de adesão a certificação ISO.

Bitencourt (2014) registra que a gênese da citada normatização foi direcionada a nações como os Estados Unidos, a União Europeia e Japão e de dificuldade de disseminação às demais nações dado o investimento necessário.

A adoção da rotulagem ambiental, também conhecida como “selo verde”, serve como parâmetro objetivo de avaliação e comparação dos impactos ambientais entre produtos similares.

O conteúdo avaliado dependerá de qual impacto será a perspectiva analisada. Como exemplos, podem ser citadas as rotulagens PROCEL, ISO ou FSC. Tais selos permitem que haja um consumo consciente.

Havendo o interesse em pautar a tomada de decisão a partir de rotulagens que avaliem o impacto na flora, na fauna, no ar, no solo e/ou na água, por se tratarem de certificações voluntárias, jamais deverão ser critérios de habilitação no processo licitatório, sob pena de restrição ao caráter competitivo do certame.

Atenta a possível prejuízos a ampla competitividade, visto as certificações serem voluntárias, as Cortes de Contas são unânimes em vedar a utilização de certificações do gênero como requisito de habilitação dos fornecedores (BITENCOURT, 2014).

Sua exigência, no entanto, não é ilegal quando avaliada na fase de julgamento das propostas apresentadas. Poderá ser estabelecida pontuação que logre vencedora a proposta que detenha o menor impacto ao meio ambiente a partir dessas declarações (BITENCOURT, 2014). Além disso, poderá ser dispensada eventual comprovação com base no conteúdo certificado.

Além da identificação prévia das singularidades da cadeia de potenciais repercussões ecológicas decorrentes das necessidades administrativas, alternativas existentes no mercado apresentam-se como soluções já consolidadas como de menor impacto ambiental.

Exemplos podem vir a ser explorados nas licitações envolvendo a aquisição, a locação ou a prestação de serviços típicos do cotidiano administrativo.

O primeiro é o incentivo ao uso de combustíveis renováveis (eletricidade, gás, biocombustível, etc.) em detrimento da utilização dos derivados do petróleo (gasolina, óleo diesel, etc.) como medida de mitigação da poluição do ar. Embora haja em ambas opções impactos ambientais, a preferência ao primeiro resulta em menores proporções que o segundo (NETO, 2017; BRASIL, 2020).

Há que se ressaltar que a depender do contexto da necessidade administrativa, o combustível a ser utilizado nos veículos necessariamente deverá ser fornecido por derivados do petróleo em função da maior potência necessária para a realização dos trabalhos.

Quanto ao uso do óleo diesel, vale destacar o art. 1º da Portaria nº 23, de 06 de junho de 1994, do Departamento Nacional dos Combustíveis:

Art. 1º. Fica proibido o consumo de óleo diesel como combustível nos veículos automotores de passageiros de carga e de uso misto, nacionais e importados, com capacidade de transporte inferior a 1.000 kg (mil quilogramas), computados os pesos do condutor, tripulantes, passageiros e da carga. (BRASIL, 1994)

O combustível em destaque é severamente poluidor e tal disposição normativa dificulta o consumo cotidiano. No entanto, necessidades públicas superiores às regulamentações contam com tal opção e cabe ao gestor público avaliar a oportunidade e conveniência da aquisição de veículos sabidamente poluidores, mesmo havendo opções menos agressivas ao meio ambiente.

Outra característica de sustentabilidade envolvendo veículos é a utilização do Programa de Controle da Poluição do Ar por Veículos Automotores (PROCONVE)³⁰ como parâmetro de análise da intensidade dos impactos ambientais provenientes da contratação administrativa como auxílio na tomada de decisões.

Ainda há que se destacar o uso de pesticidas que contaminam simultaneamente a flora, a fauna, o ar, o solo e a água (BIRNFELD, 2006, p. 159). Assim, na aquisição de gêneros alimentícios deve haver preferência por produtos orgânicos que viabilizam uma contratação menos onerosa na perspectiva ambiental e social (NETO, 2017, p. 122; BRASIL, 2020, p. 84-85).

³⁰ Com o objetivo de reduzir e controlar a contaminação atmosférica e a emissão de ruído por fontes móveis (veículos automotores) o Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA criou os Programas de Controle da Poluição do Ar por Veículos Automotores: PROCONVE (automóveis, caminhões, ônibus e máquinas rodoviárias e agrícolas) e PROMOT (motocicletas e similares) fixando prazos, limites máximos de emissão e estabelecendo exigências tecnológicas para veículos automotores, nacionais e importados.

Quanto a mitigação de impactos decorrentes dos resíduos da contratação, merece destaque a destinação ambientalmente adequada do óleo lubrificante e dos materiais e equipamentos elétrico e eletrônicos (NETO, 2017, p. 122; BRASIL, 2020). Nestes ainda poderá ser restrita a composição de determinados contaminantes. Em ambos os casos se adotando a logística reversa (BRASIL, 2020). Tais considerações visam a proteção simultaneamente da flora, da fauna, do ar, do solo e da água.

Percebe-se que a natureza do objeto a ser licitado pode impactar tanto direta como indiretamente a flora, a fauna, o ar, o solo e a água, inclusive de forma simultânea.

3.2.2. Preferência para materiais, tecnologias e matérias-primas de origem local

Os contratos administrativos passaram a ser instrumento de políticas públicas importantes relacionadas ao desenvolvimento e o critério ora destacado inclina-se ao fomento ao empreendedorismo local, através do consumo de materiais, tecnologias e matérias-primas.

A Lei Geral de Licitações, tal como no critério precedente abordado, já abordava tal contexto e adotava redação próxima ao prever a “possibilidade de emprego de mão-de-obra, materiais, tecnologia e matérias-primas existentes no local para execução, conservação e operação” (BRASIL, 1993).

Passa-se na sequência as possibilidades quanto a preferência para materiais, tecnologias e matérias-primas de origem local nas licitações onde o objeto é a aquisição de bens ou a prestação de serviços, para o caso das tecnologias em que o trabalho intelectual é o objeto licitado.

3.2.2.1. A problemática da preferência para materiais, tecnologias e matérias-primas de origem local

A partir de uma leitura a respeito das licitações sustentáveis, embora o Poder Executivo Federal tenha adotado a expressão “preferência”, comparando-se nas trilhas do art. 12, IV da Lei nº 8.666/93, verifica-se que não se trata de uma discricionariedade do gestor público, mas de uma alternativa de fomento, através do consumo, do desenvolvimento da localidade na qual o ente público gerenciador da licitação está inserido e através da satisfação de suas necessidades institucionais, poderá beneficiá-la.

Observa Bitencourt que a matéria já havia sido introduzida pelo legislador no momento da aprovação da Lei nº 12.349/2010 (2014, p. 40-46). Rosilho (2011) em sua análise a respeito da evolução do instituto das licitações no Brasil, identifica o estímulo ao desenvolvimento das empresas nacionais como critério de preferência nas contratações administrativas ainda no texto original da LGL³¹.

A preferência, portanto, trata-se de um artifício do legislador com o objetivo de tornarem mais competitivos determinados segmentos empresariais, valendo-se de um tratamento equânime entre os licitantes sem, no entanto, incorrer em violação ao princípio da isonomia. Os termos originários da Lei Geral de Licitações nesse sentido, já relativizavam o citado princípio tendo em vista objetivos maiores, embora impactos financeiros excedentes não pudessem ser suportados pela Administração Pública e se restringissem apenas nos casos de desempate.

Reflexo das disposições constitucionais, notadamente o art. 170, o legislador ordinário tratou de gradativamente fomentar o empreendedorismo através das licitações, criando mecanismos artificiais de equivalência na competitividade entre grandes e pequenas empresas. Tais medidas permitem que as distorções do mercado competitivo sejam minimizadas.

Quanto ao tema, a Lei Complementar nº 123/2006 veio a ser um importante instrumento legal de política pública na consolidação da competitividade das MPEs em licitações. A respeito do empate e preferência, cita-se o art. 44 que nos seguintes termos está conceituado:

Art. 44. Nas licitações será assegurada, como critério de desempate, preferência de contratação para as microempresas e empresas de pequeno porte. (Vide Lei nº 14.133, de 2021)

§ 1º Entende-se por empate aquelas situações em que as propostas apresentadas pelas microempresas e empresas de pequeno porte sejam iguais ou até 10% (dez por cento) superiores à proposta mais bem classificada.

§ 2º Na modalidade de pregão, o intervalo percentual estabelecido no § 1º deste artigo será de até 5% (cinco por cento) superior ao melhor preço (BRASIL, 2006).

³¹ A redação originária da Lei nº 8.666/93 já previa exceções ao elementar princípio da isonomia. Nesse sentido, destacam-se seus aludidos termos:

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

§ 1º É vedado aos agentes públicos:

§ 2º Em igualdade de condições, como critério de desempate, será assegurada preferência, sucessivamente, aos bens e serviços:

I - produzidos ou prestados por empresas brasileiras de capital nacional;

II - produzidos no País;

III - produzidos ou prestados por empresas brasileiras.

§ 3º A licitação não será sigilosa, sendo públicos e acessíveis ao público os atos de seu procedimento, salvo quanto ao conteúdo das propostas, até a respectiva abertura (BRASIL, 1991).

A partir da vigência da LC nº 123/2006, ainda, o legislador estabeleceu um tratamento diferenciado e de favorecimento às MPEs, inclusive, estabelecendo certames exclusivos a sua participação. Conforme redação de seu art. 47, *caput*, tal prerrogativa consiste na “promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional, a ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica” (BRASIL, 2006).

O parágrafo único do art. 47 acrescentará que “no que diz respeito às compras públicas, enquanto não sobrevier legislação estadual, municipal ou regulamento específico de cada órgão mais favorável à microempresa e empresa de pequeno porte, aplica-se a legislação federal” (BRASIL, 2006).

O artigo subsequente irá estabelecer ainda prerrogativas e exclusividades específicas às MPEs, conforme destaque a seguir reproduzido:

Art. 48. Para o cumprimento do disposto no art. 47 desta Lei Complementar, a administração pública:

I - deverá realizar processo licitatório destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nos itens de contratação cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais);

II - poderá, em relação aos processos licitatórios destinados à aquisição de obras e serviços, exigir dos licitantes a subcontratação de microempresa ou empresa de pequeno porte;

III - deverá estabelecer, em certames para aquisição de bens de natureza divisível, cota de até 25% (vinte e cinco por cento) do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte.

§ 1º (Revogado).

§ 2º Na hipótese do inciso II do caput deste artigo, os empenhos e pagamentos do órgão ou entidade da administração pública poderão ser destinados diretamente às microempresas e empresas de pequeno porte subcontratadas.

§ 3º Os benefícios referidos no caput deste artigo poderão, justificadamente, estabelecer a prioridade de contratação para as microempresas e empresas de pequeno porte sediadas local ou regionalmente, até o limite de 10% (dez por cento) do melhor preço válido (BRASIL, 2006).

O arcabouço normativo será extenso ao tratar das MPEs com prerrogativas e favorecimentos à sua contratação. No entanto, exceções poderão ser motivadamente adotadas³².

³² Art. 49. Não se aplica o disposto nos arts. 47 e 48 desta Lei Complementar quando: I - (Revogado); II - não houver um mínimo de 3 (três) fornecedores competitivos enquadrados como microempresas ou empresas de pequeno porte sediados local ou regionalmente e capazes de cumprir as exigências estabelecidas no instrumento convocatório; III - o tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte não for vantajoso para a administração pública ou representar prejuízo ao conjunto ou complexo do objeto a ser contratado; IV - a licitação for dispensável ou inexigível, nos termos dos arts. 24 e 25 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, excetuando-se as dispensas tratadas pelos incisos I e II do art. 24 da mesma Lei, nas quais a compra deverá ser feita preferencialmente de microempresas e empresas de pequeno porte, aplicando-se o disposto no inciso I do art. 48 (BRASIL, 2006).

A preferência, pelo exposto na legislação, permite ponderar que não se trata de uma arbitrária discricionariedade do gestor público, mas, sim, de uma opção objetivamente delimitada para que o caráter competitivo da licitação não seja desvirtuado.

Diante do princípio da isonomia, que se mostra não absoluto, questiona-se ainda o que vem a ser a expressão “de origem local”.

O Decreto Federal nº 8.538/2015 vem a conceituar o que vem a ser a expressão “local” em se tratando de licitações e contratos administrativos.

Art. 1º Nas contratações públicas de bens, serviços e obras, deverá ser concedido tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para microempresas e empresas de pequeno porte, agricultor familiar, produtor rural pessoa física, microempreendedor individual - MEI e sociedades cooperativas, nos termos do disposto neste Decreto, com objetivo de: (Redação dada pelo Decreto nº 10273, de 2020)

§ 2º Para efeitos deste Decreto, considera-se:

I - âmbito local - limites geográficos do Município onde será executado o objeto da contratação;

II - âmbito regional - limites geográficos do Estado ou da região metropolitana, que podem envolver mesorregiões ou microrregiões, conforme definido pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (BRASIL, 2015, grifo meu).

O critério em destaque nitidamente se vincula a produção de renda e oportunidades às empresas locais como política pública. O fomento ao desenvolvimento local, segundo Biderman *et. al.* “deve levar em conta a geração local de produtos e a prestação de serviços sustentáveis, o que pode ser um mecanismo estimulador de geração de renda e emprego para as populações rurais e urbanas de um dado município, estado ou região” (2008, p. 56).

Nesse sentido o Manual de Compras Públicas Municipais dispõe acrescentando que “mapear os setores produtivos da região é uma questão básica, não só para identificar os setores em que o poder de compra pode ser alocado, mas também, como já ressaltamos, para diminuir o impacto ambiental do transporte” (NETO, 2017, p. 59).

Biderman *et. al.*, por exemplo, citam que “prefeituras adquirem merenda escolar orgânica, de pequenos produtores familiares da cidade, gerando emprego e renda para a população rural e alimentação saudável para os estudantes do sistema público de ensino” (2008, p. 56).

Além da preferência ao fornecimento local estimular a distribuição de renda na região, estimulando-se o empreendedorismo, a aquisição de materiais e matérias-primas locais permite a preservação dos ecossistemas da locais³³.

³³ A Política Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) é referência de política pública que contempla o requisito em destaque. A Lei nº 11.947/2009 estabelece que os gêneros alimentícios a virem a serem adquiridos deverão ser locais, o que pressupõe sua sazonalidade, bem como, o reforço à cultura local através da alimentação.

Para o pleno atendimento do critério, portanto, compete ao gestor público identificar quais são as eventuais potencialidades do contexto em que está inserido e incentivá-las. O segmento da alimentação figura como forte candidato a contribuir para aquisições mais sustentáveis.

Por fim, destaca-se que as prerrogativas de que gozam às MPEs e suas preferências às contratações administrativas tem o potencial de incentivar o desenvolvimento local e dos micro e pequenos empreendimentos que nele desempenham suas atividades.

3.2.3. Maior eficiência na utilização de recursos naturais como água e energia

A escassez de água potável é um dos temas que por décadas é pautado nas Conferências Mundiais realizadas pelas Nações Unidas da mesma maneira que o acesso à energia. O terceiro critério previsto no Decreto Federal nº 7.746/2012 atenta-se especialmente a tais impactos e a possibilidade de minimizá-los nas contratações administrativas.

A previsão destina-se tanto a aquisição de bens ou seu aluguel, podendo ser estendida a prestação de serviços. Sendo inexorável seu uso, o normativo veio a minimizar os efeitos do desperdício de água tratada, recurso renovável tão caro num futuro próximo, e energia.

Além dos óbvios impactos ambientais, o critério ora em destaque irá repercutir em economia futura à Administração Pública.

Embora a temática já tenha sido enfrentada no primeiro critério – avaliação dos impactos ambientais – na próxima seção serão delimitadas as formas com que o contrato administrativo poderá impactar especialmente nesses dois recursos, apresentando-se as possibilidades, bem como, a forma com que a fiscalização poderá ser exercida com fins de verificação da conformidade com o critério ora abordado.

3.2.3.1. A problemática da avaliação da maior eficiência na utilização de recursos naturais como água e energia

Ações de capacitação no sentido de inculcar uma cultura contra o desperdício são vistas em manuais de compras públicas. Trata-se de uma medida com um duplo benefício: a disseminação da cultura da sustentabilidade e a economia advinda com a mitigação do desperdício.

Na contratação dos serviços poderão ser capacitados os trabalhadores colocados à disposição da instituição quanto a necessidade de ciência do responsável pelo reparo ou substituição de aparelhos, mangueiras, lâmpadas, etc, que apresentam problemas de funcionamento. Além disso, orientações sobre o uso responsável da água potável poderão repercutir na capacitação da mão de obra colocada à disposição da Administração Pública (NETO, 2017, p. 121).

No mesmo sentido, o Poder Executivo Federal, através do Guia Nacional de Licitações Sustentáveis (3ª Edição), adota como requisito da contratação a capacitação dos trabalhadores vinculados ao contrato de cessão de mão de obra (terceirização) para que na prestação dos serviços contratados sejam observadas medidas de racionalização no consumo da energia elétrica, uso da água e produção de resíduos (BRASIL, 2020).

Ainda quanto a ações contra o desperdício de água a energia pelo setor público, Cavalcanti destaca o Decreto nº 48.138, de 07 de outubro de 2003, que institui medidas de redução de consumo e racionalização do uso de água no âmbito do Estado de São Paulo (2016).

Tecnologias mais recentes permitem que haja tanto a redução no impacto ambiental como em termos econômicos. Medidas simples como a substituição de lâmpadas mais eficientes pelas tradicionais são exemplos que podem ser citados neste sentido.

Ainda, é possível comparar as propostas através da certificação que o bem possui em função do seu consumo energético. A rotulagem mais utilizada é o “Selo Procel” cuja entidade certificadora é o INMETRO³⁴.

Nas licitações que envolvem o objeto “obras” ou “serviços de engenharia”, dado o caráter obrigatório da etiquetagem ENCE (Etiquetagem Nacional de Conservação de Energia) para prédios públicos, poderá ter aferida sua eficiência nos parâmetros nele compreendidos.

De maneira geral, deve ser dada preferência a etiquetas com categoria A para a seleção dos equipamentos, desde que existam fornecedores disponíveis no mercado que garantam a concorrência entre marcas.

Como já anteriormente explicitado, trata-se de uma possibilidade classificatória, ou seja, não poderá barrar a participação de licitantes que ofereçam produtos com baixo desempenho energético. Nesse sentido, convém destacar os trechos do Acórdão TCU nº 855/2013-Plenário, TC 044.700/2012-1, relator Ministro José Jorge, 10.4.2013:

³⁴ O Programa Brasileiro de Etiquetagem (PBE) possui dois objetivos fundamentais: a) Prover informações úteis que influenciem a decisão de compra dos consumidores, que podem levar em consideração outros atributos, além do preço, no momento da aquisição dos produtos e b) Estimular a competitividade da indústria através da indução do processo de inovação e desenvolvimento tecnológico promovido pela escolha consciente dos consumidores.

No âmbito desta Corte, no entanto, a jurisprudência tem considerado a exigência relacionada às certificações excessiva, quando utilizada como critério eliminatório, tal exigência é cabível apenas como critério classificatório, conforme Acórdãos 213/2013 – TCU – Plenário e 855/2013 – TCU – Plenário. (BRASIL, 2013)

Caberá ao gestor a sensibilidade de exigir que as licitações adotem medidas de redução na utilização dos recursos naturais. Além do caráter sustentável da medida, há que se registrar que quanto a energia e água, tratam-se de serviços públicos essenciais e de custo com potencial para sua redução.

Dessa forma, como critério para identificação desse indicador de sustentabilidade poderá embarcar as particularidades aqui abordadas, tanto na fase de classificação das propostas, como na obrigação da contratada em capacitar os trabalhadores colocados à disposição da contratante.

3.2.4 Maior geração de empregos, preferencialmente com mão de obra local

Segundo Bittencourt:

[...] a função social do contrato administrativo, inserida no conceito de sustentabilidade, admite, sem hesitação, a promoção do emprego local. A utilização do poder de compra governamental para gerar emprego, renda e promover a distribuição das riquezas é fator preponderante para o alcance das obras públicas sustentáveis (2014, p. 151).

O critério ora em destaque está fortemente vinculado a dimensão social da sustentabilidade. Para o cumprimento de suas missões institucionais e pela inevitabilidade de sua demanda, a Administração Pública necessitará contratar com terceiros cujo impacto na geração de empregos com mão de obra local vem a ser uma ferramenta de indução a renda.

Embora a temática da função social do contrato administrativo tenha sido enfrentada com mais ênfase no segundo critério – preferência a materiais, tecnologias e matérias-primas locais – na próxima seção serão delimitadas as formas com que o contrato administrativo poderá impactar na geração de emprego decente (SACHS, 2004), apresentando-se experiências de outros órgãos públicos.

3.2.4.1. A problemática da avaliação da maior geração de empregos locais

Há que se destacar novamente que a divisão da licitação por itens permite uma maior ampliação da competitividade.

Na perspectiva do critério ora abordado, tal opção de estrutura da licitação, à luz da literatura e jurisprudência consolidada das Cortes de Contas, permite uma maior participação de empresas o que, por consequência, impactará também em maior geração de empregos.

Tal perspectiva não é alterada mesmo naquelas licitações consideradas de ampla concorrência (não exclusivas às MPEs). Nestes casos poderá haver a possibilidade de subcontratação de parte do objeto licitatório, em conformidade com o Decreto Federal nº 8.540/2015, o que implicará na maior geração de empregos.

Ainda quanto ao tema, convém destacar a observação de Bitencourt que registra que “importa, portanto, que a mão de obra, os materiais, as tecnologias, e as matérias-primas indicadas na planilha de formação de custos estejam aptos à satisfatória execução do objeto e, evidentemente, no patamar orçamentário estimado para a contratação” (2014, p. 99). Logo, eventual preferência deve ser vista com cautela pelo gestor público e não deve resultar em maiores impactos ao erário.

Políticas públicas com cunho afirmativo vêm sendo articuladas com as licitações. Nelas, objetiva-se que o contrato administrativo seja um instrumento de inserção social pelo trabalho (SACHS, 2004). A reserva de empregos para determinadas categorias em situação de vulnerabilidade social é observada principalmente em licitações cujo objeto é a prestação de serviços³⁵.

Por fim, há que se ressaltar as condições de trabalho no contrato administrativo que deverão estar em consonância com a legislação trabalhista e previdenciária. Contratante e contratado são responsáveis no cumprimento das disposições previstas em Acordos de Trabalho, Convenções Coletivas e demais instrumentos que objetivam regular o ambiente de

³⁵ O Supremo Tribunal Federal (STF) instituiu a Política Nacional de Trabalho no âmbito do Sistema Prisional – Pnat, através do Decreto nº 9.450, de 24 de julho de 2018. Segundo o citado normativo, na contratação de serviços, inclusive os de engenharia, com valor anual acima de R\$ 330.000,00 (trezentos e trinta mil reais), os órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional deverão exigir da contratada o emprego de mão de obra formada por pessoas presas ou egressos do sistema prisional, nos termos disposto no § 5º do art. 40 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. O Decreto ainda complementa a forma com que será exigida tal determinação nos processos de licitação:

§ 1º O disposto no caput será previsto:

I - no edital, como requisito de habilitação jurídica, consistente na apresentação de declaração do licitante de que, caso seja vencedor, contratará pessoas presas ou egressos nos termos deste Decreto, acompanhada de declaração emitida pelo órgão responsável pela execução penal de que dispõe de pessoas presas aptas à execução de trabalho externo; e

II - no edital e na minuta de contrato, como obrigação da contratada de empregar como mão de obra pessoas presas ou egressos do sistema prisional e de observar o disposto neste Decreto (BRASIL, 2018).

trabalho, inclusive, quanto aos aspectos relacionados à segurança do trabalhador (como por exemplo o fornecimento de Equipamentos de Proteção Individual).

O regular cumprimento, na perspectiva da sustentabilidade, é inquestionável e deve ser interpretado em uma perspectiva que amplie os requisitos mínimos exigidos. Portanto, a abordagem deve ir além do fornecimento de Equipamentos de Proteção Individual (EPIs), priorizando-se, sempre que possível, também a minimização de riscos biológicos e ergonômicos aos quais os trabalhadores colocados à disposição do contrato administrativo estão expostos.

3.2.5. Maior vida útil e menor custo de manutenção do bem e da obra

As dimensões social e ambiental do ciclo de produção e consumo passaram a ser percebidas na mesma intensidade que os custos econômicos, inclusive projetando-as em horizontes menos imediatistas que o ato de consumo em si mesmo considerado.

A partir dessa perspectiva, a diretriz ora em destaque conferirá maior segurança jurídica ao gestor público que disporá da técnica da análise do ciclo de vida para que fundamente estrategicamente a decisão de optar por um produto inicialmente com custo maior, no entanto, que ao longo de sua utilização se mostrará economicamente mais vantajoso.

3.2.5.1. A problemática da avaliação da análise do ciclo de vida: maior vida útil e menor custo da manutenção

A Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) - disciplinada pela Lei nº 12.305/2010 - vem a conceituar como Ciclo de Vida do produto a “série de etapas que envolvem o desenvolvimento do produto, a obtenção de matérias-primas e insumos, o processo produtivo, o consumo e a disposição final (BRASIL, 2010) ”.

O critério em destaque – maior vida útil e menor custo da manutenção – é melhor assimilado quando abordado pela Análise do Ciclo de Vida (ACV). Yaker, Baceti e Enmanuel irão esclarecer que a ACV:

[...] expande o foco tradicional da fábrica e dos processos de manufatura e incorpora vários aspectos acerca de todo o ciclo de vida de um produto, do berço ao berço (ou seja, desde a extração dos recursos, passando pela manutenção e uso do produto, até o processamento final do produto eliminado (2016, p. 57).

Em semelhante sentido, Frazão define a Análise do Ciclo de Vida como uma técnica que “encoraja as empresas a considerar sistematicamente as questões ambientais associadas à cadeia produtiva e permite avaliar o impacto ambiental de um produto, processo ou sistema, do berço ao túmulo, ou seja, desde a extração da matéria-prima até a disposição final” (2008, p. 40).

Para Neto é denominada de Avaliação do Ciclo de Processo e permite:

[...] identificar e avaliar as oportunidades que afetam o melhoramento ambiental durante todo o ciclo de vida do produto, processo ou atividade, envolvendo a extração e o processamento de matérias-primas brutas, manufatura, transporte, distribuição, uso, reuso, manutenção, reciclagem e destinação final (2017, p. 83).

Para o Conselho Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial – CONMETRO, a ACV é um processo para:

- i. Avaliar as cargas ambientais associadas a um produto, processo ou atividade, através da identificação e quantificação de energia e materiais usados e resíduos liberados;
- ii. Avaliar o impacto da energia e materiais lançados no meio ambiente;
- iii. Identificar e avaliar as oportunidades que afetam o melhoramento ambiental durante todo o ciclo de vida do produto, processo ou atividade, envolvendo a extração e o processamento de matérias-primas brutas, manufatura, transporte, distribuição, uso, reuso, manutenção, reciclagem e destinação final (2016, p. 4).

Maior vida útil, portanto, vem na perspectiva de estender seu ciclo de vida. Logo, opções que se mostram de maior custo inicialmente serão compensadas no longo prazo. Essa avaliação terá como retorno um momento futuro e deverá ser avaliada de forma criteriosa, principalmente, quando a tomada de decisão envolver o erário. Nessa lógica alerta Bitencourt que:

Por conseguinte, a avaliação para a dosagem de adoção dos certames sustentáveis deverá ocorrer caso a caso, com conclusões bem justificadas quando da opção por projetos enquadrados nessa categoria, considerando-se que, apesar do maior preço inicial, a contratação poderá apresentar-se como economicamente mais viável quando é levado em conta o requisito “longo prazo” (2014, p. 94).

Registre-se que, especificamente no que se refere a obras e serviços de engenharia, o agente público avaliador poderá considerar os custos de manutenção da edificação (BITENCOURT, 2014, p. 94).

O critério ora em análise, portanto, vem a repercutir tanto na dimensão econômica como na ambiental, pois se afastando do consumo “descartável” há alívio na pressão dos recursos naturais, bem como, com custos de novas aquisições distanciados. No entanto, não basta que seja longo o ciclo de vida da obra ou bem, devendo seu custo de manutenção ser viável economicamente.

Para tal aferição, o Custo do Ciclo de Vida (CCV) vem a ser o instrumento de “análise dos valores despendidos pela administração pública durante a utilização e descarte do bem ou durante a execução do serviço contratado” (NETO, 2017, p. 94).

O Decreto Federal nº 9.373/2018 vem a dispor, entre outros, sobre a destinação e a disposição final ambientalmente adequadas de bens móveis no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional (BRASIL, 2018). Além disso, trata dos bens que são conceituados como antieconômicos para fins de desfazimento. Nos termos do citado ato normativo:

Art. 3º Para que seja considerado inservível, o bem será classificado como:

I - ocioso - bem móvel que se encontra em perfeitas condições de uso, mas não é aproveitado;

II - recuperável - bem móvel que não se encontra em condições de uso e cujo custo da recuperação seja de até cinquenta por cento do seu valor de mercado ou cuja análise de custo e benefício demonstre ser justificável a sua recuperação;

III - antieconômico - bem móvel cuja manutenção seja onerosa ou cujo rendimento seja precário, em virtude de uso prolongado, desgaste prematuro ou obsolescência; ou

IV - irrecuperável - bem móvel que não pode ser utilizado para o fim a que se destina devido à perda de suas características ou em razão de ser o seu custo de recuperação mais de cinquenta por cento do seu valor de mercado ou de a análise do seu custo e benefício demonstrar ser injustificável a sua recuperação (BRASIL, 2018).

A avaliação da vida útil e dos custos da manutenção são fundamentos cuja técnica irá depender da complexidade da obra ou do bem eventualmente objeto de inserção do critério ora em comento.

Além dessas análises, há também a possibilidade da tomada de decisão se fundar em opções disponíveis no mercado e que contemplam os requisitos já destacados como, por exemplo, a utilização de luminárias LED em substituição às convencionais.

Se previstos tais parâmetros, eles poderão constar na especificação do objeto e a avaliação das propostas poderá se valer de ensaios balizados pela ABNT ou outra metodologia idônea, no entanto, deverá haver sempre prudência na utilização de práticas sustentáveis para que o princípio da ampla competitividade não seja frustrado.

Trata-se, por fim, de um critério que atende simultaneamente as dimensões econômica e ambiental.

3.2.6. Uso de inovações que reduzam a pressão sobre recursos naturais

O sexto critério previsto no art. 4º do Decreto Federal nº 7.746/2012 genericamente articula dois elementos centrais: inovação e que esta reduza a pressão sobre os recursos naturais.

Há que se considerar que o critério em apreço não se restringe a aquisição de bens. Complementa o registro de Justen Filho que a contratação administrativa é um instrumento “para fomentar atividades no Brasil. Tanto podem ser atividades materiais realizadas aqui quanto o desenvolvimento de ideias, no âmbito do conhecimento da ciência e da tecnologia” (2019, p. 99).

Na seção seguinte serão identificadas o que vem a ser inovação e qual a problemática de inseri-la no contexto das licitações no Brasil.

3.2.6.1. A problemática da análise das inovações ambientalmente favoráveis

A teoria do desenvolvimento econômico de Schumpeter tem a inovação como fundamental para a ocorrência da denominada destruição criativa.

Pivoto, Caruzo e Niaderle irão detalhar a evolução do pensamento schumpeteriano:

Como Schumpeter tinha em mente uma situação de pleno emprego, a consequência do aumento do crédito seria a elevação dos preços dos fatores de produção, deslocando as combinações antigas de equilíbrio para novas combinações. O processo inflacionário exigiria das empresas inovações para competirem no novo cenário. Consequentemente, as empresas menos eficientes desapareceriam ou cresceriam em ritmo mais lento. Instaura-se, assim, um processo de “destruição criativa”: sobrevivem as empresas com maior capacidade de inovação, inclusive no que se refere à formação de conglomerados competitivos. Tais empresas assumem posições oligopolistas no mercado, oferecendo novos produtos capazes de competir nas novas estruturas de custo. Ademais, elas fixam preços mais elevados para os produtos recém-lançados e conseguem auferir lucros monopólicos durante determinado tempo, até que surjam novos concorrentes que produzam bens similares (2017, p. 28).

Partindo do pressuposto que uma nova oferta gera sua própria demanda, Schumpeter “argumenta que são os produtores que exercem mudanças relevantes e induzem consumidores a consumir seus novos produtos, no entanto ele desconsidera que a demanda também pode estar na origem de inovações” (PIVOTO, CARUZO e NIADERLE, 2017, p. 28).

Iclei irá registrar que o tema inovação no âmbito das compras públicas, além da previsão ora em destaque, também é encontrada em dispositivo na modalidade RDC³⁶ (2015, p. 14-15). O autor conclui que ainda não há legislação específica que promova a inovação nas compras públicas de forma geral, ou ainda que disponha como implementá-la no Brasil (ICLEI, 2015, p. 15).

³⁶ Trata-se do § 1º, do art. 1º, da Lei nº 12.462/2012, que estabelece que o RDC tem por objetivos: I - ampliar a eficiência nas contratações públicas e a competitividade entre os licitantes; II - promover a troca de experiências e tecnologias em busca da melhor relação entre custos e benefícios para o setor público; **III - incentivar a inovação tecnológica**; e IV - assegurar tratamento isonômico entre os licitantes e a seleção da proposta mais vantajosa para a administração pública (BRASIL, 2012, grifo meu).

Segundo Iclei as Compras Públicas para a Inovação (CPI, ou *Public Procurement for Innovation* – PPI em inglês) “estão se tornando um ponto focal de política nos níveis locais, nacionais e da União Europeia. Estruturas e agências dedicadas ao tema foram criadas, bem como um volume significativo de pesquisas está sendo desenvolvida sobre o tema” (2015, p. 12).

A União Europeia através das Compras Públicas para a Inovação busca alterar o paradigma relacionado a inovação baseada na oferta, fomentando novas soluções para os problemas que se apresentam à contemporaneidade.

Assim como a UE tem buscado incorporar outros objetivos de políticas públicas às compras públicas – a saber, a criação de novas oportunidades para as pequenas e médias empresas (PMEs) e a promoção de compras sustentáveis (*green procurement*) e socialmente responsáveis –, a estratégia de *public procurement* do bloco menciona explicitamente, entre seus oito pontos, as aquisições voltadas para a inovação. Esse fato reforça a ideia de que, após décadas de políticas de inovação baseadas em oferta, a Europa alterou o foco da sua política de inovação e pesquisa, até então ampla e indefinidamente voltada para a competitividade, e passou a priorizar a criação de soluções para os “grandes desafios” (*societal challenges*), como destacam Edler et al. (2012) (SQUEFF e NEGRI, 2017, p. 444-445).

A inovação, portanto, pode ser compreendida no contexto aqui enfrentado como a implementação de algum produto ou processo novos e significativamente melhorados que:

Engloba atividades que podem ser novas para a autoridade ou setor público, ou ainda para o mercado como um todo. Do ponto de vista de compradores do setor público, inovação é uma das maneiras pelas quais os serviços públicos podem ser mantidos ou melhorados, independentemente de cortes orçamentários (ICLEI, 2015, p. 15).

As inovações, no entanto, obrigatoriamente deverão reduzir a pressão sobre os recursos naturais para os fins propostos pelo critério ora em abordagem. Com este horizonte, as compras públicas deverão instigar inovações melhorando o desempenho ambiental e social no sentido de uma economia mais verde e inclusiva.

Quanto aos recursos naturais, eles podem ser classificados em renováveis e não renováveis. O dispositivo em comento não fez distinção, portanto, a inovação poderá ser destinada a redução de ambos.

Os primeiros, se respeitados os ciclos naturais, irão ser renovados. Ao segundo grupo, o déficit dos recursos irá sempre ser agravado, devendo as inovações, se possível, concentrar-se nesse grupo.

Por fim, ainda convém destacar o alerta de Bitencourt quanto a possível restrição à competitividade e o potencial aumento de custos que adotar a inovação poderá imprimir ao fim do processo licitatório.

Com relação ao uso da licitação como indutor de inovações, matéria não mencionada na IN SLT nº 01/2010, emerge um complicador prático, pois o gestor público enfrenta a tão debatida restrição a competitividade, de vez que, se algo ainda está no campo da inovação, tal se dá em face de poucos produzirem, logo, inexistente economia de escala para gerar preços competitivos (2016, p. 152).

Por fim, citam-se como exemplos em licitações sustentáveis além da substituição de lâmpadas “comuns” por tecnologia LED, o desincentivo do uso de combustíveis fósseis por inovações do setor automotivo que os substituam ou que tenha reduzida sua dependência como padrão energético dos veículos.

3.2.7. Origem sustentável dos recursos naturais utilizados nos bens, nos serviços e nas obras

Com redação atual dada pelo Decreto Federal nº 9.178/2017, a expressão “origem ambientalmente regular” foi alterada para “origem sustentável”.

O conceito de sustentabilidade já foi abordado, no entanto, convém reproduzir que se trata de um conceito multidimensional que se projeta no futuro (SACHS, 2004; FREITAS, 2012; VILLAC, 2012).

Embora o critério possa englobar bens, serviços e obras, para os fins propostos para a presente pesquisa, a possibilidade de aquisição de produtos sustentáveis propositadamente será enfocado na aquisição de gêneros alimentícios orgânicos pela Administração Pública.

3.2.7.1. A problemática da análise da origem sustentável e do selo orgânico para alimentos

BRAZ et. a. al. registram que “em 1713 Carlowicz cria o termo sustentabilidade relacionado à exploração de florestas. O termo significava tradicionalmente o uso do solo (independente da atividade), a longo prazo, com rendimentos estáveis” (2005, p. 10).

Recursos naturais provenientes das florestas, portanto, há muito tempo fornecem de forma perene o sustento dos povos. A prática, portanto, longe está de ser uma revolução na interação dos humanos com o meio ambiente.

No ciclo de produção e consumo outros exemplos também poderão ser destacados quanto a sua sustentabilidade.

No universo das licitações, tanto o Manual de Compras Públicas Municipais como o 3º GNLS-AGU prescrevem a adoção de produtos orgânicos nas licitações que envolvam a aquisição de gêneros alimentícios como medida sustentável.

Quanto ao tema, a Lei nº 10.831, de 23 de dezembro de 2003 dispõe a respeito dos produtos orgânicos. Nos termos de seu § 1º do art. 1º, as finalidades de um sistema de produção orgânico são:

- a) a oferta de produtos saudáveis isentos de contaminantes intencionais;
- b) a preservação da diversidade biológica dos ecossistemas naturais e a recomposição ou incremento da diversidade biológica dos ecossistemas modificados em que se insere o sistema de produção;
- c) incrementar a atividade biológica do solo;
- d) promover um uso saudável do solo, da água e do ar, e reduzir ao mínimo todas as formas de contaminação desses elementos que possam resultar das práticas agrícolas;
- e) manter ou incrementar a fertilidade do solo a longo prazo;
- f) a reciclagem de resíduos de origem orgânica, reduzindo ao mínimo o emprego de recursos não-renováveis;
- g) basear-se em recursos renováveis e em sistemas agrícolas organizados localmente;
- h) incentivar a integração entre os diferentes segmentos da cadeia produtiva e de consumo de produtos orgânicos e a regionalização da produção e comércio desses produtos;
- i) manipular os produtos agrícolas com base no uso de métodos de elaboração cuidadosos, com o propósito de manter a integridade orgânica e as qualidades vitais do produto em todas as etapas (adaptado de BRASIL, 2003).

O art. 2º da citada lei vem a conceituar como produto da agricultura orgânica ou produto orgânico, seja ele *in natura* ou processado, “aquele obtido em sistema orgânico de produção agropecuário ou oriundo de processo extrativista sustentável e não prejudicial ao ecossistema local” (BRASIL, 2003).

A Administração Pública dispõe de meios objetivos de confirmação da origem orgânica dos produtos a serem adquiridos.

A certificação orgânica é o ato pelo qual um organismo de avaliação da conformidade credenciado dá garantia por escrito de que uma produção ou um processo claramente identificado foi metodicamente avaliado e está em conformidade com as normas de produção orgânica vigentes (NETO, 2017, p. 92)³⁷.

³⁷ Para a regularização da produção orgânica que propicia a obtenção do respectivo “selo verde”, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) orienta que: para que possam comercializar seus produtos no Brasil como "Orgânicos", os produtores devem se regularizar de uma das formas a seguir: obter certificação por um Organismo de Avaliação da Conformidade Orgânica (OAC) credenciado junto ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA; ou organizar-se em grupo e cadastrar-se junto ao MAPA para realizar a venda direta sem certificação. Fonte: <<https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/sustentabilidade/organicos/regularizacao-da-producao-organica>> Acesso em 19 abr. 2021.

O selo orgânico, portanto, é a forma com que a Administração Pública irá se certificar de que de fato o que está adquirindo se trata de um produto com estas características e benefícios.

3.2.8. Utilização de produtos florestais madeireiros e não madeireiros originários de manejo florestal sustentável ou de reflorestamento

O critério ora em destaque foi incluído pela reforma do Decreto Federal nº 9.178/2017 e vem a ratificar que o consumo público não venha a contribuir com a degradação das florestas.

Não havendo conceituação normativa própria para identificar seus contornos, recorre-se a multidisciplinariedade.

A partir da decomposição de seus elementos centrais, a presente seção irá inicialmente distinguir o que são os produtos florestais madeireiros e não madeireiros, identificando seus possíveis usos no cotidiano da Administração Pública. Na sequência, será abordado o que vem a ser manejo florestal sustentável e reflorestamento.

Ao fim serão tracejadas possibilidades e restrições quanto a utilização de selos pelo gestor público como fundamento na tomada de decisões.

3.2.8.1. A problemática da avaliação da utilização de produtos florestais madeireiros e não madeireiros

Antes de apresentar quais são as diferenças entre os produtos florestais convém expandir a análise e apresentar o que vem a ser florestas. Não há um conceito legal de floresta em razão do popularmente denominado Código Florestal Brasileiro ser propositadamente omissivo em definir o termo.

Segundo Balbim, Carvalho e Lehfeld a Lei nº. 12.651/2012 (Código Florestal), com a redação dada pela Lei nº 12.727/2012, “não mais menciona as florestas em seu art. 1º-A, uma vez que se entende que as florestas são parte integrante da vegetação nativa, sendo, portanto, apenas esta mencionada na norma" (2013 p. 8).

Segundo a Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO) a floresta “é a área medindo mais de 0,5 ha com árvores maiores que 5 m de altura e cobertura de copa superior a 10%, ou árvores capazes de alcançar estes parâmetros *in situ*. Isso não inclui terra que está predominantemente sob uso agrícola ou urbano." (FAO, 2015, p. 7)

A literatura jurídica ambiental apontará limitações ao importar conceitos de outras fontes em razão de que suas definições foram elaboradas para outros propósitos e, diante do contexto brasileiro, algumas áreas seriam desconsideradas diante daquelas definições (BALBIM, CARVALHO e LEHFELD, 2013).

Feita a ressalva quanto às limitações daí decorrentes, pode-se afirmar que os produtos florestais madeireiros e não-madeireiros, a que se refere o Decreto Federal nº 7.746/2012, serão provenientes de regiões arbóreas cuja proteção consta na Lei de Proteção da Vegetação Nativa (LPVN).

Nos termos do *caput* do art. 1º da LPVN, a lei destina-se:

[...] a proteção da vegetação, áreas de Preservação Permanente e as áreas de Reserva Legal; a exploração florestal, o suprimento de matéria-prima florestal, o controle da origem dos produtos florestais e o controle e prevenção dos incêndios florestais, e prevê instrumentos econômicos e financeiros para o alcance de seus objetivos (BRASIL, 2012).

Observa-se que o legislador reconhece a importância das florestas e dos serviços por ela prestados.

Diversas são as possibilidades de proveito econômico além da óbvia extração da madeira. Essa será, inclusive, a divisão que a literatura apresenta: Produtos Florestais Madeireiros e Não Madeireiros (PFM / PFNM).

Quanto ao segundo grupo, trata-se das “plantas medicinais, extratos, frutas, bagas, nozes, mel, carne e peles de animais silvestres, fungos; farelos e forragem; e ainda cortiças, resinas, taninos, folhagens de adorno, musgos, samambaias, e óleos essenciais” (GAMA, 2005, p. 1).

Para Machado são exemplos de PFNM:

[...] produtos para o consumo humano (alimentos, bebidas, plantas medicinais e extratos, como por exemplo, frutas, bagas, nozes, mel, fungos, entre outros); farelos e forragem (campos para pastagem); e outros produtos não madeireiros (tais como cortiça, resinas, taninos, extratos industriais, plantas ornamentais, musgos, samambaias, óleos essenciais, etc.) (2008, p. 13).

A FAO conceitua os PFNM como “produtos vegetais e correlatos (que não a madeira), que podem ser coletados em áreas florestais nativas, ou por intermédio de plantações florestais e de árvores isoladas” (FAO, 1995, p. 25 *apud* SILVA, 2014). A Agência acrescenta, ainda, que “produtos de origem animal e serviços sociais e ambientais (sequestro de carbono, conservação genética, e outros benefícios procedentes da manutenção da floresta) podem ser incluídos neste termo” (FAO, 1995, p. 25 *apud* SILVA, 2014).

Em sentido semelhante, PFNM para Borges e Braz são:

[...] os óleos, resinas, bambus, plantas medicinais, látex, frutas etc. Podem incluir o recurso animal e ainda os benefícios ou serviços indiretos advindos da manutenção da cobertura florestal: água, conservação dos solos e condições climáticas (atrativos para o turismo) (1998, p. 6).

O Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) na Instrução Normativa nº 09, de 28 de abril de 2010, define como produtos madeireiros: “todo o material lenhoso cujos espécimes apresentarem DAP³⁸ maior ou igual a 10 cm, passível de aproveitamento para serraria, estacas, lenha, poste, moirão etc.” (ICMBio, 2010). Em contraste, os produtos não-madeireiros são “todos os demais produtos de origem florestal, tais como resina, cipó, óleo, sementes, plantas ornamentais, plantas medicinais, etc.” (ICMBio, 2010).

A partir dos exemplos e conceituações apresentados, percebe-se que há uma variedade de entendimentos, a depender do proveito humano, no entanto, a composição lenhosa dos bens vem a ser imprescindível na caracterização daqueles caracterizados como PFM (SILVA, 2014).

Para os fins propostos da presente pesquisa, portanto, os Produtos Florestais Madeireiros (PFM) podem ser observados, por exemplo, na aquisição de papel A4, papel higiênico, entre outros exemplos cuja celulose é a matéria-prima.

Para o atendimento do critério ora em destaque – tanto PFM como os PFNM – deverão ser oriundos de práticas sustentáveis.

Quanto a primeira, a Lei de Proteção a Vegetação Nativa dispõe em seu art. 3º, VII que manejo sustentável se trata da:

[...] administração da vegetação natural para a obtenção de benefícios econômicos, sociais e ambientais, respeitando-se os mecanismos de sustentação do ecossistema objeto do manejo e considerando-se, cumulativa ou alternativamente, a utilização de múltiplas espécies madeireiras ou não, de múltiplos produtos e subprodutos da flora, bem como a utilização de outros bens e serviços (BRASIL, 2012).

Conhecido também como neoextrativismo ou extrativismo sustentável, merece atenção especial, considerando-se que se conduzido de maneira racional, além de tornar as florestas rentáveis, em muitos casos mantém sua estrutura e biodiversidade praticamente inalteradas (MACHADO, 2008, p. 11).

Balbin, Carvalho e Lehfeld ao conceituarem manejo florestal sustentável afirmam que ele se trata de um:

Conjunto de programas e ações para administrar a exploração da vegetação natural para obtenção de benefícios econômicos, sociais e ambientais à sociedade e ao Poder Público a partir da utilização, cumulativa ou alternativamente, de espécies madeireiras ou não, de produtos e subprodutos da flora, e de outros bens e serviços de natureza ambiental, com a manutenção do ecossistema objeto do manejo (2013, p. 46).

³⁸ O Diâmetro Altura do Peito (DAP) se trata de uma medida instituída pela própria Instrução Normativa citada.

Para o manejo florestal ser considerado sustentável, portanto, ele deverá ser economicamente viável, ecologicamente correto e socialmente justo. Estima-se que a emissão de carbono causada pelo manejo florestal sustentável da floresta seja 96% menor do que a provocada pelo desmatamento (IBAMA, 2020).

Para a exploração dos recursos florestais, o Decreto Federal nº 5.975, de 30 de novembro de 2006, vem estabelecer o que vem a ser o Plano de Manejo Florestal Sustentável (PMFS), obrigatório por lei a determinadas categorias.

Art. 3º O PMFS atenderá aos seguintes fundamentos técnicos e científicos:

- I - caracterização do meio físico e biológico;
 - II - determinação do estoque existente;
 - III - intensidade de exploração compatível com a capacidade da floresta;
 - IV - ciclo de corte compatível com o tempo de restabelecimento do volume de produto extraído da floresta;
 - V - promoção da regeneração natural da floresta;
 - VI - adoção de sistema silvicultural adequado;
 - VII - adoção de sistema de exploração adequado;
 - VIII - monitoramento do desenvolvimento da floresta remanescente; e
 - IX - adoção de medidas mitigadoras dos impactos ambientais e sociais.
- Parágrafo único. A elaboração, apresentação, execução e avaliação técnica do PMFS observarão ato normativo específico do Ministério do Meio Ambiente. (BRASIL, 2006).

Reflorestamento, por sua vez, se difere de florestamento. O primeiro vem a ser a regeneração natural ou artificial das florestas quando no segundo seu significado é em função do plantio em áreas onde, historicamente, não havia floresta.

Algumas atividades irão ser obrigadas a desmatar para fins comerciais. Nesse sentido, Bacha e Barros afirmam que são cinco os principais agentes reflorestadores no Brasil:

Empresas produtoras de celulose, empresas siderúrgicas, empresas de produtos sólidos de madeira (como madeira serrada e chapas de madeira), governos estaduais (através de seus institutos florestais) e pequenos produtores. Além desses, há diversas outras empresas e produtores rurais que reflorestam para fins bastante diferentes. Esses agentes têm, no entanto, dinâmicas diferentes no reflorestamento (2004, p. 192).

Percebe-se que tanto o manejo florestal sustentável como o reflorestamento têm como objetivo principal que as atividades humanas não promovam um déficit dos recursos florestais, sejam eles madeireiros ou não.

Na seção seguinte serão trabalhados os conceitos aqui abordados em perspectiva de sua aferição no contexto das “certificações ambientais” ou “selos verde”.

3.2.8.2. A problemática da avaliação da utilização de produtos florestais madeireiros e não madeireiros: FSC e Cerflor

As florestas detêm importância inegável e as necessidades da Administração Pública não podem estimular práticas contrárias à sua preservação.

No entanto, a realidade das compras públicas irá imprimir dificuldades em uma avaliação em que a tomada de decisões venha a considerar desde a extração das matérias primas. A necessidade de PFM e PFNM pode ser observada em exemplos variados como na aquisição de mobiliário, gêneros alimentícios, lápis, papéis, etc.

Existem rótulos ambientais que auxiliam nessa tomada de decisões. Os mais comuns no âmbito administrativo são o Forest Stewardship Council (FSC) e o Programa Brasileiro de Certificação Florestal (Cerflor) (NETO, 2017).

Essas certificações são voluntárias e permitem que haja a prévia identificação da origem sustentável dos produtos florestais, sejam eles madeireiros ou não. Há que se ressaltar que eles se destinam a informar o consumidor as características do bem que está sendo certificado. Além das já mencionadas reservas quanto a utilização de selos verdes, nem todas as possibilidades de PMF/PFNM terão certificação específica. É nesse sentido a crítica de Bitencourt:

[...] a certificação e o mercado só pagam por alguns poucos produtos da floresta, em particular, a madeira, e algumas poucas espécies, enquanto os demais benefícios ambientais que um bosque tropical bem manejado proporciona (conservação da biodiversidade, paisagem, proteção do solo e regulação hídrica, produtos não madeiráveis, segurança alimentar, etc.) não são valorizados.

O selo FSC, Conselho de Manejo Florestal (do inglês *Forest Stewardship Council*), “reconhece a produção responsável de produtos florestais, permitindo que os consumidores e as empresas tomem decisões conscientes de compra, beneficiando as pessoas e o ambiente, bem como agregando valor aos negócios” (NETO, 2017, p. 64).

Segundo a FSC “todo empreendimento ligado as operações de manejo florestal e/ou à cadeia produtiva de produtos florestais, que cumpra com os princípios e critérios do FSC, pode ser certificado” (FSC, 2021, s/p)³⁹.

Nos mesmos contornos que a FSC, o certificado Cerflor é uma marca de uso do Programa Brasileiro de Certificação Florestal gerenciada pelo Inmetro e visa atestar o manejo florestal sustentável e da cadeia de custódia de produtos florestais (NETO, 2017, p. 64).

No Acórdão TCU-Plenário nº 2.995/2013, relatado pelo Ministro Valmir Campelo, a Corte de Contas enfrentou o tema quanto a exigência das certificações em ceto e eventuais restrições à competitividade licitatória.

³⁹ Disponível em: <https://br.fsc.org/pt-br/fsc-brasil>. Acesso em 03 mar. 2021

Na oportunidade, o TCU teve que analisar representação de licitante que se viu inabilitada em Pregão Eletrônico por ausência de apresentação da certificação de regularidade de PFM. O objeto da disputa era o fornecimento de mobiliário para a Universidade Federal de Campina Grande. Nos termos do citado Acórdão:

25. Perante a vasta legislação ambiental vigente, em especial a que disciplina o correto manejo florestal, entendo que as empresas moveleiras, em sua maioria, possuem condições de atender a tal exigência, uma vez que a procedência legal da madeira é situação *sine qua non* para produzirem, sob pena de serem punidas nos termos da lei.

27. **Soma-se a isso, o fato de a Administração não poder ignorar a nova redação dada pela Lei nº 12.349/2010, ao art. 3º da Lei de Licitações, que coloca a sustentabilidade como parte do problema a ser considerado nas contratações públicas.**

28. Sobre essa obrigação, julgo que ao exigir “atestado de certificação ambiental quanto à madeira utilizada”, a UFCG, **na condição de consumidor final, cumpre seu papel na busca do uso sustentável das florestas brasileiras; ao mesmo tempo em que contribui, diretamente, com a Política Nacional do Meio Ambiente, no que concerne “à compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico”** (art. 4º, inciso I, da Lei 6.938, de agosto de 1981).

29. A propósito, considero que, nesse aspecto, a administração pública pode contribuir fortemente para a preservação do meio ambiente. Com influência expressiva na economia nacional, as compras governamentais mostram-se importantes indutores da política ambiental brasileira.

30. Assim, avalio que, considerando o rigor da legislação ambiental vigente, para o correto manejo florestal no Brasil, e ante as informações trazidas aos autos, **a exigência ora questionada não foi fator decisivo para a restrição a competitividade do certame** (BRASIL, 2013, grifo meu).

O Acórdão citado vem a ratificar a possibilidade da exigência do selo ambiental, além de destacar o novo paradigma da sustentabilidade nas compras públicas.

No entanto, convém destacar o recente Acórdão TCU-Plenário nº 1.666/2019, relatado pelo Ministro Raimundo Carneiro, que enfrentou novamente questionamento quanto a restrição à competitividade originada da exigência da certificação FSC/Ceflor.

Na oportunidade o TCU veio a avaliar a seguinte exigência prevista no Edital do Pregão Eletrônico nº 7/2019, conduzido pelo Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região, para aquisição de papel toalha interfolhado:

7.2.1. Juntamente à proposta deverão ser anexados:

c) Comprovação do registro do fabricante do material acabado no Cadastro Técnico Federal (CTF) de Atividades Potencialmente Poluidoras ou Utilizadoras de Recursos Ambientais, acompanhado do respectivo Certificado de Regularidade válido, nos termos do artigo 17, inciso II, da Lei nº 6.938/81 e da Instrução Normativa IBAMA nº 06 de 15/03/2013;

d) Comprovação da certificação florestal válida (referência: FSC, Cerflor), em nome do fabricante do material acabado [...] (BRASIL, 2019)

Ao analisar o contexto fático deste certame, o Relator observou a grande quantidade de propostas recusadas, bem como, da elevação de preços em que tal exigência demonstrou dela ser consequência.

A partir deste contexto, posicionou-se nos seguintes termos a respeito do questionamento:

9.6. recomendar ao Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno/TCU, que:

9.6.1. avalie a conveniência e a oportunidade de rever as exigências contidas no item 7.2.1 do edital do Pregão 7/2019, quando da ocorrência de outras licitações promovidas pelo órgão para aquisição de objeto similar, **tendo em vista o número excessivo de desclassificações ocorridas no certame, de forma a adotar requisitos técnicos e exigências que o mercado está preparado para atender, sem prejuízo de fomentar a sustentabilidade ambiental e buscar garantir a qualidade dos produtos licitados**; (BRASIL, 2019, p. 41, grifo meu)

A partir dos citados Acórdãos, percebe-se um grande potencial a ser explorado em termos de licitação sustentável. A exigência de certificação FSC/Cerflor possui entendimento sedimentado no sentido de aceitá-la. Através de sua exigência, o mercado tenderá ao seu atendimento e o consumo da Administração Pública não contribuirá com déficits nos recursos florestais, devendo, para tanto, a educação ambiental nesse sentido também estar alinhavada.

3.2.9. Utilização de materiais reciclados ou recicláveis, atóxicos ou biodegradáveis - art. 5º, *caput*

Deslocado dos demais critérios e práticas sustentáveis, o *caput* do art. 5º do Decreto Federal nº 7.746/2012 estabelece que poderá ser exigido “no instrumento convocatório para a aquisição de bens que estes sejam constituídos por material renovável, reciclado, atóxico ou biodegradável, entre outros critérios de sustentabilidade” (BRASIL, 2012). Portanto, quatro são as características em que os bens poderão ser constituídos com vistas a sustentabilidade da contratação: a) material reciclado; b) material reciclável; c) material atóxico e d) material biodegradável.

Não há indicação do que vem a ser tais características, portanto, seus significados virão de outras fontes técnico-jurídicas. Nesta perspectiva segue abaixo a análise da problemática envolvida em cada um desses itens.

3.2.9.1. Materiais reciclados ou recicláveis

Lembra Ramos que o Decreto Federal nº 5.940, de 25 de outubro de 2006:

[...] determina duas claras obrigações jurídicas aos órgãos e entidades da Administração Pública federal direta e indireta; a separação dos resíduos recicláveis e sua destinação às associações e cooperativas de catadores de materiais recicláveis” (2016, p. 221).

Convém destacar ainda quanto a questão da reciclagem, a Instrução Normativa SLTI-MPOG nº 01/2010, ainda vigente, que trata do assunto nos seguintes termos:

Art. 5º Os órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, quando da aquisição de bens, poderão exigir os seguintes critérios de sustentabilidade ambiental:

I – que os bens sejam constituídos, no todo ou em parte, por material reciclado, atóxico, biodegradável, conforme ABNT NBR –15448-1 e 15448-2; [...] (BRASIL, 2010).

A percepção que o consumo dos órgãos públicos produz impactos negativos, portanto, não é recente e já era tratada de forma esparsa pela legislação.

A exigência de produtos reciclados ou recicláveis se vincula a geração de resíduos e toda problemática dela envolta. O primeiro já é processado e foi reintroduzido no ciclo de produção e consumo. Recicláveis são aqueles em que ainda não houve o beneficiamento, no entanto, sua composição permitirá sua reintrodução futura, findo seu consumo.

A opção por produtos reciclados ou recicláveis permite o alívio na pressão junto aos recursos naturais que serão preservados e poderão ser utilizados para outras finalidades que não a reprodução de produtos já existentes.

Os materiais reciclados tendem a reduzir os gastos energéticos em relação a outros convencionais, pois diminuem a extração de recursos naturais e as emissões de CO₂. Os produtos e embalagens que atendem a esse critério serão aqueles que, para a sua fabricação, utilizarem materiais que, após chegarem ao final do seu ciclo de vida, poderão novamente ser transformados em matéria-prima utilizável. Dessa forma, ao exigir que os bens a serem adquiridos contenham material reciclado, a Administração estará adquirindo produtos que, após o término de sua vida útil, poderão ser utilizados como matéria-prima na fabricação de outros, em vez de serem enviados para destinação final, estendendo-se, assim, o tempo entre a extração de recursos naturais, a fabricação, a utilização e o descarte, reduzindo a geração de resíduos (BITTENCOURT, 2014, p.152-153).

Além da redução na pressão dos recursos naturais e do processo produtivo envolvido, outro problema evitado com o uso de embalagens e produtos reciclados ou recicláveis é referente a sua destinação final.

Além do comprometimento ecológico direto e indireto das áreas destinadas a receberem os resíduos, os produtos reciclados e recicláveis são fonte de emprego e renda, inclusive, reconhecida pelo legislador e expressa na PNRS.

A geração de resíduos é um problema que o setor público não pode agravar. Nos termos da PNRS, inclusive, existe a expressa previsão de prioridade “nas aquisições e contratações governamentais, para produtos reciclados e recicláveis”.

A produção de resíduos é algo inevitável e pode ser explicado através da Segunda Lei da Termodinâmica que afirma não existir eficiência máxima e sempre haverá desperdício de trabalho realizado (VEIGA, 2016). Nesse sentido:

Felizmente, tanto quanto a geração de detritos pode ser considerada um fato natural, com o qual é necessário aprender a conviver, a geração de lixo é seguramente apenas um fato histórico, especialmente acirrado pelo desatino consumista da “civilização” destes tempos, e, portanto, um fato pode ser alterado. Neste sentido a solução para o espaço ocupado pelo lixo, longe de ser seu arremesso para outra dimensão ou para as entranhas da terra, gira em torno exatamente do objetivo questionamento da sua existência em face dos próprios ciclos naturais de reciclagem do planeta. (BIRNFELD, 2006, p. 143)

A perspectiva ambiental é manifesta, no entanto, as demais dimensões da sustentabilidade também dialogam com o dispositivo em comento.

De acordo com a Política Nacional dos Resíduos Sólidos, também são considerados como importantes agentes na redução dos resíduos os catadores de recicláveis, bem como, as cooperativas que realizam as operações de reciclagem. Logo, a dimensão social também é incentivada graças ao sustento proporcionado às famílias que subsistem da reciclagem.

Por fim, a Administração poderá estimular a utilização de produtos reciclados ou recicláveis em todas as fases do procedimento licitatório, inclusive, na correspondência entre os licitantes e o órgão gerenciador da licitação⁴⁰.

Sua aferição, no entanto, ficará condicionada a rotulagem ambiental que informe as particularidades ou outro meio idôneo de fiscalização.

3.2.9.2. Materiais atóxicos

Quanto a característica de exclusão de materiais tóxicos, trata-se de medida que busca evitar a aquisição de produtos que trazem prejuízos ao longo de seu ciclo de vida, tanto para aqueles que irão os manipular em sua vida útil, ou no seu descarte que poderá contaminar a água, o ar ou os solos.

⁴⁰ O Pregão nº 01/2010 (SRP) gerenciado pela Base de Fuzileiros Navais da Ilha das Flores cujo objeto é a aquisição de Materiais de Consumo hospitalar contém disposição restritiva nesse sentido. Disponível em: <http://189.9.150.57/assets/conteudo/midias/materialconsumopermanente.pdf>. Acesso em 25 mar. 2021.

Nesse sentido, a norma evita a contratação “de produtos que, no processo de fabricação, uso ou descarte contenham ou emitam substâncias reconhecidamente tóxicas, com alto nível de agressão à saúde humana e aos recursos naturais”. (BITTENCOURT, 2014, p. 156)

A possibilidade de a composição dos bens vir a ser tóxica dependerá de qual será a necessidade da Administração Pública.

Como exemplo, a 3ª versão do Guia Nacional de Licitações Sustentáveis (GNLS) da Advocacia-Geral da União, referindo-se a equipamentos de tecnologia da informação e comunicação (TIC), coloca que deverão constar em item de julgamento da proposta, na fase de avaliação de sua aceitabilidade e do cumprimento das especificações do objeto:

[...] que os bens não contenham substâncias perigosas em concentração acima da recomendada na diretiva RoHS (Restriction of Certain Hazardous Substances), tais como mercúrio (Hg), chumbo (Pb), cromo hexavalente (Cr(VI)), cádmio (Cd), bifenil-polibromados (PBBs), éteres difenil-polibromados (PBDEs) (2020, p. 191).

A respeito esclarece Bitencourt que a RoHS (Restriction of Certain Hazardous Substances) ou “Restrição de Certas Substâncias Perigosas é uma diretiva europeia, que entrou em vigor no dia 1º de julho de 2006, que veda o uso de certas substâncias perigosas, em processos de fabricação de produtos elétricos e eletrônicos” (2014, p. 102).

A Cartilha de Compras Sustentáveis Municipais (NETO, 2017) e o GNLS-AGU (AGU, 2020) prescrevem que as pilhas e baterias adquiridas ou eventualmente utilizadas na execução dos serviços, em equipamentos ou outros materiais de responsabilidade da contratada, deverão possuir composição que respeite os limites máximos de chumbo, cádmio e mercúrio, conforme Resolução CONAMA nº 401/2008.

Da mesma maneira que os produtos recicláveis e reciclados, o caráter ambiental é mais proeminente que as outras dimensões da sustentabilidade, em especial, nos processos produtivos e de descarte. No entanto, a exigência de produtos atóxicos reveste-se igualmente de segurança aos seus usuários, os quais não ficarão expostos desnecessariamente a produtos comprovadamente prejudiciais em qualquer das etapas do ciclo de vida.

A exigência de ser atóxico certamente recairá na característica do material a ser utilizado em proveito da Administração Pública, no entanto, convém destacar que o referido critério pode constar em licitações que envolvam serviços.

Cita-se, por exemplo, a Portaria MMA nº 43/2009 que proíbe o uso do amianto em obras públicas e veículos de todos os órgãos vinculados à Administração Pública.

Ainda, pode-se destacar que Cartilha de Compras Sustentáveis Municipais e o GNLS-AGU recomendam a inclusão nos editais em que haja o envolvimento de produtos de limpeza e conservação e que estes estejam em obediência às classificações e especificações da ANVISA. A respeito, registra Bitencourt que:

Os produtos de limpeza e conservação fazem parte do elenco regulatório da agência. São os denominados saneantes. A ANVISA atua no registro e notificação dos mesmos, antes de sua comercialização, observando critérios de qualidade para garantir eficácia e segurança. Além disso, elabora normas e padrões, apoia a organização de informações sobre a ocorrência de problemas de saúde causados por eles, atua no controle e avaliação de riscos, acompanha o desenvolvimento técnico-científico de substâncias e, sempre que necessário, adota medidas corretivas para eliminar, evitar ou minimizar os perigos relacionados aos saneantes (2014, p. 110-111).

No entanto, há que se ressaltar que tal análise seja criteriosa e não conduza a uma frustração indevida da competitividade.

A exigência de cumprimento da RoHS, por exemplo, foi levada a apreciação do TCU que concluiu no Acórdão TC 019.377/2011-8 não ficar registrada a pertinência e a imprescindibilidade da exigência relativa à comprovação do cumprimento das metas europeias (BITENCOURT, 2014, p. 103).

A diretiva em comento é voltada ao mercado europeu, logo os produtos nacionais poderão não estar adaptados a ela. A exigência privilegiária, portanto, os que importam do mercado europeu ou aqueles que laboram visando atender esse mercado, com mácula ao princípio da competitividade (BITENCOURT, 2014, p. 103).

Diante do exposto, percebe-se que o caso concreto irá esclarecer as possibilidades de inserção do critério do bem ser atóxico.

3.2.9.3. Materiais biodegradáveis

Por fim, os produtos com componentes biodegradáveis possuem a característica de serem absorvidos pela natureza e não servirem de herança negativa as gerações futuras.

Nessa perspectiva e solicitando bens e serviços com esta característica, constituídos por material biodegradável, a Administração Pública “estará dando prioridade aos produtos que se decompõem facilmente por ações de microrganismos vivos e cujos processo de decomposição não ofereça riscos ao meio ambiente” (BITTENCOURT, 2014, p. 156).

As possibilidades são diversas e dependerá do caso concreto a eleição ou não da constituição do material ser biodegradável. Ela pode recair tanto em bens como na prestação de serviços.

Os bens ou serviços que envolvam a limpeza e o asseio são exemplos onde o critério é implementado e estimulado como na Cartilha de Compras Sustentáveis Municipais e o GNLS-AGU.

Nesse sentido a Resolução da Diretoria Colegiada da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – RDC-ANVISA nº 180 de 03/10/2006 se dirige e determina “que os agentes tensoativos aniônicos empregados em formulações de produtos saneantes domissanitários devem ser biodegradáveis” (ANVISA, 2006).

Em termos de conclusão, pode-se afirmar que da mesma maneira que os demais critérios do *caput* do art. 5º, a característica ora em destaque, se exigida, deverá constar ou nas especificações dos materiais alvo da inserção ou na execução contratual com o cumprimento pela contratada de eventual disposição em Termo de Referência.

3.3. CRITÉRIOS PARA A ANÁLISE DAS COMPRAS PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS

A perspectiva do desenvolvimento sustentável foi fundamental para a consolidação das compras públicas sustentáveis como ferramenta de disseminação, pelo exemplo da Administração Pública, de um consumo responsável e ético e que fomente alterações no processo produtivo. Além da evidente conotação ambiental, ainda outras dimensões podem ser influenciadas de forma positiva através do robusto poder de compra do Estado como a social e cultural⁴¹.

Vale salientar que tal classificação se aproveita apenas com o intuito de melhor apresentar a análise dos elementos constitutivos do desenvolvimento sustentável, através de sua decomposição mínima. Isso porque, a partir da teoria da sustentabilidade, a repercussão em uma dimensão inexoravelmente ressoa em outro pilar que no conjunto constituem o multidimensional conceito de Desenvolvimento Sustentável.

Em relação as compras públicas, a reação legislativa mais significativa para a temática foi a vigência da Lei nº 12.349/2010, que introduziu esse novo paradigma e proporcionou maior

⁴¹ O recente Decreto Federal nº 10.024, de 20 de setembro de 2019, foi além e definiu nos seguintes termos que “o princípio do desenvolvimento sustentável será observado nas etapas do processo de contratação, em suas dimensões econômica, social, ambiental e cultural, no mínimo, com base nos planos de gestão de logística sustentável dos órgãos e das entidades.

segurança jurídica. O marco é relevante, no entanto, práticas sustentáveis já eram previstas e estimuladas em textos exteriores as Normas Gerais de Licitações e Contratos Administrativos, além de que a hermenêutica constitucional permitia, segundo a literatura de Freitas (2012) e Villac (2011), interpretá-la em favor desses valores.

Seja por influência dos debates da comunidade internacional, como no caso da instituição da Política Nacional sobre Mudança do Clima e da Política Nacional de Resíduos Sólidos, ou de ações mais específicas como nos casos reportados do Estado de São Paulo ou da A3P, a sustentabilidade das compras públicas deve corresponder a esses novos valores, onde a manutenção do *status quo* além de perder a possibilidade de fomento direto a produtos e serviços sustentáveis, implica na afronta a legislação anteriormente apresentada.

A pulverização da produção legislativa com objetivos sustentáveis torna difícil a conclusão em torno de critérios em que os recursos públicos são dispendidos da forma mais eficiente possível, além da característica de multidimensionalidade do desenvolvimento sustentável tornar inócua medidas de uma categorização geral que satisfaça na integralidade os benefícios trazidos pelas compras públicas.

Estudiosos do desenvolvimento sustentável elegeram variadas dimensões, no entanto, um traço comum a todos é a identificação do famoso *triple botton line* (dimensões ambiental, social e econômica) como fatores mínimos de respeito ao novo paradigma de identificação do desenvolvimento da sociedade do século XXI.

Em contraste com a embrionária vinculação ao crescimento econômico, compreende-se que as dimensões ambientais e sociais são também partes constitutivas do desenvolvimento sob pena de qualquer perspectiva reducionista implicar no agravamento das já graves e intoleráveis pobreza, exclusão e degradação ambiental.

Embora seja reprovável a obtenção de lucros restritos a um círculo limitado de beneficiários ao mesmo tempo em que a consequência da degradação ambiental seja a todos compartilhada, retomando o raciocínio de Sachs (2004), Freitas (2006), Birnfeld (2006), entre outros, a dimensão social igualmente detém o potencial de impactar negativamente o meio ambiente. Nessa perspectiva, os recursos naturais são disputados entre o lucro e a subsistência cuja competição costuma ser trágica a esses últimos dada a disparidade de poder e influência dos primeiros.

Feita a ressalva, a leitura sistemática dos normativos que tratam das compras públicas sustentáveis permite aprofundar a identificação e proposição de ações sustentáveis a temática

ora em comento, nos eixos econômico, social e ambiental, sem perder de vista a literatura que identifica outras dimensões igualmente constitutivas do desenvolvimento sustentável⁴².

Propõem-se, assim, os seguintes critérios de sustentabilidade às aquisições públicas: baixo impacto sobre recursos naturais como flora, fauna, ar, solo e água; preferência para materiais, tecnologias e matérias-primas de origem local; maior eficiência na utilização de recursos naturais como água e energia; maior geração de empregos, preferencialmente com mão de obra local; maior vida útil e menor custo de manutenção do bem e da obra; uso de inovações que reduzam a pressão sobre recursos naturais; origem sustentável dos recursos naturais utilizados nos bens, nos serviços e nas obras; utilização de produtos florestais madeireiros e não madeireiros originários de manejo florestal sustentável ou de reflorestamento e que os bens sejam constituídos por material renovável, reciclado, atóxico e biodegradável.

Considerando que basicamente a Administração Pública adquire bens ou contrata a prestação por terceiros daqueles serviços não diretamente por ela prestados, pode-se, portanto, dividir as compras públicas em dois grandes grupos: a) aquisição de bens e b) contratação de serviços. Com isso, as categorias analíticas irão diferir quanto a natureza dessas contratações, o que não impede que sejam feitas abordagens comuns a ambos.

Da mesma maneira, a inserção de critérios de sustentabilidade não se restringirá a especificação de bens e serviços, e aspectos do processo licitatório em si. Potenciais mudanças de fomento a uma mudança cultural dos fornecedores serão igualmente analisadas.

As dimensões ambientais são facilmente extraíveis de uma leitura mais atenta aos editais de licitação. As correlações igualmente tangíveis com o crescimento social não são desprezíveis, no entanto, é perceptível que haja uma preponderância de ações específicas que buscam diminuir os impactos ambientais em relação aos sociais. A respeito, Betiol:

Acredita-se que a menor ênfase na explicitação de critérios sociais, em comparação com os ambientais, não decorra de uma desconsideração da importância destes, tampouco de a sua inserção em procedimentos licitatórios ser algo corriqueiro e simples, mas pode estar relacionada com a percepção de uma maior dificuldade do servidor em incluir critérios ambientais de sustentabilidade, fomentando que sejam estes explicitados em normas, visando diminuir a dificuldade de com eles trabalhar, o que pode ter afastado a importância de reconhecer e inserir os critérios de sociais nesses mesmos procedimentos licitatórios (2016, p. 188).

⁴² Como exemplo de fomento a dimensão cultural através das compras públicas, pode-se citar o exemplo da produção agrícola familiar que visa o atendimento a legislação referente a merenda escolar. Nesse caso, a opção de aquisição de produtos locais reforça a economia regional, além de fomentar a cultura e tradição locais como, por exemplo, se dá na alimentação. Regiões pesqueiras, por exemplo, podem ter o cardápio adaptado ao seu entorno, o que implica em última análise na exploração de recursos não escassos e, assim, redução no valor dispendido à alimentação dos escolares. O exemplo permite vislumbrar todas as dimensões citadas (econômica, social, ambiental e, inclusive, cultural).

Assim sendo, para fins de verificação de atendimento as dimensões que compõem o conceito de desenvolvimento sustentável, sob a perspectiva das compras públicas, serão delineadas as dimensões econômica, social e ambiental, que a seguir são apresentadas e categorizadas à luz do Decreto Federal nº 7.746/2012:

Quadro 1 - Mapeamento dos critérios econômicos, sociais e ambientais

Número	Indicador	Legislação de amparo	Dimensões potencialmente envolvidas (E/S/A/O)		
			A	S	E
1	Baixo impacto sobre recursos naturais como flora, fauna, ar, solo e água	Decreto Federal nº 7.746/2012, art. 4º, I.	A	S	E
2	Preferência para materiais, tecnologias e matérias-primas de origem local	Decreto Federal nº 7.746/2012, art. 4º, II.	A	S	
3	Maior eficiência na utilização de recursos naturais como água e energia	Decreto Federal nº 7.746/2012, art. 4º, III.	A		E
4	Maior geração de empregos, preferencialmente com mão de obra local	Decreto Federal nº 7.746/2012, art. 4º, IV.	A	S	
5	Maior vida útil e menor custo de manutenção do bem e da obra	Decreto Federal nº 7.746/2012, art. 4º, V.	A		E
6	Uso de inovações que reduzam a pressão sobre recursos naturais	Decreto Federal nº 7.746/2012, art. 4º, VI.	A		E
7	Origem sustentável dos recursos naturais utilizados nos bens, nos serviços e nas obras	Decreto Federal nº 7.746/2012, art. 4º, VII.	A	S	
8	Utilização de produtos florestais madeireiros e não madeireiros originários de manejo florestal sustentável ou de reflorestamento.	Decreto Federal nº 7.746/2012, art. 4º, VIII.	A		
9	Ser renovável	Decreto Federal nº 7.746/2012, art. 5º, <i>caput</i>	A	S	E
10	Ser reciclado	Decreto Federal nº 7.746/2012, art. 5º, <i>caput</i>	A	S	E
11	Ser atóxico	Decreto Federal nº 7.746/2012, art. 5º, <i>caput</i>	A	S	E
12	Ser biodegradável	Decreto Federal nº 7.746/2012, art. 5º, <i>caput</i>	A	S	E

Fonte: Elaborado pelo autor a partir do Decreto Federal nº 7.746/2012

A partir do próximo capítulo serão analisadas conjuntamente as compras públicas sustentáveis no Município de Rio Grande, a partir do instrumental aqui esboçado.

4. O MUNICÍPIO DE RIO GRANDE E AS COMPRAS PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS NA PERSPECTIVA DO DECRETO FEDERAL Nº 7.746/2012

Os municípios são responsáveis por serviços públicos em variadas áreas como saúde, educação, assistência social, infraestrutura, etc. Essa pluralidade de cenários irá refletir nas contratações administrativas que irão se destinar tanto para as necessidades dos municípios como para as corporativas e finalísticas das prefeituras.

Definir se as licitações gerenciadas pela municipalidade são sustentáveis, portanto, envolverá uma investigação multidisciplinar que detecte os impactos diretos e indiretos que o ciclo de produção e consumo acarreta.

Na atualidade não há como se conceber que o gestor público busque alternativas insustentáveis. Porém, lançar-se num consumo consciente exigirá simultaneamente a administração dos recursos públicos com o cumprimento das determinações legais.

Com isso em mente, a presente seção contribuirá para analisar quais são as potencialidades jurídicas e os impactos do consumo da Prefeitura Municipal do Rio Grande em 2019, pois se fundamenta em um referencial teórico e será conduzido por meio de procedimentos sistemáticos.

Convém destacar, por fim, que a pesquisa se trata de uma análise estritamente jurídica amparada por práticas já consolidadas em outros entes públicos e adaptadas pelo pesquisador – sob a perspectiva do Decreto Federal nº 7.746/2012 e referencial bibliográfico desenvolvido. Logo, não pretende ser exaustivo no diagnóstico dos impactos socioambientais, tampouco, quanto as possibilidades de explorar outras práticas sustentáveis.

A seção seguinte irá apresentar o percurso metodológico adotado para apurar a sustentabilidade das licitações gerenciadas pela Prefeitura do Município de Rio Grande.

4.1 COLETA DE DADOS E RESTRIÇÃO DA AMOSTRA: O PERCURSO METODOLÓGICO

Para avaliar a sustentabilidade das licitações gerenciadas pela Prefeitura Municipal do Rio Grande um encadeamento de procedimentos foi necessário e o primeiro se refere ao recorte temporal empregado. A eleição do ano de 2019 impõe maiores justificativas.

Nesse período, pondera-se que o consumo municipal reflita o real planejamento da gestão eis que não foi elaborado por governos anteriores e não há restrições do período eleitoral. Por fim, trata-se de um reflexo do consumo mais recente e sem as distorções advindas do contexto da pandemia de COVID-19.

Estabelecido o marco temporal, as licitações do período de 2019 foram investigadas a partir do portal TCE-RS LicitaCon Cidadão⁴³, mantido pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul⁴⁴. Esse levantamento das licitações gerenciadas pela Prefeitura Municipal do Rio Grande resultou na detecção de 150 processos iniciados ao longo do ano de 2019 que, em algumas oportunidades, foram concluídos em 2020.

Foram excluídos do levantamento os processos não licitatórios (“dispensa”, “inexigibilidade” e “adesão ao registro de preços”) e aqueles não finalizados (“em andamento”, “revogada”, “anulada” ou “suspensa”).

A forma eletrônica da modalidade pregão foi a mais utilizada pela municipalidade e foi observada como concluída, no referido sistema, em 106 certames licitatórios. As demais modalidades utilizadas, na ordem de prevalência, são: tomada de preços (15 processos); convite (14 processos); pregão presencial (06 processos); concorrência (06 processos) e RDC presencial (03 processos).

Esse levantamento permitiu constatar o que a literatura já indicava quanto a utilização do pregão eletrônico como modalidade mais empregada nos processos licitatórios (FILHO, 2019; DI PIETRO, 2020; OLIVEIRA, 2020).

Diante dessa constatação, uma análise mais aprofundada em vista da construção de um panorama geral a respeito da sustentabilidade dessas licitações será mais profícua na parcela referente a modalidade pregão em sua forma eletrônica.

A representativa parcela não será a única motivação do recorte acima reportado. A utilização exclusiva do pregão para a aquisição de bens e contratação de serviços considerados comuns se vale das especificações usuais do mercado, o que enseja maiores expectativas quanto a possibilidade de atendimento pelos fornecedores de bens e serviços sustentáveis, segmento cujo estímulo estabelecido pelo legislador foi abordado no capítulo precedente. Este cenário

⁴³

Disponível

em:

https://portal.tce.rs.gov.br/aplicprod/f?p=50500:11:::NO:11,RIR:F50500_CD_ORGAO:55600&cs=1hAbXYf17RQ6yMqLa9s4AKA_N9IY

⁴⁴ Nos termos do art. 2º da Resolução TCE-RS nº 1.050/2015, o “LicitaCon é o sistema informatizado destinado ao envio de dados, informações e documentos relativos a licitações e contratos administrativos, para fins de efetivo e concomitante exercício do controle externo e de disponibilização de informações para a sociedade”.

ainda é potencializado pela disputa se dar de forma não presencial, o que torna acessível a qualquer interessado no país.

Inicialmente, chamou atenção a existência de processos em numeração maior que o total de pregões, em sua forma eletrônica, destacados como concluídos. Embora haja a conclusão de 106 pregões eletrônicos, sua numeração se estende até o “PE 118/2019”.

Diante disso, foram examinados tais processos e o apêndice A apresenta-os de forma consolidada, identificando a secretaria demandante e especificidades do objeto licitado, os quais servem de base para o presente estudo, além de outras informações referentes ao processo de licitação em si mesmo considerado.

Focalizando-se nos pregões eletrônicos, observa-se que a amostra necessita de maiores restrições pelas razões a seguir pormenorizadas.

Primeiro - insucesso na negociação. Observou-se a ocorrência de dois eventos que, embora diferentes, produzem os mesmos efeitos práticos que é a frustração do processo licitatório.

Os processos “Pregão Eletrônico nº 40/2019”, “Pregão Eletrônico nº 43/2019” e nº “Pregão Eletrônico nº 59/2019” não receberam propostas de licitantes dentro dos preços estimados, ficando estes acima do valor avaliado pela municipalidade, consideradas, portanto, licitações “fracassadas”. Por outro lado, os processos “Pregão Eletrônico nº 109/2019” e “Pregão Eletrônico nº 113/2019”, são considerados “desertos” - pela literatura jurídica - por não receberam propostas para os itens licitados.

Ao consultar os processos “Pregão Eletrônico nº 65/2019” e “Pregão Eletrônico nº 97/2019” no portal eletrônico de compras públicas (sistema Comprasnet), verificou-se que constam como “pregão abandonado”. Com isso, foram desconsiderados eis que não tiveram a conclusão de seus atos lançados no referido sistema.

Não foi encontrado o documento termo de referência ou foi anexado outro de forma equivocada nos processos “Pregão Eletrônico nº 37/2019”, “Pregão Eletrônico nº 73/2019”, “Pregão Eletrônico nº 87/2019”, “Pregão Eletrônico nº 91/2019”, “Pregão Eletrônico nº 96/2019”, “Pregão Eletrônico nº 99/2019”, “Pregão Eletrônico nº 112/2019” e “Pregão Eletrônico nº 115/2019”. Assim, foram desconsiderados por inviabilizar a análise aqui proposta.

O “Pregão Eletrônico nº 18/2019” consta como “anulado por erro administrativo” no sistema Comprasnet.

Do total de pregões processados em sua forma eletrônica, inclusive, contabilizando aqueles que não foram conclusos pelas razões anteriormente apontadas, o universo da amostra é reduzido de 118 para 102 processos.

Dos processos remanescentes, a partir da leitura dos artefatos “edital de licitação”, termo de referência” e “termo de homologação”, maiores exclusões foram inevitáveis.

Os processos identificados como “Pregão Eletrônico nº 68/2019”, “Pregão Eletrônico nº 90/2019” e “Pregão Eletrônico nº 94/2019” destinavam-se ao consumo do Corpo de Bombeiros do Município de Rio Grande e, portanto, foram desconsiderados no diagnóstico do perfil de consumo da Prefeitura Municipal do Rio Grande.

Dessa forma, reduziu-se de 102 instrumentos convocatórios para 99 processos a serem a partir daí, finalmente, categorizados e analisados.

4.2 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS DADOS COLETADOS

Nota-se que, com exceção de demandas eventualmente comuns a várias secretarias, os processos possuem objetos pertinentes às áreas de competência das Secretarias de Município, embora haja centralização no seu processamento pelo “Gabinete de Compras, Licitações e Contratos”.

Com a amostra selecionada, das restrições à modalidade pregão e da definição da LGL para o objeto licitatório, vislumbra-se a possibilidade de duas classificações sucessivas. A primeira em: a) compras e b) serviços. No segundo momento, para os bens, a natureza consumível ou permanente permitiu mais duas segmentações: a) consumo e b) permanente. Quanto aos serviços, percebe-se objetos comuns, especializados, com cessão de mão de obra (terceirização) e comuns de engenharia.

A partir da leitura detida dos editais e termos de referência e homologação, observa-se uma grande heterogeneidade dos objetos licitatórios considerados. Diante do cenário contemplado, detecta-se que seus descritivos pairam em demandas comuns e especializadas às secretarias o que pôde ainda ser percebido sob a perspectiva de a finalidade do processo licitatório vir a fornecer bens e serviços para o consumo interno das secretarias ou destinado para os usuários em geral (municípios).

A figura abaixo ilustrativamente apresenta o consumo hipotético da Secretaria X, representação genérica que apresenta o fluxograma completo do ano de 2019 para o executivo

municipal de Rio Grande na modalidade pregão, em sua forma eletrônica, levando em conta a sistematização acima proposta.

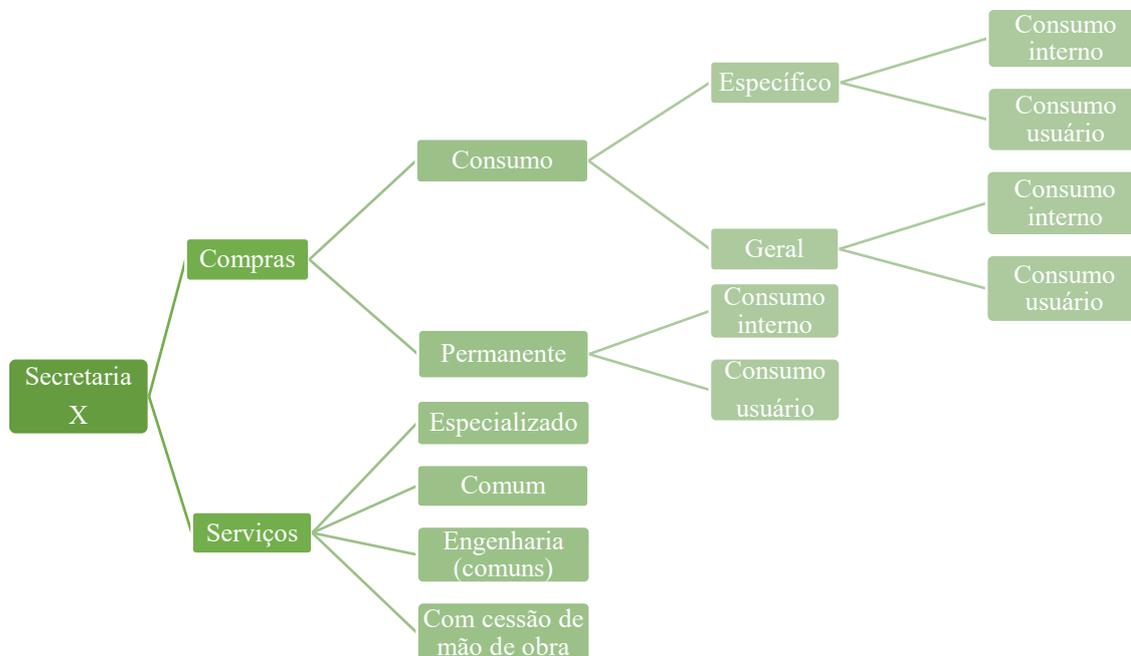


Figura 3
Fluxograma de compras completo da Secretaria X
Fonte: elaborado pelo autor

As seções seguintes irão categorizar o consumo das secretarias demandantes de acordo com a perspectiva acima ilustrada cuja baliza da amostra está delineada no tópico anterior.

4.2.1. Secretaria de Município de Cidadania e Assistência Social (SMCAS)

A Secretaria de Município da Cidadania e Assistência Social (SMCAS) tem como responsabilidade “o planejamento, a proposição, a articulação, a execução e a avaliação das políticas públicas municipais voltadas ao desenvolvimento da cidadania e da assistência social” (RIO GRANDE, 2021).

Foram identificados 04 processos. O fluxograma contido na figura “4” representa as compras da secretaria ora em destaque.



Figura 4

Fluxograma de Compras – Secretaria de Município da Cidadania e Assistência Social (SMCAS)

Fonte: elaborado pelo autor

Na sequência apresentam-se tais licitações, categorizadas sob a perspectiva de Famílias de Compras, que serão analisadas detalhadamente na seção “4.3” da presente pesquisa.

Quadro 2 - Compras realizadas pela Secretaria de Município da Cidadania e Assistência Social (SMCAS) (2019)

PE / 2019	Natureza da compra	Objeto	Família de Compras proposta
025	Compras	Aquisição de Gêneros Alimentícios	Gêneros Alimentícios
026	Compras	Contratação de empresa especializada em prestação de serviço de locação de máquinas e veículos.	Veículos
053	Compras	Gêneros Alimentícios - Cestas Básicas	Gêneros Alimentícios
070	Compras	Aquisição de Veículo	Veículos

Fonte: Elaborado pelo autor

4.2.2. Secretaria de Município de Controle e Serviços Urbanos (SMCSU)

A Secretaria de Município de Controle e Serviços Urbanos (SMCSU) tem como “finalidade básica a gestão dos sistemas de controle e fiscalização do cumprimento da legislação municipal, relativa ao parcelamento e uso do solo urbano, às edificações e às posturas municipais, bem como a manutenção e execução dos serviços urbanos em geral” (RIO GRANDE, 2021).

Para a secretaria ora em destaque foram identificadas 09 demandas licitatórias. O fluxograma contido na figura “5” representa as compras desta secretaria.



Figura 5

Fluxograma de Compras – Secretaria de Município de Controle e Serviços Urbanos (SMCSU)

Fonte: elaborado pelo autor

Na sequência apresentam-se tais licitações, categorizadas sob a perspectiva de Famílias de Compras, que serão analisadas detalhadamente na seção “4.3” da presente pesquisa.

Quadro 3 - Compras realizadas pela Secretaria de Município de Controle e Serviços Urbanos (SMCSU) (2019)

PE / 2019	Natureza da compra	Objeto	Família de Compras proposta
005	Serviços	Contratação de Empresa Especializada em Prestação de Serviço de Locação de Máquinas e Veículos	Veículos
013	Compras	Aquisição de Material Elétrico e Eletrônico	Materiais ou equipamentos elétricos ou eletrônicos
020	Compras	Aquisição de material elétrico e eletrônico	Materiais ou equipamentos elétricos ou eletrônicos
024	Serviços	Contratação de Empresa Especializada em Iluminação Pública	Materiais ou equipamentos elétricos ou eletrônicos
033	Compras	Aquisição de Equipamentos ao Ar Livre	Equipamentos Permanentes Diversos
036	Compras	Aquisição de Equipamentos Playground	Equipamentos Permanentes Diversos
047	Compras	Aquisição de material elétrico e eletrônico	Materiais ou equipamentos elétricos ou eletrônicos
057	Compras	Aquisição de luminárias para iluminação pública	Materiais ou equipamentos elétricos ou eletrônicos

Fonte: Elaborado pelo autor

4.2.3. Secretaria de Município de Desenvolvimento, Inovação, Emprego e Renda (SMDIER)

A Secretaria de Município de Desenvolvimento, Inovação, Emprego e Renda (SMDIER), possui como competências:

[...] o planejamento, a proposição, a articulação, a coordenação, a execução e a avaliação das políticas municipais voltadas ao desenvolvimento da indústria, do comércio, da prestação de serviço, da ciência e tecnologia, do emprego e renda no âmbito local e, de forma integrada, regional, valendo-se da criatividade, da inovação e do planejamento estratégico (RIO GRANDE, 2021).

Foram identificados 08 processos demandados pela SMDIER. O fluxograma contido na figura “6” representa tais compras:

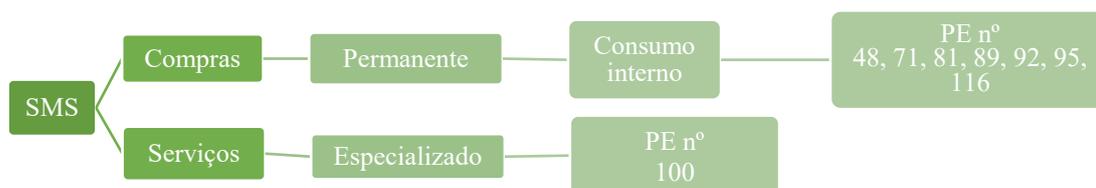


Figura 6

Fluxograma de Compras – Secretaria de Município de Desenvolvimento Primário (SMDIER)

Fonte: elaborado pelo autor

O fluxograma contido na figura “6” apresenta as compras da secretaria ora em destaque:

PE / 2019	Natureza da compra	Objeto	Família de Compras proposta
048	Compras	Aquisição de computadores (<i>tablets</i>)	Materiais, equipamentos ou serviços de TIC
071	Compras	Aquisição de licenças perpétuas de <i>softwares</i> Vmware	Materiais, equipamentos ou serviços de TIC
081	Compras	Aquisição de soluções de armazenamento e processamento de dados integradas em um único rack	Materiais, equipamentos ou serviços de TIC
089	Compras	Aquisição de dois <i>appliances</i> de <i>firewall</i> (UT ou NGFW)	Materiais, equipamentos ou serviços de TIC
092	Compras	Aquisição de equipamentos de energia sem interrupção (conhecidos como UPS – Uninterruptible Power Supply ou No-Break.	Materiais, equipamentos ou serviços de TIC
095	Compras	Aquisição de licenças perpétuas Windows	Materiais, equipamentos ou serviços de TIC
100	Compras	Contratação de prestadora de serviço especializada em serviços de TIC	Materiais, equipamentos ou serviços de TIC
116	Compras	Aquisição de laptops para gerenciamento do data-center e sistemas	Materiais, equipamentos ou serviços de TIC

4.2.4. Secretaria de Município de Desenvolvimento Primário (SMDP)

A Secretaria de Município de Desenvolvimento Primário (SMDP) tem por finalidade a promoção, articulação e execução das políticas municipais voltadas ao desenvolvimento da produção primária, especialmente ao agropecuário no âmbito do Município (RIO GRANDE, 2021).

Foi identificado 01 processo demandado pela SMDP. O fluxograma contido na figura “7” representa a compra da secretaria ora em destaque.



Figura 7

Fluxograma de Compras – Secretaria de Município de Desenvolvimento Primário (SMDP)

Fonte: elaborado pelo autor

Na sequência apresenta-se tal licitação, categorizada sob a perspectiva de Famílias de Compras, que serão analisadas detalhadamente na seção “4.3” da presente pesquisa.

Quadro 4 - Compras realizadas pela Secretaria de Município de Desenvolvimento Primário (SMDP) (2019)

PE / 2019	Natureza da compra	Objeto	Família de Compras proposta
012	Compras	Aquisição de equipamento e material permanente - máquinas e equipamentos agrícolas e rodoviários - Triturador e picador de galhos a diesel.	Veículos

Fonte: Elaborado pelo autor

4.2.5. Secretaria de Município de Gestão Administrativa (SMGA)

A Secretaria de Município de Gestão Administrativa (SMGA) tem como competências básicas:

[...] o planejamento, a proposição, a articulação, o controle, a coordenação dos sistemas administrativos de gestão centralizada, em especial aqueles relativos aos recursos humanos, modernização administrativa, tecnologia da informação, processo legislativo no âmbito do Poder Executivo Municipal, legislação e documentação oficial, protocolo central, arquivo, controle dos bens patrimoniais e demais sistemas administrativos necessários ao funcionamento da administração pública municipal (RIO GRANDE, 2021).

Foram identificados 03 processos demandados pela SMGA. O fluxograma contido na figura “8” representa as compras da secretaria ora em destaque.



Figura 8

Fluxograma de Compras – Secretaria de Município de Gestão Administrativa (SMGA)

Fonte: elaborado pelo autor

Na sequência apresentam-se tais licitações, categorizadas sob a perspectiva de Famílias de Compras, que serão analisadas detalhadamente na seção “4.3” da presente pesquisa.

Quadro 5 - Compras realizadas pela Secretaria de Município de Gestão Administrativa (SMGA) (2019)

PE / 2019	Natureza da compra	Objeto	Família de Compras proposta
035	Compras	Aquisição de Uniformes	Materiais Consumíveis Diversos
055	Compras	Serviço de Manutenção e Recarga de Extintor	Serviços Diversos
056	Compras	Aquisição de material de segurança e proteção	Materiais Consumíveis Diversos

Fonte: Elaborado pelo autor

4.2.6. Secretaria de Município da Educação (SMEd)

A Secretaria de Município da Educação (SMEd) tem como competências específicas “o planejamento, proposição, articulação, coordenação, execução e avaliação das políticas educacionais do Sistema Municipal de Ensino, em sintonia com órgãos federal e estadual e com o Conselho Municipal da Educação” (RIO GRANDE, 2021).

Foram identificados 16 processos demandados pela SMEd. O fluxograma contido na figura “9” representa as compras da secretaria ora em destaque.

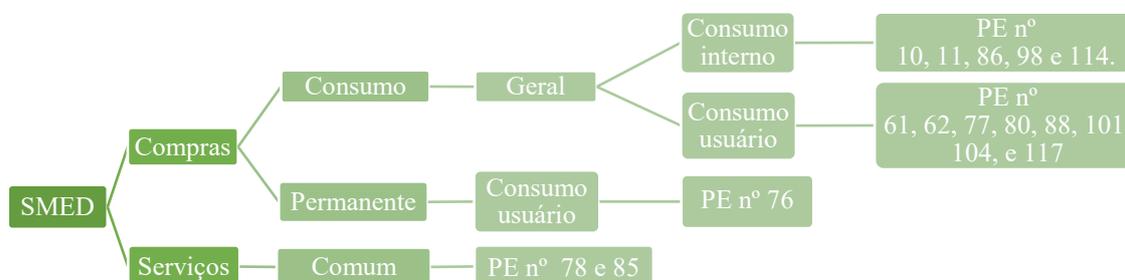


Figura 9

Fluxograma de Compras – Secretaria de Município da Educação (SMEd)

Fonte: elaborado pelo autor

Na sequência apresentam-se tais licitações, categorizadas sob a perspectiva de Famílias de Compras, que serão analisadas detalhadamente na seção “4.3” da presente pesquisa.

Quadro 6 - Compras realizadas pela Secretaria de Município da Educação (SMEd) (2019)

PE / 2019	Natureza da compra	Objeto	Família de Compras proposta
010	Compras	Aquisição de Cartuchos e Tonners	Materiais ou Serviços que Envolvam Componentes Agressivos ao Meio Ambiente

011	Compras	Aquisição de Material Elétrico e Hidráulico	Materiais consumíveis diversos
062	Compras	Aquisição de material esportivo	Materiais consumíveis diversos
061	Compras	Aquisição de gêneros alimentícios	Gêneros alimentícios
076	Compras	Aquisição de playgrounds em madeira, com vários brinquedos tais como balanços, escadas de corda, escorregadores, quadro negro, jogo da velha.	Equipamentos permanentes diversos
077	Compras	Aquisição de filtro de barro 13l, vela tripla ação e boia plástica	Materiais consumíveis diversos
078	Serviços	Contratação de Empresa Especializada em Prestação de Serviço de Controle de Pragas	Materiais ou Serviços que Envolvam Componentes Agressivos ao Meio Ambiente
080	Compras	Aquisição de kits escolares	Consumíveis ou serviços – material de expediente
085	Serviços	Contratação de Empresa Especializada em Limpeza e Desobstrução de Fossa	Materiais ou Serviços que Envolvam Componentes Agressivos ao Meio Ambiente
086	Compras	Aquisição de material hidráulico	Materiais Consumíveis Diversos
088	Compras	Aquisição de Uniforme Escolar	Materiais Consumíveis Diversos
098	Compras	Aquisição de Utensílios de Cantina	Materiais Consumíveis Diversos
101	Compras	Aquisição de hortifrutigranjeiros	Gêneros Alimentícios
104	Compras	Aquisição de Cadernos de Chamada	Consumíveis ou serviços – material de expediente
114	Compras	Aquisição de Cartuchos e Tonners	Materiais ou Serviços que Envolvam Componentes Agressivos ao Meio Ambiente
117	Compras	Aquisição de fraldas	Material de consumo laboratorial, médico e de higiene pessoal

Fonte: Elaborado pelo autor

4.2.7. Secretaria de Município da Habitação e Regularização Fundiária (SMHARF)

A Secretaria de Município da Habitação e Regularização Fundiária (SMHARF) tem por finalidades básicas o planejamento, a proposição e a execução das políticas públicas municipais relativas à habitação e à regularização fundiária (RIO GRANDE, 2021).

Foi identificado 01 processo demandado pela SMHARF. O fluxograma contido na figura “10” representa a compra da secretaria ora em destaque.



Figura 10

Fluxograma de Compras – Secretaria de Município da Habitação e Regularização Fundiária (SMHARF)

Fonte: elaborado pelo autor

Na sequência apresenta-se tal licitação, categorizadas sob a perspectiva de Famílias de Compras, que será analisada detalhadamente na seção “4.3” da presente pesquisa.

Quadro 7 - Compras realizadas pela Secretaria de Município da Habitação e Regularização Fundiária (SMHARF) (2019)

PE / 2019	Natureza da compra	Objeto	Família de Compras proposta
007	Serviços	Contratação de empresa especializada em serviços de levantamento Planialtimétrico Topográfico	Serviços Diversos

Fonte: Elaborado pelo autor

4.2.8. Secretaria de Município de Infraestrutura (SMI)

A Secretaria de Município da Infraestrutura (SMI) tem por finalidades básicas o planejamento, a proposição e a execução das políticas municipais relativas às obras e serviços de infraestrutura (RIO GRANDE, 2021).

Para o desempenho de suas atividades institucionais foram demandadas 12 licitações no período de 2019. O fluxograma contido na figura “11” representa as compras da secretaria ora em destaque.

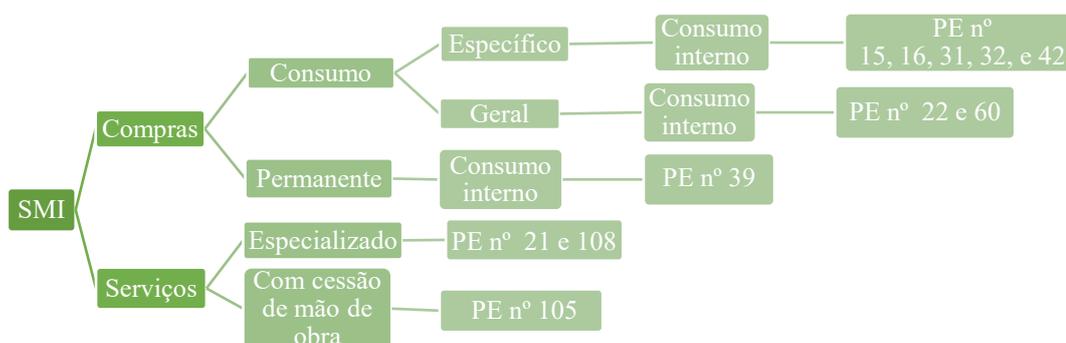


Figura 11

Fluxograma de Compras – Secretaria de Município da Infraestrutura (SMI)

Fonte: elaborado pelo autor

Na sequência apresentam-se tais licitações, categorizadas sob a perspectiva de Famílias de Compras, que serão analisadas detalhadamente na seção “4.3” da presente pesquisa.

Quadro 8 - Compras realizadas pela Secretaria de Município da Infraestrutura (SMI) (2019)

PE / 2019	Natureza da compra	Objeto	Família de Compras proposta
015	Compras	Aquisição de Material de Construção	Materiais e Serviços Destinados à Construção Civil e/ou Infraestrutura Urbana
016	Compras	Aquisição de artefatos de concreto	Materiais e Serviços Destinados à Construção Civil e/ou Infraestrutura Urbana
021	Serviços	Contratação de empresa especializada em prestação de serviço de limpeza de boca de lobo e desassoreamento de galerias pluviais	Materiais ou Serviços que Envolvam Componentes Agressivos ao Meio Ambiente
022	Compras	Aquisição de óleo combustível tipo A1	Materiais ou Serviços que Envolvam Componentes Agressivos ao Meio Ambiente
031	Compras	Aquisição de lâminas para motoniveladoras	Materiais Consumíveis Diversos
032	Compras	Aquisição de Material Asfáltico	Materiais e Serviços Destinados à Construção Civil e/ou Infraestrutura Urbana
039	Compras	Aquisição de escavadeira hidráulica	Veículos
042	Compras	Aquisição de Material de Construção	Materiais e Serviços Destinados à Construção Civil e/ou Infraestrutura Urbana
060	Compras	Aquisição de óleos lubrificantes e fluidos de freio para a manutenção da frota da SMI	Materiais ou Serviços que Envolvam Componentes Agressivos ao Meio Ambiente
105	Serviços	Contratação de empresa para os serviços de servente de asfalto	Materiais e Serviços Destinados à Construção Civil e/ou Infraestrutura Urbana
108	Serviços	Contratação de empresa especializada em serviços de levantamento Planialtimétrico Topográfico	Serviços Diversos

Fonte: Elaborado pelo autor

4.2.9. Secretaria de Município de Mobilidade Urbana e Acessibilidade (SMMAS)

A Secretaria de Município de Mobilidade Urbana e Acessibilidade (SMMAS) tem como competências básicas:

[...] o planejamento operacional, gestão e controle do transporte, tráfego, trânsito, mobilidade urbana, acessibilidade e o exercício das atribuições e competências de órgão executivo de trânsito e transporte, previstas pelo Código de Trânsito Brasileiro para os municípios, tendo como objetivos básicos a segurança, a fluidez, o conforto, a defesa da vida, a preservação ambiental e a educação para o trânsito (RIO GRANDE, 2021).

A SMMAS demandou 05 licitações na modalidade pregão, em sua forma eletrônica, no período de 2019. O fluxograma contido na figura “12” representa as compras da secretaria ora em destaque.

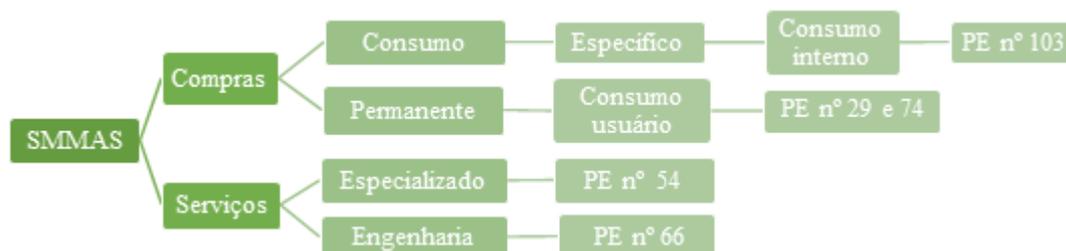


Figura 12

Fluxograma de Compras – Secretaria de Município de Mobilidade Urbana e Acessibilidade (SMMAS)

Fonte: elaborado pelo autor

Na sequência apresentam-se tais licitações, categorizadas sob a perspectiva de Famílias de Compras, que serão analisadas detalhadamente na seção “4.3” da presente pesquisa.

Quadro 9 - Compras realizadas pela Secretaria de Município de Mobilidade Urbana e Acessibilidade (SMMAS) (2019)

PE / 2019	Natureza da compra	Objeto	Família de Compras proposta
029	Compra	Aquisição de Sistema Digital de Rádio Comunicação	Materiais, equipamentos ou serviços de TIC
054	Serviços	Contratação dos serviços de instalação e manutenção do sistema de vídeo monitoramento do Município do Rio Grande, com fornecimento de materiais.	Materiais ou equipamentos elétricos ou eletrônicos
066	Serviços	Contratação de empresa de engenharia para manutenção de serviços de engenharia de tráfego	Materiais e Serviços Destinados à Construção Civil e/ou Infraestrutura Urbana
074	Compra	Aquisição de um veículo tipo caminhonete 4 x 4	Veículos

103	Compra	Aquisição de Placas de Sinalização e afins	Materiais consumíveis diversos
-----	--------	--	--------------------------------

Fonte: Elaborado pelo autor

4.2.10. Secretaria de Município da Saúde (SMS)

A Secretaria de Município da Saúde tem como finalidade articular, integrar, coordenar e executar a política municipal da saúde, em sintonia com o Conselho Municipal de Saúde e em conjunto com a União, Estado e Municípios da região (RIO GRANDE, 2021).

Trata-se da Secretaria com maior número de processos. Suas demandas destinam-se tanto para suprir as necessidades institucionais internas como para concretizar políticas de saúde pública através do fornecimento gratuito ao usuário do Sistema Único de Saúde (SUS) de medicação, produtos de higiene íntima (fraldas), preservativos, etc.

O fluxograma contido na figura “13” representa as compras da secretaria ora em comento.

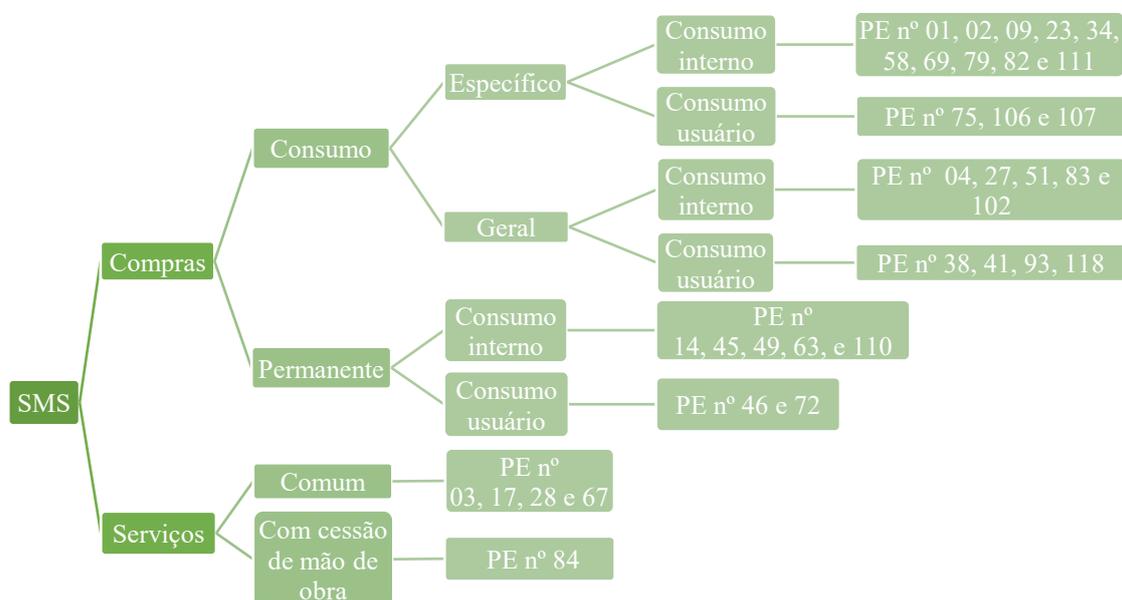


Figura 13
Fluxograma de Compras – Secretaria de Município da Saúde (SMS)
Fonte: elaborado pelo autor

Na sequência apresentam-se tais licitações, categorizadas sob a perspectiva de Famílias de Compras, que serão analisadas detalhadamente na seção “4.3” da presente pesquisa.

Quadro 10 - Compras realizadas pela Secretaria de Município da Saúde (SMS) (2019)

PE / 2019	Natureza da compra	Objeto	Família de Compras proposta
001	Compras	Aquisição de material laboratorial descartável	Material de consumo laboratorial, médico e de higiene pessoal
002	Compras	Aquisição de material laboratorial descartável	Material de consumo laboratorial, médico e de higiene pessoal
003	Contratação de Serviços Comuns	Contratação de empresa para o transporte rodoviário de passageiros (usuários SUS)	Veículos
004	Compras	Aquisição de pilhas e baterias	Materiais ou Serviços que Envolvam Componentes Agressivos ao Meio Ambiente
009	Compras	Aquisição de gás medicinal	Material de consumo laboratorial, médico e de higiene pessoal
014	Compras	Aquisição de Cardioversor, DEA (Desfibrilador Automático), Eletrocardiógrafo, Oxímetro de Dedo	Material de consumo laboratorial, médico e de higiene pessoal
017	Serviços	Contratação de empresa especialista na prestação de serviços gráficos	Consumíveis ou serviços – material de expediente
023	Compras	Material de consumo e permanente (SMS)	Material de consumo laboratorial, médico e de higiene pessoal
027	Compras	Aquisição de material para uso da vigilância em saúde (jaquetas para uso em serviço)	Materiais Consumíveis Diversos
028	Serviços	Contratação de empresa especialista na prestação de serviços gráficos	Consumíveis ou serviços – material de expediente
034	Compras	Aquisição de meios de cultura para micobactérias para o Setor de Tisiologia do LAMAC	Material de consumo laboratorial, médico e de higiene pessoal
038	Compras	Aquisição de fraldas descartáveis pediátricas e geriátricas, para distribuição aos usuários do SUS cadastrados via Sistema de Gerenciamento de Usuários com Deficiência- GUD	Material de consumo laboratorial, médico e de higiene pessoal
041	Compras	Aquisição de gêneros alimentícios	Gêneros Alimentícios
045	Compras	Aquisição de cadeira de rodas	Equipamentos Permanentes Diversos

046	Compras	Aquisição de material permanente para mobiliar as futuras instalações do SRT – Serviços Residencial Terapêutico	Equipamentos Permanentes Diversos
049	Compras	Aquisição de material hospitalar (centrífugas de bancada / adaptador p/ centrífuga – tubo)	Material de consumo laboratorial, médico e de higiene pessoal
051	Compras	Aquisição de jalecos para SMS	Materiais Consumíveis Diversos
058	Compras	Aquisição de Material de Coleta para o LAMAC	Material de consumo laboratorial, médico e de higiene pessoal
063	Compras	Aquisição de material permanente de uso médico, para ser utilizado nas Unidades Básicas de Saúde Tradicional e Saúde da Família do município de Rio Grande	Equipamentos Permanentes Diversos
067	Serviços	Contratação de empresa especialista na prestação de serviços gráficos	Serviços diversos
069	Compras	Aquisição de material e equipamentos para o LAMAC	Material de consumo laboratorial, médico e de higiene pessoal
072	Compras	Aquisição de veículos de tração mecânica	Veículos
075	Compras	Aquisição de medicamentos	Material de consumo laboratorial, médico e de higiene pessoal
079	Compras	Aquisição de oxigênio – gás medicinal	Material de consumo laboratorial, médico e de higiene pessoal
082	Compras	Aquisição de materiais hospitalares – consumo e permanente	Material de consumo laboratorial, médico e de higiene pessoal
083	Compras	Aquisição de Material de Consumo – Uniformes e Equipamentos de Proteção Individual	Materiais Consumíveis Diversos
084	Serviços	Contratação de empresa prestadora dos serviços de portaria	Serviços Diversos
093	Compras	Aquisição de alimentos in natura, hortifrutigranjeiro	Gêneros Alimentícios
102	Compras	Aquisição de uniforme (macacão)	Materiais Consumíveis Diversos
106	Compras	Aquisição de material farmacológico	Material de consumo laboratorial, médico e de higiene pessoal
107	Compras	Aquisição de material farmacológico	Material de consumo laboratorial, médico e de higiene pessoal
110	Compras	Aquisição de equipamento e material antropométrico	Material de consumo laboratorial, médico e de higiene pessoal

111	Compras	Aquisição de fórmulas nutricionais	Material de consumo laboratorial, médico e de higiene pessoal
118	Compras	Aquisição de preservativos e lubrificante íntimo	Material de consumo laboratorial, médico e de higiene pessoal

Fonte: Elaborado pelo autor

4.2.11. Secretaria - Diversas

Por fim, as demandas comuns a várias secretarias foram agrupadas em 03 licitações destinadas a 02 “serviços comuns” e 01 “compra geral para consumo interno”.

O fluxograma contido na figura “14” representa as compras da secretaria ora em destaque.

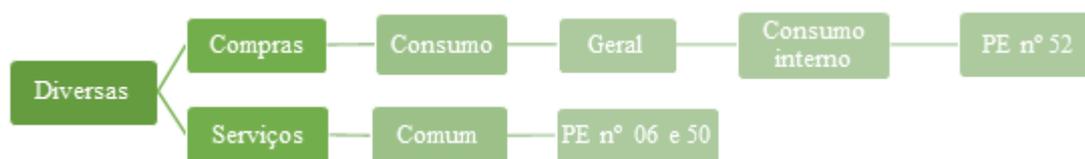


Figura 14

Fluxograma de Compras – Secretaria – Diversas

Fonte: elaborado pelo autor

Na sequência apresentam-se tais licitações, categorizadas sob a perspectiva de Famílias de Compras, que serão analisadas detalhadamente na seção “4.3” da presente pesquisa.

Quadro 11 - Compras realizadas por secretarias diversas (2019)

PE / 2019	Natureza da compra	Objeto	Família de Compras proposta
006	Compras	Contratação de empresa especializada em prestação de serviço de locação de conjuntos de equipamentos para eventos.	Serviços diversos
050	Serviços	Contratação de empresa especializada em prestação de serviço de locação de banheiros químicos com instalação e manutenção	Materiais ou Serviços que Envolvam Componentes Agressivos ao Meio Ambiente
052	Serviços	Aquisição de pneus e câmaras protetoras	Materiais ou Serviços que Envolvam Componentes Agressivos ao Meio Ambiente

Fonte: Elaborado pelo autor

Esse, em síntese, foi o percurso metodológico na coleta dos dados e do tratamento da amostra. No tópico seguinte serão analisadas as licitações acima identificadas em articulação com o referencial teórico abordado nos capítulos precedentes, em especial a teoria da

sustentabilidade multidimensional, através da perspectiva de “Famílias de Compras” e suas especificidades adiante retratadas.

4.3. OS PREGÕES ELETRÔNICOS DA PREFEITURA MUNICIPAL DO RIO GRANDE POSSUEM UM EDITAL CONSIDERADO SUSTENTÁVEL? UMA PROPOSTA DE ANÁLISE A PARTIR DA FAMÍLIA DE COMPRAS

A pesquisa bibliográfica versou a respeito de conhecimentos requeridos para a compreensão das licitações sustentáveis no Brasil e a pesquisa documental tratou dos editais de pregão eletrônico gerenciados pela Prefeitura Municipal do Rio Grande em 2019.

Essa amostra, cuja delimitação e tratamento encontram-se, respectivamente, nas seções “4.1” e “4.2” desta pesquisa, será interpretada à luz da teoria tridimensional da sustentabilidade (dimensões ambiental, econômica e social) nos limites do Decreto Federal nº 7.746/2012.

A análise dos dados obtidos se deu através do cálculo das médias simples e percentual para sua interpretação, através da utilização do Software Windows “Excel 2016”, com os resultados organizados em apêndices, de acordo com as categorias “Família de Compras”, para uma melhor visualização e compreensão das mesmas.

A partir dessa classificação, propõem-se onze famílias em que a afinidade do objeto e seus possíveis impactos sociais e ambientais puderam ser assim agrupados:

1. Família de Compras: Aquisição de bens ou serviços que envolvam materiais ou equipamentos elétricos ou eletrônicos
2. Família de Compras: Consumíveis ou serviços – material de expediente
3. Família de Compras: Gêneros alimentícios
4. Família de Compras: Materiais ou serviços que envolvam componentes agressivos ao meio ambiente
5. Família de Compras: Materiais, equipamentos ou serviços de TIC
6. Família de Compras: Veículos
7. Família de Compras: Equipamentos permanentes diversos
8. Família de Compras: Material de consumo laboratorial, médico e de higiene pessoal
9. Família de Compras: Materiais e serviços destinados à construção civil e/ou infraestrutura urbana
10. Família de Compras: Materiais consumíveis diversos

11. Família de Compras: Serviços diversos

Há que se destacar que as tradicionais classificações em “bens”, “serviços” e “obras” foram adaptadas a presente pesquisa e existe aquisição de bens e contratação de serviços analisados de forma conjunta visto serem comuns algumas de suas consequências decorrentes dos atos de consumo ou descarte pela Administração Pública.

Os critérios e práticas sustentáveis previstas no Decreto Federal nº 7.746/2012, que regula o art. 3º da LGL, passaram a ser as diretrizes para identificação dos possíveis impactos sociais, ambientais e econômicos da contratação, sob a perspectiva das famílias de compras e de suas específicas repercussões de acordo com práticas adotadas em outros órgãos públicos e que puderam ser adaptadas a realidade do Município de Rio Grande.

Além dessas implicações particulares, dois aspectos ainda foram examinados nas licitações que contemplam a amostra.

O primeiro se refere a economia advinda do processo licitatório que tem a razão entre valores homologado e estimado como indicativo que permite identificar quais são as maiores margens que podem ser revertidas na aquisição de produtos ou serviços mais sustentáveis. Ressalta-se que os valores abaixo descritos contabilizam apenas as compras e serviços efetivamente contratados, ou seja, excluídos aqueles em que foi infrutífera a contratação.

O segundo é quanto ao domicílio dos fornecedores declarados vencedores. Informação levantada através do site da Receita Federal do Brasil⁴⁵, informando-se o número do Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ), buscou-se apurar se a economia local é estimulada com as compras públicas do Município de Rio Grande.

Os apêndices “B” a “L” contemplam a perspectiva acima desenvolvida e serão detalhados em tópicos próprios que a seguir são apresentados, respectivamente, nessa ordem.

4.3.1. Análise da sustentabilidade da família de compra aquisição de bens ou serviços que envolvam materiais ou equipamentos elétricos ou eletrônicos

A família de compra “aquisição de bens ou serviços que envolvam materiais ou equipamentos elétricos ou eletrônicos” é composta por 06 processos licitatórios na modalidade pregão, em sua forma eletrônica.

⁴⁵ Disponível em: <https://servicos.receita.fazenda.gov.br/servicos/cnpjreva/cnpjreva_solicitacao.asp>.

Interessa em um primeiro momento distinguir o que vem a ser produto “elétrico” de “eletrônico”. Para tanto, são precisos os termos do Parecer Normativo ST nº 2 de 04/02/2015, da Secretaria de Estado de Fazenda do Rio de Janeiro, que fixa entendimento quanto à definição de produto eletrodoméstico e eletroeletrônico para fins do disposto no Decreto Estadual nº 42.649/10. Tal normativo estabelece como “eletrodoméstico todo produto de uso doméstico que utilize corrente elétrica para seu funcionamento e eletroeletrônico todo produto que, além de utilizar corrente elétrica, tenha seu funcionamento controlado por circuitos eletrônicos “ (2015, p. 8).

Com base na análise da família de compra “aquisição de bens ou serviços que envolvam materiais ou equipamentos elétricos ou eletrônicos” (apêndice B), conclui-se que as licitações nela compreendidas exploram alguns critérios de sustentabilidade possíveis, sendo suas maiores contribuições, nesse sentido, a inovação por meio de aquisições que envolvem a tecnologia LED e de exigência do Selo Procel em alguns itens.

Os pregões eletrônicos nº 013/2019, 024/2019 e 057/2019 possuem critérios relativos as contratações sustentáveis que merecem maiores aprofundamentos. A respeito da utilização de lâmpadas LED (objeto dos pregões citados), Santos et. al. irão registrar que:

A utilização do LED em forma de lâmpada, além de ser um avanço tecnológico, é muito interessante do ponto de vista dos benefícios ambientais, pois seu consumo de energia é consideravelmente inferior às lâmpadas convencionais, como as incandescentes e as fluorescentes compactas. Outros benefícios ambientais das lâmpadas de LED são as características e possibilidades de descarte final de resíduos, além da sua durabilidade. O LED é produzido com materiais atóxicos ao meio ambiente, o que faz com que possa ser descartado sem a necessidade de uma destinação e disposição final especiais. Sua durabilidade é outro aspecto interessante, pois demanda menos trocas o que, conseqüentemente, gera menos descartes no ambiente. Já a lâmpada fluorescente, por exemplo, contém Mercúrio, o que exige maiores cuidados quanto ao descarte, devido às características nocivas deste elemento (2015, p. 596).

A partir dos benefícios apontados, percebe-se que em termos de decreto federal nº 7.746/2012, trata-se de inovação que reduz a pressão sobre os recursos naturais (art. 4º, VI), que possui maior vida útil e menor custo de manutenção do bem (art. 4º, V), e que se trata de um bem constituídos por material atóxico (art. 5º, caput).

Quanto ao PE 24/2019, observa-se ainda a obrigação da logística reversa das luminárias substituídas, de responsabilidade da empresa contratada.

No entanto, há que se destacar que a ausência de previsão quanto ao processo produtivo ser de menor impacto sobre os recursos naturais (art. 4º, I), verificável através da certificação ISO 14000, e quanto a sua eficiência energética (art. 4º, III), averiguável pela

etiqueta ENCE classificada como “A”, permitiria que a contratação detivesse o menor impacto ambiental possível à luz do citado decreto.

Quanto a contratação de serviços de engenharia para execução de obras de substituição de luminárias de iluminação pública convencionais por luminárias LED e demais serviços a ser realizado no parque de iluminação pública do Município de Rio Grande/RS, objeto do PE 024/2019, destaca-se a possibilidade não explorada de maior geração de empregos, preferencialmente com mão de obra local (art. 4º, IV).

A licitação PE 047/2019, cujo objeto é a aquisição de material elétrico e eletrônico, apresentou alguns critérios de sustentabilidade que merecem aprofundamentos.

Percebeu-se o atendimento ao critério previsto no art. 4º, III, do Decreto Federal 7.746/2012, referente a eficiência energética. Nesse sentido, por exemplo, o Termo de Referência detalhava o item demandado da seguinte maneira:

Lâmpada 70w x 220v, vapor de sódio, bulbo tubular, base E-27, vida mediana igual ou superior a 28.000 horas, fluxo luminoso mínimo 6600 atendendo lumens atendendo a Norma NBR IEC 662, nos termos das especificações técnicas do CEIP e selo Procel (2019, p. 2).

O Selo Procel - Programa Nacional de Conservação de Energia Elétrica – é um selo nacional de alta relevância para a definição da eficiência energética dos produtos (NETO, 2017, p. 64). Ele não deve ser confundido com a etiquetagem ENCE, que possui classificação de “A” a “E”, respectivamente, do mais eficiente para o que menos possui eficiência nos quesitos analisados pela entidade certificadora.

Geralmente coincide a classificação “A” com a certificação de eficiência energética atestada pelo Selo Procel. Nos termos do Centro Brasileiro de Informação de Eficiência Energética (Procel Info):

São estabelecidos índices de consumo e desempenho para cada categoria de equipamento. Cada equipamento candidato ao Selo deve ser submetido a ensaios em laboratórios indicados pela Eletrobras. Apenas os produtos que atingem esses índices são contemplados com o Selo Procel (2021).

Os serviços previstos no PE 054/2019, cujo objeto é a contratação dos serviços de instalação e manutenção de todo sistema de videomonitoramento do município, não prevê qualquer medida de sustentabilidade possível, inclusive, sendo omissa na exigência de selos ambientais nos equipamentos e materiais a serem fornecidos pela contratada.

Ainda quanto aos critérios possíveis de exploração previstos no decreto federal nº 7.746/2012, destaca-se que em nenhum pregão eletrônico da família ora em análise preocupou-se com a preferência pelo fornecimento dos bens e equipamentos por empresas locais (art. 4º,

II) ou que mão de obra destacada para a execução dos serviços fosse local (art. 4º, IV) ou que os bens não contivessem substâncias tóxicas ao meio ambiente ou que respeitassem o limite, por exemplo, da Diretiva RoHS ou quanto ao processo produtivo dos bens ser de menor impacto ambiental (art. 4º, I).

Quanto a eficiência econômica da licitação, percebe-se que 86% dos itens demandados, após homologado o processo licitatório, tornaram-se contratos administrativos.

Quanto a economia advinda com os processos, estima-se que gire em torno de 41,5%, ou seja, com potencial de aplicação de tais recursos poupados em favor de aquisições mais sustentáveis.

Por fim, destaca-se que a função social do contrato, tanto em relação a contratação de empresas como a utilização de mão de obra locais, não foi explorada de forma a fomentar o empreendedorismo do município, embora tenha sido detectado a contratação de fornecedores cuja sede é o município mais próximo pela via terrestre (Pelotas/RS).

Ao concluir a análise da família de compra “aquisição de bens ou serviços que envolvam materiais ou equipamentos elétricos ou eletrônicos”, percebe-se que a mesma possui um grande potencial a ser explorado pelo auto índice de eficiência econômica do processo e da sua alta taxa de sucesso.

4.3.2. Análise da família compra consumíveis e serviços – material de expediente

A família de compra “consumíveis e serviços – material de expediente” engloba itens demandados no cotidiano de forma rotineira pela Administração Pública. Quanto as potencialidades das compras públicas sustentáveis, constata-se que não há preferência a utilização de papel reciclado na composição dos cadernos de chamada previstos no objeto do PE 104/2019, diferentemente do observado no PE 80/2019.

A utilização de folha “sulfite” ao invés de reciclado é duplamente negativa sob a perspectiva ambiental. Quanto a extração de sua matéria prima, necessita:

[...] em grande escala de recursos naturais como água, energia, celulose e uma série de fibras naturais. Branqueadores, corantes, tintas, colas e outros químicos com características capazes de contaminar água, solo e ar e que muitas vezes podem ser cancerígenos, tóxicos para a reprodução e mutagênicos, entre outros. Usa-se também carvão, combustível e gás natural (SANTOS et. al., 2010, p. 62).

Por sua vez, o processo produtivo da folha “sulfite” envolve variadas consequências ao meio ambiente, graças aos compostos químicos para sua fabricação. Dentre elas, destacam-se:

Emissões atmosféricas de enxofre e CO₂. O cloro, utilizado no branqueamento, causa a formação de dioxinas que podem contaminar os trabalhadores. As dioxinas derivam de reações em moléculas de cloro expostas à grande pressão e temperatura em ambientes fartos de matéria orgânica e entre seus males está o extermínio das defesas naturais do corpo e o surgimento de diversos tipos de câncer. Corantes, tintas e outros produtos químicos também podem causar danos à saúde e ao meio ambiente. Águas residuais contém contaminantes tóxicos que podem afetar sistemas aquáticos se liberadas (SANTOS et. al., 2010, p. 62).

A opção por papeis recicláveis, portanto, promove um consumo com menor impacto ambiental, no entanto, há que se atentar quanto ao correto manejo das florestas para que não seja estimulada sua degradação.

Ainda quanto a utilização sustentável de PFM, observa-se sua solicitação no PE 80/2019 que agrega ainda a característica de ser atóxica a composição do item “lápiz”, conforme se verifica no fragmento do termo de referência que a seguir é reproduzido:

Lápis pretos nº 02 – sem borracha, formato sextavado confeccionado com **madeira de reflorestamento**, HB nº 2, medindo 175 mm de comprimento, **atóxico**, com selo do INMETRO. Similar ao da Faber Castell (grifo nosso).

Quanto ao PE 017/2019 e PE 028/2019, constata-se a contemplação da preferência a fornecedores locais. Como exemplo, destaca-se o trecho do termo de referência do PE 17/2019:

Devido esta se tratar de confecção de material que necessita de certa agilidade na sua confecção, solicitamos que a empresa esteja, **preferencialmente, situada no município de Rio Grande, ou a uma distância de até 60km**. Caso não o seja, fica a CONTRATADA com a responsabilidade de arcar com os custos de busca e entrega dos materiais, sem prejuízos a CONTRATANTE (grifo nosso).

Embora contida tal observação, não houve contratação local. Há que se ressaltar que este foi o único critério de sustentabilidade percebido quanto ao referido PE. Considerando seu objeto, confecção de material gráfico, esperava-se que o fornecimento dos blocos de papeis fosse em material reciclado e / ou com uso de produtos atóxicos na composição das tintas.

Com base na análise da família de compra “consumíveis e serviços – material de escritório” (apêndice C), conclui-se que as licitações nela compreendidas pouco exploram os critérios de sustentabilidade possíveis.

Ao concluir a análise da família, percebe-se que a mesma possui um grande potencial a ser explorado, pois seu índice de sucesso na negociação é de 100% e a economia obtida com o processo licitatório girou em média de 55%. Quanto ao fomento do empreendedorismo da

região, observou-se que não ocorreu nenhuma contratação com fornecedor local, embora observada preferência nesse sentido.

4.3.3. Análise da família de compras gêneros alimentícios

A “Família – Gêneros Alimentícios” agrupa 06 pregões eletrônicos.

Da amostra, 02 foram destinados a aquisição de gêneros alimentícios *in natura*, 01 para aquisição de cestas básicas, 02 para alimentos industrializados e 01 para alimentação preparada.

Tratando-se de gêneros alimentícios, espera-se que a demanda pela produção orgânica seja contemplada em termos de licitação sustentável. Na produção orgânica pela Agricultura Familiar (AF), existe a “prioridade ao uso dos recursos naturais e socioeconômicos que respeitam a integridade cultural da comunidade” (NETO, 2017, p. 20). Essa metodologia busca “minimizar a dependência de energias não renováveis, empregando métodos biológicos e mecânicos para evitar o uso de materiais sintéticos” (NETO, 2017, p. 20).

Os documentos que compõem o Edital do PE 093/2019 e PE 101/2019 não tinham exigência de que o fornecimento fosse proveniente da AF ou seus equiparados legais.

Com base na análise da família de compra “gêneros alimentícios” (apêndice D), conclui-se que as licitações nela compreendidas pouco exploram os critérios de sustentabilidade possíveis, pois desconsideram o fornecimento de produtos orgânicos ou provenientes da Agricultura Familiar.

Ainda quanto aos citados editais, convém destacar que o primeiro se tratava de uma licitação exclusiva às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte. Em seus termos, o Pregão Eletrônico nº 093/2019 era de “PARTICIPAÇÃO EXCLUSIVA DE MICROEMPRESAS (ME), EMPRESAS DE PEQUENO PORTE (EPP) E/OU MICROEMPREENDEDORES INDIVIDUAIS conforme as disposições da Lei Complementar 123/2006, (artigos 47 e 48)”.

Inclusive há que se destacar que não houve qualquer previsão referente a participação da AF nos documentos de habilitação. Além disso, outro fato interessante reside que o edital não contempla qualquer prerrogativa às empresas locais, no entanto, o licitante vencedor possui domicílio local.

Especula-se que em função da necessidade de os gêneros alimentícios serem fornecidos *in natura*, outras empresas possam ter uma logística que seja incompatível com as necessidades da municipalidade.

O PE 101/2019 tem a adoção do agrupamento dos itens. Embora o licitante vencedor tenha sido uma empresa local, percebe-se, a partir da literatura a respeito da licitação em itens / grupos, que tal opção limita a maior geração de empregos locais.

Manifestações quanto à sustentabilidade das embalagens foram encontradas no PE 041/2019 e PE 061/2019. Nesse sentido, as especificações da seguinte maneira foram exigidas: “Embalagem de 200g a 400g (pote) em polietileno rígido com tampa em rosca, acondicionado em caixa de papelão com 10 unidades” ou “Embalagem de 1kg (pacote) de polietileno, atóxica e resistente, acondicionados em fardos com 10 unidades.”.

Ao concluir a análise da família “gêneros alimentícios”, percebe-se que a mesma possui um grande potencial a ser explorado, pois seu índice de sucesso na negociação é de 97% e a economia obtida com o processo licitatório girou em média de 32%, contratando com o mercado local em torno de 18% do total de fornecedores dessa categoria.

4.3.4. Análise da sustentabilidade da família de compra de materiais ou serviços que envolvam componentes agressivos ao meio ambiente

A família ora em análise possui licitações para aquisição de materiais reconhecidos por serem contaminantes ambientais. A Política Nacional dos Resíduos Sólidos (PNRS) irá tratá-los de maneira singular e adotará sistemática própria denominada “logística reversa” como medida de minimização dos impactos ao meio ambiente.

Com base na análise da família de compra “materiais ou serviços que envolvam componentes agressivos ao meio ambiente” (apêndice E), conclui-se que as licitações nela compreendidas exploram de forma razoável os critérios de sustentabilidade possíveis, no entanto, é notável a exigência do licenciamento ambiental por parte da contratada.

O termo de referência do PE nº 004/2019 objetiva a aquisição de pilhas e baterias. Seu descarte inadequado irá contaminar e poluir o meio ambiente caso não seja feito seu correto tratamento e disposição em aterros sanitários.

A Resolução CONAMA 257, de 30 de junho de 1999 disciplina o descarte e o gerenciamento ambientalmente adequado de pilhas e baterias usadas, no que tange à coleta, reutilização, reciclagem, tratamento ou disposição final (BRASIL, 1999).

Em termos de licitação sustentável, “estes objetos deverão possuir composição que respeite os limites máximos de chumbo, cádmio e mercúrio, conforme Resolução Conama nº 401/2008” (NETO, 2017, p. 80). Exigência que não foi observada em Edital.

Em caso de manejo inadequado, a aquisição de cartuchos e *tonners* para abastecer as impressoras é um forte aliado na degradação ambiental devido a ser composto por inúmeros materiais tóxicos ao meio ambiente.

Previstos no PE 010/2019 e PE 114/2019, destinam-se ao reabastecimento da Secretaria de Município da Educação.

Nemoto e Silva de Souza irão destacar a composição destes produtos e comentar as reações de seus compostos químicos tanto com o meio ambiente como para aqueles que com ele eventualmente irão interagir, quando dispostos de forma inadequada.

Cartuchos de impressoras possuem diversos componentes que, em contato com a natureza ou com o ser humano, podem ocasionar danos expressivos. Por exemplo, segundo Dos Santos e De Souza (2010), metais tóxicos pesados como mercúrio, níquel, cádmio e chumbo causam problemas na saúde da população. Sabe-se que o chumbo é aditivo de tintas de impressoras, o toner por muitas vezes possui cádmio. A obra de Pascalicchio (2002, p. 33) cita que o contato com altos níveis de níquel pode ocasionar dermatoses, dermatites de contato e alergias como eczemas, rinites, sinusites e conjuntivites. Dos Santos e De Souza (2010, p.141) explica que a chuva, em contato com o chumbo, leva esse material aos lençóis freáticos contaminando as águas superficiais. Essa água contaminada pode ser consumida por animais e o próprio homem, ocasionando doenças cerebrais (saturnismo) por vezes irreversíveis. Ainda segundo esses autores, o mercúrio causa danos ao cérebro e tem características cumulativas; o cádmio é cancerígeno. Segundo Moura (2012), os cartuchos possuem cobre e alumínio. Pascalicchio (2002, p. 28) assinala que o alumínio tem a capacidade de alterar estruturas celulares e substituir metais cofatores de atividades enzimáticas, causando intoxicação. O cobre, segundo Vitali (2008, p. 140) é potencialmente tóxico. Ademais, os cartuchos de impressora também possuem carbono negro – tóxico segundo Palma et al. (2007, p.33). Na natureza, assegura Poças et al. (2010, p. 8), os cartuchos de impressoras levam de 500 a 1.000 anos para completar a decomposição (2018, p. 32).

A solução para o descarte ambientalmente adequado para tais itens que adota a PNRS é a denominada logística reversa, onde a responsabilidade pela destinação final de produtos danosos ao meio ambiente é por todas compartilhada.

No termo de referência nada há registrado quanto ao compromisso da logística reversa, no entanto, especula-se que por obrigação legal este ponto esteja em consonância com a legislação ambiental. Caberia destacar que há práticas sustentáveis no sentido de minimizar os impactos de tal consumo como o serviço de *outsourcing* de impressão.

O óleo combustível A1 é severamente poluidor, no entanto, a municipalidade se viu na necessidade de adquiri-lo.

A licitação PE nº 052/2019 cujo objeto é a aquisição de pneus e câmaras possui dois aspectos relevantes em se tratando de licitações sustentáveis. Segundo o guia de contratações sustentáveis do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia, os pneus:

[...] devido a sua constituição e estrutura, são considerados materiais não degradáveis e, portanto, uma vez encerradas suas possibilidades de utilização, devem receber

destinação final ambientalmente adequada. Tal destinação deve observar normas operacionais específicas, de modo a evitar danos ou riscos à saúde pública e à segurança e a minimizar os impactos ambientais adversos. Assim, pneus usados que apresentem danos irreparáveis em sua estrutura, não se prestando mais à rodagem ou à reforma, são considerados inservíveis e em caso de destinação inadequada, constituem passivo ambiental, podendo resultar em sério risco ao meio ambiente e à saúde pública. (2018, p. 19)

A destinação adequada de pneus é relevante do ponto de vista ambiental. Descartados em lixões, contaminam o solo, a água e o ar. A estimativa de 600 anos para sua decomposição agrava o problema de falta de espaço para o lixo e permite que doenças causadas por pragas urbanas sejam sempre uma possibilidade em suas áreas adjacentes.

Queimá-lo igualmente irá impactar negativamente no ecossistema. Lagarinhos e Tenório irão destacar os poluentes emitidos em consequência de tal prática:

Os dois subprodutos que constituem o maior risco de contaminação ao meio ambiente são: o óleo pirolítico e as cinzas. Devido às condições de diminuição da quantidade de oxigênio no ar e o calor intenso que se gera durante uma queima incontrolada de pneus, ocorrem reações de pirólise, produzindo como consequência um alcatrão oleoso. Esse produto do óleo pirolítico consiste em uma mistura de nafta, benzeno, tiazóis, aminas, etilbenzeno, tolueno e outros hidrocarbonetos. Existem igualmente metais como o cádmio, o cromo, o níquel e o zinco[12]. A produção de óleo pirolítico ocorre a uma temperatura de 200 °C. A água utilizada para combater os incêndios em grandes pilhas de pneus aumenta a produção de óleo pirolítico e proporciona um meio eficaz para o seu transporte e contaminação dos solos e das águas superficiais e subterrâneas. Análises das cinzas, produzidas de um subproduto da combustão ao ar livre de pneus, revelam a presença comum de metais pesados, que podem existir em altas concentrações, como no caso do chumbo, do cádmio e do zinco. As cinzas volantes apresentam elevado teor em zinco (2008, p. 108-109).

O envio a aterros sanitários é a medida mais adequada do ponto de vista socioambiental. Os normativos que tratam de pneus destinam-se em maior parte aos fabricantes e importadores. Zampier e Henkes nesse sentido irão se manifestar e acrescentar que:

A maioria das orientações são destinadas especificamente para aqueles que fabricam ou importam o produto, pois esses mantem contato com uma quantidade grande de pneus, logo uma “responsabilidade” maior recai sobre eles, não isentando a população de fazer a sua parte e não jogar o mesmo em qualquer lugar (2018, p. 745).

Lagarinhos, por sua vez, irá apresentar a logística que envolve a destinação ambientalmente adequada dos pneus.

Os pontos de coleta de pneus são gerenciados pelas prefeituras que firmam convênio com a associação que representa os fabricantes. São responsáveis pelo armazenamento temporário, solicitação a associação que representa os fabricantes, com 72 horas de antecedência, para o carregamento das carretas e o transporte. O carregamento mínimo é de 2000 pneus de automóvel ou 300 pneus de carga, a frequência é estabelecida entre as partes após o início da operação. No Brasil, 98% do transporte de pneus é realizado por caminhões e 2% por barcos, principalmente na região norte. O caminhão deve ter a sua capacidade máxima preenchida, o que determina o fluxo de retirada dos pneus (2013, p. 54).

Diante disso, quanto as licitações sustentáveis, o Programa de Etiquetagem Brasileiro irá se mostrar mais profícuo, porém há que se destacar que não houve qualquer solicitação observada no termo de referência quanto a critérios mínimos de eficiência, mensuráveis através da etiquetagem ENCE, por exemplo.

A contratação do serviço de controle de pragas (PE 078/2019) merece maiores aprofundamentos. Segundo o Guia Nacional de Contratações Sustentáveis da AGU, tais serviços envolvem a utilização de:

[...] substâncias ou preparações destinadas à higienização, desinfecção ou desinfestação domiciliar, em ambientes coletivos e/ou públicos, em lugares de uso comum e no tratamento da água compreendendo a) inseticidas – destinados ao combate, à prevenção e ao controle dos insetos em habitações, recintos e lugares de uso público e suas cercanias; b) raticidas – destinados ao combate a ratos, camundongos e outros roedores, em domicílios, embarcações, recintos e lugares de uso público, contendo substâncias ativas, isoladas ou em associação, que não ofereçam risco à vida ou à saúde do homem e dos animais úteis de sangue quente, quando aplicados em conformidade com as recomendações contidas em sua apresentação; c) desinfetantes – destinados a destruir, indiscriminada ou seletivamente, microrganismos, quando aplicados em objetos inanimados ou ambientes; d) detergentes – destinados a dissolver gorduras e à higiene de recipientes e vasilhas, e a aplicações de uso doméstico.” (art. 3º, VII, da Lei nº 6.360, de 1976, que dispõe sobre a Vigilância Sanitária a que ficam sujeitos os Medicamentos, as Drogas, os Insumos Farmacêuticos e Correlatos, Cosméticos, Saneantes e Outros Produtos, e dá outras Providências) Exemplos: Serviço de desinfestação para controle de espécies sinantrópicas nocivas, tais como rato, barata, formiga, cupim, etc. OBS: **O serviço de controle de vetores e pragas urbanas utiliza saneantes domissanitários e não agrotóxicos.** (BRASIL, AGU 2020, p. 107, grifo meu).

Como dito, o serviço envolve a utilização de Saneantes Domissanitários/Desinfetantes cuja regulamentação é prescrita pela ANVISA e destina-se tanto aos produtos utilizados como no cumprimento da empresa contratada para o regular prosseguimento de suas atividades, inclusive, quanto ao descarte ambientalmente adequado das embalagens vazias. Nesse sentido, existe prescrição específica no termo de referência quanto a regular prestação dos serviços obedecerem às disposições legais.

O PE 60/2019 tem como objeto a aquisição de óleo lubrificante para o destinar à frota da SMI. Similar aos pneus, a destinação ambientalmente adequada do óleo lubrificante será a diretriz principal, conforme Resolução CONAMA nº 009, de 31 de agosto de 1993, que em seu art. 7º, traz as seguintes diretrizes:

Art. 7º Todo o óleo lubrificante usado deverá ser destinado à reciclagem.
 § 1º A reciclagem do óleo lubrificante usado ou contaminado regenerável deverá ser efetuada através do rerefino.
 § 2º Qualquer outra utilização do óleo regenerável dependerá de aprovação do órgão ambiental competente.
 § 3º Nos casos onde não seja possível a reciclagem, o órgão ambiental competente poderá autorizar a sua combustão, para aproveitamento energético ou incineração, desde que observadas as seguintes condições: (BRASIL, 1993).

Não há qualquer menção quanto a destinação final do objeto do PE 60/2019, limitando-se o termo de referência a reproduzir a especificação do produto de interesse da SMI.

Por fim, os objetos de que tratam o PE 21/2019, PE 50/2019 e PE 85/2019 serão abordados conjuntamente, pois tratam de serviços de asseio e limpeza que necessitam de licenciamento ambiental específico. Nesse grupo, observou-se que a municipalidade inseriu alguns aspectos de sustentabilidade ambiental nos seguintes termos:

Quanto ao PE 021/2019, destacam-se as seguintes diretrizes de sustentabilidade:

“A contratada deverá elaborar Análise de Riscos de atividades que serão realizadas e instruir seus empregados antes do início das atividades, orientando-os quanto ao uso de EPI’s e/ou EPC’s, bem como dos cuidados para execução do serviço.”

“A empresa deverá apresentar Licenciamento Ambiental emitido por autoridade competente contemplando a execução do serviço bem como para o destino final dos resíduos”.

“A empresa contratada deverá possuir contrato para descarte de resíduos líquidos e sólidos em locais licenciados para cada caso”.

O termo de referência do PE nº 050/2019 tem semelhante disposição quanto ao licenciamento ambiental obrigatório, por parte da empresa contratada:

C) A limpeza e coleta dos dejetos serão realizados diariamente (e todas as vezes que se fizer necessário) pela CONTRATADA, obedecendo às normas ambientais.

Por fim, o termo de referência do PE 085/2019, repete disposição semelhante ao PE 021/2019, quanto ao licenciamento ambiental e descarte dos resíduos, possuindo os seguintes termos:

9.9. “Fazer o descarte do material retirado das fossas de maneira adequada, conforme preconiza a legislação ambiental, e enviar cópia dos documentos mensalmente aos fiscais de contrato”.

9.10 “A empresa deverá apresentar Licenciamento Ambiental emitido por autoridade competente contemplando a execução do serviço bem como para o destino final dos resíduos”.

9.11. “A empresa contratada deverá possuir contrato para descarte de resíduos líquidos e sólidos em locais licenciados para cada caso”.

Ao concluir a análise da família “materiais ou serviços que envolvam componentes agressivos ao meio ambiente”, percebe-se que a mesma possui potencial a ser explorado quanto ao fomento local, pois seu índice de sucesso na negociação é de 99% e a economia obtida com o processo licitatório girou em média de 42%, contratando com o mercado local em torno apenas de 4% do total de fornecedores dessa categoria.

4.3.5. Análise da sustentabilidade da família de compra de materiais, equipamentos ou serviços de TIC

A família ora em análise é composta por 09 pregões eletrônicos, agrupados em função de seu objeto envolver equipamentos da informação e comunicação, utilizados para intermediar o processo comunicativo entre os seus usuários.

Em termos de licitação sustentável, poderá ser exigido em edital “níveis máximos permitidos para certas substâncias tóxicas ou perigosas”, na linha da diretiva RoHS. Santos et. al. Irão registrar a problemática ambiental envolta da obtenção das matérias-primas dos bens e serviços que envolvem TIC:

Plástico, metais, solventes, adesivos etc. Impactos ambientais: uso de recursos naturais não renováveis (óleo na forma de plástico e metais pesados preciosos). Emissões de COV's, amônia, hexafluoride, que contribuem para o aquecimento global (2010, p. 61).

O processo produtivo dos bens e serviços que envolvem TIC também irá repercutir ambientalmente de forma negativa,

Metais pesados e preciosos são utilizados na confecção de chips eletrônicos; estes podem ser tóxicos para os humanos, animais e persistentes no meio ambiente. Uso de solventes e substâncias tóxicas contribuem para as emissões tóxicas atmosféricas (COV's, CFC's, ODS's), além de produzir efluentes e resíduos tóxicos com solventes orgânicos, metais pesados, dentre outros (SANTOS et. al., 2010, p.61).

A projeção negativa dos itens, em termos de impacto ambiental, não é restrita à sua composição química.

De acordo com um estudo da Consultoria Gartner (2007), os equipamentos de informática são responsáveis por 2% das emissões de CO2 em todo mundo, o que corresponde à quantidade emitida por todos os aviões existentes. Os *datacenters* são responsáveis por 23% da emissão de gases de toda TI, enquanto os PCs e os monitores atingem 40%. Outro problema que começa a preocupar tanto empresas quanto a sociedade é o descarte de equipamentos eletroeletrônicos obsoletos (LUNARDI, FRIO e BRUM, 2011, p. 161).

Além da toxicidade dos compostos químicos presentes nos itens categorizados nesta família, poderá ser objeto de um termo de referência mais sustentável a adoção de padrões de configuração que minimizem o consumo energético, comprovável através de selos como o nacional Procel ou o internacional *Energy Star*.

Exemplos nesse sentido são apontados pela bibliografia. Como exemplo de sustentabilidade em itens de TIC, cita-se a Universidade de São Paulo (USP) que comprou 2.000 computadores de baixo consumo de energia, sem liga de chumbo e com componentes recicláveis em 2008 (NETO, 2017, p. 57).

Com base na análise da família de compra “materiais, equipamentos ou serviços de TIC” (apêndice F), conclui-se que as licitações nela compreendidas não adotam nenhum critério de sustentabilidade, limitando-se os descritivos do objeto as especificações técnicas e sendo indiferente com considerações socioambientais.

Convém destacar, no entanto, apenas a referência quanto ao PE 081/2019, que em suas justificativas menciona a atualização da infraestrutura de tecnologia da informação como medida de racionalização do consumo energético. Em seus termos, destaca que:

A Prefeitura Municipal do Rio Grande, visando melhor prestação de serviços, performance e controle de seus sistemas, sites e dados, necessita a implantação de equipamentos de armazenamento de dados com alto desempenho, que possibilitem velocidade, confiabilidade e disponibilidade para todos os serviços e dados processados e armazenados no Datacenter do município. Pensando na atualização tecnológica necessária para atender a demanda dos sistemas internos e dos serviços e sites disponibilizados, **se faz necessário realizar a substituição dos equipamentos legados que possuem baixo desempenho, falta de garantia e suporte por parte do fabricante e alto consumo de energia elétrica.** O que os configura como defasados tecnologicamente, caros de manter e para atualizar e que oferecem risco por não possuírem mais garantia e suporte.

Por fim, em termos de eficiência dos processos licitatórios, seu índice de sucesso na negociação é de 100%, com economia obtida com o processo licitatório em média de 15,9%, não havendo contratação com empresas locais em nenhuma situação analisada.

4.3.6. Análise da família de compra veículos

As licitações da família de compra ora em destaque englobam tanto a aquisição de veículos novos (0 km) como sua locação através de empresas especializadas, seja no transporte rodoviário de passageiros ou de maquinário e veículos considerados pesados, totalizando-se, nesta classificação, 08 processos licitatórios para o período considerado.

Além da função social do contrato, em se tratando de licitações sustentáveis, espera-se que o Termo de Referência imponha que os veículos sejam abastecidos com combustíveis renováveis (*flex*), tenham eficiência energética e que atendam aos limites estabelecidos no Programa de Controle de emissões Veiculares (PROCONVE).

Com base na análise da família de compra “veículos” (apêndice G), conclui-se que as licitações nela compreendidas pouco exploram os critérios de sustentabilidade possíveis, sendo tímidas e pouco claras suas disposições quanto a minimização da emissão de poluentes.

O PE 03/2019 cujo objeto é o transporte rodoviário de passageiros – usuários do Sistema Único de Saúde (SUS) para o município de Porto Alegre – tem como especificação

apenas o tipo de veículo (van) a ser utilizado na prestação do serviço, omitindo-se quanto a preferência por critérios sustentáveis, a exemplo dos citados no parágrafo precedente.

O Pregão nº 05/2019 busca a locação de veículos e maquinário pesados cujo combustível é o diesel, em razão de sua eficiência.

Quanto ao uso de combustíveis por veículos pesados, Maia e Carvalho irão registrar que atualmente “no Brasil ainda não existe uma classificação dos veículos pesados quanto ao consumo de combustível, impossibilitando a seleção dos mesmos de forma semelhante aos veículos leves” (2015, p. 5).

Tal fonte energética é severamente poluente, no entanto, a Resolução nº 490, de 16 de novembro de 2018, busca minimizar seus efeitos com:

[...] a Fase PROCONVE P8 de exigências do Programa de Controle da Poluição do Ar por Veículos Automotores – PROCONVE para o controle das emissões de gases poluentes e de ruído para veículos automotores pesados novos de uso rodoviário e dá outras providências (BRASIL, 2018).

O referido normativo estabelece que até 1º de janeiro de 2023 todos os veículos pesados deverão se adequar aos seus termos. No entanto, destaca-se que sua adesão voluntária ao programa no momento é possível.

Os critérios de sustentabilidade possíveis para o PE 05/2019, portanto, restringem-se ao fornecimento por empresas locais dos serviços demandados.

O PE 012/2019 com o objeto “tritador / picador de galhos novo zero hora”, merece destaque quanto a descrição das especificações ambientais previstas. Segundo seu termo de referência, o equipamento deverá possuir “Motor Diesel, de potência a partir de 70 CV / de 04 cilindros – antipolvente e econômico” e “Níveis de ruídos de acordo com as normas internacionais – 2000/14EC e ISSO 3744...LWA – 125 dba”,

Registros de preferência do fornecimento advir do mercado local não foram encontrados.

O PE 026/2019 possui como objeto a contratação de empresa especializada na locação de 04 veículos de passeio (sedan) para as equipes que trabalham no Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (AEPETI). Segundo o descritivo do veículo demandado no termo de referência, não há qualquer menção ao combustível a ser utilizado, quesito de eficiência energética ou quanto emissão de poluentes.

As duas escavadeiras demandadas no PE nº 039/2019 possuem o seguinte critério de sustentabilidade ambiental:

5.1 – Máquina tipo escavadeira hidráulica sobre esteiras, nova de fábrica, ano 2019, fabricação nacional, **acionada por motor a diesel turbo alimentado que atenda a**

legislação ambiental vigente, com certificação de emissões mínimo TIER 3, Mar 1, e cujas características principais e especificações técnicas mínimas estão abaixo [...] 5.2 – Máquina tipo escavadeira hidráulica sobre esteiras, nova de fábrica, ano 2019, fabricação nacional, acionada por motor a diesel turbo alimentado que atenda a legislação ambiental vigente, com certificação de emissões mínimo TIER 3, Mar 1, e cujas características principais e especificações técnicas mínimas estão abaixo [...]

Embora previsto, percebe-se que se trata de uma adaptação do mercado, no entanto, há que se registrar que se trata de medida de menor impacto ambiental (Decreto Federal nº 7.746/2012, art. 4º, I).

A aquisição de veículo 08 lugares, demandado no pregão eletrônico nº 070/2019, segundo seu descritivo demandado no termo de referência, não apresenta qualquer menção ao combustível a ser utilizado, a sua eficiência energética ou quanto a emissão de poluentes.

A licitação PE 072/2019, por sua vez, demanda que o combustível seja *flex*, no entanto, é omissivo quanto a sua eficiência energética e emissão de poluentes.

Por fim, o veículo 4x4 tipo caminhonete demandado no PE 074/2019, destina-se “a condução de um reboque que servirá para transportar os animais recolhidos na via pública, até o local de albergamento, favorecendo o patrulhamento”. Assim, o combustível demandado foi o diesel. No entanto, nada acrescenta quanto a eficiência energética ou quanto a emissão de poluentes.

Quanto a eficiência econômica das licitações da família de compras ora em abordagem, percebe-se que 100% dos itens demandados, após homologado o processo licitatório, tornaram-se contratos administrativos.

Embora a demanda administrativa sempre tenha tido sucesso nas licitações que envolvam “veículos”, quanto a economia advinda com os processos, estima-se que gire em torno de 19,75%, ou seja, com pouco potencial de aplicação de recursos poupados em favor de aquisições mais sustentáveis.

Por fim, destaca-se que a função social do contrato, tanto em relação a contratação de empresas como a utilização de mão de obra local, não foi explorada de forma a fomentar o empreendedorismo do município, embora tenha sido detectada a contratação de fornecedores cuja sede é o município mais próximo pela via terrestre (Pelotas/RS).

4.3.7. Análise da família de compras equipamentos permanentes diversos

A heterogeneidade dos objetos faz parte da natureza das licitações que compõem o grupo “materiais permanentes diversos”. Em termos de licitação sustentável, a presente família permite uma abordagem integrada de diversas diretrizes ou critérios de sustentabilidade.

Quanto as singularidades das atividades executadas pela SMS, destaca-se os 09 registros de preços cujo objeto é a aquisição de materiais permanentes para os serviços de saúde (PE 014/2019, PE 023/2019, PE 045/2019, PE 049/2019, PE 058/2019, PE 063/2019, PE 069/2019, PE 082/2019, PE 089/2019 e PE 110/2019).

Passa-se nos parágrafos seguintes a identificação do que se entende por material permanente dos serviços de saúde.

Nos termos da Lei nº 4.320/1964, que estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, o tema é tratado da seguinte maneira:

Art. 15. Na Lei de Orçamento a discriminação da despesa far-se-á no mínimo por elementos. (Veto rejeitado no DOU, de 5.5.1964)

§ 1º Entende-se por elementos o desdobramento da despesa com pessoal, material, serviços, obras e outros meios de que se serve a administração pública para consecução dos seus fins. (Veto rejeitado no DOU, de 5.5.1964)

§ 2º **Para efeito de classificação da despesa, considera-se material permanente o de duração superior a dois anos.**

De forma a exemplificar quais são os bens considerados permanentes, o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, estabelece que são equipamentos permanentes aquelas:

Despesas orçamentárias com aquisição de aeronaves; aparelhos de medição; aparelhos e equipamentos de comunicação; aparelhos, equipamentos e utensílios médico, odontológico, laboratorial e hospitalar; aparelhos e equipamentos para esporte e diversões; aparelhos e utensílios domésticos; armamentos; coleções e materiais bibliográficos; embarcações, equipamentos de manobra e patrulhamento; equipamentos de proteção, segurança, socorro e sobrevivência; instrumentos musicais e artísticos; máquinas, aparelhos e equipamentos de uso industrial; máquinas, aparelhos e equipamentos gráficos e equipamentos diversos; máquinas, aparelhos e utensílios de escritório; máquinas, ferramentas e utensílios de oficina; máquinas, tratores e equipamentos agrícolas, rodoviários e de movimentação de carga; mobiliário em geral; obras de arte e peças para museu; semoventes; veículos diversos; veículos ferroviários; veículos rodoviários; outros materiais permanentes (2014).

Quanto aos materiais e produtos consumíveis específicos da área da saúde, percebe-se que a descartabilidade é inerente a sua natureza. Assim, questões como a destinação ambientalmente adequada destes materiais se mostra mais premente numa análise das compras públicas sustentáveis.

Os Equipamentos Médico, Odontológicos e Hospitalares (EMHOAs) tem suas empresas produtoras compondo o setor denominado eletromédico “que têm sua base tecnológica nos desenvolvimentos na área eletrônica, onde a utilização de placas e microchips

são elementos centrais para determinar a funcionalidade e o desempenho do produto” (SILVEIRA et. al. 2013, p. 6).

Portanto, os EMHOAs são envoltos pela inovação tecnológica cuja principal degradação ambiental recai em sua composição química.

O início da indústria de EMHOAs no Brasil remonta as décadas de 1950 e 1960, período da política econômica de substituição de importações. Em estudo a respeito da adequação ambiental de produtos eletromédicos, Silveira et. al. irão observar que:

A investigação a respeito dos fornecedores que já estejam adequados à diretiva RoHS apontou que o processo para adequação envolverá um amplo escopo de empresas. Do total de 105 fornecedores listados pelas empresas entrevistadas, somente 27 já entregam insumos de acordo com as orientações da diretiva RoHS, o que representa 26% do total de fornecedores. Entre as outras 78 empresas que não estão adequadas à RoHS, somente 17 pretendem buscar a adequação ou já deram início ao processo. (2013, p. 12)

Diferentemente dos materiais de consumo que geram Resíduos do Serviços de Saúde cujo principal impacto ambiental é referente a geração de detritos, os EMHOAs têm sua preocupação centrada nos compostos das placas e microchips que o compõem, sendo que seu descarte inadequado tem o potencial de contaminar o meio ambiente com compostos químicos altamente tóxicos.

A análise destes itens limitou-se a identificar se há manifestação de sustentabilidade quanto a previsão em edital do fornecimento ser preferencial pelo mercado local, acrescentando que, para os EMHOAS, a exigência de redução de elementos tóxicos em sua composição na linha da diretiva RoHS.

O termo de referência do PE 046/2019 possui uma heterogeneidade de itens a serem adquiridos, no entanto, percebe-se que todos podem ser classificados como “permanentes”. Três serão os principais “grupos” contidos neste processo licitatório.

O primeiro é o mobiliário que se destina a equipar as instalações dos abrigos de acolhimento da municipalidade. Logo, espera-se que este mobiliário seja considerado sustentável.

Quatro poderão ser suas principais diretrizes: extração das matérias-primas, processo produtivo, transporte até o consumidor final e, ao fim de sua vida útil, que tenha o menor impacto possível quando descartados.

A utilização de madeira deverá ser de origem sustentável, ou seja, o consumo público não poderá aumentar o déficit de recursos naturais disponíveis. Os selos FSC e Cerflor poderão servir de amparo técnico para a tomada de decisão nesse sentido.

Especificamente quanto ao setor moveleiro, Pereira, Cunha e Pereira irão destacar o selo Biomóvel.

O selo Biomóvel foi apresentado oficialmente ao mercado em novembro de 2008, em evento da ABIMÓVEL (Associação Brasileira das Indústrias do Mobiliário). Trata-se do resultado de uma parceria entre SINDUSMOBIL, SINDICOM, ARPEM e Arranjo Produtivo Local Madeira Móveis do Alto Vale do Rio Negro, com apoio do SEBRAE (Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas). O conceito começou a ser pensado em 2007, e desde então, foi sendo trabalhado para a inserção no mercado brasileiro (AMBROSINI, 2009). Segundo a SINDUSMOBIL e CEM (2008), o selo segue princípios de sustentabilidade. A criação desse conceito é resultado de pesquisas aprofundadas sobre processos já utilizados por fabricantes de outros países e em outros setores. A abordagem explora os processos que constituem todo o ciclo de vida do produto, envolvendo diversas fases, conforme demonstrado na Figura 1. Conforme caracterizam SINDUSMOBIL e CEM (2008), a fase de Pré-produção engloba a fabricação dos materiais e dos semiacabados que são utilizados na produção. Já a fase de Produção é entendida como transformação de materiais, montagem e acabamento. A Distribuição inclui a embalagem, o transporte e o armazenamento. E a Eliminação prevê uma série de opções de disposição final, como a reutilização e reciclagem. Assim, o desenvolvimento de produtos sustentáveis, é baseado num ciclo que envolve todas as fases da vida do produto, implicando na transição do projeto de produto para o projeto de todo o sistema. Deste modo, determina uma metodologia de intervenção, que permite conhecer e gerir o conjunto das consequências ligadas ao desenvolvimento e produção e novos itens industriais. (2018, p. 17-18).

Os aparelhos e utensílios “domésticos” terão sua rastreabilidade quanto a utilização de etiquetagem ENCE na faixa classificada como “A” em eficiência energética.

A aquisição sustentável dos equipamentos ao ar livre se refere ao processo produtivo, composição química no uso de tintas e dos materiais serem recicláveis no fim de sua vida útil.

Há que se registrar o descritivo do refrigerador que nos seguintes termos dispõe “O gás a ser utilizado no processo de refrigeração não poderá ser prejudicial à camada de ozônio”.

O Pregão Eletrônico nº 076/2019 cujo objeto é a aquisição de *playgrounds* de madeira, tem como indícios de sustentabilidade que: a) a madeira seja certificada e não venha a se constituir como um passivo ambiental, ou seja, a madeira venha do reflorestamento ou do manejo florestal. Ainda, há que se perceber a possibilidade de que sua produção seja local (Art. 4º, II e VIII). Nada foi encontrado nesse sentido.

Com base na análise da família de compras “equipamentos permanentes diversos” (apêndice H), conclui-se que as licitações nela compreendidas razoavelmente exploram os critérios de sustentabilidade possíveis.

4.3.8. Análise da família de compras material de consumo laboratorial, médico e de higiene pessoal

A família ora em análise é composta por diversas licitações em que o objeto foi demandado pela SMS, com exceção do PE 117/2019 destinada a SMEd.

Quanto aos consumíveis licitados, destacam-se os processos para o registro de preços cujos objetos abrangiam a aquisição de insumos laboratoriais (PE 01/2019, PE 02/2019, PE 023/2019, PE 058/2019, PE 069/2019 e 082/2019); aquisição de gás medicinal (PE 09/2019 e 079/2019); aquisição de meio de cultura (PE 034/2019); aquisição de fórmulas nutricionais (PE 111/2019) e aquisição de medicamentos (PE 075/2019, PE 106/2019 e PE 107/2019), tanto para utilização institucional como para distribuição ao usuário do SUS, no entanto, todos compoem um grupo que virá a se converter no denominado Resíduos de Serviço de Saúde (RSS).

Segundo Silva “até a década de 1980 todos os resíduos gerados em um hospital eram considerados perigosos e denominados de lixo hospitalar” (2018, p. 17). No entanto, com a vigência da PNRS “o termo caiu em desuso e foi substituído por resíduo de serviço de saúde (RSS), que abrange toda e qualquer instituição de saúde humana ou animal” (SILVA, 2018, p. 17-18).

Embora a definição permita que se identifique qual é a fonte da produção de resíduos, tal conceito não nos oportuniza que sejam tracejados seus limites para o estudo aqui proposto. Logo, torna-se oportuna a abordagem de outros dispositivos técnico-jurídicos para que a amostra seja melhor tratada.

Amparada na norma ABNT NBR 12808:2016, segundo Pereira os resíduos hospitalares (ou de serviços de saúde):

[...] são os resíduos produzidos pelas atividades de unidades de serviços de saúde (hospitais, ambulatorios, postos de saúde etc.). Incluem os resíduos infectantes (classe A) como culturas, vacinas vencidas, sangue e hemoderivados, tecidos, órgãos, perfurocortantes, animais contaminados, fluidos orgânicos; os resíduos especiais (classe B), rejeito radioativo, resíduos farmacêuticos e resíduos químicos; e os resíduos comuns (classe C), das áreas administrativas, das limpezas de jardins, etc. (2011, p. 3)

De acordo com a classificação dada pela Resolução da Diretoria Colegiada – ANVISA (RDC/ANVISA) nº 306/2004, cinco são os grupos em que se dividem os RSS: A (risco biológico), B (químico), C (radioativos), D (comuns) e E (perfurocortantes) (PEREIRA, 2011, p. 189).

Pinto, Motta e Raptopoulos definem o grupo “A” (risco biológico) dos RSS da seguinte maneira:

Resíduos com presença de agentes biológicos, que podem apresentar risco de infecção, como aqueles contendo sangue ou líquidos corpóreos na forma livre (luvas, óculos, máscaras, gaze) e peças anatômicas (órgãos e tecidos) e outros resíduos provenientes de procedimentos cirúrgicos ou de estudos anatomopatológicos ou de confirmação diagnóstica (2014, p. 4).

Quanto ao segundo grupo “B” (risco químico), tratam-se dos materiais que “contêm substâncias químicas que podem apresentar risco à saúde pública ou ao meio ambiente, como anestésicos, líquidos reveladores e fixadores, resíduos de amálgama e radiografia odontológica” (PINTO, MOTTA e RAPTOPOULOS, 2014, p. 4).

Quanto ao grupo “E” (perfurocortante), trata-se dos materiais e instrumentais contendo ‘bordas ou protuberâncias rígidas e agudas capazes de cortar ou perfurar, como lâminas de bisturi, agulhas, ampolas de anestésico de vidro, brocas, limas endodônticas, pontas diamantadas e outros” (PINTO, MOTTA e RAPTOPOULOS, 2014, p. 4).

Por fim, os comuns são aqueles que “não apresentam riscos à saúde ou ao meio ambiente, podendo ser tratados juntamente com o lixo domiciliar” (PINTO, MOTTA e RAPTOPOULOS, 2014, p. 4).

A partir da detida leitura dos termos de referência, percebe-se que as aludidas aquisições gerarão RSS ou das classes “A” e “B”, oriunda da primeira definição, ou “A”, “B” e “E”, em conformidade com o segundo conceito. Logo, o descarte inadequado desses produtos tem o potencial de contaminação biológica e / ou química do solo, do ar e da água, além de ser nocivo a fauna e flora, inclusive, para os trabalhadores que com eles precisam interagir.

Segundo o Guia de Boas Práticas de Gerenciamento dos Resíduos de Serviços de Saúde, regulamentada pela Resolução RDC-ANVISA nº 222, de 28 de março de 2018, os RSS “que não apresentam risco biológico, químico ou radiológico podem ser encaminhados para reciclagem, recuperação, reutilização, compostagem, aproveitamento energético ou logística reversa” (BRASIL, 2018).

Com exceção dos resíduos considerados “comuns”, portanto, a PNRS irá tratar de forma particular o manejo dos RSS. Essa lei atribui aos serviços de saúde “a responsabilidade pelo gerenciamento completo de seus resíduos, desde sua geração até a destinação e disposição final” (PATRIARCHA-GRACIOLLI e CAFURE, 2015, p. 309).

A legislação impõe que todo estabelecimento gerador de RSS terá um Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos. Segundo Silva, o PGRSS:

[...] traz em sua essência a minimização da produção de resíduos, bem como a destinação adequada, reduzindo os impactos e delineando medidas de saúde e segurança do trabalho. Da mesma forma, deve garantir a integridade de todos os envolvidos, organização de saúde e sociedade no entorno (SILVA, 2018, p. 18).

Em conformidade com a PNRS, a Resolução CONAMA nº. 358/2005 e a RDC nº. 222/2018, Blankenstein e Philippi Junior definem o PGRSS como:

[...] documento integrante do processo de licenciamento ambiental, baseado nos princípios de proteção à saúde pública e ao meio ambiente e da não geração e minimização de RSS, devendo apontar e descrever as ações relativas ao manejo, geração, segregação, acondicionamento, coleta, armazenamento, transporte, reciclagem, tratamento e disposição final (2018, p. 68).

A partir da seleção da amostra e da breve revisão bibliográfica a respeito dos RSS, percebe-se que as licitações acima identificadas e demandadas pela SMS são apenas instrumentos de uma política mais ampla de gerenciamento dos itens demandados.

Quanto aos itens de higiene pessoal, foram observados requisitos quanto a sua biodegradabilidade e atoxicidade.

Com base na análise da família de compras “material de consumo laboratorial, médico e de higiene pessoal” (apêndice I), conclui-se que as licitações nela compreendidas pouco exploram os critérios de sustentabilidade possíveis.

Há que se destacar alguns itens que foram solicitados serem atóxicos. Para este critério, tem-se como exemplo a exigência do termo de referência do PE 23/2019 para o seguinte item:

CANULA DE GUEDEL OROFARÍNGEA Nº.3: fabricada em **PVC atóxico**, transparente e inodora. Deve apresentar aproximadamente 85mm de comprimento. Tamanho 3. Não estéril e reutilizável. Autoclavável a 134°C. Com registro na ANVISA. SOLICITAMOS O ENVIO DE AMOSTRAS (grifo meu).

Em termos de eficiência dos processos licitatórios, o índice de sucesso das licitações que compõem a família de compras “material de consumo laboratorial, médico e de higiene pessoal” na negociação é de 87%, com economia obtida com o processo licitatório em média de 33%, não havendo contratação com empresas locais em nenhuma situação analisada.

4.3.9. Análise da família de compras de materiais e serviços destinados à construção civil e/ou infraestrutura urbana

Os pregões categorizados na família de compras “materiais e serviços destinados à construção civil e/ou infraestrutura urbana” possuem como semelhança seu uso na construção civil, manutenção predial e infraestrutura urbana excluídos os pregões de materiais exclusivamente elétricos, tendo sido estes abordados na família de compra “aquisição de bens ou serviços que envolvam materiais ou equipamentos elétricos ou eletrônicos”.

Em termos de licitação sustentável, espera-se que os materiais e serviços não envolvam compostos químicos reconhecidamente tóxicos como o amianto ou o abesto (TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DA BAHIA, 2018, p. 31).

Quanto a sustentabilidade dos materiais hidráulicos, procura-se o uso de equipamentos economizadores de água “com baixa pressão, tais como torneiras com arejadores, com sensores ou de fechamento automático, sanitários com sensores ou com válvulas de descarga com duplo acionamento ou a vácuo” (TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DA BAHIA, 2018, p. 31). Tal opção além do menor impacto ambiental repercutirá na dimensão econômica da contratação.

Os serviços sustentáveis cumprem com todos os requisitos trabalhistas, previdenciários e de segurança do trabalho previstos em lei, além de minimizar a exposição desnecessária dos trabalhadores colocados à disposição da Administração Pública.

Por fim, espera-se que as licitações sustentáveis promovam o desenvolvimento econômico e social da região, através das contratações administrativas.

Algumas considerações observadas nesta amostra são pertinentes.

O PE 007/2019, cujo objeto é a prestação do serviço de levantamento planialtimétrico topográfico, exigia a apresentação de documentação física. Consideração alguma foi feita quanto a apresentação desta ser constituída de papel reciclado. De forma distinta, o PE 108/2019, com objeto semelhante, veio a consignar a apresentação apenas em meio digital, o que vem a ser positivo em termos de licitação sustentável, inclusive preferível.

Ainda, convém destacar o alto índice de economia advindo com o PE 007/2019 que consignou uma taxa percentual de 99,9% em relação ao estimado, o que sugere haver algum equívoco. O que se suspeita é de que haja alguma impropriedade no valor estimado.

O PE 086/2019 demandou materiais hidráulicos, no entanto, observa-se aquisições que não detém características sustentáveis como a descarga econômica com diferenciação de níveis de vazão de água ou a implementação de torneiras com temporizador.

Os PE 015/2019 (aquisição de tijolos de barro) e 042/2019 (aquisição de agregados para pavimentação e drenagem) tem como possibilidade de sustentabilidade, à luz do Decreto Federal nº 7.746/2019, o fornecimento local.

O PE 105/2019 buscou a contratação dos serviços terceirizados de Servente de Asfalto, onde observa-se a exigência do cumprimento quanto as relações de trabalho, no entanto, o termo de referência não faz destaque quanto ao fomento a maior geração de empregos, preferencialmente local.

Com base na análise da família de compras “materiais consumíveis diversos” (apêndice J), não se encontrou nenhum critério de sustentabilidade nos termos de referência consultados.

4.3.10. Análise da família de compras de materiais consumíveis diversos

As licitações que compõem a família de compras “materiais consumíveis diversos” possuem uma heterogeneidade em seu objeto que mereceram uma categoria específica.

Foram categorizadas 13 licitações: PE 011/2019, PE 027/2019, PE 031/2019, PE 033/2019, PE 035/2019, PE 051/2019, PE 062/2019, PE 077/2019, PE 083/2019, PE 086/2019, PE 088/2019 e PE 098/2019 e PE 102/2019.

Com base na análise da família de compras “materiais consumíveis diversos” (apêndice K), conclui-se que as licitações nela compreendidas pouco exploram os critérios de sustentabilidade possíveis, sendo suas considerações sustentáveis limitadas a composição dos bens ser atóxico e livre de substâncias químicas prejudiciais. No entanto, destaca-se que se trata de poucos objetos em uma única oportunidade observada.

O item 033 destinado a aquisição de utensílios doméstico (cozinha) do PE 98/2019, por exemplo, demandou a seguinte especificação: “Pote plástico, com tampa hermética no formato retangular, capacidade 10 litros, em material atóxico, livre de BPA”.

Além do destaque, não se encontrou nenhum critério de sustentabilidade nos termos de referência verificados.

Quanto a eficiência econômica da licitação, percebe-se que 98% dos itens demandados, após homologado o processo licitatório, tornaram-se contratos administrativos.

Quanto a economia advinda com os processos, estima-se que gire em torno de 50 %, ou seja, com potencial de aplicação de tais recursos poupados em favor de aquisições mais sustentáveis.

Por fim, destaca-se que a função social do contrato, tanto em relação a contratação de empresas como a utilização de mão de obra locais, não foi explorada de forma a fomentar o empreendedorismo do município, embora tenha sido detectado a contratação de fornecedores cuja sede é o município mais próximo pela via terrestre (Pelotas/RS).

4.3.11. Análise da família de compras: serviços diversos

Por fim, três são as licitações categorizadas na família de compras “serviços diversos” que irão divergir quanto a natureza de seu objeto.

O PE 006/2019 tem como objeto a locação de conjunto de equipamentos para eventos como cadeiras, palcos, palanques e grades, sem uso de água ou energia elétrica. Disto, buscase como sustentável seu fornecimento por empresa local.

O PE 055/2019 tem como objeto a contratação de serviços de manutenção de 2º e 3º nível nos cilindros de extintores, onde igualmente se vislumbra o fomento a economia local.

Por fim, a contratação dos serviços de recepcionista tem como possibilidade além da geração de empregos locais, a possibilidade de capacitação da mão de obra colocada à disposição do contrato contra o desperdício.

Não se observou nenhuma ação nessas possibilidades, tampouco em outras que porventura viessem a tornar as contratações mais sustentáveis (apêndice L).

Quanto a eficiência econômica da licitação, percebe-se que 100 % dos itens demandados, após homologado o processo licitatório, tornaram-se contratos administrativos.

Quanto a economia advinda com os processos, estima-se que gire em torno de 31 %, ou seja, com potencial de aplicação de tais recursos poupados em favor de aquisições mais sustentáveis.

Por fim, destaca-se que a função social do contrato, tanto em relação a contratação de empresas como a utilização de mão de obra locais, não foi explorada de forma a fomentar o empreendedorismo do município, embora tenha sido detectado a contratação de fornecedores cuja sede é o município mais próximo pela via terrestre (Pelotas/RS).

4.4. ANÁLISE DA REALIDADE DE RIO GRANDE A PARTIR DO INSTRUMENTAL DESENVOLVIDO

Uma contratação poderá ser considerada sustentável por diversas perspectivas. A proposta da presente pesquisa, no entanto, veio a identificar a partir do Decreto Federal nº 7.746/2012 que regulamentou o dispositivo da Lei Geral de Licitação quanto as licitações sustentáveis.

Diante dessa proposta, de modo a conclusão geral, pode-se dizer que as licitações analisadas, embora eficientemente econômicas, mantém um consumo relapso com os aspectos sociais e ambientais.

A partir da concepção do desenvolvimento nacional sustentável, percebe-se que tal omissão repercute de variadas maneiras. Em termos ambientais, o consumo do município irá impactar de forma relevante no meio ambiente.

Acrescenta-se que a opção por produtos não sustentáveis irá repercutir na economia da contratação. Sob a perspectiva de vida útil e análise do ciclo de vida, materiais e equipamentos inicialmente com menores custos irão ter sua economia inicial comprometida a longo prazo.

Com isso em mente e de acordo com os dados levantados e categorizados, pode-se observar que as compras públicas analisadas são insuficientes na perspectiva da sustentabilidade. Isso decorre devido as seguintes motivações:

- a) nos bens, em geral, quando critérios foram exigidos se referiam fortemente a dimensão ambiental;
- b) as exigências quando existentes, eram restritos a poucos itens e não eram exigidos a todos os itens licitados;
- c) a família “Gêneros Alimentícios” se mostrou a oportunidade que figurou mais fornecedores locais;
- d) a família veículos, embora tenha critérios a serem explorados, é a que menos gerou economia ao erário do município de Rio Grande e poderá enfrentar restrições orçamentárias se houver a incorporação de critérios mais sustentáveis;
- e) as demandas que envolvem produtos “eletrônicos” possuem atenção apenas quanto a eficiência energética;
- f) a contratação de objetos com inovação que repercutem em baixo impacto ambiental recebeu atenção do poder executivo municipal apenas na substituição de “lâmpadas comuns” por tecnologia LED e
- g) nos serviços, em geral, a proteção ao trabalhador se mostrou medida mais exigida, no entanto, são tímidas e o fomento às MPEs é percebido a partir dos Pregões Eletrônicos de nº 90/2019.

Além dos impactos ambientais reconhecidamente mapeados em certos ciclos de produção e consumo, como no caso dos produtos potencialmente agressivos ao meio ambiente, outra questão que merece maiores aprofundamentos é a baixa adesão a contratação de fornecedores locais.

Com exceção dos pregões da família de gêneros alimentícios, as contratações locais não tiveram a participação de empresas da sede do município, embora seja identificada diversas oportunidades em que a sede de licitantes era o município de Pelotas/RS.

Disso, percebe-se que o desenvolvimento regional é pouco estimulado, mesmo que sejam relevantes os valores envolvidos nessas contratações, desperdiçando-se oportunidades de fomento a região.

Por fim, o destaque da alínea “g” citada no parágrafo precedente, agrava a questão da falta de incentivo a dimensão social das contratações administrativas e de sua função regulatória no fomento a economia local.

Além de serem pontuais (duas ocasiões), a falta de preferência irá se aliar ao fato que não foi previsto o benefício quanto a exclusividade da contratação às MPEs por razoável período, o que implica em maiores dificuldades na disputa com empreendimentos cuja infraestrutura e logística dificilmente poderão ser superados pelos micros e pequenos empreendimentos.

Especula-se que essa é a principal motivação da ausência de contratação local, com exceção de produtos alimentícios, cuja característica de serem perecíveis impõe maiores dificuldades ao fornecimento por produtores mais afastados da sede do órgão licitante.

CONCLUSÃO

Compreender se as compras públicas gerenciadas pelo executivo municipal de Rio Grande são sustentáveis e, diante disso, diagnosticar quais são suas potenciais dimensões de impacto foi uma articulação que se mostrou necessária em quatro capítulos.

O primeiro capítulo mostrou o que se entende por desenvolvimento sustentável, a partir de sua decomposição nas duas ideias centrais que o caracterizam, priorizando sua evolução a partir das proposições articuladas pela ONU.

As construções teóricas iniciais a respeito do desenvolvimento tinham a industrialização e crescimento econômico como elementos centrais. Essa proposta teórica como modelo de desenvolvimento se mostrará falível por duas básicas motivações.

A primeira é por encarar como universal esse processo de desenvolvimento como modelo supostamente apto a cobrir qualquer circunstância. A outra é quanto a material insustentabilidade de sua ampla replicação pela maioria do mundo subdesenvolvido.

Além disso, a consideração de transitoriedade dos países subdesenvolvidos irá ser questionada. Alternativas próprias que considerem as circunstâncias do subdesenvolvimento como algo estrutural são propostas por pesquisadores como Celso Furtado e Ignacy Sachs.

O desnudamento da crise ecológica pela mesma ciência que inaugurou a era do mito do progresso, permitiu um amplo debate que foi disseminado por variados agentes e setores da sociedade, sendo a década de 1970 considerado o período do despertar ecológico do mundo.

Para o desenvolvimento, as Conferências capitaneadas pelas Nações Unidas terão na publicação do Relatório Brundtland o início de um projeto universal em que todas as nações deverão esforçar-se para implementá-lo. Ações concretas articuladas pela ONU irão ser propostas especificamente em 2002 no que se refere as CPS como ferramentas da indução de um desenvolvimento sustentável.

Apresentadas as bases jurídicas que legitimam a adoção das CPS no contexto internacional, inclusive, pela expressa anuência junto as demais nações do sistema das Nações Unidas, passou-se, no segundo momento da pesquisa, a abordagem e caracterização das compras públicas no Brasil.

O segundo capítulo desta pesquisa apresentou as compras públicas no Brasil a partir de sua perspectiva normativa.

Prevista pelo constituinte de 1988, a regulamentação do dispositivo constitucional atinente a licitações e contratos administrativos no Brasil foi ambientada num contexto político

de combate à corrupção (ROSILHO, 2011). Essa conjuntura resultou num regulamento pretendo a prescrever normas gerais que esmiuçou de forma deliberada a restringir a discricionariedade do gestor público.

A prática administrativa logo iria apontar novas alternativas ao processamento das compras públicas no país. As produções legislativas sucessoras a LGL irão refletir as melhores práticas no que se refere a licitações, inclusive, inspirando-se na eficiência dos processos de estatais como a ANATEL.

As sucessivas atualizações legislativas no tema de licitações e contratos evidenciam que o engessado procedimento previsto na LGL apresenta estar desgastado em relação a dinâmica contemporânea e o surgimento do Pregão e do Regime Diferenciado de Contratações irá ser o balão de ensaio para uma renovação do processo licitatório no país que de forma gradativa foram sendo incorporadas a LGL.

Dentre tais atualizações, o desenvolvimento nacional sustentável foi incorporado aos consolidados aspectos econômicos que vigoraram com exclusividade até a vigência da Lei nº 12.439/2010, a qual inseriu tal princípio de forma expressa e que altera a hermenêutica original da LGL.

Consolidadas as bases pelos capítulos anteriores – e a partir delas – o terceiro capítulo buscou definir a licitação sustentável a partir do marco normativo que representou o Decreto Federal nº 7.746/2012. Embora a literatura já apontasse a existência de contratações públicas sustentáveis no cotidiano de algumas entidades públicas em momentos anteriores aos marcos normativos citados.

A partir deste regulamento, doze foram os critérios de sustentabilidade que podem ser exigíveis em termos de licitação sustentável: : 1) preferência para materiais, tecnologias e matérias-primas de origem local; 2) maior geração de empregos, preferencialmente com mão de obra local; 3) baixo impacto sobre recursos naturais como flora, fauna, ar, solo e água; 4) maior eficiência na utilização de recursos naturais como água e energia; 5) maior vida útil e menor custo de manutenção do bem e da obra; 6) uso de inovações que reduzam a pressão sobre recursos naturais; 7) origem sustentável dos recursos naturais utilizados nos bens, nos serviços e nas obras; 8) utilização de produtos florestais madeireiros e não madeireiros originários de manejo florestal sustentável ou de reflorestamento; 9) ser renovável; 10) ser reciclado; 11) ser atóxico e 12) ser biodegradável.

Fundamentado nessas diretrizes e em conformidade com práticas adotadas e disseminadas como ações sustentáveis, o último capítulo veio a adaptar tais características ao

consumo do poder executivo do município de Rio Grande/RS, restringindo-se aos pregões em sua forma eletrônica processados no ano de 2019.

Com a amostra delimitada e a partir do mapeamento de impactos já identificados pela literatura dedicada ao tema, a formação de famílias foi proposta como classificação em elementos comuns. As licitações com objetos idênticos ou similares foram categorizadas a partir dos impactos reconhecidamente já mapeados e com indicação de exigência em editais.

Nessa perspectiva, onze serão as famílias de compras propostas para análise do consumo do executivo municipal da cidade de Rio Grande para o ano de 2019, classificadas a partir de seus impactos já mapeados pela literatura: 1) aquisição de bens ou serviços que envolvam materiais ou equipamentos elétricos ou eletrônicos; 2) consumíveis e serviços – material de expediente; 3) gêneros alimentícios; 4) materiais ou serviços que envolvam componentes agressivos ao meio ambiente; 5) materiais, equipamentos ou serviços de TIC; 6) veículos; 7) equipamentos permanentes diversos; 8) material de consumo laboratorial, médico e de higiene pessoal; 9) materiais e serviços destinados à construção civil e/ou infraestrutura urbana; 10) materiais consumíveis diversos e 11) serviços diversos.

Diante dessa classificação, algumas características puderam ser visualizadas com certa regularidade.

A primeira, refere-se à modalidade licitatória utilizada pelo executivo municipal do Município de Rio Grande que é a ampla utilização do pregão eletrônico como ferramenta mais utilizada em termos de processamento licitatório.

A segunda é quanto a baixa adesão a itens considerados sustentáveis. Embora presentes em poucas oportunidades e reduzida a itens como materiais elétricos ou eletrônicos, observou-se que a Secretaria de Município de Infraestrutura (SMI) demandou quantitativamente o maior número de itens sustentáveis, principalmente, pela substituição de tecnologia para a LED.

Em relação as famílias, a aquisição de gêneros alimentícios não teve qualquer critério sustentável abordado, no entanto, chama atenção seu fornecimento local, mesmo em condição não preferencial. Trata-se de uma das exceções quanto ao fornecimento local.

Os itens classificados como “eletrônicos” foram os que mais apresentaram características consideradas sustentáveis, à luz do Decreto Federal nº 7.746/2012. Descritivos prevendo mecanismos de aferição de eficiência energética ou alteração de tecnologias com menor impacto ambiental são observadas com especial dedicação pela Secretaria de Município de Infraestrutura.

Em termos de conclusão geral, pode-se dizer que o perfil de consumo do executivo municipal de Rio Grande/RS, para o período de 2019, na modalidade pregão eletrônico é insuficiente do ponto de vista das licitações sustentáveis, sendo esta a conclusão para o problema de pesquisa proposto.

Identificados de forma pontual nos Termos de Referência analisados, a dimensão ambiental mostrou-se mais proeminente que a social, vista de forma mais acentuada quanto ao atendimento às disposições atinentes a proteção ao trabalhador.

Os critérios de eficiência advinda com a licitação são indiscutíveis sob duas perspectivas: 1) taxa de sucesso na negociação e 2) economia advinda com a licitação. Com elas se percebe a potencialidade a ser explorada pelas licitações sustentáveis, onde a economia obtida com as licitações pode ser revertida em contratações mais sustentáveis.

Por fim, há que se mencionar a baixa adesão de contratados locais nas compras públicas do município de Rio Grande. A partir da economia destacada no parágrafo precedente, ações específicas de identificação de potenciais fornecedores locais se mostra positiva, principalmente, pela margem de economia advinda com os processos em que aliada a alta taxa de sucesso de negociação permite afirmar que o mercado já possui solidez e o incentivo a inovação se mostra promissor.

Trata-se, portanto, de incentivar o crescimento endógeno, a partir do incentivo regional, aliando-o a minimização dos impactos negativos decorrentes do ciclo de produção e consumo.

O estudo não teve a pretensão de ser exaustivo na análise da sustentabilidade dos processos licitatórios. Característica inerente ao conceito de sustentabilidade, a sua perspectiva multidimensional torna reducionista qualquer abordagem que o decomponha. Inclusive, a literatura aponta uma pluralidade de dimensões cuja expansão gradativamente acompanha a incorporação do conhecimento técnico e dos valores sociais que evoluem nas democracias.

No entanto, a análise é fundamentalmente jurídica e de acordo com a bibliografia que rege os conceitos pertinentes as compras públicas no Brasil, além de amparado por práticas já consolidadas e estimuladas em hermenêutica apontada pela literatura como relevante.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES, Ana Paula Gross. A evolução histórica das licitações e o atual processo de compras públicas em situação de emergência no Brasil. *REGEN – Revista de Gestão, Economia e Negócios*. Vol. I, No. II, p. 40-60 (2020). Disponível em: <<https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/regen/article/view/5162>>. Acesso em 13 fev. 2021.

ANDRADE, Sarah. Farias.; PIRES, Mônica. De Moura.; FERRAZ, Marcelo. Inácio. Ferreira.; PINHEIRO, Maurício. Mota. Saboya. **Índice de Desenvolvimento como Liberdade: uma proposta teórico-metodológica de análise**. *Desenvolvimento em Questão*, [S. l.], v. 14, n. 34, p. 5–59, 2016. DOI: 10.21527/2237-6453.2016.34.5-59. Disponível em <<https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/desenvolvimentoemquestao/article/view/4365>>. Acesso em 23 maio. 2021.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR ISSO 14001 – Sistemas da gestão ambiental: Requisitos com orientações para uso**. Rio de Janeiro, 2015. Disponível em <<https://fatecsenai.com.br/arquivos/14001-Sistemas-de-Gestao-Ambiental-Requisitos-com-orientacao-para-uso.pdf>>. Acesso em 09 abr. 2021.

BACHA, Carlos José Caetano. BARROS, Alexandre Lahoz Mendonça de. **Reflorestamento no Brasil: evolução recente e perspectivas para o futuro**. *Scientia Forestalis* n. 66, p. 191-203, dez. 2004. Disponível em: <<https://www.ipef.br/publicacoes/scientia/nr66/cap19.pdf>>. Acesso em 12 dez. 2020.

BASTOS, C. P. M.; BRITTO, G. **Introdução à Economia do Subdesenvolvimento: elementos fundamentais das teorias clássicas do desenvolvimento**. *Gestão & Sociedade*, 14(38), 3632-3671, 2020. Disponível em <<https://www.gestaosociedade.org/gestaosociedade/article/view/3160/1467>>. Acesso em 08 fev. 2021.

BETIOL, Luciana Stocco. **Levando em conta a dimensão social nas contratações públicas**. In: VILLAC, Teresa; BLIACHERIS, Marcos W.; SOUSA, Lilian C. (Coord.). *Panorama de licitações sustentáveis: direito e gestão pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2016. P. 169-191.

BIDERMAN, Rachel. MACEDO, Laura Silvia Valente de. MONZONI, Mario. MAZON, Rubens. **Guia de compras públicas sustentáveis: uso do poder de compra do governo para a promoção do desenvolvimento sustentável**. ICLEI European Secretariat GmbH. 2008. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/15417>>. Acesso em 11 mar. 2021.

BIRNFELD, Carlos André. **Cidadania Ecológica**. Pelotas: Delfos, 2006.

BITTENCOURT, Sidney. **Licitações sustentáveis: o uso do poder de compra do Estado fomentando o desenvolvimento nacional sustentável**. Belo Horizonte: Del Rey, 2014.

BLIACHERIENE, Ana Carla. **Compras públicas sustentáveis e cidadania – incluídos cidadãos portadores de necessidades especiais**. In: VILLAC, Teresa; BLIACHERIS, Marcos W.; SOUSA, Lilian C. (Coord.). *Panorama de licitações sustentáveis: direito e gestão pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2016. P. 153-168.

BRASIL. Advocacia-Geral da União (AGU). Consultoria-Geral da União. **Guia Nacional de Contratações Sustentáveis**. 3ª ed. Machado, Alessandro Q. (Coord.); Clare, Celso V.; Carvalho, Flávia G. de; Paz e Silva Filho, Manoel; Bliacheris, Marcos W.; Ferreira, Maria Augusta S. de O.; Barth, Maria Leticia B. G.; Santos, Mateus L. F.; Gomes, Patricia M.; Villac, Teresa. Brasília: AGU, abril, 2020. Disponível em <<https://antigo.agu.gov.br/page/download/index/id/38813350>>. Acesso em 04 out. 2020.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 2 mar. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 9373 de 11 de maio de 2018**. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 14 mai. 2018. Dispõe sobre a alienação, a cessão, a transferência, a destinação e a disposição final ambientalmente adequadas de bens móveis no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e

fundacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9373.htm#art18>. Acesso em 14 jan 2021.

_____. **Governo Federal. Decreto nº 7.746, de 05 de junho de 2012.** Regulamenta o art. 3º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, para estabelecer critérios e práticas para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável nas contratações realizadas pela administração pública federal direta, autárquica e fundacional e pelas empresas estatais dependentes, e institui a Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública – CISAP. (Redação dada pelo Decreto nº 9.178, de 2017). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7746.htm> Acesso em 20 de out 2020.

_____. **Governo Federal. Decreto nº 8.538, de 06 de outubro de 2015.** Regulamenta o tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para as microempresas, empresas de pequeno porte, agricultores familiares, produtores rurais pessoa física, microempreendedores individuais e sociedades cooperativas de consumo nas contratações públicas de bens, serviços e obras no âmbito da administração pública federal. Brasília, DF. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/d8538.htm>. Acesso em: 20 out. 2020.

_____. **Governo Federal. Decreto nº 9.178/2017, de 23 de outubro de 2017.** Altera o Decreto nº 7.746, de 5 de junho de 2012, que regulamenta o art. 3º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, para estabelecer critérios, práticas e diretrizes para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável nas contratações realizadas pela administração pública federal direta, autárquica e fundacional e pelas empresas estatais dependentes, e institui a Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública – CISAP. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9178.htm>. Acesso em: 20 out. 2020.

_____. **Governo Federal. Decreto nº 5.975 de 30 de novembro de 2006.** Regulamenta os arts. 12, parte final, 15, 16, 19, 20 e 21 da Lei no 4.771, de 15 de setembro de 1965, o art. 4º, inciso III, da Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981, o art. 2º da Lei no 10.650, de 16 de abril de 2003, altera e acrescenta dispositivos aos Decretos nos 3.179, de 21 de setembro de 1999, e 3.420, de 20 de abril de 2000, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5975.htm>. Acesso em 21 jan. 2021.

_____. **Instrução Normativa nº 09, de 28 de abril de 2010.** Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. Disponível em: <<https://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/o-que-somos/in092010.pdf>> Acesso em 15 nov. 2020.

_____. Ministério do Meio Ambiente. A3P – Agenda Ambiental na Administração Pública. Eixos Temáticos – **Compras públicas sustentáveis.** 2021. Disponível em: <<http://a3p.mma.gov.br/compras-publicas-sustentaveis/>>. Acesso em 21 jan. 2021.

_____. **Resolução CONAMA nº 009, de 31 de agosto de 1993.** Determina que todo óleo lubrificante usado ou contaminado será, obrigatoriamente, recolhido e terá uma destinação adequada, de forma a não afetar negativamente o meio ambiente. Proíbe a industrialização e comercialização de novos óleos lubrificantes não recicláveis, nacionais ou importados. Diário Oficial da União, Brasília, 01 out. 1993. Disponível em <<http://www.ibama.gov.br/sophia/cnia/legislacao/MMA/RE0009-310893.PDF>>. Acesso em 17 mar 2021.

_____. **Resolução CONAMA nº 257, de 30 de junho de 1999.** Estabelece que pilhas e baterias que contenham em suas composições chumbo, cádmio, mercúrio e seus compostos, tenham os procedimentos de reutilização, reciclagem, tratamento ou disposição final ambientalmente adequados. Diário Oficial da União, Brasília, 22 jul. 1999. Disponível em: <<https://www.ibama.gov.br/187escupiniz/187escupiniz/?view=187escupiniz&187escupiniz=103583>>. Acesso em 11 mar. 2021.

_____. **Resolução CONAMA nº 490, de 16 de novembro de 2018.** Estabelece a Fase PROCONVE P8 de exigências do Programa de Controle da Poluição do Ar por Veículos Automotores – PROCONVE para o controle das emissões de gases poluentes e de ruído para veículos automotores pesados novos de uso rodoviário e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 21 nov. 2018.

_____. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.** Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm>. Acesso em 20 nov. 2020.

_____. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.** Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 22 jun. 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 25 mar. 2021.

_____. **Lei Federal nº 10.831, de 23 de dezembro de 2003.** Dispõe sobre a agricultura orgânica, e dá outras providências, Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.831.htm>. Acesso em 03 fev. 2021.

_____. **Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012.** Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis no 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis no 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória no 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/L12651compilado.htm>. Acesso em 01 mar 2021.

_____. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.** Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm>. Acesso em 18 dez. 2020.

_____. **Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.** Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; altera dispositivos das Leis no 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1º de maio de 1943, da Lei no 10.189, de 14 de fevereiro de 2001, da Lei Complementar no 63, de 11 de janeiro de 1990; e revoga as Leis no 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e 9.841, de 5 de outubro de 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp123.htm>. Acesso em 03 fev. 2021.

_____. **Política Nacional de Resíduos Sólidos, Lei 12.305.** Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 2 ago. 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12305.htm>. Acesso em 22 jan. 2021.

_____. **Portaria nº 23, de 06 de junho de 1994 – Departamento Nacional dos Combustíveis.** Resolve: Proibir o consumo de óleo diesel em veículos automotores de passageiros, de carga e de uso misto com capacidade inferior a 1.000 kg, altera o texto da Portaria DNC Nº 16 de 29/06/93. Disponível em: <https://sistemas.mre.gov.br/kitweb/datafiles/Cgpi/pt-br/file/portaria%20dnc%2023_1994.pdf>. Acesso em 14 jan. 2021.

_____. **Portaria nº 43 de 28 de janeiro de 2009.** Ministério do Meio Ambiente. Dispõe sobre a vedação ao Ministério do Meio Ambiente e seus órgãos vinculados de utilização de qualquer tipo de asbesto/amianto e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=213701>>. Acesso em 12 dez. 2020.

_____. **Resolução – RDC nº 180, de 3 de outubro de 2006.** Agência Nacional de Vigilância Sanitária. Disponível em: <https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/anvisa/2006/rdc0180_03_10_2006.html>. Acesso em 12 dez 2020.

_____. **Resolução nº 1050/2015.** Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. Disponível em: <<https://atosoficiais.com.br/tcers/resolucao-n-1050-2015-altera-o-inciso-ii-do-artigo-5-da-resolucao-n-1050-de-04-de-novembro-de-2015-que-dispoe-sobre-o-envio-e-a-disponibilizacao-por-meio-do-sistema-de-licitacoes-e-contratos-licitacon-de-dados-informacoes-e-documentos-relativos-a-licitacoes-e-contratos-administrativos-dos-poderes-orgaos-e-entidades-jurisdicionados-do-tribunal-de-contas-do-estado-do-rio-grande-do-sul>>. Acesso em 15 dez. 2020.

_____. **Resolução da diretoria colegiada - RDC nº 222, de 28 de março de 2018.** Agência Nacional de Vigilância Sanitária. Regulamenta as Boas Práticas de Gerenciamento dos Resíduos de Serviços de Saúde e dá outras providências. Disponível em: <https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/anvisa/2018/rdc0222_28_03_2018.pdf>. Acesso em 20 nov. 2020.

_____. Tribunal de Contas da União. **Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU / Tribunal de Contas da União. – 4. Ed. Isso., atual. E ampl. –** Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência; Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010.

_____. Tribunal de Contas da União – TCU. **Acórdão n.º 2.470-2013-P**, Plenário. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/CONSES/TCU_ATA_0_N_2013_37.pdf>. Acesso em: 19 mar. 2021.

_____. Tribunal de Contas da União – TCU. **Acórdão n.º 855/2013**. Plenário. Disponível em: <<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:tribunal.contas.uniao;plenario:acordao:2013-04-10;855>>. Acesso em 18 dez. 2020.

_____. Tribunal de Contas da União – TCU. **Acórdão n.º 2995/2013**. Plenário. Disponível em: <<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:tribunal.contas.uniao;plenario:acordao:2013-11-06;2995>>. Acesso em 22 jan. 2021.

_____. Tribunal de Contas da União – TCU. **Acórdão n.º 1666/2019**. Plenário. Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/1666%252F2019/%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520>>. Acesso em 12 dez. 2020.

_____. Tribunal de Contas da União – TCU. **Súmula n.º 257/2010**. Disponível em: <<https://jurisprudencia.tc.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/07/Utiliza%C3%A7%C3%A3o-do-Preg%C3%A3o.-Servi%C3%A7os-de-engenharia.-S%C3%BAmula-TCU-257.pdf>>. Acesso em 22 jan. 2021.

BORGES, K. H. e BRAZ, E. M. **Recursos Florestais não madeireiros**. Versão preliminar do Workshop “Manejo de recursos não madeireiros – perspectivas para a Amazônia”. Embrapa. Rio Branco, AC, Junho/98.

BRAZ, Evaldo Muñoz. PASSOS, Carlos Alberto Moraes. OLIVEIRA, Luis Cláudio. OLIVEIRA, Marcus Vinicio Neves d. **Manejo e exploração sustentável de florestas naturais tropicais: opções, restrições e alternativas**. Colombo: Embrapa Florestas, 2005. (Série Documentos, 110). Disponível em <<https://www.infoteca.cnptia.embrapa.br/infoteca/bitstream/doc/313537/1/doc110.pdf>> Acesso em 16 jan. 2021.

CAVALCANTI, Denize Coelho. **O modelo de contratações públicas sustentáveis do estado de São Paulo**. In: VILLAC, Teresa; BLIACHERIS, Marcos W.; SOUSA, Lilian C. (Coord.). Panorama de licitações sustentáveis: direito e gestão pública. Belo Horizonte: Fórum, 2016. P. 361-372.

CAVALCANTI, Denize. OLIVEIRA, Gustavo. AVIGNON, Alexandre d’. SCHNEIDER, Heloisa. TABOULCHANAS, Kristina. **Compras públicas sustentáveis: diagnóstico, análise comparada e recomendações para o aperfeiçoamento do modelo brasileiro**. Brasília: CEPAL; MMA, 2017. Disponível em: <<https://www.cepal.org/pt-br/publicaciones/41009-compras-publicas-sustentaveis-diagnostico-analise-comparada-recomendacoes-o>>. Acesso em: 27 fev. 2021.

CAMARÃO, Tatiana Martins da Costa; DANIEL, Felipe Alexandre Santa Anna Mucci. **A fase interna da licitação: distinções entre projeto básico e termo de referência**. Fórum de Contratação e Gestão Pública [recurso eletrônico]. Belo Horizonte, v. 12, n. 141, set. 2013. Disponível em: <<http://dspace/xmlui/bitstream/item/7695/PDIexibepdf.pdf?sequence=1>>. Acesso em 17 mar. 2021.

CARVALHO, F. (2007). **Da Ecologia Geral à Ecologia Humana**. Em: Sociológico. N.17, (II Série), p. 127-135.

CARVALHO FILHO, JOSÉ DOS SANTOS. **Manual de direito administrativo**. 32. Ed. Isso., atual. E ampl. – São Paulo: Atlas, 2018.

CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. 7.ed. isso. Amp. E atual. Bahia: editora JusPODIVM 2020.

CASSOL, Abel; NIEDERLE, Paulo André. **Celso Furtado e a Economia Política do Desenvolvimento Latino-Americano**. In: NIEDERLE, Paulo André; RADOMSKY, Guilherme Francisco Waterloo (Org.). Introdução às Teorias do Desenvolvimento. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2017. Cap. 3. P. 29-38.

CAVALCANTE, Maria Lailze Simões Albuquerque. **Administração Pública e Agenda Ambiental – A3P – Considerações sobre a implementação nos órgãos públicos.** Revista Controle – doutrinas e artigos, [S.l.], v. 10, n. 1, p. 193-216, jun. 2012. ISSN 2525-3387. Disponível em: <<http://revistacontrole.ipc.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/article/view/183>>. Acesso em: 27 fev. 2021.

CIBIM, Cassano; MORENO, Roberta. **Cidades Sustentáveis, Lixo Eletrônico e Contratações Públicas Sustentáveis.** In: VILLAC, Teresa; BLIACHERIS, Marcos W.; SOUSA, Lilian C. (Coord.). Panorama de licitações sustentáveis: direito e gestão pública. Belo Horizonte: Fórum, 2016. P. 241-250.

CMMAD – Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – “**Nosso Futuro Comum**”, 2ª Edição Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1991, 430p.

CONCEIÇÃO. Ariane Fernandes da; OLIVEIRA, Cíntia Gonçalves de; SOUZA Dércio Bernardes de. **Rostow e os Estágios para o Desenvolvimento.** In: NIEDERLE, P. A.; RADOMSKY, G. F. W. (Org.) Introdução às teorias do desenvolvimento. 1 ed. Porto Alegre, 2017. Cap. 1, p. 11-16.

CORTEZ, A. T. C. **Consumo e desperdício: as duas faces das desigualdades.** In: ORTIGOZA, S. A. G., CORTEZ, A. T. C., Orgs. Da produção ao consumo: impactos socioambientais no espaço urbano [online]. São Paulo: Editora UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009, p. 35-62.

COSTA, C. E. L. **Novo marco legal das compras públicas sustentáveis: uma análise à luz do Decreto 7.746/2012.** Panorama de Licitações Sustentáveis – Direito e Gestão Pública – Belo Horizonte. Ed. Fórum. 2014, p-119-136.

COUTO, Hugo Leonnardo Gomides do; COELHO, Cristiano. **Fatores críticos no comportamento do gestor público responsável por compras sustentáveis: diferenças entre consumo individual e organizacional.** Isso. Adm. Pública, Rio de Janeiro, v. 49, n. 2, p. 519-543, Abr. 2015. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S003476122015000200519&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 17 set. 2020.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** 33 ed. Isso. Atu. E amp., Rio de Janeiro: Forense, 2020.

FEIL, Alexandre André; SCHREIBER, Dusan. **Sustentabilidade e desenvolvimento sustentável: desvendando as sobreposições e alcances de seus significados.** Cad. EBAP.BR, v. 14, n. 3, Artigo 7, Rio de Janeiro, jul./set.2017. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cebape/v15n3/1679-3951-cebape-15-03-00667.pdf>>. Acesso em: 02 fev. 2021.

FRAZÃO et. Al. **Conceitos e aplicações de Análise do Ciclo Vida (ACV) no Brasil.** Revista Ibero Americana de Estratégia. 2008, 7(1), 39-44. Disponível em: <<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=331227111005>>. Acesso em: 21 abr. 2021.

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

FSC, Brasil. **Certificação – Construindo a confiança no sistema FSC.** Disponível em: <<https://br.fsc.org/pt-br/certificacao>>. Acesso em 02 mai 2021.

FURTADO. Celso. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento.** Rio de Janeiro, Fundo de Cultura, 1961.

_____. **O mito do desenvolvimento econômico.** São Paulo, Círculo do livro, 1974.

_____. **Formação Econômica do Brasil.** São Paulo, Companhia Editora Nacional, 2005.

GAMA, Michelliny de Matos Bentes. **Importância de produtos florestais nãomadeireiros (PFNM) para a economia regional. Embrapa, Porto Velho, RO.** Dezembro, 2005. ISSN 0103-9334. Disponível em: <<https://ainfo.cnptia.embrapa.br/digital/bitstream/item/42540/1/ct81-produtosflorestaisnaomadeireiros.pdf>>. Acesso em 12 jan. 2021.

GOHN, Maria da Glória. **Movimentos sociais e redes de mobilizações civis no Brasil**. 7. Ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2013.

IBAMA, Notícias 2020. **Manejo sustentável autorizado pelo Ibama em 2019 totalizou 39 mil hectares**. Disponível em: <<https://www.gov.br/ibama/pt-br/assuntos/noticias/2020/manejo-sustentavel-autorizado-pelo-ibama-em-2019-totalizou-39-mil-hectares>>. Acesso em 02 mai 2021.

IBAMA, **Programa de controle de emissões veiculares (Proconve)**. Disponível em: <<http://www.ibama.gov.br/emissoes/veiculos-automotores/programa-de-controle-de-emissoes-veiculares-proconve>>. Acesso em 14 jan. 2021.

ICLEI Brasil. **Manual Procura+ Um Guia para Implementação de Compras Públicas Sustentáveis**. 3ª ed. São Paulo, 2015. Disponível em: <<https://e-lib.iclei.org/manual-procura-guia-para-implementacao-de-compras-publicas-sustentaveis/>>. Acesso em 21 abril 2021.

ISSO, A. K. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. **O governo contratando com a Micro e Pequena Empresa: o estatuto da Micro e Pequena Empresa fomentando a economia do país**. Brasília: Sebrae, 2017, 196 p.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos: Lei 8666/93**. 18. Ed. Isso,. Atual. E ampliada São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

LAGARINHOS, Carlos Alberto. F. **Logística Reversa de pneus usados no Brasil**. Dep. De eng. Metalúrgica e de materiais, Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, SP, Brasil. Vol.23, n. 1 p. 49-58, 2013. Disponível em <<https://www.scielo.br/j/po/a/qZbJvJkKWw5LnZfcyM8FhGj/?lang=pt>>. Acesso em 04 abr 2021.

LAGARINHOS, Carlos Alberto F.; TENÓRIO, Jorge Alberto S. **Tecnologias utilizadas para a reutilização, reciclagem e valorização energética de pneus no Brasil**. Polímeros: Ciência e Tecnologia, vol. 18, núm. 2, abril-junio, 2008, pp. 106-118. Associação Brasileira de Polímeros. São Paulo, Brasil. Disponível em <<https://www.redalyc.org/pdf/470/47015845017.pdf>>. Acesso em 04 abr 2021.

LAGO, André Aranha Corrêa do. **Estocolmo, Rio, Joanesburgo: O Brasil e as três conferências ambientais das Nações Unidas. Brasília: FUNAG, 2006**. Disponível em: <http://funag.gov.br/loja/download/903-Estocolmo_Rio_Joanesburgo.pdf>. Acesso em 19 mar. 2021.

LAYRARGUES, Philippe Pomier. **Do ecodesenvolvimento ao desenvolvimento sustentável: evolução de um conceito?**. Proposta, Rio de Janeiro, v. 24, n.71, p. 5-10, 1997.

BALBIM, Leonardo Ispier Nassif. CARVALHO, Nathan Castello Branco de. LEHFELD, Lucas de Souza. **Código Florestal comentado e anotado (artigo por artigo)**. 2. Ed. São Paulo: Método, 2013.

LUCAS, D. C. **Os novos movimentos sociais contribuindo para a afirmação democrática do Estado e do Direito**. Direito em Debate, v. 24, p. 33-58, 2006.

LUNARDI, Guilherme Lerch, FRIO, Ricardo Saraiva, BRUM, Marília de Marco, **Tecnologia da Informação e Sustentabilidade: Levantamento das Principais Práticas Verdes Aplicadas à Área de Tecnologia Gerais**: Revista Interinstitucional de Psicologia, 4 (2), Edição Especial, dezembro, 2011. P. 159-170. Disponível em <<http://repositorio.furg.br/bitstream/handle/1/5299/235-1557-1-PB.pdf?sequence=1>>. Acesso em 10 mai 2021.

MACHADO, Frederico Soares **Manejo de Produtos Florestais Não Madeireiros: um manual com sugestões para o manejo participativo em comunidades da Amazônia**. Frederico Soares Machado. Rio Branco, Acre: PESACRE e CIFOR, 2008.

MADEIRA, Jéssica Maria Cavalheiro. NASCIMENTO, José Orcélio do. ZITTEI, Marcus Vinicius Moreira. AZEVEDO, Ricardo Rocha de. **Licitações e compras públicas sustentáveis – evolução do conceito e aplicação**

no Estado de São Paulo. Revista de Gestão e Secretariado, [S.l.], v. 10, n. 2, p. 87-111, ago. 2019. ISSN 2178-9010. Disponível em: <<https://www.revistagesec.org.br/secretariado/article/view/865>>. Acesso em 25 mar. 2021.

MAIA, Décio Magioli. CARVALHO, Rogério Nascimento de. **Eco2 eficiência Em Frotas De Carga.** Revista **Blucher Engineering Proceedings.** Setembro de 2015, Número 1, Volume 2. Disponível em <<http://pdf.blucher.com.br.s3-sa-east-1.amazonaws.com/engineeringproceedings/simea2015/PAP226.pdf>>. Acesso em 10 mai 2021.

MARINELA, Fernanda. **Direito administrativo.** 12. Ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2018. 1199 p.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo moderno.** 21. Ed. – Belo Horizonte: Fórum, 2018. 444 p.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo.** 28 ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MELLO, Luiz Fernando Bandeira de. **A licitação na constituição de 1988.** In: Bruno Dantas. (Org.). **Constituição de 1988: o Brasil 20 anos depois.** Brasília: Senado Federal, 2008, v. 2, p. 178-198.

MELO FILHO, Luiz Fernando Bandeira. **A licitação na constituição de 1988,** 2008. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-ii-constituicao-de-1988-o-brasil-20-anos-depois.-o-exercicio-da-politica/a-licitacao-na-constituicao-de-1988>>. Acesso em 30 set. 2020.

NEMOTO, Miriam Christi Midori Oishi; SILVA DE SOUZA, Alessandra Ramon. **Logística reversa: um estudo de caso em um grupo de estabelecimentos comerciais localizados no município de 192escup** – SP. Revista da UNIFEBE, [S.l.], v. 1, n. 23, p. 27-45, jun. 2018. ISSN 2177-742X. Disponível em: <<https://periodicos.unifebe.edu.br/index.php/revistaeletronicadaunifebe/article/view/471>>. Acesso em 17 mai 2021.

NETO. Ana Maria Vieira dos Santos, **Compras sustentáveis municipais / Ana Maria Vieira dos Santos Neto.** Brasília: Sebrae, 2017. 123p. Disponível em <<https://www.gov.br/compras/pt-br/assuntos/fornecedores/midia/compras-sustentveis-municipais.pdf>>. Acesso em 19 fev 2021.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de direito administrativo.** – 8. Ed. – Rio de Janeiro: Método, 2020.

ONU, Organização das Nações Unidas. **A Cúpula da Terra – Conferência da ONU sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992),** 17 dezembro 2011. 1 vídeo (28 min 31 s). Publicado pelo canal ONU BRASIL. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=hraPn_XFgg8>. Acesso em 15 abr. 2021.

_____. – **Declaração de Joanesburgo sobre Desenvolvimento Sustentável / 2002.** Disponível em: <<https://cetesb.sp.gov.br/proclima/wp-content/uploads/sites/36/2013/12/decpol.pdf>>. Acesso em 22 jan 2021.

_____. **Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.** Plataforma Agenda 2030. Disponível em: <<http://www.agenda2030.org.br/sobre/>>. Acesso em 23 jan 2021.

PATRIARCHA-GRACIOLLI, Suelen Regina. CAFURE, Vera Araujo. **Os resíduos de serviço de saúde e seus impactos ambientais: uma revisão bibliográfica.** Interações, Campo Grande, v. 16, n. 2, p. 301-314, jul./dez. 2015. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/inter/a/CjwFxcQcPrxcn9BYTNwFQvJ/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em 18 nov. 2020.

PEREIRA, Delcio, CUNHA, Sieglinde Kindl da, PEREIRA, Liandra, **Ecodesign na indústria moveleira: oportunidades e desafios para a inserção organizacional.** Ambiente & Sociedade [online]. 2018, v. 21. ISSN 1809-4422. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/asoc/a/dpZ34xgRfcWbx8RYwS6ZJB/?lang=pt>>. Acesso em 05 mai 2021.

PEREIRA, Suellen Silva. **Resíduos de serviço de saúde: definição, classificação e legislação.** Direito Ambiental. Revista 93. Out, 2011. Disponível em: <<https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-ambiental/residuos-de-servico-de-saude-definicao-classificacao-e-legislacao/>>. Acesso em 07 dez. 2020.

VILLAC, Teresa Pinheiro. **Sustentabilidade e contratações públicas no Brasil: Direito, Ética Ambiental e Desenvolvimento**. 2017. Tese (Doutorado em Ciência Ambiental) – Instituto de Energia e Ambiente, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017. Doi:10.11606/T.106.2018.tde-08112017-141101. Acesso em 20 jan 2021.

PINTO, Monique Lustosa. MOTTA, Lara Jansiski. RAPTOPOULOS, Giselle Santos. **Ações sustentáveis e gestão de resíduos em odontologia**. Anais do III SINGEP e II S2IS – São Paulo - SP – Brasil, 09, 10 e 11/11/2014. Disponível em: <<http://repositorio.uninove.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/758/163.pdf?sequence=1>>. Acesso em 18 nov. 2020.

PIVOTO, Dieisson; CARUSO, Cintia de Oliveira; NIADERLE, Paulo André. **Schumpeter e a teoria do desenvolvimento econômico**. In: NIERDELE, Paulo André; RADOMSKY, Guilherme Francisco W. (orgs.). Introdução às teorias do desenvolvimento. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2016, p. 23-35. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/cursopgdr/downloadsSerie/derad101.pdf>> Acesso em 10 out. 2020.

PROCEL INFO. **PROCELINFO CENTRO BRASILEIRO DE INFORMAÇÃO DE EFICIÊNCIA ENERGÉTICA**, 2021. O Programa. Disponível em: <<http://www.procelinfo.com.br/main.asp?View=%7BD52CB882-424C-4D38-B156-24EEC10D75FC%7D&Team=¶ms=itemID=%7B8F4C66D8-3911-452C-BA28-64EC06B56330%7D;LumisAdmin=1;&UIPartUID=%7BD90F22DB-05D4-4644-A8F2-FAD4803C8898%7D>>. Acesso em 13 mai. 2021.

RABELLO JUNIOR, W. L.. **Regime diferenciado de contratações públicas (RDC): limites e potencialidades para aplicação em municípios**. In: CONPEDI. (Org.). Direito e Administração Pública. 1ed. Florianópolis: Conpedi, 2015, v., p. 558-589.

RAMOS, Valéria Theodoro. **Coleta Seletiva Solidária – Administração Pública na Espiral da Sustentabilidade**. In: VILLAC, Teresa; BLIACHERIS, Marcos W.; SOUSA, Lilian C. (Coord.). Panorama de licitações sustentáveis: direito e gestão pública. Belo Horizonte: Fórum, 2016. P. 219-240.

REGO, José Marcio; MARQUES, Rosa Maria. **Formação Econômica do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2011.

RIBEIRO, C. G., & Inácio Júnior, E. (2019). **O Mercado de compras governamentais brasileiro (2006-2017): mensuração e análise**. Texto para Discussão Ipea, 2476, p. 1-38.

RIO DE JANEIRO. **Parecer normativo n.º 02 de 04 de fevereiro de 2015**. Fixa entendimento quanto à definição de produto eletrodoméstico e eletroeletrônico para fins do disposto no Decreto n.º 42.649/10. Disponível em: <http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/faces/oracle/webcenter/portalapp/pages/navigation-renderer.jsp?_afzLoop=34058538122905621&datasource=UCMServer%23dDocName%3AWCC273211&_adf.ctrl-state=gl40rc3by_9>. Acesso em 17 dez. 2020.

RIO GRANDE, **Prefeitura Municipal do. Secretarias. Estrutura, Organização e Funcionamento**. Disponível em <<https://www.riogrande.rs.gov.br/consulta/index.php/secretarias>>. Acesso em 02 mai 2021.

ROSILHO, André. **Qual é o modelo legal das licitações no Brasil? As reformas legislativas federais no sistema de contratações públicas**. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Escola de Direito São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, 2011. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/8824/20111018%20-%20Vers%20Final%20Disserta%20a7%20a3o%20%28dep%20b3sito%29.pdf?sequence=5&isAllowed=y>. Acesso em 15 abr 2021.

SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento: includente, sustentável e sustentado**. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

SANTOS, R. S.; FORESTI, L. F.; SANTOS NETO, A. M. V.; MACEDO, L. S. V.; FREITAS, P. G. O.; SILVA, A. C. G. L.; BETIOL, L. S. **Guia de Compras Públicas Sustentáveis para a Administração Federal**, 2010. Disponível em: <http://www.gespublica.gov.br/sites/default/files/documentos/guias_de_compras_publicas_sustentaveis_para_apf.pdf>. Acesso em 10 mar. 2021.

SANTOS, T. S.; BATISTA, M. C.; POZZA, S. A.; ROSSI, L. S.. **Análise da Eficiência Energética, Ambiental e Econômica entre Lâmpadas de LED e Convencionais**. Engenharia Sanitária e Ambiental, v. 20, p. 595-602, 2015. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/esa/a/gZgg9y4kV5RrgK8Mv6J9YNh/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em 08 dez 2020.

SANTOS, Talia Simões dos et al. **Análise da eficiência energética, ambiental e econômica entre lâmpadas de LED e convencionais**. Eng. Sanit. Ambient., Rio de Janeiro, v. 20, n. 4, p. 595-602, Dec. 2015. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-41522015000400595&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 17 mai. 2021.

SÃO PAULO. **Decreto nº 48.138, de 7 de outubro de 2003**. Institui medidas de redução de consumo e racionalização do uso de água no âmbito do Estado de São Paulo. Diário Oficial [do] Estado de São Paulo, 08 out. 2003. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2003/decreto-48138-07.10.2003.html>>. Acesso em 21 jan. 21.

SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA DO RIO DE JANEIRO. **Parecer Normativo nº 02 de 04 de fevereiro de 2015**. Fixa entendimento quanto à definição de produto eletrodoméstico e eletroeletrônico para fins do disposto no Decreto nº 42.649/10. Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro de 19.02.2015, pág. 08. Disponível em: <http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/faces/oracle/webcenter/portalapp/pages/navigation-renderer.jsp?_afzLoop=25602553144680040&datasource=UCMServer%23dDocName%3AWCC273211&_adf.ctrl-state=ugrtrbo3q_36>. Acesso em 17 mai. 2021.

SILVA, Carine Klauberg. **Potencial produtivo e de manejo de dois produtos florestais não madeireiros no contexto Amazônico – o cipó-titica (*Heteropsis spp.*) e o óleo de copaíba (*Copaifera spp.*)**. 2014. Tese (Doutorado em Recursos Florestais) – Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz, Universidade de São Paulo, Piracicaba, 2014. Disponível em: <<https://www.teses.usp.br/teses/194escupiniza/11/11150/tde-12082014-111232/pt-br.php>>. Acesso em: 21 mar 2021.

SILVA, Carlos Henrique Rubens Tomé. **Estocolmo '72, Rio de Janeiro '92 e Johannesburgo '02: as três grandes conferências ambientais internacionais**. In: Boletim do Legislativo n. 6, Jul/2011. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/242512/Boletim2011.6.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 05 out. 2020.

SILVA, Vinicius Hummel Sanchez da. **A relação entre o gerenciamento de resíduos de serviços de saúde e a ABNT NBR ISO 14001:2015: proposição de um guia de implantação unificado**. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão de Organizações de Saúde da Universidade de São Paulo, 2018. Disponível em: <<https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/17/17157/tde-27112018-160821/publico/ViniciusHummelSanchedaSilvaCO.pdf>>. Acesso em 07 dez. 2020.

SINGER, P. **Introdução à economia solidária**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000.

SQUEFF, Flávia de Holanda Schmidt; NEGRI, Fernanda de. **Ciência e tecnologia de impacto: uma análise do caso darpa**. In: RAUEN, André Tortato (orgs.). Políticas de inovação pelo lado da demanda no Brasil. Brasília: IPEA, 201, p. 23-35. Disponível em: <<https://pedbrasil.org.br/wp-content/uploads/2018/12/20.pdf>>. Acesso em: 18 abr. 2021.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DA BAHIA. Núcleo Socioambiental do TJBA. **Guia de contratações sustentáveis do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia**. Salvador, novembro 2018. Disponível em: <<http://www7.tj.ba.gov.br/secao/arquivo/9/23716/17.12.19%20-%20Decreto%20813%20-%20GUIA%20DE%20CONTRATACAO%20SUSTENTAVEL%20TJBA.pdf>>. Acesso em 03 mar 2021.

TURRA, Alexander et al. **Avaliação de Impacto Ambiental sob uma Abordagem Ecosistêmica: ampliação do Porto de São Sebastião**. Ambient. Soc., São Paulo, v. 20, n. 3, p. 155-176, Set.. 2017. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-753X2017000300155&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 09 abr. 2021.

VALENTE, Manoel A. L. **Marco legal das licitações e compras sustentáveis na administração pública**. Consultoria legislativa. Brasília: Biblioteca da Câmara dos Deputados, 2011. Disponível em:

<www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/195ortland195es/estnottec/tema1/2011_1723.pdf>. Acesso em 25 fev. 2021.

VEIGA, J. E. **Para Entender o Desenvolvimento Sustentável**. Editora 34, São Paulo – SP, Brasil, 2015. E-book.

VIOLA, EDUARDO J. **O movimento ecológico no Brasil (1974 – 1986): do ambientalismo à ecopolítica**. Revista brasileira de ciências sociais. – São Paulo, ISSN 0102-6909, ZDB-ID 738037-9. – Vol. 1.1987, 3, p. 5-26. Disponível em <<https://acervo.socioambiental.org/sites/default/files/documents/S5D00005.pdf>>. Acesso em 15 jan 2021.

VILLAC, Teresa; BLACHERIS, Marcos Weiss. **Panorama de Licitações Sustentáveis – Direito e Gestão Pública** – Belo Horizonte. Ed. Fórum. 2014, p-81-97.

YAKER, Farid, BACETI, Camila M.; ENMANUEL, Carlos A. **O Trabalho do programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente na promoção das compras públicas sustentáveis**. In: VILLAC, Teresa; BLACHERIS, Marcos W.; SOUSA, Lilian C. (Coord.). **Panorama de licitações sustentáveis: direito e gestão pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2016. P. 29-62.

ZANIRATO, Sílvia Helena; ROTONDARO, Tatiana. **Consumo, um dos dilemas da sustentabilidade**. Estud. Av., São Paulo, v. 30, n. 88, p. 77-92, Dez. 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142016000300077&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 17 mai 2021.

ZAMPIER, Cristiane; HENKES, Jairo Afonso. **Pneus inservíveis: um estudo sobre a legislação e interface com a logística reversa e sustentabilidade**. Revista Gestão & Sustentabilidade Ambiental, [S.l.], v. 7, n. 4, p. 739-760, dez. 2018. ISSN 2238-8753. Disponível em: <http://www.portaldeperiodicos.unisul.br/index.php/gestao_ambiental/article/view/7301>. Acesso em 26 jan. 2021.

**APÊNDICE A – LEVANTAMENTO DOS PREGÕES ELETRÔNICOS
GERENCIADOS PELA PREFEITURA MUNICIPAL DO RIO GRANDE EM 2019**

Processos 2019	Secretaria Demandante	Ítem / Grupo	Compra / Serviço	SRP	Objeto	Valor homologado (R\$)	Observações
01	SMS	I	C	S	Aquisição de material laboratorial descartável	97.768,10	
02	SMS	I	C	S	Aquisição de material laboratorial descartável	888.600,00	
03	SMS	I	S	S	Locação de veículo (van) para o transporte rodoviário passageiros	50.998,80	
04	SMS	I	C	S	Aquisição de Pilhas e Baterias	14.979,50	
05	SMSCU	G	S	S	Contratação de empresa especializada em prestação de serviço de locação de maquinas e veículos pesados.	18.483.240,00	
06	Diversas	G	C	S	Locação de conjunto de equipamentos para eventos	186.520,00	
07	SMHARF	G	S	S	Levantamento Planialtimétrico Topográfico com fornecimento de mapa e memorial descritivo, necessário para fins de Regularização Fundiária	32.000,00	
08	SMS	G	C	S	Aquisição de material de consumo – Aquisição de material laboratorial com comodato de equipamento	-	Anulado
09	SMS	I	C	S	Aquisição de material de consumo – material laboratorial e hospitalar (gás medicinal)	185.810,00	
10	SMEd	I	C	S	Aquisição de recargas de cartuchos e toners (similares ou originais) para as escolas da Rede Municipal e Complexo Administrativo	22.280,53	
11	SMEd	I	C	S	Aquisição de material elétrico e hidráulico para as escolas da Rede Municipal, para 2019, no Município de Rio Grande	1.918.023,18	
12	SMDP	I	C	N	Aquisição de picador (tritador) urbano	169.000,00	
13	SMCSU	I	C	S	Aquisição de luminárias para iluminação pública (LED)	273.773,87	
14	SMS	I	C	S	Aquisição de Cardioversor, DEA (Desfibrilador Automático), Eletrocardiógrafo, Oxímetro de Dedo , para uso dos profissionais da área da saúde do Serviço Municipal de Urgência	204.579,68	
15	SMI	I	C	S	Aquisição de tijolo maciço e de saco de cimento 196ortland pozolânico 320	191.500,00	
16	SMI	I	C	S	Aquisição de material de pavimentação – Artefatos de Concreto	2.835.977,00	
17	SMS	G	S	S	Aquisição de materiais gráficos (blocos e cartões diversos)	289.122,00	
18	SMI	I	C	S	Aquisição de lâminas para motoniveladoras	-	Cancelado na aceitação. Motivo: Por erro administrativo.

19	SMI	I	C	S	Aquisição de concreto asfáltico usinado a quente, modificado por polímeros para aplicação a frio	-	Termo de Referência não disponível
20	SMCSU	I	C	S	Aquisição de material de consumo – Elétrico e Eletrônico	52.636,00	
21	SMI	I	S	S	Contratação de empresa especializada em prestação de serviço de limpeza de boca de lobo e desassoreamento de galerias pluviais, com caminhão de hidrojateamento e hidrovácuo.	835.200,00	
22	SMI	I	C	S	Aquisição de óleo combustível tipo A1	454.500,00	
23	SMS	I	C	S	Material de consumo e permanente	1.073.656,25	
24	SMCSU	G	S	S	Contratação de serviços de engenharia para execução de obras de substituição de luminárias de iluminação pública convencionais por luminárias LED e demais serviços a ser realizados no parque de iluminação pública do Município de Rio Grande / RS	80.963,8	
25	SMCAS	I	C	S	Compra de alimentos a serem distribuídos pela Secretaria de Município da Cidadania e Assistência Social	587.085,00	
26	SMCAS	I	S	N	Locação de 04 (quatro) veículos automotores, pelo período de 12 (doze) meses.	70.656,00	
27	SMS	I	C	S	Aquisição de material para uso da vigilância em saúde (jaquetas para uso em serviço).	20.548,50	
28	SMS	G	S	S	Contratação de serviços gráficos e serviços de cópias e reprodução de documentos	323.561,00	
29	SMMAS	I	C	S	Aquisição de Sistema Digital de Rádio Comunicação	201.800,00	
30					Contratação de empresa especializada em prestação de serviço de locação de contêiner habitável	-	Anulada
31	SMI	I	C	S	Aquisição de lâminas para motoniveladora	44.144,20	
32	SMI	I	C	S	Aquisição de insumos para fabricação de asfalto em CBUQ (concreto betuminoso usinado a quente), para aplicação na pavimentação e manutenção de vias urbanas com pavimento em asfalto no Município do Rio Grande/RS	8.191.150,00	
33	SMSCU	I	C	S	Aquisição de equipamentos de academia ao ar livre	280.698,00	
34	SMS	I	C	S	Aquisição de meios de cultura para micobactérias para o Setor de Tisiologia do LAMAC	65.000,00	
35	SMGA	I	C	S	Aquisição de peças de vestimenta profissional que compõe o uniforme laboral dos servidores operacionais da Prefeitura Municipal do Rio Grande, em conformidade com as normas vigentes	296.676,30	
36	SMSCU	I	C	S	Aquisição de equipamentos para <i>playground</i>	141.380,00	
37					Aquisição de água mineral e gás doméstico	-	Termo de Referência não encontrado

38	SMS	I	C	S	Aquisição de fraldas descartáveis pediátricas e geriátricas, para distribuição aos usuários do SUS cadastrados via Sistema de Gerenciamento de Usuários com Deficiência-GUD	1.313.500,00	
39	SMI	I	C	N	Aquisição de 02 (duas) escavadeiras hidráulicas para atender as necessidades da Secretaria de Município de Infraestrutura	766.450,00	
40	SMSCU	I	C	N	Aquisição de 01 (um) veículo novo, 0 km, ano 2019, motor 1.8, com 07 lugares, 04 portas, cor branca. Emplacamento e IPVA 2019 inclusos	-	Item cancelado na aceitação.
41	SMS	I	C	S	Aquisição de gêneros alimentícios	185.092,10	
42	SMI	I	C	S	Aquisição de agregados para utilização em obras de Pavimentação, Drenagem, dentre outras, nas ruas, avenidas e estradas, dos bairros do Município do Rio Grande	34.126.500,00	
43	SMF	I	C	S	Aquisição de Botas de Segurança e Proteção	-	Item cancelado na aceitação.
44		I	C	S	Aquisição de móveis e utensílios	-	Pregão anulado
45	SMS	I	C	S	Aquisição de cadeira de rodas	29.955,95	
46	SMS	I	C	S	Aquisição de material permanente para mobiliar as futuras instalações do SRT – Serviços Residencial Terapeutico – o qual está contemplado com 12 vagas para prestação de serviço de acompanhamento 24h, sete dias por semana a pacientes que carecem de cuidados intensivos	29.656,36	
47	SMCSU	I	C	S	Aquisição de material elétrico e eletrônico para manutenção dos serviços elétricos e de iluminação pública do município, área central, bairros e interior	2.703.520,00	
48	SMDIER	I	C	S	Aquisição de computadores (<i>tablets</i>)	185.500,00	
49	SMS	G	C	S	Aquisição de material hospitalar (centrífugas de bancada / adaptador p/ centrífuga – tubo)	29.689,60	
50	Diversas	G	C	S	Locação de banheiros químicos com instalação e manutenção	1.044.750,00	
51	SMS	I	C	S	Aquisição de jalecos para SMS	37.400,00	
52	Diversas	I	C	S	Pneus, câmaras de ar e protetoras, destinados a diversas secretarias do Município	659.457,32	
53	SMCAS	I	C	S	Aquisição de cestas básicas	207.660,00	
54	SMMAS	I	S	N	Contratação dos serviços de instalação e manutenção de câmeras, servidores, storages, estações de trabalho, TVs, ponto de rede lógica cabeada, fibra óptica e wireless e demais equipamentos de rede que compõem o sistema de vídeo monitoramento do Município do Rio Grande, com fornecimento de materiais.	210.000,00	
55	SMGA	I	S	S	Contratação de serviços de manutenção de 2º e 3º nível nos cilindros de extintores, situados nos prédios de responsabilidade da Prefeitura Municipal do Rio Grande	67.454,10	

56	SMGA	I	C	S	Aquisição de Equipamentos de Proteção Individual – Diversos	95.059,00	
57	SMCSU	I	C	S	Aquisição de luminárias para iluminação pública (LED)	11.000,00	
58	SMS	I	C	S	Aquisição de Material de Coleta para o LAMAC	179.128,92	
59	SMS	G	S	N	Contratação de empresa especializada para a prestação de serviços de Auxiliar de Segurança Privada (ASP), de acordo com a classificação brasileira de ocupações (CBO), número 7174-20, para atender as unidades de saúde da Secretaria	-	Item cancelado no julgamento.
60	SMI	I	C	S	Aquisição de óleos lubrificantes, graxa e líquido de freios	263.590,00	
61	SMEd	I	C	S	Aquisição de gêneros alimentícios	3.175.617,80	
62	SMEd	I	C	S	Aquisição de material esportivo	68.863,00	
63	SMS	I	C	N	Aquisição de material permanente de uso médico, para ser utilizado nas Unidades Básicas de Saúde Tradicional e Saúde da Família do município de Rio Grande	101.737,96	
64	SMDIER				Aquisição de itens de consumo para manutenção e upgrade de computadores (memória RAM e placa de vídeo) e telefones IP's	-	Anulado
65	SMEd	G	S	N	Contratação dos serviços continuados de limpeza e conservação (ambos com fornecimento de materiais, locação de mão de obra e disponibilização de veículo e equipamentos).	-	Pregão abandonado
66	SMMAS	I	S	S	Contratação de empresa de engenharia para manutenção de serviços de engenharia de tráfego, compreendendo a melhoria e manutenção, com fornecimento e implantação de dispositivos para melhoria das condições de segurança do Sistema Viário do Município do Rio Grande-RS	650.000,00	
67	SMS	I	S	S	Contratação de serviços de confecção e instalação de fachadas externas, placa interna e placa de identificação de portas para atender as Unidades Básicas de Saúde do Município do Rio Grande	362.823,00	
68	3º Batalhão Bombeiro Militar	I	C	N	Aquisição de automóvel, sedan, fabricação nacional, zero quilometro, ano de fabricação e ano de modelo igual ou superior ao ano da data da publicação da compra	108.899,98	
69	SMS	I	C	S	Aquisição de material e equipamentos para o LAMAC	67.309,40	
70	SMCAS	I	C	N	Aquisição de 01 (um) veículo novo, 0 km, ano 2019, motor 1.8, com lugares, 04 portas, cor branca. Emplacamento e IPVA 2019 inclusos.	89.800,00	
71	SMDIER	I	S	N	Aquisição de licenças perpétuas de <i>softwares</i> Vmware para Virtualização de Servidores e para Gerenciamento de Ambiente Virtualizados, com subscrição de serviço de suporte técnico e garantia de atualizações conforme discriminado a seguir	265.000,00	

72	SMS	I	C	N	Aquisição de veículos de tração mecânica a serem usados nas Unidades Básicas de Saúde da Família – Bolacha – Taim e Ilha dos Marinheiros	176.490,00	
73					Contratação de empresa especializada em prestação de serviço de limpeza de caixa de água	-	Edital não disponível
74	SMMAS	I	C	N	Aquisição de um veículo tipo caminhonete 4 x 4	132.790,00	
75	SMS	I	C	S	Aquisição de medicamentos para utilização nos atendimentos realizados nas Unidades de Saúde do Município, nos atendimentos utilizados pelo SMU e SAMU, bem como para distribuição gratuita aos pacientes e usuários do SUS, conforme estabelece a Lei nº 8.080/90 art.2 § 1º e art. 6.1 – a execução de ações; de assistência terapêutica integral inclusive farmacêutica.	1.629.575,00	
76	SMEd	I	C	N	Aquisição de <i>playgrounds</i> em madeira, com vários brinquedos tais como balanços, escadas de corda, escorregadores, quadro negro, jogo da velha – os quais serão utilizados nas EMEIS da rede municipal	24.535,00	
77	SMEd	I	C	S	Aquisição de filtro de barro 13l, vela tripla ação e boia plástica	61.877,00	
78	SMEd	G	S	S	Contratação de empresa especializada para execução de Serviço de Controle de pragas e vetores, desinsetização, 200escupinização e desratização, nas Escolas da Rede Municipal de Ensino e Complexo Administrativo da SMEd	93.200,00	
79	SMS	I	C	S	Aquisição de oxigênio – gás medicinal	274.400,00	
80	SMEd	G	C	S	Aquisição de kits escolares anos iniciais e anos finais e EJA	600.360,00	
81	SMDIER	G	C	N	Aquisição de soluções de armazenamento e processamento de dados integradas em um único rack	1.244.000,00	
82	SMS	I	C	S	Aquisição de materiais hospitalares – consumo e permanente – por todas as Unidades de Saúde, incluindo Unidades Móveis e Setores da SMS que fazem atendimento ao público	2.443.012,90	
83	SMS	I	C	S	Aquisição de Material de Consumo – Uniformes e Equipamentos de Proteção Individual – para utilização pelos Agentes Comunitários de Saúde e equipe técnica da Estratégia de Saúde da Família (ESF) da Secretaria de Município da Saúde utilizarem durante suas atividades na rua, facilitando sua identificação, e padronizando os uniformes	118.123,00	
84	SMS	G	S	N	Contratação de empresa especializada para prestação de serviço de telefonista e recepcionista para atendimento a Secretaria de Município de Saúde de Rio Grande	828.317,76	
85	SMEd	G	S	S	Contratação de empresa especializado no serviço de limpeza de fossas sépticas das Escolas Municipais e Complexo	685.314,00	

					Administrativo pertencentes à Secretaria de Município de Rio Grande		
86	SMEd	I	C	S	Aquisição de materiais hidráulicos	188.901,00	
87		G	S	N	Contratação de empresa especializada na prestação de serviço de portaria	-	Edital não disp. (Retificação apenas)
88	SMEd	I	C	S	Aquisição de abrigo escolar para os alunos da Rede Municipal, para o ano de 2020, no Município de Rio Grande	1.014.000,00	
89	SMDIER	I	C	N	Aquisição de dois <i>appliances</i> de <i>firewall</i> (UT ou NGFW) que se integrem como uma solução de segurança completa para permitir gerenciamento centralizado, visibilidade da segurança e qualidade para segurança de rede da Prefeitura Municipal do Rio Grande. A solução ofertada deve compreender dois equipamentos identificados em configuração de hardware e licenciados para operar com todas suas funcionalidades em <i>cluster</i> ativo / passivo ou ativo / ativo por 60 meses	317.094,91	
90	3º Batalhão de Bombeiro Militar	I	C	N	Aquisição de Equipamento de Proteção Individual (EPI)	54.595,10	
91	SMDIER					-	TR não disponível
92	SMDIER	I	C	N	Aquisição de equipamentos de energia sem interrupção (conhecidos como UPS – Uninterruptible Power Supply ou No-Break, para atender a Prefeitura Municipal do Rio Grande	62.307,20	
93	SMS	G	C	S	Aquisição de alimentos in natura, hortifrutigranjeiro (frutas, vegetais e legumes)	68.090,34	
94	3º Batalhão de Bombeiro Militar	I	C	N	Aquisição de equipamentos de TIC	33.290,52	
95	SMDIER	I	C	N	Aquisição de licenças perpétuas Windows para direito de acesso aos serviços e acesso remoto aos sistemas do fabricante	199.000,00	
96					Aquisição de materiais de higiene e limpeza	-	TR não disponível
97	SMSCU	I	C	S	Aquisição de luminárias para iluminação pública (LED)	-	Pregão abandonado
98	SMEd	I	C	S	Aquisição de material de cantina	299.807,00	
99	GABEX	G	S	S	Contratação de Empresa Especializada em Prestação de Serviço de Locação de Equipamentos de Sonorização	-	TR não disponível
100	SMDIER	G	S	N	Contratação de prestadora de serviço especializada em desenvolvimento de novos módulos, manutenção corretiva, adaptativas e de melhora, bem como suporte técnico para usuários nos programas fontes de propriedade da Contratante	1.799.799,96	
101	SMEd	G	C	N	Aquisição de gêneros alimentícios (hortifrutigranjeiros), destinados à alimentação escolar da Secretaria de Município da Educação (SMEd)	1.003.769,90	

102	SMS	I	C	S	Aquisição de uniforme (macacão) para uso dos profissionais do SAMU e SMU da SMS	28.900,00	
103	SMMAS	I	C	S	Aquisição de Placas de Advertência, Placas de Regulamentação, Placa de Informações, Placa de Indicação, Placa de Educação, Placa de Serviços Auxiliares, Marcadores de Perigo, Marcadores de Alinhamento, Tacha, Tachão, Tubo Industrial, Cola a base de resina e Microesfera de vidro	2.581.950,00	
104	SMEd	I	C	S	Aquisição de cadernos de chamada	17.158,50	
105	SMI	I	S	N	Contratação de empresa especializada para a prestação dos serviços de Servente de Asfalto, para atenderem as necessidades da Secretaria de Município de Infraestrutura (SMI), de execução de serviços em diversos bairros do Município do Rio Grande (CBO 7170-20) ajudantes de obras civis que pertence ao grupo dos ajudantes de obras	267.899,76	
106	SMS	I	C	N	Aquisição de material farmacológico para uso com pacientes usuários do SUS, bem como Material para Distribuição Gratuita, conforme estabelece a Lei nº 8.080/90 art. 2º § 1º e Art. 6.1 – a execução de ações; de assistência terapêutica integral inclusive farmacêutica	721.731,60	
107	SMS	I	C	S	Aquisição de material farmacológico para uso com pacientes usuários do SUS, bem como Material para Distribuição Gratuita, conforme estabelece a Lei nº 8.080/90 art. 2º § 1º e Art. 6.1 – a execução de ações; de assistência terapêutica integral inclusive farmacêutica	784.529,00	
108	SMI	I	S	S	Contratação de serviços topográficos em diversos logradouros do município do Rio Grande	110.000,00	
109	SMI	I	S	S	Aquisição de material asfáltico	-	Inexistência de proposta
110	SMS	I	C	S	Aquisição de equipamento e material antropométrico	62.916,20	
111	SMS	I	C	S	Aquisição de fórmulas nutricionais, para a distribuição aos pacientes cadastrados no Programa de Nutrição e Dietética da Secretaria da Saúde	1.113.772,00	
112	SMEd	I	C	S	Aquisição de material elétrico	-	TR não disponível
113	SMI	I	C	S	Aquisição de concreto usinado	-	Inexistência de proposta
114	SMEd	I	C	S	Aquisição de cartuchos e toners	35.161,85	
115	SMCAS	G	C	S	Aquisição de material de consumo (hortifrutigranjeiros)	-	TR não disponível
116	SMDIER	I	C	N	Aquisição de laptops para gerenciamento do data-center e sistemas	34.880,00	
117	SMEd	I	C	S	Aquisição de fraldas para as crianças das creches e EMELs da rede municipal	261.000,00	
118	SMS	I	C	S	Aquisição de material de distribuição gratuita (preservativos e gel lubrificante)	601.000,00	

Fonte: Comprasnet
Elaborado pelo autor

**APÊNDICE B – ANÁLISE DA SUSTENTABILIDADE DA FAMÍLIA DE COMPRA:
AQUISIÇÃO DE BENS OU SERVIÇOS QUE ENVOLVAM MATERIAIS OU
EQUIPAMENTOS ELÉTRICOS OU ELETRÔNICOS**

Identificação do processo licitatório pregão eletrônico	Indicadores – Decreto Federal nº 7.746/2012												Taxa de Sucesso (%)	Economia (%)	Contratados Locais (%)
	I – O Edital prevê que os itens ou serviços demandados possuam baixo impacto sobre recursos naturais como flora, fauna, ar, solo e água (ex. certificação ISO 14000)?	II – O Edital prevê que os itens ou serviços demandados tenham preferência para materiais, tecnologias e matérias-primas de origem local?	III – O Edital prevê que os itens ou serviços demandados tenham maior eficiência na utilização de recursos naturais como água e energia (ex. certificação Procel)?	IV – O Edital prevê que os itens ou serviços demandados tenham maior geração de empregos, preferencialmente com mão de obra local?	V – O Edital prevê que os itens ou serviços demandados tenham maior vida útil e menor custo de manutenção do bem e da obra?	VI - O Edital prevê que os itens ou serviços demandados sejam inovações que reduzam a pressão sobre recursos naturais?	VII – O Edital prevê que os itens ou serviços demandados tenham origem sustentável dos recursos naturais utilizados nos bens, nos serviços e nas obras?	VIII – O Edital prevê que os produtos florestais madeiros e não madeiros sejam originários de manejo florestal sustentável ou de reflorestamento?	IX - O Edital prevê que os bens constituídos por material renovável?	X – O Edital prevê que os bens constituídos por material reciclado?	XI – O Edital prevê que os bens constituídos por material atóxico?	XII – O Edital prevê que os bens constituídos por material biodegradável?			
013/2019 SMCSU Luminárias LED	N	N	N	-	S	S	-	-	-	-	S	-	100	43	0/1
020/2019 SMCSU Aquisição de Material Elétrico e Eletrônico para manutenção das Vias Públicas	N	N	-	-	-	S	-	-	-	-	-	-	100	29	0/1
024/2019 SMCSU Contratação de serviço de engenharia para substituição de	-	-	-	N	-	-	-	-	-	-	-	-	100	3	0/1

luminárias comuns por LED																
047/2019 SMCSU Aquisição de material elétrico e eletrônico para manutenção dos serviços elétricos e de iluminação pública do município	N	N	S	-	S	S	-	-	-	-	-	-	100	49	0/1	
054/2019 SMMAS Contratação de Empresa para Serviço de instalação e manutenção do sistema de videomonitoramento do Município de Rio Grande	N	N	N	N	-	-	-	-	-	-	-	-	100	93	0/1	
057/2019 SMCSU Luminárias LED	N	N	N	-	S	S	-	-	-	-	S	-	20	32	0/1	
Médias	0/5	0/5	¼	0/2	3/3	4/4	-	-	-	-	2/2	-	86	41,5	0	

Análise da Compra Pública – Família Materiais e serviços que envolvam equipamentos elétricos ou eletrônicos
Elaborado pelo autor com base no Decreto Federal nº 7.746/2012

Legenda	S	N	-
	Sim	Não	Não aplicável

**APÊNDICE C – ANÁLISE DA SUSTENTABILIDADE DA FAMÍLIA DE COMPRA:
CONSUMÍVEIS E SERVIÇOS – MATERIAL DE EXPEDIENTE**

Identificação do processo licitatório pregão eletrônico	Indicadores – Decreto Federal nº 7.746/2012												Taxa de Sucesso (%)			Economia (%)			Contratados Locais (%)		
	I – O Edital prevê que os itens ou serviços demandados possuem baixo impacto sobre recursos naturais como flora, fauna, ar, solo e água?	II – O Edital prevê que os itens ou serviços demandados tenham preferência para materiais, tecnologias e matérias-primas de origem local?	III – O Edital prevê que os itens ou serviços demandados tenham maior eficiência na utilização de recursos naturais como água e energia?	IV – O Edital prevê que os itens ou serviços demandados tenham maior geração de empregos, preferencialmente com mão de obra local?	V – O Edital prevê que os itens ou serviços demandados tenham maior vida útil e menor custo de manutenção do bem e da obra?	VI – O Edital prevê que os itens ou serviços demandados sejam inovações que reduzam a pressão sobre recursos naturais?	VII – O Edital prevê que os itens ou serviços demandados tenham origem sustentável dos recursos naturais utilizados nos bens, nos serviços e nas obras?	VIII – O Edital prevê que os produtos florestais madeireiros e não madeireiros sejam originários de manejo florestal sustentável ou de reflorestamento?	IX – O Edital prevê que os bens constituídos por material renovável?	X – O Edital prevê que os bens constituídos por material reciclado?	XI – O Edital prevê que os bens constituídos por material atóxico?	XII – O Edital prevê que os bens constituídos por material biodegradável?									
017/2019 SMS Material Gráfico	-	S	-	-	-	-	-	N	-	N	N	-	100	62	0/1						
028/2019 SMS Serviços Gráficos	-	-	-	S	-	-	-	-	-	N	-	-	100	52	0/1						
80/2019 SMEd Kits escolares	-	N	-	-	-	-	-	S	-	S	S	N	100	50	0/1						
104/2019 SMEd Cadernos de Chamada	-	N	-	-	-	-	-	N	-	N	N	N	100	58	0/1						
Médias	-	1/3	-	1/1	-	-	-	1/3	-	¼	1/3	0/2	100	55	0						

Análise da Compra Pública – consumíveis e serviços – material de expediente
Elaborado pelo autor com base no Decreto Federal nº 7.746/2012

Legenda	S	N	-
	Sim	Não	Não aplicável

**APÊNDICE D - ANÁLISE DA SUSTENTABILIDADE DA FAMÍLIA DE COMPRA:
GÊNEROS ALIMENTÍCIOS**

Identificação do processo licitatório pregão eletrônico	Indicadores - Decreto Federal nº 7.746/2012												Taxa de Sucesso (%)	Economia (%)	Contratados Locais (%)
	I – O Edital prevê que os itens ou serviços demandados possuam baixo impacto sobre recursos naturais como flora, fauna, ar, solo e água (ex. o Edital prevê que os itens a serem adquiridos sejam produzidos sem ou com reduzida aplicação de agrotóxicos, devendo ser dada preferência a produtos orgânicos)?	II – O Edital prevê que os itens ou serviços demandados tenham preferência para materiais, tecnologias e matérias-primas de origem local? (ex. fornecimento por agricultores familiares ou seus equiparáveis legais)	III – O Edital prevê que os itens ou serviços demandados tenham maior eficiência na utilização de recursos naturais como água e energia?	IV – O Edital prevê que os itens ou serviços demandados tenham maior geração de empregos, preferencialmente com mão de obra local?	V – O Edital prevê que os itens ou serviços demandados tenham maior vida útil e menor custo de manutenção do bem e da obra?	VI – O Edital prevê que os itens ou serviços demandados sejam inovações que reduzam a pressão sobre recursos naturais?	VII – O Edital prevê que os itens ou serviços demandados tenham origem sustentável dos recursos naturais utilizados nos bens, nos serviços e nas obras?	VIII – O Edital prevê que os produtos florestais madeiros e não madeiros sejam originários de manejo florestal sustentável ou de reflorestamento?	IX – O Edital prevê que os bens constituídos por material renovável?	X – O Edital prevê que os bens constituídos por material reciclado?	XI – O Edital prevê que os bens constituídos por material atóxico?	XII – O Edital prevê que os bens constituídos por material biodegradável?			
025/2019 SMCAS Gêneros Alimentícios Preparados	-	N	-	-	-	-	-	-	-	-	N	-	100	1	1/1
041/2019 SMS Gêneros Alimentícios Industrializa- dos	-	N	-	-	-	-	-	-	-	-	N	-	93	16	1/8
053/2019 SMCAS Gêneros Alimentícios Cestas Básicas	-	N	-	-	-	-	-	-	-	-	N	-	100	31	1/1
061/2019 SMEd	-	N	-	-	-	-	-	-	-	-	S	-	90	42	2/28

Gêneros Alimentícios Industrializados																
093/2019 SMS Gêneros Alimentícios <i>in natura</i>	-	N	-	-	-	-	N	-	-	-	-	-	100	48	1/1	
101/2019 SMEd Gêneros Alimentícios <i>in natura</i>	-	N	-	-	-	-	N	-	-	-	-	-	100	52	1/1	
Médias	-	0/6	-	-	-	-	0/2	-	-		1/4	-	97	32	18	

Análise da Compra Pública – Família Gêneros Alimentícios
Elaborado pelo autor com base no Decreto Federal nº 7.746/2012

Legenda	S	N	-
	Sim	Não	Não aplicável

APÊNDICE E - ANÁLISE DA SUSTENTABILIDADE DA FAMÍLIA DE COMPRA DE MATERIAIS OU SERVIÇOS QUE ENVOLVAM COMPONENTES AGRESSIVOS AO MEIO AMBIENTE

Identificação do processo licitatório pregão eletrônico	Indicadores - Decreto Federal nº 7.746/2012													
	I – O Edital prevê que os itens ou serviços demandados possuam baixo impacto sobre recursos naturais como flora, fauna, ar, solo e água?	II – O Edital prevê que os itens ou serviços demandados tenham preferência para materiais, tecnologias e matérias-primas de origem local?	III – O Edital prevê que os itens ou serviços demandados tenham maior eficiência na utilização de recursos naturais como água e energia?	IV – O Edital prevê que os itens ou serviços demandados tenham maior geração de empregos, preferencialmente com mão de obra local?	V – O Edital prevê que os itens ou serviços demandados tenham maior vida útil e menor custo de manutenção do bem e da obra?	VI – O Edital prevê que os itens ou serviços demandados sejam inovações que reduzam a pressão sobre recursos naturais?	VII – O Edital prevê que os itens ou serviços demandados tenham origem sustentável dos recursos naturais utilizados nos bens, nos serviços e nas obras?	VIII – O Edital prevê que os produtos florestais madeireiros e não madeireiros sejam originários de manejo florestal sustentável ou de reflorestamento?	IX – O Edital prevê que os bens constituídos por material renovável?	X – O Edital prevê que os bens constituídos por material reciclado?	XI – O Edital prevê que os bens constituídos por material atóxico?	XII – O Edital prevê que os bens constituídos por material biodegradável?	Taxa de Sucesso (%)	Economia (%)
04/2019 SMS Aquisição de Pilhas e baterias	-	N	N	-	-	-	-	-	-	-	-	100	75	1/3
10/2019 SMEd Aquisição de Cartuchos e tonners	-	N	-	-	-	N	-	-	-	-	-	100	46	0/4
021/2019 SMCSU Limpeza de boca de lobo	S	N	-	N	-	-	-	-	-	-	-	100	33	0/1
022-2019 Aquisição de óleo lubrificante	-	N	-	-	-	-	-	-	-	-	-	100	16	0/1

050/2019 Diversas Locação de banheiros químicos	S	N	-	N	-	-	-	-	-	-	-	-	-	100	9	0/1
052/2019 Diversas Aquisição de pneus e câmaras	-	N	N	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	98	25	0/5
060/2019 SMI Aquisição de óleo lubrificante	-	N	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	100	33	0/4
078/2019 SMEd Serviços de controle de pragas	S	-	-	N	-	-	-	-	-	-	-	-	-	100	99,9	0/1
085/2019 SMEd Limpeza de fossas e sumidouros	S	-	-	N	-	-	-	-	-	-	-	-	-	100	46	0/1
114/2019 SMEd Aquisição de Cartuchos e tonners	-	N	-	-	-	N	-	-	-	-	-	-	-	96	38	0/4
Médias	4/4	0/8	0/2	0/4	-	0/2	-	-	-	-	-	-	-	99	42	4

Análise da Compra Pública – Família de materiais ou serviços que envolvam componentes agressivos ao meio ambiente

Elaborado pelo autor com base no Decreto Federal nº 7.746/2012

Legenda	S	N	-
	Sim	Não	Não aplicável

**APÊNDICE F - ANÁLISE DA SUSTENTABILIDADE DA FAMÍLIA DE COMPRA:
MATERIAIS, EQUIPAMENTOS OU SERVIÇOS DE TIC**

Identificação do processo licitatório pregão eletrônico	Indicadores - Decreto Federal nº 7.746/2012												Taxa de Sucesso (%)	Economia (%)	Contratados Locais (%)
	I – O Edital prevê que os itens ou serviços demandados possuam baixo impacto sobre recursos naturais como flora, fauna, ar, solo e água (ex. certificação ISO 14000)?	II – O Edital prevê que os itens ou serviços demandados tenham preferência para materiais, tecnologias e matérias-primas de origem local?	III – O Edital prevê que os itens ou serviços demandados tenham maior eficiência na utilização de recursos naturais como água e energia (ex. etiqueta ENCE classificação “ A ” ou selo <i>Energy Star</i>)?	IV – O Edital prevê que os itens ou serviços demandados tenham maior geração de empregos, preferencialmente com mão de obra local?	V – O Edital prevê que os itens ou serviços demandados tenham maior vida útil e menor custo de manutenção do bem e da obra?	VI – O Edital prevê que os itens ou serviços demandados sejam inovações que reduzam a pressão sobre recursos naturais?	VII – O Edital prevê que os itens ou serviços demandados tenham origem sustentável dos recursos naturais utilizados nos bens, nos serviços e nas obras?	VIII – O Edital prevê que os produtos florestais madeiros e não madeiros sejam originários de manejo florestal sustentável ou de reflorestamento?	IX – O Edital prevê que os bens constituídos por material renovável?	X – O Edital prevê que os bens constituídos por material reciclado?	XI – O Edital prevê que os bens constituídos por material atóxico?	XII – O Edital prevê que os bens constituídos por material biodegradável?			
029/2019 SMMAS Aquisição de sistema digital de rádio comunicação	N	N	N	-	-	-	-	-	-	N	N	-	100	36	0/1
048/2019 SMDIER Aquisição de <i>tablets</i>	N	N	N	-	-	-	-	-	-	N	N	-	100	28	0/1
071/2019 SMDIER Aquisição de Licença Perpétua	-	N	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	100	42	0/1
081/2019 SMDIER Aquisição de soluções de armazenamento e processamento de dados	N	N	N	-	-	S	-	-	-	N	N	-	100	1	0/1

integradas em um único rack																	
089/2019 SMDIER Aquisição de <i>firewall</i>	-	N	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	100	1	0/1	
092/2019 SMDIER Aquisição de nobreak	N	N	N	-	-	-	-	-	-	N	N	N	100	1	0/1		
095/2019 SMDIER Aquisição de <i>software</i>	-	N	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	100	18	0/1		
100/2019 SMDIER Contratação de empresa para suporte em TI	N	-	-	N	-	-	-	-	-	-	-	-	100	0,1	0/1		
116/2019 SMDIER Aquisição de <i>laptops</i>	N	N	N	-	-	-	-	-	-	N	N	-	100	16	0/1		
Médias	0/6	0/8	0/5	0/1	-	1/1	-	-	-	0/5	0/5	0/5	100	15,9	0		

Análise da Compra Pública – Família materiais, equipamentos ou serviços de TIC
Elaborado pelo autor com base no Decreto Federal nº 7.746/2012

Legenda	S	N	-
	Sim	Não	Não aplicável

APÊNDICE G - ANÁLISE DA SUSTENTABILIDADE DA FAMÍLIA DE COMPRA: VEÍCULOS

Identificação do processo licitatório pregão eletrônico	Indicadores - Decreto Federal nº 7.746/2012												Taxa de Sucesso (%)	Economia (%)	Contratados Locais (%)
	I – O Edital prevê que os itens ou serviços demandados possuam baixo impacto sobre recursos naturais como flora, fauna, ar, solo e água (ex. veículos <i>flex</i> e certificação com o selo PROCONVE)?	II – O Edital prevê que os itens ou serviços demandados tenham preferência para materiais, tecnologias e matérias-primas de origem local?	III – O Edital prevê que os itens ou serviços demandados tenham maior eficiência na utilização de recursos naturais como água e energia (ex. etiqueta ENCE classificação “ A ”)?	IV – O Edital prevê que os itens ou serviços demandados tenham maior geração de empregos, preferencialmente com mão de obra local?	V – O Edital prevê que os itens ou serviços demandados tenham maior vida útil e menor custo de manutenção do bem e da obra?	VI - O Edital prevê que os itens ou serviços demandados sejam inovações que reduzam a pressão sobre recursos naturais?	VII - O Edital prevê que os itens ou serviços demandados tenham origem sustentável dos recursos naturais utilizados nos bens, nos serviços e nas obras?	VIII - O Edital prevê que os produtos florestais madeiros e não madeiros sejam originários de manejo florestal sustentável ou de reflorestamento?	IX - O Edital prevê que os bens constituídos por material renovável?	X - O Edital prevê que os bens constituídos por material reciclado?	XI - O Edital prevê que os bens constituídos por material atóxico?	XII - O Edital prevê que os bens constituídos por material biodegradável?			
03/2019 SMS Transporte Rodoviário de Passageiros (usuários SUS)	N	N	N	N	-	-	-	-	-	-	-	-	100	5	0/1
05/2019 SMCSU Locação de Veículos Pesados	-	N	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	100	13	0/1
012/2019 SMDP Aquisição de veículo (tritador de galhos)	S	N	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	100	11	0/1
026/2019 SMCAS Locação de veículo de passeio (sedan)	N	N	N	-	-	-	-	-	-	-	-	-	100	99	0/1
039/2019	S	N	N	-	-	-	-	-	-	-	-	-	100	11	0/2

SMI Aquisição de Escavadeiras																	
070/2019 SMCAS Aquisição de veículo 08 lugares (0 km)	N	N	N	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	100	1	0/1	
072/2019 SMS Aquisição de veículo 05 lugares (0 km)	S	N	N	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	100	14	0/1	
074/2019 SMMAS Aquisição de veículo tipo caminhonete 4 x 4	-	N	N	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	100	4	0/1	
Médias	3/6	0/8	0/6	0/1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	100	19,8	0	

Análise da Compra Pública – Família Veículos
Elaborado pelo autor com base no Decreto Federal nº 7.746/2012

Legenda	S	N	-
	Sim	Não	Não aplicável

**APÊNDICE H - ANÁLISE DA SUSTENTABILIDADE DA FAMÍLIA DE COMPRA:
PERMANENTES DIVERSOS**

Identificação do processo licitatório pregão eletrônico	Indicadores - Decreto Federal nº 7.746/2012												Taxa de Sucesso (%)	Economia (%)	Contratados Locais (%)
	I – O Edital prevê que os itens ou serviços demandados possuam baixo impacto sobre recursos naturais como flora, fauna, ar, solo e água (Certificação ISO 14000)?	II – O Edital prevê que os itens ou serviços demandados tenham preferência para materiais, tecnologias e matérias-primas de origem local?	III – O Edital prevê que os itens ou serviços demandados tenham maior eficiência na utilização de recursos naturais como água e energia (ex. etiqueta ENCE classificação “ A ”)?	IV – O Edital prevê que os itens ou serviços demandados tenham maior geração de empregos, preferencialmente com mão de obra local?	V – O Edital prevê que os itens ou serviços demandados tenham maior vida útil e menor custo de manutenção do bem e da obra?	VI - O Edital prevê que os itens ou serviços demandados sejam inovações que reduzam a pressão sobre recursos naturais?	VII - O Edital prevê que os itens ou serviços demandados tenham origem sustentável dos recursos naturais utilizados nos bens, nos serviços e nas obras?	VIII - O Edital prevê que os produtos florestais madeiros e não madeiros sejam originários de manejo florestal sustentável ou de reflorestamento?	IX - O Edital prevê que os bens constituídos por material renovável?	X - O Edital prevê que os bens constituídos por material reciclado?	XI - O Edital prevê que os bens constituídos por material atóxico?	XII - O Edital prevê que os bens constituídos por material biodegradável?			
014/2019 SMS Aquisição de Equipamentos Médicos Permanentes	-	N	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	100	21	0/4
033/2019 SMCSU Aquisição de equipamentos ao ar livre	N	N	-	-	N	-	-	-	-	N	N	-	100	53	0/2
036/2019 SMCSU Aquisição de playgrounds	N	N	-	-	S	-	-	N	-	N	N	-	100	13	0/2
045/2019 SMS	-	N	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	100	1	0/3

Aquisição de cadeira de rodas																
046/2019 SMS Aquisição de material permanente para mobiliário a Residência Terapêutica	S	N	S	N	-	-	-	N	-	N	N	-	45	14	0/4	
063/2019 SMS Aquisição de material permanente de uso médico	-	N	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	100	21	0/4	
067/2019 SMS Contratação de serviços de confecção e instalação de fachadas externas e etc,	-	N	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	100	57	0/3	
076/2019 SMEd Aquisição de playgrounds de madeira	N	N	-	-	-	-	-	N	-	-	-	-	100	0,08	0/1	
110/2019 SMS Aquisição de equipamentos e material permanente - aparelhos, utensílios médico-odontológico, laboratorial e hospitalar	-	N	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	100	38	0/5	
Médias	1/4	0/9	1/1	0/1	1/2	-	-	0/3	-	0/3	0/3	-	94	24	0	

Análise da Compra Pública – Família permanentes diversos
Elaborado pelo autor com base no Decreto Federal nº 7.746/2012

Legenda	S	N	-
	Sim	Não	Não aplicável

**APÊNDICE I - ANÁLISE DA SUSTENTABILIDADE DA FAMÍLIA DE COMPRA:
MATERIAL DE CONSUMO LABORATORIAL, MÉDICO E DE HIGIENE PESSOAL**

Identificação do processo licitatório pregão eletrônico	Indicadores – Decreto Federal nº 7.746/2012												Taxa de Sucesso (%)	Economia (%)	Contratados Locais (%)
	I – O Edital prevê que os itens ou serviços demandados possuam baixo impacto sobre recursos naturais como flora, fauna, ar, solo e água	II – O Edital prevê que os itens ou serviços demandados tenham preferência para materiais, tecnologias e matérias-primas de origem local?	III – O Edital prevê que os itens ou serviços demandados tenham maior eficiência na utilização de recursos naturais como água e energia	IV – O Edital prevê que os itens ou serviços demandados tenham maior geração de empregos, preferencialmente com mão de obra local?	V – O Edital prevê que os itens ou serviços demandados tenham maior vida útil e menor custo de manutenção do bem e da obra?	VI – O Edital prevê que os itens ou serviços demandados sejam inovações que reduzam a pressão sobre recursos naturais?	VII – O Edital prevê que os itens ou serviços demandados tenham origem sustentável dos recursos naturais utilizados nos bens, nos serviços e nas obras?	VIII – O Edital prevê que os produtos florestais madeiros e não madeiros sejam originários de manejo florestal sustentável ou de reflorestamento?	IX – O Edital prevê que os bens constituídos por material renovável?	X – O Edital prevê que os bens constituídos por material reciclado?	XI – O Edital prevê que os bens constituídos por material atóxico?	XII – O Edital prevê que os bens constituídos por material biodegradável?			
001/2019 SMS Aquisição de Material Laboratorial	-	N	-	-	-	-	-	-	-	N	-	90	47	0/7	
002/2019 SMS Aquisição de Material Laboratorial	-	N	-	-	-	-	-	-	-	N	-	100	34	0/2	
009/2019 SMS Aquisição Gás Medicinal	-	N	-	-	-	-	-	-	-	-	-	40	0	0/1	
023/2019 SMS Material de Consumo e Permanente	-	N	-	-	-	-	-	-	-	S	-	92	33	0/7	

034/2019 SMS Aquisição de meios de cultura	-	N	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	100	60	0/1
038/2019 SMS Aquisição de fraldas descartáveis	-	N	-	-	-	-	-	-	-	-	N	N	50	44	0/1
049/2019 SMS Aquisição de material hospitalar (centrífugas de bancada / adaptador p/ centrífuga – tubo)	-	N	-	-	-	-	-	-	-	-	N	-	100	10	0/1
058/2019 SMS Aquisição de Material Laboratorial	-	N	-	-	-	-	-	-	-	-	N	-	100	46	0/11
069/2019 SMS Aquisição de Material e Equipamento Laboratorial	-	N	-	-	-	-	-	-	-	-	N	-	80	51	0/13
075/2019 SMS Aquisição de Medicamentos	-	N	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	95	51	0/14
079/2019 SMS Aquisição de Gás Medicinal	-	N	-	-	-	-	-	-	-	-	N	-	67	0	0/1
082/2019 SMS Aquisição de materiais hospitalares – consumo e permanente	-	N	-	-	-	-	-	-	-	-	N	-	95	24	0/21
106/2019 SMS Aquisição de material farmacológico	-	N	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	77	18	0/18
107/2019 SMS Aquisição de material farmacológico	-	N	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	54	13	0/13
111/2019 SMS	-	N	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	100	42	0/7

Aquisição de fórmulas nutricionais															
117/2019 SMEd Aquisição de fraldas descartáveis	-	N	-	-	-	-	-	-	-	-	N	N	100	43	0/1
118/2019 SMS Aquisição de preservativos e lubrificantes	-	N	-	-	-	-	-	-	-	-	N	N	100	17	0/4
Médias	-	0/17	-	-	-	-	-	-	-	-	1/11	0/3	85	31	0

Análise da Compra Pública – Família material de consumo laboratorial, médico e de higiene pessoal
Elaborado pelo autor com base no Decreto Federal nº 7.746/2012

Legenda	S	N	-
	Sim	Não	Não aplicável

**APÊNDICE J - ANÁLISE DA SUSTENTABILIDADE DA FAMÍLIA DE COMPRA:
MATERIAIS E SERVIÇOS DESTINADOS À CONSTRUÇÃO CIVIL E/OU
INFRAESTRUTURA URBANA**

Identificação do processo licitatório pregão eletrônico	Indicadores - Decreto Federal nº 7.746/2012												Taxa de Sucesso (%)		Economia (%)		Contratados Locais (%)	
	I – O Edital prevê que os itens ou serviços demandados possuam baixo impacto sobre recursos naturais como flora, fauna, ar, solo e água?	II – O Edital prevê que os itens ou serviços demandados tenham preferência para materiais, tecnologias e matérias-primas de origem local?	III – O Edital prevê que os itens ou serviços demandados tenham maior eficiência na utilização de recursos naturais como água e energia (ex. ...)	IV – O Edital prevê que os itens ou serviços demandados tenham maior geração de empregos, preferencialmente com mão de obra local?	V – O Edital prevê que os itens ou serviços demandados tenham maior vida útil e menor custo de manutenção do bem e da obra?	VI - O Edital prevê que os itens ou serviços demandados sejam inovações que reduzam a pressão sobre recursos naturais?	VII - O Edital prevê que os itens ou serviços demandados tenham origem sustentável dos recursos naturais utilizados nos bens, nos serviços e nas obras?	VIII - O Edital prevê que os produtos florestais madeireiros e não madeireiros sejam originários de manejo florestal sustentável ou de reflorestamento?	IX - O Edital prevê que os bens constituídos por material renovável?	X - O Edital prevê que os bens constituídos por material reciclado?	XI - O Edital prevê que os bens constituídos por material atóxico?	XII - O Edital prevê que os bens constituídos por material biodegradável?						
007/2019 SMHARF Levantamento Planialtimétrico Topográfico	-	-	-	N	-	-	-	-	-	N	-	-	100	99,9	0/1			
015/2019 SMI Aquisição de tijolo maciço e de saco de cimento	-	N	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	100	0	0/1			
016/2019 SMI Aquisição de material de pavimentação - Artefatos de Concreto	-	N	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	100	21	0/4			
032/2019 SMI Aquisição de insumos para	-	N	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	100	21	0/2			

fabricação de asfalto em CBUQ (concreto betuminoso usinado a quente)																		
042/2019 SMI Aquisição de agregados para utilização em obras de Pavimentação, Drenagem, dentre outras	-	N	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	100	23	0/3			
066/2019 SMMAS Contratação de empresa de engenharia para manutenção de serv. de engenharia de tráfego	-	N	-	N	-	-	-	-	-	-	-	-	100	45	0/1			
086/2019 SMEd Aquisição de mat. hidráulicos	-	N	N	-	-	-	-	-	-	-	-	-	91	38	0/9			
103/2019 SMMAS Aquisição de Sinalização Viária	-	N	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	100	67	0/3			
105/2019 SMI Contratação de empresa especializada p/ prestação dos serv. de Servente de Asfalto	-	-	-	N	-	-	-	-	-	-	-	-	100	10	0/1			
108/2019 SMI Contratação de serviços topográficos	-	N	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	100	54	0/1			
Médias	-	0/8	0/1	0/2	-	-	-	-	-	0/1	-	-	99	38	0			

Análise da Compra Pública – Família materiais e serviços destinados à construção civil e/ou infraestrutura urbana

Elaborado pelo autor com base no Decreto Federal nº 7.746/2012

Legenda	S	N	-
	Sim	Não	Não aplicável

**APÊNDICE K - ANÁLISE DA SUSTENTABILIDADE DA FAMÍLIA DE COMPRA:
MATERIAIS CONSUMÍVEIS DIVERSOS**

Identificação do processo licitatório pregão eletrônico	Indicadores - Decreto Federal nº 7.746/2012												Taxa de Sucesso (%)		Economia (%)		Contratados Locais (%)	
	I – O Edital prevê que os itens ou serviços demandados possuam baixo impacto sobre recursos naturais como flora, fauna, ar, solo e água?	II – O Edital prevê que os itens ou serviços demandados tenham preferência para materiais, tecnologias e matérias-primas de origem local?	III – O Edital prevê que os itens ou serviços demandados tenham maior eficiência na utilização de recursos naturais como água e energia (ex. certificação Procel)?	IV – O Edital prevê que os itens ou serviços demandados tenham maior geração de empregos, preferencialmente com mão de obra local?	V – O Edital prevê que os itens ou serviços demandados tenham maior vida útil e menor custo de manutenção do bem e da obra?	VI – O Edital prevê que os itens ou serviços demandados sejam inovações que reduzam a pressão sobre recursos naturais?	VII – O Edital prevê que os itens ou serviços demandados tenham origem sustentável dos recursos naturais utilizados nos bens, nos serviços e nas obras?	VIII – O Edital prevê que os produtos florestais madeireiros e não madeireiros sejam originários de manejo florestal sustentável ou de reflorestamento?	IX – O Edital prevê que os bens constituídos por material renovável?	X – O Edital prevê que os bens constituídos por material reciclado?	XI – O Edital prevê que os bens constituídos por material atóxico?	XII – O Edital prevê que os bens constituídos por material biodegradável?						
011/2019 SMEd Aquisição de Material Elétrico e Hidráulico	N	N	N	-	S	S	-	-	-	N	S	-	93,6	65,2	0/24			
027/2019 SMS Aquisição de jaquetas para uso em serviço	-	N	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	100	42	0/1			
031/2019 SMI Aquisição de lâminas para motoniveladora	-	N	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	100	40	0/2			
035/2019 SMGA Aquisição de uniforme profissional	-	N	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	100	24	0/4			
051/2019	-	N	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	100	68	0/1			

SMS Aquisição de jalecos																	
056/2019 SMGA Aquisição de material de segurança e proteção	-	N	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	93,3	44	0/8		
062/2019 SMEd Aquisição de material esportivo	-	N	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	100	50	0/8		
077/2019 SMEd Aquisição de filtro de barro 131, vela tripla ação e boia plástica	-	N	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	100	37	0/1		
083/2019 SMS Uniformes e Equipamentos de Proteção Individual	-	N	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	89	59	0/7		
088/2019 SMEd Aquisição de abrigo escolar	-	N	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	100	57	0/1		
098/2019 SMEd Aquisição de material de cantina	-	N	-	-	-	-	-	-	-	-	S	-	95	68	0/10		
102/2019 SMS Aquisição de uniforma (macacão)	-	N	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	100	55	0/1		
Médias	0/1	0/12	0/1	-	1/1	1/1	-	-	-	0/1	2/2	-	97,6	50,8	0		

Análise da Compra Pública – Família materiais de consumo diversos
Elaborado pelo autor com base no Decreto Federal nº 7.746/2012

Legenda	S	N	-
	Sim	Não	Não aplicável

APÊNDICE L - ANÁLISE DA SUSTENTABILIDADE DA FAMÍLIA DE COMPRA: SERVIÇOS DIVERSOS

Identificação do processo licitatório pregão eletrônico	Indicadores - Decreto Federal nº 7.746/2012												Taxa de Sucesso (%)	Economia (%)	Contratados Locais (%)
	I – O Edital prevê que os itens ou serviços demandados possuam baixo impacto sobre recursos naturais como flora, fauna, ar, solo e água?	II – O Edital prevê que os itens ou serviços demandados tenham preferência para materiais, tecnologias e matérias-primas de origem local?	III – O Edital prevê que os itens ou serviços demandados tenham maior eficiência na utilização de recursos naturais como água e energia (ex. certificação Procel)?	IV – O Edital prevê que os itens ou serviços demandados tenham maior geração de empregos, preferencialmente com mão de obra local?	V – O Edital prevê que os itens ou serviços demandados tenham maior vida útil e menor custo de manutenção do bem e da obra?	VI - O Edital prevê que os itens ou serviços demandados sejam inovações que reduzam a pressão sobre recursos naturais?	VII - O Edital prevê que os itens ou serviços demandados tenham origem sustentável dos recursos naturais utilizados nos bens, nos serviços e nas obras?	VIII - O Edital prevê que os produtos florestais madeireiros e não madeireiros sejam originários de manejo florestal sustentável ou de reflorestamento?	IX - O Edital prevê que os bens constituídos por material renovável?	X - O Edital prevê que os bens constituídos por material reciclado?	XI - O Edital prevê que os bens constituídos por material atóxico?	XII - O Edital prevê que os bens constituídos por material biodegradável?			
006/2019 Diversas Locação de conjunto de equipamentos para eventos	-	-	-	N	-	-	-	-	-	-	-	-	100	4	0/1
055/2019 SMGA Contratação de serv. de manut. de 2º e 3º nível nos cilindros extintores	-	-	-	N	-	-	-	-	-	-	-	-	100	57	0/1
084/2019 SMS Contratação Serv. de Recepcionista	-	-	N	N	-	-	-	-	-	-	-	-	100	33	0/1
Médias	-	-	0/1	0/3	-	-	-	-	-	-	-	-	100	31	0

Análise da Compra Pública – Família serviços diversos
Elaborado pelo autor com base no Decreto Federal nº 7.746/2012

Legenda	S	N	-
	Sim	Não	Não aplicável