

Contratações públicas sustentáveis no Brasil: uma promessa ainda distante da realidade

Walmir Coelho da Costa Santos

Analista do Ministério Público Federal. Mestrando em Direito pela Universidade de Caxias do Sul. Especialista em Direitos Humanos pelo Centro Universitário Claretiano.

Resumo: Desde a Agenda 21, adotada na Rio-92, o Brasil assumiu internacionalmente o compromisso de implementar todas as medidas ao seu alcance para promover modelos de produção e consumo sustentáveis, inclusive através da revisão de suas políticas de compras, com o fim de fomentar o surgimento e a consolidação de novos mercados alinhados a esse ideal. A concretização dessa ambiciosa promessa depende não apenas de esforços normativos, mas de uma ampla mudança na cultura administrativa atual, que privilegia sobretudo o menor preço. Este artigo parte da análise dos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil para então examinar as normas internas relativas à contratação e gestão sustentáveis e sua implementação na esfera federal. Busca-se com isso responder à questão: em que medida a Administração Pública federal tem promovido contratações públicas com critérios de sustentabilidade? A pesquisa, de natureza qualitativa, foi realizada com a aplicação das técnicas de investigação bibliográfica e documental, tendo por base o método de abordagem analítico-dedutivo. A partir dos dados analisados, apurou-se que, embora tenham sido editadas diversas normas em âmbito federal prevendo a obrigatoriedade da adoção de critérios de sustentabilidade nas contratações públicas, apenas uma parcela ínfima das aquisições tem utilizado tais parâmetros. Desse modo, a Administração Pública federal deve empenhar-se mais em garantir a conformidade das condutas de seus agentes à legislação em vigor, especialmente através da produção e disponibilização de informações, da oferta de cursos de capacitação e do estabelecimento de mecanismos eficientes de monitoramento.

Palavras-chave: consumo sustentável; contratações públicas; desenvolvimento sustentável; licitações; meio ambiente.

Sumário: 1 Introdução. 2 A busca por padrões de consumo sustentáveis no cenário internacional. 3 As contratações sustentáveis na Administração

Pública federal sob a ótica normativa. 4 A efetivação das normas relativas às contratações sustentáveis na Administração Pública federal. 5 Considerações finais.

1 Introdução

O processo de industrialização iniciado na Inglaterra na segunda metade do século XVIII se espalhou pelo mundo e trouxe benefícios sociais com a facilitação do acesso a diversos bens de consumo. Essa transformação, porém, também acarretou significativo impacto negativo sobre os recursos naturais finitos na medida em que a demanda pela aquisição de bens cresceu exponencialmente ano após ano, gerando incerteza sobre o destino das gerações presentes e das que estão por vir.

Em resposta a esse problema de repercussões globais, Estados integrantes da Organização das Nações Unidas (ONU) manifestaram seu comprometimento com os planos de ação Agenda 21 e Agenda 2030, os quais visam promover padrões sustentáveis de desenvolvimento e consumo. O Brasil foi um deles, tendo assumido o compromisso específico de incentivar práticas de contratação e gestão sustentáveis no âmbito de sua estrutura governamental.

Este artigo é resultado de investigação que buscou examinar, no âmbito federal, as principais normas voltadas à adoção de critérios de sustentabilidade nas contratações públicas. Por meio do exame de fontes bibliográficas e documentais, buscou-se responder à questão: em que medida a Administração Pública federal tem promovido contratações públicas com critérios de sustentabilidade?

O tema mostra-se atual e relevante na medida em que a adoção de práticas sustentáveis em matéria de consumo ainda representa um desafio para a sociedade brasileira, ocupando o Estado um papel destacado em razão de sua capacidade de exercer tanto de seu poder político quanto econômico. A limitação do escopo da pesquisa à Administração Pública federal deveu-se ao fato de a União ser o ente federativo mais amplo e com maior volume de recursos disponíveis, o que implica maior capacidade de fomento de práticas sustentáveis no meio social.

A pesquisa, de natureza qualitativa, adotou o método de abordagem analítico-dedutivo, o qual permitiu a decomposição do objeto estudado para melhor descrição e assimilação, bem como a formulação de inferências a partir de premissas conhecidas e válidas. O texto foi dividido em três partes, sendo a primeira dedicada aos esforços internacionais voltados à adoção de modelos de produção e consumo sustentáveis; a segunda reservada ao exame das principais normas relativas às contratações públicas federais sustentáveis; e a terceira voltada à análise da implementação desses preceitos.

Apurou-se por meio do estudo realizado que, conquanto tenham sido editadas diversas normas federais dispondo sobre o tema, a adoção de critérios de sustentabilidade nas contratações públicas ainda representa uma exceção na prática administrativa, razão pela qual a Administração Pública federal deve adotar medidas de enfrentamento dessa crise de efetividade.

2 A busca por padrões de consumo sustentáveis no cenário internacional

A partir da década de 1960, tornou-se crescente a preocupação com o esgotamento dos recursos naturais ante o crescimento exponencial da população mundial, o qual acarretou o aumento da ocupação do solo, da produção, do consumo e da geração de lixo. Em seu relatório *Os Limites do Crescimento*, publicado em 1972, o Clube de Roma, uma organização informal integrada por representantes de distintos segmentos sociais (academia, setor econômico e público), alertou para a necessidade de mudança nos padrões de desenvolvimento e de consumo, sob pena de um grave colapso ecológico nas décadas seguintes (MEADOWS *et al.*, 1972).

À época, o documento foi recebido com pesadas críticas, especialmente por trazer previsões supostamente exageradas sobre os impactos sociais e ambientais da industrialização. No entanto, essas críticas se mostram infundadas 30 anos mais tarde, quando as estimativas do Clube de Roma foram confirmadas por meio da análise dos dados históricos dos anos de 1970 a 2000 (TURNER, 2008).

Ainda no ano de 1972, a mudança dos padrões de crescimento então vigentes foi debatida na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio

Ambiente Humano, ocorrida na cidade de Estocolmo. Embora a declaração final do evento não tenha feito menção expressa ao termo “desenvolvimento sustentável”, pode-se notar a presença de seus elementos essenciais no princípio 1 da declaração aprovada, que explicita a necessidade de preservação dos recursos naturais para assegurar seu gozo pelas futuras gerações (UNITED NATIONS, 1972).

O conceito de desenvolvimento sustentável, porém, só foi apresentado no âmbito das Nações Unidas em 1987 pela Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, liderada por Gro Harlem Brundtland, no relatório *Nosso Futuro Comum*. De acordo com o referido documento, é sustentável o “[...] desenvolvimento que atende às necessidades das presentes gerações sem comprometer a habilidade das futuras em satisfazer suas próprias necessidades” (BRUNDTLAND *et al.*, 1987, p. 43, tradução nossa).

O Relatório Brundtland ressaltou ainda a pobreza, a desigualdade e o consumo exagerado dos países industrializados como fatores comprometedores da sustentabilidade do planeta. Por essa razão, a Comissão defendeu a adoção de uma noção inclusiva de sustentabilidade, capaz de contemplar tanto os países desenvolvidos como os em desenvolvimento, além da promoção de padrões de consumo razoáveis, dentro dos limites ecologicamente possíveis (BRUNDTLAND *et al.*, 1987).

A preocupação com o consumo excessivo não se mostrou despropositada. Isso porque já no início da década de 1980 verificou-se no mundo o triunfo de uma ideologia liberal que pregava a eliminação dos entraves protecionistas estatais a fim de privilegiar a livre-troca planetária dos mais variados bens produzidos em larga escala por empresas multinacionais. Essa superabundância de produtos acentuou-se nas décadas seguintes, o que exigiu a identificação de novos mercados consumidores e o estímulo a variadas formas de consumir, especialmente através dos meios de comunicação de massa, que passaram a enaltecer o consumo, considerando-o uma forma de expressão do indivíduo moderno (LIPOVETSKY; SERROY, 2011).

Para Bauman (2022), o consumo progressivamente passou a ocupar papel central na dinâmica social, transformando inclusive seres humanos em mercadorias. Nessa sociedade consumista que se estabeleceu, consumir passou a ser uma obrigação, sendo a felicidade

prometida apenas àqueles capazes de adquirir a maior quantidade de bens. Assim, antes de serem cidadãos, os sujeitos se tornam consumidores cujos incessantes desejos devem ser estimulados e imediatamente satisfeitos. Quando um novo produto surge no mercado, um novo desejo aparece, o qual subsiste até que outro produto o substitua.

Pode-se afirmar, pois, ter havido uma mudança no modo como a sociedade consome. Se antes o consumo atendia às necessidades básicas dos indivíduos, nas últimas décadas ele passou a satisfazer seus desejos, sendo muitos deles criados por uma onipresente indústria cultural. Nas palavras de Pereira e Calgaro (2021, p. 35):

A sociedade moderna traz como proposta afastar-se dos pressupostos que formaram as sociedades ditas tradicionais, desvinculando-se do passado e, portanto, tendo o novo como elemento propulsor dos desejos. Nessa seara, o consumismo é implementado pelo mercado. Assim, quando se trabalha sob a ótica de mercado, verifica-se que a modernidade veio como uma possibilidade de satisfação das veleidades individuais, sem a preocupação com o passado ou futuro. Viver o presente, o aqui e o agora são palavras de ordem. Nesse plano das ideias, os indivíduos não se preocupam com questões importantes como, por exemplo, onde vai o lixo trazido pelo consumismo? O que fazer com produtos que podem ser utilizáveis, mas que não são "o último modelo"?

Obviamente essa nova lógica de consumo passou a exercer considerável pressão sobre os recursos naturais, tanto sob o ponto de vista da extração de matéria-prima para produção das mercadorias quanto em relação ao descarte dos produtos considerados obsoletos. Por causa disso, o Relatório Brundtland, publicado em 1987, recomendou aos países que não adotassem os padrões de consumo exagerados então verificados nas nações industrializadas, uma vez que esse modelo comprometia gravemente a sustentabilidade ecológica do planeta.

A adoção de parâmetros sustentáveis de consumo voltou a ser debatida anos mais tarde, em 1992, na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro. Na ocasião, aprovou-se a Agenda 21, um programa a ser implementado pelos Estados com o foco na promoção do desenvolvimento sustentável. Em seu capítulo 4, a Agenda 21 abordou a indispensável mudança nos padrões de consumo, reconhecendo a necessidade

de uma abordagem multifacetada com foco na redução da demanda excessiva por recursos naturais, no atendimento às necessidades dos mais pobres e na minimização do desperdício (UNITED NATIONS, 1992). Além disso, o texto reconheceu a importância de os governos se atentarem para que suas políticas de compras sejam sustentáveis:

4.23. Os próprios governos também desempenham um papel no consumo, particularmente em países onde o setor público desempenha um papel importante na economia e pode ter uma influência considerável tanto nas decisões corporativas quanto nas percepções do público. Devem, portanto, revisar as políticas de compras de seus órgãos e departamentos para que possam melhorar, sempre que possível, o conteúdo ambiental das políticas de compras governamentais, sem prejuízo dos princípios do comércio internacional. (UNITED NATIONS, 1992, p. 21, tradução nossa).

O Brasil representa um desses países em que o setor público exerce relevante papel na economia por meio de suas contratações. Segundo dados apurados por Ribeiro e Inácio Júnior (2019), relativos aos anos de 2006 a 2016, o mercado de compras governamentais corresponde, em média, a 12,5% do produto interno bruto (PIB) do País. Desse modo, não há dúvidas que as contratações públicas podem funcionar como fator indutor de práticas sustentáveis por seus fornecedores e impactar no aumento da demanda por produtos ambientalmente adequados, incentivando o surgimento de novos mercados.

Em setembro de 2015, as compras públicas sustentáveis foram novamente tema de Resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas quando da aprovação da Agenda 2030, um plano de ação que definiu 17 objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS) e 169 metas a serem atingidas até o ano de 2030. O consumo e a produção sustentáveis foram tratados no objetivo de número 12, cuja meta 7 contemplou a necessidade de promoção de compras públicas com observância de critérios de sustentabilidade (UNITED NATIONS, 2015).

A referida meta, ao ser recepcionada no Brasil, sofreu alteração em sua redação, tendo sido substituído o termo “compras públicas” por “contratações públicas” sob a justificativa de que o último apresentaria um significado mais amplo, capaz de contemplar a pactuação de obras e serviços pela Administração Pública (OBJETIVO..., 2019).

A adaptação mostrou-se apropriada e sinalizou a intenção governamental de conferir maior abrangência possível à meta.

Nota-se, portanto, que, por meio da adesão às Agendas 21 e 2030 da ONU, o Estado brasileiro comprometeu-se a adotar todas as medidas internas necessárias para revisar as práticas e políticas de contratação de seus órgãos e entidades públicas, a fim de promover alterações positivas nos padrões de produção e consumo. Por esse motivo, revela-se pertinente o exame dos impactos desses compromissos internacionais nas normas jurídicas aplicáveis à Administração Pública federal, tema que será objeto do tópico a seguir.

3 As contratações sustentáveis na Administração Pública federal sob a ótica normativa

A aquisição de bens e a contratação de serviços pelos órgãos e entidades da Administração dependem da observância de diversas normas jurídicas em virtude do princípio da indisponibilidade do interesse público. Nesse sentido, a Constituição de 1988, ao dispor sobre o assunto em seu art. 37, inciso XXI, fixou como regra a obrigatoriedade de processo licitatório, conforme critérios estabelecidos em lei (BRASIL, 2022a).

A Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993, foi a primeira a regulamentar o referido dispositivo constitucional, fixando normas gerais sobre licitações e contratos administrativos no âmbito da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Embora aprovada cerca de um ano após o compromisso brasileiro com a Agenda 21 da ONU, a referida lei, em sua redação original, foi tímida ao tratar de aspectos de sustentabilidade nas políticas de contratação estatais, tendo se limitado a dispor, em seu art. 12, sobre a necessidade de os projetos básicos e executivos de obras e serviços apresentarem informações sobre os impactos ambientais da atividade (BRASIL, 1993).

Não obstante, um primeiro passo em direção à implementação das contratações sustentáveis foi dado no ano de 1999, com o surgimento do projeto Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P), o qual acarretou a criação de um programa voltado à sensibilização dos gestores públicos para a adoção de critérios de gestão ambiental em suas atividades cotidianas. Segundo o Ministério do Meio Ambiente (2009),

a Agenda A3P adotou a política dos 5Rs (repensar, reduzir, reaproveitar, reciclar e recusar produtos geradores de significativos impactos socioambientais) e encontra-se estruturada em cinco eixos prioritários: I) uso racional dos recursos naturais e bens públicos; II) gestão adequada dos resíduos gerados; III) qualidade de vida laboral; IV) sensibilização e capacitação dos servidores; e V) licitações sustentáveis.

Posteriormente, ao instituir a Política Nacional sobre Mudança do Clima, a Lei n. 12.187, de 29 de dezembro de 2009, previu, em seu art. 6º, inciso XII, a possibilidade de

estabelecimento de critérios de preferência nas licitações e concorrências públicas [...] para as propostas que propiciem maior economia de energia, água e outros recursos naturais e redução da emissão de gases de efeito estufa e de resíduos. (BRASIL, 2009).

Tais medidas revelaram-se importantes e sinalizaram o início da inserção do tema na agenda pública. Apesar disso, o passo decisivo só ocorreu quando da publicação da Instrução Normativa n. 1/2010, do Ministério do Planejamento. A referida norma explicitou o dever dos órgãos e entidades da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional de observar critérios de sustentabilidade ambiental (art. 1º), definiu critérios de sustentabilidade de obras (art. 4º), bens e serviços (art. 5º) e delineou as práticas de sustentabilidade a serem observadas pelas empresas na execução do contrato (art. 6º) (BRASIL, 2010a).

Em dezembro do mesmo ano, a obrigatoriedade de observância de critérios de sustentabilidade pelos gestores públicos foi reforçada pela aprovação da Lei n. 12.349, de 15 de dezembro de 2010, a qual modificou a redação do art. 3º da Lei n. 8.666/1993 para acrescentar a promoção do desenvolvimento nacional sustentável como um dos objetivos do procedimento de licitação pública (BRASIL, 1993).

Cumprir destacar que esse mesmo artigo já havia sido modificado meses antes pela Medida Provisória n. 495/2010, a qual havia se referido apenas ao desenvolvimento nacional, sem nenhuma menção à sustentabilidade. O acréscimo do adjetivo "sustentável" não foi apenas vernacular, mas representou uma ruptura com o modelo de desenvolvimento até então dominante, cujo foco encontrava-se no progresso econômico, medido unicamente a partir do aumento do produto interno bruto (VILLAC, 2017).

Destarte, a mudança no art. 3º da Lei n. 8.666/1993 mostrou-se significativa por conferir segurança jurídica, tornando explícito o dever dos gestores de adotarem critérios de sustentabilidade nas contratações públicas. Não se tratou, contudo, da criação de nova obrigação, uma vez que a sustentabilidade já se mostrava como um princípio constitucional implícito, decorrente sobretudo do art. 225 da Carta Magna. Conforme Freitas (2019), a sustentabilidade, em sua dimensão ética, impõe um agir pautado por uma racionalidade socialmente empática e não mecanicista, capaz de conferir o devido apreço à natureza e de superar a visão antropocêntrica clássica de que o ambiente é mero instrumento.

Visando regulamentar o novo objetivo acrescido ao art. 3º da Lei n. 8.666/1993, o Decreto n. 7.746/2012 estabeleceu um rol exemplificativo de critérios e práticas para estimular o desenvolvimento nacional sustentável nas contratações da Administração Pública federal: I) o baixo impacto sobre os recursos naturais; II) a preferência por materiais, tecnologias e matérias-primas locais; III) a maior eficiência na utilização dos recursos naturais; IV) a maior geração de emprego local; V) a maior vida útil e o menor custo de manutenção do bem e da obra; VI) o uso de inovações que diminuam a pressão sobre os recursos naturais; VII) a origem sustentável dos recursos naturais utilizados; e VIII) a utilização de produtos florestais originários de manejo sustentável ou de reflorestamento (BRASIL, 2012a).

Ademais, o decreto passou a exigir dos gestores federais a elaboração e implementação de um Plano de Gestão de Logística Sustentável (PLS). Segundo seu art. 16, tal plano deve dispor ao menos sobre a atualização do inventário de bens e materiais da repartição para adoção de similares de menor impacto ambiental, a racionalização do uso de materiais e serviços, as responsabilidades, a metodologia e os mecanismos de avaliação do plano, além das ações de conscientização e capacitação (BRASIL, 2012a). Esse dispositivo é regulamentado pela Instrução Normativa n. 10/2012, do Ministério do Planejamento, que estatui em seu art. 3º que o PLS deve contemplar objetivos, responsabilidades, ações, metas, prazos de execução e mecanismos de monitoramento e avaliação (BRASIL, 2012b). Trata-se, portanto, de um importante instrumento de governança voltado para a promoção de contratações sustentáveis.

Após o Brasil reafirmar seu compromisso de promover práticas de contratações e gestão públicas com critérios de sustentabilidade por meio da adesão à Agenda 2030, especialmente em sua meta 12.7, foram editadas duas outras normas relevantes em relação à temática.

A primeira foi o Decreto n. 10.024/2019, que ao regulamentar o pregão eletrônico, modalidade licitatória largamente utilizada, dispôs em seu art. 2º:

Art. 2º 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. (BRASIL, 2019).

A segunda foi a nova Lei de Licitações e Contratos (Lei n. 14.133, de 1º de abril de 2021), que consolidou os avanços normativos dos anos anteriores, conferindo maior importância ao desenvolvimento nacional sustentável, o qual foi tratado tanto como princípio (art. 5º) quanto como objetivo do processo licitatório (art. 11) (BRASIL, 2021a). Além disso, a análise dos dispositivos permite afirmar que todas as fases do processo de aquisições passaram a contemplar critérios de sustentabilidade.

Merecem destaque as diversas passagens da nova lei em que se evidencia a preocupação do legislador com o ciclo de vida dos bens consumidos pela Administração Pública (arts. 6º, 11, 18 e 34). Conforme o art. 3º, IV, da Lei n. 12.305/2010, a análise do ciclo de vida dos produtos compreende as etapas de desenvolvimento, de obtenção de matérias-primas e insumos, de produção, de consumo e de disposição final (BRASIL, 2010b). Assim, a importância conferida ao ciclo de vida, inclusive no momento de aferição da vantajosidade das propostas (art. 11, I), fortalece as práticas voltadas para um modelo de gestão e contratação sustentável.

Outro ponto a ser sublinhado na Lei n. 14.133/2021 diz respeito à ênfase conferida ao planejamento, considerado um princípio do processo licitatório (art. 5º). Segundo seu art. 18, na fase preparatória a necessidade da contratação deverá ser fundamentada em estudo técnico preliminar que descreva os possíveis impactos ambientais e suas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo

de recursos e logística reversa. Ademais, os órgãos responsáveis pelo planejamento poderão elaborar plano de contratações anual, visando à racionalização das contratações (art. 12, VII). Conquanto a nova lei tenha adotado o termo “poderão”, o Decreto n. 10.947/2022, que regulamenta esse inciso, deixa claro que se trata de um dever, do qual estão dispensados apenas os Comandos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica (BRASIL, 2022b).

As diversas normas supracitadas revelam ter havido significativa evolução no tema das contratações sustentáveis pela Administração Pública federal desde a assinatura da Agenda 21 pelo Brasil, sobretudo a partir de 2010, quando da alteração do art. 3º da Lei n. 8.666/1993. Considerando o quadro normativo atual, pode-se afirmar que a contratação com critérios de sustentabilidade passou a ser a regra, que só pode deixar de ser adotada em casos excepcionais, devidamente motivados pelo gestor público.

Não foi outra a conclusão exposta no Parecer n. 00001/2021/CNS/CGU/AGU, elaborado pela Câmara Nacional de Sustentabilidade da Consultoria-Geral da União e aprovado pelo diretor do Departamento de Coordenação e Orientação de Órgãos Jurídicos e pelo subconsultor-geral da União, no qual foram estabelecidas as seguintes teses:

- (i) Os órgãos e entidades que compõem a administração pública são obrigados a adotar critérios e práticas de sustentabilidade socioambiental e de acessibilidade nas contratações públicas, nas fases de planejamento, seleção de fornecedor, execução contratual, fiscalização e na gestão dos resíduos sólidos;
- (ii) A impossibilidade de adoção de tais critérios e práticas de sustentabilidade nas contratações públicas deverá ser justificada pelo gestor competente nos autos do processo administrativo, com a indicação das pertinentes razões de fato e/ou direito;
- (iii) Recomenda-se aos agentes da administração pública federal encarregados de realizar contratações públicas que, no exercício de suas atribuições funcionais, consultem o Guia Nacional de Contratações Sustentáveis da Advocacia-Geral da União. (BRASIL, 2021b, p. 19).

Contudo, nem sempre se verifica a exata correspondência entre o dever ser normativo e as práticas adotadas pelos órgãos e entidades

que compõem a Administração Pública federal, razão pela qual se faz necessário perquirir as ações que de fato têm sido implementadas para a promoção de um modelo de gestão e contratação sustentável.

4 A efetivação das normas relativas às contratações sustentáveis na Administração Pública federal

A avaliação do impacto das normas concernentes à sustentabilidade não é uma tarefa fácil, pois requer a produção e a consolidação de dados precisos sobre um grande número de órgãos e entidades. Desde o ano de 2010, o Tribunal de Contas da União (TCU), visando zelar pela economicidade e eficiência dos gastos públicos, tem envidado esforços no sentido de apreciar as ações implementadas no âmbito federal para a redução do consumo de papel, energia elétrica e água (BRASIL, 2010c).

No Acórdão n. 1.752/2011, o Plenário da Corte analisou relatório de auditoria operacional elaborado a partir de entrevistas estruturadas, visitas *in loco*, análise documental e questionários envolvendo todos os órgãos superiores e as principais entidades da Administração indireta. Naquela ocasião, apurou-se que as ações de sustentabilidade e de uso racional dos recursos naturais pelos gestores representavam medidas isoladas e esporádicas, sem um direcionamento claro do governo central, e que os programas existentes, como a Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P), não eram amplamente disseminados. Diante disso, decidiu-se recomendar a elaboração de um plano de ação pelo Governo Federal para incentivar a ampla adoção de ações com foco na sustentabilidade. Ademais, a fim de permitir o monitoramento da questão, determinou-se a elaboração de estudos para incluir informações adicionais sobre a execução das medidas voltadas à sustentabilidade nas próximas contas da Administração Pública federal (BRASIL, 2011).

Anos mais tarde, o tema voltou a ser abordado pelo Plenário do TCU no Acórdão n. 1.056/2017, quando se verificou novamente a implementação insatisfatória das ações em decorrência de falhas no planejamento, na coordenação e na aderência a requisitos de desenvolvimento sustentável. A auditoria colheu dados de 169 órgãos públicos federais do Executivo, Judiciário e Legislativo, selecionados com base em critérios

de relevância. Para a execução do trabalho, elaborou-se o Índice de Acompanhamento da Sustentabilidade na Administração (IASA), ferramenta capaz de fornecer um panorama das ações adotadas em relação a 11 eixos temáticos: I) elaboração, implementação e monitoramento do Plano de Gestão de Logística Sustentável; II) racionalização no uso de energia elétrica; III) racionalização no uso de água; IV) atendimento a requisitos de acessibilidade; V) certificação de prédios públicos; VI) racionalização no uso de papel e implementação de processo eletrônico; VII) gestão de resíduos e coleta seletiva; VIII) contratações públicas sustentáveis; IX) mobilidade e gases de efeito estufa; X) conscientização e capacitação; e XI) adesão a programas de sustentabilidade (BRASIL, 2017).

De acordo com o relatório de auditoria, a oferta insuficiente de cursos de capacitação e de apoio aos gestores acarretou um baixo empoderamento das comissões e dos núcleos responsáveis pela sustentabilidade nos órgãos, o que se refletiu em um percentual ínfimo de contratações sustentáveis entre os anos de 2011 e 2016 (menor que 1%). Constatou-se também que a maioria das instituições pesquisadas (51%) não possuía Plano de Gestão de Logística Sustentável (PLS), instrumento exigido pelo Decreto n. 7.746/2012 e considerado como principal termômetro das políticas de sustentabilidade. Essa situação se deveu, em parte, à ausência de atuação da Comissão Interministerial de Sustentabilidade (CISAP), criada pelo mesmo decreto para propor a implementação de critérios, práticas e ações de logística sustentável (BRASIL, 2017).

Tendo por base o Índice de Acompanhamento de Sustentabilidade na Administração (IASA), cuja escala de avaliação é de 0 a 3, a auditoria examinou o desempenho do Executivo, Legislativo e Judiciário nos 11 eixos temáticos, tendo apurado a média geral de 1,64, que representa um desempenho intermediário da Administração Pública federal. Comparativamente, o Legislativo obteve melhor desempenho geral (2,12) em relação ao Judiciário (1,69) e ao Executivo (1,61). Apresentaram menor pontuação média geral os eixos 1, 7 e 11, relativos ao Plano de Gestão de Logística Sustentável, à gestão de resíduos e coleta seletiva e à adesão a programas de sustentabilidade (BRASIL, 2017).

Diante de tais dados, o Plenário do TCU determinou a adoção de diversas providências, com destaque para as seguintes: retomada

das atividades da Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública (CISAP); implementação de um sistema de acompanhamento das ações de sustentabilidade, com a utilização do Índice de Acompanhamento da Sustentabilidade na Administração (IASA); inclusão do Plano de Gestão de Logística Sustentável (PLS) no planejamento das instituições e implementação de unidades de sustentabilidade; aprimoramento dos critérios, requisitos e práticas de sustentabilidade a serem observados nas contratações públicas, com a revisão dos Catálogos de Materiais e de Serviços (BRASIL, 2017).

Mais recentemente, no Acórdão n. 3.254/2021, o Plenário assinalou o cumprimento de diversas providências estabelecidas em seu acórdão anterior (Acórdão n. 1.056/2017), mas ainda entendeu necessário o acompanhamento das providências adotadas no tocante à exigência de Plano de Gestão de Logística Sustentável (PLS) e de Plano Anual de Contratações, ao aprimoramento dos critérios, requisitos e práticas de sustentabilidade, à revisão dos catálogos de compras e à implementação do Índice de Acompanhamento da Sustentabilidade na Administração (IASA) (BRASIL, 2021c).

Além do Tribunal de Contas da União, outros estudos confirmam o abismo entre as normas voltadas à sustentabilidade e a realidade. Ao analisar os dados das licitações homologadas pelo Poder Executivo federal no período de janeiro de 2014 a dezembro de 2019, Ferraz (2021) observou que as compras com itens sustentáveis corresponderam a somente 0,89% do total e que, embora os números tenham melhorado progressivamente, alcançando 1,35% em 2019, os percentuais estão longe do exigido pela legislação.

A baixa implementação das normas também foi constatada por Jereissati e Melo (2020), para quem a União falha na efetivação dos comandos relacionados às contratações públicas sustentáveis por não dispor de um sistema de monitoramento efetivo, com informações atualizadas, claras e acessíveis, bem como por deixar de ofertar regularmente cursos para treinamento.

O atual cenário revela que os mecanismos de monitoramento tradicionais têm falhado em identificar e corrigir a ausência de observância dos parâmetros legais pelos gestores públicos. Pode-se afirmar que em grande medida a não adoção de critérios de sustentabilidade

em editais de licitação se deve às dificuldades práticas enfrentadas pelos gestores, como, por exemplo, a de apresentar motivação robusta nos casos em que se verificam a restrição da competitividade ou o aumento nos valores a serem pagos pelo órgão ou entidade. Nesses casos, a falta de capacidade técnica e o receio de futura responsabilização têm feito com que muitos optem pelo critério já consagrado do menor preço, em razão de sua simplicidade. Essa decisão, todavia, destoa das exigências normativas e poderia ser evitada por meio de capacitações voltadas a fomentar uma cultura administrativa sustentável.

Nota-se, portanto, haver ainda um longo caminho a ser percorrido para a efetiva implementação das contratações sustentáveis na Administração Pública federal. O desafio, porém, não é tanto legislativo, mas sobretudo administrativo, por demandar diversas medidas concretizadoras das normas existentes de modo a tornar efetivo o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

5 Considerações finais

É necessário fazer mais e melhor para se obter a desejada mudança nos padrões de desenvolvimento e consumo. Mesmo após o transcurso de 50 anos da publicação do relatório *Os Limites do Crescimento* pelo Clube de Roma, a humanidade ainda insiste em adotar comportamentos prejudiciais ao planeta, os quais comprometem a existência de diversas espécies e o bem-estar físico e psíquico das presentes e futuras gerações.

Com a Administração Pública federal não tem sido diferente. Apesar de o Estado brasileiro ter-se obrigado, por meio da assinatura dos planos de ação das Agendas 21 e 2030, a revisar suas políticas de compras visando à sustentabilidade, pequenos foram os avanços verificados em âmbito federal nos últimos anos.

Em termos normativos, constataram-se alterações significativas, com destaque para a Instrução Normativa n. 1, de 19 de janeiro de 2010, do Ministério do Planejamento, a Lei n. 12.349/2010, o Decreto n. 7.746/2012 e a nova Lei de Licitações (Lei n. 14.133/2021). Contudo, a despeito desses marcos legais, a adoção de critérios de sustentabilidade nas contratações federais tem sido, na prática, tratada como

facultativa pelos gestores, circunstância que explica o percentual baixíssimo de compras com parâmetros de sustentabilidade.

Em vista disso, deve a Administração Pública federal corrigir esse descompasso deletério entre a lei e as condutas de seus agentes públicos por meio da produção e disponibilização de informações, da oferta de cursos de capacitação e do estabelecimento de mecanismos eficientes de monitoramento. Dessa forma, espera-se ser possível o cumprimento das obrigações internacionais de promoção do consumo consciente, de combate ao desperdício e de incentivo à oferta e demanda por produtos sustentáveis.

Referências

BAUMAN, Zygmunt. **Vida para consumo**: a transformação das pessoas em mercadoria. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, 2022a. Disponível em: <https://bit.ly/3JrPwnt>. Acesso em: 5 fev. 2023.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. **Parecer n. 00001/2021/CNS/CGU/AGU**. Consultoria-Geral da União. Câmara Nacional de Sustentabilidade. Assunto: Critérios e práticas de sustentabilidade nas contratações públicas. Brasília, DF, 2021b. Disponível em: <http://bit.ly/3HDM8rr>. Acesso em: 5 fev. 2023.

BRASIL. Decreto n. 7.746, de 5 de junho de 2012. Regulamenta o art. 3º da Lei n. 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. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 149, n. 109, p. 9, 2012a. Disponível em: <http://bit.ly/3lbMOGP>. Acesso em: 5 fev. 2023.

BRASIL. Decreto n. 10.024, de 20 de setembro de 2019. Regulamenta a licitação, na modalidade pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia, e dispõe sobre o uso da dispensa eletrônica, no âmbito da administração pública federal. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 157, n. 184, p. 4, 2019. Disponível em: <http://bit.ly/3YsNoTR>. Acesso em: 5 fev. 2023.

BRASIL. Decreto n. 10.947, de 25 de janeiro de 2022. Regulamenta o inciso VII do *caput* do art. 12 da Lei n. 14.133, de 1º de abril de 2021, para dispor sobre o plano de contratações anual e instituir o Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 160, n. 18, p. 1, 2022b. Disponível em: <http://bit.ly/3X4pEUH>. Acesso em: 5 fev. 2023.

BRASIL. **Instrução Normativa n. 1, de 19 de janeiro de 2010**. Dispõe sobre os critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, contratação de serviços ou obras pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências. Brasília, DF: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2010a. Disponível em: <http://bit.ly/3RALGxx>. Acesso em: 5 fev. 2023.

BRASIL. **Instrução Normativa n. 10, de 12 de novembro de 2012**. Estabelece regras para elaboração dos Planos de Gestão de Logística Sustentável de que trata o art. 16, do Decreto n. 7.746, de 5 de junho de 2012, e dá outras providências. Brasília, DF: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2012b. Disponível em: <http://bit.ly/3RC9oti>. Acesso em: 5 fev. 2023.

BRASIL. Lei n. 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**: seção 1, Brasília, DF, ano 131, n. 11, p. 8269, 1993. Disponível em: <http://bit.ly/3DHcF4w>. Acesso em: 5 fev. 2023.

BRASIL. Lei n. 12.187, de 29 de dezembro de 2009. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC e dá outras providências. **Diário Oficial de União**: seção 1, Brasília, DF, ano 146, ed. extra, p. 109, 2009. Disponível em: <http://bit.ly/3X3CiUc>. Acesso em: 5 fev. 2023.

BRASIL. Lei n. 12.305, de 2 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei n. 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 147, n. 147, p. 3, 2010b. Disponível em: <http://bit.ly/3wUc9fM>. Acesso em: 5 fev. 2023.

BRASIL. Lei n. 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ed. extra, ano 159, n. 61-F, p. 1, 2021a. Disponível em: <http://bit.ly/3wYfTgs>. Acesso em: 5 fev. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (2. Câmara). **Acórdão n. 1.260/2010**. Tomada de Contas n. 001.066/2010-2. Representação. Licitação. Possíveis irregularidades. Pedido de medida cautelar. [...] Relator: Min. André Luís de Carvalho. Data da sessão: 23/3/2010c. Disponível em: <http://bit.ly/3RydbI3>. Acesso em: 5 fev. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). **Acórdão n. 1.056/2017**. Tomada de Contas n. 006.615/2016-3. Auditoria Operacional. Avaliação das ações adotadas pela Administração Pública Federal em relação ao uso racional e sustentável de recursos naturais no âmbito do setor público. Determinações. Recomendações. [...] Relator: Min. André Luís de Carvalho. Data da sessão: 24/5/2017. Disponível em: <http://bit.ly/3wxMgSH>. Acesso em: 5 fev. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). **Acórdão n. 1.752/2011**. Tomada de Contas n. 017.517/2010-9. Auditoria Operacional. Avaliação das ações adotadas pela Administração Pública federal acerca do uso racional e sustentável de recursos naturais. [...] Relator: Min. André Luís de Carvalho. Data da sessão: 29/6/2011. Disponível em: <http://bit.ly/3XAidpv>. Acesso em: 5 fev. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). **Acórdão n. 3.254/2021**. Tomada de Contas n. 033.828/2018-0. Monitoramento do Acórdão n. 1.056/2017. Relator: Min. André Luís de Carvalho. Data da sessão: 15/12/2021c. Disponível em: <http://bit.ly/3wSMsMR>. Acesso em: 5 fev. 2023.

BRUNDTLAND, Gro Harlem *et al.* **Our common future: the world commission on environment and development**. Oxford: Oxford University Press, 1987.

FERRAZ, Lucas Ribeiro. Dez anos das licitações sustentáveis no Brasil: distância entre a previsão legal e a prática. **Revista Gestão e Desenvolvimento**, Novo Hamburgo, v. 18, n. 2, p. 114-131, maio/ago. 2021. Disponível em: <http://bit.ly/3l9xCpC>. Acesso em: 5 fev. 2023.

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

JEREISSATI, Lucas Campos; MELO, Álisson José Maia. As contratações públicas sustentáveis e a implementação da meta 12.7 dos objetivos para o desenvolvimento sustentável (ODS) no Brasil: avanços e retrocessos. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 10, n. 3, p. 492-519, dez. 2020. Disponível em: <http://bit.ly/3DHd86T>. Acesso em: 5 fev. 2023.

LIPOVETSKY, Gilles; SERROY, Jean. **A cultura-mundo**: resposta a uma sociedade desorientada. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

MEADOWS, Donella Hager *et al.* **The limits to growth**: a report for the club of Rome's project on the predicament of mankind. New York: Universe Books, 1972. Disponível em: <http://bit.ly/3HXWVgd>. Acesso em: 5 fev. 2023.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Cartilha A3P**: agenda ambiental na administração pública. 5. ed. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2009. Disponível em: <http://bit.ly/3DJnIdz>. Acesso em: 5 fev. 2023.

OBJETIVO de Desenvolvimento Sustentável (ODS) n. 12. **Portal do Ipea**, Brasília, 2019. Disponível em: <http://bit.ly/3Yu3xZb>. Acesso em: 5 fev. 2023.

PEREIRA, Agostinho Oli Koppe; CALGARO, Cleide. **A sociedade consumocentrista e seus impactos socioambientais**. Caxias do Sul: EDUCS, 2021. Disponível em: <http://bit.ly/3Y79lI4>. Acesso em: 5 fev. 2023.

RIBEIRO, Cássio Garcia; INÁCIO JÚNIOR, Edmundo. **O mercado de compras governamentais brasileiro (2006-2017)**: mensuração e análise. Brasília: Ipea, 2019. Disponível em: <http://bit.ly/3jvHyCa>. Acesso em: 5 fev. 2023.

TURNER, Graham M. A comparison of The Limits to Growth with 30 years of reality. **Global Environmental Change**, Amsterdã, v. 18, n. 3, p. 397-411, ago. 2008. Disponível em: <http://bit.ly/3XaZ1gR>. Acesso em: 5 fev. 2023.

UNITED NATIONS. **Report of the United Nations Conference on the Human Environment**. Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment. 1972. Disponível em: <http://bit.ly/3X411rl>. Acesso em: 5 fev. 2023.

UNITED NATIONS. **Resolution 70/1 adopted by the General Assembly**. Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development. Sept. 2015. Disponível em: <http://bit.ly/40lhW63>. Acesso em: 15 fev. 2023.

UNITED NATIONS. **United Nations Conference on Environment and Development**: Agenda 21. June 1992. Disponível em: <http://bit.ly/3Y3u7IT>. Acesso em: 5 fev. 2023.

VILLAC, Teresa. **Sustentabilidade e contratações públicas no Brasil**: direito, ética ambiental e desenvolvimento. 2017. 174 f. Tese (Doutorado em Ciência Ambiental) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017. Disponível em: <http://bit.ly/3X3DFIO>. Acesso em: 5 fev. 2023.