

# COMPRAS GOVERNAMENTAIS SUSTENTÁVEIS: POLÍTICAS PÚBLICAS LOCAIS PARA AGENDA 2030 ONU

## *SUSTAINABLE GOVERNMENT PURCHASES: LOCAL PUBLIC POLICIES FOR UN 2030 AGENDA*

Elenita Cervo Teixeira<sup>1</sup>  
José Ricardo Martins<sup>2</sup>

### RESUMO

O desafio da sustentabilidade exige do gestor público criar oportunidades para gerir cidades com qualidade de vida, que promovam a eficiência e a competitividade, atendendo gerações presentes e futuras. O objetivo desse artigo é analisar, no âmbito do município de Curitiba, os instrumentos legais e as práticas de governança que os gestores públicos têm disponíveis para o cumprimento da meta 12.7 da Agenda 2030 da ONU que trata das compras governamentais sustentáveis. Este estudo se orienta pela questão de como os desafios, diante dos diversos fatores que obstaculizam a adoção de medidas efetivas de instituição das compras governamentais sustentáveis, podem ser superados e que se possa inserir, efetivamente, a temática da sustentabilidade na gestão municipal, capaz de enfrentar a crise climática e produzir inovação, objetivando o desenvolvimento sustentável no setor público. A hipótese de trabalho afirma que a Administração Pública se constitui em um poder de compra capaz de promover a mudança nas ações tradicionais. Trata-se de uma pesquisa qualitativa com estudo de caso focado na atuação do município de Curitiba e sobre como a temática da sustentabilidade foi incorporada no arcabouço licitatório do município. O procedimento técnico utilizado foi a pesquisa bibliográfica e documental, amparada em entrevistas com *stakeholders*. Como resultado, esse estudo evidencia que somente as normas legais não são suficientes para a instituição das compras sustentáveis. Faz-se necessário uma política pública bem definida, engajamento e alinhamento multidisciplinar dos diversos órgãos e gestores.

**Palavras-chave:** Compras governamentais sustentáveis; Objetivos do Desenvolvimento Sustentável; Agenda 2030 ONU.

### ABSTRACT

*The challenge of sustainability requires the public administrator to create opportunities to manage cities with quality of life, which promote efficiency and competitiveness, serving present and future generations. The objective of this article is to analyze, within the scope of the city of Curitiba, the legal instruments and governance practices that public managers have available for the fulfillment of goal 12.7 of the UN 2030 Agenda, which deals with sustainable government procurement. This study is guided by the question of how the challenges faced by the various factors that hinder the adoption of effective measures to institute sustainable government procurement can be overcome and that the theme of sustainability can be effectively inserted in municipal management, capable of facing the climate crisis and produce innovation, aiming at sustainable development in the public sector. The working hypothesis states that Public Administration constitutes a purchasing power capable of promoting change in traditional actions. This is a qualitative research with a case study focused on the performance of the city of Curitiba and on how the theme of sustainability was incorporated into the city's bidding framework. The technical procedure used was bibliographic and documentary research, supported by interviews with stakeholders. As a result, this study shows that legal norms alone are not sufficient for the institution of sustainable procurement. It is necessary a well-defined public policy, engagement and multidisciplinary alignment of the various administrative bodies.*

**Keywords:** Sustainable Government Purchases; Sustainable Development Goals; UN 2030 Agenda.

<sup>1</sup> Graduada em Direito pela PUCPR, advogada, especialista em Direito Socioambiental pela PUCPR, especialista em Administração Pública pelo IMAP, Curitiba, Paraná. elenitacervo@gmail.com

<sup>2</sup> Graduado em Gestão Pública pela UNICENTRO, mestre e doutor em Sociologia (com ênfase em Políticas Públicas) pela Universidade Federal do Paraná (UFPR), pesquisador e orientador de dissertações de mestrado no Dept. de Geografia Humana e Planejamento Territorial, Seção Estudos de Desenvolvimento Internacional, Universidade de Utrecht, Holanda. jricardomartins3@gmail.com

## 1 INTRODUÇÃO

A cidade deve equilibrar as necessidades sociais, econômicas e ambientais, estar comprometida com a redução da pobreza e ter líderes com uma visão estratégica de longo prazo para o desenvolvimento sustentável que possam conciliar interesses divergentes para o bem comum, como satisfazer as necessidades humanas, garantir a justiça humana e respeitar os limites ambientais (HOLDEN; LINNERUD; BANISTER, 2014; MONTERO; CHAPPLE, 2018). Na atualidade, as causas de perturbações ambientais não se restringem a uma demanda sem precedentes por água, terra, materiais de construção e alimentos, há, notadamente, enfraquecimento institucional e falta de política climática eficaz.

Isto posto, o presente artigo tem como pressuposto apresentar o conceito de desenvolvimento sustentável aplicável às compras governamentais realizadas no âmbito do município. Os governos locais são atores-chave em seu papel de planejadores para o desenvolvimento sustentável e têm o dever de converter metas e visões nacionais e globais ambiciosas em práticas locais (MCCORMICK *et al.*, 2013; PALM; SMEDBY; MCCORNICK, 2019). A abordagem teórico-analítica investiga a sustentabilidade a partir da administração pública e, mais especificamente, as compras governamentais sustentáveis, tendo como foco o caso do município de Curitiba.

Destaca-se que as previsões apontam que em 2050 mais de 75% da população mundial viverá em cidades, dependendo e demandando infraestrutura urbana, exigindo do gestor público máximo (prefeito ou governador) a adoção de política pública para implementar a sustentabilidade nas compras governamentais.

Para Diamond (2019, p. 379) há quatro problemas com potencial para causar dano mundial: “a explosão de armas nucleares, a mudança climática, o esgotamento dos recursos e a desigualdade dos padrões de vida”.

Mudança climática ou aquecimento global, ambas as designações se referem aos problemas ambientais que acometem o planeta e mais recentemente denominada crise climática (UNITED NATIONS, s.d.).

As principais consequências das mudanças climáticas apontadas por Diamond (2019, p. 393) consistem em secas, diminuição da produção agrícola, insetos transmissores de doenças tropicais e a elevação do nível dos oceanos.

Para o enfrentamento deste cenário a adoção das compras governamentais sustentáveis apresenta-se como ferramenta para mitigação dos efeitos da crise climática.

No município de Curitiba, o Decreto n 1.668/13 disciplinou que as diretrizes de sustentabilidade devem ser inseridas nas compras que realiza ou na contratação de serviços que pactua com o setor privado e, de fato, ocorreram avanços com a exigência de autodeclaração do proponente.

Contudo, a temática da sustentabilidade ainda remete a algo como de interesse exclusivo do setor responsável pelo meio ambiente da administração municipal.

Dado esse contexto, este estudo se guia pela questão de como é possível superar os diversos fatores que obstaculizam a instituição da sustentabilidade nas compras governamentais, de modo a evitar compra desnecessária e o desperdício no uso dos recursos e o consumo descontrolado.

O objetivo desse artigo é analisar os instrumentos disponíveis para embasar os gestores públicos na adoção de critérios de sustentabilidade nas compras governamentais, considerando-se

como hipótese que a Administração Pública, conforme Ribeiro e Inácio-Júnior (2006), constitui-se em expressivo poder de compra capaz de promover mudança nas ações tradicionais para o atendimento das metas da Agenda 2030 da ONU, especificamente, a promoção das compras governamentais sustentáveis amplamente defendida por autores como Freitas (2013) e Finger (2012).

Fernandes *et al.* (2012), argumentam que se trata de um instrumento à disposição do gestor público para a implementação de medidas efetivas e eficazes para atuar diretamente nos padrões de produção e de consumo atuais, exigindo dos seus fornecedores e prestadores de serviços adequação às metas do desenvolvimento sustentável.

Nesse contexto é mister que as empresas fornecedoras dos órgãos públicos promovam um modelo de ciclo de negócios mais cuidadoso e com menos danos ao ecossistema, conforme asseverado por Esty e Winston (2008) e vigorosamente defendido por Hawken, Lovins e Lovins (2000).

Em termos metodológicos, esta pesquisa possui uma abordagem qualitativa, com foco na pesquisa bibliográfica e documental, com o suporte de entrevistas e observação. Destaca-se ainda, que a revisão da literatura foi efetuada considerando posicionamentos de doutrinadores alinhados com a temática ambiental e o desenvolvimento sustentável, cientes do poder de compra do setor público e de sua importância no enfrentamento da crise, nos termos da Constituição Federal, da nova lei de licitações, decretos, resoluções, instruções normativas, portarias, manuais etc., editados pelos órgãos públicos.

## 2 CONCEITO DE COMPRAS GOVERNAMENTAIS SUSTENTÁVEIS

Em conformidade com o programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - UNDP (2016, p. 3), as compras públicas dizem respeito ao “processo geral de aquisição de bens, obras e serviços que inclui todas as funções de identificação de necessidades, seleção e solicitação de fontes, preparação e adjudicação de contrato, e todas as fases até o final de um contrato de serviços ou da vida útil de um ativo”.

Para Ribeiro e Inácio-Júnior (2019, p. 11),

Atrelada às compras do setor público, há uma política de compras governamentais, termo que expressa a ideia de que subjacente à compra, existe uma política de Estado envolvendo objetivos, tais como a obtenção de eficiência, a geração de emprego e o desenvolvimento local. Assim, pode-se dizer que a adoção da agenda de desenvolvimento sustentável por um governo, seu poder de compra pode ser utilizado como uma ferramenta para a promoção de indústrias específicas, desenvolvimento científico e tecnológico e, promoção do bem-estar social, entre outros objetivos.

Esses autores enfatizam, ainda, que

No tocante aos objetivos não associados à aquisição em si, cumpre ressaltar que a política de compras governamentais pode ser utilizada para promover o desenvolvimento em seu sentido amplo - ou seja, econômico, industrial, tecnológico, social e ambiental. Enfatiza-se aqui que as compras feitas pelo setor público são um dos canais diretos por meio dos quais o governo interfere na demanda agregada, intervindo diretamente na economia (RIBEIRO; INÁCIO-JÚNIOR, 2019, p. 11).

Por sua vez, para Fernandes *et al.* (2012, p.133-134),

A gestão ambiental dispõe de diversos instrumentos adequados à obtenção de um desenvolvimento com sustentabilidade, que devem contemplar as bases de uma política ambiental local e compreendem: instrumentos de comando e controle, econômicos, participativos, de informação, e educação, de planejamento e de fortalecimento institucional.

O Brasil introduziu a causa ambiental e a defesa do meio ambiente na nova constituição de 1988, art. 225, *caput*, e promoveu o desenvolvimento sustentável em outras áreas, a exemplo da norma geral de licitações, Lei n. 8666/93 (revogada).

A nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, promulgada em 1º de abril de 2021, Lei n. 14.133, consolidou o princípio do desenvolvimento sustentável nacional no art. 5º e abarcou, no art. 11, inciso I, os objetivos do processo licitatório que consistem em “assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto”. Do mesmo modo, o art. 26 atribui margem de preferência a bens reciclados, recicláveis ou biodegradáveis.

O parágrafo 6º do mesmo artigo dispõe sobre medidas de compensação em favor de órgão ou entidade integrante da Administração Pública, exigíveis do contratado, desde que estejam previstas nos editais de licitação.

Contudo, o dispositivo legal restringiu-se a ações de compensação comercial, industrial ou tecnológica, deixando passar a oportunidade de introduzir a compensação ambiental e com isso ampliar as possibilidades de atingimento das metas dos objetivos de desenvolvimento sustentável.

## 2.1 METAS DO ODS 12.7 DA AGENDA 2030

No âmbito internacional, a temática da sustentabilidade está inserida na Agenda 2030, Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e no Acordo de Paris sobre o clima, ambos da Organização das Nações Unidas (ONU).

A agenda global é composta por 17 objetivos e 169 metas a serem adotadas pelos 193 Estados-membros da ONU, devendo ser implementada até 2030, instituída por meio da Resolução n. 70/1 da Assembleia Geral:

Transformando nosso mundo: Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável” em vigor a partir de 1 de janeiro de 2016 (UNDP, 2016). Criados para orientar as políticas nacionais dos países que aderiram a agenda, os ODS sucedem e atualizam os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), baseados em 5 Ps: Pessoas, Prosperidade, Paz, Planeta e Parcerias, consideradas áreas de fundamental importância para a humanidade e o planeta (UNDP/Itaipu Binacional, 2019; United Nations, s/d).

Dentre os ODS destaca-se o objetivo 12, que visa promover padrões sustentáveis de produção e de consumo e a meta 12.7 objeto deste estudo.

## 2.2 A ASCENSÃO DO ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL

O termo compras governamentais está relacionado às aquisições de bens e serviços realizadas pelos governos e pelas autoridades locais que envolva fornecedores nas disposições dos serviços públicos. O art. 37, XXI da Constituição preceitua que os contratos administrativos sejam precedidos de processo de licitação.

Justen-Filho (2005, p. 309) conceitua licitação como

procedimento administrativo disciplinado por lei e por um ato administrativo prévio, que determina critérios objetivos de seleção da proposta de contratação mais vantajosa, com observância do princípio da isonomia, conduzido por um órgão dotado de competência específica.

De acordo com Freitas (2013, p. 74),

As licitações precisam incorporar, ao escrutínio das propostas, os incontornáveis critérios paramétricos de sustentabilidade para ponderar os custos (diretos e indiretos) e nos benefícios sociais, ambientais e econômicos. Não se trata de simples faculdade, tampouco de modismo passageiro, como costuma objetar o conservadorismo redutor. Tampouco matéria de discricionariedade, que restasse isenta de controle quanto à licitude em sentido amplo. Trata-se de assumir, vez por todas, que, em qualquer processo licitatório, o Estado tem de implementar políticas públicas, com o desempenho da função indutora de práticas sustentáveis, ao lado da função isonômica de oferecer igualação formal e substancial de oportunidades.

A falta de requisitos bem definidos de sustentabilidade na norma e de planejamento das contratações apresentam-se como algumas das causas que interferem na tomada de decisão na gestão pública e na implementação de ações de sustentabilidade.

Freitas (2013, p. 75) afirma que

As licitações e as contratações públicas obrigatoriamente terão de ser praticadas e controladas num horizonte intertemporal dilatado e mais consequente. E não só: impõe-se adicionalmente que todos os atos e contratos administrativos passem a ser sindicados à base do mandamento da sustentabilidade, que não é simples declaração programática.

Já, de acordo com Fernandes et al. (2012, p. 129),

Atingir a sustentabilidade, tal como é entendida atualmente nas suas várias dimensões do desenvolvimento - ecológica, espacial, cultural, social e econômica - é, sobretudo, um desafio no âmbito dos municípios. A gestão municipal contempla um amplo conjunto de variáveis que tornam complexos os processos de tomada de decisão na gestão pública. Dentre estas variáveis, cresce a importância da pressão sobre os recursos naturais decorrente da concentração populacional e produtiva. A velocidade de produção de rejeitos e a força poluidora das atividades industriais, aliadas a práticas inadequadas de uso e ocupação do solo, ameaçam exceder a capacidade regenerativa e de suporte dos ecossistemas e evidenciam os desafios frente à questão ambiental.

É inegável que a questão que envolve a dualidade menor preço e proposta mais vantajosa presente na lei específica de licitação deve ser enfrentada pelo gestor de forma a mitigar os efeitos da crise climática.

Para Freitas (2013, p. 79),

Sempre para ilustrar: o reuso de água e a adoção de medidas de poupança de energia não são simples escolhas, escravas de supostos juízos de conveniência e de oportunidade. (...) No limite, a obra errada e inútil, o serviço nefasto e o produto nocivo compõem o quadro das inadmissíveis violações fáticas e jurídicas ao princípio.

A participação do Estado no desenvolvimento sustentável assume um papel de fundamental importância na implementação de políticas públicas incentivadoras das compras públicas sustentáveis.

De acordo com Finger (2013, p. 123),

As licitações e contratações administrativas precisam incorporar - definitivamente, na seleção das propostas, critérios de sustentabilidade para ponderar os custos - diretos e indiretos - e os benefícios sociais, ambientais e econômicos.

Por sua vez, Santos et al. (2014, p. 10) ponderam que,

Infere-se que o princípio do desenvolvimento sustentável é uma norma jurídica aceita no plano interno e internacional. Possui, inclusive, hierarquia constitucional no Brasil e é reconhecida pelos poderes constituídos brasileiros, que devem zelar pelo seu cumprimento e efetivar políticas públicas que sensibilizem a população para a sua integral efetivação.

### 2.3 A ÓTICA AMBIENTAL EMPRESARIAL

A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento - Rio-Eco-92 - abordou com ineditismo as ameaças à natureza, desde as mudanças climáticas à perda da diversidade, visando reduzir o impacto ambiental. Diversas empresas prometeram tomar as medidas necessárias para atingir os objetivos de redução do impacto diante das oportunidades de negócios sustentáveis.

Entretanto, o despertar pela causa ambiental por líderes empresariais mundiais foi manifestada ainda antes da Rio-Eco 92. Organizada pelo bilionário suíço Stephan Schmidheiny, 50 empresas líderes formaram o Conselho Empresarial para Desenvolvimento Sustentável ao mesmo passo que Schmidheiny e seus colegas escreveram o livro *Mudando o rumo* e lançaram o conceito de ecoeficiência, destacando os ganhos econômicos advindos da redução da poluição e do melhor gerenciamento de recursos naturais.

Em 2002, muitas destas mesmas empresas reuniram-se para a Conferência Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável (*World Summit on Sustainable Development*) em Johannesburgo, África do Sul, porém verificou-se que pouco se havia avançado em relação aos problemas identificados na reunião realizada uma década antes.

Esty e Winston (2008, p. 2) postulam que “as empresas inteligentes conquistam vantagem competitiva por meio da gestão estratégica dos desafios ambientais”. Segundo eles,

Antes as preocupações ambientais giravam em torno de “limites ao crescimento” e da perspectiva de esgotamento dos recursos ambientais, como petróleo e metais industriais. Tais preocupações em geral foram superadas. Uma segunda linha de preocupações concentrava-se na poluição, que se mostrou mais duradoura. Hoje, sabemos que os seres humanos podem, de fato, sobrecarregar a capacidade da natureza - dos canais locais à atmosfera global - de absorver poluentes ou oferecer os “serviços de ecossistema” essenciais de que precisamos, como água potável, ar respirável, clima estável e terras produtivas. (ESTY; WINSTON, 2008, p. 2)

Hawken, Lovins e Lovins (2000, p. 53) destacam que

O grau de desperdício de recursos e de pessoas aparece, de fato, no produto interno bruto. Dos nove trilhões de dólares que se gastam anualmente nos Estados Unidos, pelo menos dois trilhões são desperdiçados. Que quer dizer “desperdício” nesse contexto? Em termos simples, representa o dinheiro gasto sem que o comprador tenha adquirido nenhum valor

Em síntese, observou-se que as compras governamentais sustentáveis possuem ampla abrangência de autores, temáticas correlacionadas e instituições envolvidas, em especial as Nações Unidas por meio de sua Agenda 2030, a qual oferece um ferramental prático para o gestor público.

## 3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Trata-se este artigo de um estudo essencialmente qualitativo de cunho exploratório, amparado na pesquisa bibliográfica, documental e em entrevistas. Para sua realização foram utilizadas três fontes de evidências: o levantamento das normas correlacionadas ao tema e breve abordagem histórica,

pesquisas documentais e registros em sites, como o Google Acadêmico com o descritivo “Compras governamentais sustentáveis” e o *site* e-compras.curitiba.pr.gov.br.

A Constituição Federal de 1988 e de forma complementar a nova lei de licitações e contratos administrativos de n. 14.133/2021, integraram a análise da legislação federal. Igualmente, foram peças fundamentais para a condução da pesquisa, a Agenda 2030 das Nações Unidas e a meta 12.7, bem como os Decretos Municipais de Curitiba n. 933/2010 e n. 610/2019, objeto central da análise.

Realizaram-se três entrevistas semiestruturadas com servidores da administração municipal de Curitiba, atuantes nos processos licitatórios, com vistas a levantar as ações implementadas para a promoção da sustentabilidade nos termos de referências vinculados aos editais e documentos relacionados. As entrevistas transcorreram por telefone, sendo entrevistados dois servidores da área de licitações e um da área jurídica. Por fim, procedeu-se levantamentos nos processos licitatórios, acessados por ordem de publicação, preferencialmente originários de secretarias distintas, no portal da Prefeitura Municipal de Curitiba (ecompras.curitiba.pr.gov.br) em dois momentos distintos, sendo o primeiro levantamento em novembro de 2020 (seis processos foram analisados) e o segundo em junho de 2021 (22 processos analisados).

## 4 RESULTADOS

O Município de Curitiba promoveu a utilização de forma racional dos recursos naturais e o uso do papel, bem como propôs mudanças nos padrões de consumo e produção junto à sociedade por meio da instituição do Sistema Municipal de Gestão Sustentável disciplinado pelo Decreto Municipal n. 933/2010.

No mesmo Decreto se estabeleceu o Programa Biocidade, visando combater as mudanças climáticas e a sustentabilidade ambiental, social e econômica da cidade, com vistas no Projeto Sociedade Sustentável.

O programa propõe utilizar o poder de compra da Prefeitura de Curitiba para incentivar a produção e utilização de produtos sustentáveis (XXVII) e a prestação de serviços de forma sustentável (XXVIII) visando uma prefeitura sustentável.

Para atingir os objetivos propostos pelo referido sistema foram estabelecidas metas de regulamentação e implantação de licitação de bens e produtos sustentáveis em todos os estágios da compra, com obrigatoriedade de comprovação da sustentabilidade nos processos por meio de documentação técnica e legal, conforme o caso, fomentando a adoção de critérios ambientais nas especificações de produtos.

Em 2013, o Decreto Municipal n. 1.668 consolidou efetivamente o desenvolvimento sustentável nas licitações e este decreto é referenciado em grande parte dos processos licitatórios como será oportunamente demonstrado.

Na esfera internacional a Prefeitura de Curitiba incorporou as estratégias da Agenda 2030 da ONU em 2017 e aderiu ao compromisso do grupo C40 de Grandes Cidades para Liderança do Clima, “Meta 2020”, do Acordo de Paris, visando fomentar o engajamento das empresas em políticas de responsabilidade social e sustentabilidade, bem como passou a integrar a iniciativa *Action Fund*, parceria entre o Google.org e o ICLEI - Governos Locais pela Sustentabilidade, que consiste em apoiar projetos de mitigação de mudanças climáticas, por meio da ferramenta Environmental Insights Explorer (EIE), com dados exclusivo do Google sobre emissões de gases de efeito estufa.

#### 4.1 O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA PÚBLICA, DE INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO E DE BOAS PRÁTICAS DE GOVERNANÇA

O setor público não objetiva lucro. É na inovação que obterá maior eficiência operacional e reduzirá os gastos, em direção à produção e ao consumo sustentáveis, à economia de recursos naturais e à redução de gastos institucionais. Há vários fatores de perturbação que promovem a inovação na gestão pública, entre estes a crise climática apresenta-se como um problema contemporâneo abrangente e de resposta difícil. Para Cavalcante *et al.* (2017, p. 18)

[...] a crescente demanda por mais participação social na construção de políticas públicas e por qualidade nos serviços públicos, as quais emergem recorrentemente em meio a restrições de natureza fiscal e da necessidade de busca por mais confiança e legitimidade por parte dos governos, tendem a pressionar por inovações. Também o fazem as necessidades de enfrentamento de problemas públicos cada vez mais complexos, transversais e incertos - os chamados *wicked problems*, como o aquecimento global, os intensos processos migratórios, as questões críticas ligadas às drogas, o envelhecimento populacional, entre outros. Esses problemas desafiam o setor público a prover políticas inovadoras, pois ajustes graduais e mudanças previsíveis de antemão têm impacto cada vez mais reduzido. Em muitos casos, a inovação se tornou um imperativo, e não uma mera opção.

É preciso estimular os gestores públicos a incorporar princípios e critérios de gestão socioambiental nas atividades da instituição, por meio do uso racional dos bens públicos, da gestão adequada dos resíduos, da licitação sustentável e da promoção da sensibilização, capacitação e qualidade de vida no ambiente de trabalho.

Neste contexto, destaca-se o resultado da Auditoria Operacional em Sustentabilidade realizada em 2016 na Administração Pública Federal (APF), que constata que as contratações públicas representam 20% do PIB no Brasil. Notadamente a Administração Pública apresenta-se como indutora da transformação do mercado para as contratações públicas sustentáveis, de modo a cumprir os pilares da sustentabilidade (responsabilidade ambiental, justiça social e viabilidade econômica), em áreas meio e fim.

## 5 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

A incorporação de considerações ambientais na política de compras depende da vontade política instrumentalizada por meio de política pública capaz de estimular os fornecedores a adotar práticas para criar um grande mercado para negócios sustentáveis, reduzir o consumo dos recursos naturais, promover o descarte responsável em consonância com a meta de desenvolvimento sustentável e o cumprimento da Agenda 2030.

### 5.1 DISCUSSÃO DO CASO DE CURITIBA

O gestor público máximo do Município de Curitiba promoveu o desenvolvimento sustentável com a edição do Decreto n. 1.668/2013 que estabeleceu critérios, práticas e diretrizes gerais, considerando fatores econômicos, sociais, ambientais e culturais. Na mesma norma disciplinou-se que os bens que forem classificados com critérios de sustentabilidade sejam registrados no Catálogo de Itens do Município.

Sequencialmente, o Decreto n. 610/2019 impôs ao setor requisitante do órgão promotor do certame encaminhar, por meio de processo devidamente autuado, pedido de aquisição de bens ou serviços ao setor de compras ou à comissão de licitação, contendo todos os elementos necessários ao

procedimento licitatório, dentre eles o termo de referência, devidamente assinado, com a especificação do bem ou serviço solicitado e o detalhamento das condições da contratação e a indicação dos critérios de sustentabilidade adotados.

É inegável que o Município de Curitiba, ao introduzir a temática do desenvolvimento sustentável nas contratações, de alguma forma atingiu resultado quanto à sua percepção por parte dos gestores, contudo, não se verificou a implementação de um catálogo de itens do Município, nem exemplos efetivos da adoção de critérios objetivos de sustentabilidade.

O PlanClima de 2020 é uma tentativa mais robusta para efetivação da política ambiental, incluindo as compras. Contudo, não se possui resultados efetivos para serem analisados.

Os levantamentos desta pesquisa foram realizados no site [ecompras.curitiba.pr.gov.br](http://ecompras.curitiba.pr.gov.br), no qual se verificou que as licitações na administração pública do Município de Curitiba são descentralizadas, sendo que, cada secretaria, na grande maioria, promove certame próprio e adota modo diverso para tratar das regras contidas no Decreto n. 1.668/2013. Inexiste uma padronização, por vezes integram o termo de referência em capítulo próprio denominado “sustentabilidade” e com o seguinte texto (Curitiba, PE n 8/2020/IMT, termo de referência item 7): “deverão ser respeitadas pela contratada todos os critérios de sustentabilidade vigentes no âmbito municipal, estadual e federal, essencialmente aqueles referentes à utilização de mão-de-obra e a escolha de empresas ambientalmente sustentáveis”.

Em outros processos constou no edital a exigência para que a empresa apresente autodeclaração de sustentabilidade, bem como foram encontrados pareceres jurídicos relativos aos certames contemplando que “quanto a indicação dos critérios de sustentabilidade, entendo adequados” ou referência a declaração a ser anexada pelo proponente do certame denominadas de formas diversas “declaração de diretrizes de sustentabilidade”, “declaração de sustentabilidade ambiental”, “declaração de atendimento às diretrizes de sustentabilidade previstas no Decreto n. 1668/2013”, “declaração quanto aos critérios de sustentabilidade”.

### 5.1.1 ENTREVISTAS E ANÁLISE DOS PROCESSOS LICITATÓRIOS NA PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA

Independente do contido nas referidas declarações, constatou-se, por meio das entrevistas realizadas, que falar em cumprimento das metas da ODS12.7 ainda é muito incipiente e inexistente uma política pública que contenha a descrição de objetivos e princípios norteadores da política de licitação sustentável, como aponta esse breve relato sobre as entrevistas, a seguir:

ENTREVISTADO 1: Servidora integrante da Comissão de Licitação da PMC. Perguntada se conhecia algum edital ou termo de referência com critérios de sustentabilidade relacionados a ODS da Agenda 2030 da ONU, respondeu não conhecer. Perguntada se conhecia o contido no Decreto n. 1668/2013 respondeu que alguns editais exigiam declaração do proponente; se conhecia o termo compras sustentáveis, afirmou desconhecer. Por fim, ao ser questionada se a Prefeitura Municipal de Curitiba contava com um catálogo de itens classificados com critérios de sustentabilidade, respondeu desconhecer.

ENTREVISTADO 2: Servidor da área jurídica. Perguntado se conhecia algum edital ou termo de referência com critérios de sustentabilidade relacionados a ODS da Agenda 2030 da ONU, replicou não conhecer e sugeriu verificar junto à Secretaria de Meio Ambiente. Ao ser questionado se conhecia o conceito compras sustentáveis, afirmou desconhecer; se a Prefeitura contava com um catálogo de itens classificados com critérios de sustentabilidade, também respondeu desconhecer.

ENTREVISTADO 3: Servidor com mais de 20 anos atuando em certames promovidos pela Administração pública municipal. Perguntado se conhecia algum edital ou termo de

referência com critérios de sustentabilidade relacionados aos ODS da Agenda 2030 da ONU, afirmou conhecer o Decreto n. 1668/2013 e informou que logo no início da publicação do decreto as empresas manifestaram interesse em saber o que a declaração representava (indagavam, por exemplo, “Por quê isso?”, “de onde tiraram isso?”). Afirmou que se faz necessário normas bem definidas para embasar o agente público.

O entrevistado 2 ainda foi indagado se conhecia o termo compras sustentáveis, afirmou desconhecer; e se a Prefeitura Municipal de Curitiba contava com um catálogo de itens classificados com critérios de sustentabilidade, também respondeu desconhecer. Por último, inquirido se considerava viável inserir critérios de sustentabilidade no certame, afirmou que se faz necessário ponderação dos princípios da administração pública, especialmente, o da legalidade e da isonomia.

Foram realizados levantamentos nos processos licitatórios de Órgãos/Entidades distintas, no portal da Prefeitura Municipal de Curitiba (e-compras.curitiba.pr.gov.br), acessados por ordem de publicação, em dois momentos: em novembro de 2020 e em junho de 2021.

Em novembro de 2020, seis processos foram analisados:

- 4 (quatro) exigiram dos proponentes a apresentação de declaração de atendimento às diretrizes de sustentabilidade previstas no Decreto nº 1668/2013, contudo não foram identificadas obrigações quanto à comprovação do contido na autodeclaração ou mesmo critérios objetivos de seleção de proposta considerados critérios de sustentabilidade (PE n. 231/20 - SMAP; PE n. 234/20 - SMAP; PE n. 107/20 - SMS; PE n. 121/20 - SMS);
- 1 (um) inclui no termo de referência a obrigatoriedade da contratada respeitar os critérios de sustentabilidade vigente (PE n. 08/20 - IMT);
- 1 (um) não fez qualquer referência a critérios de sustentabilidade em forma de justificativa da contratação (PE n. 236/20 - SMOP);

No segundo levantamento, em junho de 2021, 22 processos foram analisados:

- 11 (onze) fizeram referência ao contido no Decreto nº 1668/2013 por vezes no termo de referência (PE n. 93/21 - SMDT; PE n. 95/21 - SMDT) ou no edital (PE n. 05/21 - FMAS; PE n. 46/21 - SMS; PE n. 03/21 - COHAB - CT; PE n. 85/21 - SME; PE n. 87/21 - SMMA; PE n. 96/21 - SMELJ; PE n. 89/21 - SMMA; PE n. 01/21 - CURITIBA PREV; PE n. 14/21 - ICS);
- 4 (quatro) exigiram apresentação de declaração de atendimento às diretrizes de sustentabilidade previstas no Decreto n. 1668/2013 (PE n. 45/21 - SMS; PE n. 47/21 - SMS; PE n. 84/21 - SMAP; PE n. 101/21 - SMOP);
- 5 (cinco) não fizeram qualquer referência ao Decreto n. 1668/2013 ou mencionaram diretrizes de sustentabilidade (LE n. 02/21 - FUC; PE n. 09/21 - FUC; PE n. 81/21 - SGM; PE n. 21/21 - URBS; PE n. 12/21 - ICS);
- 1 (um) fez referência a critérios de sustentabilidade em forma de justificativa da contratação (PE n. 82/21 - SMMA);
- 1 (um) inseriu no edital capítulo próprio com a temática critérios de sustentabilidade, inclusive com preferência a embalagens reutilizáveis ou biodegradáveis, conferindo à contratada total responsabilidade ao cumprimento das normas ambientais vigentes. Contudo, não se verificou como esta preferência seria tratada na seleção da proposta mais vantajosa do certame (PE n. 12/21 - SMSAN/FAAC).

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A crise climática é uma realidade global e precisa ser enfrentada por toda sociedade e pelas organizações, em especial pela administração pública municipal, de modo que sejam implementadas medidas efetivas de mitigação do impacto ambiental no modelo tradicional de consumo.

A vontade política instrumentalizada por meio de políticas públicas é elemento indispensável para promover a inovação, melhorar o bem-estar social, reduzir os impactos e pressões ambientais, e com isso promover os objetivos de desenvolvimento sustentável, notadamente a meta 12.7, visando que os governantes se deem conta de que a licitação sustentável é um instrumento à sua disposição para a implementação de medidas concretas em prol do meio ambiente.

A adoção das compras governamentais sustentáveis, contida na Agenda 2030 da ONU, apresenta-se como um instrumento para a transformação do atual cenário de agravamento das mudanças climáticas. Entretanto, somente a previsão legal não é suficiente para a sua implementação, faz-se necessário o estabelecimento de políticas públicas bem definidas para melhorar o bem-estar social e mitigar os impactos e pressões ambientais.

A sustentabilidade nas compras governamentais causa um efeito positivo na economia nacional e regional a partir da parceria com o setor privado e oferece à indústria a liberdade de descobrir a solução mais barata para satisfazer as demandas do mercado para produtos mais sustentáveis e gerar maior competição.

Os compradores públicos têm mudado consideravelmente a estrutura do mercado. Uma autoridade em geral não pode, por si só, gerar a inovação. Contudo, se diversas autoridades públicas combinam seu poder de compra e contratação pelo estabelecimento de critérios de sustentabilidade para a licitação, por meio de cooperação na padronização dos editais com critérios ambientais, resultará no fortalecimento da tomada de decisão do gestor público.

Neste contexto, restou evidenciado que o modelo de licitação sustentável é uma ferramenta à disposição do gestor público para promover a redução dos gastos públicos, induzir a gestão eficiente no uso da energia e da água, implantar o processo eletrônico, intensificar o descarte responsável dos resíduos e otimizar os deslocamentos por veículos oficiais e aéreos, sendo estes alguns exemplos de ações que viabilizam o desenvolvimento sustentável.

Do mesmo modo, a interação com o setor privado promoverá a cooperação mútua na implementação da agenda climática e proporcionará reformulação quanto ao processo produtivo e do negócio do fornecedor/prestador de serviços para adequar-se às exigências da administração pública, com resultados positivos na redução de custos e eficiência operacional.

Ao apoiar a iniciativa privada na adoção da gestão eficiente e, desde que previsto em edital, o comprador público poderá atribuir margem de preferência ao proponente do processo licitatório que comprovar ter implementado no seu negócio planejamento estratégico e governança com metas de curto, médio e longo prazo visando adequação aos objetivos de desenvolvimento sustentável e a mitigação da mudança do clima, com contribuição para o alcance do objetivo do Município de Curitiba de neutralidade de carbono e o atendimento ao Plano Municipal de Mitigação e Adaptação às Mudanças do Clima. Recomenda-se, portanto, formação adequada aos funcionários da área de compras e licitações e incentivos concretos ou recompensas pelo melhor desempenho ambiental dos produtos adquiridos.

A interação com o setor privado promoverá a cooperação mútua na implementação da agenda climática e proporcionará reformulação quanto ao processo produtivo e do negócio do fornecedor/prestador de serviços para adequar-se às exigências da administração pública, com

resultados positivos na redução de custos e eficiência operacional.

A escolha da política pública adequada para o atendimento das necessidades da sociedade e seus diferentes interesses, atrelada às compras governamentais, dependerá da interação contínua dos diversos atores e do cumprimento dos objetivos de desenvolvimento sustentável voltados para a geração de emprego e renda, obtenção de eficiência e desenvolvimento local.

É importante que os governantes se deem conta de que a licitação sustentável é um instrumento a sua disposição para implementação de medidas concretas em prol do desenvolvimento sustentável. Os cidadãos, por sua vez, devem cobrar de seus governantes atitudes mais contundentes em prol do meio ambiente e da sociedade.

A maior evidência do estudo foi constatar que somente as normas não são suficientes para a instituição das compras sustentáveis, faz-se necessário política pública bem definida, engajamento e alinhamento multidisciplinar dos diversos agentes públicos e órgãos, inclusive com participação dos procuradores do Município que possuem destacada importância na condução dos processos licitatórios e podem colaborar na padronização dos editais, bem como no estabelecimento de obrigações aos fornecedores.

Essas obrigações não devem se restringir somente na relação do impacto do empreendimento para o atendimento das necessidades do Município, mas na adoção de práticas que resultem em redução do uso dos recursos naturais e minimização da geração de resíduos no exercício das atividades empresariais.

Sugere-se (i) o provimento de intensa formação aos agentes públicos das áreas de compras e licitações a respeito do que tratam os ODS, especialmente o de n. 12.7, compras sustentáveis e sustentabilidade; e (ii) melhor interação e incentivos ao setor privado por meio da atribuição de desconto no preço por um coeficiente de sustentabilidade àqueles que apresentarem plano de gerenciamento de resíduos, programa de redução de energia e água, sendo o coeficiente variável conforme o objeto.

Em suma, utilizando-se do poder de compra do setor público para atingir os objetivos de desenvolvimento sustentável, por meio de política pública que inclua os critérios ambientais nos processos de compras e na contratação de serviços, com vistas a analisar os instrumentos disponíveis para embasar os gestores municipais na mudança do curso das ações tradicionais para inserir efetivamente a temática da sustentabilidade na gestão municipal, sendo indispensável vontade política do governante e a cooperação dos diversos atores envolvidos na produção de política pública e no aperfeiçoamento da gestão capaz de enfrentar a crise climática e produzir inovação no setor público, atuando diretamente no consumo e na produção.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. TCU-PLENÁRIO. **Acórdão 1.056/2017**. Aspectos mais relevantes relacionados ao tema do painel - Auditoria Operacional em Sustentabilidade na Administração Pública Federal - APF. Brasília: TCU, 2016.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 14.133 de 1º de abril de 2021**. *Licitações e Contratos Administrativos*. Brasília: DOU de 11 de junho, 2021.

CAVALCANTE, P. *et al.* **Inovação no setor público**: teoria, tendências e casos no Brasil. Brasília, IPEA/ENAP, 2017.

CURITIBA. **Decreto nº. 933.** *Institui o Sistema Municipal de Gestão Sustentável e dá outras providências.* Prefeitura Municipal de Curitiba. Curitiba, 2010.

CURITIBA. **Decreto nº. 1.668.** *Dispõe, no âmbito do Município de Curitiba, sobre o Planejamento das Aquisições e Contratações, o Desenvolvimento Sustentável nas Licitações e dá outras providências.* Prefeitura Municipal de Curitiba, 2013.

DIAMOND, J. **Reviravolta:** como indivíduos e nações bem-sucedidas se recuperam das crises. Rio de Janeiro: Record, 2019.

ESTY, D. C.; WINSTON, A. S. **O verde que vale ouro:** como empresas inteligentes usam a estratégia ambiental para inovar, criar valor e construir uma vantagem competitiva. São Paulo: Elsevier, 2008.

FERNANDES, V. *et al.* Metodologia de Avaliação Estratégica de Processo de Gestão Ambiental Municipal. **Saúde Soc. São Paulo**, v. 21, supl. 3, 2012.

FINGER, A. C. Licitações sustentáveis como instrumento de política pública na concretização do direito fundamental ao meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado. **A&C Revista de Direito Administrativo & Constitucional.** Instituto Paranaense de Direito Administrativo: Ed. Fórum, 2013.

FREITAS, J. Princípio da Sustentabilidade: licitações e a redefinição da proposta mais vantajosa. **Rev. do Direito UNISC**, Santa Cruz do Sul, nº 38, p. 74-94, jul.-dez., 2012.

HAWKEN, P.; LOVINS, A.; LOVINS, H. L. **Capitalismo natural:** criando a próxima revolução industrial. São Paulo: Editora Pensamento - Cultrix, 2000.

HOLDEN, E.; LINNERUD, K.; BANISTER, D. Sustainable development: Our Common Future revisited. **Global Environmental Change**, 26(1), p. 130-139, 2014.

ITAIPU BINACIONAL. PNUD. **Panorama ODS:** Anahy em números - Brasília: PNUD, 2018.

JUSTEN-FILHO, M. **Curso de Direito Administrativo.** São Paulo: Saraiva, 2005.

MCCORMICK, K.; NEIJ, S. Anderberg *et al.* Advancing sustainable urban transformation, **Journal of Cleaner Production**, nº 50, p. 1-11, 2013.

MONTERO, S.; CHAPPLE, K. **Fragile governance and local economic development:** Theory and evidence from peripheral regions in Latin America. London: Routledge, 2018.

PALM, J.; SMEDBY, N.; MCCORMICK, K. "The role of local governments in governing sustainable consumption and sharing cities". In: Mont, O. (ed.). **A Research Agenda for Sustainable Consumption Governance.** Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 2019.

RIBEIRO, C. G.; INÁCIO-JÚNIOR, E. **O mercado de compras governamentais brasileiro:** mensuração e análise (2006-2017). Brasília/Rio de Janeiro: Ipe, 2019.

SANTOS, J. E. *et al.* O princípio do desenvolvimento sustentável como forma de proteção a pessoa humana na atualidade. **Revista Direito em Ação**, 13(2), p. 1-16, 2014.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAM. UNDP/Coordenadoria-Geral de Desenvolvimento Sustentável (CGDES) do Ministério das Relações Exteriores do Brasil. **Transformando Nosso Mundo:** a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Brasília: UNDP/Itamaraty, 2016.