



Projeto Mário Travassos

Artigo de Opinião

A adoção dos critérios de sustentabilidade nas compras e contratações públicas no âmbito do Exército Brasileiro

**Aline Franco de Oliveira – 1º Ten Al
(Opinião de inteira responsabilidade do autor)**

Salvador, BA

2024

Introdução

As práticas atuais de consumo têm conduzido o planeta a um caos sem precedentes. O atual modelo de produção fabrica bens com ciclos de vida cada vez mais reduzidos, objetivando atender prontamente a consumidores com preferências extremamente voláteis, os quais compram de maneira exacerbada, sem se preocuparem com as consequências de tais atos para as gerações futuras. Nesse sentido, conforme defendido por Lipovetsky (2007), vive-se atualmente numa configuração social, em que o consumo é extremo, o descarte é permanente e a escassez total dos recursos naturais é iminente.

Sendo assim, são de suma relevância ações que busquem alinhar a produção à sustentabilidade, de modo a desenvolver a prática da responsabilidade socioambiental, a partir da promoção do consumo mais consciente. Diante dessa eminente necessidade de adequação dos hábitos de consumo a práticas mais sustentáveis e considerando o dever de todos nesse processo – a população, as empresas privadas e o Estado, a Administração Pública desponta como importante agente de mudanças, haja vista que, com o uso de seu considerável poder de compra, pode e deve contribuir para com o desenvolvimento sustentável do país, considerando seus pilares econômico, ambiental e social.

Estreitando a análise para o âmbito do Exército Brasileiro, torna-se relevante estudar de quais formas a Instituição pode, por intermédio das compras públicas, utilizando-se do processo licitatório, contribuir para o bem-estar da sociedade. Nesse viés, considerando a indubitável dificuldade de se traduzir a teoria para a prática no que tange a incorporar os critérios sustentáveis às licitações, o presente artigo tem como finalidade abarcar a evolução do conceito de sustentabilidade no âmbito das obtenções, bem como entender o papel da Nova Lei de Licitações no Desenvolvimento Nacional Sustentável, além de procurar compreender como superar os futuros desafios decorrentes da aplicação desses conceitos no cotidiano de aquisições e de contratações no âmbito militar.

O poder de compra do Estado como agente de transformação

Segundo a Carta do Instituto para Estudos do Desenvolvimento Industrial (IEDI) Edição 1227, divulgada em 11/10/2023, as compras governamentais representam cerca de 10% do Produto Interno Bruto (PIB) do país. Isso significa que, sendo o principal comprador da economia nacional, o Estado tem o poder transformador de incentivar os setores que necessitam de fomento. Sendo assim, as compras públicas não devem ser um fim em si mesmo, mas sim um instrumento para impulsionar a sociedade, tanto em termos econômicos quanto em questões socioambientais. Nesse sentido, Lavor e Turatti (2021, p. 8) corroboram o potencial de transformação das aquisições e contratações públicas:

E é neste contexto que se insere a Administração Pública, que, por meio da adoção de **critérios de sustentabilidade** quando das contratações públicas pode influenciar mudanças no padrão de produção e consumo, utilizando seu poder de compra para implementar políticas alinhadas aos valores da sociedade.

Além de impulsionar o consumo sustentável, os governos ao adotarem **posturas diferenciadas em suas compras**, podem fomentar a inovação, desempenhando um papel importante no desenvolvimento e disseminação de novas tecnologias. (*grifos nossos*)

Sendo assim, o Exército Brasileiro, como integrante da Administração Pública Federal, tem um significativo potencial para impulsionar o desenvolvimento nacional

sustentável, contanto que consiga incorporar aos seus processos internos de aquisição os critérios de sustentabilidade imperativos na realidade atual, desde o momento inicial de levantamento das necessidades até o pós compra – considerando, por exemplo, procedimentos de logística reversa, no qual o descarte de materiais é adequadamente administrado.

A evolução do Desenvolvimento Nacional Sustentável nas licitações

A Constituição Federal, de 1988, em seu artigo nº 225, já previa que:

todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Porém, somente após mais de duas décadas, com a edição da Instrução Normativa nº 01 SLTI, de 19/04/2010, surgem as primeiras preocupações com o meio ambiente no contexto da atuação da Administração Pública como grande agente de promoção do bem comum, por meio das compras públicas.

Ainda em 2010, a Lei de Licitações nº 8.666/1993, a partir da atualização da redação de seu artigo nº 3º pela Lei nº 12.349/2010, passou a prever a promoção do Desenvolvimento Nacional Sustentável como um dos propósitos básicos do processo licitatório, no mesmo patamar dos objetivos de garantia da isonomia e da escolha da proposta mais vantajosa. Ou seja, iniciou-se a evolução da licitação de mero procedimento administrativo de atendimento à demanda por materiais e serviços para um instrumento de fomento do desenvolvimento do país. A partir de então, a observância de critérios sustentáveis no procedimento licitatório, antes previstos na IN nº 01/2010 como uma faculdade, passa a ter caráter cogente.

O Desenvolvimento Nacional Sustentável e sua imperiosa consideração nas licitações causou certa preocupação nos gestores públicos, haja vista, sobretudo, o fato de a lei não ter explicado, de fato, o significado e as implicações dessa nova obrigatoriedade. Ferreira e Kasper (2013), buscaram entender o significado de tal conceito, considerando outros ramos do conhecimento, já que, visto isoladamente na previsão legal, foi considerado por eles um conceito confuso e indeterminado:

Ao passo que as três finalidades devam ser cumpridas concomitantemente e o aproveitamento máximo de todas elas ao mesmo tempo seja no caso concreto, possivelmente, inexecutável, impende alertar o surgimento da necessidade de somarem-se esforços rumo a uma melhor conceitualização do que se entende por desenvolvimento nacional sustentável para harmonizar o alcance de tais finalidades.

Ademais, nada mais complicado do que auferir ou mensurar a ‘quantidade’ de desenvolvimento ‘adquirida’ pela seleção de uma proposta, analogamente às outras duas finalidades a que matemática e precisamente calcula-se a sua observância.

Inicialmente a ideia de Desenvolvimento Sustentável fundamentava-se em atender as necessidades econômicas presentes, sem desconsiderar a manutenção dos recursos ambientais e a preocupação social. Hoje, em consonância ao Decreto nº 10.531/2020, que instituiu a Estratégia Federal de Desenvolvimento para o Brasil no período de 2020 a 2031, esse conceito é mais amplo e abarca os eixos econômico, institucional, infraestrutura, ambiental e social. Inclusive, a questão do incentivo às licitações sustentáveis é considerada nesse

decreto, como uma das diretrizes do eixo ambiental: “incentivar compras públicas sustentáveis para aquisição de materiais e para contratações de serviços e de investimentos”.

Apesar do aprimoramento do conceito de desenvolvimento sustentável ao longo dos anos e da emissão de diversos atos normativos com objetivo de orientar a adoção dos critérios de sustentabilidade nas licitações – como o Guia Nacional de Licitações Sustentáveis ou a Cartilha “Como inserir critérios de sustentabilidade nas contratações públicas” divulgados pela Advocacia-Geral da União, além de leis, decretos e resoluções – percebe-se que os órgãos têm certa dificuldade de aplicar tais teorias no cotidiano dos setores de licitação e contratos.

Em busca de mudanças nos procedimentos de compras governamentais, foi publicada a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, conhecida como Nova Lei de Licitações (NLL), a qual revogou a antiga Lei nº 8.666/1993. Apesar de ter sido emitida em 2021, seu uso pleno só foi obrigatório a partir de 1º de janeiro de 2024, sendo, portanto, sua aplicação em larga escala recente.

O Desenvolvimento Nacional Sustentável, cujo conceito foi sendo aprimorado no decorrer dos anos, destaca-se agora como um princípio da licitação, claramente expresso na Lei nº 14.133. Nesse viés, conforme o Portal de Compras do Governo Federal (2021), a NLL:

traz o desenvolvimento nacional sustentável como **princípio norteador** das contratações públicas. Por ser um conceito abrangente, é comum que alguns gestores indaguem sobre **como aplicá-lo em suas rotinas** de planejamento e gestão de licitações e contratos.

Para isso, orienta-se a **análise de toda cadeia logística** (planejamento, especificação do objeto e das obrigações da contratada, escolha da melhor proposta, execução, gestão contratual e disposição final do objeto ou destinação final dos rejeitos e resíduos produzidos), a fim de integrar critérios que otimizem a utilização de recursos e bens públicos e aumentem a eficiência da contratação, agregando, sempre que possível, medidas que beneficiem, de forma sistêmica, **as esferas sociais, econômicas, ambientais, culturais e institucionais.**” (*grifos nossos*)

Nesse viés, a Lei nº 14.133/2021 trouxe diversas inovações com o objetivo de aperfeiçoar as práticas das contratações públicas. Consoante Souza (20203), dentre vários aspectos positivos da lei, destaca-se o seguinte:

Um aspecto notável do novo estatuto é a sua atenção abrangente à problemática ambiental, um anseio do século XXI que recebeu pouca consideração na legislação anterior. A partir de agora, a lei incorpora diversos instrumentos que favorecem práticas e produtos ecológicos, ambientalmente sustentáveis e que promovem o desenvolvimento sustentável.

Todavia, a NLL também impôs grandes desafios quanto à sua implantação. Ainda para Souza (20203), tais desafios se refletem, principalmente, nos seguintes âmbitos: “capacitação dos servidores públicos; mudança cultural; aperfeiçoamento dos sistemas de controle; adequação dos sistemas e processos”.

Dessa forma, torna-se clara a importância de os órgãos públicos, incluídas as OM do Exército Brasileiro, promoverem a adequação de seus meios de trabalho a esse novo cenário, haja vista ser essa a nova realidade, em que se tornam imperiosas questões como: o incentivo ao controle por meio da governança

feito a partir de mecanismos de **envolvimento da alta gestão** nas decisões”; a “ampliação da necessidade do **planejamento anual de contratações**” e, ainda, a figura do comprador público que deverá ser “**capacitado e profissionalizado**, e estará sujeito a um regime de gestão por competência, sob responsabilidade da alta gestão” (INOVE, 2021)

A aplicação dos critérios de sustentabilidade nas licitações no Exército Brasileiro

Segundo Barasuol (2016), enquanto no âmbito de toda a Administração Pública Federal as compras sustentáveis representaram apenas 2% do volume total das aquisições daquele ano, no Exército Brasileiro tal relação foi ainda menor (0,6%); percentuais esses considerados pelo autor deficitários, visto que já se haviam passado seis anos desde o grande marco normativo da licitação sustentável, que foi a IN nº 01/2010.

Santos et al. (2016) corroboraram essa visão ao observarem que os editais de licitação apresentavam ainda certa omissão diante da obrigatoriedade de se utilizar critérios de sustentabilidade quando da escolha da proposta mais vantajosa nos processos de aquisições e contratações públicas. Para eles, a inevitável preocupação do gestor público com o valor do bem ou serviço a ser licitação, haja vista lidarem com uma realidade de recursos orçamentários cada vez mais restritos, impossibilita a consolidação das contratações sustentáveis, já que se prioriza o menor preço, o que não representa necessariamente a proposta mais vantajosa para a administração e para a sociedade como um todo.

Ao analisarem o processo de aquisição de produtos sustentáveis em Organizações Miliars (OM) do Exército, no período de 2015 a março de 2016, Santos et al. (2016) constataram haver muitas dificuldades em atender aos critérios ambientais. Os obstáculos se apresentam em questões como a apresentação nos editais de descrições diminutas do objeto a ser licitado, o estranhamento pelo gestor quanto aos preços geralmente mais elevados dos produtos sustentáveis e o desconhecimento dos integrantes do processo de aquisição (desde os requisitantes até os membros da comissão de licitação) sobre os tipos de materiais sustentáveis existentes ou sobre como aplicar os critérios sustentáveis, de modo a se adequarem a essa sistemática. Nesse cenário, verificou-se, então, que não havia no âmbito das OM um ambiente organizacional integrado de incentivo à pulverização dos conhecimentos relativos às contratações sustentáveis.

Conclusão

Dessa forma, percebe-se a tamanha relevância da promoção do Desenvolvimento Nacional Sustentável para a garantia da qualidade de vida e até da sobrevivência das presentes e futuras gerações. Todos têm responsabilidade nessa engrenagem, sobretudo o Estado, em virtude de seu vultuoso poder de compra, o qual lhe permite dar foco às áreas da sociedade que mais retorno trarão para a coletividade.

Nesse sentido, a adoção dos critérios de sustentabilidade nos processos licitatórios, além de ser mandatória por lei, é uma realidade à qual os órgãos públicos precisam se adaptar, visto que hoje não se admitem mais tantas compras irresponsáveis como ocorria outrora.

Torna-se mister, portanto, que os órgãos públicos busquem formas de ajustar seus processos internos e de gestão, a fim de conseguirem licitar seguindo os preceitos sustentáveis.

O Exército, como parte da Administração Pública, precisa também adequar-se às atuais sistemáticas das compras públicas, com vistas a atingir a sua visão de futuro divulgada no sítio eletrônico oficial do Exército Brasileiro (2024): “Ser um Exército capaz de se fazer presente, **moderno**, dotado de meios adequados e **profissionais altamente preparados**, composto por capacidades militares que **superem os desafios do Século XXI** e possam

respaldar as decisões soberanas do Brasil” (*grifos nossos*). Não é uma tarefa fácil, haja vista haver geralmente mais demanda de trabalho do que efetivo. Mas algumas adequações na estrutura organizacional podem auxiliar sobremaneira nessa questão.

A criação de um setor – sendo uma subseção da Seção de Aquisição, Licitação e Contratos (SALC) de cada OM ou um setor independente que centralizasse todas análises por guarnição – especializado em contratações sustentáveis poderia ser uma alternativa para a questão de desconhecimento por parte das equipes sobre quais materiais são sustentáveis ou sobre as regulamentações adequadas a serem seguidas. Nesse arranjo, todos os editais confeccionados pelas SALC passariam, antes de serem publicados, por esse setor, o qual seria devidamente treinado para avaliar quais critérios de sustentabilidade poderiam ser utilizados e quais exigências legais deveriam ser cumpridas de acordo com o material, serviço ou obra objeto da licitação. Isso retiraria dos membros das comissões de licitação ou equipe de apoio o excesso de trabalho e garantiria o adequado tratamento para as questões sustentáveis.

Há ainda outros pontos de melhoria, como o fortalecimento de uma cultura organizacional voltada para a visão da licitação sustentável, de modo a garantir a continuidade dos conhecimentos adquiridos, mesmo quando houver rotatividade do efetivo da OM, fato comum na realidade da caserna.

Por fim, fica evidente a importância de que estudos futuros investiguem mais profundamente a rotina das SALC em diversas OM, a fim de esclarecer como a Instituição está lidando com os desafios decorrentes das imposições da Nova Lei de Licitações no que tange à promoção do Desenvolvimento Nacional Sustentável.

Referências

A Nova Lei de Licitações: 5 mudanças trazidas pela norma aprovada. **Inove**, 2021. Disponível em: <<https://inovecapitacao.com.br/a-nova-lei-de-licitacoes-5-mudancas-trazidas-pela-norma-aprovada/>>

gad_source=1&gbraid=0AAAAACLx7Gya2EEJ8kC_ioqEqp3Jvlgxm&gclid=CjwKCAjwk8e1BhALEiwAc8MHiOnc9aeN6mlZ_fzBID0Su0CqGo9mD94GzS73Tj2aSC_Wils0QvOfHRoC5VEQAvD_BwE>. Acesso em: 29 jul. 2024.

BARASUOL, S. C. **Compras Públicas Sustentáveis: panorama atual das licitações no Exército Brasileiro**. Rio de Janeiro, 2016. Disponível

em: <https://bdex.eb.mil.br/jspui/bitstream/123456789/4381/1/CAM2016_QCO_TCC%20Saulo.pdf> Acesso em: 25 jul. 2024

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 02 jun. 2024.

BRASIL. **Instrução Normativa nº 01 SLTI, de 19 jan. 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. Disponível

em: <<https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-01-de-19-de-janeiro-de-2010>>. Acesso em: 02 jun. 2024

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 jun 1993.** Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.

Disponível em:<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm>. Acesso em: 02 jun. 2024

BRASIL. **Lei nº 12.349, de 15 dez. 2010.** Altera as Leis nºs 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.958, de 20 de dezembro de 1994, e 10.973, de 2 de dezembro de 2004; e revoga o § 1º do art. 2º da Lei nº 11.273, de 6 de fevereiro de 2006. Disponível em:<https://planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12349.htm> Acesso em: 02 jun. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 10.531, de 26 out. 2020.** Instituiu a Estratégia Federal de Desenvolvimento para o Brasil no período de 2020 a 2031. Disponível em:<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/d10531.htm#:~:text=DECRETA%3A-,Art.,federal%20direta%2C%20autárquica%20e%20fundacional>. Acesso em: 19 jul. 2024.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.** Lei de Licitação e Contratos. Disponível em:<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm>. Acesso em: 25 jul. 2024.

CÂMARA NACIONAL DE SUSTENTABILIDADE. **Guia Nacional de Licitações Sustentáveis.** 6ª ed., set. 2023. Disponível em:<<https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/guias/guia-de-contratacoes-sustentaveis-set-2023.pdf>> Acesso em: 20 jul. 2024.

CÂMARA NACIONAL DE SUSTENTABILIDADE. **Cartilha Como inserir critérios de sustentabilidade nas contratações públicas.** 1ª ed., dez. 2022. Disponível em:<<https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/licitacoescontratos/cartilha-como-inserir-criterios-de-sustentabilidade-nas-contratacoes-publicas.pdf>> Acesso em: 20 jul. 2024.

FERREIRA, D; KASPER, J.H.S. **O desenvolvimento nacional sustentável como finalidade legal da licitação.** Direito & Justiça. Porto Alegre, v.39, n. 1, o. 69-76, jan./jun. 2013. Disponível em:<<https://revistaseletronicas.pucrs.br/index.php/fadir/article/download/12367/9065>>. Acesso em 19 jul. 2024.

INSTITUTO PARA ESTUDOS DO DESENVOLVIMENTO (IEDI). **Carta IEDI Edição 1227,** de 11/10/2023. Disponível em:<https://www.iedi.org.br/cartas/carta_iedi_n_1227.html> Acesso em: 30 maio 2024.

LAVOR, A. A. A.; TURATTI, L. **Os critérios de sustentabilidade nas contratações públicas.** 1º ed. Iguatu, CE: Quipá Editora, 2021.

LIPOVETSKY, G. Além da posição social: o consumo emocional. In: _____. **A felicidade paradoxal:** ensaio sobre a sociedade do hiperconsumo. São Paulo: Companhia das letras, 2007. cap.2.

PORTAL de Compras do Governo Federal. **Desenvolvimento nacional sustentável.** Disponível em:<<https://www.gov.br/compras/pt-br/agente-publico/logistica-publica-sustentavel/sustentabilidade-nas-contratacoes-publicas/desenvolvimento-nacional-sustentavel>> Acesso em: 19 jul. 2024.

SANTOS, F. C.R. et. al. **Compras Sustentáveis:** oportunidade de melhoria no âmbito do Exército Brasileiro. 2016. Disponível em: <<http://ebrevistas.eb.mil.br/adj/article/download/973/1000>> Acesso em: 25 jul. 2024.