
LICITAÇÕES PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS NA UNIÃO EUROPEIA: CAMINHO PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

*SUSTAINABLE PUBLIC PROCUREMENT IN EUROPEAN UNION: AN
INSTRUMENT FOR THE GOAL OF A SUSTAINABLE DEVELOPMENT*

Marcela Albuquerque Maciel

*Procuradora Federal. Mestra em Direito e Políticas Públicas pelo Centro
Universitário de Brasília – UniCEUB. Especialista em Direito Ambiental e
Desenvolvimento Sustentável pela Universidade de Brasília – UnB. Especialista em
Direito Público pelo Centro Universitário do Distrito Federal – UDF*

SUMÁRIO: Introdução; 1 Estado e Meio Ambiente; 1.1 O papel do Estado frente ao desenvolvimento sustentável; 1.2 As licitações sustentáveis no cenário político internacional; 1.3 O As licitações sustentáveis como instrumento de política ambiental; 2 Licitações sustentáveis na União Europeia; 2.1 Histórico da implementação; 2.2 Diretivas nº 24 e 25/2014; 3 Conclusões; 4 Referências.

RESUMO: O presente artigo busca analisar em que medida as licitações públicas sustentáveis servem ao objetivo do desenvolvimento sustentável, com foco na sua utilização no âmbito da União Europeia - UE. Para tratar do tema proposto, o trabalho foi dividido em duas partes principais. A primeira visa apresentar o cenário atual referente à conservação do meio ambiente, abordando o advento da questão ambiental e das alterações nas relações do Estado e da sociedade face à temática do desenvolvimento sustentável. Trata, ainda, no âmbito do referencial apresentado, das licitações sustentáveis como instrumento de política ambiental. Após, entramos na análise do tema na UE, com destaque para o cenário normativo. Ao final, apresentamos as conclusões a que se chegou com o estudo, esperando que possa contribuir para futuras avaliações da efetiva implementação das licitações sustentáveis na realidade brasileira.

PALAVRAS-CHAVE: Desenvolvimento Sustentável. Direito ao Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado. Responsabilidade do Estado. Licitações Sustentáveis. União Europeia.

ABSTRACT: This essay aims to analyze the sustainable public procurement as an instrument for the goal of sustainable development, focusing on their use within the European Union - EU. To address the theme, the work was divided into two main parts. The first is to present the current situation regarding the conservation of the environment, the advent of environmental issues and the changes in the objectives of the State to achieve the sustainable development. It also comes within the framework presented, the sustainable procurement as an instrument of environmental policy. After we discuss the issue in the EU, highlighting the normative scenario. Finally, we present the, hoping to contribute to future assessments of the effective implementation of sustainable public procurement in the Brazilian reality.

KEYWORDS: Sustainable Development. State Responsibility. Sustainable Public Procurement. European Union.

INTRODUÇÃO

O termo “desenvolvimento sustentável” foi cunhado historicamente no processo de tentativa de conciliação das agendas do meio ambiente e do desenvolvimento, incorporando a ideia de que este poderia ocorrer de modo que, na relação do homem com o ambiente natural, não restassem esgotadas as bases materiais de reprodução das suas atividades econômicas, sociais e culturais¹. No centro do debate acerca da conciliação do desenvolvimento econômico e da preservação ambiental, tendo-se o desenvolvimento sustentável como meta, a responsabilidade do Estado em promover a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é tema essencial. Para o alcance dessa meta, questionam-se quais os instrumentos de política ambiental mais adequados e eficazes a serem adotados.

O presente artigo tem essas questões como fundo, na medida em que visa apresentar o cenário das licitações sustentáveis na União Europeia (UE) num contexto mais amplo, isto é, como instrumento de política ambiental. O interesse pelo tema no âmbito da UE, por sua vez, denota a importância não só de se buscar compreender o tratamento dado às questões ambientais por outros países — já que o meio ambiente não conhece fronteiras —, mas também por se tratar do bloco regional mais desenvolvido, seja no nível social, político ou jurídico, no qual podemos analisar processos e normas comuns a vários Estados. Apreender exemplos e tecer comparações é essencial para aprimorarmos nossos próprios instrumentos. A UE é campo de pesquisa vasto nesse sentido.

Para tratar do tema proposto, o trabalho foi dividido em duas partes principais. A primeira visa apresentar o cenário atual referente à conservação do meio ambiente, abordando o advento da questão ambiental e das alterações nas relações do Estado e da sociedade face à temática do desenvolvimento sustentável. Trata, ainda, no âmbito do referencial apresentado, das licitações sustentáveis como instrumento de política ambiental. Após, entramos na análise do tema na UE, com foco no cenário normativo. Ao final, apresentamos as conclusões a que se chegou com o estudo, esperando que possa contribuir para futuras avaliações da efetiva implementação das licitações sustentáveis na realidade brasileira.

1 ESTADO E MEIO AMBIENTE

Para uma melhor compreensão do papel do Estado e sua atuação perante as questões ambientais, é importante a apresentação, ainda que de forma breve, dos fatos históricos que mais influenciaram a incorporação

1 LEUZINGER, Márcia; CUREAU, Sandra. *Direito ambiental*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008. p. 11.

dos problemas relativos ao meio ambiente nas políticas públicas, com destaque para a inserção das licitações sustentáveis no cenário político internacional. Após, apontamos os principais instrumentos de política ambiental utilizados pelo Estado e do enquadramento das licitações sustentáveis como tal.

1.1 O papel do Estado frente ao desenvolvimento sustentável

Até o início do século XX, prevaleceu a concepção liberal de que a promoção do progresso seria realizada pelas forças da economia de mercado, não cabendo ao Estado exercer uma política nesse sentido². O Estado focava-se na manutenção da tranquilidade e segurança da sociedade, segundo os ideais da “inação” e do “repouso”³, de modo a garantir a segurança jurídica necessária ao desenvolvimento do mercado capitalista. O conceito de desenvolvimento utilizado à época foi cunhado em consonância com o de crescimento econômico, na medida em que desenvolver um país significava implantar uma economia de mercado que pudesse incluir, ao menos, a maior parte dos seus cidadãos. Os países industrialmente avançados representavam modelos a serem seguidos pelos demais⁴.

A partir do final da década de 1960, alguns fatores passaram a tornar evidente a necessidade de compreensão do sistema econômico como imerso num outro maior, com o qual interage e se choca, o sistema ecológico⁵. Pode-se citar dentre eles⁶: a acentuação da poluição que acompanhou a prosperidade do período pós 2ª Guerra Mundial nas economias industrializadas; as crises do petróleo da década de 1970; e a publicação, pelo chamado Clube de Roma⁷, do relatório intitulado “Limites

2 HEIDERMAN, Francisco G. Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. In: Francisco G. Heiderman, e José Francisco Salm. (orgs.). *Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise*. Brasília: UnB, 2009. p. 23-39. p. 24-25.

3 COMPARATO, Fabio Konder. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, a. 35, n. 138, abr./jun. 1998. p. 39-48. p. 43.

4 HEIDERMAN, op. cit. p. 26-27.

5 MUELLER, Charles C. Os economistas e as relações entre o sistema econômico e o meio ambiente. Brasília: Finatec, 2007. p. 11-12 e NUSDEO, Fábio. Direito econômico ambiental. In: *Curso interdisciplinar de direito ambiental*. Arlindo Philippi Jr. e Alaôr Caffé Alves (editores). São Paulo: Manole, 2005b. p. 717-738. p. 720.

6 Para maiores informações quanto à cronologia dos fatos que marcaram o advento da questão ambiental no cenário internacional e brasileiro, ver: BURSTYN, Marcel; PERSEGONA, Marcelo. *A grande transformação ambiental: uma cronologia da dialética homem-natureza*. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

7 Surgido, em 1968, de uma reunião informal, de trinta economistas, cientistas, educadores e industriais, em Roma, para discutir a crise daquele momento e as crises futuras da humanidade. (BURSTYN; PERSEGONA, op. cit. p. 136).

do Crescimento”, também conhecido como “Relatório Meadows”⁸, em 1972, que propunha o crescimento zero como solução possível para evitar o colapso ambiental anunciado. Até então, o sistema econômico e seu desenvolvimento eram tratados de forma isolada, autocontida, como se o meio ambiente pudesse fornecer recursos naturais como insumos, de forma abundante e ilimitada, e servir como depósito, também ilimitado, aos resíduos e rejeitos desse sistema⁹.

Ainda em 1972, a Organização das Nações Unidas (ONU) realizou, em Estocolmo, a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano, considerada um marco no ambientalismo moderno. Nessa Conferência, ficou marcada a resistência dos países do Sul às conclusões do Relatório Meadows¹⁰. Também pela primeira vez, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado foi declarado formalmente como um direito humano fundamental. A resistência dos países do Sul às proposições de crescimento zero do citado Relatório demonstra que a definição dos problemas ambientais, e das soluções escolhidas para enfrentá-los, envolve decisões políticas que refletem os valores e interesses de cada parte, determinando a forma como os custos e benefícios dessas ações serão distribuídos¹¹.

Em 1980, num estudo da União Internacional para Conservação da Natureza (UICN)¹², intitulado “Estratégia mundial para a conservação”, foi utilizada, pela primeira vez, a expressão “desenvolvimento sustentável”. Esse termo se difundiu ao ser conceituado, em 1987, no Relatório¹³ da Comissão Mundial para o Ambiente e Desenvolvimento, ligada à ONU, como “aquele capaz de satisfazer às necessidades presentes sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazer as suas próprias necessidades”¹⁴.

Na sequência histórica do processo de inserção da temática ambiental no cenário internacional, foi realizada, em 1992, a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), a Rio-92. Ao contrário de Estocolmo, a inter-relação entre

8 Por ser de autoria de Denis Meadows, do *Massachusetts Institute of Technology* (MIT), e de uma equipe de pesquisadores liderada por ele. (BURSTYN; PERSEGONA, op. cit. p. 145).

9 MUELLER, op. cit. 12.

10 LE PRESTE, Philippe. *Ecopolítica internacional*. 2. ed. São Paulo: Senac, 2005. p. 25-26.

11 *Ibidem*, p. 25-26.

12 Em inglês: *International Union for Conservation of Nature* (IUCN)

13 Esse Relatório foi denominado “Nosso Futuro Comum” é também conhecido como “Relatório Brundtland”, em razão da Comissão ter sido presidida pela então primeira-ministra da Noruega, Gro Brundtland.

14 ONU, Organização das Nações Unidas. *Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento*. Our common future. 1986. Disponível em: <<http://www.un-documents.net/ocf-01.htm#VIII>>. Acesso em: mar. 2012. Capítulo 1, item 49. Tradução livre da autora.

meio ambiente e desenvolvimento não foi mais uma questão posta em discussão¹⁵. Na Rio-92, foram aprovados três documentos principais: a Declaração do Rio; a Agenda 21; e uma Declaração sobre florestas. Na mesma ocasião, abriu-se, também, a oportunidade para a assinatura de duas Convenções: a Convenção-quadro sobre mudanças climáticas; e a Convenção sobre diversidade biológica (CDB).

A Declaração do Rio visava guiar o comportamento dos Estados e mobilizar as sociedades, sendo um documento de consenso¹⁶, que possui 27 princípios¹⁷, de extrema importância, a nortear o trato das questões ambientais, dos quais se destacam os seguintes, com relação ao conceito de desenvolvimento sustentável:

Princípio 3

O direito ao desenvolvimento deve ser exercido de modo a permitir que sejam atendidas equitativamente as necessidades de desenvolvimento e de meio ambiente das gerações presentes e futuras.

Princípio 4

Para alcançar o desenvolvimento sustentável, a proteção ambiental constituirá parte integrante do processo de desenvolvimento e não pode ser considerada isoladamente deste.

A Agenda 21¹⁸, por sua vez, constitui a identificação das questões que mereciam atenção política e atuação dos Estados, consolidando um amplo programa de ação a ser adotado pelos signatários. Apesar de não ser um instrumento juridicamente impositivo, a Agenda 21 merece destaque quanto ao tema tratado por dedicar todo um capítulo à necessidade de mudança dos padrões de produção e consumo, reconhecendo o papel do Estado nesse sentido, tanto como grande consumidor, quanto como indutor desses novos padrões¹⁹.

15 LE PRESTE, op. cit. p. 233-234.

16 Ibidem, p. 219-220.

17 ONU, Organização das Nações Unidas. *Declaração do rio*. 1992. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>>. Acesso em: set./2014.

18 ONU, Organização das Nações Unidas. *Agenda 21*. 1992b. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/agenda21.pdf>>. Acesso em: set. 2014.

19 TEIXEIRA, Maria Fernanda de Faria Barbosa. *Desafios e oportunidades para a inserção do tripé da sustentabilidade nas contratações públicas*: um estudo dos casos do governo federal brasileiro e do governo

Vê-se, assim, que com a introdução do conceito de desenvolvimento sustentável ao longo do processo histórico, a proteção do meio ambiente passou a ser considerada como elemento fundamental do desenvolvimento, pois toda forma de crescimento não sustentável seria oposta ao conceito de desenvolvimento em si, ao implicar a redução das liberdades das gerações futuras²⁰. Com isso, o crescimento econômico, ainda que acelerado, não significa desenvolver um país, não sendo suficiente maximizar o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB). O objetivo maior deve ser a redução da pobreza e atenuação das desigualdades, sem depreciação da força de trabalho e dos recursos naturais²¹. Quando se fala em desenvolvimento sustentável não se está, portanto, restringindo-se a questões ambientais ou ecológicas, pois as dimensões econômica e social — o chamado tripé da sustentabilidade: econômico, social e ambiental — também fazem parte do conceito, o que exige medidas que as promovam em equilíbrio.

Ao ensejar um problema econômico, evidenciado na discussão sobre quem deve pagar os “custos marginais resultantes da produção de bens necessários à economia de bem-estar que a modernidade criou”²², o enfrentamento da questão ambiental sinaliza propostas em dois extremos: de um lado o Estado interventor, que tudo controla, e do outro o mercado que tudo resolve, dispensando a intervenção estatal²³. A realização do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, apesar de não estar ligada exclusivamente à figura do Estado — tendo em vista que, como direito de terceira dimensão, sua efetividade depende também da atuação do próprio titular, revelando-se a responsabilidade perante o meio ambiente como de dimensão pública e privada, a exigir esforços compartilhados do Estado e da sociedade — é tarefa que não pode lhe ser retirada e transferida ao mercado²⁴.

A autorregulação pelos agentes econômicos demonstrou-se insuficiente para conter a degradação ambiental. Com a introdução do conceito de desenvolvimento sustentável, o sistema econômico não mais pode ser tratado de forma isolada, autocontida, como se o meio

do estado de são Paulo. 2013. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável). Universidade de Brasília, Brasília. p. 41.

20 ¹⁶ VARELLA, Marcelo Dias. *Direito internacional econômico ambiental*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004. p. 43.

21 SACHS, Ignacy. *Desenvolvimento incluyente, sustentável, sustentado*. Rio de Janeiro: Garamond, 2004. p.14.

22 GARCIA, Maria da Glória F. P. D. *O lugar do direito na proteção do ambiente*. Coimbra, PT: Almedina, 2007. p. 159 e 172.

23 *Ibidem*, p. 244.

24 BENJAMIN, Antônio Herman. O meio ambiente na constituição federal de 1988. In: Sandra Akemi Shimada Kishi et al (orgs.). *Desafios do direito ambiental no século XXI: estudos em homenagem a Paulo Affonso Leme Machado*. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 363-398. p. 387-388.

ambiente pudesse fornecer recursos naturais como insumos de forma abundante e ilimitada, e servir como depósito, também ilimitado, aos resíduos e rejeitos desse sistema²⁵. A superação da visão do sistema econômico isolado, que enxerga o meio ambiente como fonte inesgotável, visando à promoção do desenvolvimento sustentável, passa pela necessária internalização aos custos da produção, dos seus efeitos negativos externos não captados pelo sistema de preços. Tais efeitos são chamados externalidades negativas pela economia, a exemplo do lançamento de poluentes químicos num rio, que não é contabilizado como custo do ponto de vista do empreendedor, mas que provoca diversos impactos ambientais negativos, que acabam sendo suportados pela coletividade e, inclusive, pelas gerações futuras.²⁶

Neste cenário, a função do direito, e especialmente do direito ambiental, é, por meio da instituição de instrumentos jurídicos capazes de promover a mitigação ou eliminação dos efeitos lesivos da degradação ambiental, buscar a harmonia entre diversos bens e valores, como o desenvolvimento econômico, social e cultural, e o meio ambiente ecologicamente equilibrado²⁷. Dentre tais instrumentos, temos o princípio do poluidor-pagador. Por tal princípio, o poluidor deve arcar com os custos das medidas de prevenção, controle e remediação da poluição, de forma a induzir a inserção nos custos da produção, do valor dos bens e serviços que a causam, objetivando que tais custos não sejam suportados nem pelos poderes públicos, nem por terceiros²⁸. Os custos ambientais e sociais externos que acompanham uma atividade econômica passam a ser arcados pelos agentes econômicos como parte integrante dos seus custos de produção, retirando do Estado, e assim, da coletividade, a responsabilidade de suportá-los.

1.2 As licitações sustentáveis no cenário político internacional

Para a compreensão das licitações sustentáveis como instrumento de política ambiental é importante verificarmos a inclusão das questões

25 ¹³MUELLER, op. cit. p. 12.

26 IRIGARAY, Carlos Teodoro José Huguency. O emprego de instrumentos econômicos na gestão ambiental. In: José Rubens Morato Leite e Ney de Barros Bello Filho (orgs.). *Direito Ambiental Contemporâneo*. São Paulo: Manole, 2004. p.51-73. p. 58-59.

27 BECHARA, Erika. *Licenciamento e compensação ambiental na lei do sistema nacional das unidades de conservação (SNUC)*. São Paulo: Atlas, 2009. p.1.

28 IRIGARAY, op. cit. p. 62-63.

envolvendo a produção e o consumo sustentáveis no cenário político internacional.

Como visto, a Conferência de Estocolmo de 1972 representou um marco no ambientalismo. Na ocasião, contudo, os problemas ambientais foram relacionados diretamente a falhas no processo produtivo, sem relacioná-los também aos padrões de consumo. As ações adotadas para a gestão ambiental nas décadas que se seguiram tiveram, nessa linha, um caráter reativo marcado pelos instrumentos de comando e controle, com foco no final do processo industrial²⁹. A atuação era pautada não pela prevenção, mas especialmente após a ocorrência do dano.

A partir de meados da década de 1980 é que os estilos e padrões de consumo, especialmente dos chamados países desenvolvidos, começam a ser relacionados com a problemática ambiental³⁰. Em 1987, o Relatório Brundtland traz expressamente o reconhecimento da influência do consumo na degradação ambiental.

O início da década de 1990, Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) definiu um novo conceito quanto ao tema, o de “produção mais limpa”, na tentativa de abarcar de forma mais completa o processo produtivo, como sendo a “aplicação contínua de uma estratégia ambiental preventiva integrada aos processos, produtos e serviços para aumentar a ecoeficiência e reduzir os riscos ao homem e ao meio ambiente”³¹. Firmado o conceito de desenvolvimento sustentável, a ideia de “produção mais limpa” evoluiu de modo a enfatizar também as questões sociais, passando-se a utilizar o termo “produção e consumo sustentáveis”.

Na Rio-92 a questão da produção e consumo sustentáveis foi tratada como essencial para a promoção do desenvolvimento sustentável. O princípio 8 da Declaração do Rio o reconhece expressamente, ao estabelecer que “para alcançar o desenvolvimento sustentável e uma qualidade de vida mais elevada para todos, os Estados devem reduzir e eliminar os padrões insustentáveis de produção e consumo, e promover políticas demográficas adequadas”³². A Agenda 21³³, por seu turno, dispõe no item 4.23 que:

29 TEIXEIRA, Maria Fernanda de Faria Barbosa. *Desafios e oportunidades para a inserção do tripé da sustentabilidade nas contratações públicas: um estudo dos casos do governo federal brasileiro e do governo do estado de São Paulo*. 2013. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável). Universidade de Brasília, Brasília. p. 39-40.

30 *Ibidem*, p. 40.

31 *Ibidem*, p. 40.

32 ONU. 1992. *op. cit.*

33 ONU. 1992b. *op. cit.*

4.23 Os próprios Governos também desempenham um papel no consumo, especialmente nos países onde o setor público ocupa uma posição preponderante na economia, podendo exercer considerável influência tanto sobre as decisões empresariais como sobre as opiniões do público. Consequentemente, esses Governos devem examinar as políticas de aquisição de suas agências e departamentos de modo a aperfeiçoar, sempre que possível, o aspecto ecológico de suas políticas de aquisição, sem prejuízo dos princípios do comércio internacional.

Em 2002, o Conselho da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)³⁴ emitiu recomendação no sentido de que “os países membros [...] deveriam levar mais em conta as considerações ambientais na licitação pública de produtos e serviços incluindo, mas não se limitando a, materiais de consumo, bens de capital, infraestrutura, construção e trabalhos públicos”³⁵.

Também em 2002, realizou-se, em Johannesburgo, a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, conhecida como Rio+10. Na ocasião, a avaliação da implementação dos compromissos assumidos na Rio-92 pelos países participantes, demonstrou que a maioria ainda não havia adotado políticas públicas capazes de enfrentar os problemas ambientais relacionados, especialmente no que dizia respeito à produção e o consumo sustentáveis. Para tanto, foi aprovado o Plano de Johannesburgo, cujo capítulo III, denominado “mudando padrões insustentáveis de consumo e produção” propôs a autoridades em todos os níveis “a levar em conta considerações de desenvolvimento sustentável na tomada de decisão, incluindo no planejamento de desenvolvimento nacional e local, investimento em infraestrutura, desenvolvimento de negócio e a licitação pública, englobando ações para promover políticas de licitação pública que incentivem o desenvolvimento e a difusão de bens e serviços ambientais saudáveis”³⁶.

Visando cumprir o Plano de Johannesburgo, o PNUMA, em conjunto com o Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais das Nações Unidas (UNDESA), foi encarregado de elaborar um conjunto de programas para apoiar e acelerar iniciativas nacionais e regionais de mudança de padrões de produção e consumo, com duração de dez

34 Em inglês: *Organisation for Economic co-operation and development*.

35 BIDERMAN, Rachel. et.al. *Guia de compras públicas sustentáveis: uso do poder de compra do governo para a promoção do desenvolvimento sustentável*. Rio de Janeiro: FGV, 2006. p: 27.

36 BIDERMAN, Rachel. et.al. *Guia de compras públicas sustentáveis: uso do poder de compra do governo para a promoção do desenvolvimento sustentável*. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

anos, denominado *10 Year Framework Program* (10YFP). Para tanto, foi lançado em 2003 o processo para o seu desenvolvimento, que ficou conhecido como Processo de Marrakesh³⁷. Forças-tarefa, formadas por governos nacionais em cooperação com o PNUMA e a UNDESA, foram criadas para tratar de temas específicos relacionados ao Processo de Marrakesh, sendo uma delas direcionada a promover às licitações públicas sustentáveis³⁸.

No âmbito da força-tarefa do Processo de Marrakesh, foi elaborada uma metodologia de implementação das compras públicas sustentáveis, visando orientar os diversos países. Em resumo, a metodologia apresenta um passo a passo no seguinte sentido: a) avaliação do estado atual das contratações públicas (*status assessment*); b) análise e eventual revisão do marco legal (*legal review*), em conjunto com uma avaliação da preparação do mercado (*market readiness analysis*); c) estabelecimento de uma política de licitações sustentáveis (*sustainable public procurement policy plan*); d) capacitação dos envolvidos (*training*); e, por fim e) implementação (*implementation*)³⁹. Destacamos, ainda, que a abordagem do Processo de Marrakesh para as licitações sustentáveis busca o equilíbrio entre os pilares econômico, social e ambiental do desenvolvimento sustentável, e não apenas dos aspectos ecológicos ou “verdes” dessas contratações⁴⁰. Assim, utiliza o termo “*sustainable public procurement*” e não “*green public procurement*”, além de orientar a priorização de ações para os grupos de despesas que apresentem maior impacto socioambiental⁴¹.

Como resultado das forças-tarefa do Processo de Marrakesh, o 10YFP foi elaborado, assumindo o PNUMA a responsabilidade por sua implementação. No documento final da Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável, realizada em 2012 e conhecida como Rio + 20, denominado “O Futuro que Queremos” consta a aprovação do 10YFP⁴². O 10YFP prevê cinco programas iniciais necessários à promoção do consumo e produção sustentáveis: a) informação ao consumidor; b) estilo de vida sustentáveis e educação; b) compras públicas sustentáveis; d) construção de edifícios sustentáveis; e d)

37 TEIXEIRA, p.42.

38 MTF, Marrakech Task Force. *Marrakech task force on sustainable procurement*. 2008. Disponível em: <<http://www.unep.fr/scp/marrakech/taskforces/pdf/Procurement2.pdf>>. Acesso em: set. 2014. p. 2.

39 Ibidem, p. 2-3.

40 TEIXEIRA, op. cit. p.43.

41 MTF, op. cit. p. 4.

42 ONU, Organização das Nações Unidas. *The future we want*. 2012. Disponível em: <<http://www.un.org/en/sustainablefuture/>>. Acesso em: set. 2014

turismo sustentável⁴³. Para tanto, o 10YFP fornecerá apoio à capacitação e assistência técnica e financeira aos países em desenvolvimento, por meio de um fundo a ser criado pelo PNUMA, com recursos provenientes de contribuições voluntárias⁴⁴.

A Rio + 20 também trouxe outro resultado positivo no que toca às licitações sustentáveis, o lançamento, pelo PNUMA, da iniciativa denominada *International Sustainable Public Procurement Initiative* (SSPI), cuja finalidade é promover o desenvolvimento sustentável por meio do uso do poder de compra dos Estados, aumentando os gastos com produtos e serviços que maximizem benefícios ambientais e sociais⁴⁵.

É no âmbito desse cenário internacional que vários países passaram a utilizar as contratações públicas como mecanismo de fomento a práticas e iniciativas voltadas à produção e o consumo sustentáveis, incorporando critérios de sustentabilidade nos seus processos seletivos de contratação⁴⁶. Com a União Europeia, como veremos, não foi diferente, em que pese os países membros se encontrarem em graus diversos de implementação.

1.3 As licitações sustentáveis como instrumento de política ambiental

É frente ao desafio da promoção do desenvolvimento sustentável e da realização do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, que a regulamentação do Estado em matéria ambiental tem sido cada vez maior. Sem olvidar as restrições financeiras e orçamentárias para melhor direcionar os esforços para a preservação ambiental, o Estado utiliza-se de instrumentos de política ambiental, com o objetivo tanto de coibir as atividades nocivas ao meio ambiente, como incentivar as que guardem pertinência com o desenvolvimento sustentável. Ao fazê-lo, está também promovendo a assunção da parte da responsabilidade que cabe ao setor privado, a exemplo da internalização ou redução das externalidades ambientais por parte dos produtores de bens e fornecedores de serviços.

Os instrumentos de política ambiental mais comumente adotados pelos diversos estados, no exercício da função ambiental pública, podem

43 ONU, Organização das Nações Unidas *A 10-year framework on sustainable consumption and production patterns*. 2012b. Disponível em: <<http://www.unep.org/resourceefficiency/Policy/SCPPoliciesandthe10YFP/The10YearFrameworkProgrammesonSCP.aspx>>. Acesso em: set. 2014.

44 ONU. 2012b. op. cit.

45 TEIXEIRA, op. cit. p.46.

46 VALENTE, Manoel Adam Lacayo. *Marco legal das licitações e compras sustentáveis na administração pública*. Brasília: Câmara dos deputados, 2011. p. 4.

ser divididos em três grupos principais: a) regulatórios; b) econômicos; e c) educação ou informação⁴⁷.

Os instrumentos regulatórios consistem no estabelecimento de normas visando ordenar os processos de exploração ou características de produtos e limitar o acesso a bens⁴⁸. Esse tipo de regulação caracteriza-se, basicamente, por um “conjunto de normas, regras, procedimentos e padrões a serem obedecidos pelos agentes econômicos de modo a adequar-se a certas metas ambientais, acompanhado de um conjunto de penalidades previstas para os recalcitrantes”⁴⁹. Em razão do exercício do poder de polícia que lhes é subjacente, visando ressaltar a ideia de que a norma seja aprovada e confirmada pela autoridade ambiental, são também chamados de instrumentos de comando e controle⁵⁰. Entretanto, deve-se ressaltar que não basta o poder de polícia, já que tais mecanismos somente serão efetivos se o órgão ambiental competente possuir estrutura e poder político para fazer valer sua autoridade⁵¹. Ademais, não é suficiente a existência de normas para que as políticas ambientais sejam implementadas. O sucesso do instrumento dependerá do funcionamento eficaz e coordenado dos papéis de regulação e de polícia, ou seja, do poder político e da capacidade do órgão de controle ambiental de assegurar a obediência à lei e fazer com que os poluidores se conformem aos padrões, punindo os infratores⁵².

Os instrumentos econômicos, por sua vez, que objetivam “assegurar um preço apropriado para os recursos ambientais, de forma a promover seu uso e alocação, o que permite garantir aos ativos/serviços ambientais tratamento similar aos demais fatores de produção”⁵³, a exemplo das taxas, licenças de mercado e subvenções⁵⁴. Visam influenciar a decisão econômica, refletindo nos preços dos bens e serviços, a fim de que a opção adotada seja a mais adequada do ponto de vista ambiental, constituindo-se em alternativa às políticas repressivas de comando e controle.

47 IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *O uso do poder de compra para a melhoria do meio ambiente. Sustentabilidade Ambiental no Brasil: biodiversidade, economia e bem-estar humano. Série: eixos do desenvolvimento. Comunicados do Ipea n. 82, mar. 2011. p. 2.*

48 LE PRESTE, op. cit. p. 46-47.

49 MARGULIS, Sérgio. *A regulamentação ambiental: instrumentos e implementação. Texto para Discussão n° 437. Rio de Janeiro: IPEA, 1996. p. 5.*

50 MOTA, José Aroudo. *O valor da natureza: economia e política dos recursos naturais. Rio de Janeiro: Garamond, 2009. p. 125.*

51 Ibid, p. 125-126.

52 MARGULIS, op. cit. p. 5.

53 MOTA, op. cit. p. 129.

54 Ibid., p. 123-124.

Ao lado dos instrumentos de comando e controle e dos econômicos, destacam-se também os de educação e informação, ou de comunicação, que objetivam prover a população de dados necessários à compreensão e avaliação dos riscos ambientais envolvidos nas diversas atividades, tecnologias menos agressivas, produtos mais sustentáveis e atitudes preventivas. Têm por objetivo, com isso, possibilitar a adoção de medidas adequadas a evitar ou minimizar os efeitos indesejáveis e promover a cooperação entre os agentes econômicos e consumidores na busca de soluções para o desafio da sustentabilidade⁵⁵. Com as informações necessárias, os consumidores podem fazer escolhas mais conscientes, inclusive quanto às externalidades relacionadas ao seu próprio padrão de consumo, estimulando-se a demanda por produtos e serviços mais sustentáveis⁵⁶.

Do tratamento dado ao tema no âmbito internacional, verifica-se que as licitações sustentáveis se caracterizam como importante instrumento de política ambiental. A orientação dos documentos e programas elaborados no âmbito da ONU é a de que os Estados, como grandes consumidores de bens e serviços — o PNUMA estima que as compras públicas representem entre 15 e 30% do Produto Interno Bruto (PIB) dos países⁵⁷ —, utilizem o seu poder de compra de modo a promover externalidades positivas sobre o meio ambiente e a sociedade, buscando-se o desenvolvimento sustentável como meta. É, assim, um instrumento econômico, na medida em que, diferentemente do comando e controle, utiliza as forças do próprio mercado para buscar os objetivos a que se propõe⁵⁸. Ao sinalizar o seu interesse por produtos e serviços mais eficientes, econômicos, e social e ambientalmente adequados, o Estado promove o desenvolvimento de mercados e induz a competição e a inovação. Além disso, ao orientar o cumprimento de normas e regulamentos pelos agentes econômicos, as licitações sustentáveis também auxiliam que as regras impostas pelos instrumentos regulatórios sejam observadas, diminuindo a necessidade de atuação dos órgãos de polícia ambiental. Ademais, serve como importante instrumento de comunicação na medida em que fornece aos demais consumidores, informações quanto

55 IPEA. op. cit. p. 4.

56 IPEA. op. cit. p. 4.

57 PNUMA, Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente. *Sustainable Public Procurement Initiative Harnesses Power of Public Spending to Fast-track Green Economy*. 2012. Disponível em: <<http://www.unep.org/newscentre/default.aspx?DocumentID=2688&ArticleID=9188>>. Acesso em: set. 2014.

58 VALENTE, Manoel Adam Lacayo. *Marco legal das licitações e compras sustentáveis na administração pública*. Brasília: Câmara dos deputados, 2011. p. 4..

aos impactos ambientais e sociais associados aos diferentes padrões de consumo⁵⁹.

No contexto da sustentabilidade, as contratações públicas vão, deste modo, além do objetivo imediato de suprimento do Estado.

2 LICITAÇÕES SUSTENTÁVEIS NA UNIÃO EUROPEIA

Vejam, agora, as licitações sustentáveis no contexto da União Europeia, abordando-se o seu histórico e o cenário normativo atual.

2.1 Histórico da implementação

A primeira Diretiva comunitária envolvendo os contratos públicos data de 1971, e tratava da empreitada de obras públicas. Desde então, várias diretivas relativas a contratações públicas foram adotadas no âmbito da União Europeia, seja para o fornecimento de bens ou serviços. Até 2004, porém, nenhuma diretiva relativa aos contratos públicos tratava expressamente da inserção de critérios de sustentabilidade nas contratações, o que pode encontrar justificativa nas datas em que adotadas, que vão de 1971 a alterações sofridas em 1998.

A importância dos aspectos sociais dos contratos públicos foi ressaltada na Agenda de Política Social de 2000. Com relação aos critérios ecológicos ou ambientais, em 2001, a proposta da Comissão, por meio de Comunicação, para o Sexto Programa de Ação da Comunidade Europeia em matéria ambiental, para os anos 2001 a 2010, intitulado “Ambiente 2010: o nosso futuro, a nossa escolha”, apontou as contratações públicas como um instrumento essencial para a visão de desenvolvimento sustentável da União⁶⁰. As estratégias do Programa incluíram:

- a) monitoramento regular, através de indicadores relevantes, e apresentação no processo de integração setorial;
- b) promoção de uma solução integrada da política que incentive a consideração de exigências ambientais durante todo o ciclo de vida do produto, e uma aplicação mais difundida de processos e produtos ambientalmente amigáveis;

59 IPEA. op. cit. p. 4.

60 EC, European Commission. Comunicação interpretativa da comissão sobre o direito comunitário aplicável aos contratos públicos e as possibilidades de integrar considerações ambientais nos contratos públicos. 2001. Disponível em: < <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?qid=1411235931379&uri=CELEX:C2001/333/07>>. Acesso em: set. 2014. p. 1.

- c) incentivo a compromissos e acordos voluntários para alcançar objetivos ambientais transparentes;
- d) incentivo ao uso de ecorrotulagem; e) promoção de compras sustentáveis, respeitando as normas de concorrência da Comunidade Europeia e o mercado interno, com linhas e diretrizes em melhores práticas, começando com uma pesquisa sobre as compras sustentáveis em instituições da comunidade.⁶¹

Visando contribuir para o cumprimento da Agenda de Política Social de 2000 e do Programa de Ação da Comunidade Europeia em matéria ambiental para o decênio 2001 a 2010, a Comissão elaborou, em 2001, duas comunicações interpretativas sobre o direito aplicável aos contratos públicos. Uma tratou das possibilidades de integração das considerações ambientais e outra dos aspectos sociais⁶². Em tais documentos, a Comissão, ressaltando que não poderia por meio da interpretação exceder o regime existente, analisa as possibilidades de integração nas licitações de critérios ecológicos e sociais, tomando-se como base enquadramento jurídico comunitário da época.

Na Comunicação sobre os aspectos ecológicos, conclui a Comissão não só pelo cabimento da inserção de critérios ambientais nas licitações — especialmente na especificação técnica, nos critérios de seleção e de adjudicação —, mas também por sua necessidade ante obrigações assumidas pela União e diversos países-membro no âmbito internacional, a exemplo do Protocolo de Quioto, bem como por ter o Tratado de Amsterdã reforçado que a integração de exigências ambientais com outras políticas é um elemento chave para se atingir o desenvolvimento sustentável⁶³. Já na que tratou dos aspectos sociais foi destacado que a expressão designa medidas que abarcam acepções e domínios diversos, a exemplo da igualdade de tratamento e não discriminação entre homens e mulheres, de cláusulas preferenciais visando promover a inserção de pessoas menos favorecidas no mercado, e de ações positivas no âmbito da luta contra o desemprego e a exclusão social. Ademais, ressaltou-

61 BIDERMAN, Rachel. et.al. *Guia de compras públicas sustentáveis: uso do poder de compra do governo para a promoção do desenvolvimento sustentável*. Rio de Janeiro: FGV, 2006. p. 27.

62 EC. 2001. op. cit. e EC, European Commission. *Comunicação interpretativa da Comissão sobre o direito comunitário aplicável aos contratos públicos e as possibilidades de integrar aspectos sociais nesses contratos*. 2001b. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?qid=1411515377879&uri=CELEX:52001DC0566>>. Acesso em: set. 2014.

63 EC. 2001. op. cit. p. 2.

se que, ainda que as diretivas sobre contratos públicos não contenham disposições específicas nesse sentido, a execução dos contratos deve observar todas as normas obrigatórias em matéria social⁶⁴.

Após a adoção dessas Comunicações Interpretativas pela Comissão em 2001, as instituições centrais europeias passaram a enfatizar a importância da adoção de critérios ambientais e sociais nas contratações públicas por parte dos Estados-membros⁶⁵. Como o foco se deu quanto a critérios ambientais e sociais em separado, as referências ao tema passaram a se referir a duas distintas siglas: a) *green public procurement* (GPP) ou contratações públicas ecológicas (CPE); e b) *socially responsible public procurement* (SRPP) ou contratações públicas socialmente responsáveis (CPSR).

Em Comunicação sobre a Política Integrada de Produtos de 2003, a Comissão ressaltou novamente o potencial dos GPPs, recomendando aos Estados-Membros a adoção de planos de ação nacionais, nos moldes das orientações constantes do Processo de Marrakesh, até o final de 2006⁶⁶.

As propostas de diretivas dos contratos públicos com a inclusão de características ambientais e sociais nas especificações técnicas, critérios de seleção e adjudicação, que datavam de 2000, todavia só foram adotadas em 2004, com as Diretivas nº 17, relativa aos contratos dos setores de água, energia, transportes e serviços postais, e 18, concernente aos contratos de empreitada de obras, fornecimento de bens e serviços em geral. Até então, apesar da orientação da Comissão e de outras instituições centrais, muitos gestores deixavam de adotar tais medidas com receio de violar à livre circulação de mercadorias, pessoas e serviços, ponto central da política do mercado único⁶⁷.

A Diretiva nº 18/2004 previu expressamente: a) a inclusão de requisitos ecológicos nas especificações técnicas (art. 23(3)b); b) a

64 EC. 2001b. op. cit. p. 8.

65 EC, European Commission. The uptake of green public procurement in the EU 27. 2012. Disponível em: <<http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/CEPS-CoE-GPP%20MAIN%20REPORT.pdf>>. Acesso em: set. 2014. p. i.

66 EC, European Commission. *Comunicação da comissão ao parlamento europeu, ao conselho, ao comitê econômico e social europeu e ao comitê das regiões: contratos públicos para um ambiente melhor*. 2008. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?qid=1411422641576&uri=CELEX:52008DC0400>>. Acesso em: set. 2014. p. 4.

67 EC, European Commission. *Comunicação da comissão ao parlamento europeu, ao conselho, ao comitê econômico e social europeu e ao comitê das regiões: contratos públicos para um ambiente melhor*. 2008. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?qid=1411422641576&uri=CELEX:52008DC0400>>. Acesso em: set. 2014. p. 5.

utilização da rotulagem ambiental ou certificações ecológicas (art. 23(6)); c) o estabelecimento de condições sociais e ambientais para a performance do contrato (art. 26); d) a exigência de comprovação do cumprimento das obrigações ambientais e de gestão por parte dos operadores econômicos (arts. 27, 48(2)f e 50); e) estabelecimento de critérios de seleção baseados em características ambientais (art. 53)⁶⁸. A Diretiva n° 17/2004 apresenta dispositivos semelhantes.

Ainda em 2004, foi lançada pela Comissão a primeira edição de um manual de contratos públicos ecológicos, intitulado *Buying Green*, visando orientar os Estados-Membros na adoção das GPPs⁶⁹. Em 2006, a Estratégia de Desenvolvimento Sustentável renovada da União Europeia, fixou, como um dos objetivos políticos para 2010, o aumento das GPPs de todos os Países-Membros para os níveis atingidos pelos de melhor desempenho no ano⁷⁰. Em 2008, a Comissão, como parte do Plano de Ação para um Consumo e Produção Sustentáveis e para uma Política Industrial Sustentável, emitiu nova Comunicação denominada “Contratos Públicos para um ambiente melhor”⁷¹. Nesse documento, a Comissão, destacando que no início de 2008, apenas 14 Estados-Membros tinham adotado planos de ações nacionais, apresenta o resultado de um estudo que apontou os principais obstáculos à aceitação dos GPPs, quais sejam:

- Critérios ambientais limitados estabelecidos para produtos/serviços - e quando estes existem são frequentemente mecanismos insuficientes (como bases de dados) para a sua divulgação.
- Informação insuficiente sobre o cálculo do custo de todo o ciclo de vida dos produtos e dos custos relativos de produtos/serviços respeitadores do ambiente.
- Sensibilização insuficiente para os benefícios de produtos e serviços respeitadores do ambiente.
- Incerteza sobre as possibilidades legais de incluir critérios ambientais em cadernos de encargos.

68 EC. op. cit. p. ii.

69 EC, European Commission. *Buying green: a handbook on environmental public procurement*. 1. ed. 2004. Disponível em: <http://ec.europa.eu/environment/gpp/buying_handbook_arch.htm>. Acesso em: set. 2014.

70 EC. 2008. op. cit. p. 4.

71 EC. 2008. op. cit.

- Falta de apoio político e consequentes recursos limitados para a implementação/promoção de Contratos Públicos Ecológicos - CPE (é especialmente necessária uma melhor formação).
- Falta de um intercâmbio coordenado de melhores práticas e de informações entre regiões e autoridades locais.⁷²

Conclui a Comissão em sua Comunicação que os GPPs são um meio eficaz de promover a aceitação de produtos e serviços mais ecológicos pelo mercado, sendo forma de não só viabilizar um consumo mais sustentável, mas também promover a eco-inovação e, assim, a competitividade da economia da União Europeia. Para tanto, propõe aos Estados-Membros que:

- aproveem a abordagem e o método propostos para a definição de critérios comuns em matéria de contratos públicos ecológicos, bem como o objetivo político e as ferramentas recomendadas que visam a adjudicação de mais e melhores contratos públicos ecológicos,
- procedam à respectiva implementação através de estratégias nacionais em matéria de contratos públicos ecológicos e de uma maior cooperação, em particular ao aplicar mecanismos de financiamento da UE;
- apoiem os trabalhos em curso destinados a propor medidas complementares com vista a assegurar o desenvolvimento harmonizado de objetivos e critérios Contratos Públicos Ecológicos e a maximizar o apoio político aos CPE⁷³.

As questões sociais envolvendo as contratações públicas passam a contar com maior incentivo a partir de 2010, quando a Comissão lança um manual nos moldes do *Buying Green*, denominado *Buying Social*, com versão em português de 2011⁷⁴. A importância das CPSR é ressaltada pois, ao adotá-las, as autoridades públicas podem não só incentivar as empresas a desenvolverem uma gestão socialmente responsável, mas também promover oportunidades de emprego,

72 EC. 2008. op. cit. p. 5.

73 EC. 2008. op. cit. p. 13.

74 EC, European Commission. *Compra social: guia para ter em conta os aspectos social nos concursos públicos*. 2011b. Disponível em: <<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=606&furtherPubs=yes>>. Acesso em: set. 2014

trabalho digno, inclusão social, acessibilidade, comércio ético, e respeito aos direitos humanos, contribuindo para o desenvolvimento sustentável⁷⁵.

Em 2010 foi lançada a Estratégia Europa 2020, para o decênio seguinte, com a finalidade de criar condições para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo, em superação à crise do momento em que adotada. Os cinco grandes objetivos da Estratégia para 2020 são: a) emprego: aumentar para 75% a taxa de emprego na faixa etária dos 20-64 anos; b) inovação e desenvolvimento: aumentar para 3% do PIB o investimento da EU; c) alterações climáticas e sustentabilidade energética: c.1) reduzir as emissões de gases com efeito de estufa em 20% (ou em 30%, se forem reunidas as condições necessárias) relativamente aos níveis registrados em 1990; c.2) obter 20% da energia a partir de fontes renováveis; c.3) aumentar em 20% a eficiência energética; d) educação: d.1) reduzir a taxa do abandono escolar precoce para menos de 10%; d.2) aumentar para, pelo menos, 40% a percentagem da população na faixa etária dos 30-34 anos que possui um diploma do ensino superior; e e) luta contra pobreza e a exclusão social: reduzir, pelo menos, em 20 milhões o número de pessoas em risco ou em situação de pobreza ou de exclusão social⁷⁶. Para tanto, a Estratégia indica a necessidade de utilização das contratações públicas sustentáveis pelos Estados-Membros, tanto nos aspectos sociais quanto ambientais.

Recentemente, em fevereiro de 2014, foram adotadas novas Diretivas sobre os contratos públicos, as de nº 24 e 25, em substituição às Diretivas nº 17 e 18 de 2004. Nelas, como veremos a seguir, a questão das licitações sustentáveis foi ainda mais ressaltada no âmbito da UE.

2.2 Diretivas nº 24 e 25 de 2014⁷⁷

A Diretiva nº 25/2014 trata dos contratos públicos celebrados pelas entidades que operam nos setores da água, energia, transportes e serviços postais. Como tal, revogou e substituiu a Diretiva nº 17/2004. A Diretiva nº 24/2014, por sua vez, revoga a Diretiva nº 18/2014 e é relativa aos contratos públicos em geral.

⁷⁵ EC. 2011b. op. cit. p.1.

⁷⁶ _____. A estratégia Europa em poucas palavras. 2014. Disponível em: <http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/index_pt.htm>, acesso em set./2014.

⁷⁷ Disponíveis em: <http://eur-lex.europa.eu/homepage.html;ELX_SESSIONID=LgWfJvcKdTk3LH2V5NrRyDgtHzh4nPxhR5QM9LdQGSt07XWNnTG!-2009021437?locale=pt>

A justificativa para a adoção das novas Diretivas consta dos preâmbulos e considerando das normas, dos quais destacamos especialmente:

Considerando que a contratação pública desempenha um papel fundamental na Estratégia Europa 2020, estabelecida na Comunicação da Comissão, de 3 de março de 2010, intitulada “Europa 2020, uma estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo”, como um dos instrumentos de mercado a utilizar para alcançar um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo, assegurando simultaneamente a utilização mais eficiente dos fundos públicos. Para tanto, as regras de contratação pública, adotadas nos termos da Diretiva 2004/17/CE do Parlamento Europeu e do Conselho e da Diretiva 2004/18/CE, deverão ser revistas e modernizadas a fim de aumentar a eficiência da despesa pública, em particular facilitando a participação das pequenas e médias empresas na contratação pública, e de permitir que os adquirentes utilizem melhor os contratos públicos para apoiar objetivos sociais comuns.

Quanto ao conteúdo das normas, como os dispositivos que tratam dos critérios ambientais e sociais são semelhantes, focaremos a análise na Diretiva nº 24/2014, que trata dos contratos públicos em geral. O art. 2º da Diretiva traz conceitos relevantes ao processo de contratação, incluindo o de ciclo de vida, inovação, rótulo e requisitos de rotulagem. No art. 18(2) consta a obrigação dos Estados-Membros de adotar as medidas necessárias para assegurar que, ao executarem os contratos públicos, os operadores econômicos respeitem as obrigações aplicáveis em matéria ambiental, social e laboral, sejam elas estabelecidas pelo direito da União, por legislação nacional, convenções coletivas ou disposições do direito internacional.

No que diz respeito ao fomento à inovação, foi definida uma nova espécie de contratação, a chamada parceria para a inovação, cujo objetivo é definido no art. 31(2) como sendo o desenvolvimento de produtos, serviços ou obras inovadores e a posterior aquisição dos fornecimentos, serviços ou obras daí resultantes, desde que correspondam aos níveis de desempenho e custos máximos previamente acordados entre as autoridades adjudicantes e os participantes.

A consulta preliminar ao mercado é prevista expressamente nas normas (art. 40), e tem como finalidade preparar o procedimento de contratação e informar os operadores econômicos dos planos de contratação dos órgãos e respectivos requisitos. Para tanto, podem

as autoridades adjudicantes solicitar ou aceitar pareceres de peritos, autoridades independentes ou de participantes no mercado, que possam ser utilizados no planejamento e na condução da contratação, observados os princípios da não discriminação e da transparência.

No artigo que trata das especificações técnicas (art. 42) consta a previsão expressa de que as características exigidas para obras, serviços e bens podem incluir a referência ao processo ou método específico de produção ou execução, ou a um processo específico relativo a outra fase do seu ciclo de vida, desde que estejam ligados ao objeto do contrato e sejam proporcionais ao seu valor e aos seus objetivos. Nos casos em que o objeto do contrato se destine à utilização pública, as especificações técnicas devem ser elaboradas de modo a observar os requisitos de acessibilidade para pessoas com deficiência ou de concepção para todos os utilizadores. (art. 42 (1)).

As especificações técnicas devem ser formuladas segundo uma das seguintes modalidades (art. 42(2)): a) em termos de desempenho ou de requisitos funcionais, que poderão incluir características ambientais, desde que os parâmetros sejam suficientemente precisos para permitir que os proponentes determinem o objeto do contrato e que as autoridades adjudicantes procedam à respectiva adjudicação; b) por referência a especificações técnicas definidas e, por ordem de preferência, a normas nacionais que transponham normas europeias, a homologações técnicas europeias, a especificações técnicas comuns, a normas internacionais, a outros sistemas técnicos de referência estabelecidos pelos organismos europeus de normalização ou — quando estes não existam — a normas nacionais, a homologações técnicas nacionais ou a especificações técnicas nacionais em matéria de concepção, cálculo e execução das obras e de utilização dos fornecimentos; cada referência deve ser acompanhada da menção, ou equivalente; c) com a mescla dos itens anteriores.

A questão dos rótulos é tratada no art. 43, que estabelece que sempre que a pretensão for adquirir obras, bens ou serviços com características específicas do ponto de vista ambiental, social ou outro, as autoridades adjudicantes podem, nas especificações técnicas, nos critérios de adjudicação ou nas condições de execução dos contratos, exigir um rótulo específico para atestar que as obras, fornecimentos ou serviços correspondem às características exigidas, desde que estejam preenchidas todas as seguintes condições: a) os requisitos de rotulagem dizem exclusivamente respeito a critérios associados ao objeto do contrato e que são apropriados para definir as características das obras, fornecimentos ou serviços a que se refere o contrato; b) os requisitos de rotulagem baseiam-se em critérios objetivamente

verificáveis e não discriminatórios; c) os rótulos são criados através de um procedimento aberto e transparente em que podem participar todas as partes interessadas, nomeadamente organismos governamentais, consumidores, parceiros sociais, fabricantes, distribuidores e organizações não governamentais; d) os rótulos estão acessíveis a todas as partes interessadas; e) os requisitos de rotulagem são definidos por um terceiro sobre o qual o operador econômico que solicita o rótulo não possa exercer uma influência decisiva. Ademais, sempre que for exigido um determinado rótulo, devem também ser aceitos todos os demais que confirmem que o objeto obedece a requisitos de rotulagem equivalentes. Caso um rótulo inclua requisitos que não estejam ligados ao objeto do contrato, não poderá ser exigido (art. 43 (2)).

As autoridades adjudicantes podem, ainda, exigir a apresentação de um relatório de ensaio de um organismo de avaliação da conformidade ou um certificado emitido por tal organismo como meio de prova da conformidade com os requisitos ou critérios estabelecidos nas especificações técnicas, com os critérios de adjudicação ou com as condições de execução dos contratos. E sempre que for exigida a apresentação de certificados emitidos por organismos de avaliação da conformidade, devem também ser aceitos os certificados de outros organismos equivalentes (art. 44 (1)).

Com o objetivo de incrementar a participação de micro e pequenas empresas e ampliar a competição, os objetos dos contratos podem ser divididos em lotes (art. 46).

A adjudicação dos contratos deve se dar com base no critério da proposta mais vantajosa, a ser identificada com base no preço ou custo, utilizando uma abordagem de custo-eficácia, como os custos do ciclo de vida, e pode incluir a melhor relação qualidade/preço, que deve ser avaliada com base em critérios que incluam aspetos qualitativos, ambientais ou sociais ligados ao objeto do contrato (art. 67). Estes critérios podem compreender, por exemplo: a) qualidade, designadamente valor técnico, características estéticas e funcionais, acessibilidade, concepção para todos os utilizadores, características sociais, ambientais e inovadoras, negociação e respectivas condições; b) organização, qualificações e experiência do pessoal encarregado da execução do contrato em questão, caso a qualidade do pessoal empregue tenha um impacto significativo no nível de execução do contrato; ou c) serviço e assistência técnica pós-venda, condições de entrega, tais como a data de entrega, processo de entrega e prazo de entrega ou de execução (art. 67 (2)).

A forma do cálculo dos custos do ciclo de vida encontra-se, por sua vez, detalhada no art. 68, e inclui: a) custos suportados pela

autoridade adjudicante ou outros utilizadores, nomeadamente: a.1) custos relacionados com a aquisição; a.2) custos de utilização, tais como consumo de energia e de outros recursos; a.3) custos de manutenção; e a.4) custos de fim de vida, tais como custos de recolha e reciclagem; b) custos imputados a externalidades ambientais ligadas ao produto, serviço ou obra durante o seu ciclo de vida, desde que seja possível determinar e confirmar o seu valor monetário; estes custos podem incluir o custo das emissões de gases com efeito de estufa e de outras emissões poluentes, assim como outros custos de atenuação das alterações climática.

Já nos artigos que tratam das condições para a execução dos contratos é ressaltado que essas condições podem incluir considerações de natureza econômica, em matéria de inovação, de natureza ambiental, de ordem social ou de emprego (art. 70).

3 CONCLUSÕES

Para a realização do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, buscando-se o desenvolvimento sustentável como meta, cabe ao Estado adotar medidas de política ambiental visando minimizar, mitigar ou compensar os efeitos ambientais adversos provocados pela atividade econômica, seja por meio de instrumentos econômicos, regulatórios ou de comunicação. As licitações sustentáveis, nesse contexto, aparecem como importante instrumento a ser utilizado pelos diversos Estados.

No âmbito da União Europeia, seguindo-se as orientações dos organismos internacionais, as licitações sustentáveis têm sido objeto de preocupação dos órgãos centrais, de modo que sejam efetivamente implementadas pelos Estados-Membros. Para o alcance dos objetivos da Estratégia Europa 2020, as licitações sustentáveis são indispensáveis. Atualmente, encontram-se reguladas por meio de vários dispositivos constantes das Diretivas nº 24 e 25, de fevereiro de 2014, de observância obrigatória pelos Estados-Membros.

REFERÊNCIAS

BECHARA, Erika. *Licenciamento e compensação ambiental na lei do sistema nacional das unidades de conservação (SNUC)*. São Paulo: Atlas, 2009.

BENJAMIN, Antônio Herman. O meio ambiente na constituição federal de 1988. In: Sandra Akemi Shimada Kishi et al (orgs.). *Desafios do direito ambiental*

no século XXI: estudos em homenagem a Paulo Affonso Leme Machado. São Paulo: Malheiros, 2005.

BIDERMAN, Rachel. et.al. *Guia de compras públicas sustentáveis: uso do poder de compra do governo para a promoção do desenvolvimento sustentável*. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

BURSTYN, Marcel; PERSEGONA, Marcelo. *A grande transformação ambiental: uma cronologia da dialética homem-natureza*. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Constituição dirigente e vinculação do legislador: contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas*. 2. ed. Coimbra, PT: Coimbra, 2001.

COMPARATO, Fabio Konder. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, a. 35, n. 138, abr./jun. 1998.

EC, European Commission. *Comunicação interpretativa da comissão sobre o direito comunitário aplicável aos contratos públicos e as possibilidades de integrar considerações ambientais nos contratos públicos*. 2001. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?qid=1411235931379&uri=CELEX:C2001/333/07>>. Acesso em: set. 2014.

_____. *Comunicação interpretativa da Comissão sobre o direito comunitário aplicável aos contratos públicos e as possibilidades de integrar aspectos sociais nesses contratos*. 2001b. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?qid=1411515377879&uri=CELEX:52001DC0566>>. Acesso em: set. 2014.

_____. *Buying green: a handbook on environmental public procurement*. 2004. Disponível em: <http://ec.europa.eu/environment/gpp/buying_handbook_arch.htm>. Acesso em: set. 2014.

_____. *Comunicação da comissão ao parlamento europeu, ao conselho, ao comitê econômico e social europeu e ao comitê das regiões: contratos públicos para um ambiente melhor*. 2008. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?qid=1411422641576&uri=CELEX:52008DC0400>>. Acesso em: set. 2014.

_____. *Comprar ecológico!*: manual de contratos públicos ecológicos. 2. ed. 2011. Disponível em: <http://ec.europa.eu/environment/gpp/buying_handbook_en.htm>. Acesso em: set. 2014.

_____. *Compra social*: guia para ter em conta os aspectos social nos concursos públicos. 2011b. Disponível em: <<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=606&furtherPubs=yes>>. Acesso em: set. 2014.

_____. *The uptake of green public procurement in the EU 27*. 2012. Disponível em: <<http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/CEPS-CoE-GPP%20MAIN%20REPORT.pdf>>. Acesso em: set. 2014.

_____. *A estratégia Europa em poucas palavras*. 2014. Disponível em: <http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/index_pt.htm>. Acesso em: set. 2014.

_____. *Comunicação da comissão ao parlamento europeu, ao conselho, ao comité económico e social europeu e ao comité das regiões*: estado atual da estratégia Europa 2020 – para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo. 2014. Disponível em: <http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/europe2020stocktaking_pt.pdf>. Acesso em: set. 2014.

GARCIA, Maria da Glória F. P. D. *O lugar do direito na protecção do ambiente*. Coimbra, PT: Almedina, 2007.

HEIDERMAN, Francisco G. Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. In: Francisco G. Heiderman, e José Francisco Salm. (orgs.). *Políticas públicas e desenvolvimento*: bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: UnB, 2009.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *O uso do poder de compra para a melhoria do meio ambiente*. Sustentabilidade Ambiental no Brasil: biodiversidade, economia e bem-estar humano. Série: eixos do desenvolvimento. Comunicados do Ipea n. 82, mar. 2011.

IRIGARAY, Carlos Teodoro José Huguency. O emprego de instrumentos econômicos na gestão ambiental. In: José Rubens Morato Leite e Ney de Barros Bello Filho (orgs.). *Direito Ambiental Contemporâneo*. São Paulo: Manole, 2004.

LE PRESTE, Philippe. *Ecopolítica internacional*. 2. ed. São Paulo: Senac, 2005.

LEUZINGER, Márcia; CUREAU, Sandra. *Direito ambiental*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

MARGULIS, Sérgio. *A regulamentação ambiental: instrumentos e implementação*. Texto para Discussão nº 437. Rio de Janeiro: IPEA, 1996.

MTF, Marrakech Task Force. *Marrakech task force on sustainable procurement*. 2008. Disponível em: <<http://www.unep.fr/scp/marrakech/taskforces/pdf/Procurement2.pdf>>. Acesso em: set. 2014.

MOTA, José Aroudo. *O valor da natureza: economia e política dos recursos naturais*. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

MOTTA, Ronaldo Seroa da; RUITENBEEK, Jack; HUBER, Richard. *O uso de instrumentos econômicos na gestão ambiental da América Latina e Caribe: lições e recomendações*. Texto para Discussão nº 440. Rio de Janeiro: IPEA, 1996.

MUELLER, Charles C. *Os economistas e as relações entre o sistema econômico e o meio ambiente*. Brasília: Finatec, 2007.

NUSDEO, Fábio. Direito econômico ambiental. In: *Curso interdisciplinar de direito ambiental*. Arlindo Philippi Jr. e Alaôr Caffê Alves (editores). São Paulo: Manole, 2005b.

ONU, Organização das Nações Unidas. *Our common future*. 1986. Disponível em: <<http://www.un-documents.net/ocf-01.htm#VIII>>. Acesso em: mar. 2012.

_____. *Declaração do rio*. 1992. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>>. Acesso em: set. 2014.

_____. *Agenda 21*. 1992b. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/agenda21.pdf>>. Acesso em: set. 2014.

_____. *The future we want*. 2012. Disponível em: <<http://www.un.org/en/sustainablefuture/>>. Acesso em: set. 2014.

_____. *A 10-year framework on sustainable consumption and production patterns*. 2012b. Disponível em: <<http://www.unep.org/resourceefficiency/Policy/SCPPoliciesandthe10YFP/The10YearFrameworkProgrammesonSCP.aspx>>. Acesso em: set. 2014.

PNUMA, Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente. *Sustainable Public Procurement Initiative Harnesses Power of Public Spending to Fast-track Green Economy*. 2012. Disponível em: <<http://www.unep.org/newscentre/default.aspx?DocumentID=2688&ArticleID=9188>>. Acesso em: set. 2014.

SACHS, Ignacy. *Desenvolvimento includente, sustentável, sustentado*. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

SCHMIDT, Caroline Assunta; FREITAS, Mariana Almeida Passos de. *Tratados internacionais de direito ambiental: textos essenciais ratificados pelo Brasil*. Curitiba: Juruá, 2004.

TEIXEIRA, Maria Fernanda de Faria Barbosa. *Desafios e oportunidades para a inserção do tripé da sustentabilidade nas contratações públicas: um estudo dos casos do governo federal brasileiro e do governo do estado de São Paulo*. 2013. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável). Universidade de Brasília, Brasília.

VALENTE, Manoel Adam Lacayo. *Marco legal das licitações e compras sustentáveis na administração pública*. Brasília: Câmara dos deputados, 2011.

VARELLA, Marcelo Dias. *Direito internacional econômico ambiental*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.