Compras Públicas Sustentáveis Panorama Nacional e Internacional

Flávia Moraes Barros Michele Fabre

Procuradora do Município de São Paulo. Doutora em Direito de Estado pela Universidade de São Paulo - USP. Mestre e especialista em Direito Administrativo pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP. Especialista em Direitos Difusos e Coletivos pela Escola Superior do Ministério Público do Estado de São Paulo.

CPS – USO DA COMPRA PÚBLICA COMO FERRAMENTA POLÍTICA

- O poder de compra estatal é indiscutível e sua utilização com vistas a atingir objetivos econômicos, sociais e ambientais não é novo;
- Uso do poder de compra do Estado como reflexo de seu dever de promover o bem comum – SECONDARY, COLLATERAL AND HORIZONTAL POLICIES
- Nova roupagem do desenvolvimento sustentável – a questão do tripé da sustentabilidade
- Estudo desses poderio por organismos internacionais e em alguns países

ONU

- 1- ECO 92 – Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento

A- mudança de eixo – alteração nos padrões de consumo é tão importante quanto a mudança nos padrões de produção

B- importância do Estado na indução de condutas

AGENDA GLOBAL 21 – sem caráter cogente

ONU

- Agenda Global 21 – item 4.23

(d) Exercício da liderança por meio das aquisições pelos Governos

4.23 – Os proprios 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.

ONU

- 2- RIO + 10 – Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável em Johannesburg

A- em balanço sobre os efeitos da ECO 92 constatou-se que os 190 países signatários da Agenda Global 21 acabaram por implementar seus ditames conforme e quando queriam;

B- Plano de Johanesburgo – propôs a criação de um conjunto de programas com a duração de 10 anos – 10YFP

ONU

- PROCESSO DE MARRAKESH
- A- 1OYFP foi conduzido no bojo da ONU por meio do PNUMA juntamente com o Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais da ONU (UNDESA). Lançado em 2003, com duração até 2011.
- Foram criadas forças-tarefa lideradas de forma voluntárias por governos nacionais. Uma delas foi especificamente sobre compras públicas sustentáveis, liderada pela Suíça

ONU

- PROCESSO DE MARRAKESH – CPS
- 1- fizeram um levantamento do que havia em diversos países em termos de legislação local sobre licitação e contratação administrativa e daí seguiram para uma análise da real situação do mercado;
- 2- a partir daí, fixaram diretrizes genéricas para a implementação de compras públicas como esse novo viés: necessidade de capacitação dos envolvidos, implementação dessas compras nos órgãos públicos, etc.

ONU

- 3- RIO+20 – Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável em 2012

1- aprovação do 10YFP no documento “The future we want”:

226. Adotamos o planejamento de 10 de programação (10YFP) sobre o consumo e produção sustentáveis (SCP), como consta do documento A/CONF.216/5, e destacamos que os programas incluídos nos 10YFP têm caráter facultativo. Convidamos a Assembleia Geral das Nações Unidas em sua 67ª Sessão, a designar um organismo das Nações Unidas composto por Estados-Membros para tomas as medidas necessárias a operacionalizar plenamente o quadro.

ASSIMILAÇÃO INEQUÍVOCA DE QUE SE TRATA DE UM INSTRUMENTO VÁLIDO DE QUE PODEM FAZER USO OS PAÍSES EM SUAS POLÍTICAS GOVERNAMENTAIS INTERNAS

OMC

- 1- Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio de 1947 – os contratos públicos foram expressamente excluídos de sua incidência
- 2- Rodada de Tóquio em 1979 (mais tarde alterado em 1987) – primeiro acordo em contratos públicos
- 3- Acordo sobre Contratos Públicos de 1996 – assinado em Marrakesh
- 3.1. prevê igualdade de tratamento entre os produtos e serviços produzidos domesticamente e aqueles originados de outros países participantes do acordo
- 3.2. especificações técnicas não podem restringir o comércio internacional nem criar quaisquer obstáculos desnecessários a ele
- 3.3. exceções: compras relativas à segurança nacional, com propósitos de defesa, com vistas à proteção à moralidade pública, à ordem, à segurança, à saúde humana, da fauna e da flora ou as relativas a produtos de deficientes físicos, de entidades filantrópicas ou decorrentes de labor prisional.

OMC

- 3- Acordo sobre contratos públicos - GPA (Marrakesh – 1996):
- Repete o que já havia sido estabelecido na Rodada de Tóquio, reforçando o princípio da não discriminação, da vedação a especificações técnicas que criem obstáculos de acesso a licitantes estrangeiros, importância da competitividade, necessidade de clareza nas cláusulas.

União Europeia

- O problema central dos limites da discricionariedade de cada país em fazer uso de seu poder de compra;
- Diretivas 2004/17/EC e 2004/18/EC – em ambas há específicas referências à possibilidade de inclusão de considerações sociais e ambientais no processo de contratação pública, desde que assegurados os PRINCÍPIOS DA IGUALDADE DE TRATAMENTO, DA NÃO DISCRIMINAÇÃO, DO RECONHECIMENTO MÚTUO, DA PROPORCIONALIDADE, DA TRANSPARÊNCIA E DA CONCORRÊNCIA EFETIVA.
- É dada a possibilidade de que as entidades contratantes protejam o meio ambiente e promovam o desenvolvimento sustentável com vistas a obter – ao mesmo tempo – a melhor relação qualidade/preço, desde que com critérios claros, objetivos e não discriminatórios.
- Os critérios para adjudicação dos contratos podem ser de dois tipos: menor preço (CPS também podem ser realizadas aqui) ou proposta economicamente mais vantajosa (lícito desde que os critérios para aferição da vencedora sejam objetivos e tenham relação com o objeto do contrato)

União Europeia: exemplos

1- caso CONCORDIA BUS FINLAND V. KELSINGIN KAUPUNKI – Tribunal de Justiça da União Europeia

- Critérios ambientais podem ser utilizados para aferição da proposta economicamente mais vantajosa
- DESDE QUE OS CRITÉRIOS AMBIENTAIS ELEITOS PELA CONTRATANTE:

a- estejam relacionados com o objeto do contrato;

b- não confiram à entidade contratante uma liberdade de escolha incondicional (um arbítrio);

c- que haja sua previsão expressa no caderno de encargos (edital) e, por fim,

d- que respeitem os princípios fundamentais do direito comunitário, designadamente o princípio da não discriminação.

2- Códigos de práticas de obras públicas de Paris, iluminação de LED (light emitting diodes) de Sevilha e Caiscais, alimentação orgânica nas escolas públicas de Roma; Brigada de Incêndio Harold Hill de Londres; o "Gender Duty" inglês

União Europeia: compras verdes

A Comissão Europeia colaciona dezenas de exemplos de compras verdes em seu sítio eletrônico: eletricidade de fontes renováveis nos prédios públicos da cidade alemã Bremen; a paradigmática municipalidade de Amaroussion, na Grécia, que aprovou um programa geral de compras públicas verdes; a compra de equipamentos de tecnologia da informação ambientalmente amigáveis em Estocolmo, na Suécia; a construção de prédio sustentável pelo governo belga na cidade de Leuven; a integração dos serviços energéticos nos prédios públicos italianos realizada pela Agência Nacional de Compras; a compra de bancos sustentáveis para as ruas de Cognac, na França; a contratação de serviços de limpeza ecoeficientes para a cidade de Reykjavík, na Islândia; a iluminação eficiente das pontes de Budapeste; a compra de ambulâncias a base de biogás em Estocolmo; uniformes produzidos com critérios sustentáveis e com respeito às normas da Organização Internacional do Trabalho da Marinha francesa; a aquisição de refeições orgânicas para as escolas em *East Ayrshire Council*, na Escócia; o reuso da água na Suécia; a construção de prédios ambientalmente corretos para as escolas primárias em Pembroke, Malta; a criação de selos verdes oficiais relativos a produtos de limpeza pela municipalidade de Esbjerg, na Dinamarca; a aquisição de uniformes de policiais e outras roupas feitas com tecido com 100% (cem por cento) de algodão orgânico em Zurique, na Suíça; a compra de carros híbridos pela Administração Pública da cidade de Ljubljana, na Eslovênia, etc

União Europeia: compras sociais

- a lei *Stanca*, na Itália, torna obrigatório que todos os websites públicos sejam acessíveis e nela são estabelecidos um conjunto de requisitos a utilizar na adjudicação de contratos públicos de websites;
- na Suécia, contratos de construção adjudicados pela Administração das Estradas sueca incluem uma cláusula que impõe aos contratantes a obrigação de cumprirem determinadas convenções básicas da Organização Internacional do Trabalho (OIT) para a execução desses. Essa mesma cláusula exige que o contratante cumpra determinados requisitos de comunicação concebidos para verificar que os bens e produtos utilizados na execução do contrato foram produzidos num ambiente seguro.
- no Reino Unido, a Transport for London (TfL) criou em 2004 criou um programa de cinco anos para financiar projetos de construção em alta escala em Londres e, nos contratos públicos relativos, a igualdade e a inclusão foram consideradas como estando no cerne desse programa.
- em Paris, na França, o departamento de vestuário da Câmara Municipal de Paris – responsável por 300.000 artigos de vestuário e 300 encomendas por ano - incluiu aspectos sociais, além dos ambientais, em suas aquisições. Eles solicitam a seus fornecedores que assinem uma declaração mediante a qual se comprometem a respeitar direitos fundamentais no trabalho, sujeitando-se, ainda, à verificação por parte de um organismo independente designado pela Câmara e que ponham em prática as recomendações e verificando seus resultados

ÁFRICA DO SUL

Diz a seção 217 da Constituição da República da África do Sul que:

“Subseção 1 - quando um órgão do estado das esferas nacional, provincial ou local de governo, ou qualquer outra instituição identificada na legislação nacional contrata bens ou serviços, isso deve ser feito de acordo com um sistema que seja justo, isonômico, transparente, competitivo e com economicidade.

Subseção 2 – a subseção 1 não inibe que os órgãos do estado ou instituições referidas nesta subseção implementem uma política de compras públicas para:

Categorias preferenciais na alocação dos contratos; e

Proteção ou incremento de pessoas, ou categoria de pessoas em desvantagem em razão de injusta discriminação.

Subseção 3 – a legislação nacional deve prescrever uma estrutura por meio da qual a política referida na subseção 2 deva ser implementada” (tradução livre)

Aprendizados

- 1- a fixação de metas quantitativas e determinação de setores prioritários de atuação aos entes públicos;
- 1.1. Executive Order 13514 – 2009 – ex.: até 2020, redução anual de 2% no consumo de água potável por meio do desenvolvimento de estratégias de eficiência nesse setor; redução até 2020 de 20% do consumo de água na agricultura; determinando que 95% dos novos contratos sejam sustentáveis.
- 2- a inserção de critérios sustentáveis no objeto a ser contratado e nas especificações técnicas e nas cláusulas de execução do contrato;
- 2.1. Os fins sociais, ambientais e econômicos devem como regra ter relação com o objeto contratado, mas nem sempre isso é possível.
- 3- possibilidade de especificação técnica baseada no desempenho

Aprendizados

- 5- critérios de julgamentos que levem em conta não apenas aspectos financeiros, mas também sociais, ambientais e econômicos
- 6- as finalidades extraordinárias das licitações e contratações administrativas possuem o mesmo grau de relevância da função ordinária que lhes é atribuída

Aprendizados

- 7- Tratamento favorecido não implica favoritismo puro e simples ao setor ou ator beneficiado
- 8- ainda que não seja o único nem o principal, o preço continua sendo um critério relevantíssimo na contratação pública

MELHOR PREÇO – VALUE FOR MONEY

BRASIL

- Finalidades sociais, econômicas ou ambientais eram alcançadas pela previsão de hipóteses de dispensa de licitação;

- Novo princípio do desenvolvimento nacional sustentável e seu viés de crescimento econômico

BRASIL

- A inserção de um novo objetivo da licitação – a lei nº 12.349/2010
- Art. 37, XXI, 170, VI CF/88
- "Art. 3o A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e **a promoção do desenvolvimento nacional sustentável** e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos"

BRASIL – como implementar CPS

Plano Macroeconômico

- Inserção dessa ferramenta no planejamento estratégico do país – o caso de Portugal – Res. do Conselho de Ministros nº 65/2007 – elaboração da Estratégia Nacional de Compras Públicas Ecológicas no âmbito da ANCP, criada, por sua vez, como um dos braços de implementação do Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado.
- Previsão de Metas mais efetivas – Plano de Ação para Produção e Consumo Sustentáveis – PPCS (nov/2011 – Macrometa do 1º Ciclo de Implementação – CPS – 20 processos licitatórios com critérios de sustentabilidade na Administração Federal até 2014

Como implementar CPS

- **<u>Plano Microeconômico</u>**

1- o ente faz um mapeamento de suas atuais práticas de licitação – O QUE SE FAZ HOJE?

Mapeamento do perfil de consumo - realização de um inventário base dos órgãos interessados para se estabelecer o que é atualmente consumido, a quantidade consumida, o custo desse consumo - catalogação.

Como implementar CPS

- 2- Estabelecimento de metas internas – O PRETENDE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA A CURTO, MÉDIO E LONGO PRAZOS COM A ADOÇÃO DESSAS COMPRAS PARA UM DETERMINADO ÓRGÃO OU GRUPO DE ÓRGÃOS?

Como implementar CPS

3- Desenvolvimento de um plano de ação: O QUE É NECESSÁRIO PARA A IMPLEMENTAÇÃO DE CPS?

3.1. identificação dos grupos e dos bens, produtos e obras apropriados para essa inserção ;

3.2. definição das necessidades da Administração dentro dessa realidade - Repensando os padrões de consumo – comprar somente o realmente necessário – ex. servicizing (substituição da aquisição do produto por uso do serviço)

3.3. levantamento das alternativas de sustentabilidade - possibilidade ou não de atendimento pelo mercado e estudo de formas para publicização do interesse administrativo – informação e consulta;

3.4. estabelecimento de critérios socioambientais;

Como implementar CPS

4. Implementação do Plano de Ação – é a fase de execução do planejamento, que abrange desde o pedido administrativo de realização de uma compra, sua justificativa técnica, a elaboração do edital, a fixação de um preço referencial que leve em conta o ciclo do produto, a realização do certame, a contratação em si.

Como implementar CPS

Aplicação prática dos critérios socioambientais tendo em vista o ciclo de vida do produto – ANÁLISE DO BERÇO AO TÚMULO: A Análise de Ciclo de Vida é um balanço da massa e da energia de um determinado produto ou serviço, identificando seus impactos ambientais desde a matéria-prima que entra em sua produção, passando pelo seu uso, até chegar à disposição final de seus resíduos, ao longo de todo o processo.

Como implementar CPS

- Técnica mais bem sucedida – eleitos os critérios ambientais, definido a obra, serviço ou produto a ser adquirido, inserem-se esses critérios de sustentabilidade na própria definição do produto a ser comprado ou na especificação do produto ou serviço a ser contratado. Segue-se, a partir daí, para uma licitação do tipo menor preço.
- Preços diferentes para produtos diferentes.

Como implementar CPS

- 5. Monitoramento e Avaliação: etapa essencial de verificação, pela autoridade local, dos benefícios obtidos e dos erros cometidos durante a implementação da compra pública sustentável.
- Essa também é a fase em que se verifica se a execução do contrato foi observada como avençada e se a vantajosidade buscada pela Administração foi efetivamente alcançada.

Benefícios das Compras Públicas Sustentáveis

- 1- podem servir de instrumento para que as autoridades públicas atinjam seus objetivos de sustentabilidade ambiental;
- 2- servem de exemplo aos consumidores privados;
- 3 – aumentam a consciência sobre as questões ambientais;
- 4- melhoram a qualidade de vida da população;
- 5- ajudam a fixar altos padrões de performance ambiental para produtos e serviços;
- 6- acabam por economizar dinheiro e recursos quando considerados sob o prisma do ciclo de vida;
- 7-incentivam a inovação tecnológica;
- 8- reduzem o preço das tecnologicas ambientais;
- 9- e, sob o prisma político, são o meio efetivo para demonstrar o comprometimento do setor público com a causa ambiental.

Desafios a serem enfrentados

- 1- falta de suporte político efetivo (o que fica no papel e o que é realidade);
- 2- produtos “verdes” são considerados mais caros;
- 3- falta de conhecimento legal para a aplicação de critérios ambientais nas licitações e contratações administrativas;
- 4- falta de ferramentas práticas e de informação dos órgãos públicos e, em especial, dos departamentos responsáveis pelas compras públicas;
- 5- necessidade de aprimoramento do setor de compras, que deveriam atuar através do binômio centralização/descentralização
- 6- falta de treinamento;
- 7- falta de cooperação entre autoridades;
- 8- critérios ambientais limitados para produtos/serviços.

OBRIGADA!

Flávia Moraes Barros M. Fabre