

ARTIGO DE REVISÃO: PROCESSOS LICITATÓRIOS NO BRASIL E NA UNIÃO EUROPEIA

Paulo Roberto de Oliveira BASTOS¹, Celmar Corrêa de OLIVEIRA¹

¹ Universidade Estadual do Rio Grande do Sul (UERGS)

paulo-bastos@uergs.edu.br; celmar-oliveira@uergs.edu.br

Mestrado em Ambiente e Sustentabilidade – UERGS

Resumo

A implementação de normas reguladoras de contratações públicas, na Comunidade Europeia (CE) se dá por meio de Diretiva. No Brasil, em 1993, foi promulgada a Lei nº 8.666, que estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a aquisição de bens, obras e serviços. O presente artigo visa apresentar o cenário das licitações sustentáveis na CE contrastando com o cenário brasileiro, como instrumento de política ambiental. Dois parâmetros (Sustentabilidade Ambiental e Publicidade/Transparência) foram utilizados como elementos de escolha para as propostas mais vantajosas de compras. Realizada a análise das legislações que disciplinam o regime jurídico das licitações públicas da Comunidade Europeia, e do Brasil, observamos que os procedimentos previstos se assemelham aos existentes em nossa legislação, a Lei n 8.666/93. Existem, no entanto, determinadas peculiaridades interessantes, que merecem ser destacadas tais como: pré-anúncio, prazos, inaplicabilidade da lei, ajustes diretos, modalidades de licitação e acordo-quadro.

INTRODUÇÃO

A implementação de normas reguladoras de contratações públicas, na Comunidade Europeia se dá por meio de Diretiva, sendo que a primeira datava de 1971 e girava em torno da empreitada de obras públicas.

Maciel (2014) destaca que até 2003 não havia nenhuma Diretiva, referente a contratos públicos, que tratasse expressamente da inserção de critérios de sustentabilidade nas contratações. As características ambientais e sociais, nas especificações técnicas, critérios de seleção, bem como adjudicação, somente foram adotadas em 2004, a partir da Diretiva n. 17, relativa aos contratos dos setores de água, energia, transporte e serviços postais e a Diretiva n. 18, referente aos contratos de empreitada de obras, fornecimento de bens e serviços em geral. Em fevereiro de 2014, foram revogadas as Diretivas nº 17 e 18 de 2004, passando a vigorar as Diretivas nº 24 e 25, que ressaltou a questão das licitações sustentáveis no âmbito da UE.

Em 21 de junho de 1993, no Brasil, foi promulgada a Lei nº 8.666 (BRASIL, 1993), que estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. A lei destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a seleção da proposta mais vantajosa para a administração. (SILVA JUNIOR, 2016).

É importante salientar que até 2010, a Administração Pública não tinha ainda como obrigação imposta na Lei de Licitações e Contratos o critério da sustentabilidade, advindo da nova redação dada ao art. 3º do Estatuto pela Lei, 12.349 (BRASIL, 2010), na qual acrescentou sustentabilidade ao desenvolvimento nacional. Sendo a licitação sustentável algo recente no ordenamento jurídico brasileiro sua fiel execução encontra obstáculos, pois esta nova proposta quebra alguns padrões na Administração Pública. Sua implantação traz alguns desafios, tais como: educação para o consumo sustentável; desenvolvimento de fornecedores aptos para este mercado; conhecimento do impacto das compras sustentáveis; introdução de sistemas de gestão ambiental; descontinuidade de políticas de governo antigas e conscientização dos agentes públicos.

O presente artigo visa apresentar o cenário das licitações sustentáveis na Comunidade Europeia (CE) contrastando com o cenário brasileiro, como instrumento de política ambiental. Além disso, nesse estudo dois parâmetros (Sustentabilidade Ambiental e Publicidade/Transparência) foram utilizados como elementos de escolha das propostas mais vantajosas de compras, bem como, as particularidades da lei de licitações, e/ou Diretivas.

MATERIAIS E MÉTODOS

Diante do objeto desse estudo, será utilizado o método de revisão bibliográfica, para identificar e relatar as práticas sustentáveis implantadas pelas organizações-alvo desta pesquisa.

Segundo Rosset & Finger (2016) a revisão sistemática é uma metodologia específica, que busca localizar os estudos existentes na área de pesquisa, selecionando, avaliando suas contribuições, analisando e sintetizando dados, além de divulgar as evidências de forma que seja possível se identificar o conhecimento veiculado sobre a área de pesquisa.

O foco desta pesquisa é uma análise bibliográfica que considera os parâmetros Sustentabilidade Ambiental e Publicidade/Transparência, na escolha da melhor proposta para aquisição de bens/serviços/obras. Esse estudo fez uma comparação entre Brasil e a Comunidade Europeia, destacando as semelhanças e diferenças na aplicabilidade do ordenamento jurídico nas compras públicas.

RESULTADOS E DISCUSSÕES

O quadro 1 apresenta os resultados da pesquisa bibliográfica, onde os parâmetros de sustentabilidade ambiental e publicidade/transparência foram comparados entre o Brasil e a Comunidade Europeia.

Quadro 1: Comparação entre o Brasil e a União Europeia nos aspectos licitatórios tendo como base os elementos Sustentabilidade Ambiental e Publicidade/Transparência.

PARÂMETROS	BRASIL	UNIÃO EUROPEIA
SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL	<p>Para a aquisição de bens, contratação de serviços e obras os editais deverão conter critérios de sustentabilidade ambiental. No caso de bens e serviços, os critérios são:</p> <p>I – Bens constituídos, no todo ou em parte, por material reciclado, atóxico, biodegradável.</p> <p>II – Rótulo INMETRO como produtos sustentáveis ou de menor impacto ambiental em relação aos seus similares;</p> <p>III – que os bens não contenham substâncias perigosas, tais como: mercúrio (Hg), chumbo (Pb), cromo hexavalente (Cr (VI)), cádmio (Cd), bifenil-polibromados (PBBs), éteres difenil-polibromados (PBDEs);</p> <p>IV - Produtos de limpeza, conservação de superfícies e objetos inanimados determinadas pela ANVISA;</p>	<p>A Diretiva 24/2014 em seu art. 2º aponta conceitos de relevância no processo de contratação/aquisição de obras, bens ou serviços com características específicas do ponto de vista ambiental, incluindo itens tais como: Ciclo de Vida, inovação, rótulos e requisitos de rotulagem. Estes por sua vez dizem respeito a critérios apropriados ao objeto da aquisição: relatório de ensaio de um organismo de avaliação da conformidade ou certificado emitido como meio de prova da conformidade; A proposta mais vantajosa deve considerar critérios que incluam aspectos qualitativos, ambientais ou sociais ligados ao objeto da compra. Os critérios podem ser: qualidade, designadamente valor técnico; qualificação e experiência do pessoal encarregado da execução dos serviços/obras; serviço de assistência técnica pós-venda, condições de entrega, prazo de execução; a forma do cálculo dos custos do ciclo de vida</p>

	<p>V – Evitar o desperdício de água tratada;</p> <p>VI – Observe a Resolução CONAMA nº 20, de 7 de dezembro de 1994, quanto aos equipamentos de limpeza que gerem ruído no seu funcionamento;</p> <p>VII – Forneça aos empregados os equipamentos de segurança;</p> <p>VIII - Realize um programa interno de treinamento de seus empregados para evitar desperdício de bens de consumo;</p> <p>IX – Respeitar as Normas Brasileiras – NBR.</p> <p>X – Prever a destinação ambiental adequada das pilhas, lâmpadas e baterias usadas ou inservíveis.</p> <p>O art. 12 da Lei nº 8.666, traz as especificações e demais exigências do projeto básico ou executivo, para contratação de obras e serviços de engenharia, que devem ser elaborados visando à economia da manutenção e operacionalização da edificação, a redução do consumo de energia e água, bem como a utilização de tecnologias e materiais que reduzam o impacto ambiental, tais como:</p> <p>I – Uso de equipamentos de climatização mecânica, ou de novas tecnologias de resfriamento do ar;</p> <p>II – Automação da iluminação do prédio;</p> <p>III – uso exclusivo de lâmpadas fluorescentes de alto rendimento;</p> <p>IV – Energia solar, ou outra energia limpa para aquecimento de água;</p> <p>V – Sistema de medição individualizado de consumo de água e energia;</p> <p>VI – Sistema de reuso de água e de tratamento de efluentes gerados;</p> <p>VII – Aproveitamento da água da chuva;</p> <p>VIII – Utilização de materiais que sejam reciclados, reutilizados e biodegradáveis;</p> <p>IX – Comprovação da origem da madeira a ser utilizada na execução da obra ou serviço.</p> <p>X - Uso obrigatório de agregados reciclados nas obras contratadas.</p>	<p>que inclui: custos relacionados com a aquisição, de utilização tais como: consumo de energia e de outros recursos; custos de manutenção e custos de fim de vida, tais como custos de recolha e reciclagem; custos da emissão de gases com efeito de estufa e de outras emissões poluentes, assim como outros custos de atenuação das alterações climáticas e outros.</p>
--	---	---

	XI – Observar o uso do rótulo INMETRO e ISO 14000.	
PUBLICIDADE/TRANSPARÊNCIA	<p>Publicação Resumida do Ato Convocatório: com a publicação de aviso na imprensa oficial e em jornal diário de grande circulação. Deve o aviso conter informações fundamentais acerca do certame. Exemplos: data, horário, objeto, especificação, quantidade, local, onde poderá ser lido o ato convocatório. A depender da modalidade e do valor estimado da contratação, os avisos com os resumos dos editais, à disposição do público nas repartições, serão publicados:</p> <p>Concorrência e Tomada de Preços No Diário Oficial da União, quando se tratar de licitação feita por órgão ou entidade da Administração Pública Federal, ou ainda quando se tratar de obras financiadas parcial ou totalmente com recursos federais ou garantidas por instituições federais;</p> <p>No Diário Oficial do Estado, ou do Distrito Federal, quando se tratar respectivamente de licitação feita por órgão Estadual/Municipal ou do Distrito Federal.</p> <p>Em jornal diário de grande circulação no Estado e, se houver, em jornal de circulação no Município ou na região onde será realizada a obra, prestado o serviço ou fornecido o bem, podendo a Administração, conforme o vulto da licitação, utilizar-se de outros meios de divulgação para ampliar a área de competição.</p> <p>Pregão Presencial e/ou Pregão Eletrônico a publicidade se dará de conformidade com os valores estimados, publicando-se no Diário Oficial da União, ou do respectivo ente federado, em meio eletrônico, na internet, facultativamente, em jornal de grande circulação local, regional ou nacional.</p> <p>Publicação de aviso de licitação deve ser feita, no mínimo, por uma vez. É necessário que o aviso contenha pelo menos os itens cujas quantidades sejam significativas</p>	<p>Cada contrato específico deve ser sujeito a um confronto concorrencial. Antes de procederem à abertura do concurso, as entidades adjudicantes publicarão um anúncio ou edital de concurso simplificado, convidando todos os operadores econômicos interessados a apresentar uma proposta indicativa, num prazo nunca inferior a 15 dias a contar da data de envio do anúncio de concurso simplificado. As legislações europeias preveem a possibilidade de as entidades adjudicantes, que são os órgãos e entidades públicas licitadores, realizarem publicação, antes ou no início de cada exercício financeiro, de todas as licitações que intencionarem realizar no decorrer do ano. Aqueles que realizarem referida publicação, ou seja, o pré-anúncio, poderão realizar as publicações com prazos para a abertura das licitações reduzidos, permitindo, dessa forma, maior agilidade das contratações.</p>

Na coluna, no referido quadro, que trata da sustentabilidade ambiental, no Brasil, evidenciamos que a Instrução Normativa 01/2010 traz os critérios para compras sustentáveis pelos órgãos da Administração Pública. Convém destacar a Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P), criada em 1999, como um projeto do Ministério do Meio Ambiente, que iniciou a conscientização da sustentabilidade na administração pública (ROSSATO & VAN BELLEN, 2011). Também é necessário citar a Lei de Licitações e Contratos, que até 2010 não apresentava exigência da aplicação dos critérios de sustentabilidade, advindo da nova redação dada ao art. 3º do Estatuto pela Lei 12.349 (BRASIL, 2010). É importante salientar que a inserção de “critérios ambientais nos editais”

não vai de encontro aos preceitos da Lei nº 8.666 (Lei de Licitações e Contratos) (BRASIL, 1993), e, portanto, tem pleno amparo constitucional e legal. A Administração Pública deve caminhar no sentido de implementá-la, na busca de um modelo de produção e consumo mais sustentável e como um dos instrumentos de concretização do direito fundamental previsto no art. 225 da Constituição Federal (TORRES, 2011).

Na mesma linha de discussão, pode-se citar a Lei 6.938 de 1981, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente, e que tem os objetivos definidos no art., 4º, dentre os quais: a compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico; o estabelecimento de critérios e padrões de qualidade ambiental e de normas relativas ao uso e manejo dos recursos ambientais; a difusão de tecnologias de manejo do meio ambiente; a preservação e restauração dos recursos ambientais com vistas à utilização racional e disponibilidade permanente. (TORRES, 2011).

Sendo assim, a partir do estudo do ordenamento jurídico brasileiro, percebe-se a preocupação e comprometimento do gestor público com a questão da sustentabilidade nos produtos e serviços ofertados para o Estado e colocados à disposição da sociedade. Atender à legislação ambiental é um desafio para todas as organizações, sejam privadas, que possuem maior autonomia, ou públicas, as quais seguem o rigor da lei, sendo necessário um novo modo de administrar (SILVA & LIMA, 2013).

Contrastando com a Comunidade Europeia podemos perceber que as leis de licitações e contratos administrativos guardam muitas semelhanças em razão de todas seguirem as normas gerais constantes na Diretiva. Entretanto, existem algumas particularidades que devem ser mencionadas, tais como: a utilização de critérios de sustentabilidade que englobam o Ciclo de Vida do produto e características de inovação. Além disso, a proposta mais vantajosa deve considerar critérios que incluam aspectos qualitativos, ambientais ou sociais ligados ao objeto da compra. Os critérios podem ser: qualidade, designadamente valor técnico; qualificação e experiência do pessoal encarregado da execução dos serviços/obras; serviço de assistência técnica pós-venda; a forma do cálculo dos custos do ciclo de vida que inclui: custos relacionados com a aquisição, de utilização tais como: consumo de energia e de outros recursos; custos de manutenção e custos de fim de vida, tais como custos de recolha e reciclagem; custos da emissão de gases com efeito de estufa e de outras emissões poluentes, assim como outros custos de atenuação das alterações climáticas (SANTOS *et al.*, 2014).

O outro parâmetro considerado trata-se da publicidade e transparência. As legislações europeias preveem a possibilidade das entidades públicas adjudicantes realizarem a publicação, antes ou no início de cada exercício financeiro, de todas as licitações que intencionarem realizar no decorrer do ano. Uma vez realizado o pré-anúncio, as empresas licitantes poderão encaminhar documentos e proposta e, na ocasião da contratação, a entidade adjudicante poderá solicitar a complementação de documentos ausentes ou incompletos, não podendo haver negociação com os candidatos, mas tão somente o esclarecimento ou complementação do conteúdo da oferta apresentada (SANTOS *et al.*, 2014).

Outro aspecto é a contagem dos prazos que no caso da legislação europeia se inicia sempre a partir do dia seguinte ao envio do aviso para publicação. Sem dúvida isso é melhor para a Administração pois não é necessário reabrir-se o prazo para publicação. A reabertura de prazos poderia acarretar prejuízos ao andamento das contratações públicas (SANTOS *et al.*, 2014).

No Brasil diante da disponibilização eletrônica sempre se dar no mesmo momento em que a própria administração licitadora a efetua, seria mais vantagem que a contagem se desse na forma da legislação europeia, uma vez que as empresas licitantes já terão a possibilidade de ter ciência da licitação a ser realizada (SANTOS *et al.*, 2014).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O ordenamento jurídico brasileiro no que se refere a critérios de sustentabilidade ambiental se apresenta adequado para as compras públicas. Mesmo assim, nem todos os órgãos da Administração Pública estão realizando as licitações sustentáveis porque encontramos obstáculos em sua implementação. Podemos citar| educação para o consumo sustentável; desenvolvimento de fornecedores aptos para este mercado; conhecimento do impacto das compras sustentáveis; introdução de sistemas de gestão ambiental; descontinuidade de políticas de governo antigas e conscientização dos agentes públicos.

A A3P contribuiu no quesito educação para o consumo sustentável pois seu projeto de criação tinha como finalidade a conscientização da sustentabilidade na Administração Pública. Educação sustentável é uma atividade essencial que precisa ser ensinada e disseminada nos órgãos públicos. A mudança é interna, a partir processos continuados de formação e campanhas educativas que tenham por intuito conscientizar os servidores.

Atualmente existe preocupação com ciclo de vida dos produtos, inovação, critérios esses já implementado na legislação da Comunidade Europeia. O Brasil deve considerar critérios que incluam aspectos qualitativos, ambientais ou sociais, ligados ao objeto de aquisição para aperfeiçoar as compras sustentáveis.

Quanto ao parâmetro Publicidade/Transparência as legislações europeias preveem a possibilidade dos órgãos e entidades públicas licitadores, realizarem publicação, antes ou no início de cada exercício financeiro, de todas as licitações que intencionarem realizar no decorrer do ano.

Aqueles que realizarem a referida publicação, ou seja, o pré-anúncio, poderão realizar as publicações com prazos para a abertura das licitações reduzidos, permitindo, dessa forma, maior agilidade das contratações. Ademais, uma vez realizado o pré-anúncio, as empresas licitantes poderão encaminhar, desde já, os documentos e proposta e, na ocasião da contratação, a entidade adjudicante poderá solicitar a complementação de documentos ausentes ou incompletos, não podendo, entretanto, haver negociação com os candidatos, mas tão somente o esclarecimento ou complementação do conteúdo da oferta apresentada. Cabe salientar que para a adoção da figura do pré-anúncio requer das entidades públicas o planejamento antecipado das licitações a serem realizadas no exercício.

Constatamos que de uma forma geral, na CE os prazos contados da data da publicação dos editais até a entrega das propostas são maiores do que aqueles exigidos pela legislação brasileira. Entretanto, cabe salientar, que na CE existe a figura do pré-anúncio que possibilita a redução dos prazos de publicação de editais por aqueles órgãos públicos que se utilizam dessa figura.

Outro aspecto se refere a documentação, que a entidade adjudicante poderá solicitar a complementação de documentos ausentes ou incompletos, o que não é permitido nos processos de licitação brasileira em relação aos documentos exigidos nos editais.

No Brasil, com um planejamento das demandas já existentes de compras públicas, a aquisição de bens e serviços se daria de forma mais abrangente e permitiria utilizar todo o recurso dentro do prazo do orçamento. Convém salientar que mesmo tendo o planejamento adequado, quase sempre o orçamento é insuficiente, o que não permite, em muitos casos, aquisições em escala.

REFERÊNCIAS

BRASIL. *Instrução Normativa Nº 01, de 19 de janeiro de 2010*. Disponível em: <<http://www.comprasnet.gov.br/>>. Acesso em: 08 ago. 2017.

BRASIL. *Lei Nº 8.666, de 21 de junho de 1993*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 08 ago.2017.

MACIEL, M. A. *Licitações Públicas Sustentáveis na União Europeia: caminho para o desenvolvimento sustentável*. Publicações da Escola da AGU. 2014. Disponível em: <<https://seer.agu.gov.br/index.php/EAGU/article/view/1256>> Acesso em: 25 abr. 2019.

ROSSATO, J.; VAN BELLEN, H. M. *Licitações Sustentáveis: um Levantamento das Iniciativas Adotadas na Administração Pública*. XXXV ENCONTRO DA ANPAD. set. 2011. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/ESO2131.pdf>> Acesso em: 08 ago.2017.

ROSSET, A. C.; FINGER, A. B. *Revista de Administração, Contabilidade e Economia da FUNDACE. Compras Públicas Sustentáveis: Uma revisão sistemática da pesquisa brasileira*. v. 7, n. 3, 2016. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/313878505_Compras_publicas_sustentaveis_uma_revisao_sistemica_da_pesquisa_brasileira> Acesso em: 02 ago. 2017.

SANTOS, M. W. B et al. *Estudos avançados de Direito Administrativo: Análise Comparada da Lei de Licitações*. SANTOS, M.W.B & TANAKA, S.Y.K. (Org.). Eselvier, 2014.

SILVA JUNIOR, R. M. *Implantação de Licitações e Contratações Sustentáveis na Administração Pública Federal: Estudo de caso no Exército Brasileiro*. Monografia (Graduação) – Universidade de Brasília, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Curso de Bacharelado em Administração, Brasília, 2016.

SILVA, D. F.; LIMA, G. F. C. *Empresas e Meio Ambiente: Contribuições da Legislação Ambiental*. R. Inter. Interdisc., Florianópolis, v.10, n.2, p. 334-359, jul./dez. 2013. Disponível em: <<file:///C:/Users/analu/Desktop/MESTRADO%20PAULO/LIMA%20E%20SILVA%202013.pdf>> Acesso em: 08 ago. 2017.

TORRES, R. L. *Licitações sustentáveis: a importância e o amparo constitucional e legal*. Revista do TCU. Brasília, n.122, p. 104 -121, set./dez. 2011. Disponível em: <<http://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/199>> Acesso em: 06 ago. 2018.