



## **ABORDAGENS TERMINOLÓGICAS NO CONTEXTO DAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS: BREVE ESTUDO NO GOVERNO FEDERAL**

Jefferson Alves Lopes<sup>(1)</sup>, Armando de Azevedo Caldeira-Pires<sup>(2)</sup>

(1) Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável  
Centro de Desenvolvimento Sustentável (CDS) – Universidade de Brasília (UnB)

(2) Professor Titular da Universidade de Brasília  
e professor orientador do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável  
Centro de Desenvolvimento Sustentável (CDS) – Universidade de Brasília (UnB)

### **RESUMO**

As compras realizadas pelo setor público, de forma geral, possuem grande relevância na economia do país, representando entre 10% e 16% do Produto Interno Bruto (PIB) nacional. Nesse sentido, políticas e estratégias de compras governamentais estão sendo debatidas nas vertentes das Contratações Públicas Verdes (CPV) e das Contratações Públicas Sustentáveis (CPS), com o propósito de estimular padrões de produção e consumo sustentáveis. Esta pesquisa foi desenvolvida na esfera do Governo Federal brasileiro aplicando-se questionário contendo uma pergunta objetiva para avaliar a percepção dos servidores públicos atuantes nos departamentos de licitação e contratos acerca da distinção entre os termos “critérios ambientais” e “critérios de sustentabilidade” nos procedimentos de compras públicas de bens e/ou serviços. Para tanto, a pesquisa demonstrou que 65% dos participantes manifestaram que esses conceitos possuem significados distintos no âmbito das compras públicas, observando assim uma sensibilidade dos agentes públicos na distinção do conceito relacionado à sustentabilidade, que incorpora significado e compreensão mais complexos, quando comparado ao termo relativo a critério ambiental.

**Palavras-chave:** Contratações Públicas Sustentáveis; Contratações Públicas Verdes; Licitações.

### **1.INTRODUÇÃO**

Em geral, as compras governamentais representam entre 10% e 16% do Produto Interno Bruto (PIB) de um país (Palmujoki et al., 2010; Betiol et al., 2012; Lundberg e Marklund, 2013; Zhu et al., 2013) e constituem uma parte significativa da economia. Cheng et al. (2018) indicaram que o setor público pode influenciar as compras com foco no meio ambiente, criando políticas apropriadas e alavancando mercados "verdes" por meio de compras públicas consideráveis.

A imprecisão e falta de clareza de critérios ambientais e de sustentabilidade nas compras do governo é mencionada em vários estudos (Nissinen et al., 2009; Walker e Brammer, 2009; Testa et al., 2012; Fuentes-Bargues et al., 2017; Alhola et al., 2018; Delmonico et al., 2018).

No escopo das aquisições governamentais com viés no sentido de incorporar conceitos integrados à proteção ao meio ambiente, a literatura científica e as publicações oriundas de instituições públicas e privadas de âmbito nacional e internacional têm definido enfoques diversos, caracterizando-os como Contratações Públicas Verdes (CPV) e Contratações Públicas Sustentáveis (CPS).

As Contratações Públicas Verdes (CPV) e as Contratações Públicas Sustentáveis (CPS) são destacadas como componentes-chave para a promoção de padrões de produção e consumo sustentáveis, conforme apresentado por Biderman et al. (2006), Nissinen et al. (2009), Walker e Brammer (2009), Preuss (2009), Bratt et al. (2011), Testa et al. (2012), Uttam et al. (2014), Pacheco-Blanco e Bastante-Ceca (2016), Rainville (2018), Cheng et al. (2018), Silva et al. (2018) e Delmonico et al. (2018).

Alhola et al. (2018) mostraram que o mecanismo por trás das Contratações Públicas Verdes (CPV) e das Contratações Públicas Sustentáveis (CPS) levou ao estabelecimento e identificação de critérios ambientais no processo de licitação. A literatura distingue entre as iniciativas que incorporam a tríade da sustentabilidade – aspectos econômicos, sociais e ambientais – como Contratações Públicas Sustentáveis (Biderman et al., 2006; Walker e Brammer, 2009; Preuss, 2009; Silva et al., 2018) e iniciativas que destacam apenas os aspectos ambientais, denominadas como Contratações Públicas Verdes (Bouwer et al., 2005; Testa et al., 2012; Lundberg e Marklund, 2013; Cheng et al., 2018; Liu et al., 2018).

Em países em desenvolvimento, como o Brasil, as restrições orçamentárias do setor público são frequentemente vistas como a maior barreira ao desenvolvimento de políticas inovadoras de compras públicas verdes e sustentáveis, conforme descrito por Cheng et al. (2018) e Mungkung et al. (2018). No entanto, para uma melhor avaliação da aplicação e possíveis avanços em Contratações Públicas Sustentáveis (CPS) no país, também é essencial analisar outros parâmetros, como a proteção legal nacional sobre o assunto e o nível de preparação dos funcionários públicos que trabalham com compras diretamente nos respectivos órgãos governamentais.

No Brasil, as compras públicas são orientadas pela Lei Federal n. 8.666/1993, que expressa a promoção do desenvolvimento nacional sustentável entre os princípios a serem observados nas licitações. Além disso, no ordenamento jurídico brasileiro, outros documentos normativos reforçam essa iniciativa, tais como a IN SLTI/MPOG n. 1/2010, o Decreto Federal n. 7.746/2012, a Lei Federal n. 12.187/2009 e a Lei Federal n. 12.305/2010, elencando ora critérios de cunho ambiental, ora critérios de cunho sustentável. Relevante informar também que, em 2021, foi promulgada a Lei Federal n. 14.133/2021 – denominada como a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos – que manteve, no artigo dedicado aos Princípios, o desenvolvimento nacional sustentável como um dos pilares a serem observados nos certames referentes às contratações públicas.

Esta pesquisa visa aferir, mesmo que de forma panorâmica, a assimilação e compreensão do setor público quanto à diferenciação de “critérios ambientais” e “critérios de sustentabilidade” na incorporação das compras governamentais.

## 2.PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Os procedimentos metodológicos do presente estudo foram desenvolvidos no âmbito da pesquisa descritiva, abordando um arcabouço bibliográfico e normativo sobre as Contratações Públicas Verdes (CPV) e as Contratações Públicas Sustentáveis (CPS) no cenário internacional e nacional. Diante dessa abordagem teórica, um estudo de caso foi desenvolvido a partir da análise de formulário objetivo preenchido por servidores públicos federais atuantes em departamentos de licitação e contratos de diversos órgãos situados na Esplanada dos Ministérios, em Brasília/DF. Em sua estrutura, o formulário apresentava um cabeçalho para identificação do(a) participante da pesquisa, no sentido de esclarecer o órgão que atua; tempo de trabalho no setor público, em anos; tempo de trabalho no setor de compras e/ou licitação, em anos; e nível hierárquico.

A pergunta formulada era: *Em referência às contratações e licitações públicas realizadas pelo Governo Federal, critérios ambientais e critérios de sustentabilidade na aquisição de bens e/ou serviços possuem o mesmo significado?*

Para a aplicação do instrumento de pesquisa, foram apresentados os termos “critérios ambientais” e “critérios de sustentabilidade”, pois o primeiro termo visa incorporar exclusivamente a dimensão ambiental como requisito avaliativo, tendo por referência a Norma ABNT NBR 14.001:2015 e a Norma ABNT NBR 14031:2004; enquanto o segundo termo tem o propósito de integrar as dimensões econômica, ambiental e social na sua concepção, tendo por orientação a Norma ISO 20.400:2015.

Cabe esclarecer, ainda, que a pergunta objetiva incorporada no instrumento de pesquisa teve o objetivo de aferir a compreensão do(a) participante da pesquisa acerca da distinção entre os termos relacionados a “critérios ambientais” e “critérios de sustentabilidade” sem interferência de abordagens conceituais, permitindo uma assimilação mais fidedigna sobre a percepção dos participantes da pesquisa.

Nesse sentido, foram disponibilizadas duas respostas para serem assinaladas – “Sim” e “Não” – e espaço reservado para o(a) colaborador(a) descrever eventuais justificativas ou comentários, de forma voluntária.

## 3.RESULTADOS E DISCUSSÃO

A pesquisa foi realizada nos departamentos de licitação e contratos de órgãos do Poder Executivo Federal, de forma presencial e virtual, no período de outubro a novembro do ano de 2018, obtendo a colaboração dos Ministérios<sup>1</sup> demonstrados na Tabela 1.

Aproximadamente 75% dos(as) participantes da pesquisa possuíam entre 6 a 15 anos de experiência no serviço público e até 10 anos de experiência nos setores de compras e licitação. Assim, foi possível inferir que grande parcela dos(as) participantes da pesquisa já atuavam nos procedimentos de contratação de bens e serviços por parte da Administração Pública Federal quando da publicação do arcabouço legal que ampara a inclusão de critérios ambientais e de sustentabilidade nas aquisições governamentais, tais como a IN MPOG 01/2010 e o Decreto Federal n. 7.746/2012.

---

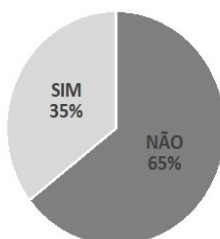
1. Organização da Presidência da República e dos Ministérios (Gestão 2016-2018): Lei Federal n. 13.341/2016.

**Tabela 1:** Quantidade de formulários preenchidos por Ministérios

MINISTÉRIO	FORMULÁRIOS PREENCHIDOS
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	1
Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações	5
Ministério da Defesa	9
Ministério da Educação	7
Ministério da Justiça	11
Ministério de Minas e Energia	5
Ministério do Desenvolvimento Social	1
Ministério do Esporte	3
Ministério do Meio Ambiente	8
Ministério do Trabalho	8
Ministério dos Transportes	4
<b>TOTAL</b>	<b>62</b>

Das respostas subscritas pelos(as) participantes da pesquisa que destacaram que há diferenciação entre os termos “critérios ambientais” e “critérios de sustentabilidade” – ou seja, 65% dos participantes –, grande parcela desse quantitativo não detalhava, com objetividade, a descrição entre os significados. No entanto, observa-se a sensibilidade dos agentes públicos na distinção do conceito relacionado à sustentabilidade, abarcando o seu significado com maior amplitude quando comparado ao termo relativo a critério ambiental, que integra estritamente a esfera do meio ambiente.

**Em referência às contratações e licitações públicas realizadas pelo Governo Federal, critérios ambientais e critérios de sustentabilidade na aquisição de bens e/ou serviços possuem o mesmo significado?**



Tal exame mostra-se coerente com Brammer e Walker (2011), os quais descrevem que a sustentabilidade é em si um conceito complexo e que os profissionais de aquisições podem não ter as habilidades e conhecimentos necessários para implementar com sucesso compras sustentáveis. É importante salientar, também, que Aragão e Jabbour (2017) detalham a relevância de ações de capacitação dos servidores das instituições públicas brasileiras, com o propósito de reforçar a adoção de compras sustentáveis, incluindo seus conceitos e diretrizes.

Nesse aspecto, visualiza-se um ambiente favorável para o desenvolvimento de estratégias e políticas públicas que possam subsidiar procedimentos visando a incorporação, nos processos de compras governamentais, de critérios ambientais com distinção de conceitos relacionados à sustentabilidade, que, por sua natureza, possuem significado e compreensão mais complexos.

#### 4. CONCLUSÃO

A pesquisa desenvolveu a reflexão sobre a inserção de critérios ambientais e sustentáveis no bojo dos procedimentos das compras públicas, contemplando, inicialmente, a abordagem das vertentes das Contratações Públicas Verdes (CPV) e das Contratações Públicas Sustentáveis (CPS) como fundamentos de tal iniciativa. O presente estudo foi desenvolvido no âmbito do Governo Federal brasileiro com o objetivo de refletir a percepção dos agentes públicos atuantes nos departamentos de licitação e contratos acerca da diferenciação dos termos relacionados a critérios ambientais e critérios de sustentabilidade.

No Brasil, as Contratações Públicas Sustentáveis (CPS) têm angariado maior espaço, sobretudo diante do aparato legal e normativo elaborado na última década, descrevendo o desenvolvimento sustentável como princípio norteador, juntamente com demais princípios relacionados às Licitações e Contratos Administrativos.

Esta pesquisa foi desenvolvida na esfera do Governo Federal, no sentido de tornar-se também um possível diagnóstico sobre a compreensão contemporânea dos servidores públicos atuantes em departamentos de licitação e contratos diante da diferenciação dos conceitos relacionados a critérios ambientais e critérios de sustentabilidade, sendo que 65% dos participantes manifestaram que esses conceitos possuem significados distintos no âmbito das contratações e licitações públicas realizadas pelo próprio Governo Federal.

O estudo destacou, assim, a sensibilidade dos servidores públicos da esfera federal na distinção entre os termos “critérios ambientais” e “critérios de sustentabilidade”, demonstrando um possível reflexo do avanço da legislação e dos atos normativos do Estado brasileiro no âmbito federal, sendo direcionados, mesmo que de forma modesta, às práticas inovadoras de compras públicas sob o aspecto ambiental e da sustentabilidade.

Além disso, esta pesquisa indica a importância de se fundamentar as diretrizes e atos normativos distinguindo aspectos exclusivamente ambientais de aspectos referentes à sustentabilidade, que incorporam, sinteticamente, a esfera ambiental, social e econômica.

#### 5. REFERÊNCIAS

- ALHOLA, K; RYDING, S. O; SALMENPERA, H; BUSCH, N. J; **Exploiting the Potential of Public Procurement: Opportunities for Circular Economy**. Journal of Industrial Ecology, Research and analysis. Vol. 23, n. 1, 2018.
- ARAGÃO, C. G; JABBOUR, C. J. C; **Green training for sustainable procurement? Insights from the Brazilian public sector**. Industrial and Commercial Training. vol. 49 n. 1. pp. 48-54, 2017.
- BETIOL, L. S; UEHARA, T. H. K; LALOË, F. K; APPUGLIESE, G. A.; ADEODATO, S; RAMOS, L; NETO, M. P. M; **Compra Sustentável: A força do consumo público e empresarial para uma economia verde e inclusiva**. Ed. Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2012.
- BIDERMAN, R; MACEDO, L. S. V.; MONZONI, M.; MAZON, R; **Guia de Compras Públicas Sustentáveis: uso do poder de compra do governo para a promoção do desenvolvimento sustentável**. Fundação Getúlio Vargas, 2006.

- BLEDA, M.; VALENTE, M. **Graded eco-labels: a demand-oriented approach to reduce pollution**. *Technological Forecasting & Social Change*, Amsterdã, Elsevier, v. 76, p. 512-524, 2009.
- BOUWER, M; JONG, K; JONK, M; BERMAN, T; BERSANI, R; LUSSE, H; NISSINEN, A; PARIKKA, K; SZUPPINGER, P. **Green Public Procurement in Europe 2005 – Status Overview**. Virage Milieu & Management, Haarlem, The Netherlands. 2005.
- BRAMMER, S; WALKER, H. **Sustainable procurement in the public sector: an international comparative study**. *International Journal of Operations & Production Management*. Vol. 31 No. 4, pp. 452-476. 2011.
- BRATT, C; HALLSTEDT, S; ROBERT, K. H.; BROMAN, G.; OLDMARK, J; **Assessment of criteria development for public procurement from a strategic sustainability perspective**. *Journal of Cleaner Production*, v. 52, p. 309–316, 2013.
- BRATT, C; HALLSTEDT, S; ROBERT, K, H. BROMAN, G.; OLDMARK, J; **Assessment of eco-labelling criteria development from a strategic sustainability perspective**. *Journal of Cleaner Production*, v. 19, p. 1631-1638, 2011.
- CHENG, W; APPOLLONI, A; D’AMATO, A; ZHU, Q; **Green Public Procurement, missing concepts and future trends - A critical review**. *Journal of Cleaner Production* 176, 770 – 784, 2018.
- CHENG, C.C; **Incorporating green purchasing into the frame of ISO 14000**. *Journal of Cleaner Production* 13. p. 927–933. 2005.
- COSTA, C. E. L; **As Licitações Sustentáveis na Ótica do Controle Externo**. Instituto Serzedello Corrêa, Tribunal de Contas da União, Brasília, 2011.
- DELMONICO, D; JABBOUR, C. J. C; PEREIRA, S. C. F; JABBOUR, A. B. L. S; RENWICK, D. W. S; THOMÉ, A. M. T; **Unveiling barriers to sustainable public procurement in emerging economies: Evidence from a leading sustainable supply chain initiative in Latin America**. *Resources, Conservation & Recycling* 134, p. 70–79, 2018.
- FONSECA, R. C. P; **Compras Sustentáveis: um estudo sobre a adequação de fornecedores às demandas do setor público**. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Lavras/MG. 2013.
- FUENTES-BARGUES, J. L; GONZÁLEZ-CRUZ, M. C; GONZÁLEZ-GAYA, C; **Environmental Criteria in the Spanish Public Works Procurement Process**. *Int. J. Environ. Res. Public Health*, n. 14, 204, 2017.
- HOE, V. M. H. **A Construção do Sistema Brasileiro de Declaração Ambiental de Produto**. Dissertação de Mestrado, Universidade de Brasília-UnB, 2016.
- LIU, J; SHI, B; XUE, J; WANG, Q; **Improving the green public procurement performance of Chinese local governments: From the perspective of officials’ knowledge**. *Journal of Purchasing and Supply Management*; 2018.
- LUNDBERG, S; MARKLUND, P; **Green public procurement as an environmental policy instrument: cost effectiveness**. *Environmental Economics*, Volume 4, Issue 4. 2013.
- MUNGKUNG, R; SORAKON, K; GHEEWALA, S. H; **Ecolabelling and Sustainable Public Procurement to Promote Sustainable Consumption and Production in Thailand**. *Chemical Engineering Transactions*, v. 63. p 241-216. 2018.

- NISSINEN, A.; PARIKKA-ALHOLAA, K.; RITAB, H., **Environmental criteria in the public purchases above the EU threshold values by three Nordic countries: 2003 and 2005**. *Ecological Economics* 68, p.1838–1849. 2009.
- PACHECO-BLANCO, B; BASTANTE-CECA, M.J; **Green public procurement as an initiative for sustainable consumption. An exploratory study of Spanish public universities**. *Journal of Cleaner Production* 133. 648-656. 2016.
- PALMUJOKI, A; PARIKKA-ALHOLAA, K; EKROSS, A. **Green Public Procurement: Analysis on the Use of Environmental Criteria in Contracts**. *Review of European Community & International Environmental Law*. RECIEL 19 (2). 2010.
- PREUSS, L; **Addressing Sustainable Development through Public Procurement: The Case of Local Government**. *Supply Chain Management*, n. 14, p. 213–23, 2009.
- PREUSS, L.; WALKER, H. **Psychological Barriers in the Road To Sustainable Development: Evidence From Public Sector Procurement**. *Public Administration*, v. 89, n. 2, p. 493–521, 2011.
- RAINVILLE, A. **Standards in green public procurement – A framework to enhance innovation**. *Journal of Cleaner Production*, n. 167, p. 1029 a 1037, 2017.
- SILVA, R. C; BETIOL, L; VILLAC, T; NONATO, R; **Sustainable public procurement: the Federal Public Institution’s shared system**. *Revista de Gestão*, vol. 25, n. 1, pp. 9-24, 2018.
- TESTA, F; IRALDO, F; FREY, M; DADDI, T; **What factors influence the uptake of GPP (green public procurement) practices? New evidence from an Italian survey**. *Ecological Economics* 82, p. 88–96, 2012.
- UTTAM, K; ROOS, C. L; **Competitive dialogue procedure for sustainable public procurement**. *Journal of Cleaner Production* 86. p. 403-416. 2015
- UTTAM, K; BALFORS, B; **Green public procurement (GPP) of construction and building materials**. *In: TORGAL, P; CABEZZA, L.F; LABRINCHA, J; MAGALHÃES, A. Eco-efficient construction and building materials: Life Cycle Assessment (LCA), eco-labelling and case studies*. Woodhead Publishing. 2014.
- WALKER, H. BRAMMER, S. **Sustainable procurement in the United Kingdom public sector**. *Supply Chain Management: An International Journal* 14/2, p. 128–137, 2009.
- ZHU, Q; GENG, Y; SARKIS, J; **Motivating green public procurement in China: An individual level perspective**. *Journal of Environmental Management* 126, p. 85 a 95, 2013