

Contratações das Organizações Públicas e os desafios de *greenwashing*¹

Christianne Stroppa²
Tatiana Camarão³

Neste mês de fevereiro de 2025, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) foi destaque em matérias nos maiores e mais importantes jornais brasileiros devido ao contrato que lhe permitirá receber, sem custos, 20 (vinte) carros zero quilômetro da montadora chinesa BYD.

Uma das matérias, publicada na Gazeta do Povo do Paraná, traz a informação de que o contrato é em modelo de comodato, ou seja, um empréstimo, e é válido por dois anos. O modelo do carro em contrato chama-se Seal, custa cerca de R\$ 300 mil cada, o que totaliza R\$ 6 milhões de transação.⁴

Em outra matéria, o jornalista Cláudio Dantas complementa que, além do STJ, a BYD também disponibilizou veículos para a Presidência da República, o Tribunal de Contas da União (TCU), a Câmara dos Deputados e até para jornalistas.⁵

¹ O *greenwashing* foi escolhido como primeiro tema a ser enfrentado e discutido pela Comissão de Sustentabilidade do IBDA.

² Professora Doutora e Mestre pela PUC/SP. Especialista em Auditoria e Inovação no Setor Público. Ex-Assessora de Gabinete no Tribunal de Contas do Município de São Paulo. Advogada e consultora em Licitações e Contratos Administrativos. Membro associado do Instituto Brasileiro de Direito Administrativo (IBDA), do Instituto de Direito Administrativo Paulista (IDAP), do Instituto dos Advogados de São Paulo (IASP), do Instituto Nacional de Contratação Pública (INCP), do Instituto de Direito Administrativo Sancionador Brasileiro (IDASAN) e da Rede Governança Brasil - RGV. Professora convidada das pós-graduações em licitações e contratos da Coordenadoria Geral de Especialização (COGEAE) da PUC/SP, da PUC/PR, da Escola Mineira de Direito (EMD), da Faculdade Polis Civitas – Curitiba/PR, da Faculdade Baiana de Direito e do Complexo de Ensino Renato Saraiva Ltda. – Faculdade CERS. Autora de diversos artigos e palestrante na área da contratação pública.

³ Mestre em Direito Administrativo pela UFMG. Diretora de Gestão e Relações Institucionais da empresa Meta 5. Diretora de Relações Institucionais do Instituto Mineiro de Direito Administrativo - IMDA. Membro da Rede Governança Brasil - RGV. Professora da Pós-Graduação PUC/MG. Coautora de diversas obras: Termo de Referência nas Licitações e Contratações Públicas, pela Editora SGP; Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos Vs. 1 e 2, pela Editora Fórum; Processo Administrativo: Comentários à Lei n 9.784/99 atualizado com a Lei 14.210/2021, pela Editora Fórum; As contratações de Inovação pela Administração Pública à Luz do Marco Legal das Startups e do Empreendedorismo Inovador, pela Editora Fórum; Gestão e Fiscalização de Contratos Administrativos, pela Editora Fórum. Palestrante. Promove cursos nas áreas de gestão pública, licitações e contratos. Atua como consultora na área de governança e gestão pública.

⁴ Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/republica/depois-da-presidencia-e-do-tcu-byd-empresta-carros-sem-custo-ao-stj/>. Acesso em: Fev. 2025.

⁵ Disponível em: <https://claudiodantas.com.br/byd-distribui-veiculos-de-graca-para-autoridades-do-judiciario-do-executivo-e-ate-jornalistas/>. Acesso em: Fev. 2025.

Os principais pontos que envolvem a referida parceria são:

- A iniciativa faz parte de estratégias de modernização e eficiência no serviço público, demonstrando abertura para colaborações com empresas internacionais.
- A associação da montadora com veículos elétricos e sustentáveis sugere que os modelos doados possam incorporar inovações que contribuem para a redução dos impactos ambientais e a modernização do parque automotivo do judiciário.
- A chegada dos novos veículos está sendo vista como um reforço para a mobilidade e logística dos trabalhos do STJ. A modernização da frota oficial pode representar ganhos de eficiência e economia, além de demonstrar o comprometimento do tribunal com a inovação e com a sustentabilidade no setor público.

Não obstante o pano de fundo das matérias jornalísticas faça referência a eventual prejuízo na imagem do STJ, pela possibilidade de conflito de interesses em casos de julgamentos futuros que possam ocorrer envolvendo a empresa chinesa, outro foco de crise pode ser a eventual acusação de *greenwashing* por parte do STJ, ou seja, utilização de uma estratégia de comunicação sobre uma ação falsa de impacto ambiental positivo a fim de enganar a sociedade.

O STJ lançou o Edital de Chamamento Público nº 001/2024, regido pela Lei nº 14.133/2021, no que couber, e art. 579 do Código Civil, tendo por objeto o empréstimo não oneroso de veículos 100% elétricos para utilização na frota oficial de veículos de representação, mediante contrato de comodato⁶.

Dentre as exigências habilitatórias, prevê-se a apresentação de declarações de não possuir, em sua cadeia produtiva, empregados executando trabalho degradante ou forçado, observando o disposto nos incisos III e IV do art. 1º e no inciso III do art. 5º da Constituição Federal (Item 3.4.5, alínea 'c').

Com efeito, não se encontra, no processo administrativo de contratação, os documentos apresentados pela empresa BYD, cediço que, tendo sido formalizado o Contrato de Comodato, atendeu plenamente as citadas exigências.

Há, entretanto, notícias de denúncias de trabalho escravo envolvendo a BYD. Os principais pontos descritos nessa denúncia podem ser assim sintetizados⁷:

1. Origem das Denúncias:
 - Algumas reportagens e organizações de direitos humanos mencionaram que haveria indícios de condições laborais inadequadas em determinadas

⁶ Processo STJ 40225/2024.

⁷ Síntese efetuada com o auxílio do Chat GBT.

etapas da cadeia de suprimentos ou em unidades de produção associadas à BYD.

- As denúncias apontam para práticas que, segundo relatos, se assemelhariam a formas de trabalho forçado ou análogo ao trabalho escravo, caracterizadas por jornadas exaustivas, baixos salários e condições de trabalho degradantes.
2. Âmbito e Localização:
 - As denúncias, em geral, referem-se a supostos problemas em algumas fábricas ou em operações de fornecedores que entregam componentes para a produção dos veículos ou baterias.
 - Não há consenso sobre se os relatos abrangem diretamente as operações centrais da BYD ou se referem a fornecedores terceirizados, situação que não é incomum em cadeias globais de produção.
 3. Resposta da Empresa:
 - A BYD, em diversas ocasiões, afirmou que cumpre todas as legislações nacionais e internacionais referentes aos direitos trabalhistas e que adota medidas para garantir condições dignas de trabalho em suas instalações e na cadeia de suprimentos.
 - Em resposta às denúncias, a empresa costuma negar práticas de exploração e destaca os programas de responsabilidade social e de conformidade implementados internamente.
 4. Situação das Investigações:
 - Até o momento, não há registros de investigações conclusivas por parte de órgãos oficiais (sejam eles de jurisdição chinesa ou de outros países) que comprovem, de forma inequívoca, a ocorrência de trabalho escravo diretamente nas operações da BYD.
 - Algumas organizações não governamentais e grupos de direitos humanos têm cobrado investigações mais detalhadas, sobretudo no que diz respeito à transparência na cadeia de suprimentos global.
 5. Contexto Geral do Setor:
 - Denúncias relativas a condições laborais precárias não são exclusivas da BYD e podem ser encontradas em discussões mais amplas sobre a indústria automobilística e eletrônica, especialmente envolvendo fornecedores em determinados países.
 - Esse cenário reforça a importância de auditorias independentes e de uma fiscalização mais rigorosa para garantir que todas as partes envolvidas cumpram os padrões internacionais de direitos humanos e trabalho.

Alguns pontos merecem destaque nesse caso, como a variação da veracidade e o alcance das denúncias de acordo com a fonte - muitos dos relatos permanecem sem uma validação definitiva por parte de autoridades competentes. Portanto, recomenda-se cautela na divulgação e interpretação dessas informações, dada a complexidade das cadeias de suprimentos globais e a dificuldade de obter-se dados completos sobre todas as etapas do processo produtivo.

Em resumo, embora existam relatos e denúncias que apontem para condições de trabalho que poderiam ser enquadradas como análogas ao trabalho escravo em alguns

elos da cadeia associada à BYD, não há consenso ou comprovação oficial que confirme tais práticas de forma generalizada. A empresa nega as acusações e afirma seguir rigorosamente as normas trabalhistas, enquanto organizações da sociedade civil continuam a solicitar investigações mais aprofundadas e maior transparência no setor.

Fato é que, caso sejam comprovadas as acusações de trabalho escravo na fábrica da empresa cedente, fica evidenciada a prática de *greenwashing*, que pode ser definida como lavagem ou maquiagem verde e consiste na prática de camuflar, exagerar, omitir ou mesmo mentir sobre os impactos de atividades, produtos ou serviços de uma empresa no meio ambiente⁸

Essa prática está ligada a campanhas publicitárias e de marketing com características social e ambientalmente sustentáveis, inclusivas, eco-friendly, de modo a criar uma falsa aparência de sustentabilidade, levando o consumidor a acreditar que está contribuindo para uma causa nobre. Contudo, na prática, as ações não ocorrem⁹.

Cabe tecer, a propósito, algumas considerações para contextualizar os impactos dessa prática nociva de *greenwashing* e a contratação da montadora chinesa BYD pelo STJ.

Com a vigência da Constituição Federal de 1988, a natureza jurídica da contratação pública sofreu profundas alterações, passando a ter uma *função social*.

Glauber Moreno Talavera ensina que

“a função social, que significa a prevalência do interesse público sobre o privado, bem como a magnitude do proveito coletivo em detrimento do meramente individual, é fenômeno massivo que, modernamente, inspira todo o nosso ordenamento jurídico, rompendo com o padrão retributivo contido no brocardo *suum cuique tribuere* – ‘dar a cada um o seu’, e tentando fundar as bases de uma justiça de natureza mais distributiva; nos termos concebidos por Hegel, promove a inclusão social dos excluídos e, nesse mister, diligência para o cumprimento de um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais”.¹⁰

Portanto, na busca da função social, percebe o Estado que, ao utilizar do instituto da contratação pública, objetivando uma obra, compra ou serviço, em face do montante despendido, ele se apresenta como fonte geradora de emprego e renda para uma grande parcela da sociedade.

Utilizando-se desse poder de compra, o Estado buscou regular o mercado. Atualmente, isso também é feito por meio de outros institutos, tais como: a preferência

⁸ Essa definição se encontra no material desenvolvido pelo Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. Boas práticas para uma agenda ESG nas organizações. / Instituto Brasileiro de Governança Corporativa – IBGC. - IBGC. - São Paulo, SP : IBGC, 2022, pág. 88.

⁹ E-book, “Por dentro do ESG”, pág. 9. Disponível em: www.lec.com.br

¹⁰ TAVALERA, Glauber Moreno. A função social do contrato no novo Código Civil, *CEJ*, Brasília, DF, n. 19, p. 94-96, out./dez. 2002.

aos bens e serviços nacionais, pela inserção de critérios ambientais, sociais e econômicos nos certames, objetivando o desenvolvimento da sociedade em seu sentido amplo e a preservação de um meio-ambiente equilibrado, denominada “licitação sustentável”.

Oportuno asseverar-se que a Lei nº 14.133/2021, seguindo essa diretriz, prevê, no art. 11, inciso IV, a sustentabilidade como objetivo das contratações públicas e fortalece sua aplicabilidade apresentando, em vários dispositivos, medidas a serem adotadas para o seu efetivo alcance.

Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos:

- I – assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto;
- II – assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição;
- III – evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos;
- IV – incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável.

Deste modo, promover o desenvolvimento nacional sustentável é preceito legal mandatório e a aplicabilidade de suas dimensões devem ser consideradas em todas as contratações.

Ainda nesse quesito, o Tribunal de Contas da União, que vem avançando nas orientações sobre a sustentabilidade das contratações, reformou, por meio do Acórdão TCU nº 1205/23, o questionário de aferição do atual Índice Integrado de Governança e Gestão Pública - IGG, incluindo o indicador de avaliação da adesão das organizações públicas a boas práticas ambientais, sociais e de governança, mais conhecidas como práticas ESG.

Lado outro, a Câmara Nacional de Sustentabilidade, colegiado do Departamento de Orientação de Órgãos Jurídicos da Consultoria-Geral da União emitiu o Parecer nº 01/2021/CNS/CGU/AGU, enunciando que os órgãos e entidades que compõem a administração pública são obrigados a adotar critérios e práticas de sustentabilidade socioambiental e de acessibilidade nas contratações públicas, nas fases de planejamento, seleção de fornecedor, execução contratual, fiscalização e na gestão dos resíduos sólidos.

Nesse documento, o órgão consultivo registra que a impossibilidade de adoção de tais critérios e práticas de sustentabilidade nas contratações públicas deverá ser justificada pelo gestor competente nos autos do processo administrativo, com a indicação das pertinentes razões de fato e/ou direito.

Enfim, de acordo com as decisões e orientações dos órgãos de controle e consultivos não restam dúvidas de que estamos diante de uma mudança de paradigma nas

contratações públicas, tornando imperativo considerar os parâmetros de sustentabilidade na aferição do licitante vencedor.

Ocorre que esse comando legal de adoção de medidas “ecologicamente e socialmente corretas” deve ser tomado com base em um plano detalhado, por meio de análise criteriosa e estudo metucioso e não a qualquer custo. Até porque, uma medida dita “socialmente ou ecologicamente” correta pode resultar em prática não sustentável ou, até mesmo, configurar o nefasto *greenwashing*.

E qual seria esse plano diretivo de sustentabilidade para as organizações públicas?

Em âmbito Federal, foi editada a Portaria SEGES nº 8.678/21, a qual dispõe sobre a implementação do Plano Diretor de Logística Sustentável, um instrumento estratégico do planejamento das instituições da Administração que, considerando o alcance e transversalidade dos assuntos pertinentes à sustentabilidade, envolve várias ações, dentre as quais a sustentabilidade das contratações.

Em geral, o PLS prevê as seguintes ações a serem observadas pelas organizações:

- a) ação ambientalmente corretas destinadas à redução do impacto no meio ambiente, tendo como premissas a redução do consumo, o reaproveitamento e reciclagem de materiais, a revisão dos modelos de padrão de consumo e a análise do ciclo de vida dos produtos;
- b) ações economicamente viáveis voltadas a critérios de eficiência contínua dos gastos, levando em consideração a real necessidade da compra/contratação dentre as propostas mais vantajosas (análise custo-benefício) para sustentação da instituição, tendo em vista as inovações nos processos de trabalho.
- c) as ações socialmente justas e inclusivas a serem fomentadas na instituição e ações externas, e a adoção de comportamentos que promovam o equilíbrio e o bem-estar no ambiente de trabalho, por meio de atividades voltadas ao cuidado preventivo com a saúde, acessibilidade e inclusão social dos quadros de pessoal e auxiliar.
- d) as ações culturalmente diversas que têm como objetivo respeitar a variedade e a convivência entre ideias, características, gêneros e regionalismos no ambiente de trabalho.

Em vista disso, é importante que a organização tenha um plano com diretrizes, objetivos e metas para guiar a organização nas contratações sustentáveis. A elaboração de um plano raso, sem alinhamento com o planejamento estratégico e com objetivos irreais pode levar à prática do *greenwashing*¹¹.

Todas as formas de maquiagem, ou *washing*, deixam clara a necessidade de consistência da agenda e impõem importantes riscos a ela. Só a coerência das organizações entre seu

¹¹ Boas práticas para uma agenda ESG nas organizações. / Instituto Brasileiro de Governança Corporativa – IBGC. - IBGC. - São Paulo, SP : IBGC, 2022, pág. 64.

planejamento estratégico, suas ações e seus resultados vão levar a práticas de comunicação sobre a agenda ESG equilibradas e legítimas¹².

Essas práticas de mascarar a adoção de padrões de sustentabilidade pode representar um comprometimento da imagem e da reputação institucional. Daí decorre necessariamente a preocupação da organização de estruturar suas ações em patamares aceitáveis, com vistas à prevenção de eventos que configurem risco de *greenwashing*, com potencial de gerar consequências negativas à sua imagem, bem como acarretar comprometimento aos objetivos estratégicos.

Nesse contexto, embora não haja sanção aplicada à empresa BYD que tenha o condão de impossibilitar que se formalize qualquer modelagem de relação contratual com a Administração Pública, é certo que, tendo a obrigação de atender ao objetivo do desenvolvimento sustentável (art. 11, inciso IV), um dos principais pilares da Nova Lei de Licitações e Contratos – Lei nº 14.133/2021 –, é necessário que o órgão contratante avalie a interação entre a solução desejada e o plano de sustentabilidade aprovado.

Ademais é vital a gestão de terceiros e realização do *background-check* como medida de precaver-se e impedir a formalização do comodato e para conhecer o histórico da empresa em face das declarações exigidas de cumprimento de condições de trabalho justas.

Estando a Lei nº 14.133/2021 pautada em noções como governança, controle interno e gestão de risco, a implementação de uma *due diligence* efetiva teria o condão de não permitir o comodato ou indicar a necessidade de uma fiscalização mais rigorosa.

Sem essa medida preventiva, no lugar dos órgãos e entidades públicas promoverem o desenvolvimento sustentável, serão um dos maiores incentivadores de *greenwashing*, responsáveis por empresas que se apresentam ambientalmente responsáveis sem realmente adotarem práticas sustentáveis¹³.

Portanto, muito embora o edital de chamamento público do órgão estabeleça exigências de sustentabilidade e apresentação de comprovantes de atendimento, os mecanismos de controle interno podem não terem sido efetivamente implementados, porquanto formalizado um Contrato de Comodato com empresa sob a qual recai farta denúncia de trabalho análogo à escravidão.

¹² Boas práticas para uma agenda ESG nas organizações. / Instituto Brasileiro de Governança Corporativa – IBGC. - IBGC. - São Paulo, SP : IBGC, 2022, pág. 78.

¹³ Disponível em: <https://espectro3d.com.br/o-programa-de-comprar-publicas-sustentaveis-sao-uma-forma-de-greenwashing/>. Acesso em: Fev. 2025.

Por fim, é importante deixar claro que quando uma notícia associada a práticas de trabalho abusivas por prestador de serviço é divulgada na imprensa, a imagem da organização pública é afetada, pois tem-se o risco de se associar esse ilícito. Daí decorre, necessariamente, a preocupação da organização de estruturar um bom monitoramento com vistas à prevenção de eventos que configurem risco de *greenwashing*, com potencial de gerar consequências danosas à reputação institucional e comprometer os objetivos estratégicos planejados para as contratações¹⁴.

¹⁴ Outro ponto importante é que não se pode olvidar da sustentabilidade social. Falar em ciclo de vida de um objeto nos remete aparentemente à sustentabilidade ambiental. É preciso ir além. Não basta olhar para o ciclo de vida do objeto e relegar a segundo plano a questão social. Por exemplo, a Administração pode entender que contratou a proposta “mais vantajosa”, com um olhar sobre o ciclo de vida do objeto, mas não observou que a empresa vencedora do certame já foi condenada em processos por práticas discriminatórias contra seus funcionários ou por submetê-los à condição análoga de escravos. Aí seria um grave ESGwashing¹⁴.