



Contratações Públicas Sustentáveis: Uma Análise do Perfil das Licitações de Instituições Públicas Brasileiras

Sustainable Public Hiring: An Analysis of the Profile of Procurement Conduced by Brazilian Public Institutions

Talita Ferreira de Souza, Osvaldo Luiz Gonçalves Quelhas, Carlos Francisco Simões Gomes

Universidade Federal Fluminense

Resumo

Este artigo, de caráter exploratório e descritivo, tem o objetivo de mapear a produção acadêmica referente ao tema contratações públicas sustentáveis e de traçar um perfil das licitações “verdes” realizadas pela Administração Pública Brasileira. A pesquisa buscou dados constantes do Portal de Compras do Governo Federal – COMPRASNET, o qual é composto por um total de 2.291 itens sustentáveis licitados por diferentes Unidades Gestoras de Compras do Governo. A partir desses itens licitados, foi realizada uma análise para identificar quais as regiões e estados brasileiros mais contribuíram para a política de compras públicas sustentáveis e quais os tipos de objetos são mais comuns nas licitações realizadas pelos órgãos governamentais. Adicionalmente, o estudo utilizou a estatística descritiva para análise dos dados e visou contribuir com a produção acadêmica sobre um tema contemporâneo.

Palavras-chave: *Contratações Públicas, Licitações Sustentáveis, Meio Ambiente.*

Abstract

This article, exploratory and descriptive, aims to examine scientific production about sustainable public hiring and to outline a profile of the “green” procurements processes used by Brazilian public administration. The research looked for data contained at the Government Procurement website – COMPRASNET, which comprises a total of 2.291 sustainable items bid by different Procurement Management Units. From items bid, an analysis was conducted to identify which Brazilian regions and states contributed the most for the sustainable public procurement policy and what kinds of good are more common in the bidding help by government agencies. Additionally, this study used descriptive statistics for analyzing data and aimed to contribute to the scientific production about a contemporary theme.

Keywords: *Public Hiring, Sustainable Procurements, Environment.*

1 Introdução

Nos últimos anos, têm-se evidenciado mudanças sociais nas relações entre o homem e o meio ambiente, as quais corroboram para a proeminência das questões de interesse ambiental e de sustentabilidade.

O desenvolvimento sustentável, concebido como o comprometimento com os postulados éticos, sociais, econômicos e ambientais, traduz-se num dever fundamental de trilhar o desenvolvimento limpo, justo e benigno para as gerações presente e futura. Verifica-se, então, uma nova perspectiva, com ênfase não apenas nos efeitos presentes, mas, também numa lógica prospectiva, com uma dimensão futura, intergeracional, que leve em conta a sustentabilidade das condutas que hoje se desenvolvem, a fim de não comprometer as gerações do porvir (FINGER, 2013).

É mister que o meio ambiente preservado se revele como um bem jurídico coletivo e transindividual, na forma de um direito fundamental, competindo ao Poder Público o dever de conciliar o desenvolvimento econômico com a incumbência de preservá-lo. Diante disso, o Estado possui uma função essencial em demonstrar seu poder de agente econômico a fim de influenciar diretamente o processo produtivo do mercado, de modo que esses apresentem propostas com critérios ambientais no ciclo de vida de seus produtos (BRASIL, 2014a).

O Estado, como é cediço, desempenha um papel de grande consumidor e de empregador. Nessa condição, a partir da percepção do poder de compra estatal, recai sobre ele uma série de implicações específicas como a sua capacidade de influenciar, fomentar e conduzir o mercado e, concomitantemente, promover uma cultura de gestão administrativa sustentável (FINGER, 2013).

Considerando que as compras públicas representam de 10% a 15% do Produto Interno Bruto - PIB e mobilizam setores importantes da economia, torna-se abissal a responsabilidade do gestor público na definição dos procedimentos para assegurar a livre concorrência, sem abrir mão do dever de dispor do melhor produto/serviço, pelo menor preço (Brasil, 2010a).

Dessa forma, impõe-se ao Poder Público o dever de conciliar o desenvolvimento econômico com o dever de defender e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado para as gerações presentes. Logo, deve-se assumir o compromisso de projetar a equidade intergeracional, assegurando que as gerações futuras também possam usufruir de um ambiente sadio que lhes proporcione qualidade de vida (FINGER, 2013).

Quando da realização de uma contratação pública, é mister que sejam recursos públicos os que estão sendo utilizados. Por esse motivo, faz-se necessário uma análise quanto à real necessidade de aquisição do produto ou serviço, em que situações o mesmo foi confeccionado e quais os impactos que trará ao meio ambiente.

Diversos estudos foram e têm sido realizados com o objetivo de encontrar alternativas para minimizar o impacto ambiental gerado pelo homem, seja através da conservação ou do uso racional e sustentável do ecossistema. Tais fatos autenticam o Estado como um aparelhamento estruturado e organizado para o atendimento das necessidades coletivas (FINGER, 2013).

O tema contratações públicas sustentáveis se torna relevante pelas vantagens advindas da atuação do Estado nas chamadas "compras verdes", as quais comprovam a atuação positiva na imagem política do governo, melhora a qualidade de vida da comunidade local e promove o aumento da conscientização referente a temáticas ambientais (BRASIL, 2014a).

Diante desse contexto, o objetivo deste estudo é realizar uma revisão bibliográfica relativa às contratações públicas sustentáveis e analisar o perfil das licitações sustentáveis praticadas pelos órgãos públicos no Brasil. Desta forma, apresenta-se a seguinte questão de pesquisa: Qual o Perfil das Licitações Públicas Sustentáveis Realizadas no Brasil?

O presente estudo está estruturado em cinco seções: esta Introdução, na qual é contextualizado o tema e apresentado o objetivo da pesquisa. A segunda seção dispõe de uma revisão bibliográfica sobre

licitações, contratações públicas sustentáveis e o papel do Estado como indutor de políticas públicas. Na terceira seção são apresentados os procedimentos metodológicos de pesquisa. Por fim, são apresentados os resultados com a análise dos dados e a conclusão.

2 Referencial Teórico

Conforme o Guia de Compras Públicas Sustentáveis para Administração Federal, as contratações públicas sustentáveis representam uma solução para integrar fatores sociais e ambientais em todas as fases do processo de contratação ou compra do governo, visando à redução de impactos sobre a saúde humana, o meio ambiente e os direitos humanos.

Sustentabilidade e desenvolvimento sustentável são conceitos que transitam nos discursos e preâmbulos de projetos governamentais, bem como nos mais diversos círculos e grupos sociais, muitas vezes com notável e estranho consenso. É um grande desafio para pesquisadores, gestores públicos, tomadores de decisão, operadores do direito e políticos estabelecerem uma noção aplicável e circunscrita a esses termos (SILVA; BARKI, 2012).

Diante disso, as aquisições públicas podem ensejar a criação de um grande mercado paranegócio sustentáveis, o que proporcionaria um aumento nas margens de lucro dos produtores através de economias de escala e redução de riscos. Adicionalmente, as autoridades públicas podem incentivar a inovação e, conseqüentemente, estimular a competição da indústria, garantindo aos produtores recompensas pelo melhor desempenho ambiental de seus produtos, por meio da demanda do mercado ou de incentivos concretos (BIDERMAN, 2008).

Nas subseções seguintes são apresentadas as principais considerações fruto da pesquisa bibliográfica sobre o tema, de forma a subsidiar a análise dos dados encontrados.

2.1 Princípios Norteadores das Aquisições Públicas

A Administração Pública no Brasil obedece aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (art. 37, cap. VII - CF, 1988). Malgrado esses princípios, a Constituição Federal de 1988 dispõe de outros que visam à defesa do meio ambiente e à livre concorrência, ambos encontrados no art. 170 do referido normativo jurídico.

Salienta-se a observação do art. 37 da Constituição Federal de 1988, o qual regulamenta a atuação da Administração Pública e determina que, salvo casos específicos, obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo licitatório que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes. A regulamentação do dispositivo supracitado está na Lei nº 8.666/1993, a qual institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e objetiva garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e dos demais princípios, conforme apresentados no quadro 1.

Quadro 1 - Princípios Básicos Norteadores dos Procedimentos Licitatórios Públicos

Princípios	Conceito
Princípio da Legalidade	Vincula os licitantes e a Administração Pública às regras estabelecidas nas normas e princípios em vigor.
Princípio da Isonomia	Tratamento igual a todos os interessados. É condição essencial para garantir a competição em todos os procedimentos licitatórios.
Princípio da Impessoalidade	A Administração deve observar nas decisões critérios objetivos, previamente estabelecidos, afastando a discricionariedade e o subjetivismo na condução dos procedimentos de licitação.
Princípio da Moralidade e da Probidade Administrativa	A conduta dos licitantes e dos agentes públicos tem de ser, além de lícita, compatível com a moral, a ética, os bons costumes e as regras da boa administração.
Princípio da Publicidade	Qualquer interessado pode ter acesso às licitações públicas e ao

	respectivo controle, mediante divulgação dos atos praticados pelos administradores em todo procedimento de licitação.
Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório	Obriga a Administração e o licitante a observarem as normas e condições estabelecidas no ato convocatório. Nada poderá ser criado ou feito sem que haja previsão no instrumento de convocação.
Princípio do Julgamento Objetivo	O administrador deve observar critérios objetivos definidos no ato convocatório para julgamento da documentação e das propostas. Afasta a possibilidade de o julgador utilizar-se de fatores subjetivos ou de critérios não previstos no instrumento de convocação, ainda que em benefício da própria Administração.
Princípio da Celeridade	Busca simplificar procedimentos de rigorismos excessivos e de formalidades desnecessárias. As decisões, sempre que possível, devem ser tomadas no momento da sessão.
Princípio da Competição	Busca sempre o maior número de competidores interessados no objeto licitado. Veda o estabelecimento nos atos convocatórios, de exigências que possam, de alguma forma, admitir, prever ou tolerar, condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo da licitação.

Fonte: Adaptado de BRASIL, 2010b

Além dos princípios supracitados, a Administração Pública deve obediência, dentre outros, aos princípios da finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência (BRASIL, 2010b).

O Tribunal de Contas da União em suas Orientações e Jurisprudências traz uma definição para o termo licitação dentro da Administração Pública: “Licitação é o procedimento administrativo formal em que a Administração Pública convoca, mediante condições estabelecidas em ato próprio (edital ou convite), empresas interessadas na apresentação de propostas para o oferecimento de bens e serviços” (BRASIL, 2010, p. 19)

O art. 3º da Lei nº 8.666/1993 afirma que a licitação se destina à garantia da observância do princípio da isonomia, assim também da seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável (BRASIL, 1993).

2.2 Compras Públicas Sustentáveis

Conforme o Guia de Compras Públicas Sustentáveis para a Administração Federal, a sustentabilidade é baseada na necessidade de garantia da disponibilidade dos recursos da Terra no presente, assim como para as próximas gerações, por meio de uma gestão que contemple a proteção ambiental, a justiça social e o desenvolvimento econômico equilibrado da sociedade.

A política de compras públicas sustentáveis corresponde ao ato discricionário do Poder Público em adotar critérios de sustentabilidade a partir da busca pela contratação mais vantajosa, gerando menor impacto ambiental, tais como a utilização de materiais recicláveis, equipamentos com vida útil maior, ou objetos que contenham menor quantidade de materiais tóxicos e consumam menor quantidade de matéria-prima e energia (BRASIL, 2014b).

Cumpre assim ao Poder Público influenciar a matriz produtiva de forma que fornecedores se tornem vigilantes quanto aos aspectos sustentáveis dos produtos, desde os meios e instrumentos de obtenção das matérias-primas e insumos, passando pelo processo produtivo e consumo até a disposição final (FINGER, 2013).

A adoção de políticas de compras públicas sustentáveis fomenta um novo posicionamento da cadeia produtiva, a qual deverá se atentar à legislação ambiental para permanecer como fornecedor do poder público (BRASIL, 2014b).

Assim, a licitação sustentável surge como uma solução para integrar considerações ambientais e sociais em todos os estágios do processo de contratação dos agentes públicos, cujo objetivo é reduzir impactos à saúde humana, ao meio ambiente e aos direitos humanos (BIDERMAN et al., 2008).

Pode-se conceituar licitação sustentável como “uma solução para integrar considerações ambientais e sociais em todos os estágios do processo da compra e contratação dos agentes públicos (de governo) com o objetivo de reduzir impactos à saúde humana, ao meio ambiente e aos direitos humanos” (BIDERMAN et al., 2008, p. 21). A licitação sustentável também é doutrinariamente conhecida como “compras públicas sustentáveis”, “compras verdes”, “ecoaquisição”, “licitação positiva” e “compra ambientalmente amigável”.

No contexto das licitações sustentáveis, ressalta-se a utilização dos critérios de sustentabilidade, os quais correspondem aos parâmetros utilizados na avaliação dos bens e serviços em função do seu impacto ambiental, social e econômico que possa causar (BRASIL, 2014b). A Instrução Normativa nº 1/2010- Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão prevê especificações para aquisições sustentáveis no âmbito da Administração Pública direta federal, autárquica e fundacional, através da formulação de exigências ambientais no instrumento convocatório da licitação, assim também na avaliação e classificação das propostas sem, entretanto, frustrar a competitividade do certame.

A Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação – SLTI, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão desenvolveu um sistema de compras que comporta o cadastro dos atores envolvidos, bem como um catálogo de bens e serviços, informatizando o processo de compra e desenvolveu modalidades executadas por meio eletrônico (BRASIL, 2014c).

2.3 Sistemas de Compras do Governo Federal

De acordo com o Guia de Compras Sustentáveis para a Administração Federal, os sistemas de compras consistem em transações mercantis realizadas entre pessoas físicas ou jurídicas que utilizam preponderantemente os recursos de tecnologia da informação através de redes de computadores.

O sistema de comprar do governo federal é realizado através do sistema eletrônico de compras. Dessa forma, como uma ferramenta de utilização de tecnologia pelas organizações governamentais, torna-se possível a operacionalização do sitio COMPRASNET - Portal de Compras do Governo Federal, dos sistemas SIASG - Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais e a Cotação Eletrônica de Preços. No quadro 2 estão relacionados os ambientes virtuais utilizados no sistema de compras do governo federal.

Quadro 2 – Ambientes Virtuais do Sistema de Compras do Governo Federal

SIASG - Composto por subsistemas, com atribuições específicas, voltados à modernização dos processos administrativos dos órgãos públicos federais, possuindo uma estrutura modular.
Catálogo de Materiais – CATMAT: Banco de dados com o rol de todos os materiais permanentes e de consumo, rotineiramente adquiridos pela Administração Pública Federal.
Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – SICAF: Operado de forma on-line, tem por finalidade cadastrar e habilitar pessoas físicas ou jurídicas interessadas em participar de licitações promovidas pelos órgãos integrantes do Sistema de Serviços Gerais - SISG.
Sistema de Preços Praticados – SISPP: É uma ferramenta de apoio que disponibiliza, em sua base de dados, os registros de preços praticados pelo mercado fornecedor nos processos licitatórios do governo federal.
Sistema de Divulgação Eletrônica de Compras – SIDEC: Rotinas automatizadas para envio de matéria à Imprensa Oficial; divulgação eletrônica, no “site” Comprasnet, dos avisos e editais; acesso aos fornecedores para efetuar “download” de editais de Pregoes e demais modalidades de licitações divulgadas em âmbito nacional.
Sistema de Contratações – SICON: Registra e acompanha os contratos firmados pelos órgãos da administração pública federal.
Gera Minuta de Empenho - GERAMIN: Efetua, de forma automática e interligada com o SIAFI, a emissão de minutas de empenho; e demonstra o comprometimento de recursos orçamentários para pagamento de

fornecedores.
Comunica: Trata-se de um recurso do sistema, que permite a comunicação entre os órgãos que utilizam o SIASG, para a realização de consultas e divulgação de informações de interesse dos Gestores Públicos.

Fonte: Adaptado de Brasil, 2010a

2.4 Aspectos Jurídicos das Contratações Públicas

Os aspectos jurídicos e institucionais que norteiam as contratações públicas sustentáveis, quais sejam: Leis, Decretos, Resoluções, Portarias e Instruções Normativas, estão elencados no quadro 3 abaixo:

Quadro 3 - Normativos Jurídicos que Embasam as Compras Públicas Sustentáveis

Constituição Federal de 1988
Lei federal nº 8.666/1993 - Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.
Lei federal nº 10.520/2002 - Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências.
Lei federal nº 12.187/2009 - Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC e dá outras providências.
Lei federal nº 12.349/2010 - Altera as Leis nos 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.958, de 20 de dezembro de 1994, e 10.973, de 2 de dezembro de 2004; e revoga o § 1º do art. 2º da Lei no 11.273, de 6 de fevereiro de 2006.
Lei federal nº 12.462/2011 - Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC.
Lei federal nº 12.305/2010 - Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos.
Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006 - Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte.
Decreto federal nº 99.658/1990 – Regulamenta, no âmbito da Administração Pública Federal, o reaproveitamento, a movimentação, a alienação e outras formas de desfazimento de material.
Decreto federal nº 563/1992 – Institui o Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil e cria a Comissão de Coordenação.
Decreto federal nº 1.048/1994 – Dispõe sobre o Sistema de Administração dos Recursos de Informação e Informática, da Administração Pública Federal, e dá outras providências.
Decreto federal nº 1.094/1994 – Dispõe sobre o Sistema de Serviços Gerais (SISG) dos órgãos civis da Administração Federal direta, das autarquias e fundações públicas, e dá outras providências.
Decreto federal nº 2.783/1998 – Dispõe sobre proibição de aquisição de produtos ou equipamentos que contenham ou façam uso das Substâncias que Destroem a Camada de Ozônio – SDO, pelos órgãos e pelas entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, e dá outras providências.
Decreto federal nº 4.059/2001 – Regulamenta a Lei nº 10.295 de 17 de outubro de 2001, que dispõe sobre a Política Nacional de Conservação e Uso Racional de Energia, e dá outras providências.
Decreto federal nº 4.131/2002 – Dispõe sobre medidas emergenciais de redução do consumo de energia elétrica no âmbito da Administração Pública Federal.
Decreto federal nº 5.940/2006 – Institui a separação dos resíduos recicláveis descartados pelos órgãos e entidades da administração pública federal direta e indireta, na fonte geradora, e a sua destinação às associações e cooperativas dos catadores de materiais recicláveis, e dá outras providências.
Decreto federal nº 6.204/2007 - Regulamenta o tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte nas contratações públicas de bens, serviços e obras, no âmbito da administração pública federal.
Decreto federal nº 7.174/2010 - Regulamenta a contratação de bens e serviços de informática e automação pela administração pública federal, direta ou indireta, pelas fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público e pelas demais organizações sob o controle direto ou indireto da União.
Decreto federal nº 7.746/2012 - Regulamenta o art. 3º da Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993, para estabelecer critérios, práticas e diretrizes para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável nas contratações realizadas pela administração pública federal, e institui a Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública – CISAP.
Resolução CONAMA nº 20/1994 – Dispõe sobre a instituição do Selo Ruído de uso obrigatório para aparelhos

eletrodomésticos que geram ruído no seu funcionamento.
Resolução CONAMA nº 307/2002 – Estabelece diretrizes, critérios e procedimentos para a gestão dos resíduos da construção civil.
Resolução CONAMA nº 401/2008 – Estabelece os limites máximos de chumbo, cádmio e mercúrio para pilhas e baterias comercializadas no território nacional e os critérios e padrões para o seu gerenciamento ambientalmente adequado, e dá outras providências.
Resolução CONAMA nº 416/2009 – Dispõe sobre a prevenção à degradação ambiental causada por pneus inservíveis e sua destinação ambientalmente adequada, e dá outras providências.
Portaria nº 43/2009-MMA – Dispõe sobre a vedação ao Ministério do Meio Ambiente e seus órgãos vinculados de utilização de qualquer tipo de asbesto/amianto e dá outras providências.
Portaria nº 02/2010-SLTI/MP – Dispõe sobre as especificações padrão de bens de Tecnologias da Informação no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências.
Portaria nº 61/2008-MMA – Estabelece práticas de sustentabilidade ambiental a serem observadas pelo Ministério do Meio Ambiente e suas entidades vinculadas quando das compras públicas sustentáveis e dá outras providências.
Portaria nº 12/2013-SLTI/MP – Prorroga o prazo para elaboração dos Planos de Gestão de Logística Sustentável – PLS, estabelecidos pela Instrução Normativa nº 10, de 12 de novembro de 2012.
Instrução Normativa nº 01/2010 – Dispõe sobre os critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, contratação de serviços ou obras pela Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências.
Instrução Normativa nº 10/2012 – Estabelece regras para elaboração dos Planos de Gestão de Logística Sustentável de que trata o art. 16, do Decreto nº 7.746, de 5 de junho de 2012, e dá outras providências.

Fonte: Elaborado a partir de Brasil, 2014d

O preceito do desenvolvimento sustentável está atrelado a compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro e à Constituição Federal (CF). A CF de 1988, no seu art. 170, inciso VI, estabelece como princípio da ordem econômica a busca pela “defesa do meio ambiente, inclusive, mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação”.

A Lei nº 8.666/1993 possui normas aplicáveis aos órgãos da administração direta, os fundos especiais, autarquias, fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Municípios e Distrito Federal, conforme preconizado no Guia de Compras Públicas Sustentáveis para Administração Federal.

Além do exposto, salienta-se que a interpretação da Lei de Licitações públicas deve se dar de forma coerente com as demais normas do ordenamento jurídico nacional, em particular, com os preceitos da Lei de Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981), a qual orienta o Estado na gestão pública dos interesses ambientais.

A Lei nº 6.938/1981 estabelece entre seus objetivos a necessidade de compatibilizar o desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e formar uma consciência pública sobre a necessidade de preservação da qualidade ambiental e do equilíbrio ecológico, promovendo a preservação e restauração dos recursos ambientais. Portanto, as licitações públicas deveriam acontecer de forma a respeitar esses preceitos (BIDERMAN et al, 2008).

Com relação aos processos de compras ou aquisições públicas, o Guia de Compras Públicas Sustentáveis para Administração Federal recomenda a implantação de três fases, conforme demonstrado no quadro 4:

Quadro 4 - Recomendações para Implantação das Compras Públicas Sustentáveis nos Organismos Públicos

Especificação do produto / serviço: Detalhado do tipo de produto que se deseja adquirir.
Definição do Documento de Bases e Condições Particulares: Momento no qual se explicam as características técnicas específicas do produto a ser adquirido.
Avaliação, seleção e adjudicação: Os critérios de avaliação dos ofertantes, os de seleção e os de adjudicação.

Fonte: BRASIL, 2010

Como exemplificação das fases supracitadas, destacam-se a exigência de papel reciclado na especificação do produto, as dimensões do tamanho na definição do documento e a exigência de certificações na fase de avaliação e seleção.

2.3 Licitações Sustentáveis como Indutoras de Políticas Públicas

As políticas públicas consistem em instrumentos de intervenção do Estado na sociedade com o propósito de promoção do bem-comum e de realização dos fins previstos na Constituição Federal, de forma a tornar possível atender aos direitos fundamentais que necessitam de iniciativas estratégicas para serem alcançados. Neste contexto, é factível considerar as licitações sustentáveis como mecanismo de garantia de Políticas Públicas para consolidar o direito fundamental do desenvolvimento sustentável (BRASIL, 2014a).

O Estado, concebido como um aparelhamento estruturado e organizado para o atendimento das necessidades coletivas, com vistas à satisfação do bem comum, exerce um papel fundamental no uso racional e sustentável dos ecossistemas com vistas a assegurar o bem-estar das presentes e futuras gerações (FINGER, 2013).

A licitação sustentável torna o Estado um agente capaz de implementar medidas concretas em prol do desenvolvimento sustentável (BIDERMAN et al., 2008).

Logo, a aquisição de produtos "verdes" ou de menor impacto ambiental representa contratação mais econômica, ainda que eventualmente não seja o menor preço disponível no mercado. Não obstante, as contratações sustentáveis dispõem de atributos fundamentais para atender ao interesse da Administração Pública em preservar o meio ambiente e o bem estar social, os quais são objetivos maiores do Estado, previstos na Constituição Federal (BRASIL, 2014b)

Ressalta-se que a licitação pública não pode ser considerada apenas um procedimento administrativo que visa suprir a Administração com bens e serviços necessários ao seu funcionamento, entretanto, deve ser orientada para implementação de políticas públicas que induzam a um padrão de consumo e produção que atenda ao interesse público de uma sociedade mais justa e igualitária, sem comprometer o bem-estar das gerações futuras (BRASIL, 2014c).

Nesse sentido, o exercício da função administrativa, mais especificamente no campo das licitações e contratações administrativas, necessita ser ampliado para além do direito administrativo, constituindo-se também como um instrumento de regulação econômica impregnado da ética socioambiental, sem a qual o compromisso com o postulado constitucional do desenvolvimento nacional sustentável restará relegado à inocuidade (FINGER, 2013).

Vale salientar que as compras públicas, ao implementar políticas públicas sustentáveis, devem respeitar uma série de outros princípios, dentre eles os relacionados no quadro 5. Logo, o que ensejaria ser considerado como restrição, garantiria, na verdade, igualdade de condição e realização de compras sustentavelmente responsáveis.

Quadro 5 – Novos Princípios Aplicados às Contratações Públicas Sustentáveis

A melhor relação custo-benefício: As autoridades públicas devem garantir a seus cidadãos a eficiência nas despesas de seus recursos financeiros. Porém, essa análise não significa apenas preços mais baixos (ou menor preço na hora do desembolso), e sim os fatores qualitativos e critérios de qualidade, inclusive ambientais, ou seja, o benefício ao longo da vida útil do produto ou serviço adquirido.
Uma contratação justa e isonômica: As autoridades públicas não podem restringir o acesso de empresas ou pessoas a participar no mercado, e devem garantir aos ofertantes o mesmo tratamento e o mesmo acesso às informações.
Transparência: As compras públicas sustentáveis devem seguir procedimentos de contratação e aquisição claros, objetivos e devidamente justificados.

Fonte: BRASIL, 2010a

Desse modo, é imprescindível concretizar a prática das licitações sustentáveis, de modo a fomentar, induzir, influenciar o uso mais eficiente e racional dos recursos naturais, de maneira que se

possa vislumbrar a eficácia jurídica e social das políticas públicas de preservação do meio ambiente, expressamente consignadas nas leis e na Constituição da República (FINGER, 2013).

3 Procedimentos Metodológicos

O procedimento metodológico objetiva esquematizar o caminho a ser percorrido pelo pesquisador. Pode-se conceituar método como o conjunto das atividades sistemáticas e racionais que, com maior segurança e economia, permite alcançar o objetivo – conhecimentos válidos e verdadeiros, traçando o caminho a ser seguido, detectando erros e auxiliando as decisões do pesquisador (LAKATOS; MARCONI, 2003).

Partindo desse princípio, o método escolhido foi uma pesquisa exploratória e descritiva, com abordagem quantitativa (Gil, 1991), pois esta proporciona que informações sejam adquiridas através de Pesquisa Bibliográfica, servindo de subsídio para estudos posteriores.

Para Gray (2012, p.36), os estudos exploratórios buscam explorar acontecimentos e são especialmente úteis quando não se sabe o suficiente sobre um fenômeno, o que corrobora para a elaboração do presente estudo, que buscou estudar um tema pouco explorado pela literatura e pelas pesquisas acadêmicas.

Conforme Punch (2006, p. 33), as pesquisas podem ter abordagem descritiva, exploratória, ou ambas. A descritiva é ideal na organização e sumarização de informações sobre uma questão inexplorada. Já a pesquisa exploratória se propõe a explicar e explicar a informação descritiva.

Assim, a metodologia deste trabalho consistiu na análise bibliográfica da temática relativa a contratações públicas sustentáveis e na verificação do perfil das licitações sustentáveis constantes do banco de dados do Portal de Compras do Governo Federal – COMPRASNET no mês novembro de 2014. Por esse motivo, o presente trabalho utilizou dados secundários de pesquisa, na qual a coleta dos mesmos foi feita anteriormente, cabendo aos autores deste estudo a análise dos mesmos com base no portfólio bibliográfico existente.

Os dados secundários são fatos e informações que não se reuniram para o estudo de imediato, mas que podem ser úteis na análise de estudos ligados ao tema (RBIANSKI, 2003).

Adicionalmente, foi utilizada a técnica de construção de nuvens de palavras, através da ferramenta *Wordle*, a qual permite a visualização em destaque das palavras que ocorrem com maior frequência em determinado texto (FEINBERG, 2009; LUNARDI, CASTRO, MONAT, 2008).

4 Análises e Resultados

Na presente seção, são apresentados os resultados da pesquisa efetuada no Portal de Compras do Governo Federal, com aplicação de estatística descritiva aos dados encontrados. Ao total, foram analisados os perfis dos 2.291 itens constantes da relação de licitações sustentáveis do sítio COMPRASNET em 2014.

As 2.291 contratações foram, em sua totalidade, realizadas através do procedimento licitatório denominado Pregão. O Pregão é destinado à aquisição de bens e serviços comuns e está regulamentado pela Lei nº 10.510/2002 como também pelos Decretos nºs 3.555/2000 e 5.450/2005, os quais tratam do Pregão na forma Presencial e Eletrônica, respectivamente.

As 2.291 aquisições foram realizadas por 734 Unidades Administrativas de Serviços Gerais – UASG, as quais são compostas por um código de seis dígitos e correspondem às Unidades Gestoras responsáveis pelas compras no âmbito da Administração Pública.

A tabela 1 exhibe as Unidades Gestoras que tiveram a parcela mais representativa de aquisições do portfólio estudado.

Tabela 1 – Unidades Gestoras mais Frequentes nas Licitações Públicas Sustentáveis

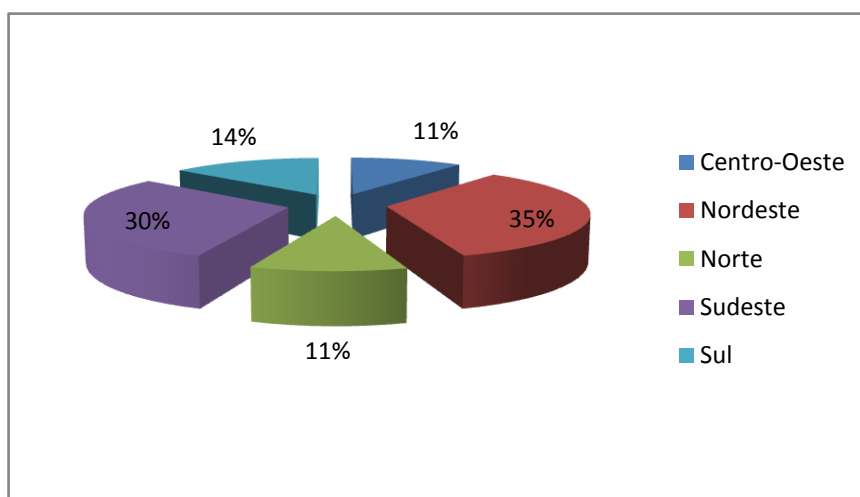
Unidade Gestora	Frequência Absoluta	Frequência Relativa
Universidade Federal de Pernambuco	148	6%
Universidade Federal de Santa Catarina	43	2%
23º Batalhão de Infantaria – Santa Catarina	43	2%

Fonte: COMPRASNET, 2014

Constata-se pela tabela 1 que a unidade mais representativa do estudo foi a Universidade Federal de Pernambuco, com 6% de todas as aquisições sustentáveis constantes do banco de dados do COMPRASNET. Em seguida, verifica-se a Universidade Federal de Santa Catarina e o 23º Batalhão de Infantaria, com 2% do total cada uma.

Fez-se necessária uma análise regional a fim de verificar como estão distribuídas as licitações sustentáveis pelas cinco regiões brasileiras. Pelo Gráfico 1, verifica-se que as regiões Nordeste e Sudeste foram as mais representativas, com 35% e 30%, respectivamente.

Gráfico 1 – Distribuição das Licitações Sustentáveis por Regiões Brasileiras



Fonte: COMPRASNET, 2014

Para uma análise mais detalhada, foi elaborada a tabela 2 com os estados dentro de cada região e o percentual de participação de cada um. Como resultado, verifica-se que os estados de Bahia, Rio de Janeiro e Santa Catarina representaram, respectivamente, a maior parte do total de licitações das regiões Nordeste, Sudeste e Sul. Já com relação à região Norte, Amazonas e Pará foram os estados que alcançaram maior representatividade, com 26% cada. Com relação à região Centro-Oeste, o Distrito Federal obteve a maior proporção, com 52% das aquisições daquela região. Isso se deve à grande concentração de órgãos públicos na capital Federal, o que contribuiu para o elevado percentual de aquisições públicas nessa localidade.

Tabela 2 – Distribuição das Licitações Por Estados Brasileiros

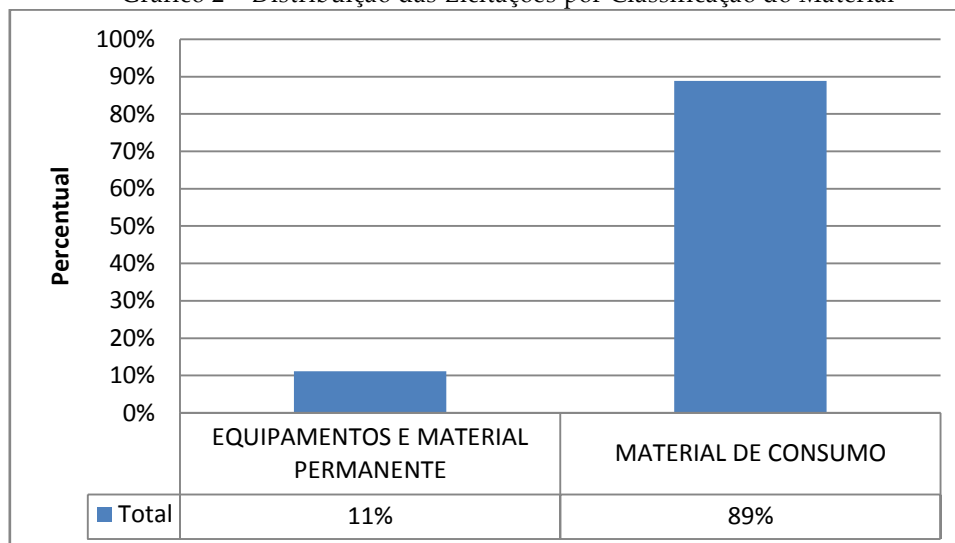
Regiões	Estados	Percentual das Aquisições
Nordeste	Bahia	42%
	Pernambuco	26%
	Paraíba	11%
	Ceará	4%
	Maranhão	4%
	Rio Grande do Norte	4%
	Sergipe	4%
	Piauí	3%
	Alagoas	2%
	TOTAL	100%
Sudeste	Rio de Janeiro	52%
	Minas Gerais	24%
	São Paulo	18%
	Espírito Santo	6%
	TOTAL	100%
Sul	Santa Catarina	40%
	Rio Grande do Sul	39%
	Paraná	21%
	TOTAL	100%
Norte	Amazonas	26%
	Pará	26%
	Acre	14%
	Amapá	14%
	Rondônia	7%
	Roraima	7%
	Tocantins	6%
	TOTAL	100%
Centro-Oeste	Distrito Federal	51%
	Mato Grosso do Sul	18%
	Mato Grosso	17%
	Goiás	14%
	TOTAL	100%

Fonte: COMPRASNET, 2014

Com relação aos produtos objeto das aquisições sustentáveis do presente trabalho, foi efetuada uma distribuição de acordo com a classificação do Manual Técnico Orçamentário – MTO, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Pelo referido manual, a despesa pública pode ser classificada quantitativamente por sua Natureza de Despesa, a qual classifica a despesa por sua categoria econômica e elementos.

Dentre as 2291 aquisições estudadas, 89% delas representaram compras de material de consumo e 11% correspondem às aquisições de equipamentos e material permanente, conforme Gráfico 2.

Gráfico 2 – Distribuição das Licitações por Classificação do Material



Fonte: COMPRASNET, 2014; Brasil (2014f)

Dentre os produtos classificados como material de consumo e equipamentos e material permanente, foi realizada uma análise mais detalhada de acordo com a classificação constante do Manual Técnico de Orçamento - MTO, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e do Sistema Integrado de Administração Financeira - SIAFI, conforme consta no Quadro 6.

Quadro 6 – Distribuição dos Produtos por Tipo de Material

Produtos	Tipo	Frequência	Descrição
Equipamentos de processamento de dados	Equipamentos e Material Permanente	1,05%	Registra o valor das despesas com todas as máquinas, aparelhos e equipamentos utilizados em processamento de dados de qualquer natureza, exceto quando for aquisição de peças destinadas à reposição diretamente ao equipamento ou mesmo para estoque.
Material de acondicionamento e embalagem	Material de Consumo	0,96%	Registra o valor das despesas com materiais aplicados diretamente nas preservações, acomodações ou embalagens de qualquer produto.
Material de processamento de dados	Material de Consumo	66,48%	Registra o valor das despesas com suprimentos de TI, inclusive peças para reposição.
Aparelhos e utensílios domésticos	Equipamentos e Material Permanente	8,38%	Registra o valor das despesas com aquisição de eletrodomésticos em geral e utensílios domésticos, com durabilidade superior a dois anos, utilizados em órgãos públicos.
Equipamentos de processamento de dados	Equipamentos e Material Permanente	1,09%	Registra o valor das despesas com todas as máquinas, aparelhos e equipamentos utilizados em processamento de dados de qualquer natureza, exceto quando for aquisição de peças destinadas à reposição diretamente ao equipamento ou mesmo para estoque.
Material de expediente	Material de Consumo	20,12%	Registra o valor das despesas com os materiais utilizados diretamente os trabalhos administrativos, nos escritórios públicos, nos centros de estudos e pesquisas, nas escolas, nas universidades etc.
Material elétrico e eletrônico	Material de Consumo	1,26%	Registra o valor das despesas com materiais de consumo de aplicação, manutenção e reposição dos

			sistemas, aparelhos e equipamentos elétricos e eletrônicos.
Veículos de tração mecânica	Equipamentos e Material Permanente	0,65%	Registra o valor das despesas com veículos de tração mecânica.
Total geral		100,00%	

Fonte: COMPRASNET, 2014

A Figura 1 demonstra através da nuvem de palavras quais os nomes dos objetos constantes das licitações sustentáveis estudadas. A principal característica dos materiais licitados é o fato de serem confeccionados com material reciclado. Salienta-se, também, o fato de 67% das aquisições sustentáveis terem sido realizadas para compra de cartucho de impressoras.

Com relação aos equipamentos e materiais permanentes, destaca-se a compra de fogões, refrigeradores, computadores, impressoras e automóveis. Os eletrodomésticos licitados se enquadram na exigência do selo PROCEL, o qual indica os melhores níveis de eficiência energética dentro de cada categoria de produtos.

Itens como papel, papelão, bloco de recado e caixas continham a exigência de papel reciclado ou celulose reciclada. Algumas licitações exigiam, além da utilização de materiais reciclados, certificação FSC – *Forest Stewardship Council*, que corresponde a um sistema de garantia reconhecido internacionalmente e identifica, através da sua logomarca, produtos madeireiros e não madeireiros originados do bom manejo florestal. (BRASIL, 2014e).



Figura 1 – Nuvem de Palavras dos Produtos Licitados

Fonte: COMPRASNET, 2014

De acordo com o Guia de Compras Públicas Sustentáveis para Administração Federal, alguns produtos podem ser considerados sustentáveis por gerarem menos perdas, por serem recicláveis ou mais duráveis. Outros produtos são sustentáveis porque contêm menos substâncias prejudiciais ou tóxicas ou porque o processo de sua geração consome menos energia. Para decidir qual produto é preferível em termos ambientais, os cientistas consideram necessário fazer sempre uma comparação dos impactos ambientais dos produtos através da análise de seu ciclo de vida. A análise do ciclo de vida leva em conta o impacto ambiental do produto em todos os seus estágios.

Este método possibilita a identificação dos impactos ambientais mais importantes de um produto, quantifica os benefícios ambientais que podem ser alcançados por meio de melhorias em seu desenho e compara sua compatibilidade ambiental com produtos ou processos concorrentes (BRASIL, 2010a).

Neste contexto, para avaliação do cabimento e vantagens de se realizar uma compra pública sustentável, relativamente a um produto/serviço ou grupo de produtos/serviços, pode-se utilizar também uma abordagem ligada ao custo-benefício da substituição do produto ou serviço tradicional por outros mais sustentáveis. Este tipo de abordagem, apesar de mais restritiva e detalhada do que a análise custo-efetiva, não é tão complexa como a abordagem completa da análise do ciclo de vida. Neste caso, vale dimensionar o custo da degradação ambiental, que envolverá tanto a valoração dos custos de tratamento quanto a valoração dos benefícios obtidos com este tratamento. (BRASIL, 2010a)

5 Conclusões e Sugestões de Novas Pesquisas

O presente trabalho teve o objetivo de analisar o perfil das licitações públicas sustentáveis constantes do banco de dados do Portal de Compras do Governo Federal – COMPRASNET e fazer uma revisão da bibliografia sobre o referido tema.

Foi verificado que 89% das licitações visavam à compra de materiais de consumo e exigiam fabricação com material reciclado. Outras licitações estabeleciam certificação de bom manejo florestal e selo PROCEL de eficiência de gasto energético.

Malgrado essas exigências, conclui-se não se poderia frustrar o caráter competitivo da licitação, pois poder de compra do Estado se torna um instrumento de proteção ao meio ambiente em conjunto com o desenvolvimento econômico e social.

Enfatiza-se que o desenvolvimento do comércio deve ser pautado por princípios de equidade e justiça e as contratações públicas precisam incentivar o mercado nacional a se adaptar à nova realidade internacional.

No Brasil, as contratações públicas são reguladas por normativos jurídicos, especialmente pela Lei nº 8666/1993. A análise da referida lei é imprescindível para se reconhecer as vantagens da implementação de critérios de sustentabilidade nas compras públicas. Esses critérios ambientais podem integrar as aquisições públicas sem contradizer princípios legais já estabelecidos.

Portanto, ao implementar políticas públicas efetiva de aquisições públicas sustentáveis, o Estado se torna indutor do uso e produção racional dos recursos do meio ambiente. É, neste caso, inarredável o papel da administração Pública em contribuir para o desenvolvimento econômico e sustentável, pautado nos princípios previstos na Constituição e nos demais normativos jurídicos.

A partir dos resultados obtidos, propõe-se que novas pesquisas sejam realizadas aprofundando o questionamento quanto às restrições e forças impulsionadoras no contexto da gestão de instituições públicas brasileiras. Outra pesquisa sugerida é a de avaliar comparativamente o nível de maturidade quanto à sustentabilidade na gestão das instituições públicas brasileiras.

Referências

BIDERMAN, R. et al. **Guia de Compras Públicas Sustentáveis: uso do Poder de Compra do Governo para a promoção do Desenvolvimento Sustentável**, 2ª Edição. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. DF. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em 15 de outubro de 2014.

BRASIL. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Diário Oficial [da]

República Federativa do Brasil, Brasília, DF. 1981. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm>. Acesso em: 21 de outubro de 2014.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF. 1993. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm>. Acesso em: 20 de outubro de 2014.

BRASIL. Ministério Do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Guia de Compras Públicas Sustentáveis para Administração Federal**. Brasília, 2010a. <http://cpsustentaveis.planejamento.gov.br/assets/conteudo/uploads/cartilha.pdf>. Acesso em 03 de novembro de 2014.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU /Tribunal de Contas da União**. – 4. ed. rev., atual. e ampl. – Brasília : TCU,Secretaria-Geral da Presidência : Senado Federal, Secretaria Especial deEditoração e Publicações, 2010b.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. **Planos de gestão de logística sustentável: contratações públicas sustentáveis / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação**. – Brasília : SLTI, 2014a. 30p.: il. (Caderno de Estudo e Pesquisa,1 ; Política Pública de Sustentabilidade).

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimento Estratégico. **Planos de gestão de logística sustentável: contratações públicas sustentáveis /Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação**. -- Brasília : MP-SPI, 2014b. 55p.: il. (Caderno de Estudo e Pesquisa, 2; Instrumentos de Viabilização da Política, Compras Públicas Sustentáveis).

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Contratações Públicas Sustentáveis. 2014c**. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/ministerio.asp?index=7&ler=s892>. Acesso em: 22 de dezembro de 2014.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Contratações Públicas Sustentáveis, legislação**. 2014d. Disponível em: <<http://cpsustentaveis.planejamento.gov.br/>>. Acesso em: 15 de novembro de 2014.

BRASIL. Conselho Brasileiro de Manejo Florestal. **Tipos de Certificados FSC**. 2014e. Disponível em: <<http://br.fsc.org/tipos-de-certificados.204.htm>>. Acesso em 20 de dezembro de 2014.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.Secretaria de Orçamento Federal. **Manual técnico de orçamento MTO**. Edição 2015.Brasília, 2014f.

FEINBERG, J. *Wordle*. Disponível em: <http://www.wordle.net>. Acesso em 18 de dezembro de 2014.

FINGER, Ana Cláudia. Licitações sustentáveis como instrumento de política pública na concretização do direito fundamental ao meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado. *Revista de Direito Administrativo e Constitucional –A&C*, 2013, ano 13, n. 51, p. 121-153, Belo Horizonte.

LUNARDI, M. S; CASTRO, J. M. F. C; MONAT, A. S. Visualização dos resultados do Yahoo em Nuvens de Texto: Uma Aplicação Construída a Partir de Web Services. **InfoDesign Revista Brasileira de Design da Informação**, 2008, v5, p. 21-35.

PUNCH, K. F. **Developing effective research proposals**. 2nd. London: Sage, 2006.

RABIANSKI, J. Primary and secondary data: concepts, concerns, errors and issues. **The Appraisal Journal**, 2003, v.71, n.1, p.43-55.

SILVA, R. C.; BARKI, T. V. P.. Compras públicas compartilhadas: a prática das licitações sustentáveis. **Revista do Serviço Público**, 2012, v. 63, n. 2, p. p. 157-175.

VEIGA, J. E. **Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI**. Editora Garamond, 2005.