

Compras Públicas

Notícias

Entrevista sobre boas práticas em compras públicas sustentáveis com o professor Alessandro Quintanilha

◀ Entrevista sobre o almoxarifado virtual no setor público com o professor Marcelo Moreira Prado

Entrevista com o professor Cláudio Sarian Altounian sobre contratos “built to suit” ou “locação sob medida” ▶

Mostrar respostas aninhadas



Entrevista sobre boas práticas em compras públicas sustentáveis com o professor Alessandro Quintanilha
por Eduardo Paracêncio - sexta, 24 Nov 2017, 07:39

(24/11/2017) Entrevista sobre boas práticas em compras públicas sustentáveis com o professor Alessandro Quintanilha. As perguntas foram elaboradas pela professora da ENAP Jhessica Ribeiro Cardoso.

1) A promoção das contratações sustentáveis na Administração Pública inicia principalmente com o apoio político da alta gestão. Como isso pode acontecer?

Alessandro: O acolhimento da causa pela alta gestão é fundamental para a promoção das contratações sustentáveis. Por alta gestão, entende-se, inclusive, aquelas autoridades que possuem competência para a produção de normas. Assim, tanto a alta gestão dos órgãos e entidades da Administração Pública, de todos os âmbitos (federal, estadual, distrital e municipal), de todos os poderes (Executivo, Legislativo, Judiciário e Funções Essenciais à Justiça), quanto aquelas autoridades que possuem competência para a produção de normas devem chancelar as medidas possíveis para a promoção das contratações sustentáveis. Por óbvio, que as iniciativas para a promoção das contratações sustentáveis não precisam, necessariamente, partir da alta gestão. Foi dessa forma que as contratações públicas sustentáveis evoluíram no Brasil. Começou com medidas pontuais de práticas sustentáveis nas repartições públicas, como a Agenda A3P (que sempre funcionou com voluntários), até o atual arcabouço normativo hoje existente. Diversas normas atualmente existentes partiram de iniciativas daqueles que não fazem parte da alta gestão. No entanto, se não tivesse havido o acolhimento dessas iniciativas pela alta gestão, não teríamos evoluído tanto. A cooperação entre área técnica e jurídica dos órgãos e entidades da Administração Pública é uma boa forma de fazer com que a demanda chegue à alta gestão, para que esta dê o apoio político necessário para a efetivação das medidas indispensáveis ao suprimento das necessidades identificadas. A área técnica indica suas necessidades e a área jurídica oferece segurança jurídica. Não havendo segurança jurídica para a atuação da área técnica, surge a necessidade de sugerir a elaboração de uma norma que dê sustentação jurídica para aquela necessidade. Dessa forma foram editadas a Instrução Normativa nº 1, de 2010 da então SLTI/MPOG (Dispõe sobre os critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, contratação de serviços ou obras pela Administração Pública Federal), a alteração do art. 3º da Lei nº 8.666, de 1993, pela Lei nº 12.349, de 2010, com a inclusão do desenvolvimento nacional sustentável como uma das finalidades da licitação, e o Decreto nº 7.746, de 2012 (Regulamenta o art. 3º da Lei nº 8.666, de 1993), entre diversas outras normas, cuja iniciativa partiu da base e contou com o apoio político da alta gestão. Em um plano local, também podemos dizer que cabe também à alta gestão apoiar iniciativas nessa área, constituindo as comissões que tratam do tema, chancelando o Plano de Gestão de Logística Sustentável, inclusive incentivando suas equipes a se capacitar para enfrentar os desafios da promoção das contratações sustentáveis.

2) Ao quebrar paradigmas culturais e gerenciais sobre a interface contratações-sustentabilidade, a lei de licitações favorece a superação do trinômio preço, prazo e qualidade?

Alessandro: Na realidade, esses paradigmas culturais e gerenciais ainda estão sendo quebrados. Muitos gestores ainda se deparam com dificuldades de superar esse trinômio preço prazo e qualidade. Muitos gestores sequer superaram o estigma do pregão eletrônico. Ainda se escuta a reclamação de que o pregão induz a Administração Pública a comprar “porcaria” e a contratar serviços ruins. De fato, a lei de licitações não favorece muito a superação desse trinômio. Muitas das exigências que os gestores gostariam de fazer para garantir tal trinômio não são permitidas pela legislação. Quando são permitidas, muitas vezes falta conhecimento e capacitação das equipes que trabalham na instrução de processos de licitação em relação à forma de fazer tais exigências. Quando tudo isso é superado, ainda se esbarra na questão do preço. Há muito receio ainda nos gestores para a aquisição de produtos e serviços com preços superiores a outros similares existentes no mercado, mas de qualidade inferior. Mas ainda há dificuldades em se estabelecer até onde se pode ir na questão do preço. Não há parâmetros objetivos para balizamento dos gestores. No campo das contratações sustentáveis não é diferente. Inclusive, não se questiona mais que critérios de sustentabilidade são de fato requisitos de qualidade de bens e serviços. Entretanto, ainda não se tem segurança jurídica para pedir produtos/serviços certificados/rotulados, por exemplo, porque a legislação dificulta tal exigência. Daí exige-se como especificação técnica do objeto aqueles requisitos que seriam necessários para a certificação/rótulo. Ocorre que, na maioria das vezes, os servidores não possuem conhecimento para aferir se tais requisitos estão de fato presentes naquele produto/serviço sem certificação entregue pelo fornecedor. Isso interfere na qualidade dos produtos e serviços entregues para a Administração. Consoante dito linhas acima, quando essa questão da qualidade é superada, esbarra-se, por vezes, na questão do preço. A inclusão no art. 3º da Lei nº 8.666, de 1993, da promoção do desenvolvimento nacional sustentável como uma das finalidades das licitações gera uma segurança maior para o Gestor para promover contratações sustentáveis, ainda que tais contratações sejam, em princípio, mais onerosas. Fala-se “em princípio”, pois tal contratação inicialmente mais onerosa pode se demonstrar com o tempo bem mais econômica em relação a outras inicialmente menos onerosas. A alteração do art. 2º do Decreto nº 7.746, de 2012, pelo Decreto nº 9.178, de 2017 vem para reforçar essa possibilidade/dever do gestor. Com efeito, o art. 2º do decreto foi alterado para prever que a administração pública “adotará” critérios e práticas sustentáveis nos instrumentos convocatórios nas contratações públicas, em substituição à expressão anterior “poderão adotar”. Ocorre que essa alteração específica ainda não está em vigor. Nos termos do art. 3º, I do Decreto nº 9.178, de 2017, essa alteração entrará em vigor somente em cento e oitenta dias após a data de sua publicação. Como já dito, penso que os paradigmas culturais e gerenciais sobre a interface contratações-sustentabilidade ainda estão sendo quebrados gradativamente. Ainda estamos em evolução; positiva, diria eu.

3) Qual seria o passo a passo ideal para a realização de uma compra sustentável na administração pública? O que deve ser levado em conta na hora de decidir? Quais as boas práticas a serem adotadas neste processo?

Alessandro: O Guia Nacional de Licitações Sustentáveis da Advocacia-Geral da União dá essa orientação. De acordo com o Guia, são três passos a serem seguidos para a contratação pública sustentável. O 1º passo a ser dado em uma contratação sustentável é a verificação da real necessidade de contratar ou adquirir. De acordo com o Guia, o gestor público deve ser bastante criterioso e cauteloso acerca da necessidade de contratação ou aquisição de novos bens ou serviços. É preciso também verificar a possibilidade de reutilização do bem ou redimensionamento do serviço já existente. Aqui o Guia faz uma interface com a questão da gestão e gerenciamento de resíduos sólidos. Com efeito, o art. 9º da Lei nº 12.305, de 2010 (institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos), dispõe que, na gestão e gerenciamento de resíduos sólidos, deve ser observada a seguinte ordem de prioridade: não geração, redução, reutilização, reciclagem, tratamento dos resíduos sólidos e disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos. Além disso, existe a possibilidade de adquirir bens provenientes de outro órgão público pelo processo de desfazimento, em conformidade especialmente com o Decreto nº 99.658, de 1990 e a Lei 12.305/2010. Todas essas condutas podem reduzir a pressão sobre o uso dos recursos naturais, que são finitos, não custa lembrar. O 2º passo a ser dado, de acordo com o Guia, é o planejamento da contratação para escolha de bem ou serviço com parâmetros de sustentabilidade. Nesse passo, deve-se escolher e inserir critérios, práticas e diretrizes de sustentabilidade com objetividade e clareza. Mas, para tanto, é preciso verificar a possibilidade de comprovação desses parâmetros de sustentabilidade e a sua disponibilidade no mercado. Ou seja, a inclusão de critérios de sustentabilidade deve ser feita de modo claro e objetivo, observando-se o que o mercado pode ofertar e as possibilidades de comprovação e verificação dos critérios inseridos pelo órgão público, através de certificações, documentos comprobatórios, amostra, declaração sob as penas da lei, entre outras formas de comprovação. Em licitações com critério de julgamento do tipo melhor técnica ou técnica e preço, os critérios de sustentabilidade poderão ser considerados na avaliação e classificação das propostas técnicas. Ainda de acordo com o Guia, é neste 2º passo que se insere a análise do ciclo de vida, em aquisições de bens e produtos. Por meio da análise do ciclo de vida, verifica-se a inserção de critérios de sustentabilidade nos vários momentos do ciclo. Desde os materiais utilizados e o modo de produção, passando pelo modo de distribuição, embalagem e transporte, até chegar no uso e por fim na disposição final. O 3º passo a ser dado em uma contratação pública sustentável é a análise do equilíbrio entre os princípios licitatórios. De acordo com o Guia, o gestor público deve buscar o equilíbrio entre os três princípios norteadores da licitação pública: sustentabilidade, economicidade e competitividade. É o que se chama de “melhor preço”, que será a proposta de menor preço que atende as especificações com critérios de sustentabilidade (conforme o 2º passo). Tem-se então o equilíbrio entre a economicidade e a redução do impacto ambiental. Quanto ao equilíbrio entre a competitividade e a redução do impacto ambiental, de maneira geral é reconhecido que, caso existam três fornecedores diferentes, a competitividade estará preservada. Entretanto, a sustentabilidade pode, de modo justificado, se sobrepor aos outros princípios, tanto a economicidade, quanto a competitividade. Ressalte-se que nesses casos a justificativa do gestor é necessária, onde ele pode, por exemplo,

optar por um produto mais caro do que o similar e isto fazendo parte de uma medida de gestão mais ampla, que no final reduz o custo em outros produtos ou no mesmo em razão da economia gerada, ou mesmo relacionados com o objetivo de fomento a novos mercados para produtos sustentáveis, que sejam necessários à Administração em ações ligadas à sustentabilidade ou a outras áreas. A alteração do art. 2º do Decreto nº 7.746, de 2012, pelo Decreto nº 9.178, de 2017 deixa clara a necessidade de justificativa por parte do gestor quanto à adequação das especificações do objeto da contratação e das obrigações da contratada aos critérios e às práticas de sustentabilidade exigidos no instrumento convocatório. Ao mesmo tempo em que determina a adoção de critérios e práticas sustentáveis nos instrumentos convocatórios, exige também a justificativa quanto à adequação da especificação do objeto da contratação e das obrigações da contratada aos critérios e às práticas de sustentabilidade, exigindo, por fim, que seja sempre resguardado o caráter competitivo do certame.

4) De que forma o gestor público pode aproximar-se do mercado para consultar e verificar a existência de fornecedores ou mesmo de critérios que atendam às necessidades estabelecidas da contratação?

Alessandro: A pesquisa de mercado e de preços é uma das tarefas mais árduas em um certame licitatório. A busca pela melhor solução e pelo preço que é cobrado por essa solução tem dificultado muito a realização de contratações públicas. No entanto, entende-se ser essa pesquisa a melhor forma de o gestor público aproximar-se do mercado para consultar e verificar a existência de fornecedores e de critérios que atendam às necessidades da contratação a ser feita. Atualmente existem dados consolidados em bancos de dados que facilitam essa pesquisa. O Painel de Preços do Ministério do Planejamento é um exemplo. A Instrução Normativa nº 5, de 2014 da então SLTI/MPOG traz ainda outros parâmetros de pesquisa de preços, quais sejam contratações similares de outros entes públicos, pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo e pesquisa com os fornecedores. A pesquisa por tais parâmetros possibilita não somente a pesquisa de preços em si, mas também a pesquisa de boas práticas na especificação técnica de bens e serviços. Outra possibilidade também é a consulta aos Cadernos de Logística, Catálogo de Materiais e de Serviços dos Sistemas de Compras dos Governos. Em âmbito Federal existe o CATMAT e o CATSER. A utilização da ferramenta benchmarking também pode ser usada para tanto. Na observação de práticas feitas por outros órgãos e entidades, pode o gestor encontrar uma boa solução para as suas necessidades. Tudo o que foi dito acima aplica-se às contratações públicas sustentáveis. O Manual Implementando Licitações e Contratos. PARTE I, Teresa Villac. Cadernos da Consultoria-Geral da União. Disponível em <http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/327966>, destaca a existência de catálogos oficiais de produtos sustentáveis em diferentes esferas governamentais, como o Catálogo de Materiais do Sistema de Compras do Governo Federal (CATMAT SUSTENTÁVEL), o Catálogo Socioambiental do Estado de São Paulo e a inclusão de itens com critérios sustentáveis no Catálogo de Materiais e Serviços (CATMAS) do Estado de Minas Gerais. Antes mesmo de conhecer fornecedores, é possível também consultar e verificar a existência de critérios que atendam às necessidades estabelecidas da contratação por meio de consulta a Guias, Cartilhas e Manuais de Contratações Sustentáveis. Em relação ao CATMAT SUSTENTÁVEL, gostaria de aproveitar o ensejo para fazer uma colocação específica. Em reação ao Acórdão 1056/2017 do Plenário do TCU, -- que, entre diversas outras determinações, está a de retomar o funcionamento efetivo da Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública – CISAP, instituída pelo Decreto nº 7.746, de 2012, -- houve uma reunião da CISAP, em 25 de agosto de 2017, cuja pauta era, entre outros temas, os Impactos do Acórdão TCU nº 1.056/2017. Nessa reunião, foi feito o encaminhamento de Formação de Grupo Técnico, no âmbito da CISAP, objetivando o aprimoramento do Catálogo de Bens e Serviços (CATMAT e CATSER) do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais – SIASG do Governo Federal. Se essa medida for de fato adotada, facilitará muito o trabalho das equipes que atuam na formalização de processos de contratações públicas sustentáveis. Não podemos deixar de mencionar também que uma das competências da CISAP, entre outras também relevantes, é exatamente a incumbência de propor à Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão ações para divulgação das práticas de sustentabilidade. Neste ponto vale uma consulta na página Contratações Públicas Sustentáveis, do Ministério do Planejamento, disponível em <<http://cpsustentaveis.planejamento.gov.br/>>. Existe um conteúdo interessante ali sobre o tema. Inclusive os fóruns colaborativos que precisam ser reativados.

5) As compras sustentáveis empresariais incrementam o progresso das ações de sustentabilidade no setor privado buscando atender demandas ambientais e sociais. Você acredita que elas podem catalisar o surgimento de normas ou instrumentos de regulação de cunho obrigatório?

Alessandro: Acredito que sim. Mas acredito que tal questão é uma via de mão dupla. Tanto as compras sustentáveis empresariais podem catalisar o surgimento de normas ou instrumentos de regulação de cunho obrigatório, quanto as compras públicas sustentáveis podem estimular o surgimento de um mercado preparado para atender tais normas ou instrumentos de regulação de cunho obrigatório. Já existem diversas normas cogentes emanadas de entidades como o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente – IBAMA, Conselho Nacional do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – CONAMA, Ministério do Meio Ambiente, INMETRO, Ministério do Planejamento, entre outras, que tratam da segurança para o usuário de produtos e serviços; de exigência de critérios de sustentabilidade na aquisição de bens, na prestação de serviços e na execução de obras. A utilização das licitações como instrumento de viabilização de políticas públicas, como o desenvolvimento nacional sustentável, por exemplo, já é um fato, diante do enorme poder de compra do Estado. Este tem condições de interferir na produção e no consumo. Assim, uma coisa alimenta a outra. O Estado consumidor, por meio das contratações públicas sustentáveis, estimula o fortalecimento do mercado de bens, serviços e obras sustentáveis, o que ajuda, de certa forma, a superar a crítica da reserva de mercado nessa temática. O Estado consumidor quando promove contratações sustentáveis fomenta ainda a inovação, ou seja, a criação de produtos com menor impacto ambiental. O uso racional desses produtos minimiza a poluição e a pressão sobre os recursos naturais. Por isso digo que se

trata de uma via de mão dupla e que uma coisa alimenta a outra. O Estado fomenta o mercado e o mercado catalisa o surgimento de normas ou instrumentos de regulação de cunho obrigatório. Mas não podemos deixar de pontuar que a legislação precisa avançar para permitir, com a cautela necessária, a exigência de certificações e rótulos privados ou voluntários como critérios de sustentabilidade nas contratações públicas. Se não chegar ao ponto de torná-los obrigatórios, que, pelo menos, permita que eles sejam exigidos nas contratações públicas, caso não haja outro meio menos oneroso de aferir os requisitos que geram a certificação/rótulo do produto ou serviço.

6) Como utilizar instrumentos de autorregulação certificáveis, tais como ISO 14000 ou Forest Stewardship Council – FSC nas licitações públicas? É possível e indicado? Como a certificação ou rótulo pode ser considerando condição da compra pública?

Alessandro: Essa é uma questão extremamente delicada ainda. Quando estamos diante de uma etiqueta obrigatória, como, por exemplo, a ENCE, do Programa Brasileiro de Etiquetagem (PBE), decorrente da Lei nº 10.295, de 2001, temos firme convicção de que podemos exigir o fornecimento do produto com essa etiqueta. O produto que for comercializado sem a etiqueta é considerado um produto irregular, que deve ser recolhido do mercado e o seu fornecedor deve ser multado pelo INMETRO. A mesma coisa pode ser dita em relação ao Selo Ruído, também do INMETRO, cuja iniciativa é coordenada em parceria com o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, que informa aos consumidores o nível de ruído gerado pelo funcionamento de aparelhos como secadores de cabelo, liquidificadores e aspiradores de pó, permitindo diferenciar aqueles mais silenciosos. Pneus de carro também possuem etiquetagem compulsória com três critérios estabelecidos pelo INMETRO: Resistência ao rolamento, que influencia a eficiência no consumo de combustível (Eficiência Energética); Aderência no molhado, em virtude da aderência no piso molhado (Segurança) e Ruído externo, relacionado à emissão de ruídos (Meio Ambiente). Portanto, a Administração, quando for adquirir pneus, deve exigir que os produtos devem ser fornecidos com a referida etiqueta. A Instrução Normativa nº 2 de 2014, da então SLTI/MPOG, determina, em seu art. 3º, que, nas aquisições ou locações de máquinas e aparelhos consumidores de energia, que estejam regulamentados no âmbito do Programa Brasileiro de Etiquetagem (PBE), conforme publicação no sítio eletrônico www.inmetro.gov.br/consumidor/tabelas.asp, deverá ser exigido, nos instrumentos convocatórios, que os modelos dos bens fornecidos estejam classificados com classe de eficiência "A" na Etiqueta Nacional de Conservação de Energia (ENCE) vigente no período da aquisição. Somente quando não existir, no período de aquisição, um mínimo de três fornecedores com modelos etiquetados com a ENCE classe "A" para a sua categoria, devem ser admitidos produtos etiquetados com as ENCEs nas duas classes mais eficientes que possuam um mínimo de três fornecedores com modelos etiquetados, admitida a complementação de números de fornecedores de uma classe com a de outra. O mesmo raciocínio deve ser feito para as demais etiquetas, como, por exemplo, a de ruídos. Entendo que a Administração deve especificar no Termo de Referência o produto que gera menos ruído.

Agora, em relação a instrumentos de autorregulação certificáveis, tais como ISO 14000 ou Forest Stewardship Council – FSC, não há segurança jurídica para exigir tais instrumentos, pois não são compulsórios. Trata-se de certificações privadas e voluntárias, que, em geral, demandam um custo financeiro significativo para serem obtidas e mantidas.

As etiquetas voluntárias, mesmo as do INMETRO/IBAMA, como, por exemplo a ENCE do Programa Brasileiro de Etiquetagem Veicular ou a Etiqueta de Desempenho e Segurança para Equipamentos de TI (Portaria nº 170, de 2012 do INMETRO, que regulamenta o Decreto nº 7.174, de 12 de maio de 2010, que por sua vez regulamenta a contratação de bens e serviços de informática e automação pela administração pública federal), passam por problemas semelhantes. Por não serem compulsórias não podem ser exigidas. O TCU, depois de vacilar sobre essa questão, decidiu que "É lícito a Administração exigir, como critério de aceitação das propostas, que os produtos de informática ofertados pelos licitantes cumpram os requisitos técnicos previstos na Portaria Inmetro 170/2012. Todavia, não pode ser exigida a certificação correspondente, pois constitui modalidade voluntária de certificação, cuja emissão depende de requerimento do fabricante dos produtos, o qual não tem obrigação legal de fazê-lo." (Acórdão 445/2016 Plenário).

A Orientação Normativa nº 1, de 2015, da SLTI/MPOG já havia dado essa solução, dizendo que as certificações previstas no inciso II do art. 3º do Decreto nº 7.174, de 12 de maio de 2010, deveriam ser exigidas como requisito de qualificação dos bens a serem adquiridos.

De tudo que se viu, para esses casos de instrumentos de autorregulação certificáveis e para etiquetagem voluntária, a orientação é fazer as exigências como requisito de qualificação dos bens ou serviços a serem adquiridos. Ou seja, como especificação técnica do objeto (requisito de aceitação da proposta) ou como obrigações da contratada, a depender do objeto: bem, serviço ou obra.

A forma de comprovação desses requisitos deve ser feita de acordo com o que dispõe a Instrução Normativa nº 1, de 2010 da SLTI/MPOG. A comprovação poderá ser feita mediante apresentação de certificação emitida por instituição pública oficial ou instituição credenciada, ou por qualquer outro meio de prova que ateste que o bem fornecido cumpre com as exigências do edital. O edital poderá estabelecer que, selecionada a proposta, antes da assinatura do contrato, em caso de inexistência de certificação que ateste a adequação, o órgão ou entidade contratante poderá realizar diligências para verificar a adequação do produto às exigências do ato convocatório, correndo as despesas por conta da licitante selecionada. O edital ainda deve prever que, caso não se confirme a adequação do produto, a proposta selecionada será desclassificada.

O Decreto nº 7.746, de 2012, vem na mesma toada, dispondo, em seu art. 8º, que a comprovação das exigências apresentadas no instrumento convocatório poderá ser feita por meio de certificação emitida ou reconhecida por instituição pública oficial ou instituição credenciada ou por outro meio definido no instrumento convocatório. Em caso de inexistência da certificação, o instrumento convocatório estabelecerá que, após a seleção da proposta e antes da adjudicação do objeto, o contratante poderá realizar diligências para verificar a adequação do bem ou serviço às exigências do instrumento convocatório. Caso o bem ou serviço seja considerado inadequado em relação às exigências do instrumento convocatório, o contratante deverá apresentar razões técnicas, assegurado o direito de manifestação do licitante vencedor.

Consoante já dito linhas acima, particularmente penso que a legislação deve evoluir para permitir, na ausência de outra forma menos onerosa de atestação do cumprimento dos requisitos de sustentabilidade especificados no instrumento convocatório, a exigência de instrumentos de autorregulação certificáveis e de etiquetagem voluntária. Com relação à instrumentos de autorregulação certificáveis, penso que pelo menos os Rótulos Ambientais Tipo 1 devem ter sua exigência autorizados pela legislação, já que esses possuem como características serem multicriteriosos, consideram o Ciclo de Vida do produto ou serviço e são certificados por entidades independentes. Quem quiser fornecer para o Estado que se adeque e esses novos paradigmas.

Mas há casos em que a verificação do cumprimento dos requisitos de sustentabilidade especificados no instrumento convocatório pode ser obtida por meio de laudo a ser apresentado pela licitante provisoriamente declarada vencedora, sem ônus para a Administração, na forma indicada pela Instrução Normativa nº 1, de 2010 da SLTI/MPOG e pelo Decreto nº 7.746, de 2012. Se essa for a forma eficaz e menos onerosa para a licitante de verificar o cumprimento dos requisitos de sustentabilidade especificados no instrumento convocatório, penso que pode ser aceita em substituição à exigência de determinados instrumentos de autorregulação certificáveis e de etiquetas voluntária.

Por fim, especificamente em relação à ISO 14000, vários dos requisitos para se obter essa certificação podem ser usados como boas práticas, como especificação técnica do objeto ou como obrigações da contratada na prestação de serviços para a Administração. O que entendo ser descabido é exigir que o fornecedor tenha a certificação ISO 14000 e fazer diligências na sede da empresa contratada para verificar se ela cumpre a ISO 14000.

7) Hoje, quais seriam os principais critérios ou práticas de sustentabilidade a serem adotados em licitações públicas para aquisição de bens, contratação de obras e serviços? Quais seriam as formas de especificar de forma objetiva o objeto da contratação utilizando os critérios? Quais casos de sucesso podemos utilizar?

Alessandro: Acredito que os principais critérios ou práticas de sustentabilidade a serem adotados em contratações públicas são aqueles discriminados nas normas legais e infralegais que tratam sobre o tema (Leis, Decretos, Instrução Normativa, entre outras), conjuntamente com normas técnicas de saúde e de segurança do trabalho, normas da ABNT, Cadernos de Logística, Catálogo de Materiais e de Serviços dos Sistemas de Compras dos Governos, assim como Guias, Cartilhas e Manuais de Contratações Sustentáveis, que consolidam essas normas e boas práticas. Consoante já dito, além de leis e decretos, existem diversas normas cogentes emanadas de entidades como o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente – IBAMA, Conselho Nacional do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – CONAMA, Ministério do Meio Ambiente, INMETRO, Ministério do Planejamento, entre outras, que tratam da segurança para o usuário de produtos e serviços; de exigência de critérios de sustentabilidade na aquisição de bens, na prestação de serviços e na execução de obras. O problema é a consolidação dessas normas. Isso já vem sendo feito por meio da elaboração de Guias, Cartilhas e Manuais de Contratações Sustentáveis.

As formas de especificar de forma objetiva o objeto da contratação utilizando os critérios existentes são basicamente três: especificação técnica do objeto (critério de aceitabilidade da proposta); obrigações da contratada e requisitos de habilitação.

Algumas normas e decisões de órgãos de controle apenas citam especificação técnica do objeto e obrigações da contratada como forma de cobrança de critérios de sustentabilidade nas contratações públicas. No entanto, é preciso superar o mito de que critérios de sustentabilidade não podem ser exigidos como requisitos de habilitação. A afirmação de que os artigos 27 a 31 da Lei Geral de Licitações e Contratos enumeram um rol exaustivo de documentos que poderão ser exigidos na etapa de habilitação das candidatas à contratação não é de todo correta. Pelo menos dois dos dispositivos citados dão abertura para inclusão de diversos documentos e comprovações, desde que essas exigências sejam previstas em lei especial, tenham pertinência com a contratação a ser realizada e não frustrem desarrazoada mente a isonomia e o caráter competitivo do certame. Os dispositivos são o art. 30, IV e o art. 28, V, da Lei nº 8.666, de 1993. Temos aí o que eu chamo de “soldados de reserva”.

Com fundamento no art. 28, inciso V da LLCA, que trata da habilitação jurídica, é possível exigir das licitantes ato de registro ou autorização para funcionamento expedido pelo órgão competente, quando a atividade assim o exigir. Podemos citar como exemplo de critério de sustentabilidade a ser demandado como requisito de habilitação a exigência legal de registro da empresa de desinfestação ou desratização no órgão competente. Aqui no Rio de Janeiro, o órgão que autoriza o funcionamento regular dessas empresas é o Instituto Estadual do Ambiente (INEA). Da mesma forma, o licitante que desempenha diretamente as atividades poluidoras ou utilizadoras de recursos ambientais, deverá obrigatoriamente estar registrado no Cadastro Técnico Federal – CTF do IBAMA. Assim, o registro no CTF deve ser exigido como requisito de habilitação jurídica do licitante, conforme art. 28, V, da Lei nº 8.666/93.

O outro soldado de reserva é o art. 30, inciso IV da LLCA, que trata da documentação relativa à qualificação técnica das licitantes. Esse dispositivo legal autoriza que se exija prova de atendimento de requisitos previstos em lei especial, quando for o caso. Podemos citar como exemplo de critério de sustentabilidade a ser demandado como requisito de qualificação técnica das licitantes a exigência de assistência e responsabilidade de um técnico legalmente habilitado para executar a aplicação de agrotóxicos e afins, o que se aplica na contratação de empresas que prestam serviços de desinfestação ou desratização, ou de manutenção de áreas verdes.

Nessa esteira, foi muito bem-vinda a alteração do art. 3º do Decreto nº 7.746, de 2012, pelo Decreto nº 9.178, de 2017. Esse dispositivo passou a prever que os critérios e as práticas de sustentabilidade de que trata o art. 2º serão publicados como especificação técnica do objeto, obrigação da contratada ou requisito previsto em lei especial, de acordo com o disposto no inciso IV do caput do art. 30 da Lei nº 8.666, de 1993. Infelizmente o referido decreto deixou de citar também o art. 28, inciso V da LLCA, que trata da habilitação jurídica. De qualquer sorte, a ausência de citação pelo decreto não traz prejuízo, já que a lei vale mais que o decreto, e pode e deve ser aplicada independentemente da alteração do decreto.

A Fundação Casa de Rui Barbosa (FCRB) tem feito a inclusão de critérios de sustentabilidade em seus editais, na forma citada acima, e tem tido sucesso em seus certames, em especial no que diz respeito às exigências de critérios de sustentabilidade como requisitos de habilitação. Outra experiência de sucesso nessa seara tem sido a exigência de inscrição no Cadastro Técnico Federal do Ibama de fabricantes de determinados produtos a serem adquiridos ou que serão usados em prestação de serviços para a Administração. As pessoas físicas e jurídicas que desenvolvem atividades listadas no Anexo I da Instrução Normativa IBAMA nº 06/2013, são obrigadas ao registro no Cadastro Técnico Federal de Atividades Potencialmente Poluidoras ou Utilizadoras de Recursos Ambientais, instituído pelo art. 17, inciso II, da Lei nº 6.938, de 1981. Diferentemente de exigir a inscrição do licitante no CTF-Ibama, essa exigência se dá em relação ao produto. Tal exigência é descrita como especificação técnica do objeto (critério de aceitabilidade da proposta). O registro do fabricante de determinados produtos no Cadastro Técnico Federal – CTF assegura que o processo de fabricação ou industrialização de um produto, em razão de seu impacto ambiental (atividade potencialmente poluidora ou utilizadora de recursos ambientais), está sendo acompanhado e fiscalizado pelo órgão competente. Todavia, normalmente quem participa da licitação não é o fabricante em si, mas sim revendedores, distribuidores ou comerciantes em geral – os quais, por não desempenharem diretamente atividades poluidoras ou utilizadoras de recursos ambientais, não são obrigados a registrar-se no Cadastro Técnico Federal – CTF do IBAMA. Portanto, a fim de não introduzir distinções entre os licitantes, entendemos que a forma mais adequada de dar cumprimento à determinação legal é inseri-la na especificação do produto a ser adquirido. Nessa hipótese, o licitante deverá comprovar, como requisito de aceitação de sua proposta, que o fabricante do produto por ele ofertado está devidamente registrado junto ao CTF. Esse critério de sustentabilidade está previsto com detalhes no Guia Nacional de Licitações Sustentáveis da Advocacia-Geral da União e tem sido cobrado com sucesso pela FCRB.

8) De acordo com o Projeto SPPEL (Projeto Sustainable Public Procurement and Ecolabelling), o Brasil ainda enfrentará dificuldades para incluir ecorrotulagem em seus processos de compras. O que você acha que pode ser um facilitador para esta situação se tornar uma boa prática nos órgãos públicos?

Alessandro: Esses dias recebi um convite do Escritório do Brasil da ONU Meio Ambiente (Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente) para participação na Oficina “Análise SWOT da Rotulagem Ambiental no Brasil”. O convite dizia que a rotulagem e os certificados ambientais são importantes ferramentas para apoiar o processo de compras das organizações, ao simplificar e desonerar o processo de verificação da conformidade aos requisitos de compra. No Brasil, a utilização dessas ferramentas pode apoiar o fortalecimento das Compras Públicas Sustentáveis, o que requer que se aprofunde o conhecimento e acesso a esses instrumentos, bem como seus potenciais custos em face dos benefícios. Nesse contexto, o Projeto “Compras Públicas Sustentáveis e Rotulagem Ambiental” (SPPEL – na sigla em inglês) tem por objetivo estimular novos padrões de produção e consumo sustentáveis e possui o Brasil como um dos core countries para a sua implementação. O projeto é implementado pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (ONU Meio Ambiente) juntamente com os órgãos integrantes do Comitê Diretivo do Projeto SPPEL, Ministério do Meio Ambiente (MMA), do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG) e da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC) e, busca apoiar o entendimento sobre os benefícios e barreiras do uso de certificações ou rótulos ambientais e outras ferramentas voluntárias de mercado, em consonância com a legislação federal de Compras Públicas Sustentáveis, como um dos caminhos para o incremento das ações de sustentabilidade na Administração Pública Federal. Sendo assim, podemos afirmar que esse tema está na pauta do dia. Muito bem, a pergunta é o que eu acho que pode ser um facilitador para esta situação se tornar uma boa prática nos órgãos públicos. A resposta é, como já disse linhas acima, a necessidade de alteração legislativa para permitir que a ecorrotulagem possa ser exigida como especificação técnica do objeto ou até mesmo, em determinadas situações excepcionais, como requisito de habilitação das pretendidas contratadas. Sem alteração legislativa, todas as dificuldades já mapeadas para a aplicação da ecorrotulagem permanecerão como estão. Os estudos e discussões que estão sendo feitos devem embasar uma proposição de alteração legislativa que atenda aos preceitos constitucionais tanto da isonomia quanto da proteção do meio ambiente. É como voto.

9) De que forma pode-se incrementar a aplicação dos critérios, práticas ou diretrizes de sustentabilidade nas contratações do Setor Público? Você acredita que iniciativas como os Planos de Gestão de Logística Sustentável – PLS as Compras Compartilhadas podem induzir e acelerar este processo?

Alessandro: Acredito que iniciativas como os Planos de Gestão de Logística Sustentável – PLS e Compras Compartilhadas são de fundamental importância para as contratações públicas sustentáveis. A ferramenta do benchmarking também. O PLS tem diretrizes importantes para uma organização incrementar a aplicação dos critérios, práticas ou diretrizes de sustentabilidade não só nas suas contratações, mas também no seu próprio funcionamento. Trata-se de importante ferramenta de gestão, com potencial imenso para apontar indicadores que auxiliarão na redução de custos da operação do ente público. Recentemente o art. 16 do Decreto nº 7.746, de 2012, pelo Decreto nº 9.178, de 2017 foi alterado para incumbir a Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão a editar um ato para orientar a administração pública federal a elaborar e implementar seus PLSs. As diretrizes mínimas para elaboração do PLS são as mesmas (atualização do inventário de bens e materiais do órgão e identificação de similares de menor impacto ambiental para substituição; práticas de sustentabilidade e de racionalização do uso de materiais e serviços; responsabilidades, metodologia de implementação e avaliação do plano; e ações de divulgação, conscientização e capacitação). O que se alterou foi a incumbência de a SEGES/MPDG editar um ato para orientar a elaboração de PLS pela administração pública federal. Geralmente quando isso ocorre, vem em seguida uma cobrança específica do MPDG. Observe-se, ainda, que uma das diretrizes do PLS é prever ações de divulgação, conscientização e capacitação. Penso que essas ações são de fundamental importância também para incrementar a aplicação dos critérios, práticas ou diretrizes de sustentabilidade nas contratações do Setor Público. Sem conhecimento não há como cobrar critérios de sustentabilidade nas contratações públicas.

As compras compartilhadas são ainda melhores do que a ferramenta do benchmarking. Promovendo-se compras compartilhadas, além de poder aproveitar a expertise de órgãos ou entidades que se encontram mais avançados em termos de contratações públicas sustentáveis, ganha-se em escala, reduzindo o preço dos bens e serviços com critérios de sustentabilidade. A expertise de uma entidade passa para a outra e assim por diante. Sem dúvida que isso acelera o processo de incremento da aplicação dos critérios, práticas ou diretrizes de sustentabilidade nas contratações do Setor Público.

Não custa repetir que a elaboração de Cadernos de Logística, Catálogo de Materiais e de Serviços dos Sistemas de Compras dos Governos, assim como Guias, Cartilhas e Manuais de Contratações Sustentáveis, que consolidam normas e boas práticas de sustentabilidade, também devem ser utilizados para incrementar a aplicação dos critérios, práticas ou diretrizes de sustentabilidade nas contratações do Setor Público.

Alessandro Quintanilha Machado é formado em Direito pela Faculdade de Direito Cândido Mendes - Centro. Especialista em Advocacia Pública, pela Universidade Estadual do Rio de Janeiro-UERJ em parceria com a Escola da AGU. Procurador Federal, Procurador-Chefe da Procuradoria Federal junto à Fundação Casa de Rui Barbosa. Participa do GT-Minutas da PFE-INSS, como membro convidado. Participa da Câmara Permanente de Licitações e Contratos, do DEPCONSU/PGF/AGU, como membro titular. Participa da Comissão Permanente de Sustentabilidade da CGU/AGU, como membro convidado. Participa do GT minutas da PGF/AGU. Participa do Fórum de Procuradores-Chefes da Temática Cultura da PGF. Participa do Colégio de Procuradores da PGF da 2ª Região. Coordenador-Regional da Agenda A3P da AGU.

Jhêssica Ribeiro Cardoso é Engenheira Ambiental, especialista em Saneamento Ambiental, Construções Sustentáveis, Licitações e Contratos e Engenharia Clínica (em andamento). Atuou em diversas funções em órgãos públicos como o CREA-DF, CONAM/SEMARH-DF e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) na área de Estratégias de Contratações do Governo Federal com ênfase em Contratações Públicas Sustentáveis. Professora da Escola de Administração Fazendária (ESAF) e da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) ministrando aulas sobre Sustentabilidade, Uso do Poder de Compras e Compras Sustentáveis. Atualmente trabalha com gestão de acordos de projetos internacionais e de cooperação técnica além de licitações e contratos com organismos internacionais no Ministério do Desenvolvimento Social (MDS).

◀ Entrevista sobre o almoxarifado virtual no setor público com o professor Marcelo Moreira Prado

Entrevista com o professor Cláudio Sarian Altounian sobre contratos “built to suit” ou “locação sob medida” ▶

Voltar para o início da comunidade ➡

