



Escola Nacional de Administração Pública

**INSERÇÃO DE REQUISITOS DE SUSTENTABILIDADE  
AMBIENTAL NO PROCESSO “SOLICITAR AQUISIÇÕES DE BENS  
COMUNS E CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS ADMINISTRATIVOS” DO  
MINISTÉRIO DA SAÚDE**

Trabalho de Conclusão de Curso  
apresentado como parte dos requisitos para  
obtenção do grau de Especialista em Gestão de  
Políticas Ambientais.

Aluno: Tatyana Aparecida Luz

Orientador(a): Prof. Dr. Ciro Campos  
Christo Fernandes

Brasília – DF

Agosto/2020



Escola Nacional de Administração Pública

## **INSERÇÃO DE REQUISITOS DE SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL NO PROCESSO “SOLICITAR AQUISIÇÕES DE BENS COMUNS E CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS ADMINISTRATIVOS” DO MINISTÉRIO DA SAÚDE**

Autora: Tatyana Aparecida Luz

Ministério da Saúde

Sustentabilidade, Licitantes, Termo de Referência

### **Resumo**

A partir da década de 90, o tema da sustentabilidade passou a ganhar espaço no rol de discussões da administração pública, dos pesquisadores, dos consumidores e da mídia, e atualmente o Brasil possui um arcabouço jurídico ambiental considerado como um dos mais modernos do mundo. A introdução de critérios socioambientais nos procedimentos de aquisição e ou contratação de serviços, justifica-se pelo fato de que quando o Estado impões condições, força a adequação dos licitantes, acaba por induzir boas práticas voltadas para a otimização dos gastos públicos e o desenvolvimento sustentável. No qual o papel do gestor público é cada vez mais importante, tendo como dever elaborar e prever cláusulas que contemplem critérios ambientalmente sustentáveis para a aquisição de bens, contratação de serviços e obras. Desde que o projeto básico ou termo de referência, estejam claramente detalhados e consolidados em elementos técnicos coerentes e justificáveis, fundamentados no ordenamento jurídico.

## 1. Introdução

Este artigo tem como cerne, o papel do Estado como contratante atuando por meio da licitação sustentável, como ator que impulse a cultura de desenvolvimento sustentável em nossa sociedade.

Com a evolução do conceito de desenvolvimento sustentável desde os anos 1980, surgiu a necessidade de discutir sua aplicabilidade, inclusive na gestão pública, onde o Estado brasileiro, com seu poder de compra, pode ser o maior incentivador de sua prática.

Ao percorrer a literatura e os diversos normativos da administração pública brasileira, foram encontradas diversas iniciativas que auxiliam o Estado a de fato atuar como impulsionador do desenvolvimento sustentável, Guia Nacional de Licitações Sustentáveis (CARVALHO et al, 2016), Guia de Inclusão de Critérios Sustentáveis para Contratações (RIO DE JANEIRO, 2015), Manual de Licitações Sustentáveis da Justiça Federal da 3ª Região (SÃO PAULO, 2016), Guia de Contratações Sustentáveis da Justiça do Trabalho (BRASIL, 2014); além da vasta legislação que ajuda o gestor a tomar decisões disseminando a temática socioambiental nas contratações públicas entre os órgãos públicos federais.

As contratações sustentáveis são atualmente consideradas uma política pública voltada à indução do mercado no sentido de fornecer produtos e serviços que atendam aos três pilares da sustentabilidade: econômico, social e ambiental. Assim sendo, o poder de compra e contratação do Estado; pode ser considerado como um instrumento de proteção ao meio ambiente e de desenvolvimento econômico e social para promover transformações estruturais nos setores produtivos.

A utilização do poder de compra do setor público pode ser utilizada para gerar benefícios econômicos e socioambientais, conforme informações do (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2020):

(...) as compras públicas sustentáveis são o procedimento administrativo formal que contribui para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável, mediante a inserção de critérios sociais, ambientais e econômicos nas aquisições de bens, contratações de serviços e execução de obras.

Assim sendo, este artigo apresenta uma pesquisa sobre o tema dos requisitos sustentáveis nas compras públicas, sob a análise de como inseri-los nos processos de licitação, na forma de um estudo de caso sobre as compras de insumos administrativos do Ministério da Saúde – MS, utilizando uma ferramenta de gestão preexistente neste órgão. O artigo pretende contribuir com a

inovação do processo de compras da unidade responsável pela elaboração dos Termos de Referência para as licitações.

As compras e licitações sustentáveis representam de certa forma um papel estratégico para os órgãos da administração pública e, quando adequadamente realizadas, promovem a sustentabilidade desde que os compradores públicos saibam delimitar corretamente as necessidades da sua instituição e conheçam a legislação aplicável e características dos bens e serviços que poderão ser adquiridos.

Com o advento da Lei nº 12.349, de 2010 (BRASIL, 2010), e a inserção do princípio do desenvolvimento nacional sustentável na Lei nº 8.666, de 1993 (BRASIL, 1993), um novo paradigma foi implantado nas licitações e nas contratações públicas no Brasil, pois com efeito, a partir desse marco legal, o Estado brasileiro sinalizou que as licitações e as contratações públicas devem prever critérios de sustentabilidade em seus editais de licitação.

No MS, a Coordenação-Geral de Acompanhamento e Execução de Contratos Administrativos - CGCON subordinada à Subsecretaria de Assuntos Administrativos – SAA da Secretaria Executiva - SE do Ministério da Saúde - MS, é responsável pela elaboração dos Termos de Referência para aquisições de bens comuns e contratação de serviços administrativos. A CGCON tem sido alvo de questionamentos dos órgãos de controle acerca da não utilização dos critérios de sustentabilidade em seus pedidos de compra.

Quando esta unidade tenta utilizar algum requisito sustentável, o processo de compra resulta deserto, quando não aparecem interessados na disputa ou fracassado, quando os poucos que aparecem possuem algum impeditivo para seguir no certame, sendo desclassificados. Nessas situações, a CGCON acaba por perder tempo e dinheiro buscando atender aos requisitos de sustentabilidade e ficando sem a contratação.

Segundo a equipe técnica da CGCON<sup>1</sup>, o maior problema da aplicação dos requisitos de sustentabilidade é balizar o atendimento às diretrizes estabelecidas na Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 01, de 19 de janeiro de 2010 (BRASIL, 2010) com suas respectivas comprovações sem que esses requisitos esbarrem em uma possível restrição de competitividade do certame e consequente aumento dos preços contratados.

---

<sup>1</sup> Entrevista com a servidora responsável por conduzir a elaboração do estudo técnico preliminar e de toda documentação preparatória das contratações de bens comuns e serviços administrativos, da Coordenação-Geral de Acompanhamento e Execução de Contratos Administrativos – CGCON, subordinada à Subsecretaria de Assuntos Administrativos – SAA/SE/MS, realizada dia 10 de jun. 2020.

Em suma, os maiores problemas práticos enfrentados pela CGCON são o estabelecimento de meios de comprovação do atendimento aos requisitos de sustentabilidade e a definição dos critérios de sustentabilidade sem restringir a competitividade.

A equipe trabalha atualmente seguindo as diretrizes do Guia Nacional de Licitações Sustentáveis (CARVALHO et al, 2016), material que tem aplicação de âmbito nacional, voltado aos órgãos da Administração Pública Federal assessorados pela AGU, como é o caso do Ministério da Saúde. Internamente dentro do MS não existe normativo ou diretriz própria, orientação acerca da sustentabilidade que possam nortear.

Pode-se considerar este como um ponto crítico no processo de elaboração dos Termo de Referência das licitações, pois se os requisitos não são colocados consegue-se fornecedor em tempo hábil e com menor preço, porém sem atender os requisitos de sustentabilidade o que leva a questionamento pelo órgão de controle, mas quando são incluídos critérios de sustentabilidade, o MS não consegue comprar por falta de fornecedor interessado no certame.

A questão de pesquisa que motiva esse artigo é como definir os critérios de sustentabilidade de forma harmônica no planejamento das contratações do MS?

Portanto, o objetivo geral deste artigo é a proposição de uma forma de definir os requisitos sustentáveis, focalizando um processo de trabalho do MS, para sugerir como conduzir o processo de preparação da contratação para que atenda aos requisitos de sustentabilidade da melhor forma possível. A elaboração dessa proposta se baseia nas seguintes premissas:

- utilização de uma ferramenta de gestão de processos do MS para auxiliar na inserção da avaliação do processo do planejamento da compra;
- escolha de um processo de trabalho que contenha fluxo e manual institucionalizado no MS;
- análise do fluxograma escolhido, percebendo onde podem ser trabalhados os requisitos de sustentabilidade;
- proposição de melhorias no processo de trabalho escolhido, que possa facilitar ao agente público responsável pelo planejamento da compra buscar da melhor forma possível, o equilíbrio entre sustentabilidade, economicidade e competitividade.

Com vista no exposto, este estudo foi desenvolvido como um estudo de caso exploratório, descritivo e propositivo, adotando uma abordagem qualitativa.

A pesquisa foi realizada a partir da seleção de um processo de trabalho modelado no Escritório de Processos do MS, com o objetivo de demonstrar como podem ser inseridos os requisitos de sustentabilidade neste processo de compra. O processo escolhido foi o de “Solicitar Aquisições de Bens comuns e Contratações de Serviços”, pelo fato de ter seu fluxo e manual de processos, institucionalizados.

Os dados foram coletados por meio de documentação e pela realização de uma entrevista qualitativa a partir de um roteiro no dia 10 de junho de 2020, com a equipe técnica da Coordenação-Geral de Acompanhamento e Execução de Contratos Administrativos – CGCON, responsável pela elaboração do estudo técnico preliminar e demais documentações para preparação das contratações de bens comuns e serviços administrativos. Sendo que demais dúvidas e esclarecimentos foram realizados de forma eletrônica.

Nesse diapasão, foi realizada uma revisão da literatura e legislações acerca das compras sustentáveis na administração pública federal, uma síntese da metodologia de modelagem de processos utilizada pelo MS, a análise do processo de trabalho escolhido sob o viés da sustentabilidade nas compras públicas, com conseqüente proposição de melhoria no processo de trabalho sob o viés da sustentabilidade.

## **2. Espaços de delimitação da sustentabilidade nas licitações e contratações públicas**

A licitação sustentável permite regras e condições para incorporar aspectos de proteção e conservação ambiental no processo de seleção da melhor proposta feita à administração pública, para tanto, as exigências devem ser muito bem delimitadas, porque existe grande variedade de parâmetros e legislações que podem ser utilizados de acordo com cada tipo de aquisição ou contratação.

Houve uma mudança de ponto de vista, na qual as licitações não são vistas apenas como um processo meramente formal de aquisição de produtos ou contratação de serviços, mas também como indutor de mudanças e inovação na gestão pública, exercendo um papel regulador sobre o mercado.

O princípio da economicidade segundo (GARCIA, 2012) afirma que vai além da relação custo-benefício financeira, incluindo também a ponderação de outros valores como a sustentabilidade ambiental, para nortear a eficiência como princípio orientador das licitações sustentáveis. Pois, tradicionalmente nas contratações somente é analisado o custo financeiro, não se incluindo os custos sociais e ambientais internalizados na fabricação, uso e descarte do produto.

Pode-se assim, atrelar os princípios da competitividade, isonomia e eficiência à sustentabilidade ambiental, atribuindo ao gestor público o papel de agente indutor de transformação da economia e do meio ambiente.

A vantajosidade, ou seja, a melhor proposta que esteja de acordo com o descritivo do objeto licitado, deverá conter os critérios socioambientais constantes na legislação própria, devidamente justificados. Por isso, o menor preço não prevalece apenas sobre as especificações técnicas do bem ou serviço a serem contratados, pois o que a lei exige é a escolha do menor preço dentre as propostas que agreguem vantagem para a Administração, respeitado o princípio da isonomia.

A licitação sustentável é a contratação pública de serviço, obra ou aquisição de bem que busca o equilíbrio entre a economicidade e a redução do impacto ambiental para a obtenção do “melhor preço”, ou seja, da proposta de menor preço que atenda aos requisitos de sustentabilidade.

De acordo com CARVALHO et al, 2016:

Neste momento da escolha do objeto a ser licitado se dá a inserção de critérios de sustentabilidade nas especificações dos bens ou serviços, podendo ocorrer no termo de referência ou projeto básico, ou na minuta do contrato.

A importância da fase de planejamento do que será contratado pela administração pública, culminou na Instrução Normativa SEGES/ME nº 40, de 22 de maio de 2020 (BRASIL,2020), que representa mais um documento norteador da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza determinada necessidade, descreve as análises realizadas em termos de requisitos, alternativas, escolhas, resultados pretendidos e demais características, dando base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico, caso se conclua pela viabilidade da contratação.

Ou seja, sob o viés da sustentabilidade pode-se dizer que após constatada a necessidade de licitar, o gestor público irá escolher o bem ou serviço, a ser licitado, onde serão estudados na fase de estudo técnico preliminar os critérios que devem permitir uma aquisição que comparada a outra, gere menos danos ao meio ambiente, pela observância da legislação ambiental incidente, na fiscalização contratual, seja pelo gerenciamento ambiental adequado dos resíduos.

Atualmente, as compras públicas são regidas por um imenso arcabouço normativo dentro do qual há grande amparo legal para avançar na institucionalização das licitações sustentáveis no Brasil.

A Lei nº 8.666, de 1993 (BRASIL, 1993), foi alterada pela Lei nº 12.349, de 2010 (BRASIL,2010), com vistas à promoção do desenvolvimento nacional sustentável:

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção **do desenvolvimento nacional sustentável** e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos. (Redação dada pela Lei nº 12.349, de 2010).” (sem destaque no original)

Esta alteração representa uma grande quebra de paradigma para o gestor público, que agora passa a observar além das especificações técnicas do que se necessita adquirir ou contratar, deve também atentar-se para os aspectos de sustentabilidade que possam ser exigidos em seus editais de licitação.

O Decreto nº 7.746, de 2012 (Brasil,2012), regulamentou o art. 3º, para estabelecer critérios, práticas e diretrizes gerais para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável, por meio das contratações realizadas pela administração pública federal direta, autárquica e fundacional e pelas empresas estatais dependentes, e instituiu a Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública – CISAP.

Esse avanço na legislação de compras governamentais, eleva a importância do desenvolvimento nacional sustentável, conforme é citado no Guia Nacional de Licitações Sustentáveis (CARVALHO et al, 2016).

Além disso, a Instrução Normativa SLTI/MP nº 01, de 19 de janeiro de 2010 (BRASIL, 2010), estabeleceu critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, contratação de serviços ou obras na Administração Pública Federal.

Podemos atrelar a este avanço a Instrução Normativa nº 10 de 12 de novembro de 2012 (BRASIL,2012), que estabelece regras para elaboração dos Planos de Gestão de Logística Sustentável de que trata o art. 16, do Decreto nº 7.746, de 2012 (BRASIL, 2012).

Outro normativo que pode ser utilizado no planejamento das compras sustentáveis é a Política Nacional de Resíduos Sólidos – PNRS, instituída pela Lei Federal nº 12.305 de 02 de agosto de 2010 (BRASIL, 2010), tem por objetivo a gestão integrada de resíduos sólidos no Brasil. São exemplos de resíduos contemplados os domiciliares, industriais e até resíduos perigosos

(corrosivos, tóxicos etc.). Os únicos tipos de resíduos não abrangidos pelo documento são os radioativos, os quais possuem uma legislação própria.

Por exemplo, quando a Administração Pública estabelece a disciplina das suas contratações que envolvam produtos e embalagens abrangidos pelo art. 33, ou genericamente no art. 47, ambos da Lei nº 12.305, de 02 de agosto de 2010 (BRASIL, 2010), deverá inserir dentre as obrigações da contratada, que, na qualidade de fabricante, importadora, distribuidora ou comerciante, adote providências compatíveis, seja mediante o recolhimento do produto ou embalagem abarcado pela logística reversa, seja mediante a disposição final dos resíduos sólidos ou rejeitos provenientes da execução contratual.

A legislação relativa aos resíduos sólidos pode ser aplicada às compras públicas, pois a Lei Federal nº 12.305 de 02 de agosto de 2010 (BRASIL, 2010), traz em seu arcabouço, a responsabilidade de todos os atores que fazem parte do ciclo de vida do produto. Isso quer dizer que, desde a elaboração até o consumo de um produto, os participantes desse ciclo (fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes e os consumidores), possuem responsabilidade sobre os resíduos gerados.

O inciso XI do art. 7º da Lei Nº 12.305, de agosto de 2010 (BRASIL,2010), estabelece a prioridade, nas aquisições e contratações governamentais, para produtos reciclados e recicláveis e para bens, serviços e obras que considerem critérios compatíveis com padrões de consumo social e ambientalmente sustentáveis.

O agente público como comprador e indutor da cultura sustentável no mercado, tem a responsabilidade de verificar, em seu planejamento do objeto a ser adquirido ou contratado, o ciclo de vida do produto, ou seja, optar por contratações que possa prever descartes ecologicamente corretos ou reciclagem como a de cartuchos e tonners, aquisição de computadores verdes, aquisição de papel reciclável.

Já o Decreto nº 5.940, de 25 de outubro de 2006 (BRASIL,2006), instituiu a separação dos resíduos recicláveis descartados pelos órgãos e entidades da administração pública federal, na fonte geradora, e a sua destinação à associações e cooperativas de catadores de materiais recicláveis, o que pode ser uma exigência a ser incluída durante o planejamento da contratação.

Outro normativo interessante é o Decreto n° 2.783, 17 de setembro de 1998 (BRASIL, 1998), que proíbe as entidades do governo federal de comprar produtos ou equipamentos contendo substâncias degradadoras da camada de ozônio.

As certificações, rotulagens e selos socioambientais são ferramentas que podem ajudar na adoção das contratações sustentáveis, porém tais exigências devem ser analisadas com cautela, observando se a existência de certificação ambiental, por parte das empresas, é situação predominante no mercado. O Manual de Licitações Sustentáveis da Justiça Federal da 3ª Região (SÃO PAULO, 2016), faz um alerta em relação ao Acórdão n° 1929/2013–TCU-Plenário, no qual o Ministro do TCU entendeu que a exigência de certificado restringiu a competitividade:

(...) de acordo com a jurisprudência desta Corte, a exigência de apresentação do certificado EPEAT na categoria Gold, sem permissão de comprovação, por outros meios, de atendimento aos critérios pretendidos pela Administração, constitui restrição indevida ao caráter competitivo da licitação e fere o princípio da isonomia, por se tratar de certificação excessivamente rigorosa que, por ser emitida somente nos Estados Unidos da América, privilegia as empresas que atuam no mercado americano.(g.n.)

Pode-se citar outros normativos com disposições sobre a sustentabilidade ambiental:

- Lei n° 12.187 de 29 de dezembro de 2009 (BRASIL,2009) sobre a Política Nacional sobre Mudança do Clima, em seu art. 6º, XII: “(...) as propostas que propiciem maior economia de energia, água e outros recursos naturais e redução da emissão de gases de efeito estufa e de resíduos.”
- Decreto n° 2.783, de 17 de setembro de 1988 (BRASIL, 1988) - dispõe sobre proibição de aquisição de produtos ou equipamentos que contenham ou façam uso de substâncias que destroem a camada de ozônio pelo órgão e entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional.
- Decreto n° 4.131 de 14 de fevereiro de 2002 (BRASIL, 2002), que dispõe sobre medidas de redução do consumo de energia elétrica no âmbito da Administração Pública Federal.
- Decreto n° 5.940 de 25 de outubro de 2006 (BRASIL, 2006) - disciplina a separação e a destinação dos resíduos recicláveis descartados pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta e indireta na fonte geradora.

- Portaria nº 61 de 15 de maio de 2008 (BRASIL, 2008), do Ministério do Meio Ambiente, que estabelece práticas de sustentabilidade ambiental a serem observadas por esse Ministério quando das compras públicas.
- Portaria nº 23 de 12 de fevereiro de 2015 (BRASIL, 2015), do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que estabelece boas práticas de gestão de uso de energia elétrica e água nos órgãos da Administração Pública Federal.
- Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 1 de 19 de janeiro de 2010 (BRASIL, 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.
- Resolução CONAMA nº 20 de 7 de dezembro de 1994 (BRASIL, 1994) - dispõe sobre a instituição do Selo Ruído de uso obrigatório para aparelhos eletrodomésticos que geram ruído no seu funcionamento.
- Resolução CONAMA nº 307 de 05 de julho de 2002 (BRASIL, 2002) - estabelece critérios e procedimentos para gestão de resíduos na construção civil.
- Portaria do MMA nº 61 de 15 de maio de 2008 (BRASIL, 2008) - estabelece práticas de sustentabilidade ambiental quanto das compras públicas sustentáveis
- Portaria do MMA nº 43 de 21 de janeiro de 2009 (BRASIL, 2009) - proíbe o uso do amianto em obras públicas e veículos de todos os órgãos vinculados à Administração Pública.

A inserção de critérios ambientais nos instrumentos convocatórios deve ser realizada, mas com parâmetros que possam ser objetivamente definidos e verificáveis. Neste contexto, o Estado deve assegurar que a eficiência que rege as relações com os fornecedores considere o ciclo de vida do produto (produção, distribuição, uso e disposição).

Além disso, pode inserir diretrizes para orientar o planejamento da compra para que sejam respeitados os requisitos sustentáveis ambientais, com parâmetros quantitativos, atendendo também aos objetivos buscados com base no princípio da efetividade.

Consustancial a tudo isso, quando um órgão da administração pública direta, pretende adquirir um produto ou serviço, a equipe de preparação da contratação deve debruçar-se sobre os principais normativos para atender a mais esta responsabilidade.

Ou seja, a oferta economicamente mais vantajosa em uma licitação sustentável deve ser determinada com base nos custos econômicos e ambientais totais causados pelo produto, desde sua concepção.

É necessária a delimitação do melhor momento e espaço para inserção dos critérios de sustentabilidade no processo de trabalho da contratação, considerando que alguns momentos são pautados pela discricionariedade exigida pelo gestor público na definição da natureza da contratação.

Neste contexto, a figura – 1 ilustra que a fase de definição do objeto (planejamento) é apropriada para a incorporação de requisitos de sustentabilidade eletiva para isso, porque a escolha diferenciada de critérios para aquisição de bens e contratação de serviços que contemplem, por exemplo, especificações de maior eficiência energética e ambiental.

A Figura – 1 busca ilustrar as etapas do processo de contratação, que inicia-se como planejamento que engloba os Estudos Preliminares, o Mapa de Risco e o Termo de referência, passa pela seleção do fornecedor que engloba o Edital, o acolhimento das propostas e o contrato com o fornecedor que apresenta a proposta mais adequada, finalizando com a gestão do contrato por meio da fiscalização. Percebe-se que assim como o alinhamento estratégico os Critérios ambientais norteiam toda o processo.



Figura 1 – Etapas da Contratação  
 Fonte: Elaboração do Autor

Neste contexto, a fase de definição do objeto (planejamento) é apropriada para a incorporação de requisitos de sustentabilidade eletiva para isso, porque a escolha diferenciada de critérios para aquisição de bens e contratação de serviços que contemplem, por exemplo, especificações de maior eficiência energética e ambiental.

Portanto, a definição do objeto se dá na fase inicial, na qual o gestor público delimita o que deverá ser adquirido para suprir as necessidades do órgão e insere critérios razoáveis de sustentabilidade para a concretização eficaz da licitação.

É na elaboração do Estudo Técnico Preliminar que de acordo com o inciso II, do art. 7º da Instrução Normativa SEGES/ME nº 40, 22 de maio de 2020 (BRASIL, 2020), serão definidos os requisitos necessários e suficientes à escolha da solução (produto ou serviço), prevendo os critérios e práticas de sustentabilidade.

O responsável pela execução desta atividade deverá analisar o objeto da contratação, pesquisando as Leis, Decretos, Acordos Setoriais firmados para a logística reversa, resoluções, instruções normativas, portarias e normas técnicas que possuam relação com a solução que se pretende adquirir.

Como exemplo, deverá verificar se o objeto dispões de algum tipo de certificação que ateste a qualidade e a compatibilidade com os critérios propostos no processo de fabricação ou de selo que ateste a eficiência energética.

Em suma, de acordo com o que versa o Decreto nº 7.746, de 5 de Junho de 2012 (BRASIL, 2012) e à Instrução Normativa STLI/MP nº 01, de 19 de janeiro de 2010 (BRASIL, 2010), a inclusão de requisitos de sustentabilidade no termo de referência pode ocorrer em quatro etapas da licitação:

- a) especificação do objeto da licitação do produto a ser adquirido ou serviço a ser contratado;
- b) elaboração das exigências de aceitação relativas ao produto ou serviço;
- c) elaboração das exigências de habilitação relativas à empresa e
- d) elaboração das obrigações da contratada a serem observadas pela empresa vencedora da licitação.

É importante salientar, que a inclusão destes requisitos deve estar necessariamente condicionada à análise prévia do mercado para atendimento de tais exigências, procedimento que se realiza através de pesquisa com potenciais fornecedores na fase inicial de instrução do processo.

Portanto, ao optar pela inclusão de quaisquer exigências na elaboração do termo de referência, o responsável pela instrução processual deve certificar-se de que as marcas/produtos

cotados atendem aos critérios que deseja incluir, preferencialmente fazendo constar esta informação nos orçamentos obtidos para a estimativa do preço médio. A não observância deste procedimento pode resultar em ausência de interessados na licitação.

É perceptível a consideração de fatores de sustentabilidade é importante para a promoção, manutenção e defesa dos interesses públicos em relação à conservação e proteção do meio ambiente e a sua interação com aspectos econômicos e sociais, pelo fato de servirem para evitar ou minimizar passivos ambientais decorrentes do objeto, produto ou serviço, a ser licitado.

Para que isso possa ocorrer, a fase de planejamento deve ser muito bem estudada, observando também o ciclo de vida do bem a ser adquirido, ou os impactos dos materiais utilizados a forma de execução dos serviços.

### **3. O Caso do Ministério da Saúde**

#### **3.1 Organização das Compras**

A Subsecretaria de Assuntos Administrativos – SAA, de acordo com o esquema na figura – 2 é subordinada à Secretaria Executiva - SE, é composta por sete Coordenações-Gerais, dentre elas destaca-se para este estudo: a Coordenação-Geral de Acompanhamento e Execução de Contratos Administrativos – CGCON que é a unidade responsável pelas aquisições de bens comuns e contratações de serviços administrativos e a Coordenação-Geral de Material e Patrimônio – CGMAP, quem recebe as solicitações para aquisições das demais unidades do MS.

<b>ÓRGÃO/UNIDADE</b>	<b>SIGLA</b>
<b>SECRETARIA-EXECUTIVA</b>	<b>SE/MS</b>
<i>SUBSECRETARIA DE ASSUNTOS ADMINISTRATIVOS</i>	<b>SAA</b>
Coordenação-Geral de Inovação de Processos e de Estruturas Organizacionais	<b>CODIPE</b>
Coordenação-Geral de Documentação e Informação	<b>CGDI</b>
Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas	<b>COGEP</b>
Coordenação-Geral de Acompanhamento e Execução de Contratos Administrativos	<b>CGCON</b>

Coordenação-Geral de Arquitetura e Engenharia	CGENG
Coordenação-Geral de Material e Patrimônio	CGMAP
Coordenação-Geral de Execução Orçamentária e Financeira	CGOF/SAA

Figura 2 – SAA/SE/MS: Estrutura Organizacional  
Fonte: Elaboração do Autor

Os insumos estratégicos, ou seja, as compras para o Sistema Único de Saúde – SUS são adquiridas também na Secretaria Executiva, em um departamento criado exclusivamente para isso, o Departamento de Logística em Saúde – DLOG. Este departamento recebe as demandas das Secretarias Finalísticas, ou seja, aquelas responsáveis pelos programas do SUS e cuida da aquisição e logística de medicamentos e equipamentos.

A CGCON é responsável pela gestão dos contratos advindos da aquisição de bens comuns e contratação de serviços administrativos e a CGENG pelos contratos advindos de contratações de insumos e serviços relativos a obras de engenharia, manutenção predial, arquitetura e paisagismo, portanto sendo as unidades responsáveis pela elaboração do planejamento da compra.

A CGMAP é responsável pela compra propriamente dita dos pedidos da CGCON, da CGENG e de Tecnologia da Informação, ou seja, elabora o edital e a execução do certame para as aquisições de insumos para manutenção do MS. Assim sendo, é esta unidade que recebe toda a documentação de planejamento da compra, elabora o edital, torna público, classifica os vencedores, elabora o contrato e colhe as assinaturas.

A partir daí o instrumento contratual pronto vai para a CGCON ou CGENG fiscalizarem o contrato.

As compras no MS envolvem diversos processos de trabalho com suas peculiaridades, porém todos estão modelados, ou seja, possuem fluxo e manual. Para este estudo de caso foi selecionado o processo para aquisição de bens comuns e contratação de serviços.

### 3.2 Gestão de Processos

O Ministério da Saúde possui em sua estrutura organizacional uma unidade responsável pela modelagem de processos<sup>2</sup>, a Coordenação-Geral de Inovação de Processos e de Estruturas

<sup>2</sup> Entende-se por modelagem de processos de negócio ou *Business Process Modeling* a representação dos processos de negócio de uma organização, com o objetivo de documentar, entender e analisá-los, possibilitando a sua transformação e automatização. Através da diagramação de processos é possível obter uma visão lógica das atividades e mostrar, de forma simples e intuitiva, como o trabalho é (ou deve ser) feito em uma organização. Disponível em <https://www.euax.com.br/2019/03/modelagem-de-processos/>, acesso em 03/05/2020.

Organizacionais-CODIPE, a qual detém a metodologia e guarda o portfólio dos processos de todo do Ministério.

No que diz respeito à melhoria de processos, a CODIPE se organizou no formato de Escritório de Processos, tornando-se responsável por concentrar e institucionalizar as ações de melhoria de processos na organização.

Possui uma metodologia customizada às necessidades do MS, compilada em um guia metodológico que contempla os padrões, conceitos, técnicas e métodos para as várias fases componentes do ciclo de gestão de processos, além de fomentar as iniciativas de melhoria e subsidiar os gestores na tomada de decisão.

Os processos organizacionais são geralmente planejados e realizados para agregar valor e compõem-se de um conjunto de ações inter-relacionadas ou interativas, que consomem recursos para transformar insumos (entradas) em serviços/produtos (saídas).

De acordo com o Guia Metodológico de Melhoria de Processos do Ministério da Saúde (BRASÍLIA, 2016), o termo processo é definido como um conjunto de atividades interdependentes, ordenadas no tempo e no espaço de forma encadeada, que ocorrem como resposta a eventos e que possuem um objetivo, início, fim, entradas e saídas bem definidos.

Essas atividades trabalham juntas e encadeadas para criar um produto ou serviço final, no qual as atividades são apresentadas de forma sequencial, em forma de fluxo, ou seja, um conjunto definido de atividades realizadas por humanos, sistemas ou uma combinação dos dois, gerando um ou mais resultados que podem levar ao fim do processo ou a uma entrega a outro processo.

O MS segue a Notação BPM 2.0 - *Business Process Management*<sup>3</sup>, customizada as necessidades do órgão, ou seja, incorpora ações voltadas para a transformação e a inovação de processos em busca de fornecer melhores resultados, em que algumas etapas são acrescidas outras atividades, assim como uma remodelagem das ferramentas que poderão ser utilizadas de acordo com a necessidade e a especificidade de cada um dos projetos.

Neste sentido os organizacionais podem foram classificados em duas categorias:

---

<sup>3</sup> Disciplina gerencial que integra estratégias e objetivos de uma organização com expectativas e necessidades de clientes, por meio do foco em processos ponta a ponta. BPM engloba estratégias, objetivos, cultura, estruturas organizacionais, papéis, políticas, métodos e tecnologias para analisar, desenhar, implementar, gerenciar desempenho, transformar e estabelecer a governança de processos. Fonte: Guia Metodológico de Melhoria de Processos do Ministério da Saúde (BRASÍLIA, 2016), pág. 09.

- finalísticos: diretamente relacionados à essência do funcionamento ou missão da organização e/ou diretamente envolvidos no atendimento às necessidades dos seus cidadãos/usuários; e
- de apoio: essenciais para a gestão efetiva da organização, garantindo o suporte adequado aos processos finalísticos, ou seja, à sua atividade-fim, tais como: gestão de pessoas, gestão de material, planejamento e acompanhamento das ações institucionais, desenvolvimento de tecnologia da informação e execução orçamentário-financeira.

Os processos englobam também os processos gerenciais, os quais lidam com a informação e a decisão, sendo, portanto, diretamente relacionados à formulação de políticas e diretrizes para o estabelecimento e consecução de metas, bem como ao estabelecimento de métricas e formas de avaliação dos resultados alcançados. São exemplos de processos gerenciais: planejamento estratégico, gestão por processos e gestão do conhecimento. Esses processos podem ser agrupados numa terceira categoria chamada de processos estratégicos.

Comumente, adota-se a seguinte classificação para diferenciar os níveis em que podem ser agrupadas as funções organizacionais, de modo a melhor compreender o seu funcionamento: macroprocessos, processos e subprocessos.

Os macroprocessos compreendem grandes conjuntos de funções, mediante as quais a organização cumpre a sua missão, gerando valor para o cidadão.

Um macroprocesso deve estar direcionado para a realização de objetivos, integrando produtos e serviços capazes de satisfazer, nível mais geral, às necessidades explícitas dos clientes ou usuários das organizações públicas.

No detalhamento de cada macroprocesso, a articulação de diversas funções pode se desdobrar em processos, subprocessos e tarefas ou atividades. Assim, pode se dizer que existe uma hierarquia entre as funções organizacionais.

O modelo normalmente utilizado para demonstrar o conjunto de macroprocessos de uma instituição é chamado de Cadeia de Valor Agregado, conhecida pela sigla VAC - *Value Chain Added Diagram*.

O detalhamento dos macroprocessos em sucessivas aproximações para melhor detalhar as funções, configura os diagramas que representam os processos.

Os subprocessos constituem-se em um nível maior de detalhamento de uma atividade ou tarefa, dentro de um processo, demonstrando os fluxos de trabalho, com insumos, produtos e serviços claramente definidos e em funções sequenciais e interdependentes. Um elevado grau de maturidade na representação gráfica dos subprocessos é observado quando há uma sequência de eventos e funções que modelam com suficiente clareza e objetividade o que de fato ocorre ou deverá ocorrer.

A representação gráfica dos processos é chamada de fluxograma, ou seja, uma representação esquemática de um processo, muitas vezes feita através de gráficos que ilustram de forma descomplicada a transição de informações entre os elementos que o compõem.

No fluxograma pode ser visualizada a sequência operacional do desenvolvimento de um processo e das suas características, o trabalho que está sendo realizado, o tempo necessário para sua realização, a distância percorrida pelos documentos, quem está realizando o trabalho e como ele flui entre os participantes.

Seguem alguns quadros extraídos da metodologia do MS, para entendimento de como funciona um desenho de fluxograma de processos, com algumas definições básicas, como a Figura – 4, que fala sobre as tarefas, piscinas e raias:

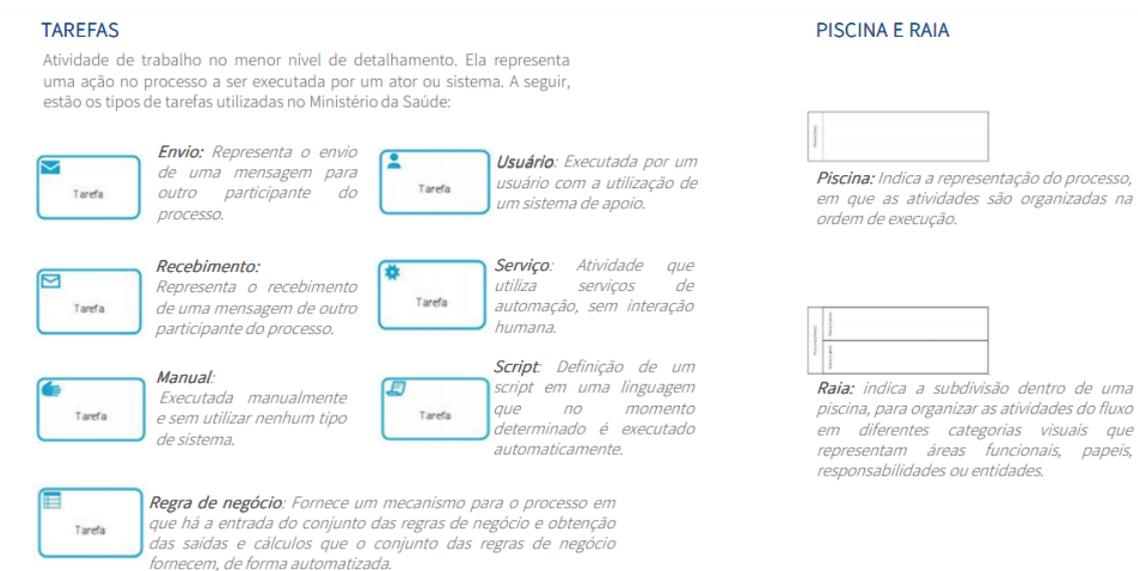


Figura 3 - Artefatos utilizados na modelagem de processos do Ministério da Saúde  
 Fonte: Ministério da Saúde, Guia Metodológico de Melhoria de Processos do Ministério da Saúde, 2016.

Existem também, elementos que representam a ocorrência de um fato no processo. Geralmente, quando eles possuem uma causa (gatilho) ou impacto (resultado), são chamados de eventos e subdividem-se em início, intermediário e término conforme demonstrado na Figura - 4.



Figura 4 - Eventos utilizados na modelagem de processos do Ministério da Saúde  
 Fonte: Ministério da Saúde, Guia Metodológico de Melhoria de Processos do Ministério da Saúde, 2016.

Outra representação importante são as portas lógicas de que trata a Figura - 5, que servem para visualizar quando uma atividade tiver mais de um caminho para seguir, possibilidades etc.

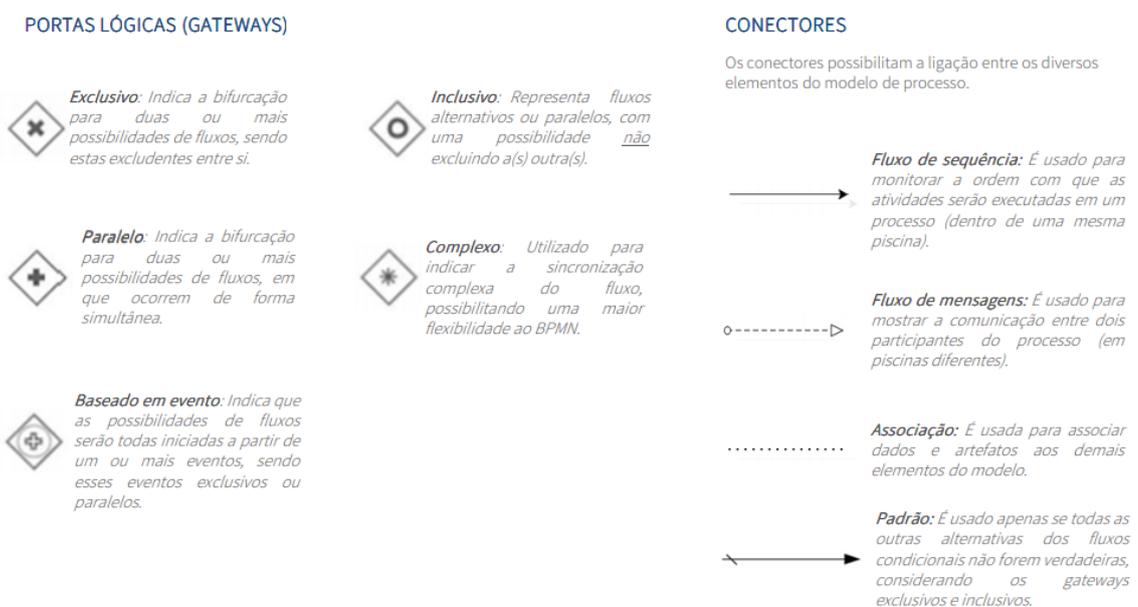


Figura 5 – Portas Lógicas utilizadas na modelagem de processos do Ministério da Saúde  
 Fonte: Ministério da Saúde, Guia Metodológico de Melhoria de Processos do Ministério da Saúde, 2016

### **3.3 O processo “solicitar aquisições de bens comuns e contratação de serviços administrativos”**

O objeto de estudo dessa pesquisa é o processo “solicitar aquisições de bens comuns e contratação e serviços administrativo”, ou seja, um dos processos de planejamento de contratação que já possui fluxo e manual institucionalizados.

Este processo é contemplado pela Instrução Normativa SEGES/MPDG nº 05 de 26 de maio de 2017 (BRASIL, 2017) do Ministério da Economia, que inclusive possui a previsão de requisitos sustentáveis no estudo preliminar.

O processo em questão é realizado durante a fase de planejamento da contratação, ou seja, quando surge a necessidade de compra e há o planejamento de como esta necessidade deve ser fornecida, de forma a respeitar os princípios da administração pública, e atender as necessidades do MS.

O processo está representado pelo fluxo, que encontra-se no Anexo A deste estudo, o qual inicia-se com o recebimento da demanda, a qual deve ser encaminhada à unidade responsável pela elaboração da documentação preparatória à aquisição do bem ou contratação do serviço, que irá verificar competências, orçamento, autorizações etc.

Durante o desenvolvimento deste estudo, surgiu a Instrução Normativa SEGES/ME nº 40, de 22 de maio de 2020 (BRASIL, 2020), que entrou em vigor em 01/07/2020. que inclusive em seu art. 5º cita que o Estudo Técnico Preliminar – ETP deverá “permitir a avaliação da viabilidade técnica, socioeconômica e ambiental da contratação”.

Este novo normativo, trata somente da elaboração do ETP, que agora será realizado em um perfil na plataforma do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais - SIASG<sup>4</sup>, que poderá ser consultado pelos órgãos do Executivo que farão contratações similares e poderão utilizar como modelo.

Isto posto, escolheu-se a atividade nº 15 Realizar Estudo Preliminar – EP, em destaque abaixo, como foco deste artigo que deverá ser renomeada para realizar Estudo Técnico Preliminar – ETP, devido ao fato de ser a atividade que dá vida à contratação e onde devem ser previstas todas

---

<sup>4</sup> Sistema auxiliar do Sistema de Serviços Gerais - SISG do Ministério da Economia, destinada à informatização e à operacionalização suas atividades, com a finalidade de integrar e dotar os órgãos da administração direta, autárquica e fundacional de instrumento de modernização. Disponível em: <https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/sisg/siasg>, acesso em 16/08/2020.

análises de viabilidade, conseqüentemente a análise sustentável da contratação: previsão de requisitos de sustentabilidade e as devidas comprovações, que são o objetivo deste estudo.

- 01: Receber e analisar demanda.
- 02: Solicitar elaboração de comunicado de inviabilidade de atendimento da demanda
- 03: Comunicar inviabilidade de atendimento da demanda
- 04: Encaminhar demanda para análise de viabilidade da demanda
- 05: Analisar os requisitos da demanda
- 06: Solicitar informações complementares à área demandante
- 07: Realizar ajustes na demanda
- 08: Analisar viabilidade técnica para atendimento da demanda
- 09: Tomar ciência da inviabilidade da demanda
- 10: Tomar ciência e comunicar sobre a inviabilidade da demanda
- 11: Verificar tipo de contratação
- 12: Elaborar Documento de Formalização da Demanda – DFD
- 13: Enviar DFD e Indicação da Equipe de Planejamento da Contratação
- 14: Receber a demanda autorizada
- 15: Realizar Estudo Preliminar – EP**
- 16: Elaborar Mapa de Riscos – MR
- 17: Analisar EP + MR
- 18: Solicitar validação do EP + MR
- 19: Verificar artefatos EP + MR elaborados
- 20: Validar EP + MR
- 21: Solicitar análise do EP + MR
- 22: Comunicar o prazo para elaboração e envio do TR/PB
- 23: Solicitar elaboração de TR/PB
- 24: Elaborar/ajustar minuta de Termo de Referência/Projeto Básico
- 25: Analisar minuta de TR/PB
- 26: Verificar necessidade de realizar pesquisa de preço
- 27: Realizar pesquisa de preço
- 28: Elaborar nota técnica sobre a pesquisa de preços
- 29: Elaborar mapa comparativo de preços
- 30: Submeter Planilha de contratação para aprovação da SAA
- 31: Encaminhar para autorização do Ministro
- 32: Verificar decisão do Ministro
- 33: Assinar o TR/PB autorizado e colher as demais assinaturas
- 34: Verificar instrução do processo de nova contratação
- 35: Solicitar encaminhamento do processo para CGMAP
- 36: Registrar ciência
- 37: Aprovar, assinar e encaminhar TR/PB
- 38: Verificar resultado da contratação

A figura – 7 que segue, trata-se da descrição da atividade nº 15 do fluxograma, que será o objeto de análise deste estudo, extraída do Manual de Procedimentos que o acompanha:

**ATIVIDADE 15: Realizar Estudo Preliminar - EP**

**DESCRIÇÃO DA ATIVIDADE:**

1. Elaborar estudos preliminares, conforme o seguinte formato:
    1. NECESSIDADE DA CONTRATAÇÃO (inciso I, art. 24, IN 05/2017)
      - 1.1. OBJETO DA CONTRATAÇÃO
      - 1.2. JUSTIFICATIVA (deve ser fornecida pela unidade requisitante)
    2. INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO DO MS (inciso II, art. 24, IN 05/2017)
      - 2.1. ALINHAMENTO AOS PLANOS DO MS (quando houver)
      - 2.2. ALINHAMENTO A POLÍTICAS PÚBLICAS (quando houver)
    3. REQUISITOS DA CONTRATAÇÃO (inciso III, art. 24, IN 05/2017)
      - 3.1. REQUISITOS NECESSÁRIOS AO ATENDIMENTO DAS NECESSIDADES
      - 3.2. DA NATUREZA CONTINUADA OU NÃO DO SERVIÇO
      - 3.3. CRITÉRIOS DE SUSTENTABILIDADE
      - 3.4. VIGÊNCIA DO CONTRATO
      - 3.5. TRANSFERÊNCIA CONTRATUAL (quando cabível)
        - 3.5.1. TRANSFERÊNCIA DE CONHECIMENTO, TECNOLOGIA E TÉCNICAS EMPREGADAS
      - 3.6. SOLUÇÕES DE MERCADO QUE ATENDAM AOS REQUISITOS
    4. ESTIMATIVA DAS QUANTIDADES (inciso IV, art. 24, IN 05/2017)
      - 4.1. METODOLOGIA DA ESTIMATIVA
      - 4.2. UTILIZAÇÃO DAS CONTRATAÇÕES ANTERIORES
      - 4.3. MEMÓRIA DE CÁLCULO
      - 4.4. REFERÊNCIA DOCUMENTAL DE SUPORTE
      - 4.5. MECANISMOS PARA MATERIAIS ESPECÍFICOS SEM PREVISIBILIDADE
    5. ESCOLHA DA SOLUÇÃO (inciso V, art. 24, IN 05/2017)
      - 5.1. SOLUÇÕES DISPONÍVEIS NO MERCADO
      - 5.2. NECESSIDADE E RESULTADO DE AUDIÊNCIA PÚBLICA
      - 5.3. JUSTIFICATIVA DA SOLUÇÃO ESCOLHIDA
    6. ESTIMATIVA DE PREÇOS (inciso VI, art. 24, IN 05/2017)
      - 6.1. METODOLOGIA DA PESQUISA DE PREÇOS
      - 6.2. USO DE PREÇOS REFERENCIAIS
      - 6.3. MEMÓRIA DE CÁLCULO DOS PREÇOS
      - 6.4. REFERENCIAL DOCUMENTAL DE SUPORTE
    7. DESCRIÇÃO DA SOLUÇÃO (inciso VII, art. 24, IN 05/2017)
      - 7.1. DETALHAMENTO DOS SERVIÇOS A SEREM PRESTADOS
    8. PARCELAMENTO DA SOLUÇÃO (inciso VIII, art. 24, IN 05/2017)
      - 8.1. JUSTIFICATIVA DO PARCELAMENTO OU NÃO DOS SERVIÇOS
      - 8.2. JUSTIFICATIVA DO OBJETO DIVISÍVEL (quando cabível)
        - 8.2.1. TÉCNICA E ECONOMICAMENTE VIÁVEL
        - 8.2.2. NÃO HAVERÁ PERDA DE ESCALA
        - 8.2.3. AMPLIAÇÃO DA COMPETITIVIDADE
    9. RESULTADOS PRETENDIDOS (inciso IX, art. 24, IN 05/2017)
      - 9.1. BENEFÍCIOS DIRETOS E INDIRETOS (economicidade, eficácia, eficiência e impactos de melhoria de produtos e serviços oferecidos à sociedade)
    10. ADEQUAÇÃO DO AMBIENTE (inciso X, art. 24, IN 05/2017)
      - 10.1. CRONOGRAMA DE ATIVIDADES DE ADEQUAÇÃO
      - 10.2. ATORES ENVOLVIDOS NA ADEQUAÇÃO
      - 10.3. NECESSIDADE DE CAPACITAÇÃO
    11. DECLARAÇÃO DE VIABILIDADE (inciso XI, art. 24, IN 05/2017)
      - 11.1. DECLARAÇÃO EXPRESSA
      - 11.2. JUSTIFICATIVA DA VIABILIDADE OU NÃO DA CONTRATAÇÃO
    12. INDICAÇÃO DE SERVIDORES PARA A FISCALIZAÇÃO
- Obs.: Os Estudos Preliminares devem obrigatoriamente conter os itens 1, 4, 6, 8 e 12 citados anteriormente.

2. Assinar documento elaborado

<b>EXECUTOR</b>	Área Técnica Responsável	
<b>ENTRADAS</b>	<b>Fornecedor</b>	Área Técnica Responsável
	<b>Insumo</b>	Demanda formalizada
<b>SAÍDAS</b>	<b>Produto</b>	Estudo preliminar realizado
	<b>Cliente</b>	Área Técnica Responsável
<b>OBSERVAÇÕES</b>	Na elaboração desse documento deverá observar as diretrizes constantes no Anexo III e seção II da IN 05/2017	

Figura 7: Recorte da descrição das atividade 15.

Fonte: Manual do processo de “Solicitar Aquisições de bens e contratação de serviços administrativos”, CODIPE/SAA/SE/MS, 2016

### 3.4. Inserção dos requisitos ambientais na atividade “realizar estudo técnico preliminar”

O fluxo objeto de estudo, possui 38 atividades descritas, porém a atividade nº 15 “realizar Estudo Preliminar da contratação”, merece uma maior atenção, e poderia ser melhor trabalhada sob o tema contratações sustentáveis.



Figura 8 – Recorte do Fluxo: “solicitar Aquisições de bens comuns e contratação de serviços administrativos”  
Fonte: MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2016.

A descrição da atividade não contempla como o executor do processo elaborará o Estudo Técnico Preliminar – ETP, pois o atual fluxo apenas elencou o que diz a Instrução Normativa SEGES/MPDG nº 05 de 26 de maio de 2017 (BRASIL, 2017), a qual não possui um detalhamento suficiente para os gestor que irá conduzir o trabalho executar a atividade.

Essa atividade contempla toda a Instrução Normativa SEGES/ME nº 40, de 22 de maio de 2020 (BRASIL, 2020), constitui-se de atividades críticas, pois todas as decisões tomadas permearão por toda a contratação.

A inclusão dos requisitos ambientais poderia se realizar nos seguintes momentos do processo de elaboração:

1. Especificação do objeto da licitação: forma de fornecimento de serviço, requisitos de produção do produto, logística, matéria-prima etc.;
2. Elaboração das exigências de aceitação relativas ao produto, a exemplo de produto que consuma menos energia ou que elimine utilização de outro produto;
3. Elaboração das exigências de habilitação da empresa, ou seja, se a empresa possui algum selo ou certificação de sustentabilidade.
4. Elaboração das obrigações da contratada, a exemplo de adoção de esquema de logística reversa, reciclagem de materiais utilizados.

Dentre as formas que poderiam ser trabalhadas para a incorporação dos requisitos ambientais está o desenho das atividades que, encadeadas, resultam na entrega do Estudo Preliminar, ou seja, seria interessante detalhar a atividade “Realizar Estudo Preliminar” como um fluxograma de subprocesso.

O ETP deve ser feito em tempo hábil, a fim de não inviabilizar as demais atividades que devem seguir no processo. A equipe responsável deve elaborar a descrição técnica do objeto e avaliar a pertinência de inserção de requisitos sustentáveis adequados ao bem ou serviço, com adoção de parâmetros claros e objetivos, dentro de normas técnicas e jurídicas, e de acordo com pesquisa de mercado, para não induzir qualquer tipo de direcionamento que possa comprometer a competitividade da licitação ao abarcar os critérios de sustentabilidade.

É utilizado como parâmetro para a elaboração do ETP as diretrizes do Guia Nacional de Licitações Sustentáveis (CARVALHO et al, 2016), segundo as quais o primeiro momento seria avaliar a real necessidade da aquisição do bem ou contratação do serviço, verificar possibilidade de reutilizar bem ou redimensionar serviço já existente e ainda verificar a possibilidade de adquirir bem proveniente de desfazimento, além da possibilidade de realizar o procedimento licitatório de forma compartilhada. São medidas que podem viabilizar a economia financeira e para o meio ambiente.

Optando-se pela contratação isolada, o próximo passo seria pesquisar a solução sustentável no mercado, definir o objeto a ser licitado e elaborar as especificações com critérios de sustentabilidade.

Na pesquisa de mercado, deve-se analisar, por exemplo, as inovações tecnológicas, os novos materiais e padrões, a existência de normas técnicas pertinentes ao objeto, a identificação de quantas e quais empresas estão aptas a fornecer o bem ou serviço e de que forma se dará a

comprovação do atendimento aos requisitos ambientais pretendidos (certificações, laudos, amostras, diligências, etc.).

É importante também realizar pesquisa em outros órgãos públicos a fim de se certificar da viabilidade da realização de licitação sustentável, para o objeto pretendido.

Caso não seja possível a adoção de critérios de sustentabilidade, deverão ser expostas as justificativas, demonstrando essa impossibilidade com base na pesquisa de mercado ou na própria natureza do objeto.

Algumas das características a serem buscadas nos produtos e serviços contratados, com a preocupação da sustentabilidade ambiental, são a de menor utilização de recursos naturais em seus processos produtivos; menor presença de materiais perigosos ou tóxicos, maior vida útil, possibilidade de reutilização ou reciclagem, além da possibilidade de gerar menor quantidade de resíduos.

A aferição dos parâmetros de sustentabilidade pode ser realizada por meio de verificação dos rótulos, nas embalagens, de informações disponíveis no site do fabricante e em sites dos órgãos competentes, pela apresentação de certificação emitida por instituição pública oficial, ou por instituição credenciada, ou por qualquer outro meio de prova que ateste que o bem fornecido cumpre com as exigências do edital.

Portanto, 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 dos critérios exigidos pelo órgão público.

Quando se tratar de bens, por exemplo, deverá ser exigida a comprovação de que o licitante adota práticas de desfazimento sustentável ou reciclagem dos bens que forem inservíveis para reutilização.

Em licitações com critério de julgamento do tipo melhor técnica ou técnica e preço, os critérios de sustentabilidade serão considerados para habilitação e para classificação das propostas, pois as empresas que enviarem os documentos comprovando por exemplo a utilização de produtos feitos com matéria prima reciclada, poderão ficar em situação de vantagem das demais na classificação final.

Em produtos fabricados com madeira, deve-se exigir o certificado de procedência da madeira (Documento de Origem Florestal - DOF, emitido pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - Ibama), comprovando a utilização de madeira legal e proveniente de manejo florestal responsável ou reflorestamento.

Quanto à composição da fórmula química dos produtos, observar a rotulagem, que é obrigatória e testada pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa.

Quanto aos serviços, a sustentabilidade pode ser aplicada em dois momentos: obrigações contratuais e na própria descrição do serviço em si.

Ressalta-se que a sustentabilidade pode, de modo justificado, se sobrepor aos outros princípios da licitação, tanto a economicidade quanto a competitividade e que nestes casos a justificativa do gestor é necessária, por meio da demonstração de uma economia maior.

Na atividade nº 15 do fluxo poderia ser detalhados os aspectos pertinentes à incorporação da sustentabilidade para orientar o servidor na elaboração do ETP, descrevendo como proceder na pesquisa de mercado e o tamanho e a composição da uma equipe de preparação da contratação a depender do objeto.

Avançando um pouco nesta análise, seria mais ousado sugerir a abertura da atividades do ETP, para contemplar as subatividades que seguem:

- ✓ verificar a necessidade da contratação
- ✓ reutilizar ou redimensionar serviço já existente
- ✓ adquirir bem decorrente de desfazimento de outro órgão
- ✓ planejar a contratação para escolha de bem ou serviço com parâmetros de sustentabilidade
- ✓ produto: estudar o ciclo de vida do produto
- ✓ serviço: estudar descrição do serviço
- ✓ definir forma de contratação
- ✓ verificar os aspectos gerais de sustentabilidade
- ✓ escolher critérios de sustentabilidade
- ✓ definir forma de comprovação dos requisitos de sustentabilidade
- ✓ inserir critérios de sustentabilidade
- ✓ verificar disponibilidade sustentável do objeto no mercado
- ✓ verificar o equilíbrio entre os princípios licitatórios

No desenho do fluxo a representação gráfica da representação gráfica da atividade “realizar ETP”, seria igual a atividade nº 23 – Realizar gestão das avaliações manuais, da Figura - 9 abaixo, na qual no canto superior esquerdo possui um símbolo que ao clicar, o link direciona a abertura do fluxo do subprocesso, contemplando as subatividades e suas respectivas descrições.

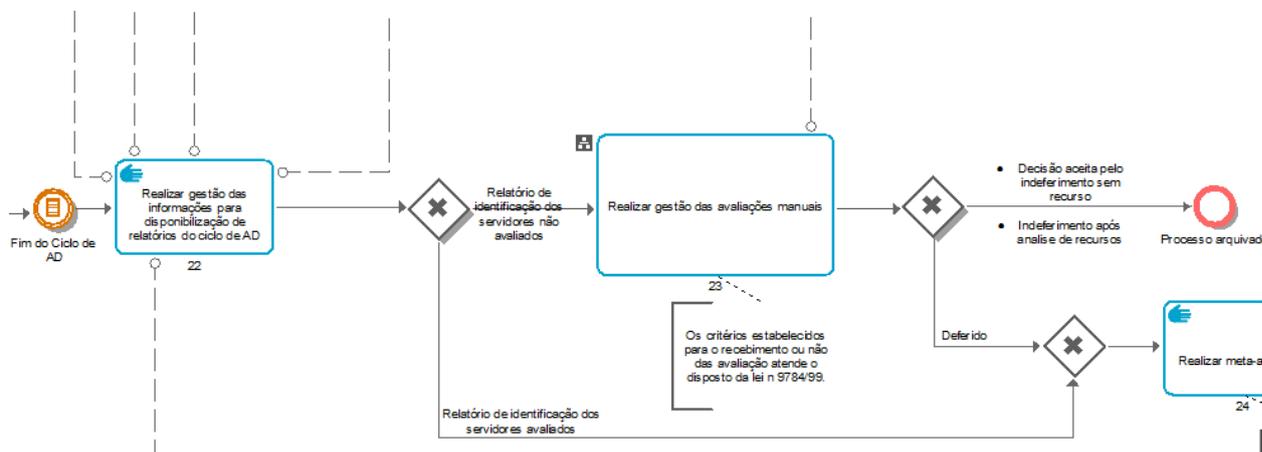


Figura 9 – Recorte da atividade nº 23 do Fluxo “gerenciar avaliação de desempenho”  
 Fonte: MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2018.

Portanto, o produto deste subprocesso, neste estudo de caso, é o ETP pronto contendo os passos da descrição técnica do objeto e avaliação da pertinência de inserção de requisitos sustentáveis adequados ao bem ou serviço, com adoção de parâmetros claros e objetivos, dentro de normas técnicas e jurídicas, e de acordo com pesquisa de mercado, para não induzir qualquer tipo de direcionamento que possa comprometer a competitividade da licitação, logo após retornando às atividades do fluxo para as devidas autorizações e tratativas.

A partir da experiência e conversa com a equipe poder-se-á agregar à descrição das atividades, as experiências e melhores práticas, inclusive referentes aos produtos que mais se adquire no órgão, gerando um manual rico em informação, com o qual qualquer servidor, inclusive o recém chegado à unidade, terá capacidade de compreender e realizar as atividades.

#### 4. Conclusões

Este artigo desenvolveu uma análise qualitativa do processo de “solicitar aquisições de bens comuns e contratação de serviços administrativos”, do Ministério da Saúde, sob o viés da inserção dos critérios de sustentabilidade de forma harmônica, atendendo à necessidade da compra ao papel do Estado como indutor das práticas de proteção ao meio ambiente.

A administração pública possui diversos instrumentos de gestão ambiental, dentre os quais as compras sustentáveis vem ganhando atenção ultimamente, devido ao poder de compra do

Estado como impulsor do Produto Interno Bruto do país, que teria o poder de alterar a cadeia produtiva, conseqüentemente criando um mercado com produtos e serviços sustentáveis.

Assim, escolheu-se o processo “solicitar aquisições de bens comuns e contratação de serviços administrativos” do Ministério da Saúde, um processo que já funciona de acordo com as normas atuais, que já preveem a inserção de requisitos sustentáveis.

Percebeu-se que a atividade foco “Realizar Estudo Preliminar”, necessita ter seu nome atualizado para Estudo Técnico Preliminar – ETP, de acordo com Instrução Normativa SEGES/ME nº 40, de 22 de maio de 2020 (BRASIL,2020), ter sua representação gráfica e descrição melhoradas por meio da proposição da modelagem de um subprocesso de trabalho, evidenciando melhor os passos para o servidor seguir para chegar ao final, que será um ETP que contemple os requisitos sustentáveis.

Esta seria uma forma de padronização, na formatação da compra, que pode tornar mais efetiva a contribuição socioambiental do planejamento das licitações, fortalecendo a responsabilidade dos servidores que realizam as compras públicas. Para que se busque o equilíbrio entre três princípios norteadores da licitação pública: sustentabilidade, economicidade e competitividade.

Entretanto, o ideal seria ter uma classificação das compras públicas sustentáveis em termos de seus benefícios para o meio ambiente e para a sociedade, no que diz respeito os principais objetos de compra frequente no Ministério da Saúde, embora seja muito complexo classificar critérios socioambientais, devido à variedade de requisitos que podem ser aplicados aos produtos e serviços mais demandados.

A dificuldade de se ter descrição ideal dos critérios de sustentabilidade a serem utilizados, é decorrente da variedade de parâmetros que podem ser adotados de acordo com cada tipo de objeto, combinado com o fato de que este tema ainda é recente para ser tratado com tanta riqueza de detalhes.

Percebeu-se que não há um critério único para compras públicas sustentáveis, não existe uma padronização, nem mesmo estudos aprofundados que comprovem a efetiva contribuição socioambiental dessas compras. Infelizmente, há uma dificuldade muito grande em conciliar prazos e o estudo dos critérios ambientais com o que reza o mercado e ainda pautar a economicidade para o erário.

A importância do gestor público para induzir esta transformação no mercado com intervenção na economia por força das compras e contratações é importante para que as licitações sustentáveis sejam vistas como forma eficiente de investimento na sustentabilidade.

Para estudos futuros, seria interessante uma análise documental das formas de planejamento de compras sustentáveis dos demais poderes do governo e uma avaliação dos editais de compras públicas sustentáveis, com o objetivo de verificar os socioambientais adotados, para customizar às necessidades do MS.

## **5. Referências Bibliográficas**

ABPMP, Guia para o Gerenciamento de Processos de Negócio Corpo Comum de Conhecimento ABPMP BPM CBOBK V3.0, Association of Business Process Management Professionals, 2013.

BRASIL, Decreto nº 2.783, 17 de setembro de 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. Diário Oficial da União. Brasília, 1998.

BRASIL, Decreto nº 4.131, de 14 de fevereiro de 2002. Dispõe sobre medidas emergenciais de redução do consumo de energia elétrica no âmbito da Administração Pública Federal. Diário Oficial da União. Brasília, 2002.

BRASIL, Decreto nº 5.940, 25 de outubro de 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. Diário Oficial da União. Brasília, 2010.

BRASIL. Decreto 7.746, de 5 de junho de 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. Diário Oficial da União, Brasília, 6 jun. 2012.

BRASIL, Lei nº 12.349, de 15 de dezembro de 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. Diário Oficial da União. Brasília, 2010.

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 União, Brasília, 22 jun. 1993.

BRASIL. Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, 2009.

BRASIL, Lei nº 12.305, de 02 de agosto de 2020. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 03 ago. 2010.

BRASIL. Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 1 de 19 de janeiro de 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.

BRASIL, Instrução Normativa nº 10 de 12 de novembro de 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. Diário Oficial da União. Brasília, 2012.

BRASIL, Instrução Normativa SEGES/MPDG nº 05, de 26 de maio de 2017. Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em <https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/legislacao/instrucoes-normativas/760-instrucao-normativa-n-05-de-25-de-maio-de-2017>, acesso em 03 de mar. 2020.

BRASIL, Instrução Normativa SEGES/ME nº 40, de 22 de maio de 2020. Dispõe sobre a elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares - ETP - para a aquisição de bens e a contratação de serviços e obras, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, e sobre o Sistema ETP digital. Disponível em <https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/legislacao/instrucoes-normativas/1314-in-40-de-2020>; acesso em 25 de maio de 2020.

BRASIL. Portaria do MMA nº 61 de 15 de maio de 2008. Estabelecer 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. Diário Oficial da União. Brasília, 2008.

BRASIL. Portaria do MMA nº 43 de 21 de janeiro de 2009. 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. Diário Oficial da União. Brasília, 2009.

BRASIL. Portaria nº 1/2010-SLTI-MP, de 19 de janeiro de 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. Diário Oficial da União, Brasília, 20 jan. 2010.

BRASIL. Portaria nº 23 de 12 de fevereiro de 2015. Estabelece boas práticas de gestão e uso de Energia Elétrica e de Água nos órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e dispõe sobre o monitoramento de consumo desses bens e serviços. Diário Oficial da União. Brasília, 2015.

BRASIL. Resolução CONAMA nº 20 de 7 de dezembro de 1994. Dispõe sobre a instituição do Selo Ruído de uso obrigatório para aparelhos eletrodomésticos que geram ruído no seu funcionamento. Diário Oficial da União de 30 de dezembro de 1994, Seção 1, página 21344. Brasília, 1994

BRASIL. Resolução CONAMA nº 307 de 05 de julho de 2002. Estabelece diretrizes, critérios e procedimentos para a gestão dos resíduos da construção civil. Diário Oficial da União de 17 de julho de 2002, seção 1 página 95-96. Brasília, 2002.

BRASIL. Resolução nº 201 de 03 de março de 2015. Dispõe sobre a criação e competências das unidades ou núcleos socioambientais nos órgãos e conselhos do Poder Judiciário e implantação do respectivo Plano de Logística Sustentável (PLS-PJ). Conselho Nacional de Justiça. Brasília, 2015.

BRASIL, Conselho Superior da Justiça do Trabalho. Guia de contratações Sustentáveis da Justiça do Trabalho. Brasília, 2014.

CARVALHO, Flávia et. Al. Guia Nacional de Licitações Sustentáveis. AGU. Brasília, 2016.

COLLIS, Jill.; Hussey, Roger. Pesquisa em administração. Tradução Lucia Simonini. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

FURTADO, Celso. Os desafios da nova geração. Revista de Economia Política. Vol 24, nº4 (96) outubro-dezembro 2004, pág 483-486 Disponível em: <https://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/a3p>, acesso em 13 de jun. 2020.

GARCIA, Flávio Amaral. Ribeiro, Leonardo Coelho. Licitações Públicas Sustentáveis. In RDA – Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 260 p. 231/254, 2012.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Licitação. Editora Revista dos Tribunais. 1º ed. São Paulo, 1985.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. Guia Metodológico de Melhoria de Processos do Ministério da Saúde, Brasília, 2016.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. Fluxo: Gerenciar Avaliação de Desempenho, 2018. CODIPE/SAA/SE/MS. Brasília, 2016.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. Fluxo: Solicitar aquisições de bens comuns e contratação de serviços administrativos, 2018. CODIPE/SAA/SE/MS. Brasília, 2018.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Compras Públicas Sustentáveis. Disponível em <http://a3p.mma.gov.br/compras-publicas-sustentaveis/>, acesso em 21 de abr. 2020.

O QUE É MODELAGEM DE PROCESSOS DE NEGÓCIO? Euax Consulting, 2020. Disponível em: <https://www.euax.com.br/2019/03/modelagem-de-processos/>, acesso em: 03 de maio de 2020.

PORTAL de compras do Governo Federal. O que é o Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais – SIASG, 2020. Disponível em <https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/sisg/siasg>, acesso em 16 de ago. 2020.

PROJECT MANAGEMENT INSTITUTE - PMI. A guide to the Project management body of knowledge (PMBOK Guide). 5ª edição. 2013.

RIO DE JANEIRO, Tribunal Regional Eleitoral. Guia de Inclusão de Critérios Sustentáveis para Contratações. Rio de Janeiro, 2015.

SÃO PAULO, Tribunal Regional Federal da 3ª Região. Manual de licitações sustentáveis da Justiça Federal da 3ª Região. São Paulo, 2016.

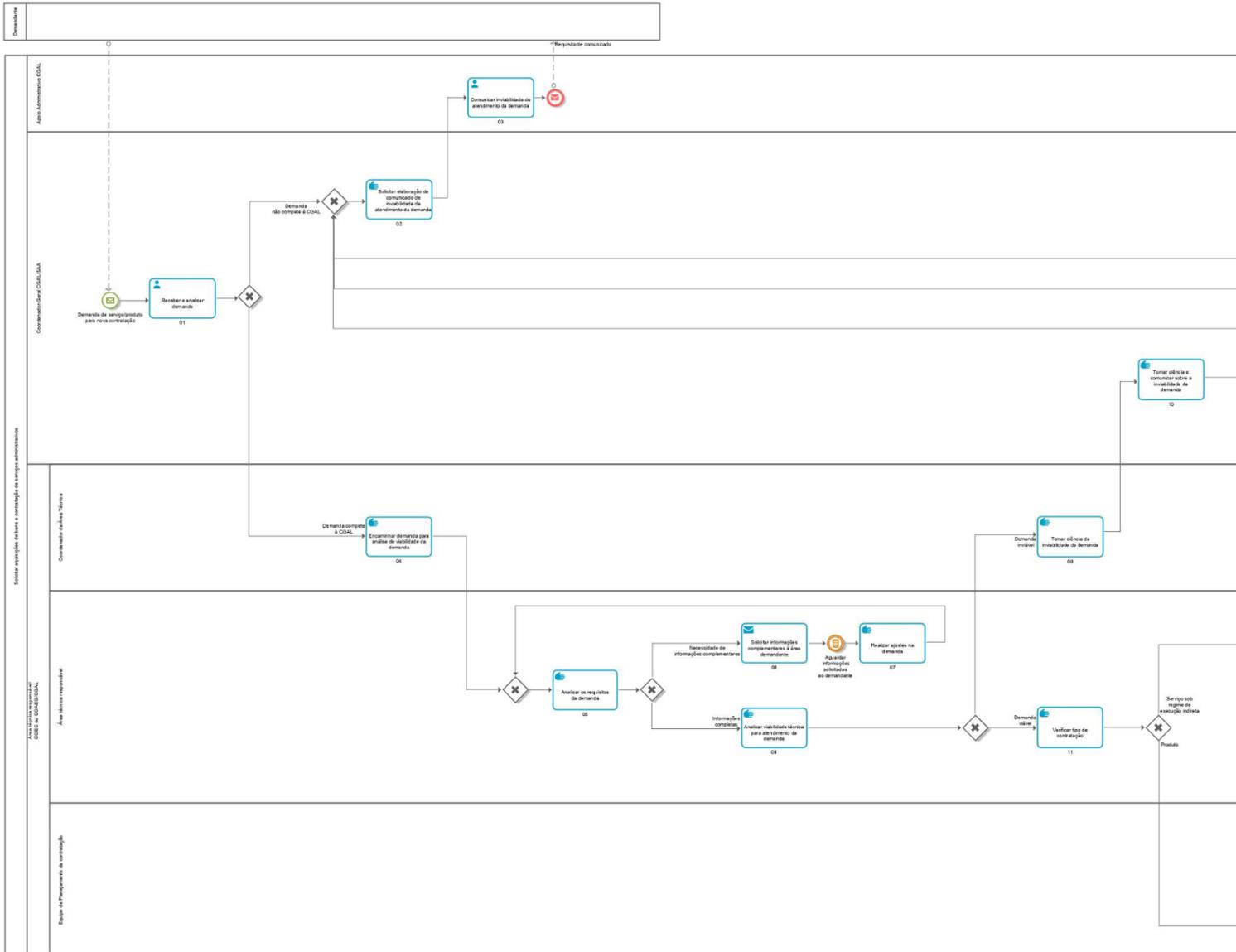
VEIGA, José Eli da. Desenvolvimento Sustentável: o desafio do século XXI. Rio de Janeiro. Garamond, 2010.

(Bacharel em Administração de empresas – FACNET/Anhanguera (2008), 35 anos, natural de Brasília/DF. Administradora – Ministério da Saúde\_2014 – Atual - exercendo trabalho na Coordenação-Geral de Inovação de Processos e de Estruturas Organizacionais – CODIPE/SAA/SE/MS, até o momento, onde atua como Assistente. Experiências anteriores: Analista Superior II – Administrador, na Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária – Infraero\_2010-2013; Analista em Desenvolvimento Organizacional – Administrador na Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba – CODEVASF\_2013-2014.)

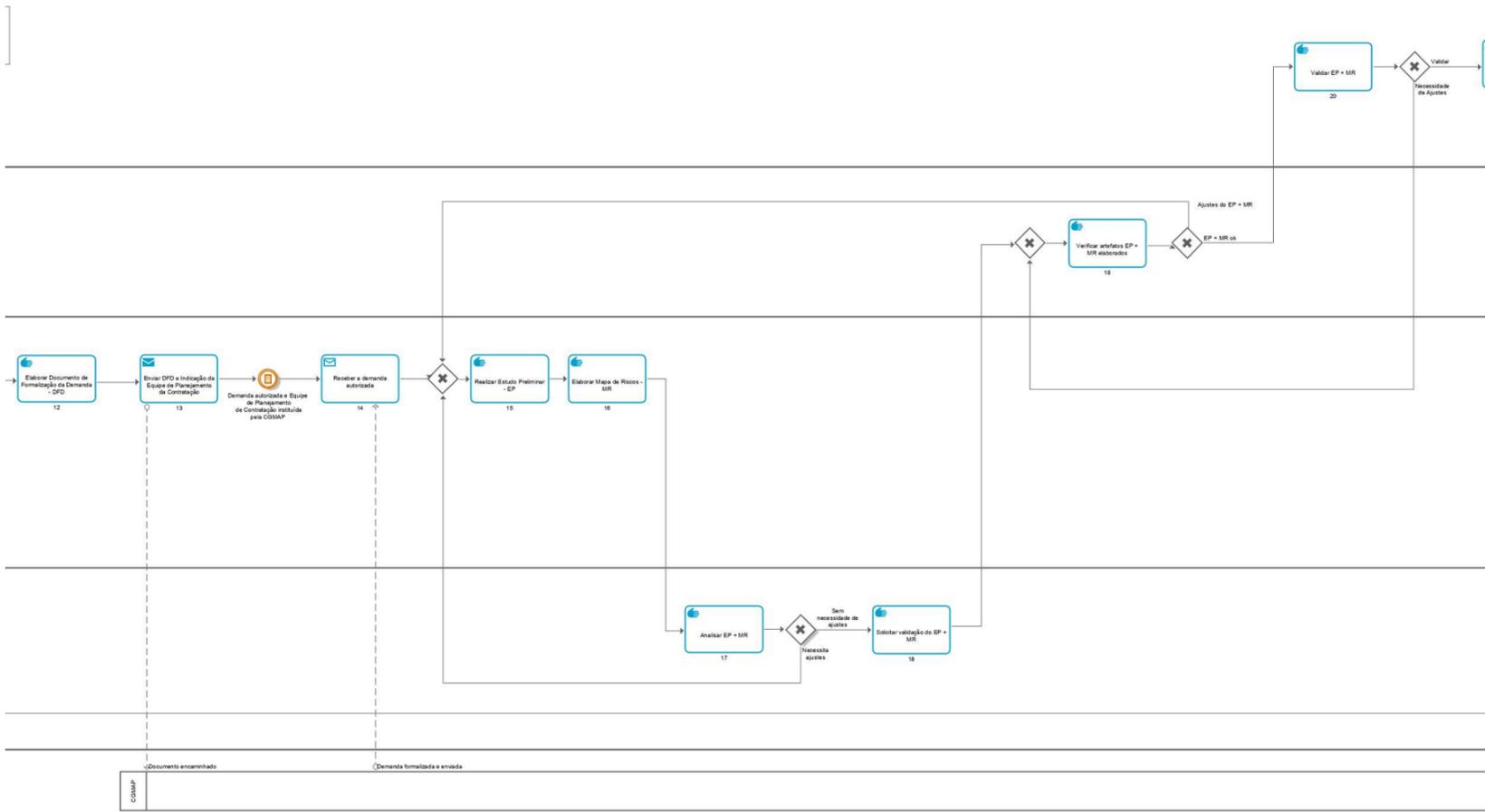
Tatyana Aparecida Luz

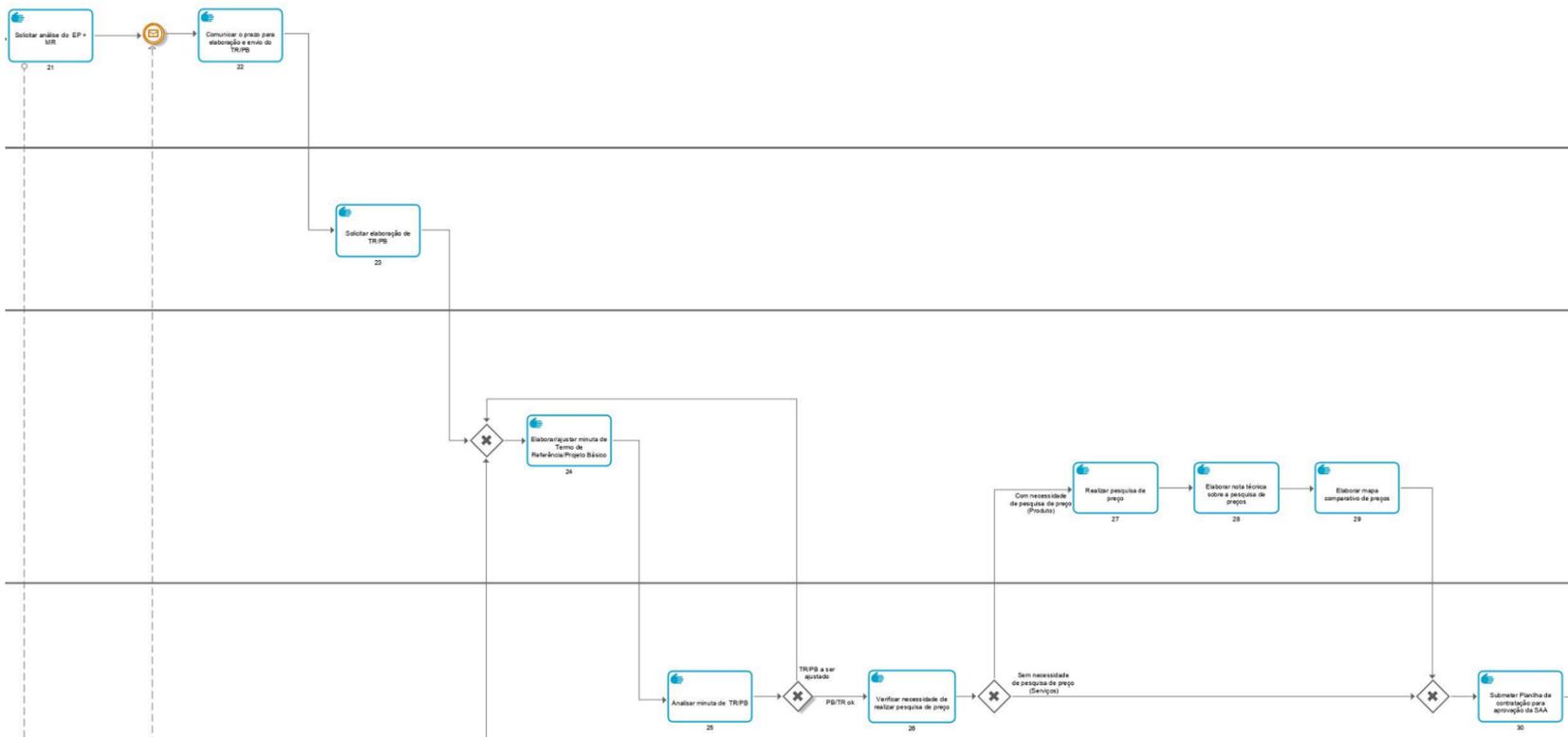
Especialista em Gestão de Políticas Ambientais (2020). Administradora do Ministério da Saúde.  
E-mails: tatyana.luz@saude.gov.br / tatyluz2019@gmail.com

**ANEXO A – Fluxo do processo de “solicitar aquisições de bens e contratação de serviços administrativos”**



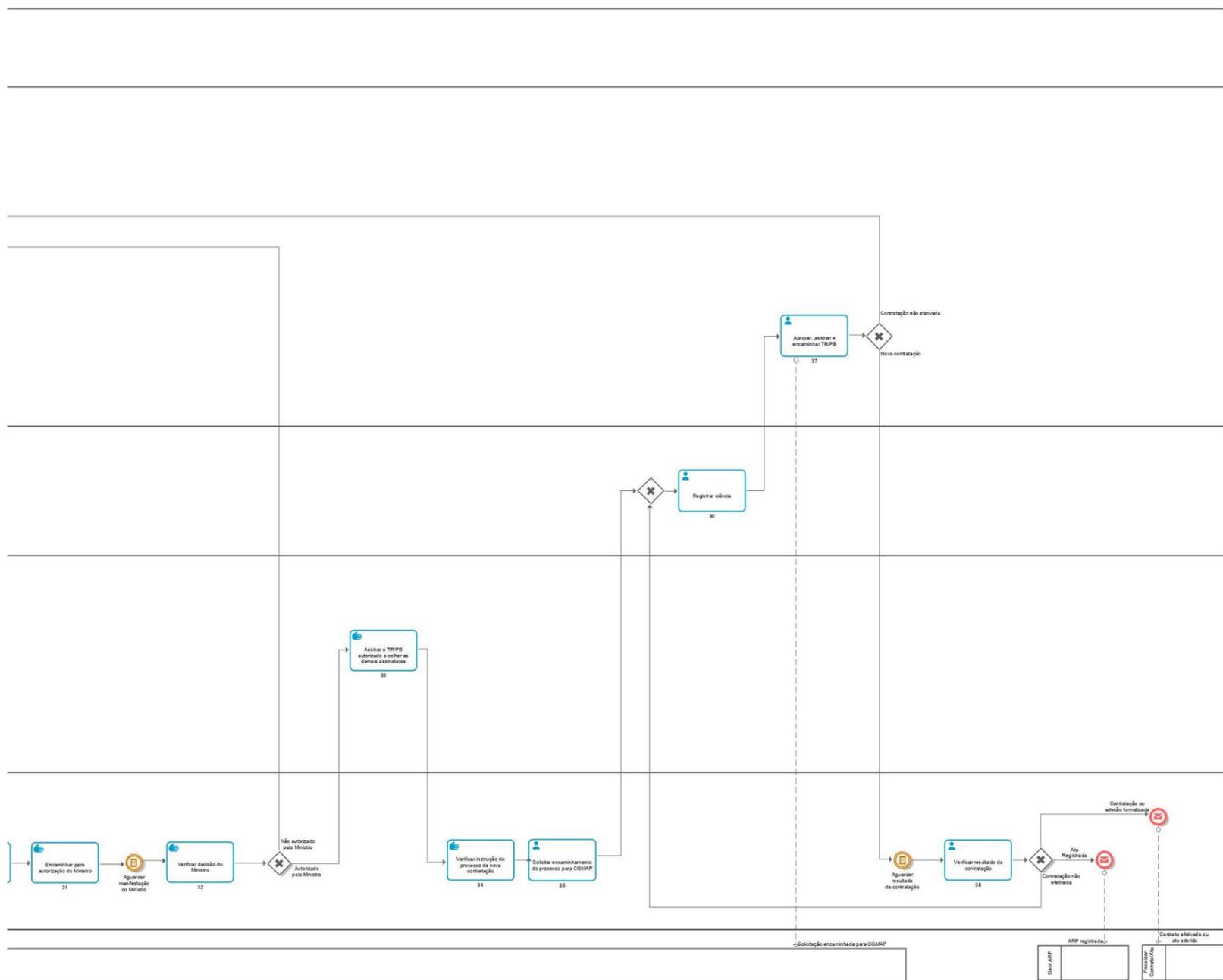
<b>NOME DO PROCESSO:</b>	01: 02 Solicitar aquisições de bens comuns e contratação de serviços administrativos	Fevereiro/2018
<b>Elaboração:</b>	Coordenação de Inovação de Processos e de Estruturas Organizacionais / COOPE/IAA	
<b>Objetivo do Processo:</b>	Solicitar aquisições de bens e contratação de serviços, por meio de visita de demanda, de preparação da documentação e encaminhamento da mesma para a fase de aquisição/contratação pelo CSAM.	





EP = Termo em anexo para análise

TRFIS para elaboração de TRFIS elaborado pelo CGMAP



«Seleção encaminhada para COSMAP»

ANP registrada	
Contrato elevado ou não a prazo	

Outra ANP	
-----------	--

Finalizar Contratação	
-----------------------	--