

Compras Públicas

Notícias

Entrevista sobre compras públicas sustentáveis com a professora Ketlin Feitosa de Albuquerque Lima Scartezini



◀ Entrevista sobre o planejamento das compras públicas com o professor da Enap Bruno Eduardo Martins

Entrevista sobre boas práticas em pregão eletrônico e SRP com o professor da ENAP Vinicius Martins ▶

Mostrar respostas aninhadas



Entrevista sobre compras públicas sustentáveis com a professora Ketlin Feitosa de Albuquerque Lima Scartezini

por Eduardo Paracêncio - quarta, 26 Jul 2017, 07:23

(26/07/2017) Na vigésima oitava entrevista exclusiva para a Comunidade de Compras Públicas da Escola Nacional de Administração Pública (Enap), a professora Ketlin Feitosa de Albuquerque Lima Scartezini falou sobre as compras públicas sustentáveis. As perguntas foram elaboradas pelo professor Renato Cader da Silva.

- 1. A jurisprudência do TCU está ainda em construção no que toca às compras públicas sustentáveis, e, ao mesmo tempo, há poucos estudos mais aprofundados sobre o mercado de bens e serviços sustentáveis no Brasil. Como o gestor de compras deve agir no sentido de evitar a existência de itens desertos ou fracassados na licitação?**

Ketlin: Primeiramente, devemos ter como premissa que o Poder Público é um grande fomentador do mercado por meio das compras públicas. A aquisição ou contratação de serviços com critérios de sustentabilidade encontram-se em fase de implementação em muitas instituições. Outras sequer deram início. Os órgãos de controle também estão passando por esse processo, contudo, apesar disso, temos hoje casos de sucesso como as experiências no Ministério da Educação, Fundo Nacional de Desenvolvimento para Educação - FNDE, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão - MPDG, TCU, STJ, TJDF, Ministério Público Federal entre outros. Considero a ferramenta do benchmarking de relevância ímpar para a evolução e consolidação das CPS. Tudo tem seu tempo na Administração Pública. Um tempo mais longo, admito, mas o gestor deve ter uma visão macro do processo licitatório, baseados nos princípios da economicidade, da racionalidade, da vantajosidade e da sustentabilidade, pois isso pode representar uma economia de milhões para sua instituição. Os órgãos públicos têm necessidades básicas que são idênticas ou similares. Porque não aproveitar essa característica para ganhar em escala? Precisamos acreditar que um trabalho de muita pesquisa e dedicação terá um resultado positivo. O que não dá para aceitar é o gestor que não consegue sequer cruzar a rua para conversar com o órgão vizinho para tentar estabelecer uma parceria neste processo.

- 2. Em 2010, o TCU emitiu decisão monocrática, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, com entendimento de que, apesar de louvável a preocupação dos gestores em contratar empresas responsáveis ambientalmente, a adoção de critérios ambientais nas licitações deve se dar paulatinamente, a fim de evitar a criação de uma reserva de mercado para as poucas empresas que cumprirem de antemão as exigências ambientais, implicando violação ao princípio constitucional da**

livre concorrência, maiores custos e reduzidas ofertas de produtos. O uso de guias de contratações sustentáveis não estaria gerando o risco de criar uma reserva de mercado, uma vez que os gestores aplicariam os critérios de sustentabilidade nos editais, sem fazer isso paulatinamente, indo de encontro à decisão mencionada?

Ketlin: Entendo que não. O mercado é dinâmico e evolui num ritmo que acompanha as exigências dos consumidores como órgãos públicos, que são grandes compradores. A decisão do Ministro Zymler é de fevereiro de 2010 e, *data vênia*, de lá para cá, muitas atualizações legais surgiram como a Lei 12.349/2010, que alterou o artigo 3º da Lei de Licitações incluindo a promoção do desenvolvimento nacional sustentável como um dos princípios a serem observados na licitação. Recentemente, celebro o Acórdão n. 1056/2017 – Plenário, que representa uma quebra de paradigma na Corte de Contas e um avanço enorme na temática.

Outros normativos legais foram surgindo com o escopo de fomentar a inclusão dos critérios de sustentabilidade nos processos licitatórios como a Lei 12.305/2010, a Lei 12.349/2010, o Decreto n. 7.746/2012, IN n. 6/2013 IBAMA, IN n.º 2/2014 da SLTI/MPDG, a Resolução CNJ 201/2015, a Lei 13.186/2015, entre outras. Os manuais e guias tem como fundamento justamente o arcabouço legal existente, que está em constante evolução. O caminho para a consolidação das licitações sustentáveis é longo, porém, irreversível.



3. A exigência de laudos de laboratórios acreditados pelo Inmetro nos editais de licitação não seria restrição à competitividade, uma vez que pode haver empresas que atendem aos critérios de sustentabilidade e não têm o referido laudo pelo fato de ter um custo que ela não quis assumir, preferindo priorizar seus investimentos na aplicação de critérios de sustentabilidade nos seus processos produtivos? Não se enquadraria no mesmo caso da cobrança das certificações ISO 14000 nos editais?

Ketlin: O Inmetro é o organismo oficial nacional que avalia a conformidade do produto no sentido de garantir que o material adquirido atenda aos requisitos **mínimos** de qualidade e ofereçam segurança ao usuário, proteção à saúde e meio ambiente. A observância dos normativos legais e padrões técnicos de medição, qualidade ambiental, emissão, produção, entre outros, incentivam a competitividade, a aceitabilidade dos produtos e compatibilidade internacional, favorecendo, inclusive, sua expansão no mercado. O estigma de que licitação pública é a aquisição do produto mais barato sem ater-se à qualidade está caindo por terra. E a importância da acreditação do Inmetro está aí. O vantajoso no processo licitatório é adquirir o melhor produto pelo melhor preço. E o melhor não significa o mais caro, mas sim aquele que atende as suas necessidades de forma satisfatória e segura. Este é o papel do organismo certificador. Contudo, nem todos os produtos que estão disponíveis no mercado são avaliados pelo Inmetro e, como já dito, incansavelmente, pela jurisprudência do TCU, quando a certificação não é obrigatória, não se pode exigí-la como condição de habilitação. Estamos em fase de implementação quanto à adoção dos critérios de sustentabilidade nos produtos e processos de produção. Será natural, com o passar do tempo, verificarmos que aquele que não tem certificação irá perder espaço no mercado. A ISO 14000 é uma certificação privada que especifica os requisitos de um Sistema de Gestão Ambiental. Sua exigência não é obrigatória, portanto não pode constar da habilitação no edital. Mas nada impede que alguns critérios contidos na ISO mencionada não possam ser exigidos nas especificações dos objetos.

4. Você recomenda a inclusão de cláusula de logística reversa nos editais em todas as categorias de bens? Há empresas especializadas que fazem isso gratuitamente, enquanto alguns fornecedores não têm expertise em destinação adequada de seus produtos. Quais os desafios que você identifica nessa nova perspectiva?

Ketlin: Não é possível generalizar num processo que está em transição. A logística reversa ainda não funciona para vários segmentos da indústria. É imprescindível, para não termos uma licitação frustrada, pesquisar sobre para quais produtos já há acordos setoriais. E como funciona a logística reversa nos órgãos públicos? Deverá haver previsão expressa no edital. No caso das lâmpadas, em que o acordo setorial foi fechado recentemente, os órgãos devem contratar uma empresa especializada para a descontaminação e destinação ambientalmente correta desse material. Muitos órgãos tem feito isso até de forma compartilhada. Para pneus, baterias automotivas e cartuchos de equipamentos de impressão a logística reversa já funciona com

tranquilidade. Entendo que o maior desafio nesta questão é o gestor conscientizar-se de que para todos os serviços prestados e materiais adquiridos haverá um resíduo ou um rejeito. Foi-se o tempo em que a solução para isso era apenas tirar o saco de lixo da porta, sem se importar com o impacto para o meio ambiente. Este ciclo tem que fechar “do berço ao túmulo” e a legislação tem exigido cada vez mais responsabilidades quanto aos impactos ambientais causados por nossas ações. Não menos importante é a *accountability* do agente público perante a sociedade, ou seja, deve-se prestar contas de suas atividades de forma transparente respeitando as obrigações que culminam em ações de responsabilidade para uma gestão ética e comprometida com o interesse social comum.

5. Nas compras compartilhadas sustentáveis, há a vantagem do ganho de escala, reduzindo o preço dos bens com critérios de sustentabilidade. Com esse novo modelo, há o risco de pequenas e microempresas serem prejudicadas na competição?

Ketlin: O mercado é amplo e há espaço para todos. Há que se verificar que os itens das compras compartilhadas são materiais em grande quantidade como os de consumo comum ou equipamentos de microinformática, por exemplo, que normalmente já seriam adquiridos de empresas com maior porte. As vantagens das compras compartilhadas não envolvem apenas a economia de escala, mas também facilitar a padronização, uma melhor utilização dos recursos humanos, proporcionam economia processual e aproveitamento da expertise de cada unidade gerenciadora. Como consequência, favorecem o desenvolvimento econômico e social do país que se reflete nas pequenas empresas tendo em vista que o processo produtivo de um bem, muitas vezes envolve a aquisição de insumos de outras empresas de variados portes. A Lei Complementar n. 123/2006, modificada pela LC 147/2014, estabeleceu que a exclusividade da participação das microempresas ou empresas de pequeno porte nas contratações que envolvem valores até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais). E prevê, inclusive, a possibilidade de subcontratação. Portanto, não vejo exclusão de mercado às ME e EPP nos procedimentos licitatórios.

6. Nas licitações de contratos de serviços continuados, exigir no edital que a empresa forneça capacitação sobre sustentabilidade para seus empregados não seria um procedimento que poderia onerar muito o contrato, relegando ao segundo plano a dimensão econômica da sustentabilidade?

Ketlin: Muito pelo contrário. Não podemos considerar o conceito de sustentabilidade sem observarmos seus três pilares básicos – ambiental, social e econômico. Estes aspectos basilares caminham em uníssono. O desconhecimento da importância da sustentabilidade pode inclusive onerar o órgão com outras despesas. Num contrato de terceirização para serviços de limpeza, por exemplo, faz-se mais que necessário que os profissionais tenham noção sobre coleta seletiva tendo em vista a responsabilidade dos órgãos públicos quanto ao gerenciamento dos resíduos sólidos urbanos. No DF, a partir do advento da Lei Distrital 5.610/2016 e Decreto Distrital 37.568/2016, os grandes geradores deverão contratar empresas para recolhimento dos resíduos indiferenciados visto que a empresa pública de limpeza urbana limitou a coleta em 120 litros de resíduos. Cito a contratação do STJ que, em razão da quantidade gerada, em torno de 355 toneladas/ano, terá uma despesa em torno de 65 mil reais. Imagine se os resíduos recicláveis forem misturados aos indiferenciados. A conta subiria consideravelmente. Percebe-se nitidamente a relevância sobre conhecimento da separação dos resíduos por parte dos profissionais. Em outras capitais como Salvador, Rio de Janeiro, São Paulo isso também já acontece. Esta é apenas uma amostra da vantagem em incluir-se no edital a capacitação em sustentabilidade. Outro exemplo seria quanto aos contratos de copeiragem onde o desconhecimento sobre o uso racional de recursos naturais e coleta seletiva pode impactar no aumento de despesas da conta de água, separação de embalagens e não aproveitamento da borra do café que pode ser utilizado como adubo, evitando-se assim outra despesa, no caso de instituições que possuam área verde.

7. Você entende que o uso da curva ABC é o melhor modelo para aumentar o volume de contratações sustentáveis numa organização? Não teria o risco de a organização desconsiderar os itens de pouco investimento financeiro anual, mas com grande impacto ambiental?

Ketlin: Entendo que a curva ABC pode ser utilizada como uma ferramenta de diagnóstico na qual a organização poderá identificar as prioridades financeiras para a implantação das contratações sustentáveis. Contudo essa metodologia pode deixar de lado os itens de menor impacto econômico mas que possam



Com essa metodologia pode deixar de lado os itens de menor impacto econômico mas que possam provocar grande impacto ambiental.

No caso do STJ, por exemplo, não aplicamos a curva ABC. O processo de inserção dos critérios de sustentabilidade iniciou-se com os materiais gráficos e demais bens de consumo para escritório, que foram superestimados pelas unidades. Isso foi identificado a partir da análise do planejamento de compras que contrastou com a implantação do processo virtual, a partir do qual se espera uma redução significativa no consumo destes itens. A abordagem foi totalmente voltada para o consumo consciente e combate ao desperdício.

Com a implantação dos Planos de Logística Sustentável, a curva ABC tem mais aplicabilidade pois podemos identificar facilmente os itens de maior impacto financeiro.

8. Na sua visão, qual o maior desafio das compras públicas sustentáveis no Brasil?

Ketlin: O maior desafio que verifico existir nas instituições é o desconhecimento quanto ao conceito de sustentabilidade, o que é a compra sustentável e o que ela representa. O gestor julga que o produto sustentável é mais caro, que isso irá onerar processo licitatório sem considerar os benefícios do produto, a análise do ciclo de vida e o impacto dos resíduos gerados. Outra dificuldade é o desconhecimento dos artigos existentes no mercado. Daí a importância de as instituições abrirem o diálogo com o mercado e terem unidades socioambientais em suas estruturas pois tenho convicção que um trabalho especializado pode auxiliar o demandante ou a área de compras na pesquisa de materiais que impactem menos e atendam a necessidade do órgão. Outro ponto imprescindível é a sensibilização do corpo funcional para um consumo mais consciente e combate ao desperdício, ações que tem um reflexo impactante no planejamento de compras.



9. Como você avalia o papel do TCU nos últimos anos no tema "Compras Públicas Sustentáveis- CPS"?

Ketlin: O TCU tem aberto diálogo por meio de seu corpo técnico na participação de eventos, seminários e capacitações, e sido um grande indutor da sustentabilidade na gestão pública. Destaque-se, com louvor, o recente Acórdão n. 1056/2017 – Plenário, resultado de um extenso trabalho de auditoria operacional pela SecexAmbiental em mais de 100 instituições públicas. Esse levantamento considerou o contexto de restrição orçamentária, a limitação dos recursos naturais, o poder indutor das compras públicas e a necessidade de inserção social. Tem sido surpreendente para muitos ver o TCU atuando em parceria com outros órgãos. Uma mostra disso foi o convite para o Painel de Referência de planejamento do trabalho dessa auditoria e a realização do IV Seminário de Planejamento Estratégico Sustentável do Poder Judiciário e do Panorama da Sustentabilidade na Administração Pública Federal – APF. Os eventos, realizados conjuntamente pelo STJ e TCU, tiveram a iniciativa de superar um dos maiores desafios na APF: a dificuldade de comunicação entre servidores, órgãos ou mesmo com a iniciativa privada. O sucesso na gestão pública requer a conversão imprescindível de forças para o mesmo objetivo, no caso, a eficiência do gasto público, e a sustentabilidade pode ser um de seus instrumentos. Daí a importância de ter sido considerado na auditoria em questão a governança, o consumo, a gestão de resíduos, as construções sustentáveis e as CPSs, as quais representam menos de 1% das contratações públicas, segundo o que foi apurado na auditoria.

Para que uma compra seja realmente sustentável, não basta apenas a especificação do objeto, como muitos ainda pensam. Devemos considerar o planejamento, a avaliação da real necessidade, o uso e o descarte ou gestão dos resíduos, em consonância com a Política Nacional de Resíduos Sólidos - PNRS. E quanto ao critério de sustentabilidade, como frisa o Secretário de Logística do TCU, Frederico Goupfert Junior, este deve ocorrer na especificação do objeto ou na execução do contrato, não na fase de habilitação.

Outras ponderações do TCU, no evento citado, se referem à importância da qualificação dos gestores e do engajamento das áreas para revisão dos padrões de consumo diante das novas tecnologias que vem sendo adotadas. O critério de sustentabilidade compreende uma revisão de todo o processo da compra. Muitas vezes a compra simplesmente não é necessária, mas é feita por que sempre foi assim, conhecido como Complexo de Gabriela, uma paródia ao refrão da música que diz "Eu nasci assim, eu cresci assim e sou mesmo

assim". Isso revela a dificuldade do servidor público em sair da zona de conforto, muitas vezes sem saber o porquê. Outro fato a ser considerado e que tem sido amplamente cobrado pelo TCU são as análises de gestão de riscos, a governança na gestão das aquisições e o Plano de Logística Sustentável -PLS. Logo se vê que o processo de compras e contratações é muito mais amplo e requer a análise de uma série de fatores hoje imprescindíveis para o êxito da aquisição ou de um serviço de forma sustentável.

10. Os Planos de Logística Sustentável - PLS têm sido um ponto de fortalecimento das CPS no Brasil. Quais as ameaças e pontos fracos que você tem encontrado nos processos de implementação dos planos?

Ketlin: A chegada dos PLS, previstos no Decreto 7.746/2012, na IN 10/2012 MPDG, e nas Resoluções CNJ n. 201/2015 e TSE n. 23.747/2016 tem o condão de, dependendo do esforço conjunto do órgão, fazer com que o consumo e certas despesas possam ser reduzidas até que se encontre o ponto de equilíbrio, ou seja, a quantidade ideal daquele recurso para o desempenho das atividades com qualidade. São uma excelente ferramenta de gestão administrativa e trouxeram uma inovação para a administração pública que não é novidade no mercado privado: a necessidade de medição e o gerenciamento das despesas de custeio. Para muitos, em geral, se mede o que está ligado à atividade fim da instituição, não havendo uma visão crítica quanto ao tamanho das despesas administrativas. Outros temas como gestão de resíduos, ações de qualidade de vida e capacitações também precisam ser aferidos pois impactam na responsabilidade do Poder Público e no engajamento do corpo funcional. Os grandes problemas que identifiquei são PLSs muitas vezes complexos, de difícil entendimento (que atribuo à falta de capacitação); o não envolvimento da área de gestão estratégica na confecção do documento; a ausência de unidade socioambiental; a falta dos dados relativos à consumo e gasto (que impacta no estabelecimento de metas); indefinição da linha de base; o estabelecimento de metas intangíveis ou pífias, e poucas ações para indicadores que requerem um esforço maior. Contudo, talvez a maior ameaça seja a ausência de entendimento pela alta administração e por seus gestores do potencial administrativo do PLS e das possibilidades de seus resultados.

Porque em muitos tribunais a quantidade de papel ou o número de impressoras aumentou como a implantação do processo eletrônico? Não deveria ser o contrário? Precisamos monitorar os gastos do dia-a-dia, realizar constantes ações de prevenção e estarmos atentos ao ponto fora da curva. Muitos gestores acham que a saída é ter mais orçamento sempre. Mas será que estamos sendo eficientes com o que já temos? Esse é o objetivo do PLS. Mostrar o desempenho dessas despesas e dar a oportunidade de sermos criativos para uma melhor racionalidade dos recursos públicos. Deixo como reflexão o que ouvi na em certa reunião na Secretaria de Orçamento Federal – SOF, onde vários diretores-gerais de instituições públicas pediam incremento no orçamento para seus órgãos. O titular da pasta iniciou a rodada de conversas dizendo: “Todos os anos os senhores vêm aqui pedir mais uma fatia maior do bolo. Esquecem-se apenas de que o bolo, entra ano e sai ano, tem o mesmo tamanho”. Jamais me esqueci disso.

Ketlin Feitosa de Albuquerque Lima Scartezini é formada em Direito pelo Centro de Ensino Unificado de Brasília (UNICEUB). Pós-Graduada em Gestão e Tecnologias Ambientais na Escola Politécnica da Universidade de São Paulo (Poli/USP). Mestranda do curso Administração Pública no Instituto de Direito Processual – IDP em Brasília – DF. Servidora pública federal do quadro de pessoal do Ministério Público da União desde 1994. Assessora-Chefe de Gestão Socioambiental do Superior Tribunal de Justiça (STJ) desde 2008. Atua na área de responsabilidade socioambiental há mais de 15 anos.

Renato Cader da Silva é Doutor em Ambiente e Sociedade pela UNICAMP e Mestre em Administração Pública pela Fundação Getúlio Vargas, integrante da carreira de especialista em políticas públicas e gestão governamental do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Atualmente cedido para o Ministério Público do Rio de Janeiro. Foi Secretário de Administração do Ministério Público Federal. Foi Diretor de Gestão do Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro. Foi também Gerente Executivo e de Recursos Humanos da ANCINE. Sua experiência profissional inclui ainda o cargo de coordenador no Ministério do Meio Ambiente. Atuou como gestor na área de gestão ambiental no Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, além de ter trabalhado no Banco do Nordeste. É professor do MBA da Fundação Getúlio Vargas. Um dos vencedores do Prêmio Inovação na Gestão Pública Federal com o projeto: Compras Públicas Sustentáveis: uma experiência de compra compartilhada. Vencedor também do Prêmio Sustentabilidade na Administração Pública do Instituto Negócios Públicos. Recebeu também o Prêmio CNMP 2015, do Conselho Nacional do Ministério Público, com o projeto: "Implantação do Sistema de Compras Compartilhadas Sustentáveis do Ministério Público Federal".

◀ Entrevista sobre o planejamento das compras públicas com o professor da Enap Bruno Eduardo Martins

Entrevista sobre boas práticas em pregão eletrônico e SRP com o professor da ENAP Vinicius Martins ▶

[Voltar para o início da comunidade ➡](#)

Escola Nacional de Administração Pública - ENAP



 Brasil - Governo Federal

