

UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ
PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ANGÉLICA PADILHA

**AMBIENTE INSTITUCIONAL E AS PRÁTICAS ORIENTADAS PELA
SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL: UM ESTUDO NO SISTEMA DE
PREGÃO ELETRÔNICO EM UMA INSTITUIÇÃO PÚBLICA**

CURITIBA

2018

ANGÉLICA PADILHA

**AMBIENTE INSTITUCIONAL E AS PRÁTICAS ORIENTADAS PELA
SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL: UM ESTUDO NO SISTEMA DE
PREGÃO ELETRÔNICO EM UMA INSTITUIÇÃO PÚBLICA**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração Pública, do Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional - PROFIAP da Universidade Tecnológica Federal do Paraná.

Orientador: Prof. Dr. Everton Coimbra de Araújo

Co-orientador: Prof. Dr. José Paulo de Souza

CURITIBA

2018

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Biblioteca UTFPR - Câmpus Apucarana

P123a

Padilha, Angélica

Ambiente institucional e as práticas orientadas pela sustentabilidade ambiental: um estudo no sistema de pregão eletrônico em uma instituição pública / Angélica Padilha.- - Curitiba: [s.n.], 2018.

136 f. : il. color. ; 31cm.

Orientador: Prof. Dr. Everton Coimbra de Araújo

Coorientador: Prof. Dr. José Paulo de Souza.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional - PROFIAP, 2018.

Bibliografia: f.123-130.

1. Sustentabilidade ambiental. 2. Licitação pública. 3. Pregão (Licitação pública). 5. Política pública. 6. Política ambiental. 7. Administração pública – Dissertações. I. Araújo, Everton Coimbra de. II. Souza, José Paulo de. III. Universidade Tecnológica Federal do Paraná. IV. Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional - PROFIAP. V. Título.

CDD (22 ed.) 351

Elaborado por Sueli Alves da Silva – CRB-9/1040



TERMO DE APROVAÇÃO DE DISSERTAÇÃO Nº

11

A Dissertação de Mestrado intitulada:

Ambiente Institucional e as Práticas Orientadas pela Sustentabilidade Ambiental: Um Estudo no Sistema de Pregão Eletrônico em uma Instituição Pública.

defendida em sessão pública pela candidata:

Nome da Candidata: **Angélica Padilha**

Instituição / Campus: Universidade Tecnológica Federal do Paraná – Campus Apucarana

no dia **25** de **setembro** de 2018, foi julgada para a obtenção do título de Mestre em Administração Pública, área de concentração Práticas de Gestão Sustentáveis, e aprovada em sua forma final, pelo Mestrado Profissional em Administração Pública.

Banca Examinadora:

Componentes da Banca (Nomes)			Instituição / Campus
Prof. Dr.	Ronie Galeano	Presidente	UTFPR- Apucarana
Prof ^a . Dr ^a .	Cleíciele Albuquerque Augusto	Membro 1	Universidade Estadual de Maringá - UEM
Prof. Dr.	Everton Coimbra de Araújo	Membro 2	UTFPR - Medianeira

A via original deste documento encontra-se arquivada na Secretaria do Programa, contendo a assinatura da Coordenação após a entrega da versão corrigida do trabalho.

Curitiba, **28** de **setembro** de 2018.

Prof^a. Rosângela de Fátima Stankowitz, Dr^a.
Nome da Coordenadora do PROFIAP-UTFPR

Assinatura e Carimbo

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente, a Deus, por me guiar e dar forças para concretizar mais este objetivo.

Ao professor Dr. Everton Coimbra de Araújo, meu orientador, pela confiança, pelos ensinamentos e pelo apoio durante esses longos meses.

Ao professor Dr. José Paulo de Souza, meu Coorientador, pela oportunidade de compartilhar de seus conhecimentos, sua amizade, sua compreensão e sua paciência. Agradeço imensamente todas as orientações, conversas e sugestões na construção deste trabalho.

Agradeço ao meu pai e minha mãe, pelo carinho, pelo apoio, pelo incentivo, pelos ensinamentos e por sempre acreditarem em mim, por vezes mais que eu mesma.

Ao meu esposo, Marcos, pela compreensão em todos os momentos de ausência, de nervosismo, de cansaço, de euforia. Obrigado pela presença, pela confiança, pelo amor e pelas palavras de incentivo.

Agradeço aos meus irmãos e cunhada que me apoiaram e compreenderam minha ausência (mesmo presente) em diversos momentos. Em especial a minha irmã Patrícia, minha amiga e fiel incentivadora.

Agradeço a todos os colegas da UTFPR que participaram dessa pesquisa e compartilharam de suas percepções sobre o tema, enriquecendo este trabalho.

Aos amigos do DEMAP, um agradecimento especial, por me incentivarem constantemente nessa jornada. Espero que os resultados possam contribuir com nosso trabalho.

Agradeço as minhas amigas, Joice, Soraya e Viviane pelo carinho, apoio e incentivo para que eu não desanimasse.

Aos professores e colegas do mestrado, pela oportunidade de compartilhar tantos ensinamentos. De maneira especial, agradeço ao Professor Ronie, a Professora Marcia e a Professora Cleiciele, pelo apoio e pelas sugestões que enriqueceram esse trabalho.

Por fim, este sem dúvida não foi um caminho que trilhei sozinha, assim, de todo meu coração, agradeço a todos que, de alguma forma, direta ou indiretamente, contribuíram para a conclusão desta dissertação. Eu não conseguiria sem vocês! Muito obrigado!

“O mundo muda constantemente, e, na
natureza, ser constante seria uma
inconstância.” (Abraham Cowley, poeta
inglês, 1618-1667)

RESUMO

PADILHA, Angélica. **Ambiente institucional e as práticas orientadas pela sustentabilidade ambiental**: um estudo no sistema de pregão eletrônico em uma instituição pública. 2018. 136 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) - Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional - PROFIAP, Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Curitiba, 2018.

A crescente preocupação com os problemas ambientais exige mudanças de comportamento de toda a sociedade, com efeito sobre as ações das instituições públicas. Para garantir padrões de produção e de consumo sustentáveis, políticas públicas que visam o desenvolvimento sustentável são propostas pelos governos em todo o mundo, as quais configuram o denominado ambiente institucional. De forma direta essas políticas impactam ou deveriam impactar nas atividades das organizações públicas e na forma em que essas obtêm recursos para o desenvolvimento de suas atividades. Dentre as diversas formas de obtenção de recursos está a licitação sustentável. Nesse escopo, a licitação sustentável passa a ser relevante enquanto instrumento capaz de auxiliar na obtenção de resultados importantes na redução de danos ao meio ambiente e na indução de um novo comportamento ao mercado produtivo. Os avanços na discussão das licitações sustentáveis são notáveis tanto nos tratados internacionais quanto na legislação nacional. Contudo, estudos demonstram a recorrência de inúmeras dificuldades na efetivação prática dessas contratações por intermédio do pregão eletrônico (modalidade de licitação pública). Dessa forma, o objetivo geral desse estudo foi compreender a influência do ambiente institucional, composto pelo regramento formal e informal, nas práticas orientadas pela sustentabilidade ambiental no sistema de pregão eletrônico de uma Instituição Federal de Ensino. Para isso, o estudo considerou teoricamente os pressupostos da Nova Economia Institucional (NEI). Para alcançar os objetivos propostos na pesquisa, foram utilizados pressupostos qualitativos, e a pesquisa do tipo descritiva. Para coleta dos dados primários foram realizadas entrevistas e observação sistemática no setor de compras da Instituição. Como resultado da pesquisa, inferiu-se que a influência atual do ambiente institucional é limitada e ineficiente quanto à inclusão dos critérios de sustentabilidade ambiental. Foram constatados problemas com a aplicação do regramento formal; a ausência de restrições informais e a atuação limitada dos mecanismos de *enforcement* formais e informais. Teoricamente a pesquisa avançou no entendimento das licitações sustentáveis a partir dos pressupostos da NEI. Empiricamente foram identificadas e propostas ações, incluindo um novo fluxo para as contratações, que podem auxiliar a Instituição estudada na implementação de critérios e diretrizes sustentáveis em suas licitações por meio do pregão eletrônico, minimizando os problemas encontrados.

Palavras-chave: Instituições. Sustentabilidade Ambiental. Licitações Sustentáveis. Pregão Eletrônico.

ABSTRACT

PADILHA, Angélica. **Institutional environment and practices guided by environmental sustainability**: a study in the electronic trading system in a public institution. 2018. 136 p. Dissertation (Professional Master Degree in Public Administration) Professional Master's Program in Public Administration in National Network - PROFIAP - Federal Technological University - Paraná. Curitiba, 2018.

The growing concern with environmental problems demands changes in behavior throughout society, with effect on the actions of public institutions. To guarantee sustainable production and consumption patterns, public policies aimed at sustainable development have been proposed by governments around the world, which shape the so-called institutional environment. Directly, these policies impact or should impact the activities of public organizations and the way they obtain resources for the development of their activities. Among the various ways of obtaining resources is sustainable bidding. In this scope, sustainable bidding becomes relevant as an instrument capable of helping to achieve important results in reducing damages to the environment. Besides it induces to a new behavior in the productive market. Advances in the discussion of sustainable bids are notable both in international treaties and in national legislation. However, studies demonstrate the recurrence of numerous difficulties in the practical implementation of these hirings through the electronic auction (modality of public bidding). Thus, the general objective of this study was to understand the influence of the institutional environment, composed by formal and informal regulation, in the practices guided by environmental sustainability in the electronic trading system of a Federal Educational Institution. Therefore, the study theoretically considered the assumptions of the New Institutional Economy (NEI). In order to achieve the objectives proposed in the research, qualitative assumptions, and descriptive research were used. In order to collect the primary data, interviews and systematic observation were carried out in the Institution's purchasing sector. As a result of the research, it was inferred that the current influence of the institutional environment is limited and inefficient regarding the inclusion of environmental sustainability criteria. There were problems with the application of the formal regulation; the absence of informal restraints and the limited performance of formal and informal enforcement mechanisms. Theoretically, the research advanced in the understanding of the sustainable tenders from the assumptions of the NEI. Empirically, actions have been identified and proposed, including a new flow for contracting, which can help the institution studied in the implementation of sustainable criteria and guidelines in its bids through electronic trading. Such decision would minimize the problems found.

Keywords: Institutions. Environmental Sustainability. Sustainable Bidding. Electronic trading.

LISTA DE ABREVIACÕES E SIGLAS

A3P	Agenda Ambiental da Administração Pública
ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
AGU	Advocacia Geral da União
ANEEL	Agencia Nacional de Energia Elétrica
CATMAT	Sistema de Catálogo de Materiais
CEFET-PR	Centro Federal de Educação Tecnológica do Paraná
CERFLOR	Certificação Florestal
CGU	Controladoria Geral da União
CISAP	Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
COMPRASNET	Portal de Compras Governamentais
CONAMA	Conselho Nacional Do Meio Ambiente
COPEL	Companhia Paranaense de Energia
COUNI	Conselho Universitário da UTFPR
CPS	Contratações Públicas Sustentáveis
CTF/APP	Cadastro Técnico Federal de Atividades Potencialmente Poluidoras ou Utilizadoras de Recursos Ambientais
DEMAP	Departamento de Materiais e Patrimônio
DICOM	Divisão de Compras
DIRGE	Direção Geral do Campus
DIRPLAD	Diretoria de Planejamento e Administração
DOU	Diário Oficial da União
ENCE	Etiqueta Nacional de Conservação de Energia
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FIFA	Federação Internacional de Futebol Associação
FORPLAD	Fórum Nacional de Pró-Reitores de Planejamento e de Administração das Instituições Federais de Ensino Superior
GNLS	Guia Nacional de Licitações Sustentáveis
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente
IFES	Instituições Federais de Ensino Superior
IN	Instrução Normativa
INMETRO	Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e

	Qualidade Industrial
ISO	Organização Internacional de Normalização
LS	Licitação Sustentável
MEC	Ministério da Educação
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MPOG	Ministério de Planejamento Orçamento e Gestão
MPE	Micro e Pequena Empresa
NEI	Nova Economia Institucional
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
ONU	Organização das Nações Unidas
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAINT	Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna
PDTI	Plano Diretor de Tecnologia da Informação
PE	Pregão Eletrônico
PGC	Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações
PIB	Produto Interno Bruto
PLS	Plano de Logística Sustentável
PNRS	Política Nacional de Resíduos Sólidos
PPCS	Plano de Ação para Produção e Consumo Sustentáveis
PRME	Principles for Responsible Management Education
PROPLAD	Pró-Reitoria de Planejamento e Administração
RDC	Regime Diferenciado de Contratação
ROHS	Restriction of Certain Hazardous Substances
SDO	Substâncias que Destroem a Camada de Ozônio
SEI	Sistema Eletrônico de Informações
SIASG	Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais
SISG	Sistema de Serviços Gerais
SISNAMA	Sistema Nacional do Meio Ambiente
SRP	Sistema de Registro de Preços
SUS	Sistema Único de Saúde
TCU	Tribunal de Contas da União
UASG	Unidade de Administração de Serviços Gerais
UTFPR	Universidade Tecnológica Federal do Paraná

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Etapas da Fase Externa do Pregão Eletrônico	36
Figura 2 - Resultado da ferramenta – Painel de Compras do Governo Federal – aquisições 2017	59
Figura 3 - Processos de compra realizados em 2017 – Campus Apucarana	69
Figura 4 - Fluxo atual do processo de pregão eletrônico para aquisição de materiais	73
Figura 5 - Fluxo proposto para inclusão de critérios ambientais nas aquisições de materiais	102

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Síntese da legislação brasileira aplicada às Licitações Sustentáveis na Esfera Federal	53
Quadro 2 - Trajetória metodológica	61
Quadro 3 - Relação dos objetivos da pesquisa com o roteiro de entrevista	62
Quadro 4 - Caracterização dos entrevistados	63
Quadro 5 - Síntese das atribuições dos entrevistados no processo de licitação	74
Quadro 6 - Base legal para inclusão de critérios de sustentabilidade nas licitações	99
Quadro 7 - Materiais de expediente mais consumidos pela Instituição	106
Quadro 8 - Materiais de higiene e limpeza mais consumidos pela Instituição.....	106
Quadro 9 - Mobiliários mais utilizados pela Instituição.....	107
Quadro 10 - Exemplos de critérios, práticas e diretrizes sustentáveis para as aquisições.....	108
Quadro 11 - Características do Ambiente Institucional e expectativas de mudança.....	116

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	12
1.1 PROBLEMAS DE PESQUISA.....	14
1.2 OBJETIVOS DE PESQUISA	19
1.3 JUSTIFICATIVA DO ESTUDO	19
2 REFERENCIAL TEÓRICO	22
2.1 AS INSTITUIÇÕES E A NOVA ECONOMIA INSTITUCIONAL.....	22
2.2 ASPECTOS INSTITUCIONAIS DAS COMPRAS PÚBLICAS.....	30
2.2.1 Pregão Eletrônico	34
2.3 LICITAÇÃO SUSTENTÁVEL – UM CAMINHO PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL.....	37
2.3.1 Agenda Ambiental na Administração Pública - A3P e o Plano de Ação para Produção e Consumo Sustentáveis (PPCS).....	45
2.3.2 Legislação e Marcos Importantes na Evolução das Licitações Sustentáveis no Brasil.....	49
3 ASPECTOS METODOLÓGICOS	60
3.1 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA.....	60
3.2 CONTEXTO E A REALIDADE INVESTIGADA - UNIDADE DE ANÁLISE	68
3.3 GESTÃO AMBIENTAL E SUSTENTABILIDADE NA INSTITUIÇÃO ANALISADA – DADOS PRELIMINARES	70
4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS	72
4.1 SISTEMA ATUAL DE COMPRAS NA INSTITUIÇÃO PESQUISADA	72
4.2 CARACTERÍSTICAS DOS ENTREVISTADOS.....	74
4.3 DESCRIÇÃO DOS MATERIAIS E DA FASE DE PLANEJAMENTO NAS AQUISIÇÕES	75
4.4 ASPECTOS DE SUSTENTABILIDADE IDENTIFICADOS PELOS ENTREVISTADOS.....	77
4.5 REGRAMENTO FORMAL PARA A SUSTENTABILIDADE NO PREGÃO ELETRÔNICO	84
4.6 REGRAMENTO INFORMAL PARA A SUSTENTABILIDADE NO PREGÃO ELETRÔNICO	91
4.7 MECANISMOS DE ENFORCEMENT FORMAL E INFORMAL.....	96
4.8 PROPOSTA DE NOVO FLUXO DE COMPRAS INCLUINDO CRITÉRIOS DE SUSTENTABILIDADE NA INSTITUIÇÃO PESQUISADA.....	100
4.9 ANÁLISE DOS RESULTADOS.....	111
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES.....	118
REFERÊNCIAS.....	123
APÊNDICE A - Roteiro da Entrevista com Pregoeiros e Demandantes.....	132
APÊNDICE B - Roteiro da Entrevista com Fornecedores	134
APÊNDICE C - Roteiro da Entrevista com Gestores e Auditores	135
APÊNDICE D - Roteiro Sugerido para Planejamento da Contratação Sustentável.....	136

1 INTRODUÇÃO

A busca por novos modelos de produção e consumo vem ganhando destaque na agenda de políticas públicas de países desenvolvidos e em desenvolvimento. Isso porque os problemas ambientais oriundos do modelo de consumo atual afetam a sociedade, e em longo prazo, poderão afetar o desenvolvimento humano e a proteção de todas as formas de vida do planeta (BIDERMAN *et al.*, 2008).

Acordos e tratados internacionais, como a primeira conferência mundial sobre meio ambiente em Estocolmo em 1972 ou a Convenção de Viena que tratou da proteção da camada de ozônio em 1985, demonstram a crescente preocupação em estabelecer critérios para um desenvolvimento capaz de preservar e recuperar os recursos naturais desgastados (TORRES, 2012; CALVACANTI *et al.*, 2017). Dessa preocupação emerge o conceito de desenvolvimento sustentável, que segundo o Relatório Brundtland ou Nosso Futuro Comum (1987, p. 01) se traduz em “satisfazer as necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras de atender às suas próprias necessidades”.

A Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, realizada em 1992, no Rio de Janeiro, pela Organização das Nações Unidas – ONU, reafirma essa preocupação. Um dos produtos dessa Conferência, a Agenda 21 Global, estabeleceu as condições para se alcançar o desenvolvimento sustentável. Dentre os temas tratados pela Agenda 21, destaca-se, nessa pesquisa, o capítulo 4, no qual é evidenciado o papel dos Governos no desenvolvimento de políticas e estratégias capazes de estimular mudanças nos padrões insustentáveis de consumo. O item 4.23, do referido capítulo, evidencia o papel do governo enquanto influenciador das decisões empresariais e da opinião pública. O documento sugere que as políticas de aquisição devem ser examinadas a fim de aperfeiçoar, sempre que possível, o aspecto ecológico das políticas de aquisição das Instituições Públicas (AGENDA 21 GLOBAL, 1992).

O papel das aquisições públicas, a partir de então, vem sendo reforçado nas Conferências das Nações Unidas, subsequentes. Sua importância ficou ainda mais evidente com a adoção, em 2015, da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e seus 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável Global. Para “assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis” o objetivo 12 estabelece algumas metas importantes. No que se refere às aquisições públicas a meta 12.7 determina aos governos a tarefa de “promover práticas de compras públicas sustentáveis, de acordo com as políticas e prioridades nacionais” (AGENDA 2030, 2015, p. 31). Segundo Calvacanti *et al.* (2017, p.10), esse objetivo renova o

compromisso dos governos em “liderar o processo de transição para padrões de produção e consumo sustentáveis por meio de seu poder de compra e da criação de políticas públicas específicas para esse fim”.

Nesse escopo, a licitação sustentável passa a ser relevante na discussão do desenvolvimento sustentável, se inserindo enquanto instrumento capaz de auxiliar na obtenção de resultados significativos na mudança dos padrões produtivos e de consumo. Segundo Bim (2015), isso se deve a seu potencial de estabelecer novos parâmetros de consumo menos agressivos ao meio ambiente.

Várias nomenclaturas são utilizadas para se referir as aquisições públicas que incorporam critérios de sustentabilidade. Dentre elas: licitação sustentável (LS), contratações públicas sustentáveis (CPS), eco aquisição, licitação ecológica, verde, ambiental, amiga, compras eco eficientes ou eco amigáveis, entre outras (idem, ibidem). Nessa pesquisa optou-se pelo termo “Licitação Sustentável” para denominá-las. De acordo com o Guia de Compras Públicas Sustentáveis da Fundação Getúlio Vargas, a “Licitação Sustentável é uma solução para integrar considerações ambientais e sociais em todos os estágios do processo da compra e contratação dos agentes públicos (de governo) com objetivo de reduzir impactos à saúde humana, ao meio ambiente e aos direitos humanos” (BIDERMAN *et al.*, 2008, p. 21).

Esse é o tema da presente dissertação. Compreende-se, nessa pesquisa, que o entendimento da Licitação Sustentável não deve se limitar apenas ao procedimento licitatório, mas sim a todas as fases da contratação, incluindo seu planejamento e monitoramento. Ao considerar os aspectos ambientais e, conseqüentemente, a redução dos mesmos por meio das contratações sustentáveis, resultados positivos na esfera econômica e social também serão alcançados (AGU, 2013).

Dessa maneira, esta dissertação apresenta a seguinte estrutura: integrando esta introdução estão o problema de pesquisa, objetivos de pesquisa e justificativa do estudo; no segundo capítulo, está a fundamentação teórica, que traz os principais conceitos que nortearam a presente pesquisa; no terceiro capítulo apresentam-se os aspectos metodológicos; no quarto capítulo os resultados são apresentados e discutidos e uma proposta de um novo fluxo para as contratações sustentáveis é apresentada, por fim, as considerações finais são expostas, seguidas das referências.

1.1 PROBLEMAS DE PESQUISA

O poder de compra do Estado Brasileiro é significativo. As contratações públicas representam cerca de 10 a 15% do produto interno bruto – PIB (MPOG, 2017). Essas contratações são prioritariamente realizadas por meio de licitações, conforme estabelecido na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 37, XXI. Assim, “ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes [...]” (BRASIL, 1988, s/n).

A Lei 8.666, de 1993, regulamenta o art. 37, XXI, da Constituição Federal, instituindo normas para licitações e contratos da Administração Pública. Segundo o artigo 3º da Lei 8.666/93, redação dada pela Lei 12.349 de 2010, 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, devendo ainda ser processada e julgada em estrita conformidade com os princípios constitucionais básicos e dos que lhes são correlatos. A alteração oferecida pela Lei 12.349/2010 reforça a busca pelo fortalecimento das questões de sustentabilidade ao incluir a promoção do desenvolvimento sustentável como um dos princípios norteadores das licitações públicas.

Mais recentemente, em outubro de 2017, o Decreto 9.178/2017 alterou o Decreto nº 7.746 de 2012. Esse Decreto é responsável por regulamentar o art. 3º da Lei nº 8.666/93 quanto aos critérios, práticas e diretrizes para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável nas contratações realizadas pela administração pública federal. O Decreto 9.178/2017 estabeleceu um prazo de 180 dias da data de sua publicação para adequações e adoção de critérios e práticas sustentáveis nos instrumentos convocatórios da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e as empresas estatais dependentes, resguardando o caráter competitivo do certame.

Assim, vê-se que além dos acordos e tratados internacionais que versam sobre o tema, dos quais o Brasil é signatário, e, portanto, deve honrar com os compromissos assumidos, a legislação também tem mostrado avanços nos últimos anos.

Porém, a prática não tem ocorrido nas mesmas proporções. Informações do Painel de Compras do Governo Federal mostram que apenas 0,86% do total de aquisições apresentaram, em 2017, itens com critérios sustentáveis. Diante do potencial atribuído as aquisições públicas e da relevância conferida à inserção de critérios de sustentabilidade nas

licitações, o questionamento que surge é: por que a licitação sustentável ainda é tão pouco utilizada pelos órgãos públicos?

A subutilização dessa ferramenta pode ser resultado de algumas práticas comuns nas aquisições da Administração Pública Federal. A predominância de aquisições por meio de pregão eletrônico, pelos órgãos do Governo Federal representa vantagens e desvantagens para as aquisições sustentáveis. Essa modalidade de licitação é viabilizada por intermédio do sistema eletrônico do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o Comprasnet SIASG - Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais. Trata-se de uma modalidade de licitação instituída pela Lei 10.520, de 2002, e regulamentada pelo decreto nº 5.450, de 2005, que prioriza preço como única variável para definição do vencedor do certame.

Um dos pontos negativos do uso da modalidade é citado por Torres (2002). Para o autor, a legislação embora determine a utilização dos critérios de sustentabilidade, não definiu como aplicá-los na prática para selecionar o melhor fornecedor, assim, alterações na legislação que esclareçam como aplicar e quais critérios de sustentabilidade usar são desejáveis para orientar os agentes públicos durante a realização dos processos licitatórios. Esse conflito aparente entre a legislação e a prática dessa modalidade de licitação gera incertezas quanto a melhor maneira de cumprir a legislação nas aquisições realizadas por intermédio do Pregão Eletrônico, incluindo critérios de sustentabilidade aos instrumentos convocatórios e mantendo a legalidade dessa ação.

Um estudo realizado por Couto e Ribeiro (2016, p. 337-338) apresentou uma relação com as principais barreiras à implementação de políticas de compras públicas sustentáveis no país segundo opinião de especialistas. No que se refere à inclusão de critérios de sustentabilidade no instrumento convocatório, os autores citam as seguintes barreiras: “incerteza acerca das possibilidades legais de se incluir critérios ambientais nos editais de licitação”; ausência de “previsão legal para a utilização do critério sustentável como critério de desempate ou como margem de preferência”; “conflito entre a inclusão de critérios de sustentabilidade e a restrição da competitividade”; “impedimento legal para a utilização de certificações ISO de gestão ambiental como critérios de habilitação”; possível “escassez de produtos/serviços sustentáveis no mercado”; “preços de mercado usualmente superiores das contratações sustentáveis”.

Essas barreiras geram incertezas para a contratação. Ao adotar critérios de sustentabilidade na descrição dos produtos e serviços ou como requisito para habilitação do fornecedor, a instituição pode de alguma forma restringir a concorrência ou mesmo inviabilizar o certame. A restrição pode ocorrer, pois apenas aqueles fornecedores que

possuem as características do objeto a ser licitado poderão participar da concorrência. Ou seja, quanto maior o número de condicionantes na licitação, “menor seria o número de licitantes aptos a participar da disputa” (COLARES, 2013, p. 23).

A inviabilidade do certame acontece quando no mercado existe apenas uma ou poucas empresas que ofereçam o objeto a ser contratado. Assim, ao restringir a concorrência, além de ferir um dos princípios constitucionais, também o valor da aquisição pode ser significativamente maior e não trazer benefícios econômicos para a Administração Pública.

Para Pinheiro (2015, p. 68), é preciso cautela da parte das instituições públicas. Segundo o autor, é fundamental considerar a possibilidade de que o mercado ainda não esteja “preparado para atender a demanda de produtos e serviços de cunho sustentável”. De tal modo, faz-se necessário capacitar o mercado para que este, em posse do conhecimento, reavalie e faça as alterações necessárias em seus processos de produção.

Outra dificuldade diz respeito à descrição dos produtos e serviços sustentáveis no instrumento convocatório. Essa dificuldade é ocasionada, por um lado, pela carência de respaldo técnico na classificação dos produtos sustentáveis do Catálogo de Materiais utilizado pela Administração Pública Federal, o CATMAT (CALVACANTI, 2017, p. 22). Por outro lado, pode ser resultado da falta de treinamento dos envolvidos nos processos de aquisição e da cultura das instituições públicas de não priorizar as licitações sustentáveis. Para Pinheiro (2015, p. 68), “a falta de preparo e conhecimento por parte dos agentes públicos responsáveis pelo processo sobre os critérios que podem ser adotados e como os produtos devem ser avaliados para se concluir se são efetivamente sustentáveis ou não” caracteriza-se como uma das maiores dificuldades na implementação das licitações públicas sustentáveis.

As dificuldades acima também foram citadas pelos especialistas na pesquisa realizada por Couto e Ribeiro (2016). A ausência de capacitação dos servidores; a “cultura organizacional das instituições públicas, ainda resistente a questões ligadas à sustentabilidade; a complexidade das decisões a serem tomadas pelos gestores de compras; e a ausência de catálogos de materiais com critérios específicos para a escolha de itens sustentáveis” foram as dificuldades mais citadas pelos especialistas (COUTO; RIBEIRO, 2016, p. 337).

Segundo Bidermam et. al. (2008), diferentes são os entendimentos quanto a legalidade das aquisições por meio de licitações sustentáveis. Aguiar e Vieira (2013, p. 2683) destacam que, apesar de não haver evidências da violação de princípios constitucionais ao inserir critérios de sustentabilidade nas licitações, existem “vários pontos na legislação que ainda são bastante polêmicos e geram interpretações distintas e subjetivas por parte dos gestores públicos”. Essa subjetividade os autores atribuem à necessidade de profissionais mais

preparados e capazes de dosar a aplicabilidade dos princípios que norteiam as aquisições públicas. Já Bim (2015) atribui as alegações de violação dos princípios da ampla competitividade; da isonomia; da proposta mais vantajosa e da economicidade à resistência dos responsáveis na escolha de realizar ou não licitação sustentável.

Dessa forma, apesar das significativas mudanças na legislação e do forte apelo da sociedade para práticas de preservação ambiental, muitos aspectos ainda causam discussões, principalmente quando se trata de licitações públicas sustentáveis realizadas por intermédio do pregão eletrônico. Saber se a contratação sustentável é viável ou como torná-la viável, considerando apenas o menor preço, se apresenta como desafio. Definir quais outros critérios deveriam ser analisados na tomada de decisão ou como mensurar os benefícios a longo prazo de uma contratação sustentável, também caracteriza-se como prioridade. Compreender como implementar de forma prática o disposto na legislação ainda gera incertezas. Essas são apenas algumas das dúvidas que esse tipo de contratação ainda traz aos servidores responsáveis por sua efetivação.

Essas questões estão associadas, notadamente, aos aspectos econômicos das contratações, envolvendo tanto as questões do regramento (legislação) aplicado às Instituições, quanto à trajetória social envolvendo os aspectos ambientais. Diante desse cenário, consideram-se adequados para tratamento do problema dessa pesquisa, os pressupostos presentes na corrente teórica denominada de Nova Economia Institucional (NEI).

Segundo Silva e Brito (2013) a NEI surgiu do questionamento à teoria neoclássica quanto aos pressupostos de racionalidade e concorrência perfeita e da não consideração das instituições na coordenação dos agentes. Para Faria e Marques (2017, p. 05),

o modelo econômico clássico não foi suficiente para implementar as reformas do mercado e criar políticas macroeconômicas para alcançar um desenvolvimento que fosse incluyente, sustentável e sustentado, conforme preconiza Sachs (2008).

Para os autores, são necessárias, para enfrentar os desafios atuais, instituições novas e mais eficientes. Dessa forma, o novo institucionalismo “oferece uma alternativa para repensar o desenvolvimento econômico, em um cenário [...] em que mudanças se tornam emergenciais” (idem, *ibidem*).

O principal papel das instituições, na NEI, é restringir as ações humanas. O exercício desse papel constitui um elemento relevante à eficiência econômica e ao desenvolvimento. (AZEVEDO, 2000, p. 35). Nesse sentido, as instituições, segundo North (1991, p. 97), “estruturam a interação política, econômica e social” por meio de regras informais (sanções,

tabus, costumes, tradições e códigos de conduta) e regras formais (constituições, leis, direitos de propriedade).

A NEI trata as instituições em dois níveis analíticos: o nível macro institucional e o micro institucional. O primeiro aborda o ambiente institucional, suas origens e mudanças e atribui às instituições o papel de limitador do comportamento da sociedade. O segundo trata das estruturas de governança e representa a economia das organizações (AZEVEDO, 2000; ZYLBERSZTAJN, 2005). Nesta pesquisa maior ênfase foi dada ao nível macro institucional. Para North (1991, p. 97), as instituições fornecem a estrutura de incentivo de uma economia, moldando a mudança econômica na direção pretendida. A influência fundamental das instituições sobre o desenvolvimento econômico recai sobre seu papel na indução das decisões de investimento (AZEVEDO, 2000, p. 42). Além disso, Faria e Marques (2017, p. 12) acreditam que a NEI proporciona uma “melhor compreensão do comportamento das organizações diante das novas demandas sociais, em especial, da sustentabilidade”.

As Instituições Públicas, por meio das licitações sustentáveis, podem proporcionar influências positivas diretas e indiretas na sociedade. Diretamente, os resultados dessas contratações podem reduzir o impacto ambiental. Porém, segundo Torres (2012) são os impactos indiretos os mais significativos. Para o autor, a sinalização às empresas de um novo paradigma de consumo, levaria ao aumento da oferta de produtos mais sustentáveis, que consequentemente incentivaria o desenvolvimento de tecnologias mais limpas e reduziria os custos de produção. A ampliação em termos de produção e comercialização e o aumento da competição entre os fornecedores levaria a redução dos preços e viabilizaria a aquisição sustentável (CNJ, 2017). A licitação sustentável serviria então como instrumento de indução e capacitação para um novo mercado de consumo.

Diante do exposto, a dúvida que permanece é como as Intuições Públicas podem influenciar ou estão influenciando a implementação prática das licitações sustentáveis. Dessa forma, a pergunta que norteia essa pesquisa é: como o ambiente institucional, composto pelo regramento formal e informal, influência ou pode influenciar as práticas orientadas pela sustentabilidade no sistema de aquisições por intermédio do pregão eletrônico de uma instituição federal de ensino?

1.2 OBJETIVOS DE PESQUISA

As licitações sustentáveis são apontadas, por acordos e tratados internacionais, como uma das principais ferramentas para o alcance do desenvolvimento sustentável. Como já mencionado, elas cumprem o papel de política pública ambiental, capaz de reduzir danos ao meio ambiente ao mesmo tempo em que induzem um novo comportamento ao mercado produtivo. Assim, a presença de critérios de sustentabilidade nos instrumentos convocatórios pode incentivar ou mesmo indicar os requisitos necessários para a preparação em futuras participações dos licitantes.

Dessa forma, o objetivo geral desse estudo foi compreender a influência do ambiente institucional nas práticas orientadas pela sustentabilidade ambiental no sistema de pregão eletrônico de uma instituição federal de ensino.

Para tanto, esse objetivo se decompõe nos seguintes objetivos específicos: a) caracterizar como se apresenta o sistema atual de compras da instituição analisada; b) identificar como os fornecedores veem as licitações sustentáveis; c) identificar e analisar os mecanismos institucionais que possam ajustar o sistema de compras atual a um novo parâmetro incluindo a aquisição de produtos com critérios ambientais sustentáveis.

1.3 JUSTIFICATIVA DO ESTUDO

Para alcançar os objetivos propostos, a pesquisa restringiu seu campo de estudo a uma Instituição Pública Federal de Ensino Superior, localizada no estado do Paraná. Quanto às razões que justificam o interesse da presente pesquisa está o fato de que o estudo das licitações sustentáveis é relativamente recente, assim como a exigência legal de sua implementação. Sua utilização, se adequada, pode trazer resultados significativos na preservação do meio ambiente. Além disso, a Instituição escolhida, a UTFPR – Campus Apucarana, de acordo com o Relatório de Gestão (2017), apesar de já incluir algumas práticas de sustentabilidade em suas atividades, ainda não implementou suas compras para atender a legislação vigente (UTFPR, 2018). Dessa forma será possível compreender os fatores pelos quais isso ainda não ocorreu e contribuir para que a instituição possa se adequar.

No que se refere à relevância prática dessa pesquisa, o estudo buscou identificar ações que possam auxiliar o Câmpus Apucarana da UTFPR na implementação de requisitos sustentáveis em suas licitações por meio do pregão eletrônico e com isso cumprir o

determinado no Decreto nº 9.178/2017 e demais legislações pertinentes. Destaca-se que o resultado da pesquisa auxiliará o Câmpus Apucarana e demais Campi da Instituição, não apenas no cumprimento da legislação, mas também no cumprimento de sua função social enquanto instituição de ensino que sinaliza em sua missão a interação com a comunidade de forma ética, sustentável, produtiva e inovadora para alcançar o avanço do conhecimento e da sociedade. O resultado da pesquisa permitirá, ainda, que as aquisições realizadas pela instituição estejam em conformidade com um de seus valores, que busca “assegurar que todas as ações se observem sustentáveis nas dimensões sociais, ambientais e econômicas” (UTFPR, 2017, p. 44).

O traço distintivo desta pesquisa relativamente a outros trabalhos que tratam sobre as licitações sustentáveis é a presença de um arcabouço teórico que permite uma compreensão mais fidedigna do tema proposto e a inclusão dos fornecedores no grupo de entrevistados.

Quanto ao interesse nos fornecedores, isso se deve ao fato de sua importância para o sucesso da implementação das licitações sustentáveis. Na ausência de fornecedores interessados em adequar seus produtos para atender a demanda da Administração Pública, a implementação da licitação sustentável não ocorrerá. Assim, conhecer suas expectativas quanto as Licitações Sustentáveis passa a ser primordial. Apesar disso, foram encontrados poucos estudos sobre o tema que inclui a percepção dos licitantes. Estudos já realizados considerando instituições públicas federais de ensino, ou mesmo a própria UTFPR e que tratam das licitações sustentáveis, se limitam a percepção dos gestores e pregoeiros, outros incluem a perspectiva dos demandantes¹. Porém ao excluir os fornecedores, os resultados desses estudos fornecem uma visão das licitações sustentáveis, que embora significativa, permanece parcial.

No que se refere à relevância teórica, a revisão de literatura realizada por Faria e Marques (2017) reforça a prerrogativa dessa pesquisa de que a NEI é a teoria adequada para tratar das instituições que precisam incluir critérios de sustentabilidade em suas práticas. Segundo os autores, ainda que os estudos analisados não tragam a teoria especificamente no referencial teórico, nos resultados desses estudos se nota que “as organizações respondem às influências do ambiente, não apenas a variáveis concretas, como tecnologia, tamanho, mas também, e em alguns casos com maior ênfase, a valores, crenças e mitos compartilhados, o que está diretamente ligado ao framework da NEI”.

¹ Para maior aprofundamento ver: HEGENBERG, 2013; CYPRESTE, 2013; GALLI, 2014; COGO, 2015; CHAPARRO, 2016; NEVES, 2016; e BELTRANE, 2017.

Assim, espera-se com a pesquisa avançar no entendimento das licitações sustentáveis e alcançar resultados teóricos e empíricos positivos, uma vez que a literatura sobre o tema ainda é incipiente.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Esta seção se encontra dividida em 3 subseções. Na primeira, serão apresentados os principais aspectos da Nova Economia Institucional (NEI), teoria de base deste estudo. A subseção 2.2 traz os pontos mais relevantes de como funciona o sistema de compras públicas no Brasil, além disso, apresenta um breve histórico do pregão eletrônico, destacando sua evolução, aplicabilidade, estrutura e suas fases. Na subseção 2.3 faz-se um resgate histórico dos principais acordos e tratados internacionais para ilustrar o caminho percorrido do desenvolvimento sustentável até a licitação sustentável, incluindo suas definições, importância, legislação, marcos significativos para sua evolução, e seus principais pontos positivos e negativos.

2.1 AS INSTITUIÇÕES E A NOVA ECONOMIA INSTITUCIONAL

Para Faria e Marques (2017), as questões relacionadas com a sustentabilidade e a interação com o desenvolvimento econômico tornou-se uma grande preocupação para as pessoas, empresas e governos ao redor do mundo. O crescente interesse e preocupação com os problemas ambientais exige mudanças de comportamento e paradigmas. Desse modo, segundo os autores:

é possível vislumbrar a relevância da abordagem institucional, para tentar explicar essas iniciativas organizacionais, uma vez que ela busca entender as mudanças ocorridas nos contextos cultural e político, sobretudo compreender os processos cognitivos, sociais e simbólicos (FARIA; MARQUES, 2017, p. 03).

Para Pondé (2007, p. 3), a NEI oferece “um instrumental importante para uma melhor compreensão das várias interfaces entre o sistema econômico e as instituições legais e jurídicas”. Assim, no presente estudo, adotou-se o arcabouço teórico fornecido pela Nova Economia Institucional, a partir das proposições de Douglass North, para auxiliar na compreensão da influência do ambiente institucional nas práticas orientadas pela sustentabilidade ambiental no sistema de pregão eletrônico, objetivo desse trabalho. Faria e Marques (2017, p. 13) defendem que o enfoque teórico fornecido pela NEI é relevante “para analisar as dinâmicas institucionais, em um contexto de pressões dos diversos atores, sobretudo no que diz respeito às demandas sociais por políticas de conservação da natureza, inclusão social e bem-estar”.

Segundo Silva e Brito (2013), a NEI surgiu do questionamento à teoria neoclássica quanto aos pressupostos de racionalidade e concorrência perfeita. Entre os principais expoentes da NEI estão Douglass North, Ronald Coase e Oliver Williamson. A NEI tem como precursor Coase a partir de seu artigo, publicado em 1937, “*The nature of the Firm*”. A preocupação central de Coase (1937) com a firma do mundo real permitiu que se rompesse um paradigma de que o mercado funcionava a custo zero. Nesse artigo, o autor identificou os custos associados à realização das transações, e sugere que novas formas de transacionar, além do mercado, podem ser utilizadas.

Nesse contexto e a partir de uma análise mais complexa, abordando questões além do mercado, é que North propõe o desenvolvimento de uma teoria das instituições. A abordagem proposta pelo autor apresentava as instituições a partir de percepções diversas, porém com foco principal nos direitos de propriedade, que, por sua vez “estimulam investimentos produtivos, reduzem a incerteza futura, garantem os rendimentos dos inovadores e, assim, estimulam o aumento no estoque de capital físico e humano, o avanço do conhecimento, a produtividade e finalmente o desenvolvimento econômico” (LOPES, 2013, p. 622). Ou seja, o desenvolvimento econômico passa a ser uma consequência das instituições e dos estímulos à inovação e à eficiência por elas realizado.

Williamson (2000) ao tratar das instituições as classifica em quatro níveis. Em um extremo Williamson identifica as instituições informais e no outro a análise neoclássica. O autor estabelece especial importância às instituições que se apresentam nesse intervalo, caracterizando os níveis dois e três. No nível dois está o ambiente institucional, onde se definem as regras do jogo e no nível três estão as estruturas de governança.

Na análise das instituições do nível três, a unidade básica de análise é a transação. São as transações responsáveis pelo “tipo de relações institucionalizadas que se formam entre as partes” (AUGUSTO; SOUZA, 2010, p.02). “As transações acontecem na troca de um bem, na permuta de um serviço, tendo como realizadores os agentes econômicos” (DINIZ, STOFFEZ; GOEBEL, 2004, p. 3). Para os autores, na realização dessas trocas, alguns eventos cuja probabilidade nem sempre pode ser calculada, são passíveis de acontecer, e isso influencia o processo e os custos de transação. Williamson (1985) define os custos de transação, como *ex-ante* e *ex-post* à contratação. Enquanto o primeiro está relacionado aos custos de “redigir, negociar e salvaguardar um acordo”, o segundo surge *ex-post* à contratação e está relacionado principalmente a incompletude contratual e a consequente necessidade de monitoração do contrato. Saes (2008, p. 32) define esses custos de transação como os “custos de trocar, capturar e proteger direitos de propriedade”.

Esses dois níveis intermediários propostos por Williamson (2000), na NEI são descritos como uma divisão das instituições em dois níveis analíticos: o nível macro institucional e o micro institucional. O primeiro aborda o ambiente institucional, suas origens e mudanças e atribui às instituições o papel de limitador do comportamento da sociedade. O segundo trata das estruturas de governança e representa a economia das organizações (AZEVEDO, 2000; ZYLBERSZTAJN, 2005). Williamson refere-se a NEI como um ramo contratual de eficiência, onde a estrutura de governança pode garantir redução nos custos de transação. Neste trabalho, o enfoque principal recai no nível macro institucional, ou seja, sobre o ambiente institucional, cuja “questão central é explicar a origem e mudanças das instituições, vistas como as regras que pautam o comportamento da sociedade” (ZYLBERSZTAJN, 2005, p. 397).

As instituições são necessárias, pois existe incerteza no mundo. Azevedo (2000, p. 38) atribui à incerteza a “ampliação das lacunas que um contrato não pode cobrir”. Quando há incerteza, “agentes não conseguem prever os acontecimentos futuros e, assim, o espaço para renegociação é maior. Sendo maior esse espaço, maiores serão as possibilidades de perdas derivadas do comportamento oportunista das partes” (AZEVEDO, 2000, p. 38). Para North (2003), as instituições reduzem essa incerteza e permitem a resolução de problemas de forma eficaz. Sem as instituições as relações entre as partes seriam totalmente imprevisíveis em todas as suas formas. Essa incerteza aumentaria os custos das transações, podendo torná-las inviáveis.

A importância das instituições nas interações humanas é destacada por diversos autores. Ao restringir o comportamento dos indivíduos, as instituições “podem reduzir o custo das interações entre os seres humanos, constituindo um elemento relevante à eficiência econômica e ao desenvolvimento” (AZEVEDO, 2000, p. 35). Para North (2003, p. 01), “as instituições são os sistemas de incentivo que estruturam a interação humana”. Ou seja, são elas que fornecem incentivos e desincentivos para que as pessoas se comportem de determinadas maneiras. Nesse sentido, se as instituições forem eficazes, segundo North (1991, p. 97), serão capazes de “estruturar a interação política, econômica e social”.

Para Hodgson (2006), as instituições são as estruturas que mais importam no domínio social. O autor define as instituições como “sistemas de regras sociais estabelecidas e predominantes que estruturam as interações sociais”. Dessa forma, “a linguagem, o dinheiro, a lei [...], as empresas (e outras organizações) são, portanto, instituições” (HODGSON, 2006, p. 02, tradução nossa). Para o autor, ao se reconhecer o papel das instituições na vida social, reconhece-se que grande parte da interação humana está estruturada em termos de regras

explicitas ou implícitas. Para Pondé (2007, p. 7), as instituições podem ser definidas como “regularidades de comportamento, social e historicamente construídas, que moldam e ordenam as interações entre indivíduos e grupos de indivíduos, produzindo padrões relativamente estáveis e determinados na operação do sistema econômico”.

Para North, as instituições são estruturadas pelas regras formais, os regramentos informais, e os mecanismos de *enforcement*, capazes de reduzir as incertezas e criar ordem nas “trocas” (NORTH, 1991; 2003). Nesse sentido, instituições, “dizem aos indivíduos o que eles podem ou não podem fazer, ou seja, fornece os limites para a ação humana” (CAVALCANTE, 2014, p.386).

As regras formais são mais diretas e definidas com maior precisão, além disso, tem caráter específico, e geralmente são executadas pelos tribunais. As regras formais incluem as constituições, leis, regulamento e direitos de propriedade (NORTH, 1991; 2003). Para Azevedo (2000), as regras formais são a porção mais evidente das instituições. O autor cita como exemplos “a constituição, legislações complementares e o conjunto de políticas públicas” (AZEVEDO, 2000, p. 41). O autor esclarece que a importância de uma regra está relacionada com a percepção de sua perpetuidade, ou seja, a estabilidade e previsibilidade dessa regra, e com eventuais conflitos entre esta e outras regras ou com as restrições informais.

As restrições informais são o segundo conjunto de condicionantes que influenciam o comportamento dos agentes. Azevedo atribui a essas instituições, importância equivalente às regras formais, caracterizando-as como restrições “que não são escritas, frequentemente não são explícitas e tampouco são resultado de uma escolha deliberada por parte dos membros de uma sociedade [...] que não podem ser facilmente manipulados, por exemplo, por ações estratégicas ou políticas públicas” (AZEVEDO, 2000, p. 42).

North (2003) afirma que as restrições informais são mais difíceis de gerir, pois não aparecem em termos formais. Além disso, são extremamente importantes e por vezes mais significativas que as regras formais. As restrições são geralmente aplicadas pelos pares. São exemplos de restrições informais: as sanções, tradições, valores, tabus, costumes, códigos de conduta, religiões, códigos de ética, laços étnicos e familiares, que de alguma maneira restringem o comportamento dos agentes, facilitam a interação humana e reduzem os custos de coordenação (AZEVEDO, 2000; NORTH, 1991).

Para Hodgson (2006), não há uma linha tão clara entre regras e restrições, como sugerida por North, em vez disso, o autor sugere que as restrições sociais são essencialmente regras. Apesar dessa aparente discordância, ao definir as regras, o autor sugere a estruturação

da sociedade em termos de regras explícitas e implícitas e destaca, assim como North, o papel importante das instituições em impor forma e consistência às atividades humanas, restringindo e habilitando o comportamento dos agentes. Apesar da existência de regras implicarem restrições, Hodgson (2006) afirma que essas restrições podem permitir escolhas e ações que não seriam possíveis sem as regras. O autor cita como exemplo as regras do idioma que permitem a comunicação e as regras de trânsito que ajudam o tráfego a fluir de forma ordenada. Assim, a regulamentação não deve ser considerada sempre como antítese da liberdade, por vezes ela é aliada (HODGSON, 2006, p. 02).

Além das regras formais e das restrições informais, as instituições são compostas por seus mecanismos de fazer valer os acordos, denominado por North como “*enforcement*”. O autor afirma que para serem eficazes, os mecanismos de execução devem fazer parte tanto das regras formais quanto das restrições informais (NORTH, 2003). Os mecanismos de “*enforcement*” incluem uma estrutura jurídica efetiva e um sistema judicial para fazer cumprir os acordos ou contratos. Na ausência desses mecanismos, não existiria incentivo para qualquer alteração em um sistema (NORTH, 1991). Além disso, Hodgson (2006) defende que sem uma atividade de policiamento, a lei em si fica suscetível de ser violada, degradada ou “desconsiderada”.

Contudo, North (2003) admite que os mecanismos de “*enforcement*” não são perfeitos e que constantemente vê-se na sociedade a aplicação imperfeita de regras, leis e normas. O grau de imperfeição varia, segundo ele, pela incompletude das informações recebidas sobre as ações que foram realizadas. O autor atribui ainda o insucesso de uma regra ou mecanismo de execução à política, responsável por criá-los. As regras criadas por esses agentes, que nem sempre agem em interesse do coletivo, se aplicam não só aos direitos de propriedade, ou seja, a como a propriedade é usada ou alienada, mas também aos direitos de propriedade em termos de eficácia de fazer cumprir contratos e acordos em leis.

North (2003) afirma ainda que o sucesso de uma regra formal está em como elas são complementadas pelas restrições informais e pelos mecanismos de execução. Esses complementos são diferentes para cada instituição. Portanto, antes de determinar uma regra, é preciso conhecer os antecedentes e o patrimônio cultural de uma sociedade. Só assim, será possível uma interação entre a regra e as restrições informais. Ao tomar conhecimento desses elementos, as possibilidades de sucesso de uma regra serão maiores. North (2003) ainda acrescenta a importância de saber quais as implicações efetivas dessa nova regra para as restrições informais complementares e as mudanças necessárias para fazer valer essa mudança.

Para Azevedo (2000, p. 42), porém, uma regra só se concretizará se for percebida como previsível e crível. O autor afirma que a ausência dessas características leva a instabilidade das regras e isso “não apenas reduz o efeito das instituições sobre o comportamento humano, como pode acentuar o grau de incerteza no ambiente econômico, o que, por sua vez, pode reduzir o nível de investimentos e se mostrar um limite ao desenvolvimento econômico”.

Em complemento, Hodgson (2006, p. 05) acredita que para que as leis se tornem regras, elas devem se tornar usuais. O autor defende que para que as novas leis se tornem regras, elas devem ser aplicadas no sentido de que a performance do comportamento em questão se torne costumeira e adquira um status normativo. Quando isso não ocorre, a probabilidade dessa nova lei ser amplamente ignorada é alta. Para Hodgson, nesse caso, a lei não toma o status de uma regra, uma vez que “as pessoas obedecem, às leis, não simplesmente por causa das sanções envolvidas, mas também porque os sistemas legais podem adquirir força da legitimidade moral” (HODGSON, 2006, p. 05 e 06, tradução nossa).

Tanto os textos de North (2003) quanto de Hodgson (2006) deixam claro que a declaração de uma regra não é suficiente para que essa regra afete o comportamento social. Segundo Hodgson (2006), elas podem simplesmente ser ignoradas. Isso se deve ao fato de não terem a capacidade de se auto replicar. As regras dependem de outros mecanismos psicológicos, ou seja, dependem da esfera informal, dos hábitos individuais e da maneira como esses hábitos são percebidos e compartilhados.

Na visão desse autor, para que a lei se torne uma regra ela precisa antes se tornar um hábito. Nesse sentido o hábito é visto como um mecanismo de transformação. Os hábitos podem ser desencadeados ou reforçados por um estímulo ou contexto adequados. Hábitos persistentes e compartilhados são as bases dos costumes que conseqüentemente são a base para as mudanças. Ao estruturar, restringir e capacitar comportamentos individuais, as instituições têm o poder de moldar as capacidades e o comportamento dos agentes de formas fundamentais: eles têm a capacidade de mudar as aspirações em vez de simplesmente habilitá-las ou restringi-las (HODGSON, 2006, p.06 e 07, tradução nossa).

Ademais, a sociedade e as instituições evoluem gradativamente de maneira incremental e sequencial, conectando o passado, o presente e o futuro. North (1991, p. 97, tradução nossa) afirma que “as instituições fornecem a estrutura de incentivo de uma economia; à medida que essa estrutura evolui, ela direciona a mudança econômica ao crescimento, estagnação ou declínio”. Assim, o desempenho econômico é reflexo da evolução, do direcionamento e das escolhas diárias das instituições. Lopes (2013, p. 626) ao

tratar o desempenho econômico na perspectiva de Douglass North afirma que ele “está intimamente relacionado à compreensão do processo de aprendizagem, da formação dos modelos mentais compartilhados e das crenças que evoluem ao longo da história”. Esses elementos influenciam tanto na formação das instituições quanto na mudança institucional. Para Cavalcante (2014), é preciso compreender como os indivíduos processam a mudança institucional. Nesse sentido, “quanto maior a capacidade dos indivíduos de uma economia em absorver modelos mentais positivos ao desenvolvimento, maior o potencial dessa economia para o desenvolvimento” (CAVALCANTE, 2014, p. 382).

O passado fornece a herança cultural dos seres humanos. Esse conjunto de instituições e crenças transmitidas ao longo das gerações constitui a maneira básica pela qual percebemos o mundo. A herança cultural é definida por North (2003) como a junção de crenças herdadas do passado com novas experiências, incluindo escolaridade, antecedentes familiares, entre outras, capazes de modificar esse sistema de crenças (NORTH, 2003). “As crenças determinam a ação dos indivíduos no sentido de perpetuar uma estrutura institucional ou transformá-la, o que pode viabilizar, ou não, melhores condições de crescimento” (LOPES, 2013, p. 626). Surge então o conceito de *path dependence*, que nas palavras de North (1991, p. 109) “*is more than the incremental process of institutional evolution in which yesterday's institutional framework provides the opportunity set for today's organizations and individual entrepreneurs (political or economic)*”.

Essa herança cultural produz e molda a maneira pela qual as escolhas são feitas e as formas em que as sociedades e as instituições evoluem ao longo da história. Elas podem ser positivas ou negativas no sentido de agregar ou não uma melhor compreensão do contexto ou do problema a ser enfrentado (NORTH, 2003). A combinação de regras políticas, econômicas e sociais com a herança cultural é que irá permitir mudanças pelas instituições.

Para Azevedo (2000), o desenvolvimento econômico é influenciado pelas instituições através de suas regras e restrições devido ao poder de indução das instituições nas decisões de investimento. Assim, para que uma mudança aconteça ou para melhorar o desempenho econômico, são necessárias alterações nos três elementos das instituições: nas regras formais, nas normas informais e em seus mecanismos de execução.

Contudo, apesar da evolução e da conquista do ambiente físico, o homem criou um ambiente humano imensamente complicado cuja compreensão ainda é muito imperfeita. Assim, se por um lado, tem-se abundância, possibilidade do bem-estar e maior perspectiva de vida. Por outro lado, têm-se problemas em uma estrutura humana, política, econômica, ambiental e social (NORTH, 2003).

O fato é que com a evolução da sociedade, novos problemas de difícil compreensão e resolução vão surgindo. Quando isso acontece, North (2003) afirma que recorreremos primeiramente a superstições e mitos ou religiões para fornecer uma explicação. Mas para que os problemas sejam, de fato, resolvidos é preciso combinar novos conhecimentos com as outras duas dimensões que moldam a experiência humana. A dimensão demográfica e a estrutura institucional.

Para o autor, na medida em que os problemas estão evoluindo, devem-se desenvolver instituições políticas, econômicas e sociais, capazes de resolver esses problemas. Assim, “em um mundo de incerteza em que ninguém conhece a resposta correta, você precisa experimentar muitas coisas” até encontrar aquela que funcione (NORTH, 2003, p. 09, tradução nossa). Mas também é preciso ter leis e regras para eliminar as que não funcionam. Além disso, para que os agentes se movam de uma forma mais simples para uma forma mais complexa de transação é preciso que se sintam incentivados a “adquirir conhecimentos e informações que os levem a evoluir em direções mais socialmente produtivas” (NORTH, 1991, p. 102, tradução nossa). Para o autor o investimento em conhecimento e habilidades gradativamente altera o quadro institucional básico.

Os problemas ambientais tem sido objeto de análise e discussão em diversas esferas da sociedade. O consumo insustentável, as mudanças climáticas, a escassez de recursos ambientais, são alguns dos temas tratados pelas convenções e acordos internacionais (ver seção 2.3). Uma das maneiras, encontradas pelos países, para auxiliar na resolução dessas questões, se valendo do poder aquisitivo dos governos, são as compras públicas.

Para Justen Filho as compras públicas têm finalidades microeconômicas e macroeconômicas. Segundo Justen Filho (2016, p. 103):

Sob o prisma microeconômico, as contratações destinam-se a assegurar a satisfação das necessidades estatais com a maior eficiência possível. Trata-se de buscar a maior vantagem, o que significa obter a prestação mais adequada mediante o menor desembolso possível. Sob o enfoque macroeconômico, as contratações públicas são instrumentos para promover o desenvolvimento nacional sustentável. Isso significa que as contratações públicas serão um meio para fomentar e assegurar o emprego da mão de obra brasileira e o progresso da indústria nacional, mas preservando o equilíbrio do meio ambiente.

Os acordos e tratados mencionados estão olhando para as compras públicas sob o prisma macroeconômico. Para tanto, regras formais vêm sendo criadas (ver seção 2.3.2). Além disso, houve nos últimos anos uma significativa evolução desse tema e de seu patrimônio histórico (ver seção 2.3).

Dessa forma, as instituições públicas assim como as aquisições públicas, sob a perspectiva da NEI, são estruturadas e constituídas por um complexo de regras formais, restrições informais e suas características de *enforcement*. A análise desses componentes possibilitará uma compreensão mais detalhada das compras sustentáveis, principalmente no que se referem a sua utilização, pelas Instituições Públicas, no enfoque macroeconômico, a fim de alcançar resultados positivos quanto ao desenvolvimento sustentável. Sem, contudo, deixarem de ser eficientes ou cumprir os aspectos legais dessas contratações.

2.2 ASPECTOS INSTITUCIONAIS DAS COMPRAS PÚBLICAS

As compras públicas são mais que procedimentos administrativos. Para o Ministério de Planejamento Orçamento e Gestão as decisões nas aquisições públicas são abrangentes e incluem as dimensões: social, econômica, ambiental, política, espacial, ético, entre outras. Além disso, as compras públicas têm papel fundamental nas políticas públicas, no fomento às inovações tecnológicas e como ferramenta de transparência e controle social, uma vez que mobilizam o setor governamental, a iniciativa privada, e, seus resultados refletem em toda a sociedade (MPOG, 2018). Ou seja, as compras públicas são uma ferramenta indutora de mudanças econômicas, sociais e ambientais.

No Brasil o meio legal para as compras públicas é a Licitação. A licitação é definida como “o conjunto de procedimentos administrativos, legalmente estabelecidos, através do qual a Administração cria meios de verificar, entre os interessados habilitados, quem oferece melhores condições para a realização de obras, serviços [...]” (PISCITELLI, 2008, p. 234). Trata-se de um procedimento administrativo formal em que a Administração Pública convoca, mediante condições estabelecidas no instrumento convocatório, empresas interessadas na apresentação de propostas para o oferecimento de bens e serviços (MMA, 2018).

Nas palavras de Hely Lopes Meirelles (2016, p. 310) a Licitação é vista como um “procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse, inclusive o da promoção do desenvolvimento econômico sustentável e fortalecimento de cadeias produtivas de bens e serviços domésticos”. Para o autor o desenvolvimento desse procedimento acontece por meio de “uma sucessão ordenada de atos vinculantes para a Administração e para os licitantes, o que propicia igual oportunidade a todos os interessados e atua como fator de eficiência e moralidade nos negócios administrativos” (loc. cit.).

Esse procedimento é previsto na Constituição Federal, Art. 37, inciso XXI. A obrigatoriedade de licitar, exceto os casos especificados na legislação, se estende a administração pública direta e indireta de qualquer um dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. O processo de licitação pública deve assegurar igualdade de condições a todos os concorrentes, além de obedecer aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (BRASIL, 1988).

A regulamentação do artigo 37, XXI, se deu pela Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Essa Lei estabeleceu normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Conforme artigo 3º da Lei nº 8.666/93:

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).

A licitação deve possibilitar o comparecimento ao certame do maior número possível de concorrentes. Deve permitir que a administração contrate aqueles que reúnam as condições necessárias para o atendimento do interesse público, levando em consideração aspectos relacionados à capacidade técnica e econômico-financeira do licitante, à qualidade do produto e ao valor do objeto (MMA, 2018).

As modalidades de licitação estabelecidas no art. 22 da Lei nº 8.666/93 são: concorrência; tomada de preços; convite; concurso; leilão. A Concorrência é a modalidade de licitação cabível, para qualquer valor de objeto. Realizada entre quaisquer interessados que, na fase de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto (BRASIL, 1993).

A Tomada de preços é a modalidade de licitação para contratações de obras e serviços de engenharia de até R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais) e aquisições de objetos e demais serviços no valor máximo de R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais). Os interessados devem realizar cadastramento prévio e cumprir todas as condições exigidas até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação (idem, ibidem).

A modalidade Convite ocorre entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto escolhidos e convidados em número mínimo de 3 (três) pela unidade administrativa. É

destinada a contratações de obras e serviços de engenharia de até R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais) e aquisições de objetos e demais serviços no valor máximo de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais) (PISCITELLI, 2008, p.236; BRASIL, 1993).

As três modalidades descritas acima acontecem com a apresentação das propostas de cada participante. Será consagrado vencedor aquele que, tendo seus produtos ou serviços adequados às especificações requeridas no instrumento convocatório, apresente o menor preço dentre as propostas (BRASIL, 1993).

O Concurso é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, conforme critérios constantes de edital publicado na imprensa oficial (PISCITELLI, 2008; BRASIL, 1993).

Por fim, Leilão é a modalidade entre quaisquer interessados para a venda de bens móveis inservíveis para a Administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou ainda para a alienação de bens imóveis prevista no art. 19. Vence o certame aquele que oferecer o maior lance, igual ou superior ao da avaliação (idem, ibidem).

Há, no entanto, uma sexta modalidade de licitação, o Pregão. Essa modalidade foi instituída pela Lei 10.520 de 2002. Por ser a modalidade obrigatória para as aquisições e contratações no âmbito federal, e parte significativa para o entendimento do presente estudo, o pregão será tratado separadamente e com maior profundidade na seção 2.2.1.

A mais recente modalidade de licitação, o Regime Diferenciado de Contratação (RDC), foi instituído pela lei 12.462, de 2011. Inicialmente estava destinado exclusivamente para as licitações e contratos necessários para a realização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016; da Copa das Confederações da Federação Internacional de Futebol Associação - Fifa 2013 e da Copa do Mundo Fifa 2014. No entanto, sua utilização vem sendo estendida para outros contratos resultantes de: ações integrantes do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC); obras e serviços de engenharia no âmbito do Sistema Único de Saúde – SUS; ações no âmbito da segurança pública; entre outros. Porém, trata-se ainda de uma modalidade de aplicação restrita.

De acordo com a Lei 8.666/93, excepcionalmente há casos em que a licitação pode ser dispensada, dispensável e inexigível. A licitação será dispensada nos termos do artigo 17 da referida lei, nas alienações de bens da Administração Pública. A licitação dispensável está prevista no artigo 24 da Lei 8.666/93. Segundo Justen Filho (2016, p. 468) a dispensa ocorre “em situações em que, embora viável competição entre particulares, a lei reconhece a incompatibilidade entre a licitação e os valores norteadores da atividade administrativa, sob

um prisma de proporcionalidade”. Já a inexigibilidade está prevista no artigo 25 da Lei nº 8.666/93 e trata de contratações onde a competição é inviável.

O julgamento das propostas de uma licitação deve estar em conformidade com o tipo de licitação e demais critérios previamente estabelecidos no ato convocatório. O § 1º do artigo 45 da Lei nº 8.666/93 estabelece que: constituem tipos de licitação, exceto na modalidade concurso:

- I - a de menor preço - quando o critério de seleção da proposta mais vantajosa para a Administração determinar que será vencedor o licitante que apresentar a proposta de acordo com as especificações do edital ou convite e ofertar o menor preço;
- II - a de melhor técnica;
- III - a de técnica e preço.
- IV - a de maior lance ou oferta - nos casos de alienação de bens ou concessão de direito real de uso.

É vedada a utilização de outros tipos de licitação não previstos neste artigo. As licitações tipo "melhor técnica" ou "técnica e preço" devem ser utilizadas em situações especiais, dessa forma, a regra é a utilização da licitação tipo “menor preço” (JUSTEN FILHO, 2016).

Cabe destacar o artigo 113 da Lei 8.666/93, no qual estabelece o Tribunal de Contas, como o órgão responsável pelo controle das despesas decorrentes dos contratos e demais instrumentos regidos por esta Lei “ficando os órgãos interessados da Administração responsáveis pela demonstração da legalidade e regularidade da despesa e execução, nos termos da Constituição e sem prejuízo do sistema de controle interno nela previsto”. Assim, conforme a legislação:

- § 1º Qualquer licitante, contratado ou pessoa física ou jurídica poderá representar ao Tribunal de Contas ou aos órgãos integrantes do sistema de controle interno contra irregularidades na aplicação desta Lei, para os fins do disposto neste artigo.
- § 2º Os Tribunais de Contas e os órgãos integrantes do sistema de controle interno poderão solicitar para exame, até o dia útil imediatamente anterior à data de recebimento das propostas, cópia de edital de licitação já publicado, obrigando-se os órgãos ou entidades da Administração interessada à adoção de medidas corretivas pertinentes que, em função desse exame, lhes forem determinadas.

A fiscalização dos atos praticados pela União e demais órgãos da administração será exercida mediante controle interno e externo. “O controle interno faz-se através de fiscalização exercida pela própria estrutura organizacional que pratica os atos e objetos da fiscalização. A natureza do controle interno é tipicamente administrativa” (JUSTEN FILHO, 2016, p. 1441). Já o controle externo, é exercido pelo Congresso Nacional (com auxílio do Tribunal de Contas da União). Assim, a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial exercida pelo TCU quanto à legalidade, legitimidade e

economicidade, não deve ser confundida com a fiscalização realizada pelo próprio órgão administrativo (JUSTEN FILHO, 2016, p. 1442; TCU, 2018).

Segundo o TCU (2018) no que se refere às licitações, sua função é acompanhar os processos de licitação (Lei 8.666/93) e contratação das Parcerias Público-Privadas, além de fiscalizar a execução dos contratos decorrentes desses processos, através de acompanhamento “concomitante e realizado mediante a análise dos documentos enviados” (IN – TCU nº 52, de 04 de julho de 2007).

Além dos tópicos tratados aqui, a Lei 8.666/93 versa sobre inúmeros outros aspectos das contratações públicas no Brasil. Nesta seção foi apresentado um breve relato dos principais aspectos institucionais das contratações, a fim de proporcionar algumas peculiaridades do regramento formal geral, aos quais as licitações sustentáveis estão submetidas.

2.2.1 Pregão Eletrônico

Instituído pela Lei 10.520 de 2002 o Pregão é a modalidade destinada à aquisição de bens e serviços comuns. Definidos pela referida Lei “como aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado”.

Ao menos duas características principais diferenciam o pregão das demais modalidades apresentadas anteriormente. A primeira diz respeito às fases da licitação, de habilitação e julgamento de propostas. No pregão há uma inversão, assim, primeiro são julgadas as propostas e só depois é feita a habilitação, apenas das propostas que apresentarem os melhores preços, imprimindo celeridade ao processo. A segunda característica é que no pregão, também denominado leilão reverso, os licitantes têm oportunidade de reduzir seus preços sucessivamente até que se esgotem os lances no pregão presencial ou o tempo no pregão online (NIEBUHR, 2015, p.18).

O pregão admite duas formas: a presencial e a eletrônica. A última é conhecida como pregão eletrônico, onde praticamente todos os procedimentos do pregão acontecem através da internet. Atualmente o pregão eletrônico é regulamentado pelo decreto nº 5.450/2005, que determina a obrigatoriedade do uso da modalidade pregão, preferencialmente na sua forma eletrônica.

Na esfera federal o pregão eletrônico acontece por intermédio do sistema eletrônico do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão, o Comprasnet SIASG. De acordo com o

Portal de Compras do Governo Federal (2018) o Sistema Integrado de Administração de Serviços – SIASG, é o sistema informatizado de apoio às atividades operacionais do Sistema de Serviços Gerais – SISG. Sua finalidade é integrar os órgãos da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional. Nesse sistema são realizadas as operações das compras governamentais dos órgãos integrantes do SISG. O Sistema inclui, entre outros, a divulgação e a realização das licitações.

O pregão na forma eletrônica é a modalidade de licitação mais utilizada nas aquisições federais. Informações disponíveis no Painel de Compras do Governo Federal (2018) mostram que, em 2017, foram realizados 50.087 pregões, desses 99,52% eletrônicos, o que corresponde a 97,96% de todas as compras realizadas pela Administração Pública Federal, excluídos processos de dispensa de licitação e inexigibilidade.

Assim como as demais modalidades, o pregão segue um rito próprio conforme legislação. As duas fases principais do pregão eletrônico são: a fase interna ou preparatória e a fase externa ou executória. Essas fases respeitam uma sequência de ações, incluindo: a fase preparatória, fase convocatória, julgamento, habilitação, adjudicação, homologação e contratação.

Os requisitos obrigatórios na fase interna ou preparatória são determinados pelo art. 9º do decreto nº 5.450/05. Nesta fase é realizada a “elaboração de termo de referência pelo órgão requisitante, com indicação do objeto de forma precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição ou sua realização”.

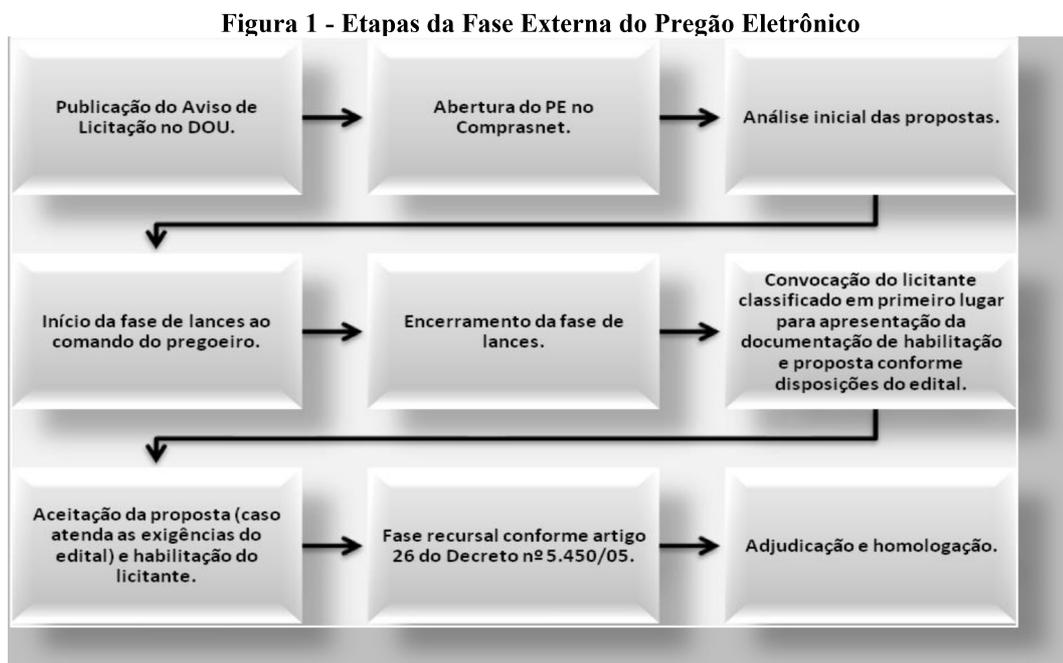
Segundo Furtado (2015, p. 439), “o termo de referência é da mais alta importância para a realização da sessão pública do pregão”. É ele que permitirá ao pregoeiro tomar as decisões assertivas acerca da classificação das propostas. No termo de referência deverá conter elementos que permitam uma

[...]avaliação do custo pela administração diante de orçamento detalhado, definição dos métodos, estratégia de suprimento, valor estimado em planilhas de acordo com o preço de mercado, [...] critério de aceitação do objeto, deveres do contratado e do contratante [...] (BRASIL, 2005, art. 9º § 2º).

Ainda na fase interna é realizada a aprovação do TR e a apresentação de justificativa da necessidade da contratação pela autoridade competente. Outra etapa importante, nesta fase, se refere a elaboração do edital, onde são estabelecidos critérios de aceitação das propostas bem como as exigências de habilitação, sanções e prazos. Os editais também estabelecem condições que sejam consideradas relevantes para a celebração e execução do contrato e o atendimento das necessidades da administração. Nesta fase ainda são designados o pregoeiro

e sua equipe de apoio, sendo o primeiro responsável pela condução do pregão conforme atribuições contempladas pelo art.11 do Decreto 5450/05.

A fase externa ou executória se inicia com a publicação do instrumento convocatório nos termos do art.17 do Decreto nº 5450/05. Os artigos nº 21 à nº 27 desse Decreto apresentam detalhadamente as fases executórias do pregão. As etapas que compõem a fase externa do PE podem ser resumidas de acordo com o fluxo apresentado na figura abaixo.



Fonte: Elaboração própria em conformidade com o Decreto nº 5.450/05.

Após a homologação o adjudicatário será convocado para assinar o contrato ou a ata de registro de preços no prazo definido no edital. A ata é destinada à licitação que utilizou o Sistema de Registro de Preços (SRP) na contratação. Trata-se de procedimento previsto no art. 15 da Lei nº 8.666/93 e regulamentado pelo Decreto Nº 7.892/2013. O artigo 2º do referido Decreto define o Sistema de Registro de Preços como um “conjunto de procedimentos para registro formal de preços relativos à prestação de serviços e aquisição de bens, para contratações futuras”. Para Di Pietro (2016), é uma forma de facilitar contratações futuras, sem, contudo, realizar novas contratações.

A utilização do SRP está condicionada às hipóteses previstas no art. 3º do decreto 7.892/2013:

- I - quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações frequentes;
- II - quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida ou em regime de tarefa;
- III - quando for conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo; ou
- IV - quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.

O recebimento dos materiais de consumo ou permanente e a fiscalização de contratos de serviços terceirizados ficam a cargo de fiscais devidamente nomeados, através de portarias.

Não há unanimidade quanto aos benefícios e vantagens do pregão eletrônico. Alguns autores apresentam limitações da modalidade como: qualidade do produto inferior ao desejado pela Administração, quebra contratual por parte do fornecedor, comportamento oportunista, processos desertos, a falta de orientação na legislação do pregão para a inclusão “prática” dos critérios de sustentabilidade nos editais, entre outros (OURA *et al.* 2012; FARIA, FERREIRA, GONÇALVES, 2013; TORRES, 2002).

Outros autores como Niebuhr (2015, p. 35) afirmam que o Pregão Eletrônico trouxe significativas vantagens, como a economicidade, transparência, redução da burocracia, celeridade, maior participação pelos fornecedores e o aumento da competitividade.

Há ainda autores que defendem que o uso da modalidade pode significar um ponto positivo para a implementação da licitação sustentável, como Calvacanti *et al.* (2017, p. 24) que afirmam que o Brasil é “uma referência em governança eletrônica”. E que esses sistemas além de promover vantagens econômicas, eficiência e transparência, “permitem um melhor controle pelos órgãos responsáveis e pela sociedade”. Para esses autores, o PE é um caminho para se chegar ao desenvolvimento sustentável a partir das compras públicas. Além disso, para Meneguzzi (2015) o uso do pregão eletrônico por si só, já possibilitou a redução do uso de recursos materiais durante o processo licitatório.

Essa imprecisão quanto as vantagens e desvantagens do Pregão Eletrônico, reforça a necessidade de novos estudos sobre a modalidade e sua influência na implementação das licitações sustentáveis.

2.3 LICITAÇÃO SUSTENTÁVEL – UM CAMINHO PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

As licitações públicas se tornaram uma das principais ferramentas para se alcançar o desenvolvimento sustentável. Essa afirmativa vem ilustrando diversos trabalhos sobre o tema.

Para Fernandes (2008, p.13), por exemplo, “o processo de contratação pelo poder público pode ser uma estratégia de políticas voltadas para o desenvolvimento econômico sustentável, para a geração de emprego e renda e para erradicação da pobreza e das desigualdades sociais”.

Mas afinal, como as licitações públicas passaram a ser tão relevantes para alcançar o desenvolvimento sustentável? Nesse capítulo, tentar-se-á responder à essa questão a partir de uma revisão teórica sobre o tema paralelamente aos principais eventos internacionais que discutiram sobre o assunto e que elevaram as “licitações sustentáveis” ao *status* de hoje.

Como vimos anteriormente, a licitação é o procedimento administrativo formal utilizado pela Administração Pública para contratação de bens e serviços. Assim, a licitação sustentável pode ser definida como um processo administrativo formal que visa através de uma contratação ou uma compra e tendo como base os princípios já apresentados, da lei 8.666/93, selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração, harmonizando objetivos econômicos, sociais e ambientais (MMA, 2018).

A Licitação Sustentável deve integrar, em todas as fases, considerações socioambientais (AGU, 2016). O objetivo da licitação Sustentável deve ser o de “reduzir impactos negativos sobre o meio ambiente e, via de consequência, aos direitos humanos” (AGU, 2016, p. 13). Para Araújo e Teixeira (2018, p. 23), a licitação Sustentável (LS) “é uma maneira de utilização racional dos recursos naturais, de eficiência e economicidade no uso de tais recursos, que contribui para o meio ambiente”.

Segundo Calvacanti *et al.* (2017, p. 12), um dos conceitos de licitação sustentável, mundialmente adotado, foi elaborado pela Força-tarefa em CPS do Reino Unido (U.K. *Sustainable Procurement Task Force*), em 2006. Países que desenvolvem práticas nessa temática consideram as licitações sustentáveis como “um processo por meio do qual as organizações, em suas licitações e contratações de bens, serviços e obras, deverão valorar os custos efetivos com base nas condições de longo prazo, buscando gerar benefícios à sociedade e à economia e reduzir os danos ao ambiente natural”. Nesse sentido a licitação sustentável pode ser entendida como uma forma da Administração Pública colaborar com o desenvolvimento sustentável.

Em nível internacional, a Conferência de Estocolmo, 1972, é apontada como o marco relevante para o tema. Para Sachs (2009), a Conferência colocou a dimensão do meio ambiente na agenda internacional. Apesar das limitações políticas e econômicas da época, foi através dela que a necessidade de rever os padrões de consumo insustentáveis dos países foi apresentada (CALVACANTI *et al.*, 2017; AGU, 2016). A preocupação em cuidar para que o

desenvolvimento econômico garanta a sustentabilidade do meio ambiente foi evidenciada nessa Conferência. Para Villac (2015, p.49) quando falamos em sustentabilidade:

refletimos sobre opções éticas que considerem a coletividade, o meio, o outro, e o que advirá, em decisões difíceis e complexas que envolvem diferenças entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, multiplicidades culturais, pobreza mundial, questões educacionais e acesso à condições mínimas de existência digna.

Outro marco relevante para o fortalecimento do desenvolvimento sustentável foi o Relatório “Nosso Futuro Comum”. Também conhecido como Relatório Brundtland (1987), é apontado como a primeira vez em que o conceito de desenvolvimento sustentável foi definido (CALVACANTI *et al.*, 2017). Nele o desenvolvimento sustentável só será alcançado se a satisfação das necessidades do presente não comprometerem a capacidade das gerações futuras de atender às suas próprias necessidades. Nessa mesma linha, Meneguzzi (2015) descreve o desenvolvimento sustentável como aquele “no qual há progresso material, tecnológico, mas sem comprometer a existência saudável de gerações futuras, sem esgotamento dos recursos naturais não renováveis, preservando as condições habitáveis de vida que ainda restam no planeta” (MENEGUZZI, 2015, p. 40). Para Justen Filho (2016, p.101):

o desenvolvimento nacional sustentável significa a elevação da riqueza nacional mediante a adoção de práticas compatíveis com a preservação do meio ambiente e de modo a garantir a viabilidade da vida humana digna do presente e do futuro.

Ainda, segundo o autor, nem sempre será possível obter resultados plenamente satisfatórios tanto para o crescimento econômico quanto para o aperfeiçoamento social, assim o equilíbrio e a proporcionalidade são palavras de ordem na busca pelo desenvolvimento sustentável.

Apesar do aparente paradoxo existente entre o desenvolvimento econômico e o socioambiental é preciso considerá-los simultaneamente. Já não há espaço para discussões que consideram o desenvolvimento apenas sob a ótica econômica. O rastro de destruição desse pensamento se reflete no meio ambiente e em seus sinais de esgotamento. Evidenciado pelas mudanças climáticas, aquecimento global, escassez de água, energia, extinção animal, vegetal e ou mineral. Assim, é preciso pensar em outras formas de desenvolvimento, capaz de alcançar o crescimento econômico proposto ao mesmo tempo que cuida das questões sociais e ambientais. Para Carvalho, Ferreira e Villac, no Guia Nacional de Licitações Sustentáveis (GNLS) “todo desenvolvimento deve ser qualificado e entendido como desenvolvimento sustentável” (AGU, 2016, p. 10). Segundo Sachs (2004, p. 15-16), o desenvolvimento sustentável é composto por cinco pilares:

- a – Social, fundamental por motivos tanto intrínsecos quanto instrumentais, por causa da perspectiva da disrupção social que paira de forma ameaçadora sob muitos lugares problemáticos de nosso planeta;
- b – Ambiental, com as suas duas dimensões os sistemas de sustentação da vida como provedores de recurso e como “recipientes” para a disposição de resíduos;
- c – Territorial, relacionado à distribuição espacial de recursos, das populações e das atividades;
- d – Econômico, sendo a viabilidade econômica *conditio sine qua non* para que as coisas aconteçam;
- e – Político, a governança democrática é um valor fundador e um instrumento necessário para as coisas acontecerem; a liberdade faz toda a diferença.

Assim, diferentes dimensões estão associadas ao desenvolvimento sustentável. Em complemento, Carvalho, Ferreira e Villac, afirmam no GNLS que “o desenvolvimento sustentável está associado a uma conjugação de, no mínimo, três esforços primordiais: bem-estar social; desenvolvimento econômico; e preservação do meio ambiente” (AGU, 2016, p. 11). Para as autoras a dimensão econômica está relacionada “à geração e distribuição de riqueza”. Já a dimensão social deve ser capaz de garantir direitos sociais referentes as áreas da “saúde, educação e segurança, entre outros, assim como a garantia dos direitos assegurados aos trabalhadores”. A dimensão ambiental relaciona-se com a preservação do meio ambiente. Dessa forma, as dimensões econômicas e sociais devem considerar a manutenção e preservação dos recursos naturais (loc. cit.).

Após o Relatório Brundtland, outro documento relevante para o fomento do desenvolvimento sustentável, é a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, fruto da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro, de 3 a 14 de junho de 1992, conhecida como Rio 92. A Declaração, composta por 27 princípios, tratou de avançar nas discussões iniciadas em Estocolmo (1972). Para Calvacanti (2017, p. 9) a conferência “representou novo momento na construção de uma agenda política internacional voltada ao desenvolvimento sustentável”.

Nessa declaração, Villac (2015) relaciona dois princípios fundamentais para alavancagem das discussões sobre as licitações sustentáveis. O primeiro é o princípio 8 que afirma que para alcançar o desenvolvimento sustentável e uma qualidade de vida mais elevada para todos, os Estados devem reduzir e eliminar os padrões insustentáveis de produção e consumo, e promover políticas demográficas adequadas. O segundo é o princípio 15 que preconiza:

Com o fim de proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deverá ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos graves ou irreversíveis, a ausência de certeza científica

absoluta não será utilizada como razão para o adiamento de medidas economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental. (ONU,1992, p. s/n).

Outro documento importante, fruto da Conferência Rio 92, foi a assinatura da Agenda 21 Global por 179 países. Para o MMA (2018), a Agenda 21 Global constitui a tentativa mais abrangente, em nível internacional, de promover o desenvolvimento sustentável. Essa hipótese é confirmada por Calvacanti *et al.* (2017, p. 9) que considera o documento como o “início da consolidação dos instrumentos aptos a promover o desenvolvimento sustentável”.

No que se refere às compras públicas o capítulo 4 da referida Agenda é o mais significativo. O capítulo é dedicado a “Mudança dos Padrões de Consumo” e estabelece metas e objetivos em duas áreas de programas: “(a) exame dos padrões insustentáveis de produção e consumo; e (b) desenvolvimento de políticas e estratégias nacionais de estímulo a mudanças nos padrões insustentáveis de consumo” (AGENDA 21 GLOBAL, 1992, p. s/n).

Na primeira área, as práticas estabelecidas buscam tornar os padrões de produção e consumo menos insustentáveis (CALVACANTI *et al.*, 2017; VILAC, 2015). Nessa área, os objetivos referem-se à adoção de medidas capazes de: “(a) Promover padrões de consumo e produção que reduzam as pressões ambientais e atendam às necessidades básicas da humanidade; e (b) desenvolver uma melhor compreensão do papel do consumo e da forma de se implementar padrões de consumo mais sustentáveis”. (AGENDA 21 GLOBAL, 1992, p. s/n).

Já na segunda área de programa, o foco está no estímulo a ferramentas capazes de auxiliar no desenvolvimento sustentável. No item 4.22, consta que uma das maneiras do governo estimular o surgimento de um público consumidor informado e auxiliar os indivíduos a fazer opções ambientalmente corretas é através do “(d) exercício da liderança por meio das aquisições pelos Governos”. Além disso, o item 4.23 deixa ainda mais evidente o papel das aquisições públicas no contexto do desenvolvimento sustentável:

4.23. Os próprios Governos também desempenham um papel no consumo, especialmente nos países onde o setor público ocupa uma posição preponderante na economia, podendo exercer considerável influência tanto sobre as decisões empresariais como sobre as opiniões do público. Conseqüentemente, esses Governos devem examinar as políticas de aquisição de suas agências e departamentos de modo a aperfeiçoar, sempre que possível, o aspecto ecológico de suas políticas de aquisição, sem prejuízo dos princípios do comércio internacional. (AGENDA 21 GLOBAL, 1992, p.s/n).

Para Villac (2015, p. 49), nas novas relações de consumo é preciso inserir e fortalecer a sustentabilidade nas licitações públicas. A autora acredita que o Estado é

primordial no desenvolvimento de políticas ambientais. Villac (2015, p.50) associa essa afirmativa aos papéis que o Estado representa na sociedade. Assim, ao considerar o Estado enquanto “ *consumidor* tem o potencial de fomentar mercados sustentáveis, como *empregador* o de imprimir uma cultura administrativa sustentável e institucionalizar a cidadania ambiental na Administração Pública, e como *poluidor*, efetuar a adequada gestão dos resíduos que gera”. Ou seja, implementar a licitação sustentável reforça o comprometimento da Administração Pública enquanto indutora de mudanças de ordem econômica, social ou ambiental no mercado, ao mesmo tempo em que cumpre seu papel e sua obrigação enquanto poluidor e responsável pelo bem-estar da sociedade.

Nas palavras de Betiol (2012) a busca por um desenvolvimento mais sustentável através das licitações sustentáveis é uma questão estratégica. Ao utilizá-la o governo pode fomentar um mercado inovador e de menor impacto ao mesmo tempo em que aborda questões emergentes e urgentes como a mudança climática ou o consumo excessivo, por exemplo. Isso significa muito mais que reduzir impactos ambientais. Esse também é o entendimento de Araújo e Teixeira (2018, p. 23), uma vez que, para os autores, “o governo, como consumidor de grande escala, pode incentivar a inovação, estimular a competição na indústria, de forma a garantir aos produtores retornos pelo melhor desempenho socioambiental em seus produtos”.

Dessa maneira, a sinalização do governo para uma nova cultura de aquisições fomenta transformações estruturais na produção, no consumo e no desfazimento ambientalmente adequado (MPOG, 2018). Ou seja, fortalece e incentiva o mercado de produtos e serviços sustentáveis, além de conscientizar a sociedade de um modo geral.

O compromisso assumido pelos governos, com o desenvolvimento sustentável foi reafirmado na Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável em Joanesburgo, África do Sul, entre 2 e 4 de setembro de 2002. Conhecida como Rio+10, a Conferência reconheceu, na Declaração de Joanesburgo sobre Desenvolvimento Sustentável, como objetivos fundamentais para o alcance do desenvolvimento sustentável a erradicação da pobreza, a mudança dos padrões de consumo e produção e a proteção e manejo da base de recursos naturais para o desenvolvimento econômico e social.

Para Calvacanti *et al.* (2017), a Rio+10 evidenciou o potencial das compras públicas sustentáveis para a promoção da mudança dos padrões de consumo e produção. Dentre as inúmeras mudanças sugeridas no Plano de Implementação da Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável (2002) está a necessidade de que as autoridades competentes levem em consideração as questões do desenvolvimento sustentável na tomada de decisões, desde o planejamento do desenvolvimento nacional e local até as compras públicas. Dentre as

tarefas dos Governantes estão: a promoção de políticas de compras públicas que incentivem o desenvolvimento e a disseminação de bens e serviços ambientalmente saudáveis; a capacitação e o treinamento para ajudar as autoridades competentes em relação à implementação dessas iniciativas e a utilização de procedimentos de avaliação do impacto ambiental (ONU, 2002, p. 10).

Em 2012, novamente no Rio de Janeiro, foi realizada a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, conhecida como Rio+20. Segundo Calvacanti *et al.* (2017), essa Conferência consolidou normas sobre o tema e possibilitou o estabelecimento de ações mais concretas pela Administração. No documento “*The Future We Want*” os países renovaram o compromisso com o desenvolvimento sustentável e asseguram a promoção de um futuro economicamente, social e ambientalmente sustentável para o planeta e para as gerações presentes e futuras. Além disso, reconheceram “a promoção de padrões sustentáveis de consumo e produção e a proteção e gestão da base de recursos naturais do desenvolvimento econômico e social” como requisitos essenciais para o desenvolvimento sustentável (*The Future We Want*, 2012, p. 01, tradução nossa).

Mais recentemente, em 2015, o Brasil pactuou do acordo internacional que estabeleceu os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) até 2030. Conhecido como Agenda 2030, o documento apresenta um total de 17 objetivos e 169 metas, envolvendo temáticas diversificadas, entre elas, padrões sustentáveis de produção e de consumo (ONU, 2015).

As metas estabelecidas nesse acordo reforçam a tese de que as compras públicas estão entre as principais ferramentas para se alcançar o desenvolvimento sustentável. A meta 12.7 reforça ainda o compromisso dos governantes em promover práticas de compras públicas sustentáveis, de acordo com as políticas e prioridades nacionais. A concretização dessa meta pode auxiliar no cumprimento de outras, como: a redução da geração de resíduos; incentivo as empresas na adoção de práticas sustentáveis; disseminação de informações para conscientizar sobre a relevância do desenvolvimento sustentável e estilos de vida em harmonia com a natureza, entre outras.

Ao direcionar o potencial de consumidor para a aquisição de produtos e contratação de serviços que apresentem “critérios de sustentabilidade” o Governo desencadeará uma série de benefícios de ordem socioambientais. Para o Ministério do Planejamento (2018), a inclusão de critérios de sustentabilidade nas licitações públicas se justifica pelo papel, do Estado, enquanto influenciador das instituições públicas no mercado e nos hábitos e padrões

de consumo da sociedade e pelo atendimento do interesse público, por uma sociedade menos injusta e desigual.

A licitação sustentável permite que a Administração Pública exija “que as empresas que pretendam contratar com o Poder Público, cumpram requisitos de sustentabilidade socioambiental desde a produção até a distribuição de bens, assim como na prestação de serviços e na realização de obras de engenharia” (AGU, 2016, p. 15).

Para o CNJ (2018) os critérios de sustentabilidade devem privilegiar produtos e serviços cujos impactos negativos ao meio ambiente sejam menores. Assim, a seleção dos fornecedores, deve basear-se em critérios que vão além dos convencionais e incluam, entre outros, a vida útil do produto; a possibilidade de reutilização ou reciclagem afim de gerar menos resíduos; processos produtivos que utilizem de maneira correta os recursos naturais.

Para o Ministério do Meio Ambiente e o GNLS, nas aquisições de bens e serviços é preciso observar minimamente os seguintes aspectos: os aspectos sociais; promoção de um mercado justo; os custos do produto ou serviço ao longo de todo seu ciclo de vida (produção, distribuição, uso e disposição); a eficiência na utilização dos recursos públicos e o menor impacto socioambiental possível; a possibilidade de realizar compras compartilhadas para adquirir produtos inovadores e sustentáveis a baixo custo; a possibilidade de redução de impactos ambientais e problemas de saúde; e o incentivo ao desenvolvimento e inovação e consequentemente o aumento da competitividade no segmento de produtos e serviços sustentáveis (MMA, 2017, p. 70-71; AGU, 2016, p. 13).

Essa seção buscou evidenciar as convenções, acordos e tratados que foram significativos para a disseminação do tema: “desenvolvimento sustentável”. Paralelamente, as principais definições e conceitos das licitações sustentáveis e desenvolvimento sustentável foram apresentadas.

Os eventos internacionais apresentados aqui, confirmaram o papel importante das aquisições públicas como um caminho para o desenvolvimento sustentável. No entanto, outras convenções também foram significativas para o desenvolvimento de uma agenda de políticas públicas voltadas para as questões de sustentabilidade. Villac (2015) destaca, além das já mencionadas, a Convenção de Viena que tratou da proteção da camada de ozônio (1985); a Convenção sobre a diversidade biológica (1992); o Protocolo de Quioto (1997); o Acordo de Copenhagen (2009); o Acordo de Cancún (2010); dentre outros.

Para a autora, os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil servem como fundamento principiológico para as licitações sustentáveis. Assim, ao mesmo tempo que, tiveram papel significativo na discussão sobre o tema proposto em nível internacional,

também foram fundamentais no estabelecimento da legislação nacional. Para Bittencourt (2014), essas conferências e tratados foram importantes degraus galgados para se alcançar o desenvolvimento sustentável.

2.3.1 Agenda Ambiental na Administração Pública - A3P e o Plano de Ação para Produção e Consumo Sustentáveis (PPCS).

A busca por uma agenda de discussões sobre o desenvolvimento sustentável não se limitou a esfera internacional. Várias iniciativas nacionais, além da evolução no arcabouço da legislação brasileira, que será tratada no próximo tópico, ocorreram concomitantemente com as convenções internacionais.

Algumas das iniciativas brasileiras são: a Política Nacional do Meio Ambiente; a Política Nacional de Resíduos Sólidos; a criação da Agenda Ambiental na Administração Pública; a Agenda 21 nacional; a Agenda Caixa para a Sustentabilidade; Plano de Ação para Produção e Consumo Sustentáveis (PPCS); Concurso Prêmio Equipe Sustentável e Edital Sustentável; dentre outros (AGUIAR; VIEIRA, 2013; CHAPARRO, 2016).

Nessa pesquisa, optou-se por apresentar brevemente a Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P) e o Plano de Ação para Produção e Consumo Sustentáveis (PPCS). Ambos consideram as licitações sustentáveis importantes no alcance do desenvolvimento nacional sustentável.

A agenda surgiu informalmente em 1999 por iniciativa dos servidores do Ministério do Meio Ambiente. Em 2002, devido à sua importância, a A3P foi reconhecida pela UNESCO, ganhando o prêmio “o melhor dos exemplos”, na categoria Meio Ambiente. Diante da sua importância, a A3P foi incluída no PPA 2004/2007 e seguintes, como ação integrante do programa de Educação Ambiental para Sociedades Sustentáveis, tornando-a um referencial de sustentabilidade nas atividades públicas (MMA, 2017, p.10).

Trata-se de um programa do Ministério do Meio Ambiente que visa estimular os órgãos públicos das três instâncias e dos três poderes a implementarem práticas de sustentabilidade. Apesar da adoção da A3P ser voluntária, é uma forma de implementar práticas sustentáveis e atender ao apelo da sociedade. Além disso, demonstra a preocupação do órgão em obter eficiência na atividade pública; na preservação do meio ambiente; na proteção da natureza; e na redução de seus gastos (MMA, 2017).

Segundo o MMA (2017, p.12), os principais objetivos da A3P são: “estimular a ética e promover a autoestima dos servidores públicos; e a mudança de atitude dos servidores para

que os mesmos incorporem os critérios de gestão socioambiental em suas atividades rotineiras”. Como princípio da A3P, o MMA prioriza a política dos 5 R’s:

- 1) Repensar a necessidade de consumo e os padrões de produção e descarte adotados.
- 2) Recusar possibilidades de consumo desnecessário e produtos que gerem impactos ambientais significativos.
- 3) Reduzir significa evitar os desperdícios, consumir menos produtos, preferindo aqueles que ofereçam menor potencial de geração de resíduos e tenham maior durabilidade.
- 4) Reutilizar é uma forma e evitar que vá para o lixo aquilo que não é lixo reaproveitando tudo o que estiver em bom estado. É ser criativo, inovador usando um produto de diferentes maneiras.
- 5) Reciclar significa transformar materiais usados em matérias-primas para outros produtos por meio de processos industriais ou artesanais (MMA, 2017, p.13).

Fundamentados pela política dos 5 R's, o programa A3P sistematizou em 6 eixos temáticos aquilo que é fundamental para um projeto de sustentabilidade. Resumidamente, os eixos da A3P incluem:

O **uso racional dos recursos naturais e bens públicos** que implica em evitar desperdícios utilizando de forma racional e econômica a energia, água, madeira, papel, copos plásticos e outros materiais de expediente (MMA, 2017a; MMA, 2018).

A **gestão adequada de resíduos gerados** que é amparada pela Lei nº 12.305 de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS). As diretrizes desse eixo buscam a prevenção e redução na geração de resíduos. Visa através de suas práticas o aumento da reciclagem e da reutilização dos resíduos sólidos daquilo que tem valor econômico e pode ser reciclado ou reaproveitado e a destinação ambientalmente adequada dos rejeitos, ou seja, daquilo que não pode ser reciclado ou reutilizado.

Além disso, a Lei 12.305/2010 institui em seu artigo 30 a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, abrangendo os fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes, os consumidores e os titulares dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos na Logística Reversa dos resíduos e embalagens pós-consumo. Cria metas importantes de planejamento nos níveis nacional, estadual, microrregional, intermunicipal e metropolitano e municipal; além de impor que os particulares elaborem seus Planos de Gerenciamento de Resíduos Sólidos. (MMA, 2017; MMA, 2018; Lei 12.305/2010).

Já o eixo que trata da **qualidade de vida no ambiente de trabalho** visa facilitar o exercício das atividades do servidor e melhorar seu rendimento. As ações propostas buscam o desenvolvimento pessoal e profissional. Incluem programas de avaliação da satisfação do

servidor; melhora das condições ambientais gerais; promoção da saúde e segurança; integração social e desenvolvimento das capacidades humanas; entre outros. Quanto maior a satisfação do servidor em seu ambiente de trabalho, melhor será sua produtividade (MMA, 2017; MMA, 2018).

A **sensibilização e capacitação dos servidores** busca mudanças de hábitos, comportamento e padrões de consumo nos servidores. Essa mudança pode criar uma consciência cidadã da responsabilidade socioambiental nos servidores e contribuir na preservação dos recursos naturais e na disseminação de uma nova cultura institucional de sustentabilidade nas atividades do setor público. Para que isso ocorra a A3P acredita ser necessário um processo constante de capacitação a fim de que os servidores possam desenvolver suas competências e melhorar o desempenho na prestação dos serviços. Esse processo envolve realização de campanhas com apelo socioambientais; orientação, informação e qualificação aos gestores públicos sobre a importância e os impactos que cada um promove; entre outros. A essa formação e a criação da consciência da responsabilidade socioambiental nos gestores e servidores públicos a A3P atribui o desafio, o sucesso, e a efetividade da gestão socioambiental na administração pública (MMA, 2017; MMA, 2018).

As **construções, reformas e ampliações sustentáveis** é o eixo que busca adotar medidas durante todas as etapas de uma obra a fim de obter a sustentabilidade da edificação. Através da adoção dessas medidas é possível minimizar impactos negativos sobre o meio ambiente além de promover a economia dos recursos naturais e a melhoria na qualidade de vida dos seus ocupantes (MMA, 2017; MMA, 2018).

O eixo das **compras públicas sustentáveis** diz respeito a promoção da responsabilidade socioambiental das compras da administração pública. As licitações devem priorizar a aquisição de produtos e serviços sustentáveis. Para o MMA (2017, p.13-14), as CPS “são importantes não só para a conservação do meio ambiente, mas também porque apresentam uma melhor relação custo/benefício a médio ou longo prazo quando comparadas às que se valem do critério de menor preço”.

Já o Plano de Ação para Produção e Consumo Sustentáveis (PPCS), lançado em 2011, corresponde a um documento orientador para as ações do governo que visam padrões menos insustentáveis de produção e consumo (MMA, 2011). Este plano articula as principais políticas ambientais e de desenvolvimento do País, auxiliando no alcance de suas metas por meio de práticas produtivas sustentáveis. Tem como objetivo “fomentar dinâmicas e ações, no médio e longo prazo, que mudem o atual paradigma de produção e consumo, contribuindo

significativamente para o desenvolvimento sustentável da sociedade brasileira” (MMA, 2011, p.11).

O primeiro ciclo do PPCS, de 2011 a 2014, focou em seis áreas principais: a Educação para o Consumo Sustentável; o Varejo e Consumo Sustentável; o Aumento da reciclagem; as Compras Públicas Sustentáveis; as Construções Sustentáveis e a Agenda Ambiental na Administração Pública – A3P. No que se refere às CPS, o plano visa, segundo o MMA (2011, p. 12) impulsioná-las no âmbito das “três esferas de governo, incentivando setores industriais e empresas a ampliarem seu portfólio de produtos e serviços sustentáveis, induzindo com essa dinâmica a ampliação de atividades compatíveis com a economia verde (*green economy*) ou de baixo carbono”. As áreas foram escolhidas dado o potencial de mudança que a articulação das mesmas oferece às práticas mais sustentáveis de produção e consumo (MMA, 2018).

Os instrumentos para implementação do PPCS incluem: Pactos Setoriais, Ações Governamentais, Iniciativas Voluntárias, Ações de Parceria, e Forças-Tarefa, que incluem ações públicas e privadas, individuais ou em parceria, a fim de viabilizar as práticas mais sustentáveis. Além disso, o plano traçou etapas para sua implementação e metas para o ciclo inicial de 2011 a 2014. As metas referentes às Licitações sustentáveis incluíam, entre outras, a realização de 20 processos licitatórios com critérios de sustentabilidade na administração federal; consolidação da base normativa de suporte às CPS, convertendo ações voluntárias em obrigatórias; estabelecer obrigatoriedade em pelo menos 30% de compras governamentais até 2014; capacitação de 3000 servidores por ano.

Segundo Calvacanti *et al.* (2017, p.10), apesar de avanços significativos nas Licitações Sustentáveis, “as ações e metas deverão ser objeto de revisão no segundo ciclo do plano, com horizonte de 2017-2020”. Para os autores, “deverão ser estabelecidas novas ações e metas que norteiem a melhoria do desempenho nessa temática em âmbito nacional”. Quanto aos resultados do primeiro ciclo do plano, no que se refere às Licitações Sustentáveis os autores verificaram que houve “evolução do orçamento empregado em compras sustentáveis, o estabelecimento de regulamentos normativos específicos, as parcerias junto ao setor produtivo e as ações de capacitação de servidores com relação ao tema de CPS” (CALVACANTI *et al.*, 2017, p.10).

2.3.2 Legislação e Marcos Importantes na Evolução das Licitações Sustentáveis no Brasil

O Brasil apresenta evoluções e êxitos nas compras sustentáveis. Além dos acordos e convenções internacionais que tratam sobre o tema, dos quais o Brasil é signatário, e, portanto, deve honrar com os compromissos assumidos. A legislação tem mostrado avanços nos últimos anos. O Governo Federal e os estados de Minas Gerais e São Paulo são responsáveis pelos principais avanços no tema (Calvacanti, 2017). Como o foco desta pesquisa está nas aquisições do governo Federal, maior ênfase será dada aos avanços e a Legislação adotada por essa esfera.

A Instrução Normativa (IN) nº 01/2010 do Ministério do Planejamento é apontada por diversos autores como o marco inicial das ações do governo federal brasileiro em licitações sustentáveis (CALVACANTI *et al.*, 2017; MENEGUZZI, 2015). A IN dispõe sobre os critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, contratação de serviços ou obras pela Administração Pública Federal. Ao regulamentar o artigo 3º da Lei nº 8.666/93, a IN determinou que as especificações para a aquisição de bens, contratação de serviços e obras deveriam conter critérios de sustentabilidade ambiental, em seus instrumentos convocatórios. Além disso, deveria considerar os processos de extração ou fabricação, utilização e descarte dos produtos e matérias-primas, sem, contudo, frustrar a competitividade do certame.

O capítulo III, que trata da aquisição de bens e contratação de serviços permite aos órgãos e entidades da Administração Pública Federal a exigência de critérios de sustentabilidade ambiental em seus instrumentos convocatórios. Dentre os critérios estabelecidos pela IN 01/2010 estão:

- I – que os bens sejam constituídos, no todo ou em parte, por material reciclado, atóxico, biodegradável, conforme ABNT NBR – 15448-1 e 15448-2;
- II – que sejam observados os requisitos ambientais para a obtenção de certificação do Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial – INMETRO como produtos sustentáveis ou de menor impacto ambiental em relação aos seus similares;
- III – que os bens devam ser, preferencialmente, acondicionados em embalagem individual adequada, com o menor volume possível, que utilize materiais recicláveis, de forma a garantir a máxima proteção durante o transporte e o armazenamento; e
- IV – que os bens não contenham substâncias perigosas em concentração acima da recomendada na diretiva RoHS (**Restriction of Certain Hazardous Substances**), tais como mercúrio (Hg), chumbo (Pb), cromo hexavalente (Cr(VI)), cádmio (Cd), bifenil-polibromados (PBBs), éteres difenil-polibromados (PBDEs). (BRASIL, 2010)

Note-se, porém que o Art. 3º da referida IN menciona os critérios de sustentabilidade para classificação de propostas apenas em licitações que utilizem como critério de julgamento

o tipo “melhor técnica” ou “técnica e preço”, se abstendo nesse momento de mencionar as licitações, como o pregão eletrônico, cujo critério é apenas menor preço.

A Medida Provisória nº 495, de 19 de julho de 2010, posteriormente convertida na Lei nº 12.349, de 15 de dezembro de 2010, alterou, entre outros, o artigo 3º da Lei 8.666/93. Com a alteração, a promoção do desenvolvimento sustentável, foi incluída como um dos princípios constitucionais a ser observado nas aquisições públicas juntamente com a observância do princípio da isonomia e da seleção da proposta mais vantajosa para a administração.

Segundo a AGU (2016), a inclusão desse princípio eleva o desenvolvimento sustentável ao mesmo patamar normativo das finalidades anteriores, quais sejam a realização do princípio da isonomia e a seleção da proposta mais vantajosa. Di Pietro (2016) denomina de princípio da licitação sustentável a ideia de que é possível incentivar a preservação do meio ambiente através das licitações. Para a autora, esse princípio “autoriza a previsão, nos instrumentos convocatórios, de exigências que podem ser vistas como discriminatórias, mas que se harmonizam com o princípio da isonomia” (DI PIETRO, 2016, p. 431). A autora defende que a compatibilidade com o princípio da isonomia e da razoabilidade se deve ao fato de que “as cláusulas discriminatórias, no caso, têm por objetivo a proteção do meio ambiente, com fundamento em preceitos constitucionais, contidos especialmente nos artigos 170, VI e 225, 1º, V” (DI PIETRO, 2016, p. 422).

Diante dessas afirmações a licitação sustentável deve deixar de “ser considerada como exceção no cotidiano da Administração Pública. Ao contrário, ainda que sua implantação esteja ocorrendo de uma maneira gradativa, a realização da licitação sustentável [...] deixou de ser medida excepcional para ser a regra geral” (AGU, 2016, p. 14).

O artigo 2º da Lei 12.349/2010 destaca que as alterações propostas se aplicam à modalidade licitatória pregão, de que trata a Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002. Isso implica que também na modalidade de pregão presencial e ou eletrônico deverão ser adotadas práticas que promovam o desenvolvimento sustentável.

O Decreto Federal nº 7.746/2012, recentemente alterado pelo Decreto nº 9.178, de 2017, regulamenta o art. 3º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Essa regulamentação se refere ao estabelecimento de critérios e práticas para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável nas contratações realizadas pela administração pública federal direta, autárquica e fundacional e pelas empresas estatais dependentes, e institui a Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública - CISAP.

O Decreto nº 7.746/2012 previa a possibilidade da realização de aquisições considerando critérios e práticas de sustentabilidade. Para tanto, os critérios deveriam estar

objetivamente definidos no instrumento convocatório, justificado nos autos e preservando o caráter competitivo do certame. Com a alteração aludida no Decreto nº 9.178, de 2017, a redação passa a impor a prática e estabelece um prazo de 180 dias para adequação, conforme trecho transcrito abaixo.

Art. 2º Na aquisição de bens e na contratação de serviços e obras, a administração pública federal direta, autárquica e fundacional e as empresas estatais dependentes adotarão critérios e práticas sustentáveis nos instrumentos convocatórios, observado o disposto neste Decreto.

Parágrafo único. A adequação da especificação do objeto da contratação e das obrigações da contratada aos critérios e às práticas de sustentabilidade será justificada nos autos, resguardado o caráter competitivo do certame. (grifo nosso).

Os critérios e as práticas de sustentabilidade devem ser publicados como especificação técnica do objeto, obrigação da contratada ou requisito previsto em lei especial, de acordo com o disposto no inciso IV do caput do art. 30 da Lei nº 8.666, de 1993. Foram estabelecidos como critérios e práticas sustentáveis conforme artigo 4º, *in verbis*:

- I - baixo impacto sobre recursos naturais como flora, fauna, ar, solo e água;
- II – preferência para materiais, tecnologias e matérias-primas de origem local;
- III – maior eficiência na utilização de recursos naturais como água e energia;
- IV – maior geração de empregos, preferencialmente com mão de obra local;
- V – maior vida útil e menor custo de manutenção do bem e da obra;
- VI - uso de inovações que reduzam a pressão sobre recursos naturais
- VII - origem sustentável dos recursos naturais utilizados nos bens, nos serviços e nas obras; e
- VIII - utilização de produtos florestais madeireiros e não madeireiros originários de manejo florestal sustentável ou de reflorestamento.

Além de estabelecer os critérios e práticas sustentáveis, o decreto prevê, em seu artigo 5º, a possibilidade de se exigir no instrumento convocatório que os bens a serem adquiridos sejam constituídos por material renovável, reciclado, atóxico ou biodegradável, entre outros critérios de sustentabilidade.

Prevê ainda a possibilidade de exigência de certificações emitida ou reconhecida por instituição pública oficial ou instituição credenciada ou por outro meio definido no instrumento convocatório para comprovação do atendimento dos critérios de sustentabilidade. Essa prática reforça, segundo Calvacanti *et al.* (2017, p. 20), uma crescente tendência mundial que é a “[...] utilização de sistemas de certificação e rotulagem socioambiental como ferramentas para comprovação do atendimento dos requisitos de sustentabilidade preconizados pela legislação”.

A partir desse decreto, o termo sustentabilidade ambiental dá espaço para o termo sustentabilidade. Essa mudança, sinaliza que o conceito engloba todos os requisitos de um

bem ou serviço sustentável. Ou seja, para ser sustentável deverá ser economicamente viável, socialmente justo e ambientalmente correto (idem, ibidem).

A instituição da Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública – CISAP foi prevista nesse Decreto. A CISAP busca integrar as discussões relativas à sustentabilidade no Governo Federal. De natureza consultiva e caráter permanente reúne representantes de diversos ministérios para propor a implementação de critérios, práticas e ações de logística sustentável.

São atribuições da CISAP: definir as normas para elaboração de ações de logística sustentável; regras para a elaboração dos Planos de Gestão de Logística Sustentável; critérios e práticas de sustentabilidade nas aquisições, contratações, utilização dos recursos públicos, desfazimento e descarte; estratégias de sensibilização e capacitação de servidores para a correta utilização dos recursos públicos e para a execução da gestão logística de forma sustentável; cronograma para a implantação de sistema integrado de informações para acompanhar a execução das ações de sustentabilidade; e ações para a divulgação das práticas de sustentabilidade (MPOG, 2018; Decreto 7.746/2012).

Outro ponto importante do Decreto nº 7.746/2012 se refere a obrigação de elaboração e implementação, pelas instituições da administração pública Federal de Planos de Gestão de Logística Sustentável. As regras para elaboração dos Planos de que trata o art. 16, do Decreto nº 7.746/2012 foram definidas por meio da Instrução Normativa nº 10, de 12 de novembro de 2012. Dentre as definições trazidas pela IN nº 10, de 12 de novembro de 2012, ao menos três são significativas para este trabalho.

I – logística sustentável: processo de coordenação do fluxo de materiais, de serviços e de informações, do fornecimento ao desfazimento, que considera a proteção ambiental, a justiça social e o desenvolvimento econômico equilibrado;

II – critérios de sustentabilidade: parâmetros utilizados para avaliação e comparação de bens, materiais ou serviços em função do seu impacto ambiental, social e econômico;

III - práticas de sustentabilidade: ações que tenham como objetivo a construção de um novo modelo de cultura institucional visando a inserção de critérios de sustentabilidade nas atividades da Administração Pública.

Essas definições mostram que a preocupação do Estado não está apenas no viés ambiental. Diferente da Instrução Normativa (IN) nº 01/2010 que tratava mais especificamente de sustentabilidade ambiental, as normas que a sucederam, passaram a considerar também os aspectos sociais e os econômicos.

Segundo a IN nº 10/2012 os PLS são ferramentas de planejamento com objetivos e responsabilidades definidas, ações, metas, prazos de execução e mecanismos de

monitoramento e avaliação, que permite ao órgão ou entidade estabelecer práticas de sustentabilidade e racionalização de gastos e processos na Administração Pública.

A IN traz no anexo II algumas sugestões de boas práticas de sustentabilidade e de racionalização de materiais. No que se refere às compras públicas, são apresentadas dezesseis possíveis iniciativas. Dentre elas: dar preferência, quando possível, à aquisição de bens reciclados ou recicláveis; à aquisição de papéis reciclados, isentos de cloro elementar ou branqueados a base de oxigênio, peróxido de hidrogênio e ozônio; exigir comprovação de origem das madeiras quando da aquisição de bens e na contratação de obras e serviços; fomentar compras compartilhadas, entre outros.

Por fim, novamente se percebe com a IN a preocupação com a capacitação dos servidores. Essa previsão consta como conteúdo mínimo do PLS e é reforçada no artigo 10. Outros regramentos formais também são significativos para compreender a evolução da legislação sobre as licitações sustentáveis. O quadro a seguir traz uma síntese das principais normas da legislação brasileira aplicada às Licitações Sustentáveis na esfera Federal.

Quadro 1 - Síntese da legislação brasileira aplicada às Licitações Sustentáveis na Esfera Federal

Legislação	Aspectos relevantes para as licitações sustentáveis
Constituição Federal de 1988	<ul style="list-style-type: none"> • O artigo 23, VI, determina como competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas. • O artigo 170, VI estabelece como princípio constitucional a defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação. • O artigo 225 prevê que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.
Lei Federal nº 6.938, de 31 de agosto de 1981.	<ul style="list-style-type: none"> • Estabelece a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação cujo objetivo é: a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana. • Um dos princípios elencados na lei no artigo 2, I é que a ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico deve considerar o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo. • Criação do Conselho Nacional Do Meio Ambiente (CONAMA) e do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA).

(continua)

(continuação)

Decreto nº 2.783, de 17 de setembro de 1998.	<ul style="list-style-type: none"> • Dispõe sobre a 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.
Lei Nº 10.295, de 17 de outubro de 2001 regulamentada pelo Decreto Nº 4.059, de 2001.	<ul style="list-style-type: none"> • Dispõe sobre a Política Nacional de Conservação e Uso Racional de Energia visando à alocação eficiente de recursos energéticos e a preservação do meio ambiente.
Decreto nº 5.940, de 25 de outubro de 2006.	<ul style="list-style-type: none"> • Institui a Coleta Seletiva Solidária na Administração Pública Federal, ou seja, 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.
Lei Complementar Nº 123, de 14 de dezembro de 2006.	<ul style="list-style-type: none"> • Instituiu o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte e estabeleceu normas gerais relativas ao tratamento diferenciado e favorecido a ser dispensado às microempresas e empresas de pequeno porte no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.
Decreto nº 8.538, de 6 de outubro de 2015 que revogou o Decreto Nº 6.204, de 2007.	<ul style="list-style-type: none"> • Regulamentou o tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para as microempresas, empresas de pequeno porte, agricultores familiares, produtores rurais, pessoa física, microempreendedores individuais e sociedades cooperativas de consumo nas contratações públicas de bens, serviços e obras no âmbito da administração pública federal.
Portaria nº 61 – MMA, de 15 de maio de 2008.	<ul style="list-style-type: none"> • Estabelece práticas de sustentabilidade ambiental nas compras públicas do MMA. • Embora seja uma determinação para o MMA, serve como parâmetro para demais órgãos da Administração Pública.
Lei Nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009.	<ul style="list-style-type: none"> • Instituiu a Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC; • Estabeleceu em seu artigo 6º, XII, como um de seus instrumentos que medidas existentes, ou a serem criadas, devem estimular o desenvolvimento de processos e tecnologias, que contribuam para a redução de emissões e remoções de gases de efeito estufa, bem como para a adaptação, dentre as quais o estabelecimento de critérios de preferência, nas licitações e concorrências públicas, para 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.
Portaria nº 2, de 16 de março de 2010, da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão.	<ul style="list-style-type: none"> • Dispõe sobre as especificações padrão de bens de Tecnologia da Informação no âmbito da Administração Pública Federal; • Uso preferencial para as especificações de bens com configurações aderentes aos computadores sustentáveis, também chamados TI Verde, utilizando assim materiais que reduzam o impacto ambiental. • As aquisições de bens de tecnologia da informação devem estar em consonância com o Plano Diretor de Tecnologia da Informação (PDTI) elaborado pelo órgão.

(continua)

(continuação)

Lei Nº 12.305, de 02 de agosto de 2010.	<ul style="list-style-type: none"> • Instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos, dispondo sobre seus princípios, objetivos e instrumentos, bem como sobre as diretrizes relativas à gestão integrada e ao gerenciamento de resíduos sólidos, incluídos os perigosos, às responsabilidades dos geradores e do poder público e aos instrumentos econômicos aplicáveis. • No artigo 7º, XI, estabelece como objetivo dar 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.
Decreto 7.404, de 23 de dezembro de 2010.	<ul style="list-style-type: none"> • Regulamentou a Lei nº 12.305/2010, criou o Comitê Interministerial da Política Nacional de Resíduos Sólidos e o Comitê Orientador para a Implantação dos Sistemas de Logística Reversa.
MP nº 495/2010 convertida na Lei nº 12.349, de 15 de dezembro de 2010 que alterou a Lei Nº 8.666, de 21 de junho de 1993.	<ul style="list-style-type: none"> • Inclusão da promoção do desenvolvimento nacional sustentável como princípio e finalidade nas aquisições públicas. • Inclusão de 7 (sete) parágrafos (do 5º ao 12º) no artigo 3º da lei 8.666/93 que trataram de estabelecer a possibilidade de margem de preferência para produtos manufaturados e para serviços nacionais que atendam a normas técnicas brasileiras.
Lei Nº 12.462, de 04 de agosto de 2011.	<ul style="list-style-type: none"> • Instituiu o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC) inicialmente para os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, Copa das Confederações da Federação Internacional de Futebol Associação FIFA 2013 e Copa do Mundo de futebol de 2014. • Determinação no artigo 4º § 1º de que devem ser respeitadas, nas contratações, normas relativas à: I - disposição final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos gerados pelas obras contratadas; II - mitigação por condicionantes e compensação ambiental, que serão definidas no procedimento de licenciamento ambiental; III - utilização de produtos, equipamentos e serviços que, comprovadamente, reduzam o consumo de energia e recursos naturais [...].
Decreto Nº 7.746, de 2012 alterado pelo Decreto nº 9.178, de 2017.	<ul style="list-style-type: none"> • Regulamentou o art. 3º da Lei Nº 8.666/1993, 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.
Instrução Normativa SLTI nº 10, de 12 de novembro de 2012.	<ul style="list-style-type: none"> • Fixou regras de elaboração para os Planos de Logística Sustentável conforme mencionado pelo decreto 7.746/2012.

(continua)

(conclusão)

Instrução Normativa SLTI nº 02, de 4 de junho de 2014.	<ul style="list-style-type: none"> • Estabeleceu regras para a aquisição ou locação de máquinas e aparelhos consumidores de energia pela Administração Pública federal, dentre elas a exigência, nos instrumentos convocatórios, que os modelos dos bens fornecidos estejam classificados com classe de eficiência "A" na Etiqueta Nacional de Conservação de Energia (ENCE) vigente no período da aquisição. • Estabeleceu o uso da Etiqueta Nacional de Conservação de Energia (ENCE) nos projetos e respectivas edificações públicas federais novas ou que recebam retrofit (qualquer reforma que altere os sistemas de iluminação, condicionamento de ar ou a envoltória da edificação).
Instrução Normativa SLTI nº 05, de 26 de maio de 2017.	<ul style="list-style-type: none"> • 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, incluindo a observação dos critérios e práticas de sustentabilidade.

Fonte: Adaptado de MMA (2018); Calvacanti (2017, p. 18 e19); AGU (2016); Santos e Villac (2015).

Além da legislação básica apresentada nessa seção, há inúmeros outros instrumentos normativos complementares, originários de diversos órgãos públicos. As principais fontes de normas complementares relacionadas a licitação sustentável são: o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente – IBAMA, o Conselho Nacional do Meio Ambiente e dos recursos naturais renováveis – CONAMA, o Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia – INMETRO, e os Ministérios do Meio Ambiente e do Planejamento. Esses instrumentos normativos devem ser consultados e utilizados nas aquisições e contratações de produtos e serviços específicos (AGU, 2016).

O Guia Nacional de Licitações Sustentáveis, disponibilizado pela AGU (2016) enumera uma série de legislações, além das apresentadas aqui, para aquisições ou contratações de alguns produtos ou serviços específicos. Trata-se de um Guia bastante didático que além da legislação e suas principais determinações, apresenta de maneira prática quais as providências e precauções que a instituição deve tomar nas aquisições dos referidos produtos. Na falta de uma legislação que indique de maneira mais operacional como incluir os critérios de sustentabilidade nas licitações, o Guia possibilita um direcionamento de como e onde (TR, edital ou contrato) utilizar a legislação “sustentável” na contratação.

Para Nalini (2015, p. 12), “o arcabouço normativo de que o Brasil dispõe é suficiente para impor ao Poder Público sua indeclinável responsabilidade ambiental quando das licitações e contratações”. Dentre os pontos positivos do modelo de compras sustentáveis adotados pela União, o estudo de Calvacanti *et al.* (2017, p. 25) aponta para a “existência de amplo arcabouço legal, de caráter constitucional, infraconstitucional e regulatório,

respaldando juridicamente a prática das CPS”. Segundo os autores a presença de legislação específica para as licitações sustentáveis supera os dilemas, impedimentos e dificuldades da realização prática das contratações. Além da legislação outros aspectos positivos citados pelos autores são:

Existência de um sistema de compras relativamente bem estruturado, baseado em contratações eletrônicas, especialmente na modalidade Pregão, que permite maior agilidade nos processos de contratações.

Previsão de regras para tratamento diferenciado para as MPE nas licitações, de forma a incrementar sua participação nos valores negociados pela Administração.

Identificação das CPS no contexto do Plano de Ação para Produção e Consumo Sustentáveis (PPCS) como um dos mecanismos com maior potencial para fomentar a transição rumo a padrões mais sustentáveis (CALVACANTI *et al.*, 2017, p. 25).

Apesar dos pontos positivos, existem ainda muitos desafios a serem superados. Araújo e Teixeira (2018, p.23) destacam que apesar da existência de legislação sobre o tema “a prática das compras públicas sustentáveis ainda não é realidade em todos os órgãos públicos. Por ser uma prática nova, falta ainda capacitação e suporte para os servidores e existem muitas dúvidas para sua efetivação”. Nesse sentido, Pinheiro (2015) defende que o grande desafio de transformar o discurso em prática e intenção em compromisso, se deve ao fato dos princípios da responsabilidade socioambiental demandarem cooperação e união de esforços em torno de causas significativas e inadiáveis. Assim, “o desenvolvimento sustentável não pode subsistir apenas como ideário, simplesmente alicerçado em boas intenções, sabias palavras e atitudes heroicas”. É preciso que esse pensamento evolua em direção a realidade (AGU, 2016).

Villac (2015, p.66) destaca a importância da internalização da sustentabilidade na Administração pública. Para a autora, além de superar questões como “a opção ou não pelas certificações ambientais, capacitação contínua e articulação com outras políticas públicas” ambientais ou tributárias, é preciso pensar as licitações sustentáveis, não apenas como o “processo de aquisição de um produto menos insustentável” e sim como “mecanismos de gestão pública consistentes e efetivos, que envolvam todos os setores dos órgãos públicos, com fortalecimento da cidadania ambiental na administração pública e atuação pública com ética e transparência”.

Para Calvacanti *et al.* (2017), com a evolução na legislação sobre as licitações sustentáveis o agente público pode atuar com maior tranquilidade. Porém os autores afirmam que para a efetivação dessa ferramenta, é preciso que questões de caráter técnico sejam superadas. Assim, para que as licitações sustentáveis se tornem uma ação efetiva do país, Calvacanti *et al.* (2017, p.8) indicam a necessidade do “fortalecimento político-institucional e da governança sobre esse tema, dada a sua complexidade técnica e jurídica e sua

abrangência”. Essa complexidade se deve ao fato de que o tema implica no diálogo com diversos atores da sociedade e este não tem atribuições e responsabilidades bem definidas, dificultando a consolidação das licitações sustentáveis.

Os autores sugerem que os órgãos ambientais precisam de maior engajamento na coordenação das ações referentes às Licitações Sustentáveis.

Especialmente na construção de critérios e especificações socioambientais padronizados a serem adotados nas compras, e à integração do sistema de compras governamentais à ferramenta de monitoramento da aplicação dos critérios na prática e, no futuro, dos ganhos econômicos, sociais e ambientais decorrentes dessa aplicação (CALVACANTI *et al.*, 2017, p.8).

Outra sugestão dos autores é “o envolvimento de organismos certificadores e normalizadores nos processos de construção dos critérios socioambientais e o incremento do uso de sistemas de rotulagem como ferramenta de apoio às compras sustentáveis” (CALVACANTI *et al.*, 2017, p.8). O resultado do estudo realizado por esses autores no modelo adotado pela União para as licitações sustentáveis elencou os principais desafios para a efetivação das contratações.

Adequação do Sistema de Catalogação de Materiais (CATMAT) para a correta classificação de itens considerados sustentáveis.

Adequação do sistema atualmente utilizado para o monitoramento das CPS, apoiado na nova forma de classificação dos itens, acima citada, na integração dos sistemas e na geração de relatórios com dados estatísticos confiáveis.

Incluir as contratações de serviços e obras no sistema de monitoramento das CPS (atualmente, somente são levantados dados estatísticos relativos às aquisições de produtos).

Monitorar os ganhos ambientais, sociais e econômicos proporcionados pelas CPS. (CALVACANTI *et al.*, 2017, p.25)

O Sistema de Catalogação de Materiais (CATMAT) é um catálogo para descrição e codificação de materiais utilizado pelos órgãos da Administração Pública Federal nas aquisições por intermédio do Comprasnet. Segundo o artigo 2º da IN 2 de 06 de agosto de 2011, o CATMAT deve ser utilizado para a catalogação dos materiais destinados às atividades da Administração Pública Federal, abrangendo a identificação, descrição e classificação dos materiais, de acordo com critérios adotados no *Federal Supply Classification*.

No caso dos itens classificados como sustentáveis, Calvacanti *et al.* (2017), afirmam que as descrições não são totalmente confiáveis. Ora por classificar produtos como sustentáveis equivocadamente, ora por permitir o uso de descrições genéricas, na qual a instituição é que inclui a descrição que deseja, e essa embora não classificada como sustentável pode, por vezes cumprir tais requisitos. Isso reflete diretamente na maneira como

o monitoramento das compras sustentáveis é realizado atualmente no país. Esse monitoramento considera apenas os itens pré-classificados como sustentáveis, não contabilizando as contratações de serviços e as possíveis aquisições feitas em consonância com requisitos socioambientais, que foram cadastradas no sistema baseadas na utilização de itens genéricos do Catálogo.

Atualmente, através do Painel de Compras do Governo Federal, é possível acessar uma série de dados estatísticos relativos às compras públicas. Dentre as opções estão: compras com itens sustentáveis, modalidades de licitação utilizadas pela Administração Pública Federal, bens e serviços adjudicados para empresas de pequeno porte ou microempresas, etc. Apesar do resultado para as licitações sustentáveis não refletir totalmente a realidade, pelos motivos já expostos acima, a ferramenta permite a sociedade mais transparência quanto aos gastos públicos, conforme Figura 2.

Figura 2 - Resultado da ferramenta – Painel de Compras do Governo Federal – aquisições 2017



Fonte: Painel de Compras do Governo Federal (2018).

Os aspectos tratados nesse capítulo são relevantes, pois além de esclarecer a evolução do tema “licitação sustentável” no serviço público, possibilitará uma análise abrangente das informações coletadas, as quais permitirão responder à questão de pesquisa estabelecida.

3 ASPECTOS METODOLÓGICOS

Neste capítulo estão descritos os aspectos metodológicos utilizados para alcançar o objetivo deste trabalho. Para tanto, a seção 3.1 apresenta a classificação da pesquisa e os passos realizados para seu desenvolvimento; na seção 3.2 é exposto o contexto inicial do local onde o estudo foi realizado; na seção 3.3 são apresentados dados obtidos nos documentos institucionais quanto à sustentabilidade na instituição estudada.

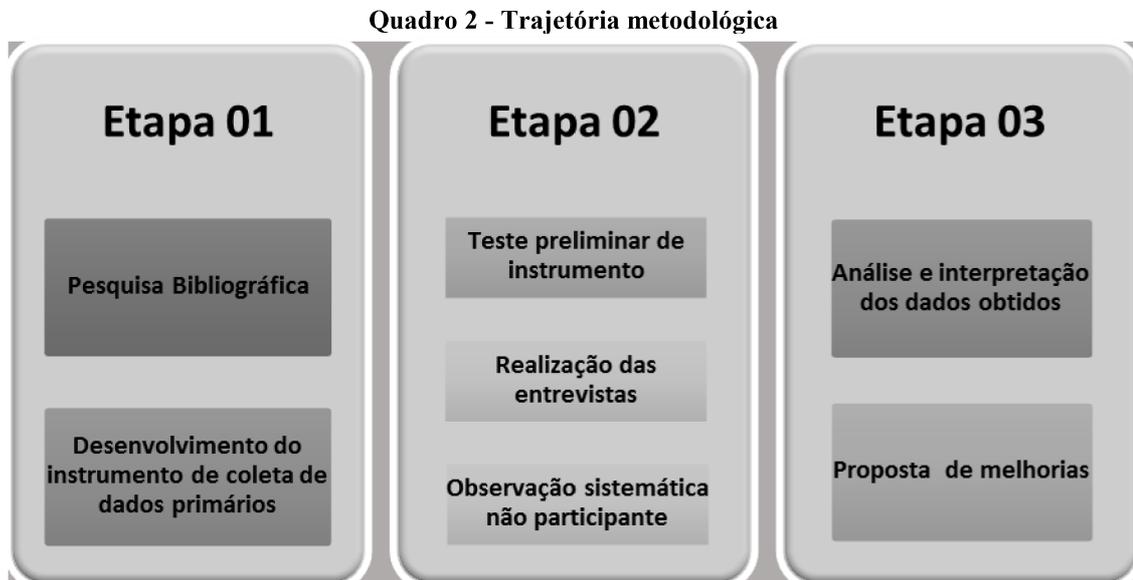
3.1 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA

O objetivo geral desse estudo é compreender a influência do ambiente institucional nas práticas orientadas pela sustentabilidade ambiental no sistema de pregão eletrônico de uma instituição federal de ensino. Para alcançá-lo é preciso entender o contexto em que as licitações sustentáveis ocorrem. Assim, através da pesquisa, e valendo-se de métodos científicos, buscou-se encontrar respostas para a seguinte questão: como o ambiente institucional, composto pelo regramento formal e informal, influencia ou pode influenciar as práticas orientadas pela sustentabilidade no sistema de aquisições por intermédio do pregão eletrônico de uma instituição federal de ensino?

Para responder a essa questão foi utilizada a metodologia qualitativa, a qual, segundo Godoy (1995, p. 58) envolve a “obtenção de dados descritivos sobre pessoas, lugares e processos interativos pelo contato direto do pesquisador com a situação estudada, procurando compreender os fenômenos segundo a perspectiva dos sujeitos, ou seja, dos participantes da situação em estudo”. Boaventura (2009, p. 56) destaca a relevância do investigador nesse tipo de pesquisa, para o autor trata-se de “uma pesquisa descritiva em que investigadores, interessando-se mais pelos processos do que pelos resultados examinam os dados de maneira indutiva e privilegiam o significado”.

Quanto à finalidade caracteriza-se como uma pesquisa aplicada, uma vez que busca conhecimentos para uma situação específica. Quanto aos objetivos, considerando a classificação de Gil (2010), pode ser qualificada como descritiva. Para o autor, o objetivo das pesquisas descritivas pode ser a identificação da relação entre variáveis e sua natureza. Este tipo de pesquisa, conforme Barros e Lehfeld (1986, p. 90), é definida como aquela em que ocorre a observação, o registro, a análise, e a correlação dos fatos ou fenômenos sem manipulação de variáveis pelo pesquisador.

Para o levantamento de dados os seguintes procedimentos metodológicos foram utilizados: a pesquisa bibliográfica, a pesquisa documental e a pesquisa de campo, conforme trajetória metodológica exposta no Quadro 2.



Fonte: Elaborado pela autora.

Inicialmente foi realizado um levantamento bibliográfico sobre o tema proposto (ver capítulo 2). Para Boaventura (2009, p. 69), a pesquisa bibliográfica “atua sempre como a primeira fase da investigação”. Os temas tratados no capítulo 2 possibilitaram uma compreensão melhor da amplitude das licitações sustentáveis, a legislação pertinente, as barreiras ainda existentes à sua implementação e, principalmente, permitiu demonstrar um arcabouço teórico capaz de auxiliar na compreensão do ambiente institucional à que as Licitações Sustentáveis estão expostas. A pesquisa bibliográfica e a documental incluíram: publicações em revistas, livros, artigos, dissertações, teses, sites do governo, leis, guias, manuais, documentos institucionais, editais de licitação, entre outros. Com base no resultado das pesquisas é que o roteiro de entrevista foi desenvolvido.

Os roteiros de entrevista (apêndices A, B e C) foram elaborados considerando o aporte teórico apresentado no capítulo 2, especialmente a NEI e os objetivos desse estudo. Além da caracterização dos participantes, o roteiro é composto por quatro grupos de questões conforme Quadro 3. O roteiro de entrevistas disponível no Apêndice A foi utilizado nas entrevistas com pregoeiros e demandantes. O Apêndice B apresenta o roteiro destinado aos fornecedores e teve como meta cumprir o objetivo específico de identificar como os

fornecedores veem as licitações sustentáveis. Já o roteiro disponível no Apêndice C foi utilizado como base para entrevista com gestores, auditores e membros externos.

Quadro 3 - Relação dos objetivos da pesquisa com o roteiro de entrevista

Grupo de questões	Relação com os Objetivos da pesquisa	
Grupo 1 - Informações Gerais sobre Licitações	Caracterizar como se apresenta o sistema atual de compras, da instituição analisada.	Identificar e analisar os mecanismos institucionais que possam ajustar esse sistema de compras a um novo parâmetro incluindo a aquisição de produtos com critérios ambientais sustentáveis.
Grupo 02 - Informações sobre as Regras formais	Compreender a influência do ambiente institucional nas práticas orientadas pela sustentabilidade ambiental no sistema de pregão eletrônico.	
Grupo 03 - Informações sobre o Regramento Informal		
Grupo 04 - Informações sobre os Mecanismos de <i>Enforcement</i>		

Fonte: Elaborado pela autora.

A fim de complementar a pesquisa bibliográfica e documental, outras fontes primárias foram utilizadas conforme etapa 2 do Quadro 2. A pesquisa de campo foi realizada no Câmpus Apucarana da UTFPR, sendo que os procedimentos da etapa 2 ocorreram concomitantemente. Para levantamento dos dados primários, foram utilizadas observação sistemática não participante e entrevista semi-estruturada, pessoalmente e por meio eletrônico.

A entrevista, segundo Lakatos e Marconi (2007, p. 92), pode ser definida como uma “conversação efetuada face a face, de maneira metódica”. Para Baldin (2016, p. 92) a entrevista é indispensável para se ter um “material verbal rico e complexo”. Através da entrevista é possível obter informações relevantes sobre determinado assunto ou problema. Nessa pesquisa, foi utilizado o tipo de entrevista semi-estruturada com questões abertas. Para Gil (2010) entrevistas com questões abertas permitem que se tenha uma sequência determinada de questões, ao mesmo tempo em que dá ao respondente ampla liberdade. Assim, foram utilizados roteiros de entrevista com questões pré-estabelecidas, contudo, não restringindo o pesquisador, caso sentisse que fosse necessário, adaptar suas perguntas ao entrevistado.

A padronização preliminar das questões foi necessária, pois como são grupos de entrevistados distintos, só respondendo questões que buscam as mesmas informações, as comparações entre as respostas seriam possíveis. Para evitar distorções nos resultados da pesquisa, foi realizado um teste preliminar com o instrumento de pesquisa com 1 pregoeiro e

1 demandante. A partir deste teste, as questões dos roteiros foram adequadas ao perfil e atividades realizadas pelos entrevistados, facilitando a compreensão dos mesmos quanto aos objetivos pretendidos.

Os participantes escolhidos para responder aos roteiros de entrevista foram considerados representativos para o tema proposto, considerando seu envolvimento direto ou como influenciador no processo licitatório. O quadro abaixo apresenta as as características das principais atribuições dos entrevistados nas aquisições por intermédio do pregão eletrônico.

Quadro 4 - Caracterização dos entrevistados

Função	Identificação na pesquisa	Convidados	Principais atribuições nas aquisições por intermédio do pregão eletrônico.
Gestores	G1,G2,G3,G4...	10	Art. 8 – Decreto 5.450/2005 - À autoridade competente, de acordo com as atribuições previstas no regimento ou estatuto do órgão ou da entidade, cabe: I - designar e solicitar, junto ao provedor do sistema, o credenciamento do pregoeiro e dos componentes da equipe de apoio; II - indicar o provedor do sistema; III - determinar a abertura do processo licitatório; IV - decidir os recursos contra atos do pregoeiro quando este mantiver sua decisão; V - adjudicar o objeto da licitação, quando houver recurso; VI - homologar o resultado da licitação; e VII - celebrar o contrato.
Pregoeiros	P1,P2,P3,P4	04	Art. 11 – Decreto 5.450/2005 - Caberá ao pregoeiro, em especial: I - coordenar o processo licitatório; II - receber, examinar e decidir as impugnações e consultas ao edital, apoiado pelo setor responsável pela sua elaboração; conduzir a sessão pública na internet; verificar a conformidade da proposta com os requisitos estabelecidos no instrumento convocatório; V - dirigir a etapa de lances; verificar e julgar as condições de habilitação; receber, examinar e decidir os recursos, encaminhando à autoridade competente quando mantiver sua decisão; indicar o vencedor do certame; adjudicar o objeto, quando não houver recurso; conduzir os trabalhos da equipe de apoio; e XI - encaminhar o processo devidamente instruído à autoridade superior e propor a homologação.
Demandantes/ Requisitantes	D1,D2,D3,D4...	12	Art. 9, I – Decreto 5.450/2005 - I - elaboração de termo de referência pelo órgão requisitante, com indicação do objeto de forma precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição ou sua realização;

(Continua)

(Conclusão)

Fornecedores/ Licitantes	F1, F2, F3,F4...	9	Art. 13 – Decreto 5.450/2005 - Caberá ao licitante interessado em participar do pregão, na forma eletrônica: I - credenciar-se no SICAF; II - remeter, no prazo estabelecido, exclusivamente por meio eletrônico, via internet, a proposta e, quando for o caso, seus anexos; III - responsabilizar-se formalmente pelas transações efetuadas em seu nome, assumindo como firmes e verdadeiras suas propostas e lances, inclusive os atos praticados diretamente ou por seu representante; IV - acompanhar as operações no sistema eletrônico durante o processo licitatório, responsabilizando-se pelo ônus decorrente da perda de negócios diante da inobservância de quaisquer mensagens emitidas pelo sistema ou de sua desconexão[...].
-------------------------------------	------------------	---	--

Fonte: Elaborado pela autora a partir do Decreto n° 5.450/2005.

As entrevistas foram realizadas pessoalmente e por meio eletrônico. Todos os respondentes convidados foram informados que poderiam, caso desejassem participar da pesquisa, o fazer pela opção que sentisse mais confortável. Ao iniciar as entrevistas percebeu-se a necessidade de incluir servidores que exerciam funções de gestão na Reitoria, uma vez que, ainda que as compras da Instituição estudada sejam descentralizadas, os responsáveis pelas contratações do Câmpus se reportam em algumas situações, como no caso do controle interno, à Reitoria.

A escolha dos entrevistados além de observar a legislação do pregão eletrônico, considerou outros aspectos como: o tempo de experiência dos entrevistados e o tipo de contratação (pregão eletrônico). Dessa forma, os pregoeiros foram selecionados por disponibilidade e tempo de atuação no departamento de compras, dando preferência para àqueles com mais de 01 ano de experiência com a modalidade pregão eletrônico. Todos os convidados participaram da entrevista.

Quanto aos demandantes, o roteiro foi aplicado àqueles que acompanham tanto a fase interna quanto a fase externa do PE. Preferencialmente àqueles que participam da aquisição de materiais. Isso se deve ao fato de que, a partir de uma consulta preliminar com o setor responsável pelas contratações, fomos informados de que as contratações de serviços da instituição estudada já atendem algumas legislações referente à sustentabilidade ambiental. A informação reforça a afirmação de Meneguzzi (2015, p. 24) de que as contratações de serviços e obras sustentáveis não geram tanta polêmica, quanto à aquisição de bens, uma vez que a Constituição Federal já exigia estudos prévios de impacto ambiental para instalação de obra ou prestação de atividade potencialmente degradadora do meio ambiente. Além da CF/88, a autora cita a Lei n° 6.938/91 e o artigo 12 da Lei n° 8.666/93 como base legal, que

trata da sustentabilidade nas obras e serviços de engenharia. Portanto, desde 1993 os projetos básicos e executivos dessas contratações, já exigem que se estabeleçam requisitos que assegurem redução do impacto ambiental.

Desse modo, para determinar os demandantes convidados para participar da pesquisa foram analisados os termos de referência das aquisições de materiais dos anos de 2016 e 2017. Nessa análise, foram identificados os responsáveis pela confecção destes termos e das descrições dos objetos adquiridos, totalizando 12 servidores que foram convidados a responder o roteiro de entrevista. Destes, apenas dois não participaram.

Esse mesmo recorte foi considerado na escolha dos fornecedores convidados a responder ao roteiro de entrevista. Porém, para padronizar as respostas e por questão de limitação de tempo, uma vez que os produtos adquiridos pela instituição são inúmeros e têm diferentes valores e finalidades, e, o número de fornecedores é significativo, optou-se por verificar os fornecedores que participaram dos processos de aquisição de materiais de expediente, limpeza e mobiliário nos anos de 2016 e 2017. A escolha desses processos se deve ao fato de serem processos que ocorrem todos os anos na instituição e, assim representam parte significativa dos esforços da equipe de compras. Dentre os fornecedores que participaram do certame foram convidados a responder o roteiro, 3 licitantes que venceram o certame e estabeleceram vínculo com a instituição para cada uma das contratações. Dos 9 convidados, 5 responderam o roteiro.

No grupo dos gestores, todos os convidados participaram da pesquisa. Nesse grupo foram incluídos: gestores do Câmpus (responsável pelo departamento de materiais e patrimônio, diretoria de planejamento e administração, e ordenador de despesas) e da Reitoria (reitor, assessor de desenvolvimento institucional, assessor de planejamento, e responsável pela diretoria de materiais e patrimônio), um membro da comissão responsável pela elaboração do PLS na Reitoria. Ainda nesse grupo, foram incluídos dois entrevistados que atuam no controle interno e externo das contratações. Essa medida foi necessária para garantir o sigilo da identidade desses entrevistados.

Assim, todos os entrevistados foram identificados na pesquisa conforme codificação do Quadro 4, acima, preservando a identidade dos mesmos. Além dos entrevistados descritos no quadro, foi ouvido, um servidor que atua no Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, que por seu notório conhecimento sobre o tema foi denominado nessa pesquisa como “agente chave”.

Além das entrevistas, a observação também foi utilizada na coleta dos dados primários. Segundo Lakatos e Marconi (2011, p. 277), a observação “tem como principal

objetivo registrar e acumular informações”, devendo ser controlada e sistemática, possibilitará “um contato pessoal e estreito do investigador com o fenômeno pesquisado.” Além disso, segundo as autoras, “permite evidenciar dados não constantes do roteiro de entrevistas ou de questionários”, sendo utilizada no estudo para esse fim (LAKATOS; MARCONI, 2007, p. 88).

Tanto as entrevistas quanto a observação ocorreram nos meses de maio, junho e julho. A observação ocorreu de forma sistemática e não participante, já que, apesar do pesquisador ter contato com a realidade a ser estudada, não se integrou a ela, permanecendo como um espectador. Com a observação, foi possível acompanhar, durante a coleta de dados, processos de aquisição de materiais através do PE. Isso possibilitou compreender melhor as informações dos respondentes e entender como ocorre o fluxo de informações e fases do processo licitatório, permitindo caracterizar, de maneira precisa, como se apresenta o sistema atual de compras da instituição analisada e complementar as informações coletadas através das entrevistas. A partir das entrevistas e da observação foi possível, ainda, identificar e analisar os mecanismos capazes de ajustar o sistema de compras atual da instituição a um novo parâmetro incluindo a aquisição de produtos com critérios ambientais sustentáveis, e, assim cumprir os objetivos geral e específicos propostos nesse estudo.

Findada a etapa 2 da trajetória metodológica, a etapa 3 iniciou com a análise e tratamento dos dados obtidos. Para tanto foi utilizado o enfoque da análise de conteúdo, a qual é definida por Rocha e Deusdará (2005, p. 308) como um “conjunto de técnicas de análise das comunicações que aposta grandemente no rigor do método como forma de não se perder na heterogeneidade de seu objeto”. Segundo os autores, com a análise se procura demonstrar o propósito das mensagens, pelo esclarecimento de elementos de significações. Teixeira (2003, p. 194) citando Bardin (1979, p. 42), descreve como “um conjunto de técnicas de análise de comunicação” que busca por intermédio de “procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção destas mensagens”.

Para Gil (2010, p. 67), a análise do conteúdo “visa descrever de forma objetiva, sistemática e qualitativa o conteúdo manifesto da comunicação”. Para Bardin (2016, p. 37), “a análise de conteúdo é um conjunto de técnicas de análise das comunicações”. Para a autora, é mais que um instrumento, trata-se de “um leque de apetrechos; ou, com maior rigor, será um único instrumento, mas marcado por uma grande disparidade de formas e adaptável a um campo de aplicação muito vasto: as comunicações”.

Para a análise dos dados, a pesquisa seguiu as fases da análise de conteúdo propostas por Bardin (2016). As fases, segundo a autora são: a pré-análise; a exploração do material; e o tratamento dos resultados, a inferência e a interpretação.

A pré-análise é caracterizada como a fase de organização, onde as ideias são sistematizadas a fim de “conduzir a um esquema preciso do desenvolvimento das operações sucessivas” (BARDIN, 2016, p. 125). Após toda fase de coleta e transcrição das entrevistas, foi realizada uma leitura flutuante do material. Por se tratar de vários grupos distintos de entrevistados, optou-se por categorizar as informações inicialmente por questão e por grupo.

Para melhor compreender as informações obtidas e conseguir responder aos objetivos propostos, optou-se por separar os dados seguindo as seguintes categorias: 1) dados referentes ao funcionamento do sistema atual de compras da Instituição; 2) dados referentes às atribuições dos entrevistados; 3) dados referentes à descrição dos materiais e do planejamento nas aquisições; 4) dados referentes aos aspectos de sustentabilidade identificados nas licitações; 5) dados referentes ao regramento formal; 6) dados referentes ao regramento informal; e 7) dados referentes aos mecanismos de *enforcement*.

A exploração do material, segunda fase da análise de conteúdo, é segundo Bardin (2016, p. 131), “a fase da análise propriamente dita”, ou seja, “não é mais do que a aplicação sistemática das decisões tomadas”. Nessa fase, o material obtido com as entrevistas e as anotações resultantes da observação no local da pesquisa foi lido na íntegra. A classificação e o agrupamento das informações seguiu as categorias definidas na pré-análise. Para tanto, iniciou-se com a leitura por questão respondida e por grupos de entrevistados. Posteriormente, para cada grupo as informações foram agrupadas de acordo com as categorias definidas anteriormente. Assim, facilitou a etapa seguinte, uma vez que foi possível verificar as convergências entre os pares e entre os grupos, facilitando a triangulação dos dados.

Por fim, o tratamento dos resultados, a inferência e a interpretação que segundo a autora é a fase em que os resultados, ainda brutos, serão tratados a fim de torná-los significativos e válidos, foram realizados. Além disso, nessa fase é possível “propor inferências e adiantar interpretações a propósito dos objetivos previstos – ou que digam respeito a outras descobertas” (loc. cit.).

Com o uso de diversos métodos de pesquisa, e diferentes grupos de entrevistados, foi possível, a partir da triangulação dos dados, “verificar se os resultados obtidos são semelhantes, com vistas a reforçar a validade interna dos resultados” (GIL, 2010, p. 131). Nessa etapa, a análise de conteúdo foi complementada pela análise de discurso, que buscou interpretar a fala dos entrevistados, ou seja, “compreender os sentidos que o sujeito manifesta

através do seu discurso” (CAREGNATO; MUTTI, 2006, p.684). Dessa forma, as informações foram agrupadas e analisadas segundo a fala dos entrevistados, e comparadas à teoria base proposta. A apresentação e a análise dos resultados é exposta no capítulo 4.

3.2 CONTEXTO E A REALIDADE INVESTIGADA - UNIDADE DE ANÁLISE

Buscando atingir o objetivo proposto nesse estudo, a pesquisa de campo foi desenvolvida no Câmpus Apucarana da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). A UTFPR é a única Universidade Tecnológica do país. Trata-se de uma Instituição Federal de Ensino Superior com natureza jurídica de autarquia, que está vinculada ao Ministério da Educação (MEC). A transformação em Universidade ocorreu por meio da Lei 11.184, de 07 de outubro de 2005, a partir do Centro Federal de Educação Tecnológica do Paraná (CEFET-PR). A Universidade está presente em 13 cidades no Estado: Apucarana, Campo Mourão, Cornélio Procópio, Dois Vizinhos, Francisco Beltrão, Pato Branco, Guarapuava, Londrina, Medianeira, Ponta Grossa, Santa Helena, Toledo e Curitiba, onde se situa a Reitoria (UTFPR, 2017).

O Câmpus Apucarana foi escolhido como *locus* da pesquisa, uma vez que reúne as características necessárias para a investigação proposta. Além disso, não foram encontrados trabalhos nessa temática realizados nesse Câmpus. Definido o local da pesquisa, o diretor geral substituto foi informado do interesse e objetivos da pesquisa, e este emitiu autorização permitindo que a mesma se realizasse.

Segundo informações do site institucional, o Câmpus Apucarana teve seu funcionamento autorizado pelo Ministério da Educação por meio da Portaria nº 1.862, de 29 de novembro de 2006. Está situado na região da Vila Nova, próximo ao Núcleo Castelo Branco, na Rua Marcílio Dias, 635, no Jardim Paraíso. Está em constante expansão, tanto em estrutura física quanto em quantidade de cursos ofertados.

Para o estudo, os principais departamentos envolvidos são: a Diretoria de Planejamento e Administração (DIRPLAD); o Departamento de Materiais e Patrimônio (DEMAP), responsável pela execução do processo licitatório e a Direção Geral do Câmpus (DIRGE).

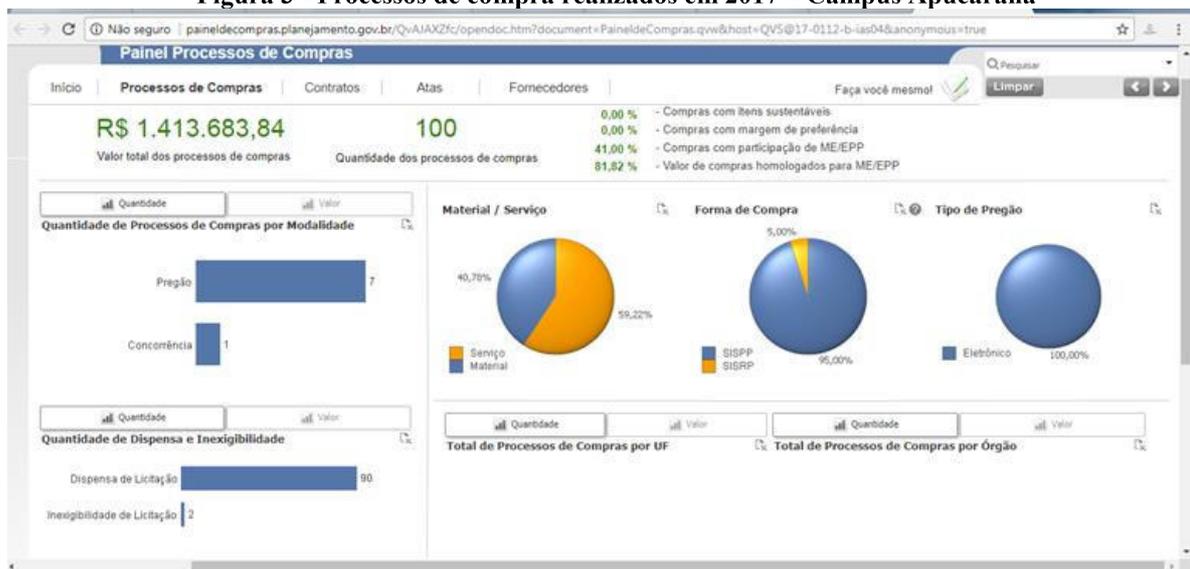
Cabe esclarecer que na Reitoria existe a Pró-Reitoria de Planejamento e Administração (PROPLAD) que é o órgão responsável pelo planejamento, execução e controle da gestão orçamentária, financeira e patrimonial da Instituição. Dentre as atribuições

da PROPLAD está a descentralização e acompanhamento do orçamento da UTFPR, além disso, é responsável por “efetuar a análise legal e técnica dos processos licitatórios realizados pela UTFPR”.

No Câmpus Apucarana o setor responsável por efetivar as compras é o DEMAP através da Divisão de Compras (DICOM) e sob a direção da DIRPLAD. A DICOM conta com 4 servidores, sendo um deles responsável pela chefia do DEMAP. Todos são pregoeiros, ou seja, realizam processos de licitação através do Comprasnet.

Segundo dados disponíveis no Painel de Compras do Governo Federal, o Câmpus realizou em 2016: 25 pregões (todos eletrônicos), uma concorrência pública, 141 dispensas de licitação e 2 processos de inexigibilidade. Já em 2017, conforme figura 03 foram realizados um total de 100 processos.

Figura 3 - Processos de compra realizados em 2017 – Câmpus Apucarana



Fonte: Painel de compras do governo federal (2018).

Apesar do número de pregões ser menor que o número de dispensas, para se ter ideia da representatividade desses processos, do valor total dos processos de compras, R\$ 997.900,00 foram realizados através de pregão eletrônico, correspondendo a mais de 70% de todo valor licitado pela instituição.

3.3 GESTÃO AMBIENTAL E SUSTENTABILIDADE NA INSTITUIÇÃO ANALISADA – DADOS PRELIMINARES

Para delimitar melhor o tema e confeccionar um roteiro de entrevista mais efetivo, buscou-se através de pesquisas nos documentos institucionais disponíveis no site da instituição compreender preliminarmente como a sustentabilidade se apresenta na instituição estudada.

De acordo com os relatórios de gestão dos anos de 2016 e 2017, a UTFPR demonstra preocupação e vem efetivando algumas ações no seu dia a dia que visam reduzir os impactos ambientais. Segundo o Relatório de 2016, algumas ações vem sendo realizadas a fim de cumprir o disposto na IN SLTI nº 10, de 12 de novembro de 2012, dentre elas: estabelecimento de “Comissão Gestora Central com o objetivo de elaborar o Plano de Logística Sustentável da UTFPR, em conjunto com os Campus”; “Programa Jogada Certa e Coleta Seletiva, o Fórum de Gestão Ambiental, os planos de Gerenciamento de Resíduos Sólidos; comissões de Boas Práticas de Gestão e Uso de Energia Elétrica; e espaços destinados ao tratamento de resíduos nos Câmpus” (UTFPR, 2017, p.199-200).

O relatório de gestão de 2017 menciona um relatório confeccionado no final de 2016 onde constam as principais ações de sustentabilidade desenvolvidas na universidade. Ao consultar o referido relatório, algumas informações foram relevantes para estabelecer os objetivos dessa pesquisa. Segundo o relatório, uma análise das descrições dos itens “sustentáveis” do Comprasnet foi realizada e verificou-se que estas não são muito completas. Assim, “para a Divisão de Compras da UTFPR (DICOM) é imprescindível que a descrição seja mais exata e voltada para a indicação do que poderia ser considerado um produto mais sustentável”, essa exatidão auxiliaria “no embasamento e justificativa dos editais das compras públicas”, que optem por “produtos e serviços que respeitem procedimentos e normas sustentáveis” (UTFPR, 2016, p. 53).

Essa constatação reforça o que foi discutido na seção 2.3.2 do trabalho. O documento reconhece a dificuldade de classificar os itens sustentáveis e propõe uma meta de desenvolvimento de um sistema que ajude a evidenciar essas aquisições. Reforça, ainda, a necessidade de realizar “um levantamento mais detalhado dos materiais que são consumidos em maior quantidade pela UTFPR, a fim de [...] melhorar a descrição [...] com o objetivo de definir quais elementos (selos) ou descrições seriam mais cabíveis para indicá-los como materiais “sustentáveis”” (UTFPR, 2016, p. 59).

Algumas políticas de orientação para processos licitatórios com itens sustentáveis, baseadas nas instruções da A3P e PLS, são citadas. Dentre elas: uso de impressoras com a função de impressão frente verso; cerca de 30% das compras de resmas de papel A4 são reciclados e com o selo FSC; funcionários (contratos de copeiragem e serviço de limpeza) recebem capacitação e orientação para utilização de produtos biodegradáveis, economia de água e energia em suas atividades; nos processos licitatórios para aquisição de lâmpadas, há a indicação das respectivas comprovações de rendimento; entre outras. Contudo, nenhuma ação é apontada para as metas de: dar preferência, quando possível, à aquisição de bens reciclados ou recicláveis ou no fomento de compras compartilhadas, ainda que o último esteja, segundo o relatório, no planejamento institucional (UTFPR, 2016, p.61-63).

No Relatório de Gestão, referente ao exercício de 2016, consta que a UTFPR não é participante da A3P, e ainda não possui um PLS. Contudo, afirma que realiza a separação dos resíduos recicláveis descartados e que as contratações observam os parâmetros do Decreto 7.746/2012. Além disso, já constitui comissão gestora do PLS e o mesmo já se encontra formalizado, conforme artigo 9º da IN SLTI/MPOG nº 10 de 2012 (UTFPR, 2017, p.200).

Apesar de mencionar o cumprimento do Decreto 7.746/2012, nas práticas mencionadas no relatório, pouco se refere às licitações. Grande parte das ações mencionadas estão relacionadas à redução de consumo de papel, energia elétrica e água. Pelas informações disponíveis na Figura 3, isso fica ainda mais evidente, pois, em 2017, nenhum processo do Câmpus Apucarana, incluiu itens com critérios sustentáveis, ainda que grande parte dos processos tenha sido homologada para micro e pequenas empresas.

O Relatório de gestão de 2016 apresenta um quadro com as ações de sustentabilidade desenvolvidas por cada Câmpus. No que se refere ao Câmpus Apucarana as ações citadas são:

Projeto para implantação de micro geração de energia por painéis solares, por meio de edital da ANEEL/COPEL; Sensibilização da comunidade para desligar lâmpadas, ventiladores e aparelhos de ar condicionado; Comunicação imediata de vazamentos ao departamento responsável; Coleta e utilização de água da chuva nos blocos L e M para uso na descarga; Economia de energia com manutenção preventiva periódica dos aparelhos de ar condicionado, mantendo a melhor eficiência dos aparelhos; Desligamento seletivo de superpostes para economia de energia sem prejudicar a segurança do Câmpus; Utilização de poço artesiano para abastecimento parcial do consumo de água do Câmpus (UTFPR, 2017, p.204)

Diante do contexto e realidade apresentados aqui, a pesquisa se torna ainda mais relevante. Isso se deve ao fato de que mesmo a instituição demonstrando um esforço significativo para incluir ações de sustentabilidade em suas atividades, aparentemente ainda não tem um plano de ação para incluir os critérios de sustentabilidade ambiental nas licitações.

4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

Nessa seção são apresentados e analisados os dados obtidos nessa pesquisa a partir de entrevistas semiestruturadas e observação sistemática não participante. Para melhor compreensão dos resultados, a seção foi dividida em 9 subseções. Na subseção 4.1 o sistema atual de compras da Instituição estudada é detalhado. Na subseção 4.2 as principais atribuições dos entrevistados são apresentadas. Na subseção 4.3 alguns aspectos da descrição dos materiais e do planejamento nas aquisições são relatados. A subseção 4.4 cuida dos aspectos de sustentabilidade identificados nas licitações pelos entrevistados. O regramento formal e o regramento informal para a sustentabilidade no pregão eletrônico são abordados respectivamente nas subseções 4.5 e 4.6. Os mecanismos de execução formais e informais identificados nas aquisições da instituição estudada estão descritos na subseção 4.7. Na subseção 4.8 um novo fluxo para as contratações de materiais por intermédio do pregão eletrônico, incluindo os critérios de sustentabilidade, é proposto para a Instituição. Por fim, são apresentadas algumas considerações finais da pesquisa de campo.

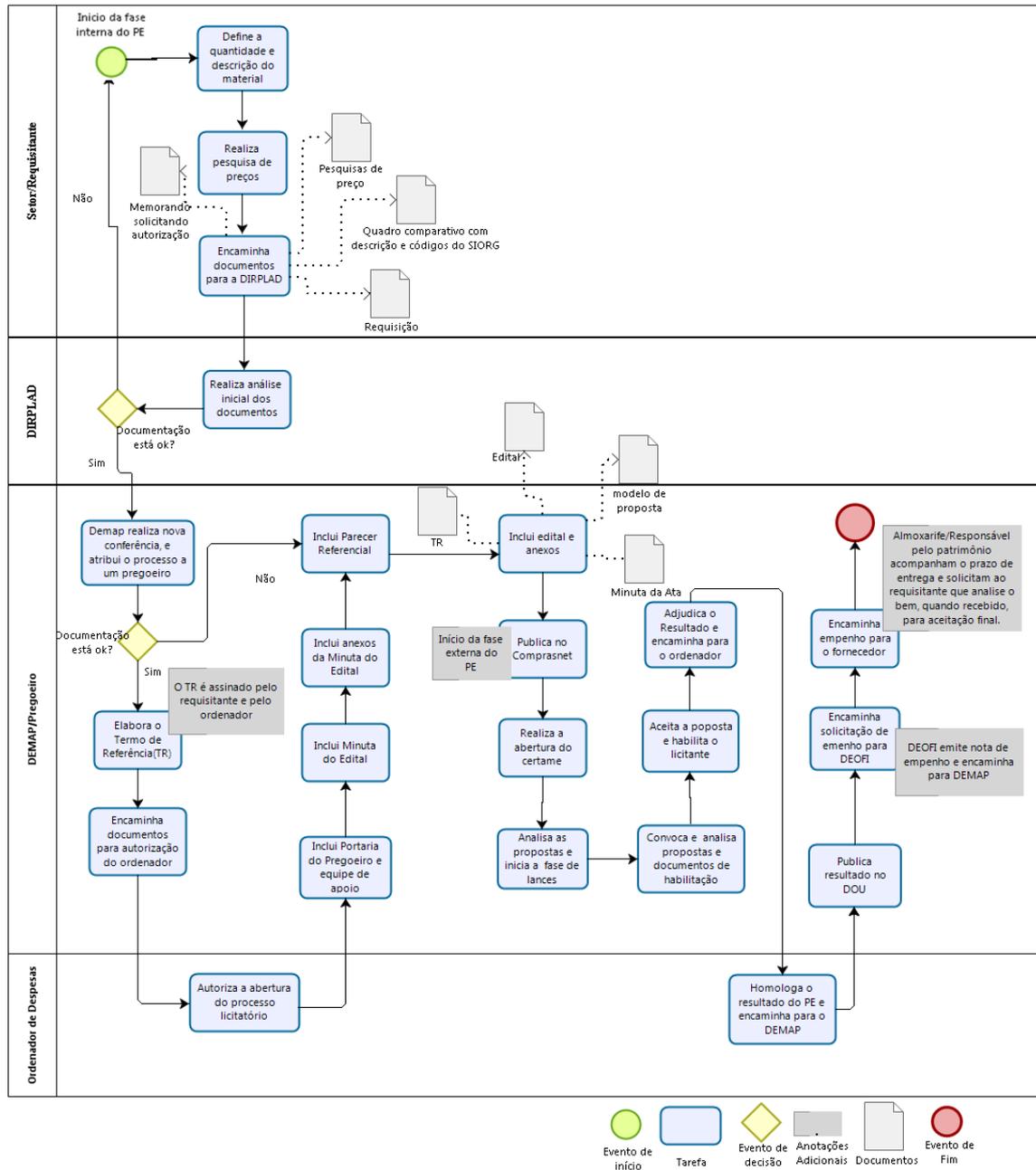
4.1 SISTEMA ATUAL DE COMPRAS NA INSTITUIÇÃO PESQUISADA

Os roteiros de entrevista, já apresentados na seção 3 e disponíveis nos apêndices A, B e C, foram estruturados em quatro grupos de questões. No primeiro grupo, o intuito dessa pesquisa foi compreender como os entrevistados entendem as contratações públicas, quais suas funções nesse processo e qual a visão inicial sobre a licitação sustentável. Paralelamente a coleta de dados por intermédio dos roteiros de entrevista, ocorreu a observação não participante, durante o período de 14/05/2018 até 31/07/2018. Com a observação foi possível acompanhar as contratações de materiais de limpeza, materiais de expediente e mobiliário, objetos de análise nessa pesquisa, e, assim, caracterizar, de maneira mais fidedigna, como se apresenta o sistema atual de compras de materiais por intermédio do pregão eletrônico da instituição analisada.

O fluxo e as etapas das licitações por intermédio do pregão eletrônico observadas na Instituição consideraram as etapas necessárias para a operacionalização da licitação. Assim, foram desconsideradas as etapas de autuação do processo e formalização da documentação (como por exemplo, a ordem de inclusão da documentação no SEI). Hoje essas etapas são realizadas por intermédio do Sistema Eletrônico de Informações (SEI), que possui fluxo

específico para tal. Dessa maneira, o fluxo das tarefas e os responsáveis por executá-las e assim operacionalizar o pregão eletrônico na Instituição estudada estão descritos na Figura 4.

Figura 4 - Fluxo atual do processo de pregão eletrônico para aquisição de materiais



Fonte: Elaborado pela autora com auxílio do *Software Bizagi Modeler*.

Como mostra a Figura 4, em nenhum momento a contratação de materiais, da instituição analisada, se preocupa com as questões características da sustentabilidade ambiental. Ao compreender o sistema atual de compras da instituição e após análise dos dados

obtidos na pesquisa de campo, bem como da legislação pertinente, e do fluxo disponível na base de dados do SEI da Instituição, algumas possíveis lacunas onde os critérios de sustentabilidade ambiental podem ser incluídos foram identificadas e são apresentadas na seção 4.8.

4.2 CARACTERÍSTICAS DOS ENTREVISTADOS

Para alcançar os objetivos propostos nessa pesquisa foram realizadas 30 entrevistas com agentes que têm ligação direta com as licitações públicas. Foram ouvidos, pregoeiros, requisitantes, gestores do Câmpus (responsável pelo departamento de materiais e patrimônio, diretoria de planejamento e administração, ordenador de despesas) e da Reitoria (reitor, assessor de desenvolvimento institucional, assessor de planejamento, e responsável pela diretoria de materiais e patrimônio), membros da comissão responsável pela elaboração do PLS no Câmpus e na Reitoria, membro da auditoria interno e externa, fornecedores e um “agente chave” que atua no Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão.

Cada entrevistado exerce uma ou mais funções determinantes para o sucesso das contratações públicas. Seja no planejamento da contratação, na execução ou no controle, são eles os responsáveis por viabilizar as aquisições e por sua efetividade.

Dentre os grupos de entrevistados, dois têm ligação mais direta com as fases interna e externa do pregão eletrônico: os pregoeiros e demandantes. Embora exerçam funções distintas, são complementares e interferem diretamente no resultado dos processos na Instituição estudada. As principais atribuições identificadas na pesquisa, exercidas pelos entrevistados e que impactam o desenvolvimento das contratações, estão reunidas no Quadro 5.

Quadro 5 - Síntese das atribuições dos entrevistados no processo de licitação

Grupo de Entrevistados	Denominação na pesquisa	Principais atribuições identificadas na pesquisa
Pregoeiros	P1, P2, P3 e P4	Elaboração de editais, minutas de contrato, atas e termos de referência; auxílio dos requisitantes nas descrições e na formação de preços; inserção dos processos de licitação no SEI; publicações no Diário Oficial da União; acompanhamento e operacionalização de todas as fases do pregão eletrônico, incluindo respostas a impugnações e ou recursos.
Demandantes	D1, D2, D3, D4, D5, D6, D7, D8, D9 e D10	Levantamento de demandas; descrição dos itens a serem adquiridos; definição das quantidades a serem contratadas; identificação no sistema interno do código dos materiais a serem requisitados; solicitar orçamentos às empresas; justificar a contratação; munir os pregoeiros com as informações necessárias para a confecção do termo de referência; confeccionar a requisição via sistema interno; acompanhar a licitação durante a fase de aceitação de propostas; e fiscalizar as atas ou contratos após a contratação.

(continuação)

Gestores	G1, G2, G3, G4, G5, G6, G7, G8, G9 e G10	Nesse grupo estão os gestores da Reitoria e do Campus, assim, são responsabilidades identificadas, desde o estabelecimento das políticas e metas da instituição; confecção de minutas de edital padrão; planejamento e controle dos recursos anuais; acompanhamento das aquisições; definição e autorização do que será adquirido; emissão de parecer de acordo com o referencial nas contratações de bens; e condução da comissão do PLS.
Auditores		Efetuar o controle interno e externo nos processos licitatórios; garantir o cumprimento da legislação.
Fornecedores	F1, F2, F3, F4 e F5	Identificar possíveis falhas nas descrições ou exigências do edital e termo de referencia; cadastrar a proposta no sistema eletrônico de compras do governo federal; participar da sessão pública; enviar documentos de habilitação e proposta para verificação; assinar ata ou contrato; e fornecer os produtos em quantidades e qualidade exigida pela administração.

Fonte: Elaborado pela autora.

Além dos entrevistados apresentados no Quadro 5, o roteiro de entrevista foi respondido pelo entrevistado aqui denominado “agente chave”. Esse agente atua no MPOG e sua função está relacionada aos aspectos formais e normativos das contratações. A participação do entrevistado, mesmo não fazendo parte do quadro de servidores da instituição, foi extremamente relevante para o entendimento dos principais aspectos tratados nessa pesquisa.

4.3 DESCRIÇÃO DOS MATERIAIS E DA FASE DE PLANEJAMENTO NAS AQUISIÇÕES

A contratação, por intermédio do pregão eletrônico, é dividida em duas fases: uma interna, e outra externa. Na fase interna, a maior parte das funções do requisitante são observadas. É nessa fase que os documentos que compõem a licitação são confeccionados, dentre eles o termo de referência, que é o documento responsável por comunicar aos licitantes as características, unidades e quantidades dos materiais pretendidos na contratação. Já na fase externa, é do pregoeiro a responsabilidade pelo bom andamento do certame. As fases do pregão e suas peculiaridades estão detalhadas na subseção 2.2.1.

A fase interna é, também, conhecida como a fase de planejamento da contratação. Segundo os requisitantes e pregoeiros, algumas limitações nessa fase podem ser identificadas na Instituição. Dentre as limitações citadas pelos respondentes estão: a falta de conhecimento da demanda; uso no planejamento apenas no histórico quantitativo de consumo, deixando de considerar especificidades da demanda; falta de tempo e servidores suficientes para um planejamento mais eficiente; falta de estimativa da quantidade mínima de estoque; entre

outras. Além disso, a dependência da liberação de recursos pelo governo federal também foi citada pelos entrevistados. Como pode ser evidenciado na fala do entrevistado denominado “D8”: “grande parte dos recursos financeiros são liberados só nos finais de ano, deixando a administração sem tempo hábil para um planejamento mais eficiente das compras”.

Diante das respostas dos entrevistados, identifica-se que o planejamento para aquisição de materiais está limitado a estabelecer a quantidade de produtos que será adquirido, baseados nos quantitativos já utilizados pelo Câmpus, em anos anteriores. As falas dos entrevistados e a observação mostram que para materiais de uso geral, objeto de estudo nessa pesquisa, como os materiais de limpeza e expediente, existe uma lista padrão que é repassada para os setores e esses anotam as quantidades que irão necessitar durante o ano.

Nos casos em que o material não está na lista, segundo os entrevistados, o requisitante precisa recorrer a sua experiência e conhecimento sobre determinado produto. Porém, muitas vezes o requisitante não tem todo o conhecimento necessário para descrever o material a ser adquirido, o que o leva a recorrer a pesquisas na internet ou com fornecedores. Os entrevistados afirmaram que não fazem uso do Catálogo de Materiais do Comprasnet - (CATMAT) para essa pesquisa inicial para a descrição dos materiais.

As informações coletadas mostram que não existe padronização na descrição dos produtos. A fala de um dos entrevistados representa o entendimento dos demais:

via de regra os materiais comuns (aqueles simples do dia a dia) as características já são aceitas e definidas sem muitos detalhes. Já os materiais mais específicos (de determinada área), normalmente a descrição e características são aquelas que o demandante (que vai usar) possui maior simpatia e paixão (D8).

O fato de não usar o CATMAT, faz com que as descrições dos materiais não sejam padronizadas e tenham um cunho pessoal. Conseqüentemente ocasionam questionamentos nas licitações, pois, segundo os entrevistados, por vezes as descrições acabam sendo direcionadas para determinada marca ou modelo de produto. Em apenas uma das respostas, foi identificado que o planejamento da contratação envolve outras questões como a qualidade dos produtos ou mudanças nos descritivos dos materiais já adquiridos. Segundo o demandante, aqui denominado “D9”, para “os produtos que tiveram problemas no ano anterior a descrição é revisada e melhorada” para o ano seguinte.

Essas primeiras questões, mostram que existe um hábito na Instituição, o de usar as descrições de anos anteriores. Esse hábito faz com que os demandantes não busquem novas descrições e novos produtos que atendam a legislação ambiental, por exemplo. Nota-se que a questão ambiental não foi mencionada por nenhum entrevistado. Também quanto as

quantidades previstas para a contratação, nota-se que a previsão é estimada na perspectiva do usuário, sem um estudo estatístico ou de demanda mais específico, conforme afirmaram os entrevistados. Isso pode refletir em compras desnecessárias ou ainda quantidades inferiores as reais necessidades da instituição.

As questões iniciais, mesmo não tratando especificamente das questões de sustentabilidade na contratação, permitiram compreender como as descrições são realizadas e os quantitativos são dimensionados, e esse processo é parte fundamental para se iniciar uma licitação sustentável. Segundo o entendimento dos entrevistados, aqui representados pela fala do demandante “D9”, dentre outros fatores, a implementação da licitação sustentável depende da “substituição de produtos por outros que reduzam a quantidade de itens a serem comprados; melhoria da descrição do produto para compra de produto de melhor qualidade reduzindo o consumo; e uso de produtos que reduzam o impacto ao meio ambiente” (D9). Contudo pelos dados apresentados até aqui, isso não tem ocorrido na instituição estudada.

4.4 ASPECTOS DE SUSTENTABILIDADE IDENTIFICADOS PELOS ENTREVISTADOS

Como o pregão eletrônico se associa às práticas de licitação sustentável, inicialmente, buscou-se o entendimento do que é licitação sustentável para os entrevistados, de forma a alinhar os conhecimentos acerca do tema. As respostas apontaram para uma convergência. Todos os entrevistados afirmaram que as contratações sustentáveis estão relacionadas às questões ambientais e devem ainda vislumbrar ganhos no longo prazo para a sociedade. Esse também é o entendimento da AGU, que imputa à Licitação Sustentável o objetivo de “[...] reduzir impactos negativos sobre o meio ambiente e, via de consequência, aos direitos humanos” (AGU, 2016, p.13).

Quando se tratam de ganhos advindos da sustentabilidade, alguns ganhos foram identificados pelos entrevistados, caso as licitações sustentáveis passem a acontecer nas instituições públicas. Dentre os ganhos foram citados: economia de recursos; preservação da saúde dos usuários; promoção do desenvolvimento e bem-estar da sociedade; preservação da natureza e dos recursos naturais. Notou-se ainda a vinculação do termo licitação sustentável com o descarte correto dos materiais adquiridos. Em menor escala, a redução do impacto econômico, social e trabalhista também foi citado como aspecto que a licitação sustentável deve se atentar.

Segundo os entrevistados, para que uma licitação seja considerada sustentável, precisa atender alguns requisitos. Além do menor valor ofertado, a exigência das contratações

serem realizadas por intermédio do pregão eletrônico, e um conjunto de fatores que farão o material adquirido menos agressivo ao ambiente, devem ser considerados. Esses fatores podem ser resumidos na fala dos demandantes aqui denominados D3 e D6. Para eles a Licitação Sustentável precisa buscar “produtos de fontes renováveis; contratação de serviços de empresas que apresentem certificação de órgãos ambientais; e aquisição de equipamentos que consomem menos energia” (D3), ou ainda, preferir “[...] materiais e bens que na sua produção, utilização e descarte causam menos danos ao meio-ambiente, como, por exemplo, materiais reciclados ou recicláveis” (D6).

Para os entrevistados, ao optar por utilizar o conceito de Licitação Sustentável é preciso pensar as questões de sustentabilidade em todo o processo licitatório. O entendimento dos entrevistados reforça a prerrogativa adotada nessa pesquisa e confirmada pela AGU (2013), de que a Licitação Sustentável não deve se limitar apenas ao procedimento licitatório, mas sim a todas as fases da contratação, incluindo seu planejamento e monitoramento.

A fala de um dos entrevistados, aqui denominado “agente chave” resume o entendimento dos demais.

As licitações sustentáveis são licitações informadas, em todas as suas fases - planejamento, seleção do fornecedor e execução/fiscalização do contrato - pela sustentabilidade, entendida como um princípio jurídico, com status constitucional, que orienta a tomada de decisão dos agentes públicos para a seleção da alternativa que apresente a relação mais favorável para a administração e a sociedade, considerando-se seus impactos potenciais, sob as perspectivas ambiental, social e econômica.

Entretanto, existe evidente insegurança sobre o tema e sua aplicabilidade por parte da maioria dos entrevistados. A fala de um dos gestores resume bem esse sentimento. Para ele, a licitação sustentável tem a ver com a busca por:

produtos que não agridam a natureza, o meio ambiente e é uma busca minuciosa, não é fácil, pois tem que entender de tudo que compõe aquele produto para ver se ele realmente é sustentável. Se vai ajudar ou piorar a Administração e o processo de compras ainda não tenho certeza (G4, grifo nosso).

A pesquisa também confirmou as informações do painel de compras do governo federal (Figura 02). Pregoeiros, requisitantes e gestores entrevistados alegaram nunca terem participado de uma contratação, que obteve sucesso, cujo objeto fosse à aquisição de materiais sustentáveis. Algumas experiências foram compartilhadas nesse sentido. Apenas um dos entrevistados mencionou a aquisição de papel reciclado, porém, ao analisar os dados de consumo referentes ao ano de 2017, verificou-se que, enquanto para o papel A4 reciclado foram solicitadas 7 resmas, no mesmo período foram utilizadas 822 resmas do papel A4

normal, assim, a referida aquisição representa, menos de 1% do total de papel A4 utilizado pelo Câmpus, segundo informações coletadas na divisão de almoxarifado da Instituição. Um dos demandantes mencionou que procura solicitar “certificações para garantir a qualidade do produto e entre elas está a diretiva ROHS (não conter substâncias perigosas), e Energy Star (Eficiência energética)” nos equipamentos de informática. Os gestores, G5 e G6, informaram que a única tentativa de uma contratação com critérios de sustentabilidade, foi a de se fazer uma compra de computadores com os critérios ambientais, mas segundo eles “o preço era três vezes o valor do computador” (G5) e acabou deserta “porque só um fornecedor atendia os requisitos, mas não conseguia entregar no prazo de entrega que nós pedimos” (G6).

Os entrevistados foram inqueridos ainda quanto à possibilidade dos fornecedores estarem ou não aptos a atenderem a demanda da administração por produtos sustentáveis. O grupo de demandantes, em sua maioria, acredita que os licitantes estão preparados. A fala do entrevistado, aqui denominado “D6” representa a visão do grupo. Para ele, diversas empresas já têm a preocupação com a sustentabilidade, uma vez que a “demanda por produtos sustentáveis é algo crescente, e em muitos casos urgente” (D6). Apenas os demandantes aqui denominados D4 e D5, acreditam que os fornecedores preparados são poucos ou inexistentes.

Para os grupos de pregoeiros e gestores, o mercado ainda não está preparado para atender a demanda dos órgãos públicos. Eles justificam essa afirmativa explicando que “se tivessem preparados, eles questionariam os editais” (P2). Para esses entrevistados, se os fornecedores tivessem esse diferencial, pressionariam o governo a atender a legislação e citam um caso ocorrido: “uma única empresa, uma única vez, questionou um edital, era a única que tinha uma certidão do IBAMA, as outras que participaram não tinham nada” (P3). Para os gestores, essa também é a realidade percebida. Acreditam que o mercado ainda precisa de incentivos para investir na mudança de seus processos produtivos e que, talvez, se isso ocorrer serão eles, os fornecedores, que farão com que a Administração passe a adotar as Licitações Sustentáveis.

Nesse sentido, a entrevista com os fornecedores permitiu compreender como eles percebem as licitações sustentáveis. Todos os fornecedores entrevistados ainda não se sentem preparados para atender uma demanda imediata por produtos com critérios de sustentabilidade. Há evidências ainda que eles não têm conhecimento sobre o que ou quais seriam os critérios de sustentabilidade que deveriam atender. Um dos entrevistados afirma: “não sei se existe isso no meu ramo de atividade [...] se existe é mais uma daquelas coisas que nasceram para amarrar pregões” (F1). Essa mesma resistência pode ser vista também na fala do fornecedor aqui denominado F3: “me pergunto o que é sustentabilidade ambiental? é ter

mais um documento em que as empresas vão precisar pagar mais alguma taxa? e no fim trabalhar do mesmo jeito.” Dessa forma, parece razoável considerar que a partir das falas dos entrevistados pode se inferir que o mercado ainda não está preparado para receber as Licitações Sustentáveis.

Em comum, a maioria dos entrevistados acredita nas licitações sustentáveis como instrumento capaz de modificar o comportamento dos licitantes e incentivar a produção de novos produtos ambientalmente corretos. Para o entrevistado aqui denominado “D2”, a LS “é uma forma de forçar as empresas a se adequarem às novas demandas que estão surgindo pela conscientização do uso racional dos recursos ambientes e materiais”. Esse incentivo, segundo os entrevistados, fará com que o comportamento dos fornecedores se modifique ao longo do tempo e conseqüentemente isso levará a competitividade desse segmento.

O poder das licitações nesse sentido fica evidente em todos os grupos de entrevistados. Para o demandante D6, “as licitações definem as regras em seus editais. Vence quem atendê-las”. Ou seja, ao estabelecer as regras do jogo, o edital, instrumento formal da contratação passa a exercer um poder de influenciar e de modificar o comportamento dos licitantes. Além disso, o grande volume das compras governamentais também é apontado pelos entrevistados como sendo o fator determinante para que os fornecedores se adequem as possíveis exigências ambientais dos órgãos públicos. A fala do entrevistado aqui denominado “P3” resume a opinião da maioria dos entrevistados: “acredito eles iriam buscar esses produtos a fim de se adequar para que possam continuar trabalhando com licitações, tendo em vista que muitas empresas trabalham somente com licitações”.

Essa informação pode ser ratificada na entrevista com os fornecedores. O governo é o principal cliente para as 5 empresas entrevistadas. Sendo que, para duas delas, o fornecimento para o governo representa 90% de suas vendas. Quando inqueridos se, no caso da Administração Pública passar a priorizar as contratações sustentáveis, eles teriam interesse em atendê-la, a fala do entrevistado “F4” resume o entendimento das demais: “sim, simplesmente porque precisamos vender, e esse é o nosso maior consumidor”. Dessa forma, a pesquisa reforça os entendimentos já manifestados na seção 2.3 que aponta, a partir de acordos e tratados internacionais, a licitação sustentável como um caminho para o desenvolvimento sustentável, a partir da mudança de padrões insustentáveis de produção e consumo.

Ainda buscando compreender como as licitações sustentáveis se apresentam na Instituição estudada, as respostas dos entrevistados demonstram algumas limitações. Os entrevistados são unânimes em afirmar que a instituição não prioriza a inclusão de critérios

sustentáveis nas licitações para aquisição de materiais. No caso dos critérios ambientais, todos os entrevistados alegaram que esses não são observados, apenas alguns poucos nas contratações de serviços ou obras. Alguns entrevistados citaram o atendimento a critérios sociais como exigência de certidões negativas do FGTS, de encargos trabalhistas, de não emprego de menor e de critérios econômicos como a exigência do menor preço e a preferência por micro e pequenas empresas, quando a lei assim exige. Nesses casos, notadamente cumprem o regramento formal imposto pela legislação.

Mesmo diante dos avanços apresentados na seção 2.3 e 2.3.1 dessa pesquisa, segundo os entrevistados a Instituição não participa da Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P), ou de outro programa que trate das questões de sustentabilidade nas aquisições. Nesse sentido, a fala do entrevistado G3 resume as demais: “nós da UTFPR participamos do PLS - Plano de Logística Sustentável (Decreto 7.746 de 05/06/2012), e do Esplanada Sustentável - ambos obrigatórios. A A3P é voluntária ainda e temos a intenção de assinarmos o compromisso, pois o PLS atende de forma integral e mais ampla os critérios da A3P”. Também foram citados o PRME (Princípios para Educação Executiva Responsável das Nações Unidas), ODS, e alguns trabalhos na parte de ensino, contudo nada específico para as contratações. Novamente, o que se percebe é que a participação em programas ambientais está relacionada ao cumprimento de obrigações impostas pelo regramento formal.

Diante desse cenário, os entrevistados foram arguidos sobre as principais vantagens e desafios que as licitações sustentáveis podem representar à instituição ou ao meio ambiente. Para a maioria dos entrevistados as vantagens representarão mais para o meio ambiente do que para a instituição. Segundo os mesmos, configuram como vantagens para o meio ambiente: evitar ou minimizar a degradação do meio ambiente; melhorar a qualidade de vida no planeta; preservação dos recursos naturais existentes; redução do uso de recursos energéticos; geração de menos resíduos na produção; destinação correta por meio de reciclagem ou reaproveitamento; prevenção como forma de redução de custos. Já para a instituição as vantagens apontadas se referem a criação de uma imagem positiva na comunidade interna e externa; economia de recursos financeiros a longo prazo; e aquisição de produtos mais eficientes.

A fala do pregoeiro “P2” registra esse sentimento. O entrevistado afirma: “para a instituição não consigo visualizar, por que imagino que os produtos ficariam mais caros. Para o meio ambiente, com certeza seria ótimo, pois compramos muito, e se os produtos fossem sustentáveis o meio ambiente não seria tão atingido” (P2).

Já a dificuldade com a descrição e determinação do que é um produto sustentável e o preço foram os desafios mais citados pelos entrevistados para a adoção de critérios de sustentabilidade nas aquisições por intermédio do pregão eletrônico. A descrição e a avaliação do que é realmente um material sustentável, segundo os entrevistados, ainda é muito subjetiva. Essa insegurança pode ser percebida quando os entrevistados citam como dificuldades na implementação das Licitações Sustentáveis: a aferição da qualidade dos bens fornecidos; a dificuldade de certificar a qualidade dos bens; a dificuldade em conhecer os bens sustentáveis e descrevê-los de maneira correta no termo de referência; a dificuldade de exigir ou quais certificações pedir para que os fornecedores atendam aos padrões de sustentabilidade.

Ou seja, o desafio está em definir os critérios dos materiais de modo que tenham a qualidade necessária para a administração e as condições ambientais exigidas pela legislação. Nota-se por parte dos membros do PLS essa mesma preocupação. Para um dos entrevistados, é preciso conhecer os materiais adquiridos em maior quantidade nos Campi e caracterizar quais são os elementos de sustentabilidade necessários para os mesmos. O entrevistado G3 afirma: “assim, é possível desenvolver um manual indicando os critérios de sustentabilidade, indicando modelos de termos de referência com os critérios de sustentabilidade” (G3).

A preocupação identificada na pesquisa pode ser ratificada na fala do entrevistado aqui denominado “agente chave”.

Os maiores desafios à realização de uma 'licitação sustentável', [...] estão relacionados à capacidade técnica das equipes de planejamento das contratações para definirem os termos dos instrumentos convocatórios em observância ao princípio da sustentabilidade. De tal modo que as especificações do objeto e/ou as condições de prestação do serviço apresentem a relação mais favorável para a administração e a sociedade, considerando-se seus impactos potenciais, sob as perspectivas ambiental, social e econômica. E fazê-lo sem impor restrições desnecessárias e injustificáveis ao certame, o que requer a prospecção prévia da capacidade de resposta do mercado em relação à solução esperada para a demanda da administração. Deste desafio, decorre outro igualmente relevante, qual seja, a complexidade inerente à aferição e fiscalização do cumprimento a algumas destas especificações e condições, na execução do objeto.

No caso dos fornecedores, as vantagens apresentadas estão relacionadas mais a administração do que ao licitante. Segundo o entrevistado denominado “F2”, “o órgão público compra um material com procedência ambiental que teoricamente tem menor impacto ao meio ambiente”. Já para o F3 “é preciso solicitar critérios ambientais adequados, se isso ocorrer, nem a empresa, nem a administração terá problemas”. Já o fornecedor F1, visualiza a vantagem para o licitante, segundo o entrevistado “os licitantes que estiverem mais preparados, com os documentos de certificações do produto, levarão vantagens sobre as

empresas que comprem material sem procedência sustentável”. No que se refere as desvantagens, o preço ainda é o maior problema. Segundo os entrevistados, os valores para certificações ainda não são acessíveis e isso aumentaria o valor do produto.

O preço foi citado por 25 entrevistados, incluindo os fornecedores, como uma das maiores dificuldades na implementação das LS. A possibilidade de que os produtos sustentáveis tenham preço relativamente superior aos convencionais, segundo os entrevistados da instituição, se deve a possível escassez de fornecedores para determinados produtos. A fala do entrevistado “G1” confirma a inquietação dos demais: “o maior desafio é convencer ou justificar o critério material *versus* preço para aquisição”. A fala do gestor G5 resume essa questão. Segundo ele, além da qualidade, ainda inferior se comparado aos produtos convencionais, “se você tivesse a opção entre o melhor, o preço compatível e a questão sustentável, mas hoje isso não acontece. Então por mais que se exista até um aparato legal que permita você trabalhar com isso, esse aparato legal não se torna viável”.

Para o pregoeiro aqui denominado “P1”, “no pregão o preço é que manda. Vence a licitação o fornecedor que ofertar o menor lance e comprovar que atende as questões de habilitação econômica. Mas quase sempre atendem, então o que define é o menor preço” (P1). Essa afirmação nos leva a outro desafio identificado nessa pesquisa, que é entender a complexa relação entre a legislação do pregão e da sustentabilidade nas licitações, que será tratada mais detalhadamente na subseção 4.5.

Nessa primeira parte da entrevista, os dados coletados mostram a falta de capacidade técnica tanto para requisitantes, quanto para pregoeiros na tarefa de iniciar a inclusão dos critérios de sustentabilidade nas licitações. Segundo eles, a dificuldade está não só em definir o bem a ser adquirido, mas em comprovar que este bem atende aos critérios solicitados, já que a legislação ainda não trata, segundo eles, especificamente dessas questões. Além disso, a necessidade de mudança no hábito dos servidores também foi citada, uma vez que inicialmente as contratações sustentáveis demandariam mais trabalho e tempo até se tornarem um hábito na instituição.

Na fala dos entrevistados é identificado que os mesmos têm consciência da necessidade de se pensar nas licitações sustentáveis e em sua implementação, uma vez que essa é uma demanda de toda a sociedade. A discussão sobre como viabilizar essa implementação é que ainda se mostra incipiente na instituição. Nesse sentido, a pesquisa reforça o desafio apontado por Pinheiro (2015), de transformar o discurso sobre as licitações sustentáveis em prática e a intenção em compromisso.

4.5 REGRAMENTO FORMAL PARA A SUSTENTABILIDADE NO PREGÃO ELETRÔNICO

Essa subseção trata de mostrar a influência do regramento formal nas práticas de sustentabilidade nas contratações públicas por intermédio do pregão eletrônico. A análise desses aspectos foi desenvolvida seguindo principalmente as proposições dos autores Douglas North (1991, 2003) e Hodgson (2006), já apresentadas na seção 2.1 do referencial teórico. Segundo os pressupostos de North (1991), as regras formais são diretas e definidas com maior precisão e incluem, por exemplo, as constituições, leis e regulamentos. Para essa pesquisa, o foco da análise foi em como se apresenta o regramento formal referente à legislação sobre a licitação sustentável e sobre a legislação do pregão eletrônico.

Embora, conforme já apresentado no Quadro 1, existam inúmeras normas ou leis federais que tratam das licitações sustentáveis, na pesquisa, apenas 3 dos 30 entrevistados afirmaram ter conhecimento de alguma legislação que trata das licitações sustentáveis. Esse dado é relevante e pode ser representado pela fala do gestor, aqui denominado “G6”. Segundo ele, “hoje se você reunir as 63 instituições de ensino eu diria que dificilmente você vai pegar um pró-reitor que esteja por dentro da legislação de sustentabilidade de compras, [...] se você vê em outras áreas você até tem alguma coisa” (G6).

Além disso, apenas dois dos entrevistados na Instituição acreditam que a legislação existente é suficiente para que a Instituição inclua os critérios de sustentabilidade nas contratações. Enquanto para o respondente “G3” a lei “já é suficiente e, em alguns momentos, até absurda”, para o “G9” a lei é suficiente, “mas não há obrigação. O custo financeiro ainda é o maior sinalizador”. Já o entrevistado, aqui denominado “agente chave”, defende que a legislação já existe e determina a adoção dos critérios de sustentabilidade.

A alteração recente ao Decreto n.º 7.746, de 5 de junho de 2012, determinada pelo Decreto n.º 9.178, de 23 de outubro de 2017, obriga a adoção de critérios e práticas sustentáveis nos instrumentos convocatórios para a aquisição de bens e a contratação de serviços no âmbito da Administração Pública federal, direta e indireta (agente chave, grifo nosso).

Apesar de ser o entendimento da minoria dos entrevistados, diversos autores, defendem que a realização da licitação sustentável deixou de ser exceção, para se tornar regra, quando da inclusão do desenvolvimento nacional sustentável como um dos princípios norteadores das contratações. Assim também é o entendimento de Calvacanti *et al.* (2017, p.25) que aponta para a “existência de amplo arcabouço legal, de caráter constitucional, infraconstitucional e regulatório, respaldando juridicamente a prática das CPS” no Brasil.

Contudo, a maioria dos entrevistados, além de não conhecer a legislação formal, também não conhece ou utiliza guias ou manuais para contratações sustentáveis. Também demonstraram desconhecimento sobre o catálogo de materiais sustentáveis disponível no COMPRASNET (Portal de Compras Governamentais). Para o entrevistado “P2”, no que se refere ao catálogo do COMPRASNET, existe “mesmo para os produtos normais uma dificuldade em compreender e encontrar descrições que sejam adequadas. Acredito que o requisitante teria dificuldade para saber se na descrição (do CATMAT) estão os critérios sustentáveis que ele procura”.

Dessa maneira, a pesquisa evidencia que a legislação referente às licitações sustentáveis não é priorizada na instituição. Dentre os indícios que confirmam essa declaração está o fato da maioria dos entrevistados nunca terem participado de licitações com o objetivo de adquirir materiais sustentáveis. Dentre os entrevistados, apenas um afirmou exigir “certificados de fabricação que garantem algumas normas ambientais” (D10). Isso é ratificado ainda pelo fato de que pregoeiros e requisitantes não priorizam, na descrição dos produtos, para o termo de referência ou no edital, as questões de sustentabilidade ambiental.

O desconhecimento da legislação, alegado pelos entrevistados, pode ser considerado um dos fatores determinantes para a não priorização das licitações sustentáveis na Instituição estudada. Mas se a legislação sobre as aquisições sustentáveis existe, e segundo Nalini (2015, p.12) “o arcabouço normativo de que o Brasil dispõe é suficiente para impor ao Poder Público sua indeclinável responsabilidade ambiental quando das licitações e contratações”, a dúvida que permanece é porque os entrevistados não conhecem e não praticam essa legislação?

Para North (2003) e Hodgson (2006), a declaração de uma regra não é suficiente para que essa regra afete o comportamento social, podendo ser ignoradas. Segundo eles, por não terem a capacidade de se auto replicar. O entrevistado denominado “G4” atribui a não utilização da legislação ao fato de a lei não ser auto executável dependendo ainda de regulamentação. No entendimento do entrevistado “G8” a legislação até existe, contudo ainda não é suficiente. Para o entrevistado, “a legislação não parece considerar eventuais limitações orçamentárias ou a complexidade para a obtenção de licenças e autorizações ambientais”. A fala dos gestores “G5” e “G6” resume a opinião da maioria dos entrevistados.

Por mais que se exista até um aparato legal que permita você trabalhar com isso, esse aparato legal não se torna viável. Nós vivemos num país que cria uma lei de inovação, só que tudo que está na lei de inovação é, por exemplo, divergente do que está na lei da carreira. Criam vagas para deficientes só não criam estruturas, e é um pouco desse jeito que eu vejo a questão da licitação sustentável (G5).

A legislação vem e às vezes a primeira coisa é que ele impõe obrigatoriedade para as instituições governamentais. Só que o setor produtivo não foi preparado para isso

[...] porque se você fizer uma licitação sustentável pondo itens de qualidade extrema e sustentabilidade você vai limitar a concorrência, então vai ser difícil você encontrar uma empresa, depende do produto que vá conseguir fornecer aqui regionalmente (G6).

Segundo os entrevistados, a falta de competitividade relacionada a produtos sustentáveis levará a aumento de preço. Os fornecedores também confirmam essa afirmação. Para os fornecedores que responderam ao roteiro, a legislação não é suficiente para que a administração cobre requisitos ambientais nas contratações. Caso seja exigido, uma das desvantagens é justamente o custo do bem que será superior, segundo eles, pela dificuldade de se conseguir determinadas certificações.

Dessa maneira, uma das principais alegações dos entrevistados para o não atendimento da legislação sustentável nas contratações é a premissa de que existe um custo superior associado a esse tipo de contratação. Assim, paralelamente a alegação de desconhecimento da legislação sobre LS, há notória preocupação com a legislação do pregão eletrônico. Quando os entrevistados declaram que o preço é um problema, estão se referindo ao que determina a legislação do pregão eletrônico. Na fala dos respondentes fica evidenciado que existe um sentimento de contradição quando se busca um produto sustentável ao menor preço por intermédio do PE.

Assim, a análise dos dados mostra que, se por um lado a legislação sobre LS é ignorada pelos respondentes, que afirmam ou desconhecê-la ou que a mesma é insuficiente ou inviável para a instituição, por outro lado, o fato de usar o pregão eletrônico e que o seu julgamento se dá unicamente pelo menor preço, parece ser contraditório para os entrevistados.

Talvez este seja um dos principais fatores identificado nessa pesquisa para a não utilização dos critérios ambientais nas LS na Instituição estudada. A maior dificuldade encontrada pelos respondentes na utilização do pregão é a questão do preço. O conceito de que o item sustentável terá maior preço, não estaria sendo *a priori* vantajoso para a instituição, segundo os entrevistados. A fala de um dos entrevistados resume essa preocupação, segundo ele: “não sei se podemos justificar uma contratação sustentável, porque no pregão é o menor preço que determina a contratação” (P3).

Nesse sentido, a preocupação dos respondentes é se de fato a licitação ocorrerá. Se o processo não será deserto pela ausência de fornecedores ou se os valores não serão altos e a vantagem econômica desaparecerá. Ou, ainda, se sofrerão alguma penalização por descumprirem algum princípio licitatório como restringir a concorrência. Outra evidência de problema causado pelo regramento formal, mais especificamente com o uso do pregão nas licitações sustentáveis está na aferição subjetiva da qualidade e sustentabilidade do material

que está sendo contratado. Para o G6, “uma das dificuldades é como realizar a análise do produto oferecido pelos fornecedores *online*”.

A maioria dos entrevistados não vê o pregão eletrônico como a modalidade legal mais viável para as contratações sustentáveis. Segundo eles, tanto a legislação quanto a ferramenta, precisam de ajustes para poder incluir os critérios de sustentabilidade. Alguns respondentes identificaram possíveis melhorias que poderiam viabilizar a inclusão. Uma das sugestões do auditor externo é que a ferramenta possibilite o julgamento por técnica e preço, e não só preço como é hoje. Para os pregoeiros, é preciso que a ferramenta inclua a opção de dar preferência para materiais sustentáveis, assim como é dado as Microempresas. Isso faria, segundo eles, com que os “fornecedores não se sentissem excluídos ou que processos fossem desertos por não ter nenhum fornecedor que atendesse todos os critérios” (P3).

Apesar de a maioria acreditar que a modalidade apresenta limitações para a aquisição de produtos sustentáveis, alguns respondentes acreditam que se a descrição estiver adequada e se a contratação for justificada, a instituição não terá problemas. Esse também é o entendimento do “agente chave” que não vislumbra incongruência entre a modalidade em tela e a realização de uma licitação sustentável. Segundo ele:

O uso do 'pregão eletrônico' consagrou-se por imprimir maior celeridade, transparência e economicidade às contratações de 'bens e serviços comuns', nos termos da Lei n.º 10.520, de 17 de julho de 2002, regulamentada pelo Decreto n.º 5.450, de 31 de maio de 2005. A qualificação como 'sustentável' de uma licitação para a contratação de bens e serviços, por meio do 'pregão eletrônico' ou das modalidades tradicionais previstas nos incisos I a III do art. 22 da Lei n.º 8.666, de 1993, depende, sobretudo, das especificações e obrigações estabelecidas no instrumento convocatório, que vinculam o particular para o qual o objeto for adjudicado, conforme as cláusulas do contrato firmado com a administração.

Toda licitação destina-se a garantir a observância dos princípios constitucionais da isonomia, da seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável, conforme a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Assim também a legislação do pregão eletrônico é norteadada por esses princípios, além dos definidos no Decreto n.º 5.450, de 31, de maio de 2005, que condiciona a modalidade aos princípios básicos da legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, eficiência, proibição administrativa, vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo, bem como aos princípios correlatos da razoabilidade, competitividade e proporcionalidade.

A maioria dos entrevistados (pregoeiros, demandantes e gestores) demonstram preocupação com o fato da inclusão de critérios de sustentabilidade ambiental nas aquisições

ainda frustrar princípios como da competitividade, isonomia ou a busca pela proposta mais vantajosa para a administração. Segundo eles, os princípios não seriam atendidos integralmente, pois o número de fornecedores ainda seria incipiente para determinados produtos. A fala do P4 resume o pensamento da maioria dos entrevistados, segundo ele, na ausência de “quantidade suficiente de empresas que possuam práticas sustentáveis e que atendam o edital para o fornecimento de determinado produto, a inclusão de critérios de sustentabilidade nas aquisições pode restringir a competitividade e ferir o princípio da isonomia”.

Apesar de a pesquisa demonstrar essa preocupação, Aguiar e Vieira (2013) afirmam não haver evidências da violação de princípios constitucionais ao inserir critérios de sustentabilidade nas licitações. Ainda nesse sentido, segundo a AGU (2016) a inclusão do desenvolvimento nacional sustentável no artigo 3º da Lei 8.666/93, eleva-o ao mesmo patamar normativo das finalidades anteriores, quais sejam a realização do princípio da isonomia e a seleção da proposta mais vantajosa. Esse também é o entendimento do entrevistado “agente chave”: “a sustentabilidade é, *per se*, um princípio revestido de status constitucional, isto posto, a sustentabilidade deve ser conciliada aos demais princípios constitucionais que informam as licitações e a administração pública”. O entrevistado cita ainda a Medida Cautelar da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 3540, relatada pelo Ministro Celso de Mello.

O princípio do desenvolvimento sustentável, além de impregnado de caráter eminentemente constitucional, encontra suporte legitimador em compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro e representa fator de obtenção do justo equilíbrio entre as exigências da economia e as da ecologia (ADI 3.540-MC/DF, Pleno).

Para Bim (2015), as alegações de violação dos princípios é fruto da resistência dos responsáveis na escolha de realizar ou não licitação sustentável. Já Aguiar e Vieira (2013, p. 2683) acreditam que devido a haver “vários pontos na legislação que ainda são bastante polêmicos e geram interpretações distintas e subjetivas por parte dos gestores públicos”, exista dificuldade e despreparo para dosar a aplicabilidade dos princípios que norteiam as aquisições públicas. O fato é que, os problemas da aparente contradição identificada pelos respondentes, entre a legislação do pregão eletrônico e o desconhecimento da obrigatoriedade da observação dos critérios de sustentabilidade nas licitações, culminam na não utilização da legislação sobre sustentabilidade na Instituição.

A NEI ajuda a compreender essa situação. Segundo Azevedo (2000) a importância de uma regra está relacionada com eventuais conflitos entre esta e outras regras ou com as

restrições informais. Como vimos o regramento formal referente às questões de sustentabilidade nas contratações são conflitantes, na visão dos entrevistados, com os pressupostos da legislação do pregão eletrônico. Os aspectos conflitantes da regra, que parece não ser com o aparato legal existente, mas, notadamente, pelas limitações operacionais e competitivas dos agentes envolvidos, limitam sua efetividade. Além disso, como veremos na próxima seção, a legislação também conflita com as restrições informais da instituição estudada.

Outra discussão relevante da pesquisa se deu quando os entrevistados foram questionados, se a inclusão dos critérios de sustentabilidade nas licitações deve ser obrigatória ou discricionária para os órgãos públicos. A opinião dos entrevistados ficou dividida em todos os grupos de entrevistados, com uma pequena maioria tendendo para a obrigatoriedade.

Para metade dos requisitantes deve ser obrigatória, desde que tenha um tempo de adaptação e de capacitação dos servidores. A fala do entrevistado D3 resume a opinião desse grupo: “tem que ser obrigatória porque apenas assim iniciaremos novas atitudes que nos conduzirão a racionalidade no setor público quando se trata de compra de bens e serviços”. Assim também é o entendimento do “agente chave”.

Obrigatória. No plano jurídico, a obrigatoriedade decorre da redação do art. 3º da Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993, com a redação dada pela Lei n.º 12.349, de 15 de novembro de 2010, que relaciona a 'promoção do desenvolvimento nacional sustentável' entre os objetivos das licitações. No plano fático, a obrigatoriedade assume progressivamente os contornos de um imperativo lógico. Sob a perspectiva ambiental, por exemplo, esta afirmação apoia-se no acúmulo de evidências científicas comprovando que a ação antrópica tem sido decisiva para o aquecimento global e suas repercussões desastrosas.

O outro grupo de entrevistados defende que deve ser discricionária. O argumento desse grupo é que ao tornar a inclusão obrigatória, a Administração limita suas opções de compra, o que aumenta custos, uma vez que nem todos os produtos terão fornecedores preparados para atender a demanda da instituição. Para o “G9”, a inclusão deve ser discricionária, “porque é uma questão de conscientização tanto dos órgãos públicos quanto privados”.

No grupo dos pregoeiros, 3 deles acreditam que deva ser obrigatória e apenas 1 discricionária. No grupo dos gestores cinco defendem que deve ser discricionária e dois obrigatória. Para o entrevistado G2 “deveria ser cobrado, mas tanto dos órgãos públicos quanto dos distribuidores de materiais. Muitas empresas não adotam todos os critérios”.

a "obrigação" não é benéfica para nenhum lado. Aqui, ao invés de forçar que as instituições adquiram materiais sustentáveis, com o objetivo de ser "ambientalmente correto", dever-se-ia apresentar de forma clara e objetiva, por meio de casos de

sucesso, o porquê comprar um papel reciclado é melhor. Muitas vezes as equipes simplesmente cumprem o requisito legal, sem ao menos compreender a real relevância na aquisição, ou seja, porque comprar ou contratar algo que, muitas vezes, é mais caro? (G1).

Na visão dos entrevistados, que defendem a discricionariedade, na dificuldade de mensurar os ganhos da aquisição sustentável no longo prazo, em um primeiro momento, o governo pagaria um preço elevado demais. Isso não justificaria a contratação por pregão eletrônico, tão pouco garantiria a proposta mais vantajosa para a Administração, isso inviabilizaria a contratação. Para o entrevistado denominado “G6” da maneira como está hoje “vai ser mais uma coisa imposta por legislação e o governo vai pagar por isso”.

Apesar de muitos entrevistados ainda defenderem a discricionariedade do gestor público, a lei é apontada por 20 entrevistados como primordial para que a licitação sustentável aconteça. Para eles, só a partir do regramento formal é que mudanças na instituição ocorrerão. Para o pregoeiro “P2” é preciso “que seja assim, uma ordem de cima para baixo [...] órgãos maiores, com legislação específica, cobrando a UTFPR. É assim que as mudanças acontecem aqui”. O demandante “D1” entende que “só a lei tem essa força, pois por iniciativa própria, amor ao meio ambiente, eficiência no desempenho da função, isso seria muito utópico”. Para o entrevistado “G2”, além da legislação dos órgãos superiores, “um manual e uma obrigatoriedade vindo de cima, da cúpula da universidade poderia ajudar”. A elaboração de guias e manuais próprios também são citados por demandantes, gestores e pregoeiros como ferramentas formais de incentivo.

As informações apresentadas nessa seção mostram que existe uma preocupação dos entrevistados em cumprir o que a lei determina, principalmente quando abordamos a legislação do pregão eletrônico. Também a lei é apontada como fator determinante na inclusão de critérios de sustentabilidade nas contratações. Isso estabelece a importância do regramento formal, que tem origem no ambiente institucional, para propiciar condições de mudança no comportamento dos envolvidos com o processo de licitação no serviço público (compradores e fornecedores), de forma a favorecer as aquisições sustentáveis. Entretanto, a busca de equilíbrio orientada pelas consequências econômicas da exigência também é considerada. Esse aspecto pode justificar a baixa efetividade da aplicação de leis que se orientam pela sustentabilidade nas licitações, em que a preocupação com a eficiência econômica da ação se apresenta.

Nesse sentido, a NEI, ajuda na compreensão de como o comportamento dos indivíduos está sujeito ao regramento formal. Por intermédio das regras, as instituições são capazes de realizar um importante papel, o de impor forma e consistência às atividades

humanas, restringindo e habilitando o comportamento dos agentes. Apesar da existência de regras implicarem em restrições, Hodgson (2006) afirma que essas restrições podem permitir escolhas e ações que não seriam possíveis sem as regras.

Apesar de algumas limitações, a legislação já existe, e ainda assim, as licitações sustentáveis não são realidade na instituição estudada. Ao se considerar as proposições de Hodgson (2006, p. 05), considera-se que isso pode ser explicado pelo fato das leis referentes à licitação sustentáveis ainda não terem se tornado usuais. O autor defende que para que as novas leis se tornem regras, elas devem ser aplicadas no sentido de que a performance do comportamento em questão se torne costumeira e adquira um *status* normativo. Quando isso não ocorre, a probabilidade dessa nova lei ser amplamente ignorada é alta. Dessa forma, é preciso compreender o que, além do desconhecimento alegado pelos entrevistados, pode estar interferindo na aplicação prática da legislação nas contratações. Nesse sentido, na próxima seção são tratados os aspectos do regramento informal nas licitações sustentáveis.

4.6 REGRAMENTO INFORMAL PARA A SUSTENTABILIDADE NO PREGÃO ELETRÔNICO

Segundo Hodgson (2006) as regras dependem de outros mecanismos psicológicos. Para o autor, dependem da esfera informal, dos hábitos individuais e da maneira como esses hábitos são percebidos e compartilhados para se tornarem parte da realidade das instituições. As restrições informais são o segundo conjunto de condicionantes que influenciam o comportamento dos agentes. Por não serem expressas em termos formais, North (2003; 1991) afirma que as restrições informais são mais difíceis de gerir e, por vezes, até mais significativas que as regras formais. As sanções, tradições, valores, tabus, e os costumes são exemplos de restrições informais, apresentados por North (1991). Essas restrições são capazes de restringir e moldar o comportamento dos agentes. Esses aspectos serão considerados na análise dos fatores que estão limitando, na instituição em estudo, a implantação da LS.

Para iniciar a seção, tomou-se como base a transcrição do trecho da entrevista com um dos gestores, o “G5”, no qual ele ilustra o conceito de licitação sustentável.

Antes de qualquer coisa, a sustentabilidade é um dos valores da universidade, sendo um dos valores é algo que permeia toda a trajetória da Instituição. Nós temos uma preocupação hoje, bastante grande com a questão da sustentabilidade, e estão fazendo várias coisas na direção da sustentabilidade. A licitação é o processo pelo qual nós temos que comprar. E a convergência para essa sustentabilidade que não tem se mostrado uma possibilidade tão efetiva em função de outras situações.

A fala do gestor mostra que ainda que, a sustentabilidade esteja entre os valores da Universidade, existe dificuldade na convergência prática das licitações sustentáveis. Essa também é a visão de grande parte dos entrevistados.

Uma das metas previstas no PDI 2013-2017 era instituir a política de sustentabilidade na Instituição. Nesse sentido o Relatório de Gestão (2017) afirma que as ações realizadas em 2017 foram: reestruturação da comissão do PLS; ações de conscientização em todos os Campi; implantação do SEI (UTFPR, 2018, p.61). Contudo, para a maioria dos pregoeiros e demandantes, não existe uma política de sustentabilidade estabelecida pela Instituição para a área de compras. Segundo eles, também não sentem que exista interesse imediato da Instituição na implementação das Licitações Sustentáveis e tão pouco algum reconhecimento ou incentivo para essas práticas.

Segundo os entrevistados, o tema ainda não é discutido, difundido ou priorizado pela Instituição. Nesse sentido a fala do gestor “G6” reforça a opinião dos entrevistados e permite uma visão além das fronteiras da Instituição.

Em nível de governo federal, [...] existem linhas de ações em compras compartilhadas, contratos compartilhados, e nunca se discutiu dentro das Instituições Federais de Ensino, como planejamento, compras sustentáveis, esse é um assunto que não passou pelo FORPLAD² até hoje (G6).

Apesar das constatações apresentadas, é preciso destacar que alguns avanços, ainda que não especificamente na área de compras, foram citados pelos entrevistados. Duas ações foram as mais lembradas: a implantação do SEI e a instituição da comissão responsável pela elaboração do Plano de Logística Sustentável. Nesse ponto, a fala do “G5” pode ilustrar essa afirmação. Segundo ele, “a gestão da UTFPR fez avanços importantes, o SEI, o grupo trabalhando com o PLS, mas nós não conseguimos perceber ainda nas compras essa viabilidade e esse retorno para a sociedade”.

A implantação do SEI, é apontada como uma das ações mais efetivas no que se refere à sustentabilidade, já que, segundo os entrevistados, a ferramenta economiza papel e tempo de tramitação dos processos. Já a comissão responsável pela elaboração do Plano de logística Sustentável é indicada, pelos entrevistados, principalmente pelos gestores, como o início de um novo contexto, em que a sustentabilidade fará parte, inclusive das contratações da Instituição. Os gestores e pregoeiros apontam para essas ações como indícios de que existe

² O FORPLAD é o Fórum Nacional de Pró-Reitores de Planejamento e de Administração das Instituições Federais de Ensino Superior, tem caráter permanente e reúne pró-reitores de planejamento, de administração e ocupantes de cargos equivalentes destas instituições. O FORPLAD tem entre seus objetivos, o de estudar e propor soluções para os problemas relacionados com as áreas de planejamento e administração das IFES (FORPLAD, *online*).

por parte da instituição uma movimentação no sentido de estabelecer uma política de sustentabilidade, não necessariamente em compras e mesmo que em longo prazo.

Aos gestores e membros da referida comissão foram realizados questionamentos mais pontuais sobre os Planos de Gestão de Logística Sustentável (PLS). O plano é obrigatório segundo a IN 02/2012. Trata-se de uma ferramenta de planejamento com objetivos e responsabilidades definidas, ações, metas, prazos de execução e mecanismos de monitoramento e avaliação, que permite ao órgão ou entidade estabelecer práticas de sustentabilidade e racionalização de gastos e processos na Administração Pública.

Esse Plano está em desenvolvimento na Instituição, por isso, foram convidados a responder o roteiro de entrevista, membros que participam no Campus e na Reitoria. No Campus estudado, segundo um dos entrevistados, duas atividades principais estão sendo trabalhadas. A primeira refere-se à educação ambiental para melhor segregação dos resíduos e também para a retirada dos copos descartáveis. A segunda ação está relacionada à destinação correta dos resíduos perigosos do Câmpus (resíduos de laboratórios). Também foi citada a elaboração do PGRS, realizado em 2017, que proporcionou, segundo os entrevistados, maior conhecimento do volume de resíduos gerado no Câmpus para que melhorias possam ser propostas. Contudo, segundo um dos entrevistados as ações têm “enfrentado resistência e falta de apoio das diretorias” (D3).

O fato é que, para os entrevistados, apesar de alguns avanços, esses ainda não foram suficientes para incentivar as contratações sustentáveis. No caso dos pregoeiros e requisitantes, poucos sabem sobre essas iniciativas. Além disso, até o momento as ações não têm relação direta com as licitações sustentáveis. A fala do entrevistado “G3” ilustra essa preocupação:

[...] eu vejo o PLS como uma diretriz para começar a organizar a "casa". Devagar, mas está iniciando um processo de movimentação para o entendimento destas questões. o PLS é relativamente simples, mas para modificar levamos muito tempo. É um processo lento que precisa ser digerido e precisa inserir padronização em alguns itens. Ainda não consegui a lista dos materiais comprados em maior quantidade nos 13 Campi, ainda não conseguimos chegar no setor de compras (G3, grifo nosso).

As informações apresentadas até aqui ajudam a compreender porque a legislação e a implementação dos critérios de sustentabilidade ambiental nas licitações não tomaram caráter de regra na instituição. Tomando-se como base os ensinamentos de Hodgson (2006) isso pode ser explicado pelo fato da legislação não ter se tornado um hábito para a Instituição. Segundo esse autor, para que a lei se torne uma regra ela precisa antes se tornar um hábito. Nesse sentido o hábito é visto como um mecanismo de transformação. Os hábitos podem ser

desencadeados ou reforçados por um estímulo ou contexto adequados. Se forem persistentes e compartilhados servirão como base para as mudanças, e isso ainda não foi percebido na Instituição estudada.

Uma das maneiras, identificada na pesquisa, para se iniciar a implementação desses critérios, e incluir essa percepção na instituição, é por meio de capacitação dos servidores com cursos e treinamentos. Segundo os pregoeiros e demandantes entrevistados, os servidores nunca participaram de treinamentos nessa área. Já segundo os gestores, cursos já foram realizados e existe previsão de capacitações sobre o tema ainda para este ano.

Esses cursos possibilitariam, segundo os entrevistados, aumento do conhecimento sobre a legislação e sobre a maneira de utilizar e descrever os materiais e serviços sustentáveis. Segundo 17 entrevistados, a educação e treinamento para evitar escolhas equivocadas e garantir produtos com qualidade deixaria o servidor mais confiante na hora de optar por uma licitação sustentável. Essa constatação pôde ser ratificada pelo “agente chave”. Segundo ele, “a efetiva transposição do comando legal para o plano fático depende de esforços ulteriores de sensibilização e capacitação dos agentes públicos envolvidos nos processos licitatórios”.

O sentimento identificado na pesquisa confirma os pressupostos da NEI de que para que ocorra uma mudança de comportamento é preciso que os envolvidos se sintam incentivados a “adquirir conhecimentos e informações que os levem a evoluir em direções mais socialmente produtivas” (NORTH, 1991, p. 102, tradução nossa). Para o autor, o investimento em conhecimento e habilidades gradativamente altera o quadro institucional básico. Esse pode ser um dos caminhos para a Instituição estudada.

Além dos guias e manuais e a oferta de cursos sobre licitação e compras sustentáveis, para que a legislação passe a ser adotada na Instituição ainda é preciso uma mudança cultural. A mudança de hábito e de cultura inclui a percepção pelos pregoeiros e demandantes de apoio e incentivo por parte da reitoria e dos gestores nesse processo. Pode se inferir que o fato dos entrevistados alegarem não receber incentivos dos gestores para que a licitação sustentável ocorra faz com que pregoeiros e requisitantes não busquem informações sobre as LS.

A fala dos gestores G4 e G1 ilustram essa preocupação. Segundo G4 é “preciso que a licitação sustentável seja prioridade e que haja um consenso da área de aquisições de sua importância”. Para o G1 é preciso “ilustrar para os Campi/equipes/diretores-gerais, a vantajosidade que o processo trará, principalmente relacionada à otimização de recursos (sempre que possível)”. Essas mudanças na cultura da organização demandam tempo e trabalho. Para o entrevistado G3 “o problema ainda é nossa cultura institucional [...] o que

precisamos é de muita troca de experiência entre as instituições que já conseguem ter alguns encaminhamentos sobre as contratações sustentáveis”.

Ficou evidenciado na pesquisa que as instituições, por meio de seus gestores, exercem papel fundamental na mudança cultural. Novamente, a NEI fornece subsídios para compreender o poder que as instituições têm para moldar as capacidades e o comportamento dos agentes, a partir das restrições e da capacitação dos comportamentos individuais (HODGSON, 2006).

Os entrevistados identificaram vantagens em se pensar a cultura da organização de maneira mais sustentável. Dentre as vantagens, a mais recorrente na fala dos entrevistados é que o uso das licitações sustentáveis pode tornar a universidade um exemplo de setor público, que tem como objetivo o crescimento sustentável e, assim, a comunidade acadêmica e, conseqüentemente, a sociedade apresentar mudança em seu comportamento nesse sentido. A fala de um dos pregoeiros ilustra o entendimento dos entrevistados:

a partir do momento que a instituição se preocupar com as futuras gerações na aquisição de produtos e serviços ela se apresenta como uma empresa socialmente responsável e terá maior respeito diante da comunidade acadêmica e comunidade externa (P4).

O resultado da pesquisa mostra que a mudança cultural e na postura dos gestores é um fator determinante para que a licitação sustentável aconteça. Para a maioria dos entrevistados, treinamentos e manuais só serão eficientes se houver consenso de necessidade e obrigatoriedade, com metas e diretrizes de implementação bem definidas e como ferramentas de viabilidade para a implementação. Ações sem o suporte e o incentivo da gestão não levarão ao sucesso das licitações sustentáveis.

Uma das informações mais relevantes identificadas nos aspectos informais analisados nessa pesquisa, é que todos os entrevistados concordam com a importância da inclusão de critérios de sustentabilidade nas aquisições de materiais da UTFPR. Algumas falas podem descrever esse sentimento. Para o entrevistado “G2” as Licitações Sustentáveis são “[...] o futuro, precisamos começar logo com algumas exigências para não perdermos mais tempo nesse quesito”; o entrevistado “G3” acredita que é preciso mudar “primeiro porque é uma obrigação legal em alguns aspectos e, segundo, porque temos que incluir esta cultura em todos os âmbitos da UTFPR, inclusive no ensino, pesquisa e extensão”. E, ainda que algumas dúvidas e inseguranças quanto à aplicabilidade das licitações sustentáveis permeiem a fala dos entrevistados, como pode ser evidenciado no trecho extraído da fala do gestor “G4”: “eu ainda não sei até que ponto podemos ir com as aquisições sustentáveis, mas

o mundo está pedindo isso, as gerações que estão chegando estão pedindo isso, então precisamos iniciar agora, precisamos pensar num futuro”, ainda assim, foi possível identificar a concordância dos entrevistados com a importância e significância do tema.

Ainda nesse sentido, para o entrevistado “P1”, incluir os critérios ambientais nas licitações é “uma questão de exemplo, a instituição forma cidadãos e ser sustentável é fundamental nos novos tempos. Além disso, gastamos bastante e se esse recurso pode ser utilizado de maneira mais consciente e ajudando o meio ambiente, com certeza deve ser feito”. Para o entrevistado “P2” as licitações sustentáveis permitem ao mesmo tempo “[...] cuidar do meio ambiente, mudar a cultura, e agir como um efeito dominó na sociedade”.

Esse consenso mostra que os entrevistados estão receptivos a essa nova maneira de pensar as aquisições pela administração. North (1991, p.97, tradução nossa) afirma que “as instituições fornecem a estrutura de incentivo de uma economia; à medida que essa estrutura evolui, ela direciona a mudança econômica ao crescimento, estagnação ou declínio”. Diante da necessidade de mudanças que busquem soluções para os problemas ambientais, as LS aparecem como uma ferramenta viável nessa empreitada. Assim, ao escolher mudar sua cultura e adotar os critérios de sustentabilidade nas contratações, a instituição estará direcionando a partir de suas escolhas a um novo perfil de comportamento em seus servidores e, conseqüentemente, um novo panorama de consumo e produção na sociedade.

Se ações e incentivos no regramento informal acontecerem, influenciará diretamente na efetividade da implementação e atendimento da legislação das licitações sustentáveis. Isso ratifica a posição de North (2003) ao afirmar que, diante de um novo problema, recorreremos primeiramente ao regramento informal para fornecer uma explicação. Contudo, como apresentado nessa seção, o regramento informal ainda não fornece a segurança necessária para que ações mais assertivas no caminho da licitação sustentável aconteça. Assim, seguindo os pressupostos da NEI, na seção seguinte são abordados os mecanismos de *enforcement*, para tentar compreender como eles atuam e influenciam as decisões da instituição.

4.7 MECANISMOS DE *ENFORCEMENT* FORMAL E INFORMAL

Além das regras formais e das restrições informais, as instituições são compostas por mecanismos responsáveis por fazer valer os acordos, denominado por North como “*enforcement*”. O autor afirma que para serem eficazes, os mecanismos de execução devem fazer parte tanto das regras formais quanto das restrições informais (NORTH, 2003). Na Instituição estudada, formalmente, os mecanismos estão relacionados ao cumprimento da

legislação, o que, no limite, pode envolver a anulação dos atos praticados. Informalmente podem representar o cumprimento de determinados comportamentos por força da cultura organizacional, dos costumes, dos hábitos, entre outros.

Na pesquisa, o controle formal, foi identificado como aquele exercido pelos gestores e auditores internos e externos. Foram analisados como os mecanismos de execução e controle atuam em relação ao pregão eletrônico e as questões de sustentabilidade ambiental nessa modalidade de licitação, quando da aquisição de materiais. Nesse grupo de questões os gestores, pregoeiros e auditores têm relação mais direta com o controle formal e, por isso, a eles foi solicitado um detalhamento sobre como as auditorias interna e externa funcionam.

De acordo com o Regimento da Auditoria Interna da UTFPR, a Unidade de Auditoria Interna (AUDIN), da Universidade Tecnológica Federal do Paraná, é o órgão técnico de controle interno, vinculado ao Conselho Universitário da UTFPR, em conformidade com o Art. 15º, § 3º, do Decreto nº 3.591/2000, com redação dada pelo Decreto nº. 4.304/2002. A Auditoria Interna mantém sede física junto à Reitoria. A Auditoria Interna constitui-se em um conjunto de procedimentos, tecnicamente normatizados, e funciona por meio de acompanhamento indireto de processos, avaliação de resultados e proposição de ações corretivas. Tem como missão a promoção, de forma independente e objetiva, de serviços de atestação e consultoria com o intuito de adicionar valor e melhorar as operações da Universidade.

Os respondentes (pregoeiros e demandantes) não souberam precisar a frequência com que ocorre esse controle interno. Mas segundo um dos entrevistados:

sempre temos que enviar processos para a auditoria. Geralmente passamos as respostas do que é questionado para a DIRPLAD e ela é que responde para o auditor, então não sei como que escolhem os processos (P1).

Já segundo os gestores, existe um plano de atividades para o ano (cada ano tem um foco). Diante dessa informação, foi realizada uma pesquisa documental no site institucional da Universidade. O plano citado pelos gestores é o Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna (PAINT). Segundo o artigo 2º da Instrução Normativa nº 24, de 17 de novembro de 2015, esse plano é “elaborado pela unidade de auditoria interna das entidades da administração direta e indireta, com finalidade de definir temas e macroprocessos a serem trabalhados no exercício seguinte”. De acordo com o entrevistado “G9”, se os aspectos de sustentabilidade ambiental estiverem previstos no PAINT, poderão ser verificados. Contudo, ao verificar o PAINT da Universidade, não foram encontrados aspectos referentes à sustentabilidade nas licitações como objetivo de análise.

Já o controle externo é realizado pela CGU, conforme já apresentado na seção 2.2. Segundo os entrevistados esse controle é anual. Contudo, segundo os entrevistados, em nenhum momento tiveram que responder por não realizar licitações sustentáveis, por alguma auditoria interna ou externa. Requisitantes, pregoeiros e gestores informaram que nunca ocorreu uma solicitação de auditoria (S/A) específica sobre sustentabilidade nas contratações de materiais. Contudo, segundo um dos gestores, nas últimas auditorias já foram apresentados alguns questionamentos sobre a sustentabilidade nas contratações. Esses questionamentos estavam direcionados a quanto de papel reciclado é utilizado, quanto de papel branco comum é utilizado, mas não quanto à ausência de critérios de sustentabilidade nas contratações. Os gestores aqui denominados G3 e G4 afirmam que internamente já sentem alguma pressão nesse sentido, e que orientações em forma de acordãos sobre o tema são repassadas pelo auditor interno para lembrar o que está acontecendo nessa área.

Segundo o entrevistado denominado “G8”, “nas contratações de obras e serviços de engenharia são verificados a inserção de critérios de sustentabilidade nos editais”. Ainda segundo ele, a Instituição já respondeu questionamentos de auditorias externas quanto à sustentabilidade, mas apenas em obras. Aos fornecedores, também foi questionado sobre a existência de controle dos órgãos de fiscalização, quanto às questões de comprovação de critérios de sustentabilidade. Entretanto, segundo os respondentes, nunca foram auditados ou cobrados quanto a isso.

As afirmações contidas nas entrevistas mostram que os mecanismos de *enforcement* formais ainda não estão atuando de maneira direta no controle da aplicação das legislações sobre a sustentabilidade ambiental nas contratações da Instituição. O mesmo também não ocorre nas empresas que participam das licitações. Para o entrevistado “G5” as licitações sustentáveis não acontecerão em curto espaço de tempo. Segundo o entrevistado, “a única possibilidade é se começar uma imposição mesmo dos órgãos de controle, que eu não acredito, até porque eles devem ter uma leitura mais ou menos semelhante a que apresentamos”.

A partir da análise das informações obtidas na pesquisa, no que se refere aos mecanismos de *enforcement* formais, existe uma falha por parte dos órgãos de controle, cujo exercício pode gerar uma ineficiência, dado que aparentemente não está sendo capaz de fiscalizar todos os envolvidos nas contratações. Para North (1991), na ausência desses mecanismos, não existe incentivo para qualquer alteração em um sistema. Além disso, Hodgson (2006) defende que sem uma atividade de policiamento, a lei em si fica suscetível de ser violada, degradada ou "desconsiderada". Como o que vem acontecendo na Instituição.

Assim, a pesquisa evidencia os pressupostos de North (2003) de que os mecanismos de “*enforcement*” não são perfeitos, e devido a essas imperfeições, constantemente vê-se na sociedade a aplicação imperfeita de regras, leis e normas. North (2003) atribui ainda o insucesso de uma regra ou mecanismo de execução à política, responsável por criá-los.

Após a discussão exposta na seção 4.5 e ao se considerar a legislação vigente, vemos que de fato a lei existe e é suficiente para que as instituições ao menos iniciem a inclusão dos critérios de sustentabilidade nas contratações. O quadro abaixo apresenta duas situações onde a legislação sobre a sustentabilidade não deixa dúvida de sua obrigatoriedade.

Quadro 6 - Base legal para inclusão de critérios de sustentabilidade nas licitações

Legislação	O que a Lei Determina	Quem deveria cumprir	Quem fiscaliza
Lei n.º 12.349/2010	Altera o artigo 3º da Lei 8.666 /93 e inclui como princípio constitucional a promoção do desenvolvimento nacional sustentável.	Administração direta, fundos especiais, autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.	Tribunais de Contas e os órgãos integrantes do sistema de controle interno.
Decreto n.º 9.178/2017	Altera o Decreto n.º 7.746, de 5 de junho de 2012, que regulamenta o art. 3º da Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993, e prevê que na aquisição de bens e na contratação de serviços e obras [...] adotarão critérios e práticas sustentáveis nos instrumentos convocatórios.	Administração pública federal direta, autárquica e fundacional e as empresas estatais dependentes.	Tribunais de Contas e os órgãos integrantes do sistema de controle interno.

Fonte: Elaborado pela autora.

Parece razoável concluir que uma das razões, pelas quais a legislação não está sendo cumprida em sua integridade é a ineficiência dos mecanismos de *enforcement*. Nesse caso, não só os formais, mas também os mecanismos informais de *enforcement* não representam pressão para os respondentes. Esses mecanismos estariam ligados diretamente ao incentivo da gestão, ou seja, as ações na direção da sustentabilidade nas contratações seriam o reflexo de mudanças propostas pela gestão da universidade. Contudo, no item 4.6 fica claro que não existe por parte da gestão, nesse momento, um incentivo explícito para que as licitações sustentáveis aconteçam. Assim, nenhum movimento na ponta acontece. Isso também é explicado pela NEI, ou seja, na ausência ou incompletude das informações recebidas sobre as ações a serem realizadas, os agentes não migrarão de uma situação para outra mais complexa.

Dessa forma, ao se considerar essa condição das restrições formais, na pesquisa é possível inferir que os mecanismos informais de *enforcement* têm pouca possibilidade de êxito, dado que não existe uma cultura forte de consideração da questão da sustentabilidade

no meio social da instituição. Assim, como o governo não pode deixar de comprar, não tem respaldo social para se utilizar da exclusão como mecanismo de *enforcement*.

4.8 PROPOSTA DE NOVO FLUXO DE COMPRAS INCLUINDO CRITÉRIOS DE SUSTENTABILIDADE NA INSTITUIÇÃO PESQUISADA

Um dos objetivos específicos dessa pesquisa foi identificar e analisar os mecanismos que possam ajustar o sistema atual de compras a um novo parâmetro incluindo a aquisição de produtos com critérios ambientais sustentáveis. Para montar esse novo fluxo de contratação, levou-se em consideração principalmente as informações coletadas com os entrevistados, o guia de contratação para licitação sustentável da AGU (2016) e a legislação atual.

Durante as entrevistas, pregoeiros e requisitantes foram convidados a sugerir a etapa do processo licitatório mais adequada para que os critérios de sustentabilidade ambiental fossem inseridos. Ambos concordaram que apesar de ser necessário observá-los em todo o processo, a etapa inicial de planejamento, que inclui a elaboração do termo de referência é a mais adequada para se iniciar a inclusão de critérios de sustentabilidade. Como já comentado, é nessa etapa que a descrição do bem a ser adquirido é realizada, e servirá como base para todo o processo de contratação. A fala do pregoeiro “P2” resume o pensamento dos demais entrevistados; para ele, os critérios devem estar “no planejamento, na descrição dos materiais para o termo de referência, pois depois não tem como exigir mais nada. Quando vai para a seção pública tem que estar tudo definido”.

Contudo, atualmente essa preocupação não é identificada pelos respondentes. Assim, para que a inclusão de critérios ambientais ocorra, a descrição dos produtos deve ser repensada. A fala do Demandante “D3” resume o pensamento do grupo, segundo ele, paralelamente a conscientização dos servidores quanto a importância da compra de produtos sustentáveis, “é preciso ter uma comissão com membros de diversas áreas, para trabalhar na composição da descrição dos produtos, para que o setor de compra e os demandantes não fiquem desassistidos”. A formação de uma comissão integrando diversos participantes do processo de compras, segundo os entrevistados, permitiria compartilhar conhecimento, uma vez que nem sempre o solicitante tem conhecimento de todas as características do produto. Assim, a formação de uma comissão multidisciplinar ajudaria na melhoria da descrição dos materiais.

Para o “agente chave”, a adoção de critérios e práticas sustentáveis nas contratações é uma condição necessária, porém insuficiente para que uma licitação possa ser considerada sustentável. Segundo o mesmo observa:

[...] é importante ter em mente uma compreensão ampliada do conceito de 'sustentabilidade', como princípio informativo de todas as fases do processo licitatório [...]. Seguindo esta linha argumentativa, uma 'licitação sustentável' deve ser precedida de uma avaliação criteriosa da necessidade da contratação; de alternativas ao procedimento (i.e. possibilidades de reaproveitamento de bens inservíveis entre órgãos e entidades, nos termos do Novo Decreto de Desfazimento, n.º 9.373, de 11 de maio de 2018); e do dimensionamento do objeto.

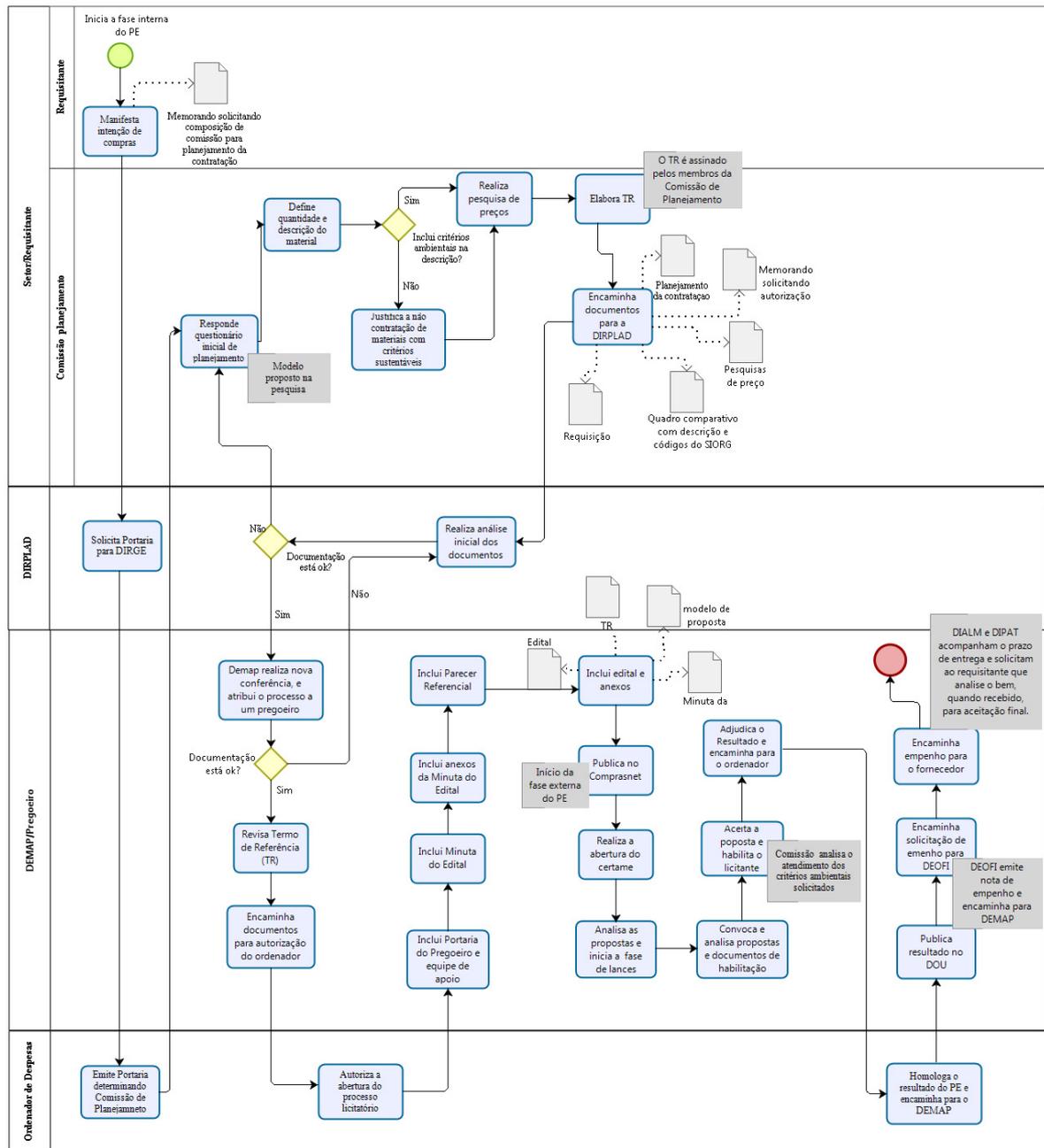
Segundo os entrevistados, se fossem iniciar um processo de implementação das licitações sustentáveis, nas aquisições de materiais, iniciariam por materiais de expediente, mobiliários, materiais de limpeza, material químicos, e materiais de consumo utilizados pela área de TI. Segundo eles, são compras frequentes, e isso faria com que o trabalho de repensar as descrições pudesse ser utilizado em várias contratações. A fala do pregoeiro “P2” ajuda a compreender o sentimento do grupo: “iniciaria pelos processos de material de expediente, de limpeza e móveis, porque são processos que a gente faz todo ano, acho que fica mais fácil para padronizar, e a quantidade de produtos é grande”.

Além dos resultados obtidos com as entrevistas, foram considerados, no estabelecimento dessa proposta, os três passos sugeridos pela AGU (2016) para se proceder uma licitação sustentável. São eles:

- 1º passo: necessidade da contratação e a possibilidade de reuso/ redimensionamento ou aquisição pelo processo de desfazimento;
- 2º passo: planejamento da contratação para escolha de bem ou serviço com parâmetros de sustentabilidade; e
- 3º passo: análise do equilíbrio entre os princípios licitatórios (AGU, 2016, p.20).

A Figura 5 representa a proposta de um novo fluxo de compras visando a inclusão de critérios de sustentabilidade na instituição pesquisada para aquisição de materiais, por intermédio do pregão eletrônico.

Figura 5 - Fluxo proposto para inclusão de critérios ambientais nas aquisições de materiais



Fonte: Elaborado pela autora com auxílio do *Software Bizagi Modeler*.

Powered by
bizagi
Modeler

O primeiro ponto que diferencia o fluxo proposto do atual é a fase de planejamento. É preciso destinar mais tempo ao planejamento da contratação. Com a publicação da Instrução Normativa nº 01 de 29 de março de 2018, que trata do Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações - PGC e sobre a elaboração do Plano Anual de Contratações públicas de bens, serviços, obras e soluções de tecnologia da informação e comunicações no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, o planejamento terá que ganhar espaço na Instituição.

O art. 3º da referida IN, estabelece que “cada UASG deverá elaborar anualmente o respectivo Plano Anual de Contratações, contendo todos os itens que pretende contratar no exercício subsequente”. Dentre os requisitos que deverão constar nesse plano estão os estudos preliminares dessa contratação.

Os Estudos Preliminares, também aparecem na Instrução Normativa nº 5, de 25 de maio de 2017, que 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. Na IN 05/2017 novas fases para a contratação dos serviços foram estabelecidas na legislação, e devem ser observadas, segundo artigo 1º. São elas: Planejamento da contratação, seleção do fornecedor e gestão do contrato; critérios e práticas de sustentabilidade; alinhamento com o Planejamento Estratégico do órgão ou entidade, quando houver.

Para a pesquisa, importa destacar o capítulo III da referida IN que trata do planejamento da contratação e dos documentos obrigatórios nessa fase. Dentre os documentos apresentados na IN, nos estudos preliminares é que deve se materializar aspectos como: necessidade da contratação; requisitos da contratação; estimativa das quantidades; levantamento de mercado; estimativas de preços ou preços referenciais; possíveis critérios ou práticas sustentáveis que podem ser adotadas, dentre outros.

A observação no local da pesquisa permitiu perceber que por força da IN 05/2017, o planejamento tem ocorrido com mais dedicação nas contratações de serviços. Nesse sentido, a indicação dessa pesquisa, para a instituição, é a realização de uma etapa similar aos estudos preliminares realizados para a contratação dos serviços também para a contratação dos materiais. Aproveitando a determinação da IN 01/2018, no planejamento das contratações, além de estabelecer os itens exigidos na norma, incluir os aspectos de sustentabilidade ambiental. Essa etapa auxiliará e facilitará o planejamento da contratação. Como ferramenta para auxiliar nessa etapa, sugere-se no Apêndice D um modelo de formulário, baseado na legislação vigente, no qual a instituição poderá estabelecer as principais informações que o planejamento de uma contratação de materiais deve observar segundo para incluir as questões relacionadas a sustentabilidade. Ao responder o roteiro sugerido, além de planejar a contratação com mais eficiência, também as questões sustentáveis passam a fazer parte da rotina dos envolvidos.

Para o preenchimento do documento (Apêndice D), sugere-se à instituição que estabeleça para cada contratação uma comissão composta ao menos pelo requisitante, por um

pregoeiro, e um membro da comissão do PLS. Assim, além do olhar para o regramento formal referente ao pregão eletrônico, aspectos de sustentabilidade também poderão ser observados.

O segundo documento que sofre alterações no fluxo proposto é o termo de referência. Ao decidir incluir critérios de sustentabilidade nas contratações, o termo de referência deve sofrer alterações. A especificação técnica dos materiais deverá conter os parâmetros ou critérios sustentáveis pertinentes. Diferente dos serviços onde algumas exigências de comprovação podem aparecer como critério de habilitação técnica, no caso dos materiais é indicado que os critérios de sustentabilidade estejam vinculados às especificações técnicas do bem a ser adquirido, neste caso, devendo sempre ser justificados.

Além dos critérios, o termo de referência pode indicar práticas de sustentabilidade, desde que objetivamente definidas e veiculadas como obrigação da contratada. Quanto aos critérios e as práticas de sustentabilidade no termo de referência, o artigo 3º do Decreto 7.746/2012 assim estabelece: “serão publicados como especificação técnica do objeto, obrigação da contratada ou requisito previsto em lei especial, de acordo com o disposto no inciso IV do caput do art. 30 da Lei nº 8.666, de 1993. (Redação dada pelo Decreto nº 9.178, de 2017)

Também no termo de referência deverão constar a maneira como ocorrerá a comprovação dos critérios de sustentabilidade contidos no instrumento convocatório. Nesse sentido o artigo 8º do Decreto 7.746/2012 estabelece que a comprovação “poderá ser feita por meio de certificação emitida ou reconhecida por instituição pública oficial ou instituição credenciada ou por outro meio definido no instrumento convocatório”. (Redação dada pelo Decreto nº 9.178, de 2017). E complementa no § 1º que caso inexista certificação “o instrumento convocatório estabelecerá que, após a seleção da proposta e antes da adjudicação do objeto, o contratante poderá realizar diligências para verificar a adequação do bem ou serviço às exigências do instrumento convocatório”.

Para auxiliar na descrição dos materiais e considerando a ausência de manuais atualmente na própria instituição, sugere-se nessa pesquisa o uso dos seguintes manuais: Guia de Contratações sustentáveis da Justiça do trabalho (2014); Guia Nacional de Licitações Sustentáveis da AGU (2016).

Nessa etapa, novamente a presença de membros da comissão do PLS é importante para auxiliar na descrição dos materiais, bem como das certificações desejáveis para comprovar que o fornecedor atende aos requisitos solicitados para cada produto. Assim como um membro do setor de compras para verificar se os requisitos solicitados não restringem a concorrência ou frustram os princípios constitucionais.

A etapa de análise e aceitação das propostas também terá alterações no fluxo proposto. Aqui, além da verificação convencional, os critérios de sustentabilidade passam a ser objeto de análise do requisitante. Para tanto, é importante que no TR estejam bem definidos os critérios que serão analisados e como o requisitante poderá comprová-los.

Algumas mudanças no ambiente institucional podem auxiliar ou mesmo influenciar os servidores da instituição em curto, médio e longo prazo na implementação do fluxo e conseqüentemente no atendimento da legislação das licitações sustentáveis.

Em curto prazo, participar de programas como a A3P ou o PPCS, apresentados na subseção 2.3.1, pode auxiliar a instituição no estabelecimento de metas mais concretas de inclusão de critérios de sustentabilidade nas contratações. Além disso, auxilia na disseminação do conceito e internalização pelos servidores, já que os programas atuam na capacitação e informação dos envolvidos. A participação permitiria avanços no que se refere aos aspectos informais, notadamente na cultura da organização. Nesse sentido, divulgar as ações da comissão do PLS também pode atuar como incentivador de uma nova perspectiva pelos servidores quanto ao assunto, uma vez que embora a comissão esteja atuando em várias frentes, a pesquisa demonstrou que a maioria dos entrevistados não tem conhecimento dessas ações.

Investir em capacitações com gestores, pregoeiros e demandantes também será necessário. O resultado da pesquisa demonstrou deficiência no que se refere a capacitações sobre o tema proposto. Sugere assim que a capacitação seja iniciada pelos gestores, uma vez que são eles os atores apontados nessa pesquisa como agentes de mudança e possíveis incentivadores de novas práticas nas contratações. Além disso, são responsáveis diretos pela execução do planejamento das contratações, conforme estabelecido pela IN 01/2018. Pregoeiros, demandantes e membros da comissão do PLS compõem o segundo grupo de servidores que precisam de capacitação, já que a pesquisa evidenciou a falta de competência técnica desses agentes para iniciar a implementação das Licitações Sustentáveis.

A terceira ação proposta para o curto prazo é fazer um levantamento dos principais materiais adquiridos pela instituição. Nesse sentido, o conhecimento acerca dos materiais mais comprados ou utilizados, bem como os materiais mais caros, permitiria destinar esforços mais concentrados na padronização e em produtos que causam impacto constante na rotina de compras da Universidade.

Sugere-se que o levantamento leve em consideração os tipos de materiais adquiridos, podendo optar por elemento de despesa ou finalidade da contratação. Como um estudo preliminar, nessa pesquisa, buscou-se a aplicação dos critérios sugeridos. Para isso, foram

analisadas as contratações de materiais de expediente, limpeza e mobiliário. A partir da análise dessas contratações, no período de 2016 até 2018, bem como relatórios de movimentação de materiais, no período de 01/07/2016 até 01/07/2018, disponibilizado pelo almoxarifado, a título de ilustração, os Quadros 7, 8 e 9 foram elaboradas, apresentando os 15 materiais mais adquiridos e consumidos na instituição para o período. Cabe destacar que para os materiais de expediente e limpeza considerou-se o consumo para o período de 01/07/2016 até 01/07/2018. Já para os mobiliários considerou as aquisições do processo de 2016 e a previsão de aquisições do processo de 2018.

Quadro 7 - Materiais de expediente mais consumidos pela Instituição

Descrição resumida do material	Consumo para o período	Unidade de Medida
Papel A4, 210x297 mm, 75 G/M2, branca alvura 94%.	1678	Resma com 500 folhas
Pasta suspensa plastificada completa, dimensões 36x24cm.	654	Unidade
Caneta esferográfica tinta azul.	229	Unidade
Caixa para CD, em acrílico transparente.	173	Unidade
Pilha Comum AAA (Palito)	142	Unidade
Caneta esferográfica tinta preta.	131	Unidade
Pasta plástica polionda - 6 cm.	119	Unidade
Pasta catálogo tipo capa dura, em PVC, para fixação de envelopes plásticos tamanho A4, com parafusos plásticos, capacidade para 100 envelopes.	112	Unidade
Caneta esferográfica tinta vermelha.	112	Unidade
Fita adesiva transparente, gomada, plastificada.	107	Rolo 50m
Caneta marca texto, com tinta fluorescente a base d'água, na cor amarela.	97	Unidade
Pasta plástica polionda 4 cm.	94	Unidade
Marcador para quadro branco recarregável - tinta à base de álcool nas cores: azul, vermelha e preta.	90	Unidade
Giz para quadro negro na cor branca.	89	Caixa com 55 unidades
Fita Crepe Medindo 19 Mm X 50m.	82	Unidade

Fonte: elaborado pela autora com base nos dados fornecidos pelo almoxarifado.

Quadro 8 - Materiais de higiene e limpeza mais consumidos pela Instituição

Descrição resumida do material	Consumo para o período	Unidade de Medida
Papel toalha interfolha, cor: branco neve.	2221	Pacote -1000 folhas
Detergente neutro concentrado.	430	Frasco 500 ml
Álcool comum 96 graus.	261	Litro
Pedra Sanitária.	210	Unidade
Esponja antiaderente para louças.	202	Unidade
Papel higiênico folha simples, acabamento gofrado.	181	Pacote -8 rolos 500 metros

(Continua)

(Conclusão)

Água sanitária - solução aquosa, a base de hipoclorito de sódio ou cálcio, 2%pp a 2,5%pp.	149	Frasco 5 litros
Limpador concentrado para piso.	130	Frasco 5 litros
Fibra de limpeza pesada nº 2, para rodo.	125	Pacote – 10 unidades
Saco de algodão alvejado atalhado, em tecido 100% algodão.	119	Unidade
Limpador multiuso à base de alquil. benzeno, sulfonato de sódio.	110	Frasco 5 litros
Saco plástico reforçado para lixo de 100, 60 e 40 litros.	73	Pacote
Flanela 100% Algodão, 40 x 60 cm - Branca.	68	Unidade
Sabonete líquido a base de tensoativo aniônico.	55	Frasco 5 litros
Aromatizante de ambiente.	54	Frasco 450 ml

Fonte: elaborado pela autora com base nos dados fornecidos pelo almoxarifado.

Quadro 9 - Mobiliários mais utilizados pela Instituição

Descrição resumida do bem	Aquisições previstas	Unidade de Medida
Cadeira modelo executiva para alunos.	680	Unidade
Banqueta fixa redonda fabricado.	495	Unidade
Carteira escolar adulto.	480	Unidade
Cadeira universitária com prancheta fixa para destro.	180	Unidade
Mesa para professor fabricada com tampo em BP 18mm espessura, na cor ovo.	110	Unidade
Cadeira modelo secretaria executiva.	60	Unidade
Armário para professor com 04 portas.	55	Unidade
Cadeira plástica polipropileno.	50	Unidade
Poltrona modelo presidente giratória com espaldar alto.	45	Unidade
Gaveteiro volante com 3 gavetas 2 normais e 1 com suporte para pasta Suspensa.	20	Unidade
Quadro branco magnético medida 200x120 com cavalete e superfície branca melanínica c/moldura em alumínio e cantos arredondados com suporte para marcador e apagador na cor alumínio fosco.	20	Unidade
Quadro giz texturizado côncavo, estrutura em madeira "cedrinho" e chapa de aglomerado 12mm, base para chapa resinada em duratex.	20	Unidade
Estante em aço dupla face para biblioteca	10	Unidade
Ventilador oscilante de parede, com 60 cm de diâmetro, cor preto. Potência de 150 watts ou superior, com velocidade deslizante, sistema de hélice com 3 pás.	10	Unidade
Mesa para trabalho fabricado com tampo em BP 18mm espessura com gaveteiro para fixação na mesa, com 02 gavetas.	06	Unidade

Fonte: elaborado pela autora com base na estimativa prevista para contratação de 2018.

Após a identificação dos materiais mais consumidos pela instituição foi preciso identificar a legislação e os critérios de sustentabilidade possíveis para cada tipo de material. Nesse sentido, o Quadro 10 demonstra os principais aspectos que poderiam ser exigidos para as contratações estudadas nessa pesquisa, segundo a legislação vigente. Esta inclusão segundo a AGU (2016, p. 23) “deve ser feita de modo claro e objetivo, observando-se o que o mercado pode ofertar e as possibilidades de comprovação e verificação dos critérios inseridos pelo

órgão público, através de certificações, documentos comprobatórios, amostra”. Portanto, além de conhecer a legislação é preciso conhecer o mercado fornecedor dos produtos selecionados, para verificar a viabilidade da realização de um certame incluindo os critérios de sustentabilidade ambiental encontrados.

Quadro 10 - Exemplos de critérios, práticas e diretrizes sustentáveis para as aquisições

Material	Possíveis critérios, práticas e diretrizes e base normativa para as aquisições.
Materiais de Expediente	<p>Preferência para produtos reciclados e recicláveis (Lei 12.305/2010);</p> <p>As aquisições de produtos oriundos da madeira devem observar os critérios da rastreabilidade e da origem dos insumos de madeira a partir de fontes de manejo sustentável em conformidade com a norma ABNT NBR 14790:2011, utilizada pelo CERFLOR, ou com o padrão FSC-STD-40-004 V2-1. A comprovação da conformidade deve ser feita por meio do Certificado de Cadeia de Custódia e/ou Selo de Cadeia de Custódia do CERFLOR ou do FSC18.</p> <p>Para produtos que utilizem papel reciclado deve ainda ser observada a conformidade com a norma ABNT NBR 15755:2009 que define esse material com base no conteúdo de fibras recicladas.</p> <p>São produtos oriundos da madeira, entre outros:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Papel, reciclado ou branco; • Produtos de papel confeccionados em gráfica, tais como envelopes, pastas classificadoras, agendas, cartões de visita, panfletos, convites, livros de ponto, protocolo, dentre outros; • Envelopes reutilizáveis, confeccionados, preferencialmente, com papel reciclado; • Lápis produzidos com madeira certificada ou com material reciclado. <p>As pilhas e baterias devem conter, no corpo do produto e/ou em sua embalagem, advertências quanto aos riscos à saúde humana e ao meio ambiente; identificação do fabricante ou deste e do importador no caso de produtos importados, a simbologia indicativa da destinação adequada e informação sobre a necessidade de, após seu uso, serem devolvidos aos revendedores ou à rede de assistência técnica autorizada; conforme o art. 14, art. 16 e anexo I da Resolução CONAMA N° 401 de 4 de novembro de 2008.</p> <p>Os teores de chumbo, cádmio e mercúrio devem estar em conformidade com os limites máximos estabelecidos pela Resolução CONAMA 401/2008, comprovado pela regularidade do registro do fabricante ou importador no Cadastro Técnico Federal de Atividades Potencialmente Poluidoras ou Utilizadoras de Recursos Ambientais - CTF/APP, mediante apresentação do certificado de regularidade emitido pelo Ibama, conforme Instrução Normativa Ibama n° 6/2013.</p>

(Continua)

(Conclusão)

<p>Materiais de Higiene e Limpeza</p>	<p>Materiais menos agressivos ao meio ambiente.</p> <p>Dar preferência para produtos que possuam comercialização em refil.</p> <p>Dar preferência para produtos concentrados. Conforme Portaria ANVISA n°393 de 15 de maio de 1998 e Portaria do Ministério da Saúde n° 112 de 14/06/1982.</p> <p>Sabão em barra e detergentes em pó preferencialmente à base de coco ou isentos de fósforo e, quando inexistentes no mercado, exigência de comprovação de teor que respeite o limite máximo de concentração de fósforo, conforme Resolução CONAMA n° 359, de 29 de abril de 2005.</p> <p>Os produtos saneantes domissanitários de qualquer natureza devem utilizar substâncias tensoativas biodegradáveis (substância química com propriedades tensoativas, susceptível de decomposição e degradação por microrganismos e que, em decorrência desses processos, não dê origem a substâncias consideradas nocivas ao meio ambiente ou que possuam grau de toxicidade superior ao da substância tensoativa original)</p> <p>Esponjas fabricadas com solvente à base d'água.</p> <p>As aquisições de produtos oriundos da madeira, para fins sanitários, tais como, papel higiênico, toalha, guardanapo, lenço, devem observar os critérios da rastreabilidade e da origem dos insumos de madeira a partir de fontes de manejo sustentável em conformidade com a norma ABNT NBR 14790:2011, utilizada pelo CERFLOR, ou com o padrão FSC-STD-40-004 V2-1.</p> <p>A comprovação da conformidade deve ser feita por meio do Certificado da Cadeia de Custódia e/ou Selo de Cadeia de Custódia do CERFLOR ou do FSC.</p> <p>Nas aquisições de produtos usados na limpeza e conservação de ambientes, também denominados saneantes, tais como álcool, água sanitária, detergentes, ceras, sabões, saponáceos, desinfetantes, inseticidas, devem ser observados os critérios de eficácia e segurança, comprovados pela regularidade (registro ou notificação) junto à ANVISA.</p> <p>A comprovação da regularização deve ser feita por meio de cópia da publicação do registro do produto no Diário Oficial da União (DOU), observada sua validade, ou a apresentação do Comunicado de Aceitação de Notificação, enviado à empresa pela ANVISA ou consulta à internet da divulgação de Aceitação de Notificação disponível no sítio da ANVISA.</p>
<p>Mobiliário</p>	<p>Utilização de produtos florestais madeireiros e não madeireiros originários de manejo florestal sustentável ou de reflorestamento (Decreto 9.178/2017)</p> <p>O mobiliário fabricado com madeira ou seus derivados deve observar os critérios da rastreabilidade e da origem dos insumos de madeira a partir de fontes de manejo sustentável em conformidade com a norma ABNT NBR 14790:2011, utilizada pelo CERFLOR, ou com o padrão FSC-SDT-40-004 V2-1. A comprovação da conformidade deve ser feita por meio do Certificado de Cadeia de Custódia e/ou Selo de Cadeia de Custódia do CERFLOR ou do FSC.</p> <p>Para armários e gaveteiros pode ser utilizada a NBR 13961:2010;</p> <p>Para mesas e estações de trabalho (mesas autoportantes conjugadas com divisórias), a NBR 13966:2008.</p> <p>Cadeiras e poltronas, exceto longarinas e poltronas de auditório, devem estar em conformidade com a NBR 13962:2006. A espuma, quando existente, deve ser isenta de CFC e atender a NBR 9178:2003.</p>

Fonte: elaborado pela autora com base no Guia de Contratações sustentáveis da Justiça do trabalho (2014, p.7-8, 10-11); AGU (2016); Decreto 9.178/2017.

Em médio prazo, e após a conclusão das ações propostas anteriormente, sugere-se que a instituição adote as compras compartilhadas, para contratações comuns aos 13 Campi. Apontada pela IN nº 10/2012 como uma sugestão de boas práticas de sustentabilidade e de racionalização de materiais nas contratações. As compras compartilhadas são uma possibilidade de adquirir produtos inovadores e sustentáveis a baixo custo (MMA, 2017; AGU, 2016); despertar interesse em um número maior de fornecedores (BELTRAME, 2017); consequentemente reduzir problemas relativos a restrição a competição ou aquisições com custos mais altos, já que compras em grande escala tendem a ter custos menores e maior visibilidade. Nesse sentido, as compras compartilhadas ajudam “a introduzir políticas e critérios ambientais sustentáveis coerentes e coordenados”, atuando “como uma ferramenta poderosa para reduzir os custos da introdução de licitação sustentável em uma autoridade específica, e para promover produtos mais sustentáveis e o progresso tecnológico” (BIDERMAN *et al.*, 2017, p. 48).

Na impossibilidade de tornar a legislação mais prática, é preciso elaborar manuais com descritivo padrão para os materiais mais adquiridos. O regramento formal é extremamente importante para que as Licitações Sustentáveis ganhem corpo, assim, apesar da existência de alguns manuais de outros órgãos, a instituição precisa pensar nas suas peculiaridades e na realidade da região onde está localizada. Os manuais, além de fornecer informações sobre os produtos, devem apresentar em quais situações se podem exigir documentos de comprovação no termo de referência ou no edital, já que a Lei ainda é omissa nesse sentido. A inclusão dos manuais resolveria ao que o respondente G3 resumiu como o maior problema da instituição na implementação das licitações sustentáveis “[...] o que falta é uma orientação institucional para que os 13 Campi tenham as mesmas orientações e conduzam as compras de forma coerente e padronizada naquilo que for possível”.

Diante da legislação vigente e da necessidade da sociedade, é preciso iniciar imediatamente a prática das licitações sustentáveis. Contudo, pelos resultados da pesquisa, isso deve ocorrer de forma gradativa. Assim, sugere-se o estabelecimento de metas anuais de aquisição de produtos sustentáveis e a divulgação de um cronograma dessas contratações. Como foi apresentado, tanto o mercado quanto a instituição estudada, ainda têm limitações para tornar efetiva a prática das contratações com critérios ambientais sustentáveis, contudo, ao estabelecer metas, ainda que básicas a instituição pode desencadear um novo comportamento nos servidores e no mercado fornecedor. Com o tempo, poderia se aumentar o número de aquisições de produtos que cumpram os requisitos ambientais. Por meio da

divulgação antecipada dessas contratações a Instituição pode disseminar a prática das Licitações Sustentáveis, assim, não só a comunidade interna, mas também os fornecedores poderiam se preparar para participar dessas contratações.

Entretanto, os mecanismos de *enforcement* formais precisam ser alterados. Institucionalmente, em longo prazo, sugere-se a inclusão no Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna (PAINT) de temas relativos à sustentabilidade nas contratações, a serem trabalhados como objeto de análise pelo controle interno. A indicação se deve ao fato de que os resultados da pesquisa demonstraram que os mecanismos de *enforcement* são fundamentais para que determinada prática ocorra.

Por fim, a implementação deve estar atrelada a um monitoramento e controle constante dos resultados, identificando possíveis falhas e melhorando as práticas continuamente.

As sugestões não esgotam o rol de possibilidades que a Instituição tem para dar início à inclusão dos critérios ambientais nas contratações, mas fornece uma alternativa coerente para que essa prática se materialize. Fornecem ainda um estímulo aos servidores para que revejam seu comportamento, diante do potencial das licitações sustentáveis enquanto política ambiental. Como já mencionado no Guia de Contratações sustentáveis da Justiça do trabalho (2014, p.03) um dos requisitos para implementação das licitações sustentáveis perpassa do entendimento do papel do servidor público enquanto “[...] guardião da causa e da coisa pública, cujo trabalho, em prol do bem comum, traz o sentido de servir, atender, cuidar e proteger, sem jamais perder de vista, em suas atividades e decisões, que tudo o que é público pertence a todos os cidadãos, pertence a toda coletividade”.

4.9 ANÁLISE DOS RESULTADOS

A pergunta que norteou essa pesquisa foi: como o ambiente institucional, composto pelo regramento formal e informal, influencia ou pode influenciar as práticas orientadas pela sustentabilidade no sistema de aquisições por intermédio do pregão eletrônico de uma instituição federal de ensino?

Diante das evidências da pesquisa, algumas possíveis respostas a essa pergunta puderam ser alcançadas. Para North (2003, p. 01), “as instituições são os sistemas de incentivo que estruturam a interação humana”. Ou seja, são elas que fornecem incentivos e desincentivos para que as pessoas se comportem de determinadas maneiras. Dessa forma, se

as instituições forem eficazes, segundo North (1991, p. 97), serão capazes de “estruturar a interação política, econômica e social”. Nesse sentido, ficou evidenciado o poder das licitações sustentáveis como ferramenta capaz de influenciar a criação de um novo comportamento no mercado fornecedor de produtos para a Administração. Ratifica-se a afirmação de Azevedo (2000) de que o desenvolvimento econômico é influenciado pelas instituições por meio de suas regras e restrições, devido ao poder de indução das instituições nas decisões de investimento.

Segundo North (1991) para que uma mudança aconteça ou para melhorar o desempenho econômico, são necessárias alterações nos três elementos das instituições: nas regras formais, nas normas informais e em seus mecanismos de execução. Novamente a NEI forneceu subsídios para compreender como o ambiente institucional, definido por Pondé (2007, p. 9) “como o conjunto de “regras do jogo” econômicas, políticas, sociais, morais e legais”, pode ser melhorado para que as licitações sustentáveis sejam implementadas.

Na NEI, o papel dos agentes é importante para proporcionar mudanças nas “regras do jogo” diante da “complexidade da interação entre organizações no processo produtivo, no mercado ou na sociedade” (LOPES, 2013, p. 624). Na instituição estudada, diante da legislação existente e da necessidade da sociedade de repensar as práticas de sustentabilidade em suas ações, as regras do jogo precisam ser redefinidas. Segundo os entrevistados, a inclusão de critérios sustentáveis nas licitações depende principalmente do alinhamento das ações dos gestores, dos demandantes e da legislação. Quanto à legislação, que se insere no campo das regras formais, a mesma aparece como norteadora das decisões da instituição e, conseqüentemente, das ações dos pregoeiros. Os gestores aparecem como incentivadores ou influenciadores desse novo comportamento, ou seja, são os responsáveis pela mudança no regramento informal. Já os demandantes são os responsáveis por descrever os materiais, assim, se optarem por produtos com critérios de sustentabilidade, logo, incentivariam a aquisição dos mesmos.

Ao menos quatro fatores principais foram citados pelos entrevistados como possíveis incentivadores na implementação das licitações atendendo as práticas de sustentabilidade ambiental. São eles: a existência de legislação e controle que os obrigue; educação e treinamento para evitar escolhas equivocadas e garantia de produtos com qualidade; mudança na cultura com apoio e incentivo por parte da reitoria e dos gestores; aumento do número de fornecedores que atendam às exigências ambientais. Observa-se que, todos esses fatores têm relação com o ambiente institucional da organização e ilustram como o ambiente influencia e pode influenciar nas práticas orientadas pela sustentabilidade da instituição.

Quando os entrevistados falam da legislação e do controle que os obrigue infere-se aqui que estão se referindo ao **regramento formal** e aos **mecanismos de *enforcement* formais**. Considerando os resultados da pesquisa, a legislação, mesmo existente, parece ainda não ser suficiente para que, sozinha, inicie a inclusão de critérios de sustentabilidade nas contratações. Também, os mecanismos de *enforcement* formais apresentam ineficiências, o que confirma a afirmação de Torres (2002) de que embora a legislação exista e determine a utilização dos critérios de sustentabilidade, não definiu como aplicá-los na prática do pregão eletrônico para selecionar o melhor fornecedor. Assim, alterações na legislação e a utilização de manuais que esclareçam como aplicar e quais critérios de sustentabilidade usar são desejáveis para orientar os agentes públicos durante a realização dos processos licitatórios.

Para North (2003), o sucesso de uma regra formal está em como elas são complementadas pelas restrições informais e pelos mecanismos de execução. Esses complementos são diferentes para cada instituição. Portanto, antes de determinar uma regra, é preciso conhecer os antecedentes e a cultura de determinado grupo. Ao tomar conhecimento desses elementos, as possibilidades de sucesso de uma regra serão maiores. North (2003) ainda acrescenta a importância de saber quais as implicações efetivas dessa nova regra para as restrições informais e as mudanças necessárias para fazer valer essa nova regra.

Considerando-se as proposições de North, fica mais fácil compreender porque é tão necessária a mudança na cultura da instituição e na postura dos dirigentes da instituição estudada. Ainda que as ações dos servidores da instituição estejam diretamente relacionadas ao que a lei determina, é preciso que o **regramento informal** dê suporte as regras formais, pois é o responsável por incentivar as mudanças necessárias para que a legislação seja de fato cumprida. No que se refere aos **mecanismos de *enforcement* informais**, a pesquisa deixa evidente sua insuficiência, uma vez que a “cobrança” ou incentivo por parte dos gestores e dos pares, também não vêm acontecendo na instituição.

Nesse sentido, apesar de uma sinalização de que é preciso mudar a postura no que se refere à sustentabilidade nas aquisições, e de algumas iniciativas nessa temática, ficou claro, tanto pelo desconhecimento da legislação, alegado pelos pregoeiros e requisitantes, quanto pela fala de gestores, que essa mudança ainda não se trata de uma prioridade de curto prazo. Nesse caso, será preciso investir em uma mudança na cultura da instituição, e deixar visível a todos o interesse em incluir a sustentabilidade nas licitações, para isso, é necessário o apoio e incentivo por parte da reitoria e dos gestores.

Investir em educação e treinamento pode auxiliar na mudança do ambiente institucional. North destaca a importância do “processo de aprendizado e como ele pode

contribuir no desempenho e no desenvolvimento das economias ao longo do tempo” (CAVALCANTE, 2014, p. 382). Ao se tornarem mais confortáveis na tomada de decisão, para aqueles responsáveis por operacionalizar as licitações, a velocidade com que a mudança institucional ocorrerá, orientada pela sustentabilidade, tende ser mais rápida.

As dificuldades identificadas na pesquisa confirmam os resultados dos estudos de Couto e Ribeiro (2016). Esses autores apontam como algumas das dificuldades mais citadas pelos especialistas na implementação das Licitações Sustentáveis: a ausência de capacitação dos servidores; a resistência da cultura organizacional das instituições públicas relacionadas às questões ligadas à sustentabilidade; a complexidade das decisões a serem tomadas pelos gestores de compras.

Cabe ressaltar que a cultura, campo das restrições informais, também precisa sofrer mudanças por parte dos fornecedores, que, em sua maioria, ainda não estão aptos a atender a demanda dos órgãos públicos. Isso ratifica a fala de Pinheiro (2015) que afirma que o mercado precisa se preparar para atender a demanda de produtos sustentáveis pela Administração, sendo preciso cautela da parte das instituições públicas.

Nota-se que, todos os entrevistados concordam com a relevância da inclusão de critérios de sustentabilidade nas aquisições de materiais da UTFPR. Assim, parece que uma janela de oportunidade de mudança está aberta no ambiente informal dessa instituição e deve ser aproveitada. A partir dessa percepção de consenso da necessidade de inclusão de critérios de sustentabilidade, os princípios e valores dos indivíduos se mostram significativos para promover a mudança necessária na Instituição. Isso pode ser reforçado pelo entendimento de North (1990) de que algumas regras são internalizadas pelos indivíduos, não pelo fato de uma possível punição, mas por achar adequado respeitá-las, mostrando que parte das “[...] regras internalizadas pelos agentes econômicos são regras impostas e policiadas pelo próprio indivíduo” (CAVALCANTE, 2014, p. 381)

Algumas outras considerações quanto ao ambiente institucional no qual as licitações sustentáveis estão inseridas podem ser extraídas das entrevistas. A falta de um alinhamento entre a legislação e a prática nas licitações (padronização) é evidente. No que se refere à legislação das LS e a prática do Campus, a mais citada pelos entrevistados é a falta de padronização entre os campi. Essa falta de padronização poderia, segundo os entrevistados, ser amenizada com a confecção de manuais que munam os requisitantes e pregoeiros com informações e requisitos que devem constar no termo de referência, para cada tipo de contratação. Novamente o ambiente institucional precisa de ajustes para alcançar resultados positivos na prática das licitações sustentáveis.

A prática das licitações sustentáveis também é afetada, segundo a maioria dos entrevistados, pela necessidade legal da utilização do pregão eletrônico. Assim, se de um lado o pregão eletrônico oportuniza maior competição, menor preço e transparência ao processo de compras, por outro lado, ele é apresentado pela maioria dos respondentes como um dos motivos da não utilização dos critérios de sustentabilidade. A não priorização do uso desses critérios é justificada pelos respondentes, principalmente pela busca, nas contratações, do menor custo e a necessidade de descrições que não restrinjam a concorrência.

A discricionariedade ou a obrigatoriedade da inclusão dos critérios de sustentabilidade ambiental nas contratações gerou bastante discussão pelos entrevistados. O grupo que tende para a obrigatoriedade deposita no regramento formal a responsabilidade de incluir esses critérios nas contratações. Já o grupo que defende a discricionariedade acredita no regramento informal como forma de resolver os problemas da não utilização das licitações sustentáveis.

A pesquisa evidenciou o poder de influência que o ambiente institucional pode exercer para que determinado comportamento, seja ele positivo ou negativo, se multiplique ou se altere. Isso confirma o pressuposto da NEI, segundo Zylbersztajn (2005), de que as mudanças nas instituições, vistas como regras, pautam o comportamento de toda sociedade. Assim, apesar de perceber que existe consenso quanto à necessidade de incluir o pensamento sustentável nas práticas da instituição, essa é uma mudança significativa tanto nos processos, quanto no comportamento dos envolvidos.

Diante dos resultados da pesquisa, a proposta apresentada na seção 4.8 demonstra quais alterações o ambiente institucional poderia realizar para implementar as licitações sustentáveis. Essa mudança pode ser iniciada no regramento informal, uma vez que o regramento formal já existe, e está alinhada com os instrumentos de controle da instituição. Apesar de necessária e urgente, trata-se de uma mudança lenta, que deve ocorrer de forma gradativa, para que as licitações sustentáveis alcancem o efeito desejado em nível macro.

Segundo Justen Filho (2016), no enfoque macro as contratações públicas são instrumentos para promover o desenvolvimento nacional sustentável. Nesse sentido, é preciso destacar que para as contratações dos órgãos federais, como no caso da instituição estudada, o sistema de compras tem uma legislação que se aplica a todo contexto nacional, sendo esse, nessa pesquisa, considerado um limitador, dado que não apresenta parâmetros de adequação. Esse ambiente macroinstitucional tem limites, dado que não se adequa aos contextos regionais. As especificidades de cada Estado, tanto econômicas quanto culturais, deveriam ser respeitadas. Esse pode ser um fator que limita também sua aplicação, dado que a

legislação (regra formal) procura orientar a prática da sustentabilidade em todo território nacional, que apresenta assimetrias relevantes, tanto em relação aos requisitantes, quanto aos ofertantes.

Dessa forma, a pesquisa conseguiu responder à questão proposta. O resumo apresentado no Quadro 11 indica que a influência atual do ambiente institucional é limitada e ineficiente quanto à inclusão dos critérios de sustentabilidade nas licitações por intermédio do pregão eletrônico.

Quadro 11 - Características do Ambiente Institucional e expectativas de mudança

Ambiente Institucional	Condição atual	Como poderia influenciar?
Regras Formais	<ul style="list-style-type: none"> • Legislação existente é pouco conhecida e difundida dentre os entrevistados; • Faltam aspectos técnicos ou práticas na legislação; • Aparente contradição entre a legislação do pregão eletrônico e das licitações sustentáveis. 	<ul style="list-style-type: none"> • Institucionalizando a prática do planejamento da contratação por meio de Instrução Normativa; • Adotando as compras compartilhadas conforme legislação vigente; • Elaborando manuais com descritivo padrão para os materiais mais adquiridos; • Estabelecendo metas anuais de aquisição de produtos sustentáveis nos documentos institucionais, conforme define o PDI.
Regramento Informal	<ul style="list-style-type: none"> • Inexistência de uma política para licitações sustentáveis; • Falta de capacitação sobre o tema; • Cultura não prioriza as contratações sustentáveis; • Falta de apoio e incentivo por parte da gestão; • Falta de padronização dos processos; • Falta de planejamento nas contratações; • A sustentabilidade é um dos valores da instituição; • Ambiente propício a mudança, dado o consenso sobre a necessidade de incluir o pensamento sustentável nas práticas da instituição. 	<ul style="list-style-type: none"> • Estimulando a participação em programas como a A3P ou o PPCS; • Investindo em capacitações com gestores, pregoeiros e demandantes; • Estimulando os gestores a oferecer Incentivo para que a inclusão da LS ocorra.
Mecanismos de <i>enforcement</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Não existe “cobrança” ou incentivo por parte dos gestores e dos pares para que as práticas ocorram; • Mecanismos de <i>enforcement</i> formais internos e externos são ineficientes e por vezes ausentes nas contratações de materiais. 	<ul style="list-style-type: none"> • Inclusão no Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna (PAINT) de temas relativos à sustentabilidade.

Fonte: Elaborado pela autora.

Apesar da identificação e do entendimento de que o regramento formal é suficiente para obrigar as instituições públicas a iniciar a inclusão dos critérios sustentáveis nas contratações, e também capaz de justificar tal escolha, a pesquisa demonstrou que essa não é a realidade percebida pela maioria dos entrevistados. Dessa forma, a pesquisa leva a indução de que o regramento formal e seus mecanismos de coerção não são suficientes para que as LS aconteçam na prática. Pode se induzir que a forma "*soft*" com que o controle externo se apresenta nesse sentido, tanto nas instituições públicas quanto nas empresas, faz com que a legislação tenha dificuldade de se consolidar junto aos executores.

O mesmo ocorre com o regramento informal e seus mecanismos de execução. As compras sustentáveis parecem não fazer parte do rol de prioridades da instituição nesse momento. Tal afirmação é justificada por motivos como: falta de apoio e incentivo dos gestores; percepção de custo relativamente maior na compra de itens sustentáveis; falta de cultura organizacional voltada para as questões de sustentabilidade, que segundo os entrevistados ainda é um tema novo e controverso quando se trata das contratações; falta de tempo para um planejamento de uma contratação sustentável. Dessa forma, a pesquisa confirmou a inferência do estudo de Faria e Marques (2017, p. 12) de que “as organizações respondem às influências do ambiente, não apenas a variáveis concretas [...] mas também, e em alguns casos com maior ênfase, a valores, crenças e mitos compartilhados, o que está diretamente ligado ao framework da NEI”.

Da mesma forma, por meio da pesquisa, foi possível identificar maneiras do ambiente institucional influenciar para que as práticas orientadas pela sustentabilidade, no sistema de aquisições por intermédio do pregão eletrônico, aconteçam (QUADRO 11). A seção 4.8 ajuda a compreender essa influência ao combinar ações coordenadas de mudança na aplicação das regras formais, no regramento informal e nos mecanismos de *enforcement* da instituição.

A proposta considerou ainda a necessidade de criar, na instituição estudada, novos hábitos no que se refere as contratações de materiais. Ao considerar os ensinamentos de Hodgson (2006), os hábitos são a base para novas intenções e crenças e, se “[...] compartilhados são material constitutivo de instituições, dotando-as de acentuada durabilidade, de poder e de autoridade normativa” (CAVALCANTE, 2014, p. 386). A expectativa é que, a partir dessas ações, o ambiente institucional da Universidade estabelecerá novos comportamentos, hábitos e limites aos indivíduos no que se refere a sustentabilidade ambiental nas licitações.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES

O objetivo geral dessa pesquisa foi compreender a influência do ambiente institucional nas práticas orientadas pela sustentabilidade ambiental no sistema de pregão eletrônico de uma instituição federal de ensino. Para atingir os objetivos propostos na pesquisa, foram utilizados os pressupostos qualitativos, e a pesquisa do tipo descritiva. Além da pesquisa bibliográfica, na coleta de dados primários foram utilizados roteiros de entrevista semiestruturados e a observação sistemática não participante. Para reforçar a validade interna dos resultados, diferentes grupos de agentes envolvidos com as contratações foram entrevistados. Dentre os entrevistados, foram ouvidos: pregoeiros, requisitantes, gestores do Câmpus (responsável pelo departamento de materiais e patrimônio, diretoria de planejamento e administração, ordenador de despesas) e da Reitoria (reitor, assessor de desenvolvimento institucional, assessor de planejamento, e responsável pela diretoria de materiais e patrimônio), membros da comissão responsável pela elaboração do PLS no Câmpus e na Reitoria, membros da auditoria interna e externa, fornecedores e um agente chave que atua no Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão.

A pesquisa confirmou a relevância do arcabouço teórico fornecido pela NEI para estudar as questões de sustentabilidade e sua relação com o desenvolvimento econômico das organizações. Nesse sentido, o estudo alcançou resultados importantes, teórico e empiricamente.

Teoricamente, a partir da NEI, foi possível compreender como a instituição se comporta diante da necessidade de incluir critérios de sustentabilidade ambiental nas contratações por meio do pregão eletrônico, principalmente diante do cenário no qual as Licitações Sustentáveis estão inseridas, em que as mudanças são necessárias e emergenciais. Ao se considerar as instituições, segundo os pressupostos apresentados por North (1991), a pesquisa mostrou que o ambiente institucional exerce e pode exercer muita influência no comportamento dos envolvidos com as práticas orientadas pela sustentabilidade ambiental, no sistema de pregão eletrônico da instituição estudada. Essas práticas são influenciadas diretamente pelas regras formais, pelo regramento informal e pelos mecanismos de *enforcement* da instituição.

Apesar da necessidade de adequações técnicas na legislação do pregão eletrônico para que seu uso seja compatível com os critérios de sustentabilidade nas licitações e da necessidade de outros fatores além do menor preço para definir uma contratação, evidências da pesquisa, associadas à teoria de base apresentada, permitem concluir que o regramento

formal se apresenta suficiente para impor a Administração à obrigação de pensar nas questões de sustentabilidade nas licitações. Ao mesmo tempo, é capaz de justificar a escolha pela inclusão dos critérios de sustentabilidade, caso a Instituição assim o desejar. Infere-se, portanto que a licitação sustentável precisa ser vista como regra nas contratações e não como mecanismo de restrições ou exceções.

No que se refere aos princípios que norteiam as licitações, é preciso buscar equilíbrio. A sustentabilidade, economicidade e competitividade devem estar presentes nas contratações, ou seja, a melhor proposta para a administração não deve se confundir com o critério de julgamento pelo “menor preço” estabelecido no pregão. É preciso considerar como a proposta mais vantajosa a que atenda ao interesse público da melhor maneira, incluindo as questões ambientais, sociais e econômicas advindas da sustentabilidade.

Contudo, a pesquisa empírica mostrou uma realidade completamente diferente. A legislação, mesmo existente, ainda não é utilizada pela instituição nas contratações de materiais e pouco utilizada nas contratações de serviços. Alguns fatores foram identificados como os responsáveis por essa subutilização. Destacam-se, entre eles: a falta de conhecimento e capacidade técnica dos envolvidos no que se refere à inclusão e análise de critérios de sustentabilidade nas contratações; falta de incentivo dos gestores; e cultura organizacional não voltada as questões de sustentabilidade. Ficou evidenciado que o ambiente institucional é responsável diretamente pela não realização das licitações sustentáveis. Dentre as principais dificuldades do ambiente institucional, no incentivo às contratações sustentáveis estão: a ineficiência dos mecanismos de *enforcement* formais e informais e a inexistência de restrições informais que apoiem a prática das regras formais.

O objetivo geral dessa pesquisa foi decomposto em três objetivos específicos. O primeiro objetivo específico era caracterizar como se apresenta o sistema atual de compras da instituição analisada. Essa caracterização encontra-se resumida no fluxo dos processos de contratação, apresentado na Figura 4 da seção 4.1 e mostrou que as questões relativas aos critérios de sustentabilidade ambiental não estão sendo observados nas contratações da instituição. A partir dessa caracterização, as propostas de ações para incluir os critérios de sustentabilidade passaram a ser analisadas.

O segundo objetivo pretendido era identificar como os fornecedores veem as licitações sustentáveis. Esse objetivo foi atendido, e mostrou que, apesar dos fornecedores não estarem hoje preparados para atender as exigências ambientais nos produtos, têm interesse em atender, caso essa seja a demanda da administração pública. Segundo eles, a maior motivação se dá pelo fato do governo ser o principal cliente das empresas entrevistadas,

consequentemente a mudança no sistema produtivo seria realizada pela necessidade de manter as negociações com o governo.

O terceiro objetivo específico era identificar e analisar os mecanismos capazes de ajustar o sistema atual de compras da instituição a um novo parâmetro incluindo a aquisição de produtos com critérios ambientais sustentáveis. O atendimento desse objetivo demonstra a relevância empírica dessa pesquisa. As práticas sustentáveis, apresentadas na seção 4.8 podem representar um caminho para que o Câmpus Apucarana da UTFPR inicie a implementação de requisitos sustentáveis em suas licitações, por meio do pregão eletrônico. As propostas se preocuparam em olhar para o ambiente formal e informal do regramento da instituição. Ao mesmo tempo em que busca cumprir o determinado no Decreto nº 9.178/2017 e demais legislações pertinentes, também se espera, com a proposta, criar nos servidores um novo comportamento, diante da inclusão dos critérios ambientais.

A proposta foi apresentada para dois gestores, um pregoeiro e um demandante que já haviam participado da pesquisa respondendo o roteiro de entrevista. Assim, apesar da proposta não ter sido validada, segundo os entrevistados, tem grandes chances de implementação, pois focou em ações que o próprio ambiente institucional é capaz de executar, não dependendo, a princípio, do ambiente externo como alterações nas legislações.

Quanto ao estudo, algumas limitações foram identificadas. Quanto aos aspectos teóricos, não foram encontrados trabalhos nessa temática, em que a análise dos resultados tivesse o apoio de um arcabouço teórico, como o proposto nessa pesquisa, para explicar os resultados obtidos. Isso impediu que uma triangulação envolvendo estudos pudesse ser realizada. Quanto aos resultados empíricos, as limitações incluíram o fato de: se ter como *locus* da pesquisa apenas um dos Campi da UTFPR, o que pode reduzir o poder indutivo das conclusões; dificuldades no agendamento e no retorno dos roteiros de entrevistas enviados para os fornecedores, principalmente pela logística; o fato do tema ser relativamente novo culminou em entrevistados sem conhecimento pleno da legislação, ou mesmo das definições e conceitos das licitações sustentáveis, o que levou esta pesquisadora a mudar algumas questões que tratavam inicialmente sobre o regramento formal.

Apesar disso, acredita-se na relevância do presente trabalho, pois mostrou a partir dos pressupostos da NEI o quanto o ambiente institucional é importante para tratar das questões relativas à inclusão da sustentabilidade ambiental nas contratações, proporcionando assim, avanços no entendimento das licitações sustentáveis, suas barreiras e desafios à luz de uma abordagem teórica consolidada.

O olhar sobre os problemas identificados na pesquisa a partir dos pressupostos da NEI levou a identificar novas oportunidades de pesquisa. Um dos resultados identificados foi a dificuldade apresentada pelos entrevistados para descrever o material a ser adquirido e, posteriormente, aferir se o item apresentado é de fato o solicitado pela administração. Nesse ponto, dois problemas foram identificados na fala dos respondentes: a racionalidade limitada do demandante para descrever o item a ser licitado; a possibilidade de comportamento oportunista pela assimetria de informação por parte do licitante. Esses dois comportamentos são tratados pela ECT, ramo da NEI, e poderiam ser objeto de novos estudos, a fim de analisar como o ambiente micro institucional interfere nas práticas orientadas pela sustentabilidade ambiental na instituição. O estudo traria, somado a pesquisa já realizada no ambiente macro institucional, uma visão complementar das abordagens sobre o tema.

Além disso, no transcorrer das entrevistas, três temas relevantes no entendimento das licitações sustentáveis emergiram nas discussões: as compras compartilhadas; a necessidade de se pensar na cadeia produtiva dos fornecedores; e a rotulagem ambiental. Apesar de timidamente, as compras compartilhadas surgiram em alguns momentos, na fala de alguns entrevistados, como uma possível maneira que pode ser estudada pela instituição como forma de sustentabilidade econômica e ambiental. Nesse sentido, na proposta, foram incluídas como ferramenta capaz de reduzir o valor das aquisições e ao mesmo tempo permitir a padronização dos materiais comuns para todos os Campi. Indo além, ao aumentar o quantitativo de produtos a serem adquiridos (uma vez que levaria em consideração a demanda de 13 Campi) poderia servir como incentivo à participação de um maior número de fornecedores, possibilitando a inclusão dos critérios de sustentabilidade ambiental na descrição dos produtos. Contudo, segundo um dos gestores, essa discussão ainda representa alguma resistência na Instituição. Assim, novos estudos, para entender os motivos dessa resistência e com olhar para a sustentabilidade, a partir da redução de custos a partir de ganhos em escala e padronização, se fazem necessários.

O preço foi um dos fatores dificultadores mais citados, na implementação das Licitações Sustentáveis, quando analisado em conjunto com o pregão eletrônico. Esses preços, que se relaciona a custos para o fornecedor, estão ligados ao seu processo produtivo. Estudar as mudanças necessárias nos sistemas produtivos dos fornecedores para atender as exigências ambientais, bem como o funcionamento dos processos de certificação existentes e necessários para atender os órgãos públicos, é um caminho imperativo para entender melhor as dificuldades desses agentes, para fornecer produtos que atendam o apelo sustentável.

Além disso, sugere-se replicar essa pesquisa com os demais Campi da Instituição analisada e com outras instituições federais, pois os estudos nessa temática ainda são incipientes e pouco aprofundados. Assim, espera-se que a pesquisa tenha demonstrado a importância das contratações sustentáveis e contribuído com a literatura sobre o tema. Espera-se, ainda, ter incentivado novas pesquisas para que o potencial das licitações sustentáveis, enquanto mecanismo para se alcançar o desenvolvimento sustentável, seja de fato alcançado.

REFERÊNCIAS

- AGENDA 21 GLOBAL. **Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD)**. Rio de Janeiro, 1992. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21/agenda-21-global>>. Acesso em: 04 jan. 2018.
- AGENDA 2030. **Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. Nações Unidas, 2015. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2015/10/agenda2030-pt-br.pdf>>. Acesso em: 05 jan. 2018.
- AGUIAR, M. R. V. de; VIEIRA, C. M.. Licitações Públicas: Os Desafios Da Sustentabilidade Ambiental. **Enciclopédia Biosfera**, Centro Científico Conhecer - Goiânia, v.9, N.16, p. 2674-2685, 2013.
- ARAÚJO, G. C.; TEIXEIRA, C. E. Análise das Compras Públicas Sustentáveis na Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo. **Gestão & Regionalismo**, v.34, n.100, p. 22-37, jan-abr, 2018
- AUGUSTO, C. A.; SOUZA, J. P. Economia dos Custos de Transação e Visão Baseada em Recursos: Aspectos Complementares. In: Encontro da ANPAD. 34., **Anais...** 2010, Rio de Janeiro, 2010.
- AZEVEDO, P. F. de. Nova Economia Institucional: referencial geral e aplicações para a agricultura. **Agricultura em São Paulo**, São Paulo, v. 47, n. 1, p. 33-52, 2000.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Tradução de Luís Antero Reto, Augusto Pinheiro. – São Paulo: Edições 70, 2016.
- BARROS, A. J. ; LEHFELD, N. A. **Fundamentos de metodologia**. São Paulo: McGraw-Hill, 1986.
- BELTRAME, F. M. **As licitações públicas como um mecanismo para a promoção do desenvolvimento sustentável: um estudo na Universidade Tecnológica Federal Do Paraná**. 2017. 200 f. Dissertação (Mestrado)-Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Pato Branco, 2017.
- BETIOL, L. S. *et al.* **Compra sustentável: a força do consumo público e empresarial para uma economia verde e inclusiva**. São Paulo: Editora FGV, 2012.
- BIDERMAN, R. *et al.* **Guia de compras públicas sustentáveis: uso do poder de compra do governo para a promoção de desenvolvimento sustentável**. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2008.
- BIM, E. F. Considerações sobre a juridicidade e os limites da licitação sustentável. In: SANTOS, Murillo Giordan; VILLAC, Teresa (Coord.) **Licitações e contratações públicas sustentáveis**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 183-.230.
- BITTENCOURT, S. **Licitações sustentáveis: o uso do poder de compra do Estado fomentando o desenvolvimento nacional sustentável**. Belo Horizonte: Del Rey, 2014.
- BOAVENTURA, E. M. **Metodologia de pesquisa: monografia, dissertação e tese**. São Paulo: Atlas, 2009.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988.

BRASIL. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981**. “Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências”. Publicação DOU: 02/09/1981. Brasília, 1981.

BRASIL. **Lei nº 10.295, de 17 de outubro de 2001**. “Dispõe sobre a Política Nacional de Conservação e Uso Racional de Energia e dá outras providências”. Publicação DOU: 18/10/2001. Brasília, 2001.

BRASIL. **Lei complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006**. “Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; altera dispositivos das Leis nº 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, da Lei nº 10.189, de 14 de fevereiro de 2001, da Lei Complementar nº 63, de 11 de janeiro de 1990; e revoga as Leis nº 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e 9.841, de 5 de outubro de 1999”. Publicação DOU: 15/12/2006. Brasília, 2006.

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”. Publicação DOU: 22/06/1993. Brasília, 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. Publicação DOU: 30/12/2009. Brasília, 2009.

BRASIL. **Lei nº 12.462, de 04 de agosto de 2011**. “Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC; altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, a legislação da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) e a legislação da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero); cria a Secretaria de Aviação Civil, cargos de Ministro de Estado, cargos em comissão e cargos de Controlador de Tráfego Aéreo; autoriza a contratação de controladores de tráfego aéreo temporários; altera as Leis nºs 11.182, de 27 de setembro de 2005, 5.862, de 12 de dezembro de 1972, 8.399, de 7 de janeiro de 1992, 11.526, de 4 de outubro de 2007, 11.458, de 19 de março de 2007, e 12.350, de 20 de dezembro de 2010, e a Medida Provisória nº 2.185-35, de 24 de agosto de 2001; e revoga dispositivos da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998.” Publicação DOU: 05/08/2011. Brasília, 2011.

BRASIL. **Lei Nº 12.305, de 02 de agosto de 2010**. “Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências”. Publicação DOU: 03/08/2010. Brasília, 2010.

BRASIL. **Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002**. “Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências”. Publicação DOU: 18/07/2002. Brasília, 2002.

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”. Publicação DOU: 16/12/2010. Brasília, 2010.

BRASIL. **Decreto nº 9.178, de 23 de outubro de 2017.** “Altera o Decreto nº 7.746, de 5 de junho de 2012, que 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 direta, autárquica e fundacional e pelas empresas estatais dependentes, e institui a Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública – CISAP”. Publicação DOU: 24/10/2017. Brasília, 2017.

BRASIL. **Decreto nº 7.746, de 05 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”. Publicação DOU: 06/06/2012. Brasília, 2012.

BRASIL. **Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013.** “Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993”. Publicação DOU: 23/01/2013. Brasília, 2013.

BRASIL. **Decreto nº 5.450, de 31 de junho de 2005.** “Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências”. Data da legislação: 31/05/2005- Publicação DOU: 01/06/2005. Brasília, 2006.

BRASIL. **Decreto nº 2.783, de 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”. Brasília, 1998.

BRASIL. **Decreto nº 5.940, de 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”. Publicação DOU: 26/10/2006. Brasília, 2006.

BRASIL. **Decreto nº 8.538, de 06 de outubro de 2015.** “Regulamenta o tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para as microempresas, empresas de pequeno porte, agricultores familiares, produtores rurais pessoa física, microempreendedores individuais e sociedades cooperativas de consumo nas contratações públicas de bens, serviços e obras no âmbito da administração pública federal”. Publicação DOU: 07/10/2015. Brasília, 2015.

BRASIL. **Instrução Normativa SLTI nº 02, de 4 de junho de 2014.** “Dispõe sobre regras para a aquisição ou locação de máquinas e aparelhos consumidores de energia pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, e uso da Etiqueta Nacional de Conservação de Energia (ENCE) nos projetos e respectivas edificações públicas federais novas ou que recebam retrofit”. Brasília, 2014.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Instrução Normativa nº. 01, 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”. Brasília, 2010.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **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”. Brasília, 2012.

BRASIL. **PORTARIA SLTI/MP Nº 02, 16 DE MARÇO DE 2010.** “Dispõe sobre as especificações padrão de bens de Tecnologia da Informação no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências”. Brasília, 2010

BRASIL. MMA. **PORTARIA 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”. Brasília, 2008.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Curso de sustentabilidade na administração pública.** Brasília, DF: MMA, 2017.

BRASIL. Advocacia-Geral da União (AGU). Consultoria-Geral da União. CARVALHO, Flávia Gualtieri de; FERREIRA, Maria Augusta Soares de Oliveira; VILLAC, Teresa (Coord.). **Guia Nacional de Licitações Sustentáveis.** Brasília: AGU, 2016.

BRASIL. Conselho Superior da Justiça do Trabalho. **Guia de Contratações Sustentáveis da Justiça do Trabalho/Brasil.** Conselho Superior da Justiça do Trabalho. 2. ed., revisada, atualizada e ampliada – Brasília, 2014.

BRASIL. **Ministério do Meio Ambiente (MMA).** Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/a3p/eixos-tematicos/licita%C3%A7%C3%A3o-sustent%C3%A1vel>>. Acesso em: 10 fev. 2018.

BRASIL. **Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (MPOG).** 2018. Disponível em: <<http://cpsustentaveis.planejamento.gov.br/contratacoes-publicassustentaveis>>. Acesso em: 08 de jan. 2018.

CANONICE, Bruhmer Cesar Forone. **Normas e padrões para elaboração de trabalhos acadêmicos.** 3. ed. Maringá: EDUEM, 2014.

CALVACANTI, D. *et al.* **Compras públicas sustentáveis - Diagnóstico, análise comparada e recomendações para o aperfeiçoamento do modelo brasileiro.** Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). Nações Unidas, Santiago, fevereiro de 2017.

CAREGNATO, R. C. A.; MUTTI, R. Pesquisa Qualitativa: Análise De Discurso Versus Análise De Conteúdo. **Texto Contexto Enferm,** Florianópolis, v. 15, n. 4, p. 679-84, 2006.

CAVALCANTE, C. M. A Economia Institucional E As Três Dimensões Das Instituições. **Rev. Econ. Contemp.,** Rio de Janeiro, v. 18, n. 3, p. 373-392, set-dez/2014. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rec/v18n3/1415-9848-rec-18-03-00373.pdf>>. Acesso em: 05 ago. 2018.

CHAPARRO, R. G. **Sustentabilidade ambiental nos pregões eletrônicos:** análise em Órgão do Executivo Federal. Trabalho de Conclusão Final (Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional - PROFIAP) - Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, 2016.

CNJ. **Conselho Nacional de Justiça**. 2018. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/programas-e-aco-es/pj-gestao-socioambiental/melhore-o-planeta/licitacao-sustentavel>>. Acesso em: 25 jan. 2018.

COASE, R. H. The Nature of the Firm. **Economica**, New Series, v. 4, n. 16. p. 386-405.nov., 1937.

COGO, G. A. da R. **Crêterios de sustentabilidade nas aquisi es de bens e contrata es de serviços da Gestão Pública Federal**. 2015. 112 f. Disserta o (Mestrado em Engenharia de Produ o)-Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Ponta Grossa, 2015.

COLARES *et al.* Considera es sobre licita es sustentáveis em face dos princípios da isonomia e da competitividade. **Direito Izabela Hendrix** – Belo Horizonte – vol. 10, n  10, agosto de 2013.

COUTO, H. L. G. do; RIBEIRO, F. L. Objetivos e desafios da política de compras públicas sustentáveis no Brasil: a opinião dos especialistas. **Revista de Administra o Pública**, v. 50, n. 2, p. 331-343, 2016.

CYPRESTE, A. S. T. **Licit es sustentáveis, instrumento legal de promo o da sustentabilidade**: um estudo da aquisi o de bens na Universidade Federal do Espírito Santo-UFES. 2013. 110 f. Disserta o (Mestrado Profissional em Gestão Pública)–Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Ciências Jurídicas e Econ micas. Vitória, 2013.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. 29. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

DINIZ, E.A.; STOFFEL, J.A.; GOEBEL, M.A. Licita es e compras públicas de alimentos numa perspectiva da nova economia institucional: o caso Toledo (PR). **Revista Informe Gepec**, v. 8, n. 2, jul./dez. 2004.

FARIA, E. de O.; MARQUES, G. S. Nova Economia Institucional e a Gestão para a Sustentabilidade. In: ENCONTRO INTERNACIONAL SOBRE GESTÃO EMPRESARIAL E MEIO AMBIENTE (ENGEMA). 19., **Anais...** dezembro/2017.

FARIA, E. R. de; FERREIRA, M. A. M.; GONÇALVES, M. A. Avalia o dos Riscos do Pregão Eletrônico: uma abordagem pela Teoria da Nova Economia Institucional. **Revista de Ciências da Administra o**, Florianópolis, v. 1, n. 1, p.211-227, 10 dez. 2013.

FURTADO, L. R. **Curso de licita o e contratos administrativos**. 6. ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2015. 815 p.

GALLI, A. **Compras públicas sustentáveis na UTFPR**: estudo de caso do Câmpus Curitiba-sede reitoria. Tese (doutorado em tecnologia)-Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2014.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**.5. ed. Sao Paulo: Atlas, 2010.

GODOY, A. S. Introdu o   pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de Administra o de Empresas**, v. 35, n. 2, p.57-63, mar./abr. 1995.

HEGENBERG, J. T. **As compras públicas sustentáveis no Brasil: um estudo nas universidades federais.** Dissertação (mestrado em planejamento e governança pública)-Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2013.

HODGSON, G.M. “What are institutions?” **Journal of Economic Issues.** Vol. XL N. 1. p. 1-25, 2006.

FERNANDES, J. U. J. SEBRAE, Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas. **Como comprar da micro e pequena empresa: o novo papel do comprador: preferência às micro e pequenas empresas: comentários às modalidades de licitação, inclusive o pregão: procedimentos exigidos para a efetivação do tratamento diferenciado às MPE.** Brasília: 2008.

JUSTEN FILHO, M. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos.** 17. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. de A. **Metodologia científica.** 6. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. de A. **Técnicas de pesquisa: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisas, elaboração, análise e interpretação de dados.** 6.ed. São Paulo: Atlas, 2007.

LOPES, H. C. Instituições e crescimento econômico: os modelos teóricos de Thorstein Veblen e Douglass North. **Revista de Economia Política.** vol. 33, nº 4 (133), pp. 619-637, outubro-dezembro, 2013.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro.** 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MENEGUZZI, R. M. Conceito de licitação sustentável. In: SANTOS, Murillo Giordan; VILLAC, Teresa (Coord.) **Licitações e contratações públicas sustentáveis.** 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 21-42.

MMA. Ministério do Meio Ambiente. **Plano de ação para produção e consumo sustentáveis – PPCS.** Brasília, DF, 2011.

NALINI, J. R. A Sustentabilidade nas Licitações. In. SANTOS, Murillo Giordan; VILLAC, Teresa (Coord.) **Licitações e contratações públicas sustentáveis.** 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 11-14.

NEVES, S. D. das. **Avaliação de políticas públicas: uma análise da experiência de licitações sustentáveis da UNIVASF.** 2016. 159 f. Dissertação (mestrado)–Universidade Federal da Bahia, Escola de Administração, Salvador, 2016.

NIEBUHR, J. de M. **Pregão presencial e eletrônico.** 7. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

NORTH, D. C. Institutions. **The Journal of Economic Perspectives,** Vol. 5, No. 1, p. 97-112, 1991.

NORTH, D. C. The Role of Institutions in Economic Development. **Discussion Paper Series No. 2003.2.** United Nations Commission for Europe, Geneva, 2003.

NOSSO FUTURO COMUM. (**Relatório Brundtland**). Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento. Rio de Janeiro: FGV, 1987.

ONU. **Declaração do Rio sobre meio ambiente e desenvolvimento**. Disponível em :<<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>>. Acesso em: 20 fev. 2018.

ONU. **Os 17 objetivos de desenvolvimento sustentável da ONU**. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/conheca-os-novos-17-objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel-da-onu/>>. Acesso em: 20 fev. 2018.

OURA, M. M. *et al.* O pregão eletrônico como instrumento de controle de oportunismos no processo licitatório público. **Revista de Gestão e Projetos - GEP**, São Paulo, v. 3, n. 2, p 260-281, maio/ago. 2012.

PAINEL de Compras do Governo Federal. 2018. Disponível em: <<http://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/painel-de-compras-de-governo>>. Acesso em: 10 jan. 2018.

PINHEIRO, M. G. As compras públicas sob o viés da sustentabilidade no âmbito das licitações sustentáveis. **Revista de Estudo de Direito Postal dos Correios**, v.1, 2015. Disponível em: < <<http://www.correios.com.br/sobre-os-correios/a-empresa/revista-de-estudo-de-direito-postal-da-ect/edicoes-anteriores/pdf/2015/4ArtigoMARCELO2015.pdf>>. Acesso em: 25 jan. 2018.

PISCITELLI, R. B. **Contabilidade pública**: uma abordagem da administração financeira pública. 9. ed. rev., atualizada até janeiro de 2006. São Paulo: Atlas, 2008.

PONDÉ, J. L. **Nova economia institucional**. FGV DIREITO, Rio de Janeiro, Volume I , roteiro de curso, 2007. Disponível em:< <http://epge.fgv.br/we/Direito/NovaEconomiaInstitucional/2008?action=AttachFile&do=get&target=nei1.pdf>>. Acesso em: 05 ago. 2018.

PORTAL de Compras do Governo Federal. 2018. Disponível em:<<http://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/comprasnet-siasg>>. Acesso em: 20 fev. 2018.

ROCHA, D.; DEUSDARÁ, B. Análise de conteúdo e análise do discurso: aproximações e afastamentos na (re)construção de uma trajetória. **Alea**, v.7, n.2, p.305-322, 2005.

SACHS, I. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Organizadora: Paula Yone Stroh. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

SACHS, I. **Desenvolvimento**: incluyente, sustentável, sustentado. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

SAES, M. S. M. **Diferenciação e apropriação da quase-renda na agricultura**: a cafeicultura de pequena escala. São Paulo, 2008. 162 f. Tese (Livre Docência)-Departamento de Administração, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

SANTOS, M. G.; VILLAC, T. (Coord.). **Licitações e contratações públicas sustentáveis**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

SILVA, A. A.; BRITO, E. P. Z. Incerteza, racionalidade limitada e comportamento

oportunista: um estudo na indústria brasileira. **Revista de Administração do Mackenzie**, São Paulo, v. 14, n. 1, p. 176-201, jan./fev. 2013.

TCU. **Tribunal de Contas da União**. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/institucional/conheca-o-tcu/competencias/>>. Acesso em: 10 mar. 2018.

TEIXEIRA, E. B. A análise de dados na pesquisa científica: importância e desafios em estudos organizacionais. **Desenvolvimento em Questão**. Ijuí, RS, v. 1, n. 2, p. 177-201, 2003. Disponível em: <<http://www.spell.org.br/documentos/download/20204>>. Acesso em: 03 mar. 2018.

TORRES, Rafael Lopes. Licitações sustentáveis: sua importância e seu amparo constitucional e legal. **Interesse Público – IP**, Belo Horizonte, ano 14, n. 71, jan./fev. 2012. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCnd=77812>>. Acesso em: 08 jan. 2018.

UNITED NATIONS .The Future We Want, 2012 Disponível em: <http://www.rio20.gov.br/documentos/documentos-da-conferencia/o-futuro-que-queremos/at_download/the-future-we-want.pdf>. Acesso em: 25 fev. 2018.

UNITED NATIONS. Report of the world summit on sustainable development - JohannesburgSouth Africa. 26 ago. /4 set., 2002.

UTFPR, Universidade Tecnológica Federal do Paraná. **RELATÓRIO DE GESTÃO EXERCÍCIO DE 2016**. Editora UTFPR, Curitiba, 2017. Disponível em: <<http://www3.utfpr.edu.br/estrutura-universitaria/diretorias-de-gestao/diretoria-de-gestao-da-avaliacao-institucional/relatorios-de-gestao/>>. Acesso em: 25 jan. 2018.

UTFPR, Universidade Tecnológica Federal do Paraná. **Histórico do Câmpus Apucarana**. Disponível em: <<http://www.utfpr.edu.br/apucarana/o-campus/historico/campus/historico-do-campus-apucarana>>. Acesso em: 20 fev. 2018.

UTFPR, Universidade Tecnológica Federal do Paraná. **Principais ações de sustentabilidade desenvolvidas na UTFPR**. Curitiba, Reitoria, 2016.

VILLAC, T. Direito Internacional ambiental como fundamento principiológico e de juridicidade para as licitações sustentáveis no Brasil. In: SANTOS, Murillo Giordan; VILLAC, Teresa (Coord.). **Licitações e contratações públicas sustentáveis**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 43-68.

WILLIAMSON, O. E. **The economic institutions of capitalism**. New York: Free Press, 1985.

WILLIAMSON, O. E. 2000. The new institutional economics: Taking stock, looking ahead. **Journal of Economic Literature**, 38 (3): 595–613, 2000.

ZYLBERSZTAJN, D. Papel dos Contratos na Coordenação Agro-Industrial: um olhar além dos mercados. **Revista de Economia e Sociologia Rural**. Brasília, v.43, n.03, p.385-420, jul./set. 2005.

APÊNDICES

APÊNDICE A - Roteiro da Entrevista com Pregoeiros e Demandantes

Roteiro de Entrevista – Gestores, Pregoeiros e Demandantes

Caracterização dos Respondentes

Nome:

Função:

Tempo na instituição:

Tempo de atuação com licitações:

Informações Gerais sobre Licitações

Quais suas funções no decorrer do processo licitatório?

Nas licitações por intermédio do pregão eletrônico, qual o fator determinante? (preço, qualidade)

O que você entende por licitação sustentável?

Existe uma política de licitações sustentáveis no Câmpus? Como ela se apresenta?

Você acredita nas licitações sustentáveis como instrumento capaz de modificar o comportamento dos licitantes? Justifique.

Quantas licitações sustentáveis (ou com itens sustentáveis) foram realizadas nos últimos 2 anos, nesta instituição?

Você acredita que as licitações sustentáveis apresentam vantagens para a instituição ou meio ambiente? Se sim, quais?

Existe um planejamento prévio para as contratações?

Regras formais

Quais são as regras formais que conhece que envolvem a licitação sustentável?

Para você a inclusão dos critérios de sustentabilidade é obrigatória ou discricionária? Por quê?

Nas licitações para aquisição de bens, são utilizados critérios de sustentabilidade (ambientais, sociais ou econômicos)? Se sim, quais?

Quanto a descrição dos produtos, há preocupação em atender ou priorizar as questões sustentáveis? Porque?

Existem barreiras para inclusão de critérios de sustentabilidade nas licitações públicas, nessa instituição? Quais?

Para você em qual etapa do processo licitatório os critérios de sustentabilidade deveriam ser aplicados?

O setor em que atua faz uso de algum guia para contratações sustentáveis?

Se fosse iniciar um processo de implementação das licitações sustentáveis, por qual ou quais produtos iniciaria e por quê?

Você acredita que a instituição tem interesse em implementar as Licitações Sustentáveis?

Para você existem fornecedores aptos para atender a demanda de produtos sustentáveis?

A inclusão de critérios de sustentabilidade nas aquisições frustra algum princípio constitucional? Se sim qual (is)?

Regramento Informal

A A3P é a Agenda Ambiental na Administração Pública, você já ouviu sobre ela? Acha relevante a participação da Instituição na A3P?

Você considera relevante a inclusão de critérios de sustentabilidade nas aquisições de materiais da UTFPR? Por quê?

Já participou de algum treinamento sobre licitações sustentáveis? Há quanto tempo?

Há incentivo por parte dos gestores para o uso das licitações sustentáveis?

Há algum reconhecimento por parte da instituição para boas práticas em sustentabilidade nas aquisições?

Considera importante a adoção de práticas sustentáveis?

O que seus fornecedores pensam sobre práticas sustentáveis?

Mecanismos de *Enforcement*

Como e com qual frequência acontece o controle interno das licitações?

Como e qual frequência o controle externo é realizado? Quais os órgãos que solicitam esclarecimentos? Esses controles envolvem a verificação de práticas sustentáveis?

Alguma vez você foi convidado a responder por não realizar licitações sustentáveis por alguma auditoria interna ou externa?

O que faria você fazer licitações atendendo as práticas de sustentabilidade?

APÊNDICE B - Roteiro da Entrevista com Fornecedores

Roteiro de Entrevista - Fornecedores**Caracterização do Respondente**

Nome da empresa:

Ramo de atividade:

Nome do Respondente:

Função:

Tempo de atuação com licitações públicas:

Quem são seus principais clientes (empresas privadas, órgãos públicos):

Informações Gerais sobre Licitações

O que você entende por licitação sustentável?

Quais as vantagens e desvantagens desse tipo de aquisição?

Quais as barreiras que os critérios de sustentabilidade nas licitações públicas, podem trazer para sua empresa?

Regras formais

Para você a inclusão dos critérios de sustentabilidade pelos órgãos públicos nas licitações por meio do pregão eletrônico tem amparo legal? Justifique.

Conhece a legislação sobre licitação sustentável?

Sua empresa está preparada para atender a demanda das licitações sustentáveis? Como?

Caso a Administração Pública passe a priorizar as contratações sustentáveis, você tem interesse em atendê-la? Por quê?

Os produtos fornecidos por sua empresa possuem alguma certificação ambiental? Se sim qual?

Regramento Informal

Já participou de algum treinamento sobre licitações sustentáveis?

Tem interesse em participar?

Acha importante que as licitações sustentáveis aconteçam? Por que?

Mecanismos de *Enforcement*

Alguma vez você foi questionado sobre critérios de sustentabilidade em seus produtos? Por quem ou qual órgão?

Para você qual o papel do Estado nas licitações sustentáveis?

O que faria você atender a legislação sobre práticas sustentáveis?

APÊNDICE C – Roteiro da Entrevista com gestores e auditores

Roteiro de Entrevista – Gestores e Controle

Caracterização do Respondente

Tempo na instituição:

Informações Gerais sobre Licitações

O que você entende por licitação sustentável?

Quais as vantagens e desvantagens desse tipo de aquisição?

Regras formais

Você considera a legislação atual suficiente para “obrigar” que as Instituições Públicas exijam materiais com critérios de sustentabilidade ambiental em seus editais? Por quê?

Para você a inclusão dos critérios de sustentabilidade nas licitações deve ser obrigatória ou discricionária para os órgãos públicos? Por quê?

Para você em qual etapa do processo licitatório os critérios de sustentabilidade deveriam ser aplicados? Por quê?

Você acredita que o Pregão Eletrônico é a modalidade adequada para a implementação das aquisições sustentáveis? Por quê?

Na sua percepção, a inclusão de critérios de sustentabilidade nas aquisições frustra algum princípio constitucional? Se sim qual(is)?

Regramento Informal

Tem conhecimento se a Instituição participa da Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P) ou de outro programa que trate das questões de sustentabilidade nas aquisições? Se sim, qual ou quais programas?

Já participou de algum treinamento sobre licitações sustentáveis?

Mecanismos de *Enforcement*

No controle interno das licitações, as questões de sustentabilidade ambiental são verificadas? Como?

Quais os órgãos que solicitam esclarecimentos no controle externo das licitações? Esses controles envolvem a verificação de práticas sustentáveis nas aquisições?

Alguma vez a instituição foi questionada por alguma auditoria externa, pelo fato de deixar de incluir critérios de sustentabilidade ambiental nas licitações para aquisição de materiais?

O que você acredita que faria a instituição realizar licitações para aquisição de materiais atendendo as práticas de sustentabilidade ambiental?

APÊNDICE D – Roteiro Sugerido para Planejamento da Contratação Sustentável

Roteiro Sugerido para Planejamento da Contratação

Necessidade da contratação

1. Qual a justificativa e necessidade da contratação?
2. Foi considerada a possibilidade de reutilização de materiais já existentes?
3. Foi considerada a possibilidade de adquirir bens proveniente de desfazimento, conforme Decreto n.º 9.373 de 2018?
4. Foram analisadas contratações similares feitas por outros órgãos e entidades, com objetivo de identificar a existência de novas metodologias, tecnologias ou inovações que melhor atendam às necessidades da Administração?
5. Foram observados catálogos com descritivos de materiais e materiais sustentáveis? (Ex: CATMAT)

Requisitos da contratação

6. Quais os requisitos mínimos para a contratação?
7. Como foi realizada a estimativa das quantidades a serem contratadas? (considerou o histórico de contratações anteriores?)
8. Foi realizada estimativa de preços? (deverá ser apresentada planilha contendo os valores orçados conforme diretrizes de normativo publicado pela Secretaria de Gestão do Ministério de Planejamento, Desenvolvimento e Gestão)

Sustentabilidade na contratação

9. Foram examinados os normativos que disciplinam os critérios de sustentabilidade para os materiais a serem adquiridos?
10. Foram observados no mínimo os critérios e práticas sustentáveis previstos no Art. 4º do Decreto 7.746/2012? (se sim, especificar quais)
11. Os critérios e práticas de sustentabilidade estão previstos na especificação técnica do objeto, como obrigação da contratada ou como requisito previsto em lei especial?
12. Em afirmativo, foi realizada pesquisa de mercado para saber se existem fornecedores que atendam aos requisitos ambientais especificados?
13. A inclusão dos critérios de sustentabilidade foi considerada viável ou não para a contratação? (justificar conforme Decreto 9.178/2017 a utilização ou ausência dos critérios de sustentabilidade na contratação)

Fonte: Elaborado pela autora a partir da IN 01/2018; IN 05/2017; Decreto 9.178/2017; Decreto 9.373/2018.