CEFET/RJ
DIRETORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO

# COMPRAS SUSTENTÁVEIS NAS UNIVERSIDADES FEDERAIS: ASPECTOS E PROPOSTAS A PARTIR DO CASO ITAIPU BINACIONAL

**Carlos Silva de Jesus**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Tecnologia do Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca, CEFET/RJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Tecnologia.

Orientador:

Prof. Alvaro Chrispino, D. Ed.

**RIO DE JANEIRO**
**DEZEMBRO/2014**

CEFET/RJ
DIRETORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Tecnologia do Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca CEFET/RJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Tecnologia.

Carlos Silva de Jesus

Aprovada por:

_____

Presidente, Prof. Alvaro Chrispino, D. Ed. (orientador)

_____

Profª. Cristina Gomes de Souza, D.Sc.

_____

Prof. Osvaldo Luiz Gonçalves Quelhas, D.Sc.(UFF)

**RIO DE JANEIRO**
**DEZEMBRO/2014**

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca do CEFET/RJ – UnED Petrópolis

J58 Jesus, Carlos Silva de
Compras sustentáveis nas Universidades Federais: aspectos e propostas a partir do caso Itaipu Binacional / Carlos Silva de Jesus. —2014.
xvi, 201f. + apêndices: il. col., grafs., tabs. ; enc.

Dissertação (Mestrado) Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca, 2014.
Bibliografia: f. 195 - 201.
Orientador: Alvaro Chrispino

1. Administração Pública – Compras Públicas Sustentáveis. 2. Universidades Federais. 3. Desenvolvimento Sustentável. 4. Itaipu Binacional. I. Chrispino, Alvaro (Orient.). II. Título.

CDD 351.0687

**DEDICATÓRIA**

*Dedico este trabalho à minha família e amigos, pessoas queridas com as quais tenho compartilhado desafios e vitórias.*

*Aos meus pais, referência de valores e exemplos de dignidade e serviço.*

*À minha esposa, inspiração para os melhores projetos da vida.*

*A Deus...*

*"...Porque um menino nos nasceu, um filho se nos deu, e o principado está sobre os seus ombros, e se chamará o seu nome: Maravilhoso, Conselheiro, Deus Forte, Pai da Eternidade, Príncipe da Paz..." Isaías 09:27*

## AGRADECIMENTOS

*Reverencio a Deus e a Ele dedico louvor e gratidão.*

*À minha mãe meu amor e respeito. Ao meu pai a honra à sua memória de valor e dignidade.*

*Às minhas irmãs meu carinho e gratidão pela torcida e companheirismo.*

*À minha amada esposa e incomparável companheira as homenagens de quem se reconhece nos seus olhos e se perde em seu sorriso.*

*Às instituições de ensino pelas quais passei. Cada etapa da minha formação estampa um sinal indelével que procuro honrar.*

*À professora Vera Lúcia Izidoro com quem aprendi o significado e valor de sinais fundamentais na trajetória acadêmica.*

*À equipe de professores e técnicos administrativos da DIPPG do CEFET/RJ.*

*À Coordenação e professores do PPTEC.*

*Aos professores Leydervan de Souza Xavier e José Antônio Assunção Peixoto e à professora Cristina Gomes de Souza pela contribuição para que este trabalho alcançasse tal maturidade.*

*Ao professor Álvaro Chrispino por ter acreditado neste projeto e ter permitido que eu caminhasse ao seu lado.*

*Aos amigos de mestrado pela referência e incentivo.*

*Aos amigos Márcia Cristina, Evandro Fortuna e Bruno Bock pela generosidade e companheirismo.*

*Aos amigos da UnED Petrópolis do CEFET/RJ pelo apoio.*

*Aos amigos Ueliton Leonidio e Luiz Nogaroli pelo incentivo e ideias provocadoras.*

*À Itaipu Binacional. À Diretoria Financeira Executiva na pessoa da Srª. Margaret Mussoi Luchetta Groff e à Superintendência de Compras na pessoa da Srª Rosimeri Fauth Ramadas Martins pela viabilização à realização da pesquisa.*

*Ao Adriano Hamerschmidt da Itaipu Binacional pelo suporte e incentivo, fundamentais ao trabalho de pesquisa.*

## RESUMO

COMPRAS SUSTENTÁVEIS NAS UNIVERSIDADES FEDERAIS: ASPECTOS E PROPOSTAS A PARTIR DO CASO ITAIPU BINACIONAL

Carlos Silva de Jesus

Orientador: Prof. Alvaro Chrispino, D. Ed.

Resumo da Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Tecnologia - Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca, CEFET/RJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Tecnologia.

Valendo-se da licitação como instrumento e do poder de compra aliado à sustentabilidade como argumento, os contratos celebrados pela Administração Pública têm se consolidado na geração de benefícios econômicos e socioambientais na medida em que admitem os critérios sustentáveis nas aquisições de bens e contratações de serviços. Repercutindo ações do cenário internacional o Brasil tem dedicado esforços na edição de marcos regulatórios a fim de incentivar a prática das compras públicas sustentáveis (CPS) nos órgãos federais. A implementação da CPS pelas universidades federais tem se constituído numa tentativa incipiente e pontual, movida pela adequação às imposições legais e se deparando com barreiras que dificultam a adoção de critérios sustentáveis. A Itaipu Binacional, entidade jurídica de direito público internacional do setor energético brasileiro e paraguaio, tem protagonizado esforços em desenvolver e implementar um programa de compras sustentáveis. O objetivo do presente trabalho é investigar a experiência de aquisições sustentáveis da Itaipu Binacional a fim de discutir aspectos e fornecer propostas à implementação da prática pelas universidades federais brasileiras. Para tanto foi desenvolvida uma pesquisa com abordagem qualitativa de natureza exploratória e descritiva que se utiliza do estudo de caso como estratégia corroborada por múltiplos instrumentos de investigação. Os principais resultados deram conta de que a adoção de critérios sustentáveis nas licitações tem representado um novo paradigma nas aquisições públicas. Isto se verifica pela aproximação a iniciativas e modelos de implantação internacionais, como o *MTF Approach to SPP* e o *Procura+,* e no respaldo legal com a edição da IN 01/2010 e atualizações advindas com o Decreto 7.746/2012 e a IN 10/2012, culminando no incentivo à racionalização do gasto público e na promoção do desenvolvimento sustentável nacional. Da caracterização da experiência de aquisições da Itaipu Binacional se verificou o empenho institucional em empoderar sua dinâmica de aquisições, superando a mera imposição de condicionantes ao mercado, disseminando então, em sua estrutura e prática administrativa, ações e estratégicas cujos princípios fornecem aspectos e recomendações na redução ou eliminação de fatores dificultadores na implementação das CPS pelas universidades federais. Além da adesão a iniciativas governamentais como o Plano de Gestão de Logística Sustentável (PLS), a principal reflexão sugerida aos gestores universitários e de outras entidades públicas é a de protagonizar uma experiência de autoconhecimento institucional e desenvolver um plano estratégico para as aquisições sustentáveis que permita a cada entidade a configuração de uma forma própria de contratar e se relacionar com o mercado fornecedor.

Palavras-Chave: Sustentabilidade; Desenvolvimento Sustentável; Compras Sustentáveis; Universidades Federais; Itaipu Binacional

**RIO DE JANEIRO**
**DEZEMBRO/2014**

## ABSTRACT

SUSTAINABLE PROCUREMENT IN THE FEDERAL UNIVERSITIES: ASPECTS AND PROPOSALS FROM ITAIPU BINATIONAL CASE

Carlos Silva de Jesus

Advisor: Prof. Alvaro Chrispino, D. Ed.

Abstract of dissertation submitted to Programa de Pós-graduação em Tecnologia - Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca, CEFET/RJ, as partial fulfillment of the requirements for the degree of Tecnology Master.

Taking advantage of the bidding as instruments and the purchasing power combined with sustainability as argument, contracts awarded by public authorities have been consolidated in the generation of economic, social and environmental benefits to the extent that secure sustainable criteria in the procurement of goods and services contracted. Echoing actions on the international scene, Brazil has dedicated efforts in the edition of regulatory frameworks to encourage the practice of sustainable public procurement (SPP) in the federal agencies. The implementation of the SPP by the Federal Universities has consisted a recent and punctual attempt, driven by compliance with legal constraints and experimenting barriers in the adoption of sustainable criteria. The Itaipu Binational, a legal entity of public international law the brazilian and paraguayan energy sector, has carried out efforts to develop and implement a sustainable procurement program. The objective of this study is to investigate the experience of sustainable purchases from Itaipu to discuss aspects and provide proposals to the implementation of the practice by the Brazilian Federal Universities. Thus, a qualitative research from the exploratory and descriptive nature which uses the case study as a strategy supported by multiple research instruments was developed. The main results indicate that the adoption of sustainable criteria in the bidding has represented a new paradigm in the public procurement. This is verified by approach of the initiatives and models of international deployment as the MTF Approach to the SPP and Procura+, and in the legal support to the edition of IN 01/2010 and arising updates to Decree 7746/2012 and IN 10/2012, culminating in encouraging the rationalization of public expenditures and the promotion of sustainable national development. From the characterization of the purchasing experience of Itaipu Binational was verified a institutional commitment to empower its purchasing dynamic, exceeding the mere imposition of market conditions, by disseminating then, in its structure and management practice, strategic and actions that whose principles and aspects can provide recommendations to the reduction or elimination of limiting factors in implementing the SPP by the Federal Universities. Addition to adhering to government initiatives like Management Plan Sustainable Logistics, the main reflection suggested to university managers and to the other public managers is to promote an experience of institutional self-knowledge and develop a strategic plan for sustainable procurement that allows each organization to set a own way to hire and how improve its relations with its supplier market.


Keywords: Sustentability; Sustainable Development; Sustainable Procurement; Federal Universities; Itaipu Binational

**RIO DE JANEIRO**
**DECEMBER/2014**

# SUMÁRIO

CAPÍTULO I – INTRODUÇÃO ..... 1
I.1 Contextualização do Tema ..... 1
I.2 Justificativa ..... 2
I.3 Problema de Pesquisa ..... 5
I.4 Objetivos da Pesquisa ..... 7
I. 4.1 Objetivo Geral ..... 7
I. 4.2 Objetivos Específicos ..... 7
I.5 Delimitação da pesquisa ..... 7
I.6 Metodologia ..... 8
CAPÍTULO II – FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA ..... 12
II.1 Licitações Públicas ..... 12
II.1.1 Conceito de Licitação ..... 13
II.1.2 Princípios da Licitação ..... 15
II.1.3 Modalidades de Licitação ..... 18
II.1.4 Dispensa e Inexigibilidade de Licitar ..... 21
II.1.5 Fases da Licitação ..... 22
II.1.6 Tipos de Licitação ..... 24
II.2 Novo Paradigma nas Compras Públicas ..... 25
II.3 Sustentabilidade e Desenvolvimento Sustentável ..... 29
II.4 Compras Públicas Sustentáveis (CPS) ..... 31
II.4.1 Panorama Legal das Compras Públicas Sustentáveis ..... 35
II.4.1.1 Instrução Normativa nº 01/2010 ..... 39
II.4.1.2 Decreto nº 7.746/2012 ..... 40
II.4.1.3 Instrução Normativa nº 10/2012 ..... 41
II.4.2 Práticas Nacionais e Internacionais em CPS ..... 47
II.4.2.1 Comissão de Estudos Especiais ISO/PC - 277 ..... 50
II.4.2.2 O Plano de Implementação de Johanesburgo ..... 50
II.4.2.3 Plano de Ação para Produção e Consumo Sustentáveis (PPCS) ..... 52
II.4.2.4 Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P) ..... 55
II.4.3 Modelos de implementação da CPS ..... 59
II.4.3.1 O Modelo *MTF Approach to SPP* ..... 59
II.4.3.2 O Modelo ICLEI Procura+ ..... 61
II.4.4 Vantagens da Implementação da CPS ..... 66
II.4.5 Considerações sobre a avaliação do ciclo de vida (ACV) ..... 72

II.4.6 Revisão dos desafios e barreiras na implementação da CPS ..... 75
CAPÍTULO III – ESTUDO DE CASO DAS COMPRAS SUSTENTÁVEIS NA ITAIPU BINACIONAL ..... 84
III.1 Histórico e constituição ..... 84
III. 2 O Tratado de Itaipu ..... 87
III. 2.1 Gestão e estrutura organizacional ..... 87
III. 2.2 Receita e gestão de suprimentos ..... 91
III. 3 As aquisições na Itaipu Binacional ..... 93
III. 3.1 Norma Geral de Licitação (NGL) ..... 93
III. 3.2 Instruções de Procedimento (IP) ..... 96
III. 4 O Programa Compras Sustentáveis ..... 108
III. 4.1 Política de Aquisições Sustentáveis ..... 109
III. 4.2 Instrução de Procedimentos IP-20 ..... 113
III. 4.2.1 O comitê de aquisições sustentáveis ..... 114
III. 4.3 Plano de Implantação das Compras Sustentáveis ..... 115
III. 4.4 O modelo de compras sustentáveis de Itaipu ..... 116
III. 4.4.1 Definição de graus de criticidade ..... 116
III. 4.4.2 Requisitos de sustentabilidade nos processos de compras ..... 119
III. 4.4.3 Relacionamento com os fornecedores ..... 126
III. 4.4.4 Experiências em aquisições sustentáveis na Itaipu ..... 128
III. 5 Barreiras na implementação das compras sustentáveis na Itapu Binacional ..... 133
CAPÍTULO IV – COMPRAS SUSTENTÁVEIS NAS UNIVERSIDADES FEDERAIS À LUZ DO CASO ITAIPU BINACIONAL ..... 147
IV.1 Aspectos metodológicos da pesquisa de CPS nas universidades federais ..... 147
IV.2 Estrutura e gestão de recursos nas universidades federais ..... 149
IV.3 Práticas e aspectos facilitadores e dificultadores da CPS nas universidades ..... 152
IV.4 Discussão sobre as barreiras na implantação das compras públicas sustentáveis ..... 154
IV.4.1 Fatores internos ..... 155
IV.4.1.1 Nível de informação e conhecimento atual dos solicitantes de compras ..... 155
IV.4.1.2 Cultura interna da Instituição ..... 159
IV.4.1.3 Nível de capacitação e treinamento atual dos envolvidos nas compras ..... 162
IV.4.1.4 Condições atuais de estrutura e pessoal para a implementação da CPS ..... 164
IV.4.2 Fatores externos ..... 167
IV.4.2.1 Condição do mercado/competitividade e oferta de produtos e serviços sustentáveis ..... 167
IV.4.2.2 Condição atual de preço/custo envolvido ..... 171

IV.4.2.3 Falta de orientações e diretrizes práticas por parte dos órgãos regulamentadores. ..... 176
CAPÍTULO V – CONSIDERAÇÕES FINAIS ..... 183
SUGESTÕES PARA ESTUDOS FUTUROS ..... 194
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS ..... 195
APÊNDICE A – CARTA DE SOLICITAÇÃO DE AUTORIZAÇÃO PARA A PESQUISA ..... 202
APÊNDICE B – AUTORIZAÇÃO PARA PESQUISA DE DISSERTAÇÃO ..... 203
APÊNDICE C – QUESTIONÁRIOS ..... 204
APÊNDICE D – TERMO DE CONSENTIMENTO ..... 210
APÊNDICE E – ROTEIRO DE ENTREVISTA ..... 211

**Lista de Figuras**

Figura I.1 - Abordagem da pesquisa ..... 9
Figura I.2 - Estrutura e delineamento da Pesquisa ..... 10
Figura II.1 - Mecanismos do Processo de Marrakesh em CPS ..... 51
Figura II.2 - Forças-Tarefa de Implementação do Processo de Marrakesh ..... 52
Figura II.3 - Conexões e sinergia do PPCS com outras políticas nacionais ..... 53
Figura II.4 - Eixos temáticos prioritários A3P ..... 57
Figura II.5 - The MTF Approach to SPP ..... 60
Figura II.6 - Sítio ComprasNet – catálogo de itens sustentáveis. ..... 69
Figura II.7 - Conexões, efeitos benéficos e recíprocos das compras públicas sustentáveis ..... 70
Figura II.8 - Fases da ACV de acordo com a ISO 14040 (1997) ..... 74
Figura II.9 - Fluxo de dados da ACV ..... 75
Figura II.10 - Modelo conceitual das influências nas compras públicas sustentáveis ..... 77
Figura III.1 - Estrutura de governança da Itaipu Binacional ..... 88
Figura III.2 - Organograma da Itaipu Binacional ..... 92
Figura III.3 - Esquema de Gestão do Processo de compras sustentáveis ..... 110
Figura III.4 - Estratégia de Política de Compras sustentáveis por segmento ..... 112
Figura III.5 - Fluxo processual das Compras Sustentáveis ..... 120
Figura III.6 - Estabelecimento de especificação para aquisições sustentáveis ..... 121
Figura III.7 - Fluxo de processo de compra na modalidade Carta Convite ..... 123
Figura III.8 - Fluxo de processo de compra na modalidade Tom. de Preço e Concorrência ..... 124
Figura III.9 - Fluxo de processo de compra na mod. Pregão Presencial e Eletrônico ..... 125

**Lista de Quadros**

Quadro II.1 - Definição das Modalidades de licitação ..... 19

Quadro II.2 - Limites das Modalidades de licitação ..... 21

Quadro II.3 - Modalidades de licitação e suas fases ..... 25

Quadro II.4 - Modelo para inventário de materiais e bens. ..... 43

Quadro II.5 - Sugestões de boas práticas sustentáveis. ..... 46

Quadro II.6 - Exemplo de iniciativas internacionais em CPS ..... 49

Quadro II.7 - Percepção internacional das barreiras na implemantação das CPS ..... 78

Quadro III.1 - Esboço da Matriz do Plano de Implantação das Compras Sustentáveis ..... 116

Quadro III.2 - Aspectos e impactos por dimensão envolvida ..... 117

Quadro III.3 - Critérios para estabelecer o grau de criticidade dos impactos ..... 118

Quadro IV.1 - Síntese dos principais resultados da análise do processo de implantação das CPS nas universidades federais brasileiras ..... 154

Quadro IV.2 - Síntese das principais propostas ao processo de implementação das CPS pelas universidades públicas federais ..... 182

**Lista de Tabelas**

Tabela II.1 - Compras Públicas Sustentáveis por modalidade ..... 67

Tabela II.2 - Bens sustentáveis mais adquiridos em 2013..... 67

Tabela III.1 - Resultado das aquisições da Itaipu em 2013 ..... 94

Tabela III.2 - Nível de concordância com as afirmações sobre compras sustentáveis..... 136

Tabela III.3 - Grau de dificuldade de fatores na implementação das compras sustentáveis.... 140

Tabela IV.1 - Relação das universidades federais brasileiras contempladas na LOA 2012 que compuseram a amostra da pesquisa ..... 148

Tabela IV.2 - Participação dos órgãos federais no valor das Compras Sustentáveis – 2013 .. 152

**Lista de Gráficos**

Gráfico I.1 - Compras sustentáveis no Governo Federal 2010 a 2012 ..... 66

Gráfico III.1 - Participação em evento de capacitação em compras sustentáveis ..... 135

Gráfico III.2 - Grau de concordância com as informações sobre compras sustentáveis na Itaipu Binacional ..... 137

Gráfico III.3 - Grau de dificuldade por fator na implementação das compras sustentáveis na Itaipu Binacional ..... 141

Gráfico III.4 - Classificação das barreiras na implementação das compras sustentáveis na Itaipu Binacional ..... 144

**Lista de Abreviaturas**

| | |
|---|---|
| A3P | Agenda Ambiental na Administração Pública |
| ABNT | Associação Brasileira de Normas Técnicas |
| ACV | Avaliação do Ciclo de Vida |
| AFNOR | *Association française de normalisation* |
| ANDE | *Administración Nacional de Eletricidad* |
| ANVISA | Agência Nacional de Vigilância Sanitária |
| CATMAT | Código do Sistema de Catalogação de Material |
| CEE | Comissão de Estudos Especiais |
| CF | Constituição Federal |
| CGPL | Comitê Gestor de Produção mais Limpa |
| CGU | Controladoria Geral da União |
| CISAP | Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública |
| CNUMAD | Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento |
| CONAMA | Conselho Nacional do Meio Ambiente |
| CPS | Compras Públicas Sustentáveis |
| DEFRA | *Department for Environment, Food & Rural Affairs* |
| DESFOR | Programa de Desenvolvimento de Fornecedores |
| EC | Emenda Constitucional |
| ELETROBRÁS | Centrais Elétricas Brasileiras S.A |
| FOEN | *Federal Office for the Environment* |
| GVces | Centro de Estudos em Sustentabilidade da Eaesp/FGV |
| ICLEI | *International Council for Local Environmental Initiatives* |
| IN | Instrução normativa |
| IP | Instrução de Procedimento |
| IS | Instrução de Serviço |
| ISO | *International Organization for Standardization* |
| LCA | *Life-Cycle Assessment* |
| LOA | Lei Orçamentária Anual |
| MMA | Ministério do Meio Ambiente |
| MPE | Micro e Pequenas Empresas |
| MPOG | Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão |
| MTF | *Marrakesh Task Force* |
| Nafta | *North American Free Trade Agreement* |
| NGL | Norma Geral de Licitações |
| ONU | Organização das Nações Unidas |
| PEG | Programa de Eficiência do Gasto Público |

| | |
|---|---|
| PDI | Plano de Desenvolvimento Institucional |
| PES | Projeto Esplanada Sustentável |
| PIB | Produto Interno Bruto |
| PLS | Planos de Gestão de Logística Sustentável |
| PNUMA | Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente |
| PPA | Plano Plurianual |
| PPCS | Plano de Ação para Produção e Consumo Sustentáveis |
| Procel | Programa Nacional de Conservação de Energia Elétrica |
| SAIC/MMA | Secretaria de Articulação Institucional e Cidadania Ambiental do Ministério do Meio Ambiente |
| SECO | *Swiss State Secretariat for Economic Affairs* |
| SE/MDS | Secretaria-Executiva do Min. do Desenvolvimento Social e Combate à Fome |
| SISG | Sistema de Serviços Gerais |
| SLTI | Secretaria de Logística e Tecnologia de Informação |
| SOF/MP | Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão |
| SPE/MME | Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Energético do Ministério de Minas e Energia |
| SPP | *Sustainable Public Procurement* |
| STF | Supremo Tribunal Federal |
| TCU | Tribunal de Contas da União |
| Un-Desa | *Department of Economic and Social Affairs* |
| UNESCO | *United Nation Educational, Scientific and Cultural Organization* |

# CAPÍTULO I – INTRODUÇÃO

## I.1 Contextualização do Tema

Dentre os principais desafios governamentais está a garantia do bem-estar social aliado à expectativa de crescimento econômico. Um novo paradigma de gestão, harmonizado e orientado por indicadores sustentáveis (SILVA, 2005; VAN BELLEN, 2007; SCOTTO et al., 2009), evoca a proeminência histórica da administração pública à adoção e repercussão de um modelo que repense a prática dominante das organizações empresariais, eminentemente guiadas pelo lucro e competitividade (MATIAS-PEREIRA, 2008; EGRI e PINFIELD, 2012).

Este novo modelo de gestão, regido pela eficiência, prevê práticas administrativas norteadas por políticas públicas que considerem os aspectos ambientais, econômicos e sociais. O princípio é o caráter instrumental e agregador das ações governamentais, dirigidas pelo atendimento do coletivo e pela gestão eficiente dos recursos públicos (JUSTEN FILHO, 2012).

No cumprimento de suas finalidades e no exercício de gestão, a Administração Pública se vale do processo licitatório, aqui entendido como rito legal que seleciona a proposta mais vantajosa para o erário, considerando a qualidade, preço e oportunidade de compra e contratação. A peculiaridade do processo de compra governamental tem se evidenciado como um importante indutor de políticas públicas (BIDERMAN et al.,2008).

O desafio da promoção de práticas sustentáveis é, sem dúvida, uma realidade que envolve diversos segmentos da sociedade. Para Matias-Pereira (2008) a racionalidade do mercado pode ser aplicada pelo Governo a fim de alocar os gastos públicos de forma a promover modelos de gestão eficientes e responsáveis. A questão tem como pano fundo a afirmação de que o Estado não é um comprador convencional. O protagonismo governamental se revela estratégico na medida em que alinha o poder de compra às virtudes do processo licitatório visando à promoção do desenvolvimento sustentável (PNUMA, 2011; BETIOL et al., 2012).

O poder de compra dos governos é relevante para a economia nacional. No Brasil, as compras governamentais já alcançam a faixa de 10 a 15% do PIB (BIDERMAN et al., 2008; LALOË e FREITAS, 2012), percentuais comparáveis ao da União Europeia. O Governo, como consumidor com tal poder aquisitivo, detém recurso de reorientação do mercado a fim de promover o desenvolvimento sustentável. “Se esse importante poder de compra for usado para promover a produção de bens e serviços mais sustentáveis, poder-se-ão esperar melhorias e

mudanças consideráveis na estrutura do mercado a curto e médio prazo" (LALOË e FREITAS, 2012, p 13).

As vantagens de um novo paradigma nas compras públicas nacionais superam a obtenção de preços baixos via rígidos processos administrativos. O consumo no plano estatal aponta, portanto, a ações e estratégias para o desenvolvimento sustentável (BETIOL et al., 2012). Neste contexto, Biderman et al. (2008) apresenta a inclusão de critérios sustentáveis como uma estratégia que integra e conjuga aspectos de proteção social, ambiental e econômica nos estágios da compra e contração pública.

**I.2 Justificativa**

A prática das compras públicas com critérios sustentáveis tem sido objeto de estudos mais intensos nas últimas duas décadas. Trabalhos recentes consideram a prática como uma estratégia para reorientar o mercado a partir da reprodução do modelo de consumo governamental (FUCHS e LOREK, 2005; BURJA, 2009; SPAARGAREN e MOL, 2008; BRAMMER e WALKER, 2011). Tal modelo de aquisição agrega e consolida valores estratégicos à demanda governamental ao potencializar a indução de comportamentos via modelos planejados e responsáveis de consumo (COUTO e RIBEIRO, 2011; FREITAS, 2012; BARTHOLO et al., 2012b).

Com variações em função das peculiaridades legais locais, regiões como o Reino Unido, Canadá, Estados Unidos, Países Baixos, Noruega, África do Sul, Japão, Suécia, Áustria, Coreia do Sul e Suíça têm repercutido em publicações acadêmicas as ações e intenções para o desenvolvimento de padrões, sobretudo na esfera pública, visando à aquisição de bens e serviços que considerem e disseminem conceitos e práticas de referência da gestão sustentável (BIDERMAN et al., 2008; PREUSS, 2007, 2009; BRAMMER e WALKER, 2011; WALKER e BRAMMER, 2012).

Em 2013, um trabalho foi conduzido pelo Sul Africano Samuel Laryea e outros pesquisadores que revisaram as publicações em compras sustentáveis no período de 1996 a 2013 indexadas na base de dados *Scopus*. O estudo analisou 63 trabalhos em 16 países publicados em 58 revistas diferentes.

Como apurado nos estudos realizados por Laryea et al.*(*2013), a maior parte das publicações em compras sustentáveis enfatiza o aspecto ambiental. A ênfase está no alcance das metas para redução das emissões de carbono, na gestão de resíduos e no uso responsável dos recursos naturais. O estudo observou que um maior número de publicações tem como origem o Reino Unido. Esta região, entre outros 20 países, representa uma minoria diante da realidade global de aproximadamente 200 países. Neste pequeno grupo, composto

por países predominantemente localizados na Região Europeia, está concentrada, além de várias outras iniciativas, a realização e publicação dos principais estudos sobre o tema.

As publicações dão conta de que o modelo tradicional de contratação, tanto público quanto privado, é deficiente, não atendendo às crescentes demandas quanto aos aspectos da sustentabilidade. Contudo, a implementação de práticas sustentáveis na cadeia de suprimento é considerada uma ação emergente. Há destaque para o protagonismo da demanda pública. Considerando o montante de recursos administrados, os governos têm sido identificados como importantes consumidores, que pela prática e exemplo de comprar com critérios sustentáveis agenciam mudanças no comportamento de consumo. Os estudos revelam ainda que faltam iniciativas apropriadas para a divulgação da prática da compra sustentável, e que não há técnicas consideradas adequadas para medição das iniciativas em compras sustentáveis.

Ainda no cenário internacional, a Organização das Nações Unidas (ONU), por meio de suas agências, tem promovido a discussão sobre o consumo sustentável. O próprio conceito de desenvolvimento sustentável emergiu de estudos e deliberações das conferências internacionais, especificamente da que se realizou na Noruega, em 1988, cujas deliberações culminaram no que se denominou Relatório *Brundtland* (SCOTTO et al., 2009).

No plano nacional e internacional esforços por definir marcos e modelos para as compras sustentáveis sucederam à Conferência da ONU de 92, no Rio de Janeiro. Dez anos depois, a reunião realizada em Johanesburgo (Rio+10), em 2002, propôs a elaboração do 10 *Years Framework Program*, sob coordenação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) e do Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais das Nações Unidas (UNDESA), projeto que incentivou iniciativas regionais na promoção do consumo sustentável (PNUMA, 2012). Deste projeto derivaram encontros regionais cujo objetivo era a construção de um processo que referenciasse as iniciativas de consumo no nível internacional.

Do encontro na cidade de Marrakesh, no Marrocos, foi implementado o que se denominou forças-tarefa, uma delas, capitaneada pela Suíça através do *Federal Office for the Environment* (FOEN), buscou o estímulo às compras públicas na promoção do desenvolvimento sustentável. Do compromisso do Brasil no processo de Marrakesh, em 2007, resultou a elaboração do Plano de Ação para Produção e Consumo Sustentáveis (PPCS) (BRASIL 2010; 2011a; 2011b; FOEN, 2011). O PPCS pretende a articulação com políticas nacionais estruturantes, projetando-se no intervalo de 2011 a 2014, tendo identificado seis dos dezessete pontos prioritários para ser objeto de ações que visariam sua implantação. Dentre os pontos de atenção imediata do plano está a compra sustentável. Buscando avançar em direção à prática da compra sustentável o PPCS prevê ainda a liderança governamental no apoio a iniciativas locais na federação.

O processo de atenção às compras sustentáveis recebeu reforço legal em 2010 com a edição da Instrução Normativa nº 01, pelo Ministério do Planejamento e com a publicação, em 2012, do decreto nº 7.746, no qual o Governo brasileiro legitimou a inclusão de critérios ambientais nos instrumentos de convocação à licitação (BETIOL et al., 2012).

Quanto ao processo de implantação, estudos desenvolvidos em nível nacional repercutem a realidade internacional quanto à ocorrência de algumas barreiras identificadas na inclusão de critérios sustentáveis nos processos de compra pelos órgãos públicos. Dentre outros, se destacam a falta de apoio político e apoio gerencial; a ausência de indicadores que atestem o processo e os resultados de uma aquisição como sustentável; a baixa oferta de itens classificados como sustentáveis no mercado; a falta de informação e de ferramentas; a insuficiente estrutura de pessoal capacitado, de estrutura e de recursos para o processo; problemas de cultura institucional e o engajamento de órgãos reguladores e governamentais (FUCHS e LOREK, 2005; WALKER e PHILLIPS, 2006; BOUWER et al, 2006; BIDERMAN et al., 2008; BRAMMER e WALKER, 2011; WOLFF e SCHÖNHERR, 2011; BETIOL et al., 2012; BARTHOLO et al., 2012; LARYEA et al., 2013).

Uma pesquisa nacional, realizada por Hegenberg (2013), considerou como amostra 37 universidades federais brasileiras do universo das 59 contempladas na Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2012, concluindo que o procedimento de comprar utilizando critérios sustentáveis, quando comparados com a pratica europeia, por exemplo, é recente, incipiente e pontual, sem planejamento ou subsídio de alguma metodologia específica, recebendo no plano nacional, contudo, respaldo e credibilidade a partir dos recentes marcos legais sobre o tema.

O estudo sintetizou os principais resultados, dentre estes, destacando os fatores dificultadores ou que representem barreiras à implementação das compras sustentáveis nas universidades públicas federais. Tais fatores foram divididos em fatores interno e externos, como a seguir:

Fatores internos:

- Nível de conhecimento/ capacitação atual dos solicitantes de compras;
- Cultura interna da Instituição;
- Nível de capacitação e treinamento atual dos envolvidos nas compras;
- Condições atuais de estrutura e pessoal para a implementação de CPS.

Fatores externos

- Condição atual do mercado/ competitividade;
- Condição atual de preço/custo envolvido;

- Oferta atual de produtos e serviços sustentáveis;
- Falta de orientações e diretrizes práticas por parte dos órgãos regulamentadores.

Dentre outros resultados, a pesquisa apontou que, a despeito de existirem programas e abordagens que visam instrumentalizar a prática das compras sustentáveis nas universidades pesquisadas, "a adoção das compras sustentáveis não ocorre de forma planejada ou subsidiada por alguma metodologia específica na maioria das instituições participantes da pesquisa" (HEGENGERG, 2013, p. 193). A análise apurou que 63,9% das universidades investigadas implementaram as compras sustentáveis orientadas tão somente pela tentativa de adequação às demandas normativas, carecendo de metodologias específicas e estratégias que subsidiassem a inclusão de critérios sustentáveis nas suas aquisições.

**I.3 Problema de Pesquisa**

Como salientado por Biderman et al. (2008) e Betiol et al. (2012) a prática das compras sustentáveis no setor público nacional apresenta diversidade nos diferentes níveis de governo e poderes, com iniciativas pontuais e incipientes.

No intuito de definir diretrizes, o Governo Federal, por sua vez, publicou o Guia de Compras Sustentáveis em 2010 por meio do MPOG, repercutindo os avanços da campanha Procura+ (do termo em inglês *procurement* – licitação) que colecionou experiências do território europeu pela organização Governos Locais pela Sustentabilidade (ICLEI), cuja metodologia resultou em avanços no emprego do poder da compra pública como indutor da sustentabilidade (CLEMENT et al., 2007; BETIOL et al., 2012). O modelo do Procura+, em parceria com o Centro de Estudos em Sustentabilidade da Fundação Getúlio Vargas (CVces/FGV), pretendeu estabelecer uma metodologia brasileira com marcos para a implantação de compras sustentáveis. A metodologia foi adotada, ainda que pontualmente, pelos Estados de Minas Gerais e São Paulo e também pelo município de São Paulo em 2007 (BIDERMAN et al.,2008).

O conteúdo das publicações mais recentes, como as apresentadas por Laryea et al. (2013), discorrem eminentemente sobre diretrizes e marcos regulatórios, enquanto outras buscam identificar fatores facilitadores e barreiras à implementação das compras sustentáveis em diferentes entidades, públicas e privadas. Neste cenário ressalta-se a necessidade de análises que tomem por referência iniciativas no âmbito público, cujos modelos sirvam à observação da aplicação de métodos e verificação de resultados visando à repercussão das melhores práticas em compras sustentáveis. É neste ponto que a presente pesquisa busca contribuir, pois, desta análise poderia resultar uma proposta de implementação a fim de lançar luz e permitir discussões e propostas para, especificamente, minimizar os efeitos das barreiras

às aquisições sustentáveis nas Instituições de Ensino Federal, como as identificadas pela pesquisa desenvolvida por Hegenberg (2013), e em outras instituições públicas.

Para tanto buscou-se identificar uma instituição de caráter público que tenha um modelo de compra sustentável delineado e implantado, a partir do qual pudesse ser verificada a metodologia empregada e os resultados obtidos. A análise daria conta da caracterização da forma de comprar e contratar da instituição a fim de conhecer e extrair princípios e meios, à luz dos quais as barreiras identificadas pela pesquisa de Hegenberg (2013) poderiam ser discutidas a fim de se recomendarem práticas visando sua redução ou eliminação.

No cenário das empresas públicas brasileiras uma instituição vem se destacando com um programa consistente e com resultados demonstrados em comprar e contratar com critérios sustentáveis – a empresa do setor energético denominada Itaipu Binacional. A empresa, regida pelas regras do direito internacional, concebida em um modelo jurídico inovador, pertence a países vizinhos, Brasil e Paraguai, representados pelas *holdings* do setor elétrico de cada país, ELETROBRÁS (Centrais Elétricas Brasileiras S.A.) e ANDE (*Administración Nacional de Eletricidad*), respectivamente (MIRANDA, 2000).

Considerando que a gestão de Itaipu não se diferencia das demais entidades públicas brasileiras quanto aos interesses e finalidade, e por se sujeitar a um processo de compra e contratação similar ao da esfera pública federal brasileira, o presente estudo visa analisar a experiência e métodos que por esta entidade estão sendo praticados e aprovados com notório protagonismo no seu Programa de Compras Sustentáveis. Tal empreendimento se justifica pelo potencial agregador dos princípios e valores à iniciativa das universidades federais brasileiras, que dotadas de autonomia administrativa, patrimonial e financeira, e a despeito da edição de diretrizes e normas, têm encontrado entraves à inclusão de critérios sustentáveis nas suas aquisições.

Considerando os recentes esforços normativos brasileiros incentivando a inclusão de critérios sustentáveis nas compras públicas, a ênfase das publicações nacionais e internacionais no tema, a incipiência e barreiras à prática pelas universidades federais brasileiras, e a premência da análise de um modelo que sirva como referência de melhores práticas em processos de aquisições com critérios sustentáveis, como se oportuna na observação da experiência da Itaipu Binacional, o presente trabalho propõe uma investigação a partir da seguinte pergunta:

**Quais aspectos da experiência em aquisições sustentáveis da Itaipu Binacional contribuem na discussão e fornecimento de propostas às barreiras na implantação das compras sustentáveis pelas universidades federais brasileiras?**

## I.4 Objetivos da Pesquisa

### I. 4.1 Objetivo Geral

Investigar aspectos na experiência de aquisições sustentáveis da Itaipu Binacional que contribuam na discussão e fornecimento de propostas às barreiras na implementação das compras sustentáveis pelas universidades federais brasileiras.

### I. 4.2 Objetivos Específicos

Visando alcançar o objetivo geral apontado, a presente pesquisa tem alguns objetivos que, segundo Yin (2010), servem na condução às especificidades a serem consideradas no escopo do estudo:

a) Evidenciar o novo paradigma das compras públicas como estratégia para o desenvolvimento sustentável segundo o conceito de sustentabilidade;
b) Apresentar as compras públicas sustentáveis conforme panorama legal e práticas nacionais e internacionais, destacando iniciativas e modelos de implantação;
c) Caracterizar a experiência e o programa de compras sustentáveis da Itaipu binacional;
d) Discutir aspectos e oferecer propostas na consideração das barreiras na implementação das compras sustentáveis pelas universidades federais brasileiras.

## I.5 Delimitação da pesquisa

Ainda que existam outras iniciativas em compras sustentáveis sendo desenvolvidas, em diferentes níveis de governos e em entidades públicas, este estudo se limita à análise da experiência da Itaipu Binacional. Trata-se, portanto, de estudo de caso único (MARTINS, 2006; YIN, 2010).

O presente trabalho considera o estudo de um caso único, tomando o Programa Compras Sustentáveis da Itaipu Binacional por entender que o mesmo preenche as condições para testar hipóteses, representar uma contribuição significativa para o conhecimento necessário à teoria e por sua peculiaridade e proeminência (YIN, 2010). O emprego do estudo de caso, como aponta Antônio Severino, sugere um caso significativo e representativo, visando "[...] fundamentar uma generalização para situações análogas, autorizando referências" (2007, p. 121). O uso desta estratégia permite um estudo aprofundado do objeto a fim de viabilizar um detalhado e amplo conhecimento do mesmo (GIL, 2011).

A peculiaridade de Itaipu, quer nos aspectos de sua constituição quer pela dinâmica administrativa, a torna um caso singular e extremo, minimizando o risco de empobrecimento da questão pela comparação com outras realidades, bem como ao agregar, pela singularidade de abordagem, à generalização do modelo pela instituição adotado. Não faz parte do escopo do estudo, entretanto, a análise dos meandros jurídicos que pautaram a constituição da empresa nem a apreciação exaustiva dos seus processos e resultados operacionais. Á presente investigação serve, tão somente, a caracterização da empresa em sua dinâmica de aquisições com enfoque no emprego de critérios sustentáveis.

Este trabalho se utiliza de resultados obtidos através pesquisa de Hegenberg (2013), cujo estudo considerou as universidades federais brasileiras contempladas na LOA 2012. O trabalho acadêmico foi escolhido pela abrangência, clareza metodológica e por apresentar dados recentes e atualizados. Dentre os resultados obtidos, a investigação apurou o que denominou barreiras no processo de implantação das compras sustentáveis nas instituições citadas. A presente pesquisa parte das observações de Hegenberg (2013), detendo-se, porém, nas barreiras, por considerar que sobre estas há de se gerar reflexões e recomendações visando seu tratamento e possível redução, no que a presente pesquisa pretende oferecer maiores contribuições ao tema das compras sustentáveis.

Embora não tenha a pretensão de comprovar métodos, a presente investigação ambiciona entender se a experiência das aquisições da Itaipu Binacional oferece aspectos e recomendações a fim de discutir as barreiras na implementação das compras sustentáveis pelas universidades federais brasileiras. Ressalta-se, porém, que a intenção é a consideração metodológica buscando aprimorar a gestão de suprimentos, visando mais à extração de princípios norteadores do que à reprodução simples de procedimentos, métodos e critérios.

## I.6 Metodologia

O fenômeno a ser investigado é o método denominado Compras Sustentáveis suportado pela hipótese de promover o desenvolvimento sustentável por meio do poder da aquisição governamental manifestado via processo licitatório. O ambiente da pesquisa é institucional, tratando-se de um estudo de caso quanto ao emprego de critérios sustentáveis nas aquisições da Itaipu Binacional por meio do que por esta é denominado Programa Compras Sustentáveis.

A abordagem da pesquisa é apresentada na Figura I.1. Quanto à finalidade a pesquisa é aplicada. Para alcançar os objetivos propostos pretende-se adotar o seguinte delineamento. a) natureza exploratória e descritiva; b) abordagem predominantemente qualitativa; e (c)

estratégias de investigação: estudo de caso corroborado por pesquisa bibliográfica e documental, entrevista aberta e estruturada, e questionário com tratamento quantitativo.

Quanto à natureza a pesquisa é exploratória e descritiva. A investigação se dá em duas fases, inicialmente com caráter exploratório ao levantar informações e proporcionar esclarecimento e delimitação, oferecendo uma visão geral sobre o objeto. Importa em preparação para a segunda etapa, descritiva, que, por sua vez, pretende identificar, caracterizar e registrar aspectos do modelo estudado, inclusive com a utilização de ferramenta quantitativa com o emprego de questionário (MARCONI e LAKATOS, 2010; SEVERINO, 2007; GIL, 2011).

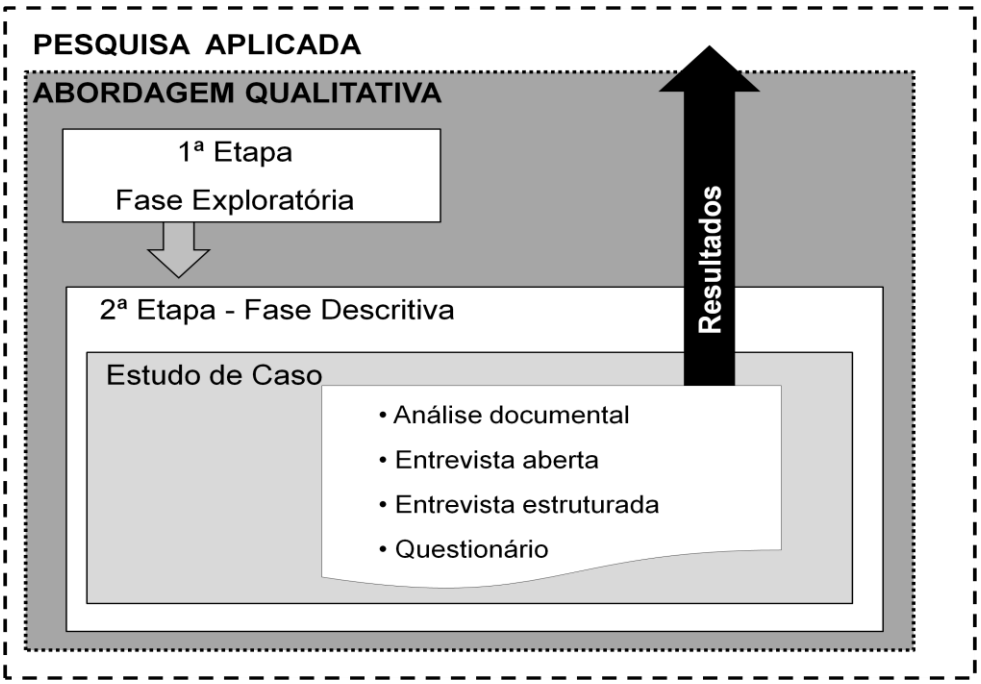



Figura I.1 - Abordagem da pesquisa
Fonte: Elaborado pelo autor

O presente estudo, que busca identificar, compreender e tecer entendimento sobre o processo de compras institucional se delineia a partir do que Severino (2007) prefere tratar como abordagem qualitativa, considerando que o termo abordagem faz melhor referência a fundamentos epistemológicos e menos a especificidades metodológicas. Martins (2006) caracteriza a avaliação qualitativa como própria à descrição, compreensão e interpretação de fatos e fenômenos. Tal tratamento concorda com a definição de método dada por Marconi e Lakatos (2010) e Gil (2011) como um caminho para se chegar a determinado fim, um conjunto de procedimentos intelectuais e técnicos adotados para se atingir o conhecimento, interpretar fenômenos e atribuir significados.

Bogdan e Biklen (2010) assinalam que a pesquisa qualitativa se processa, dentre outros, via observação, análise documental, e revisão bibliográfica a partir de pesquisas anteriores, documentos, manuais e informações organizacionais. Tais aspectos servem bem a

presente proposta de investigação cuja estrutura e delineamento são apresentados na Figura I.2, pois recomendam a observação de fatos ou fenômenos cujas causas e comportamento se desejam conhecer, buscando compará-los com a finalidade de descobrir as relações existentes entre eles e, finalmente, verificar aspectos que possam servir a discussões ou como elementos complementares de pesquisa.

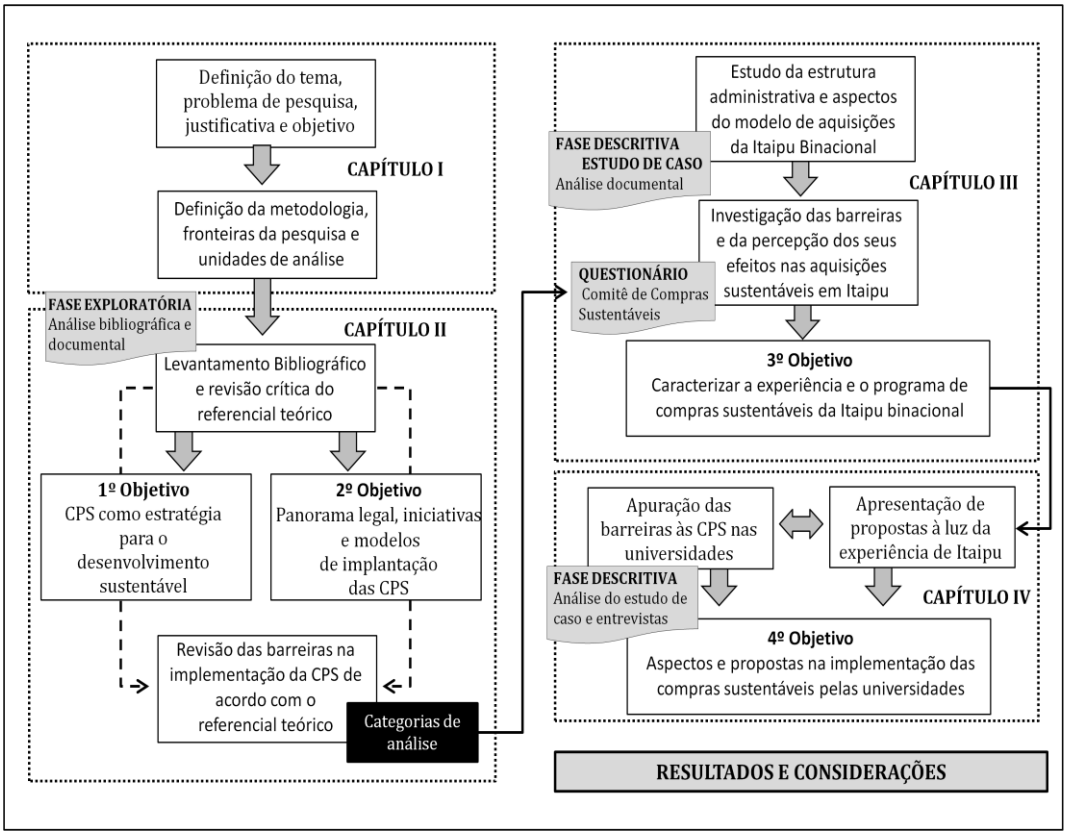



Figura I.2 - Estrutura e delineamento da Pesquisa
Fonte: Elaborado pelo autor

Tal metodologia, de acordo com Gil (2011), permite a familiaridade com o problema e o acesso a maior gama de fenômenos, sendo mais ampla, facilitando a busca por dados dispersos e outros, históricos, já organizados. Atende ainda à observação de Bogdan e Biklen (2010) quanto à característica predominantemente descritiva da pesquisa qualitativa.

A estratégia de investigação a ser adotada é o estudo de caso que, conforme Gilberto Martins observa, é um "[...] engenhoso recorte de uma situação complexa da vida real, cuja análise-síntese dos achados tem a possibilidade de surpreender, revelando perspectivas que não tinham sido abordadas por estudos assemelhados" (2006, p.2). Para Yin (2010) a escolha do método depende de três condições: forma da questão de pesquisa, necessidade de controle de eventos comportamentais do objeto e enfoque sobre eventos contemporâneos.

A unidade de análise do estudo de caso, como comenta Yin (2010), pode ser um indivíduo, evento ou entidade, cujas decisões, programas ou processos são passíveis de

análise. Tal estratégia de pesquisa, de cunho predominantemente descritivo, enfoca uma situação específica que se distingue como única em suas características. Ressalta-se, porém, que deve ser um fenômeno da vida real, um caso específico que serve à abstração necessária à pesquisa. Neste sentido, Yin (2010) assinala que podem existir pelo menos dois tipos de projetos de estudo, variando em função do número de casos considerados: único ou múltiplos. O estudo de caso múltiplo é mais comum, enquanto o único, com menor ocorrência, é indicado em objetos cujo fenômeno ou dinâmica se dá de maneira única, extrema ou crítica.

Ainda segundo Yin (2010) o estudo de caso é recomendado na apreciação de eventos contemporâneos, tendo incremento de benefício quando associado a outras técnicas que conferem validade e colaboram para o rigor da pesquisa. Ao estudo de caso, as fontes de dados, como a pesquisa bibliográfica e documental corroboram entre si adicionando detalhes e agregando evidências. A entrevista e o emprego de questionários com tratamento quantitativo representam instrumentos de acesso a outras fontes importantes de informação, uma vez que pode o investigador utilizar a linha de investigação como roteiro e formular questões que, além de atenderem aos interesses da pesquisa, permitem identificar evidências e opiniões complementares. A conjugação de diferentes fontes e instrumentos de pesquisa é recomendada no estudo de caso, pois atende à necessidade da triangulação de dados (MARTINS, 2006; YIN, 2010), o que potencializa o contato com aspectos históricos e comportamentais do objeto e caso analisado, além de minimizar eventuais problemas de precisão e validade de método e de resultados.

# CAPÍTULO II – FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Neste capítulo são apresentados os marcos conceituais que visam sustentar a proposta de pesquisa em compras públicas sustentáveis e atingir os dois primeiros objetivos específicos propostos:

I. Evidenciar o novo paradigma das compras públicas como estratégia para o desenvolvimento sustentável segundo o conceito de sustentabilidade;
II. Apresentar as compras públicas sustentáveis conforme panorama legal e práticas nacionais e internacionais, destacando iniciativas e modelos de implantação;

Esta etapa do trabalho compreende eminentemente a pesquisa exploratória, fase caracterizada por uma revisão teórica que pretende oferecer uma visão geral, esclarecimentos e delimitação dos conceitos. A produção do presente conteúdo foi possível a partir do levantamento bibliográfico realizado em consulta a artigos e livros nacionais e internacionais, dissertações, legislação, manuais e demais guias que discorrem sobre o tema.

O presente capítulo busca uma apresentação em torno de temas centrais organizados em seis seções. Na primeira seção são revisados os conceitos, princípios e modalidades da licitação pública. Na segunda e terceira seções são discutidos, respectivamente, o novo paradigma das compras públicas e os conceitos sustentabilidade e desenvolvimento sustentável. Na quarta seção a proposta das compras públicas sustentáveis é analisada à luz de conceitos, marcos legais e da apresentação das práticas e modelos adotados na implantação das CPS. Nesta seção ainda são assinaladas as vantagens e ferramentas do processo de implementação da prática. Na quinta seção são considerados aspectos da avaliação do ciclo de vida e, finalmente, na sexta seção, é apresentada uma revisão dos principais desafios e barreiras na implementação da CPS considerando pesquisas nacionais e internacionais.

## II.1 Licitações Públicas

A administração governamental dispõe de uma estrutura processual extremamente rigorosa. Sua função é vincular os recursos arrecadados a itens de despesa, cuja parcela de aplicação é regida por lei. Tal restrição torna imperativo ao gestor público a necessidade de otimizar a alocação dos recursos públicos visando operar o sistema estatal e, simultaneamente, atender às necessidades da população.

Com relação às atividades de aquisições e contratações, diferente dos particulares, os gestores públicos não têm autonomia para comprar e contratar. Devem, portanto, se valer do instituto legal da licitação, conforme regido no inciso XXI, do art. 37 da Constituição Federal de 1988. O texto constitucional prevê, salvo os casos específicos, que as contratações públicas sejam realizadas via processo licitatório, cujas garantias estejam asseguradas em igualdade de participação e cumprimento de obrigações. A licitação, regulamentada e disciplinada pela Lei nº 8.666/1993, satisfaz às exigências legais para a realização dos atos de compras ou contratações, excetuando-se as ocasiões nela previstas.

Quanto à distinção do regime de compras públicas e à rigorosidade imposta no procedimento, o tema recebe elucidação do doutrinador Celso Antônio Bandeira de Mello:

> *"Ao contrário dos particulares, que dispõem de ampla liberdade quando pretendem adquirir, alienar, locar bens, contratar a execução de obras ou serviços, o Poder Público, para fazê-lo, necessita adotar um procedimento preliminar rigorosamente determinado e preestabelecido na conformidade da lei. Tal procedimento denomina-se licitação.*
>
> *Licitação – em suma análise – é um certame que as entidades governamentais devem promover e no qual abrem disputa entre os interessados em com elas travar determinadas relações de conteúdo patrimonial, para escolher a proposta mais vantajosa às conveniências públicas. Estriba-se na ideia de competição, a ser travada isonomicamente entre os que preencham os atributos e aptidões necessários ao bom cumprimento das obrigações que se propõem assumir.*
>
> *Donde, pressupõe, como regra, duas fases fundamentais (sem prejuízo de outras subdivisões): uma, a da demonstração de tais atributos, chamada habilitação, e outra, concernente à apuração da melhor proposta, que é o julgamento" (MELLO, 2013, pp. 492-493).*

### II.1.1 Conceito de Licitação

Carlos Pinto Coelho Motta (2011) fez interessante estudo sobre a origem da palavra licitação. A expressão abriga vários significados, na maioria vinculada "à ideia de oferecer, arrematar, fazer preço sobre a coisa, disputar ou concorrer" (MOTTA, 2011, p. 1). O autor faz menção à etimologia do termo latim *licitatione* que significa o efeito de licitar e ofertar lances.

Trazemos ainda o entendimento de Motta (2011) quanto ao ato licitatório, que o conceitua como "[...] o instrumento de que dispõe o Poder Público para coligir, analisar e avaliar comparativamente as ofertas, com a finalidade de julgá-las e decidir qual será a mais favorável" (2013, p. 2). Fica expresso o papel da administração pública que ao comprar e celebrar contratos tem o dever legal de licitar, visando identificar e optar pela proposta mais vantajosa dentre àquelas oferecidas pelos proponentes que participam do pleito em igualdade de condições. A licitação, como também analisa Jacoby Fernandes (2013) é um procedimento

indispensável na contratação de bens e serviços, especialmente pela garantia das condições isonômicas, na medida em que visa à seleção da oferta mais vantajosa segundo critérios pré-determinados e considerando inclusive a promoção do desenvolvimento sustentável.

Importante contribuição ao tema foi trazida por outro doutrinador do direito administrativo brasileiro, Hely Lopes Meirelles (2004), na definição do processo licitatório:

> *"Licitação é o procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse. Como procedimento, desenvolve-se através 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" (MEIRELLES, 2004, p. 241).*

Meirelles (2004) caracteriza a dupla finalidade da licitação que visa obter o contrato mais vantajoso para a Administração enquanto cumpre a rigorosidade procedimental, cujo objetivo é resguardar direitos e estabelecer obrigações para os contratados. Considera-se aqui, portanto, que licitação e contrato são temas relacionados e interdependentes. Para o doutrinador "a licitação é o antecedente necessário do contrato administrativo; o contrato é o consequente lógico da licitação" (2004, p. 26). No contrato são firmados os compromissos decorrentes do resultado da licitação, estabelecendo os termos para o fornecimento de produtos e a realização de serviços, além de definir parâmetros e meios para dirimir eventuais litígios das partes.

Quanto à atividade e o papel do contrato a Controladoria Geral da União (CGU) preparou um manual no formato de perguntas e respostas, preparado para alcançar o gestor público nas dúvidas sobre a prática da licitação pela ótica dos órgãos de controle. Nele é considerado:

> *"Licitação é um procedimento administrativo formal, isonômico, de observância obrigatória pelos órgãos/entidades governamentais, realizado anteriormente à contratação, que, obedecendo à igualdade entre os participantes interessados, visa escolher a proposta mais vantajosa à Administração, com base em parâmetros e critérios antecipadamente definidos em ato próprio (instrumento convocatório). Ao fim do procedimento, a Administração em regra celebrará um contrato administrativo com o particular vencedor da disputa, para a realização de obras, serviços, concessões, permissões, compras, alienações ou locações" (BRASIL – CGU, 2011, p. 11).*

É ainda Meirelles (2007) que pontua o instituto da licitação quanto às suas finalidades e aspectos legais como:

> *"[...] procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse. Visa a propiciar iguais oportunidades aos que desejam contratar com o Poder Público, dentro dos padrões previamente estabelecidos pela Administração, e atua como fator de eficiência e de moralidade nos negócios administrativos. É o meio técnico-legal de verificação das melhores condições para a execução de*

> *obras e serviços, compra de materiais, e alienação de bens públicos. Realiza-se através de uma sucessão ordenada de atos vinculantes para a Administração e para os licitantes, sem a observância dos quais é nulo o procedimento licitatório e o contrato subsequente" (MEIRELLES, 2007, p. 27).*

O processo de licitação pública encontra-se regulamentado pela Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993 que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal de 1998, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Ao regime desta Lei estão subordinados os órgãos da administração direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

No seu art. 1º a lei estabelece:

> *"Art. 1º. Esta Lei estabelece 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" (BRASIL,1993).*

### II.1.2 Princípios da Licitação

O texto da Lei 8.666/1993, no art. 3º, após alteração trazida pela Lei 12.349/2010, destaca os interesses e os princípios que regem a prática licitatória:

> *"Art. 3º. A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos" (BRASIL, 1993).*

A licitação, como preceitua Meirelles (2007), está sujeita a princípios que se não atendidos descaracterizam o instituto, invalidando o resultado da seleção. Utilizar-nos-emos dos apontamentos do mesmo autor para explicitar cada princípio em sua contribuição para a validade do processo licitatório.

a) **Procedimento formal**: vincula a licitação às prescrições legais que regem todos os seus atos e fases. O procedimento formal, contudo, não deve ser ministrado como ato formalista, mas contribuindo para a garantia, na essência, de que o processo transcorra segundo ditado pela lei;
b) **Publicidade de seus atos**: não há licitação sigilosa ou secreta. É da natureza da licitação a divulgação de suas fases e atos e resultados. De acordo com o a Lei nº 8.666/1993, no parágrafo 3º do artigo3º, a licitação deve ser acessível ao público quanto

aos atos do procedimento, ressalvando o conteúdo das propostas até sua abertura em sessão devidamente convocada.

c) **Igualdade entre os licitantes**: este princípio está na essência do ato licitatório como previsto na Constituição Federal (art. 37, XXI) que afasta a discriminação entre os participantes, determinando igualdade de condições na participação no pleito. O princípio, no entanto, não afasta ou impede que a Administração exerça requisitos mínimos de participação, desde que necessários ao cumprimento do objeto e finalidades do contrato. Tais requisitos não devem frustrar a competitividade ou discriminar participantes;

d) **Sigilo na apresentação das propostas**: este dispositivo impede que os concorrentes conheçam a proposta do concorrente antecipadamente obtendo fator de vantagem, o que frustraria a competitividade e a objetividade do julgamento. Assim, as propostas devem ser abertas em ato público de sessão devidamente designada;

e) **Vinculação ao edital**: o edital é o instrumento convocatório que representa é a lei interna da licitação. É impositivo quanto ás regras do procedimento licitatório, definindo as condições para elaboração das propostas, o procedimento e critérios de julgamento e estabelecendo as condições para celebração do contrato. É no edital que a Administração fixa suas necessidades, bem como estabelece os critérios para fornecimento e celebração de contrato;

f) **Julgamento objetivo**: este princípio assegura que os critérios indicados no edital serão a norma do julgamento das propostas. Os critérios prefixados pela Administração impedem um julgamento subjetivo.

g) **Adjudicação compulsória do vencedor:** o fato de participar da licitação não garante resultados para o proponente. Ao vencedor, e a este somente, é atribuída a adjudicação, ato da Administração que atribui ao licitante vencedor o resultado classificatório. Tal princípio reconhece o resultado da licitação, mas não a garantia do contrato que poderá não ser celebrado pela administração quando devidamente motivada não queira fazê-lo. Se o fizer, no entanto, estando o objeto adjudicado, dará prioridade ao vencedor declarado. A homologação distingue-se da adjudicação significando “a aprovação dos atos praticados e o consequente reconhecimento da licitude do procedimento pela autoridade responsável” (CGU, 2011, p. 39). Tanto a adjudicação quanto a homologação são compulsórias, sendo esta precedida por aquela, exceto no pregão, modalidade em que a ordem é invertida, adjudicando primeiro o objeto para finalmente declarar aprovado o processo.

h) **Probidade administrativa**: este princípio é trazido por Meirelles (2004) que enfatiza o caráter de dever de todo administrador público como rege o mandamento constitucional (art. 37, § 4º).

Além dos princípios citados, Meirelles (2007) evoca aqueles citados pela Lei 8.666/1993 e também fundamentados pela Constituição Federal de 198, como os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficácia, este último admitido pela Constituição na Emenda Constitucional 19/1998.

Quanto à **legalidade** é o fundamento de toda ação administrativa pública, representando, para Meirelles (2004) requisito de eficácia. Enquanto para o particular a lei representa “pode assim fazer”, para o gestor público o texto legal importa em “deve assim fazer”. Constitui, assim, que a atividade do Estado, manifestada nos atos da Administração Pública, deve pautar-se pela lei, dela não se afastando ou desviando, sob pena de nulidade do ato.

A **impessoalidade**, também reconhecida como finalidade por Meirelles (2004), impede o ato personalístico, impondo o fim legal expresso de forma impessoal. Além de excluir a promoção pessoal no ato público, preserva e garante o interesse público, sob pena de nulidade por desvio de finalidade.

A **moralidade** é pressuposto de validade do ato administrativo. (CF, art. 37, *caput*). Esta moralidade, como destaca Meirelles (2004) não se confunde com a moral comum, mas repercute a moral jurídica entendida como aquela exarada na lei interior, na ética que rege a Administração Pública. Tal moralidade importa em conduta proba pelo administrador público.

A **publicidade** está vinculada ao modelo transparente de gestão. Como salientado por Di Pietro (2012), o princípio viabiliza ao cidadão a fiscalização da legalidade dos atos administrativos. Quanto à licitação, todos os atos, documentos e sessões têm caráter público constituindo dever da Administração Pública tornar público e viabilizar acesso às informações referente ao procedimento.

O princípio da **eficiência** foi acolhido pela Constituição na Emenda Constitucional nº 19/1998. Este princípio se traduziu em qualidade no serviço público. Por mais que se possa discutir que a eficiência já estava contida na Carta de 1988, foi o advento da EC nº 19/1998 que inaugurou na esfera legal a demanda por um novo modelo de gestão, pelo qual os resultados da ação pública passariam a ser medidos não pelo controle processual somente, mas pelo atendimento ao cidadão como cliente (ALEXANDRINO e PAULO, 2012). Tal incremento foi imperativo à Administração Pública no aperfeiçoamento dos serviços prestados à sociedade, apontando para a otimização de processos e resultados e o atendimento dos interesses da população (MEIRELLES, 2004).

Moreira Neto (2009) toma os interesses públicos como medida da eficiência, pontuando-a como racionalização dos gastos, princípio ético de gestão e medida do resultado procedimental:

> *"[...] melhor realização possível da gestão dos interesses públicos, posta em termos de plena satisfação dos administrados com os menores custos para a sociedade, ela se apresenta, simultaneamente como um atributo técnico da administração, como exigência ética a ser atendida, no sentido weberiano de resultados e, coroando a relação, como característica jurídica exigível, de boa administração dos interesses públicos" (MOREIRA NETO, 2009, p. 117,).*

Di Pietro (2012) comentando o princípio da eficiência aponta vinculação com o resultado.

> *"O princípio apresenta, na realidade, dois aspectos, pode ser considerado em relação ao modo de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados; e em relação ao modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público" (DI PIETRO, 2012, p. 83).*

### II.1.3 Modalidades de Licitação

Depois de discorrer sobre os princípios que regem a Administração Pública e, especificamente, norteiam o gestor público ao pretender comprar, alienar, locar ou contratar, fica manifesta a apreciação de Marçal Justen Filho quanto à aplicação da licitação. "A licitação é um procedimento administrativo orientado ao atingimento de certos fins" (JUSTEN FILHO, 2012, p. 57).

Para efeito de análise é importante definir o que se entende pelas atividades de compra, alienação e locação. A Lei de licitações (art. 6º, III) define compra como "toda aquisição remunerada de bens para fornecimento de uma só vez ou parceladamente". Meirelles (2007) assinala que o entendimento da Lei de licitações para compra é o mesmo dos Códigos Civil e Comercial, pois expressa a relação entre partes quando há obrigação de transferência de domínio de algo com a contrapartida de preço determinado. Para tanto cabe à Administração Pública, demandante na relação de compra e venda, "[...] especificar o objeto a ser adquirido, indicando, pelo menos, a qualidade e a quantidade a ser comprada, bem como as condições em que deseja adquirir" (MEIRELLES, 2007, p. 64).

A especificação é ponto crucial e fundamental para a análise que este estudo pretende cumprir, considerando como ponto crítico para inserção dos requisitos de sustentabilidade.

Como alienação Meirelles (2007) considera a transferência de propriedade mediante venda, permuta, doação, dação em pagamento, investidura, cessão ou concessão de domínio. A Administração Pública se vale da regra da licitação para alienar, vender bens públicos,

respeitando, contudo, os que são legalmente inalienáveis por guardarem afetação pública. A locação, também denominada de arrendamento de bens se dá na relação locador e locatário, onde este recebe cessão daquele de uso e gozo de coisa por tempo indeterminado ou não.

Meirelles (2004) amplia o conceito dos fins da licitação ao afirmar que sem a evidenciação ou caracterização do objeto, o processo licitatório é nulo. Para o doutrinador a seleção das propostas visa atender às condições de vantagem para a Administração, em resposta aos parâmetros definidos na fase da caracterização do objeto.

A lei 8.666/1993 elenca cinco modalidades de licitação: concorrência, tomada de preços, leilão, concurso e convite. A Lei 10.520 de 2002 apresentou uma sexta modalidade, o pregão. O quadro II.1, explicita os limites para a definição das modalidades:

| | |
|---|---|
| **Concorrência** | Modalidade de licitação entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto. (Art. 22, § 1º) |
| **Tomada de Preços** | Ocorre entre interessados devidamente cadastrados ou que atenderem a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação. (Art. 22, § 2º) |
| **Concurso** | 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 com antecedência mínima de 45 dias. (Art. 22, § 3º) |
| **Convite** | Para interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de 3 pela unidade administrativa, a qual afixará, em local apropriado, cópia do instrumento convocatório e o estenderá aos demais cadastrados na correspondente especialidade que manifestarem seu interesse com antecedência de até 24 horas da apresentação das propostas. (Art. 22, § 4º) |
| **Leilão** | Modalidade de licitação entre quaisquer interessados para a venda de bens móveis inservíveis para a administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou para a alienação de bens imóveis prevista no art. 19, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação. (Art. 22, § 5º) |
| **Pregão** | Para aquisição de bens e serviços comuns qualquer que seja o valor estimado da contratação, em que a disputa pelo fornecimento é feita por meio de proposta e lances em sessão pública, que também pode dar-se em ambiente eletrônico. (Lei nº 10.520/2002 e Decreto nº 5.450/2005. |

Quadro II.1 - Definição das Modalidades de licitação
Fonte: Adaptado da Lei nº 8.666/93, artigo 22 (BRASIL, 1993), Lei nº 10.520/02 (BRASIL, 2002) e Decreto nº 5.450/2005 (BRASIL, 2005).

O pregão como nova modalidade de licitação foi instituído por meio da Medida Provisória nº 2.026, de 04 de maio de 2000, e regulamentado pelo Decreto nº 3.555, de 08 de agosto de 2000. Anteriormente, a Medida Provisória nº 2.026/2000 instituía o pregão apenas no âmbito da União. Conforme o artigo I "para aquisição de bens e serviços comuns, a União poderá adotar licitação na modalidade pregão". Posteriormente, a Lei nº 10.520, de 17 de julho 2002, estendeu a aplicação da modalidade pregão também aos estados e municípios. O pregão pode ser aplicado independentemente do valor do objeto, sendo operado por lances sucessivos, numa espécie de leilão invertido (DI PIETRO, 2012).

A partir do Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005, foi regulamentada a modalidade pregão, na forma eletrônica, de acordo com o dispositivo do art. 2º da Lei nº 10.520, destinada à aquisição de bens e contratação de serviços comuns. Sua adoção é utilizada para a aquisição e contratação de bens e serviços comuns, estes entendidos, segundo definição do Decreto 5.450/2005, no artigo 2º, § 1º, como "aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado".

O pregão eletrônico é a modalidade de licitação em que recursos de tecnologia de informação são utilizados para compra de bens e contratação de serviços comuns. A particularidade desse meio de realização de compras incide na ausência física de quaisquer interessados ou documentos, já que os mesmos se credenciam e se representam via sistema eletrônico. Para a garantia da segurança do processo, conta-se com recursos de criptografia e autenticação, que auxiliam na condução do sistema eletrônico (Decreto nº 5.450, art. 2º, § 3º).

Para autores como Jacoby Fernandes (2013) o pregão eletrônico e, principalmente, a incorporação de recursos tecnológicos à licitação representa uma tendência nas aquisições públicas, agregando fatores como facilidade de participação pelos fornecedores, ampliação da transparência do processo e resultados, e segurança no procedimento. Segundo o autor, a modalidade eletrônica serve bem ainda na ampliação da participação e na aplicação do tratamento diferenciado às Micro e Pequenas Empresas.

Para Biderman et al., "a escolha, pela administração, entre uma modalidade ou outra de licitação levará em conta o objeto a ser contratado, o valor estimado da contratação e os licitantes envolvidos (2008, p. 31).

A definição da modalidade se dá por dois critérios: qualitativo e quantitativo. Neste, a modalidade é definida em função do valor do objeto (Quadro II.2) e naquele, é definida em função das características do objeto (CGU, 2011).

| MODALIDADE | ARTIGO | INCISO | ALÍNEA | VALOR (R$) |
|---|---|---|---|---|
| **Obras / Serviços de Engenharia** | | | | |
| Convite | 23 | I | a | 150.000,00 |
| Tomada de Preço | | I | b | 1.500.000,00 |
| Concorrência | | I | c | Acima de 1.500.000,00 |
| **Compras / outros serviços** | | | | |
| Convite | 23 | II | a | 80.000,00 |
| Tomada de Preço | | II | b | 650.000,00 |
| Concorrência | | II | c | Acima de 650.000,00 |
| **Dispensa de Licitação** | | | | |
| Obras / Serviço de Engenharia | 24 | I | - | 15.000,00 |
| Compra / Outros Serviços | | II | - | 8.000,00 |
| **Sociedade de Economia Mista; Empresas Públicas; Autarquias e Fundações qualificadas como Agência Executiva** | | | | |
| Obras / Serviço de Engenharia | 24 | I | - | 30.000,00 |
| Compra / Outros Serviços | | II | - | 16.000,00 |

Quadro II.2 - Limites das Modalidades de licitação
Fonte: Adaptado da Lei nº 8.666/93, artigo 22 (BRASIL, 1993).

### II.1.4 Dispensa e Inexigibilidade de Licitar

Para o Estado a regra é licitar. Existem, no entanto, previsões legais de situações em que não haverá licitação. Meirelles (2004) interpreta a lei comentando a diversidade por esta originada ao prevê pelo menos três situações onde a licitação não é praticada, tornando-se dispensada, dispensável e inexigível. O texto constitucional no art. 37, inciso XXI, torna obrigatório o processo licitatório, mas também abriga uma ressalva nos casos pela legislação especificados. A Lei 8.666/93, nos artigos 24 e 25, prevê hipóteses - dispensa de licitar e inexigibilidade - cujas diferenças são comentadas por Di Pietro:

> *"A diferença básica entre as duas hipóteses está no fato de que, na dispensa, há a possibilidade de competição que justifique a licitação; de modo que a lei faculta a dispensa, que fica inserida na competência discricionária da Administração. Nos casos de inexigibilidade, não há possibilidade de competição, porque só existe um objeto ou uma pessoa que atenda às necessidades da Administração; a licitação é, portanto inviável" (DI PIETRO, 2012, p. 388).*

Como exceção à regra de licitar, as hipóteses de dispensas ou inexigibilidade, segundo Meirelles (2004) devem estar devidamente evidenciadas e justificadas no processo que a instrumenta. Entendido como um procedimento legal, a licitação é considerada como uma série de atos que podem se manifestar em tantas modalidades quanto a finalidade que se pretende atender ou o objeto que visa atingir. Para Meirelles (2004) as modalidades são espécies de um mesmo gênero – a licitação. As modalidades são regras que regem o procedimento licitatório

composto por diferentes fases, enquanto os tipos de licitação são os critérios de julgamento das propostas (CGU, 2011).

### II.1.5 Fases da Licitação

Quanto às fases, segundo o art. 38 da Lei nº 8.666/1993, o procedimento licitatório deve ser precedido, na fase interna, de processo administrativo, devidamente formalizado intrínseca e extrinsecamente, cujos anexos serão o edital; comprovante de divulgação de edital; designação dos responsáveis pelo procedimento ou sessão de licitação; original das propostas e documentos de instrução processual; relatórios, pareceres técnicos; atos de adjudicação e homologação do objeto da licitação e outros correlatos.

Meirelles (2007) assinala quanto à fase interna que o procedimento licitatório se inicia com a abertura do processo, precedido da autoridade competente que o autoriza, descreve e especifica o objeto e indica os recursos para a despesa. Quanto à fase externa Meirelles apresenta a sequência: "a) audiência pública; b) edital ou convite de convocação dos interessados; c) recebimento da documentação e propostas; d) habilitação dos licitantes; e) julgamento das propostas; f) adjudicação e homologação" (2007, p. 129).

Valer-nos-emos dos estudos de Meirelles (2007) para entender as principais características da sequência da fase externa:

a) **Audiência pública** – visa seguir a tendência do Estado moderno de fomentar a participação do cidadão na administração pública. A audiência permite que o público tenha conhecimento das pretensões da Administração Pública quanto ao processo a se realizar, com a apresentação de projeto básico, orçamento, estudos de impacto ambiental e outros necessários. A audiência é aberta a qualquer interessado que pode sugerir melhorias no edital, bem como em todo o processo.

b) **Edital** – é o documento pelo qual o público toma conhecimento das condições de realização do certame e, quando publicado, convoca interessados para a apresentação de propostas. O edital e seus anexos representam a vontade da Administração Pública. Sua divulgação é obrigatória pela imprensa oficial, se fazendo, pelo menos uma vez, no Diário Oficial do órgão que promove a licitação. De qualquer modo, a Administração Pública deve se valer dos meios necessários a fim de ampliar a possibilidade de participação.

O prazo mínimo de convocação, prazo entre a divulgação e a realização da sessão, varia conforme a modalidade: 30 dias para concorrência; 45 dias para concurso; 15 dias para tomada de preço; oito dias úteis para o pregão; cinco dias úteis para convite. Estes prazos são

mínimos, sem possibilidade de redução, podendo, contudo, serem ampliados conforme o vulto e complexidade da licitação.

O edital é considerado nulo quando omisso ou tiver erro, ou contiver condições consideradas discriminatórias ou que impeçam o caráter competitivo do certame. Deve o edital ainda indicar, obrigatoriamente, “o critério de julgamento das propostas e os fatores que serão considerados na avaliação das vantagens para a Administração, tais como qualidade, rendimento, preço, condições de pagamento, prazos e outros de interesse do serviço público” (MEIRELLES, 2007, p. 135).

c) **recebimento da documentação e propostas** – os documentos é o conjunto de comprovantes que dão conta da regularidade fiscal, capacidade técnica e idoneidade financeira dos proponentes. Variando sua apresentação conforme a modalidade de licitação, os documentos são sigilosos, sendo abertos ou acessados, contendo exclusivamente o que é afeto à proposta, em ato público em local e hora devidamente divulgados, onde todas as ocorrências bem como os documentos serão juntados ao processo. As propostas representam a formalização das ofertas dos licitantes, indicando atendimento dos requisitos do edital. A proposta obriga o proponente a cumpri-la, sem possibilidade de modificação e desvinculação dos seus termos. A validade das propostas, como fixado na Lei nº 8.666/1993, no art. 64, § 3º, é de 60 dias, salvo outro prazo definido em edital.

d) **habilitação dos licitantes** – a habilitação ou qualificação dos proponentes é o atesto de que os licitantes têm condições legais de participar do certame. A Administração Pública, por força legal, só pode contratar com quem tenha regularidade fiscal, capacidade jurídica e idoneidade financeira. A habilitação varia quanto à oportunidade conforme a modalidade de licitação. Na concorrência é na fase preliminar ao julgamento das propostas. Na tomada de preços é antes da abertura da licitação, sendo genérica, só admitindo no certame quem efetivamente estiver habilitado. No convite a habilitação é *a priori*, sendo que a Administração convoca o que presume possuir habilitação e capacidade de licitar, conferindo o fato quando recebe resposta ao convite. No concurso a habilitação é facultativa, devendo ter os requisitos definidos pela Administração. No leilão a habilitação é desnecessária, pois se trata de alienação de bens móveis cuja entrega e pagamento serão realizados à vista, podendo, contudo, ser solicitado pela Administração. No pregão a fase de habilitação é invertida. O exame da documentação é posterior ao julgamento das propostas. Se o vencedor não comprovar habilitação, passa-se ao exame dos demais participantes, por ordem de classificação.

e) **Julgamento e classificação das propostas** – O julgamento e classificação das propostas devem atender as exigências do edital, sendo analisadas de acordo com os critérios

definidos e conforme representem vantagem para o serviço público. Neste sentido, Meirelles comenta que:

> *"Proposta mais vantajosa é a que melhor atende ao interesse do serviço público. Nem sempre será a de menor preço, pois este fator, que já fora decisivo no sistema anterior, cedeu lugar para as vantagens da técnica. A proposta mais vantajosa será, portanto, aquela que melhor servir aos objetivos da Administração, dentro do critério de julgamento preestabelecido no edital" (MEIRELLES, 2007, p. 159 – grifos originais).*

Para Meirelles (2007) o critério de julgamento é método de avaliação das propostas que são classificadas conforme justificativas em que se indicam as vantagens das ofertas seguindo os fatores e interesses explicitados no edital. "Escolha de proposta sem interesse ou contra o interesse público é ato afastado e sua finalidade, e, como tal, nulo, por desvio de poder" (2007, p. 162).

f) **adjudicação e homologação** – a homologação é ato de controle e, como tal, emana de autoridade competente que emite julgamento final, confirmando a classificação das propostas e adjudicando o objeto da licitação ao vencedor. À autoridade cabe a confirmação do certame, reconhecendo sua validade e resultado. Deve ainda, se verificada irregularidade insanável anular o processo. Se efetivada, a homologação sinaliza que a responsabilidade do processo licitatório passa a ser respondida pela autoridade homologadora. A adjudicação, por sua vez, é a atribuição do objeto ao vencedor, visando à celebração de contrato administrativo.

### II.1.6 Tipos de Licitação

Os tipos de licitação estão definidos na Lei nº 8.666/1993, nos incisos do § 1º do art. 45: menor preço, melhor técnica, técnica e preço e maior lance ou oferta.

Para a modalidade pregão, conforme a Lei nº 10.520/2002, é admitido apenas o tipo menor preço.

> *"O tipo menor preço deve ser a regra geral nas licitações para contratação de obras, serviços, compras, locações e fornecimento. Os tipos de licitação melhor técnica ou técnica e preço serão utilizados exclusivamente para serviços de natureza predominantemente intelectual, de acordo com o art. 46, da Lei nº 8.666/1993. A modalidade pregão somente admite o tipo menor preço, de acordo com o art. 4º, X, da Lei nº 10.520/2002. Os tipos melhor técnica e técnica e preço definem o vencedor em função de uma ponderação a ser feita entre os critérios técnicos e os valores das propostas. O tipo maior lance ou oferta define como vencedor o licitante que apresentar a proposta ou lance com o maior preço, dentre os licitantes qualificados. É o tipo de licitação utilizado nos casos de alienação de bens ou concessão de direito real de uso" (BRASIL - CGU, 2011, p. 17).*

Biderman et al. (2008) apresenta resumo sobre as modalidades e tipos de licitação em suas fases distintas, como apresentado no Quadro II.3:

| Modalidades – regras e fases para o procedimento | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| **Concorrência** | **Tomada de Preço** | **Concurso** | **Leilão** | **Pregão** | **Convite** |
| Fases:<br><br>1ª Edital (conjunto de regras a serem seguidas na realização do procedimento licitatório e do contrato)<br><br>2ª Habilitação (verificação e apreciação dos documentos)<br><br>3ª Classificação (julgamento das propostas e classificação)<br><br>4ª Homologação (aprovação do procedimento)<br><br>5ª Adjudicação (atribuição ao vencedor do objeto) | Fases:<br><br>1ª Edital<br><br>2ª Habilitação<br><br>3ª Classificação<br><br>4ª Homologação<br><br>5ª Adjudicação<br><br>Obs.: Diferencia-se da concorrência em dois Momentos: prazo de publicação do edital e fase de habilitação. | A Lei no 8.666/93 não estabelece disciplina própria. Cada concurso o fará especialmente para si. | A Lei no 8.666/93 Não estabelece disciplina própria. Remete à legislação pertinente. | Disciplinado na Lei no 10.520/02.<br><br>Fases:<br><br>1ª Edital (convocação)<br><br>2ª Credenciamento<br><br>3ª Apresentação das propostas (competição). Possibilidade de lances verbais<br><br>4ª Classificação (julgamento)<br><br>5ª Habilitação (só para o vencedor da menor proposta)<br><br>6ª Adjudicação<br><br>7ª Homologação | Fases:<br><br>1ª Carta convite<br><br>2ª Classificação<br><br>3ª Adjudicação<br><br>4ª Homologação |
| **Tipos de licitação – critérios para julgamento das propostas** | | | | | |
| 1) Melhor preço<br><br>2) melhor técnica<br><br>3) técnica e preço<br><br>4) maior lance ou oferta | 1) Melhor preço<br><br>2) Melhor técnica<br><br>3) Técnica e preço<br><br>4) Maior lance ou oferta | 1) Melhor Técnica | 1) Maior lance ou oferta | 1) Menor oferta ou lance | 1) Melhor Preço<br><br>2) Melhor Técnica<br><br>3) Técnica e Preço<br><br>4) Maior lance ou oferta |

Quadro II.3 - Modalidades de licitação e suas fases
Fonte: Adaptado de Biderman et al.(2008)

## II.2 Novo Paradigma nas Compras Públicas

O fato gerador da licitação é a necessidade governamental em atender às suas demandas. Assim, em qualquer instituição a gestão de compras tem importância estratégica. No âmbito público destaca-se o papel do gestor que deve valer-se deste procedimento administrativo na aquisição de bens e contratação de serviços. O que se busca alcançar nas compras públicas, no entanto, não está distante da realidade privada. Os fatores norteadores do processo de seleção estão assentados sobre o tripé preço, prazo e qualidade (BETIOL et al., 2012). Mas, para pleno atendimento das finalidades do processo licitatório, o Estado precisa ir além do pretendido pelos consumidores comuns.

Ao estado cabe a satisfação dos interesses coletivos mediante a aplicação eficiente dos recursos públicos. Biderman et al. (2008) identifica na licitação um instrumento à disposição da Administração Pública que pode valer-se de ferramentas econômicas na indução do que denomina de boas práticas em toda cadeia de consumo. Uma nova forma de comprar se apresenta na esteira do consumo governamental responsável e inclusivo, um paradigma que vem se consolidando atualmente, em cujas raízes estariam o atendimento da eficiência administrativa e aspectos de um desenvolvimento sustentável.

No paradigma anterior a compra eficiente era a que viabilizasse uma contratação rápida e com menor custo. No novo paradigma a intenção é agregar valores estratégicos à compra governamental, permitindo que importantes segmentos da sociedade sejam fomentados a partir do uso do poder de compra do Estado. Este novo movimento no cenário da Administração Pública potencializa a capacidade indutora do Governo a partir da introdução de critérios administrativos e jurídicos que definam novo padrão de fornecimento para as demandas do estado (FUCHS e LOREK, 2005; BURJA, 2009; SPAARGAREN e MOL, 2008; COUTO e RIBEIRO, 2011; BARTHOLO et al., 2012b).

O procedimento licitatório, no fomento deste novo modelo que se utiliza do poder de compra governamental, evolui para uma função social, promovendo o desenvolvimento econômico, social e ambiental – a licitação sustentável e importando em novas abordagens para a vantagem pretendida pela Administração Pública (BIDERMAN et al., 2008; COUTO e RIBEIRO, 2011; BARTHOLO et al., 2012b).

Justen Filho (2012) concorda ao comentar os novos contornos da vantagem pretendida com a Lei de licitações, fazendo distinção, contudo, entre o procedimento denominado licitação e a contratação pública, entendida como o efetivo meio de aplicação do princípio da sustentabilidade.

> *"A licitação é um mero procedimento seletivo de propostas – esse procedimento não é hábil a promover ou a deixar de promover o desenvolvimento nacional sustentável. O que o legislador pretendia era determinar que a contratação pública fosse concebida como um instrumento interventivo estatal para produzir resultados mais amplos do que o simples aprovisionamento de bens e serviços necessários à satisfação das necessidades dos entes estatais. É evidente, no entanto, que alteração imposta pela Lei nº 12.349 afeta não apenas a modelagem e a função dos contratos administrativos. Também afeta a licitação. Mas a afeta não por acarretar uma nova finalidade para ela, mas porque o conceito de vantagem a ser buscada adquire novos contornos. A licitação passa a ser orientada a selecionar a proposta mais vantajosa inclusive sob o prisma do desenvolvimento nacional sustentável" (JUSTEN FILHO, 2012, p. 62-63).*

Nas palavras do Ministro do Tribunal de Contas da União, proferidas no Congresso Internacional sobre Compras Públicas Sustentáveis, realizado em 07 de junho de 2010: "[A

proposta mais vantajosa] nem sempre é determinada por preço mais baixo. Deve-se levar em conta, principalmente, a adequação do produto ou serviço às necessidades do Estado, com foco na sustentabilidade ambiental". Ao que se pode inferir, valores sustentáveis têm ganhado robustez ao permearem a medida de eficiência nos resultados licitatórios e servirem de parâmetro para os critérios empregados e na medição das finalidades atendidas.

Di Pietro (2012), dentre os princípios que regem as compras públicas, cita o princípio da licitação sustentável como argumento para inclusão de critérios ambientais no processo licitatório. Neste sentido o Supremo Tribunal Federal (STF) se pronunciou por meio do ministro Celso de Mello quanto ao princípio do desenvolvimento sustentável:

> *"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, subordinada, no entanto, a invocação desse postulado, quando ocorrente situação de conflito entre valores constitucionais relevantes, a uma condição inafastável, cuja observância não comprometa nem esvazie o conteúdo essencial de um dos mais significativos direitos fundamentais: O direito à preservação do meio ambiente, que traduz bem de uso comum da generalidade das pessoas, a ser resguardado em favor das presentes e futuras gerações e especialmente protegidos qualificam-se, por efeito da cláusula inscrita no art. 225, §1º, III, da Constituição, como matérias sujeitas ao princípio da reserva legal" (BRASIL – STF, 2006)*

Este princípio, já incorporado à Lei nº 8.666/1993 que abrigou a redação da Lei nº 12.349/2010, resultado da conversão da Medida Provisória nº 495 de 19.07.2010, prevê que a licitação deveria promover desenvolvimento nacional sustentável em todo o procedimento. O legislador reconheceu que sem a participação do Estado não haveria como alcançar o desenvolvimento sustentável.

Freitas (2012) aduz:

> *"Outro ponto, com o seu gigantesco poder de contratação (mais de dez por cento do PIB), cumpre ao Poder Público influenciar a matriz produtiva, num foco de convergência para que os fornecedores, públicos e privados, comecem a se tornar vigilantes quanto à sustentabilidade do ciclo de vida dos produtos – desde a obtenção de matérias-primas e insumos, passando pelo processo produtivo e consumo até a disposição final. Eis uma providencial alteração de compreensões prévias, que ostenta o condão de reorientar, na íntegra, as contratações em geral" (FREITAS, 2012, p. 19, grifos originais)*

Visando instrumentalizar e viabilizar a participação do Estado para o alcance das práticas sustentáveis, alguns atores nacionais têm atuação estratégica para o sucesso das iniciativas. Para a identificação e caracterização dos atores e respectivas atuações, nos valeremos da relevante pesquisa denominada *Choices Project: Leveraging Buying Power for Development – Ethical Consumption and Sustainable Procurement in Chile and Brazil.* A pesquisa é resultado de um projeto proposto pela *Royal Holloway, University of London* aos

parceiros *Universidad Diego Portales* - em Santiago do Chile e Universidade Federal do Rio de Janeiro, financiada pelo *Economic and Social Research Council*. No Brasil a pesquisa é capitaneada por Bartholo et al. (2012b).

A pesquisa, no contexto de implantação das compras sustentáveis, identifica alguns atores nacionais e internacionais.

**Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG)**

O MPOG, por meio da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI), é o gerador da regulamentação das políticas em Compras Públicas Sustentáveis (CPS) e das normas do uso da Tecnologia da Informação do Governo Federal. Cabe ainda à SLTI a capacitação dos gestores públicos, responsáveis pela aplicação da regulamentação. Para Bartholo et al., "A capacitação de gestores públicos para a adoção de critérios de sustentabilidade é citada, na literatura especializada, como um dos principais fatores de limitação das práticas sustentáveis nas compras públicas" (2012b, p. 27).

**Ministério do Meio Ambiente (MMA)**

O MMA tem como missão:

> *"promover a adoção de princípios e estratégias para o conhecimento, a proteção e a recuperação do meio ambiente, o uso sustentável dos recursos naturais, a valorização dos serviços ambientais e a inserção do desenvolvimento sustentável na formulação e na implementação de políticas públicas, de forma transversal e compartilhada, participativa e democrática, em todos os níveis e instâncias de governo e sociedade" (BRASIL – MMA, 2012).*

O MMA conta com a Secretaria de Articulação Institucional e Cidadania Ambiental (SAIC) cujo Departamento de Produção e Consumo Sustentáveis é responsável pela articulação "entre setores e construção de políticas de produção e consumo sustentáveis, como o Plano de Ação para Produção e Consumo Sustentáveis (MMA, 2010) - PPCS - e a realização de campanhas de conscientização do consumidor (*BARTHOLO* et al*., 2012b*, p. 28).

**Governos Locais pela Sustentabilidade*, International Council for Local Environmental Initiatives* (ICLEI)**

No plano internacional o principal ator apontado na pesquisa de Bartholo et al.(2012b) é o ICLEI. Inicialmente denominado Conselho Internacional para Iniciativas Ambientais Locais, foi criado em 1990, contando com 200 governos locais, de 43 países, na reunião de função na sede das Nações Unidas, em Nova York. Em 2003 foi denominado ICLEI – Governos Locais pela Sustentabilidade, tendo ampliada sua missão. O ICLEI se baseia no princípio do impacto global das ações locais, visando o efeito cumulativo global das ações municipalizadas. Na

Europa, o ICLEI desenvolveu um processo que objetiva a aplicação de critérios nas licitações de bens e serviços, a Procura+ (CLEMENT et al., 2007; BIDERMAN et al., 2008).

> *"O ICLEI, como instituição sem fins lucrativos, é financiado por taxas de anuidade associativa e por projetos subvencionados. Sua história mostra uma trajetória sistemática na elaboração, desenvolvimento e apoio de material didático de programas e campanhas para promoção de consumo e produção sustentáveis, contribuindo, dessa forma, para viabilizar um movimento que conduz a mudanças positivas em escala global. Participa, ao longo de sua existência, de importantes eventos que discutem o tema das compras públicas, como o lançamento da rede Buy it Green na Europa (BiG!Net), em 1997; a publicação do guia de compras públicas europeu, em 2001 e o lançamento do Programa Procura+, em 2004" (BARTHOLO et al., 2012b, p. 28).*

As ações do ICLEI no Brasil se iniciaram em 2003, organizando o primeiro seminário internacional sobre compras públicas sustentáveis, em São Paulo. "De 2006 a 2008, baseado na metodologia do Procura+, finalizaram a elaboração do Guia de Compras Públicas Sustentáveis, documento que oferece um importante referencial para o caso brasileiro" (*BARTHOLO* et al*., 2012b*, p.28).

Após a identificação e caracterização do interesse governamental em promover o desenvolvimento sustentável pela adoção de critérios ambientais nas suas contratações e identificar os principais atores viabilizadores da prática no plano nacional e internacional, se faz necessário entender o conceito de desenvolvimento sustentável e como o tema é absorvido pela dinâmica de contratação da Administração Pública.

### II.3 Sustentabilidade e Desenvolvimento Sustentável

Silva (2005) faz distinção de sustentabilidade e desenvolvimento sustentável enquanto observa que os conceitos tangenciam aspectos que os tornam complementares. O desenvolvimento sustentável objetiva padrões sustentáveis, enquanto sustentável se diz da característica que precisa estar presente nos atores e processos que promovem o desenvolvimento sustentável.

Os conceitos de sustentabilidade e desenvolvimento sustentável têm sido objetos de disseminação e estudo mais intensos nas últimas décadas. O alerta ambiental se deu com o aumento na produção visando atender às necessidades da comunidade pós-guerra. A busca por melhor condição econômica e desenvolvimento social provocou o uso indiscriminado de novas fontes de energia, inicialmente o carvão e depois, mais generalizadamente, o petróleo, trazendo importantes reflexões quanto ao futuro do meio ambiente em função do esgotamento dos recursos naturais (SILVA, 2005; VAN BELLEN, 2007; EGRI e PINFIELD, 2012).

As questões, primeiramente afetas ao ambiente natural, onde, segundo Barbieri (2012) provocaram alterações na própria existência da vida humana, demandariam ações que superariam a dinâmica de atuação local, tendo em vista que os riscos da produção em larga escala exporiam o planeta a riscos cujos efeitos repercutiriam em nível global (BECK, 2011).

Na opinião de Alvarez e Mota, que analisaram a intensa busca por crescimento no século XX, o próprio aumento de bem-estar objetivado com o incremento na produção foi "ameaçado por alterações ambientais ocorridas, em grande parte, pelas externalidades das próprias ações humanas" (2010, p. 17).

Os anos 60 e 70 do século XX trouxeram o debate social e ambiental, desencadeando a crise do crescimento ambicionado pela sociedade predominantemente industrial do pós-guerra. Para Scotto et al., esta sociedade industrial foi caracterizada por movimentos contraculturais e ecológicos, "inconformados como o modelo materialista, bélico, individualista, competitivo e degradador do meio ambiente da sociedade de consumo" (2009, p. 17). No centro da crise de desenvolvimento estava a escassez dos recursos extraídos da natureza, apontando a uma "insustentabilidade social e ambiental" (*ibidem*, p.19).

Esta situação ocupou a atenção global ecoando na conferência internacional de Estocolmo, em 1972, que se organizou em função da preocupação com o meio ambiente e pela necessidade de propor reflexões sobre o modelo de desenvolvimento pretendido no futuro do planeta. Capitaneada pela Organização das Nações Unidas (ONU) promoveu a I Conferência sobre Meio Ambiente Humano. A Conferência de Estocolmo, segundo Alvarez e Motta (2010), refletia as discussões acerca da possibilidade de esgotamento dos recursos naturais já apontadas pelo Clube de Roma no relatório Limites do Crescimento.

A década de 80, cenário de diversos desastres ambientais com repercussão internacional, introduz as discussões do que seria denominado desenvolvimento sustentável que "nasce da crítica ao desenvolvimentismo" (SCOTTO et al., 2009, p. 27). As discussões em torno do tema repercutiram na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), realizada em 1988, na Noruega. O relatório da Conferência, intitulado Nosso Futuro Comum (*Our Common Future*) ou Relatório *Brundtland*, cunhou a definição do desenvolvimento sustentável como sendo "o desenvolvimento que satisfaz as necessidades presentes, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir suas próprias necessidades" (BIDERMAN et al., 2008, p.13). Esta definição, apesar de não apresentar aplicação clara na gestão governamental, evoca esforços concentrados "onde os governos têm um papel-chave" (*idem*, 2008, p.13) na redução da pressão sobre os recursos naturais, igualdade de oportunidades aos cidadãos e prosperidade equilibrada.

Nesta direção, relevância teve a realização da CNUMAD realizada no Brasil em 1992, um marco na política internacional de meio ambiente e desenvolvimento. Da Rio 92 importantes documentos foram assinados, como a Agenda 21, a Convenção Marco sobre o Clima, a Convenção de Biodiversidade e o Protocolo de Florestas. (SCOTTO et al., 2009). A Rio 92 ou ECO 92, como também ficou conhecida, provocou a adoção de um plano de ação e consagrou a promoção do desenvolvimento sustentável apontada pelo Relatório *Brundtland* de 1988. A Agenda 21, um dos documentos estabelecidos na CNUMAD de 1992, como assinalado por Biderman et al., "é um plano formulado para ser adotado em todos os níveis de governo e por todos os atores sociais relevantes, a partir da integração de objetivos econômicos, sociais e ambientais [...]" (2008, p. 17).

O protocolo resultante da reunião foi assinado por 149 países que propuseram desenvolver ações que visariam integrar ao entorno da sustentabilidade a sociedade civil, setores produtivos e a esfera governamental (SCOTTO et al., 2009). O compromisso da Rio 92 foi reafirmado e fortalecido na Rio+10, em 2002, no Plano de Johanesburgo, cidade da África do Sul que recebeu o evento que pretendeu implementar as ações da Agenda 21 (BRASIL, 2011a).

> *"Dez anos após a Rio-92, a ONU organizou a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável em Johanesburgo, África do Sul. O Capítulo III do Plano de Implementação da Cúpula enfatiza a importância de se acelerar uma mudança de padrões de produção e consumo em todos os níveis governamentais5. Como resposta a esta chamada, em 2003 a ONU criou em Marrakesh, Marrocos, o Processo Marrakesh, que estabeleceu sete forças-tarefa, com objetivos a serem alcançados em um período de 10 anos. Uma delas teve como foco as compras públicas sustentáveis" (LALOË e FREITAS, 2012, p. 12).*

A agenda 21 foi acolhida na gestão do Estado Brasileiro na década de 90, momento singular na Administração Pública que se movimentava da estrutura burocrática para a gerencial (COSTA, 2006), o que se consolidou no advento da EC nº 19/1998 que agregou ao disposto no artigo 37 da Constituição Federal de 1988 o princípio da eficiência, estabelecendo o aperfeiçoamento dos serviços governamentais prestados à sociedade (MEIRELLES, 2004).

### II.4 Compras Públicas Sustentáveis (CPS)

Como destaca Justem Filho (2012), não se admite autonomia nas realizações estatais que devem ser desenvolvidas para atendimento dos interesses coletivos. Dentre a competência governamental, sobretudo com o incremento de responsabilidade trazido pelo princípio da eficiência codificado na EC nº 19/1998, cabe ao Estado não somente a racionalização dos recursos naturais, mas a adoção de um modelo inclusivo de gestão nas dimensões econômicas, sociais e ambientais, como previsto na proposta da Agenda 21. (BIDERMAN, 2008).

As licitações sustentáveis não representam uma nova modalidade de licitação, mas uma nova maneira de licitar, na medida em que o governo compra e contrata com o emprego de critérios sustentáveis. O objetivo de comprar de maneira sustentável considera, dentre outros, a redução da quantidade de recursos empregados, a reutilização de produtos e a aquisição de produtos reciclados ou com características sustentáveis. Trata-se do atendimento das necessidades de consumo, mantendo em vista os impactos negativos e geração de benefícios para o meio ambiente e sociedade.

Não se trata apenas de comprar com critérios sustentáveis, mas desenvolver políticas e práticas sustentáveis, conjugando princípios ambientais, sociais e econômicos no que se considera uma gestão responsável, estimulando novas tecnologias e produtos visando ao desenvolvimento sustentável (BOUWER et al., 2006; WALKER E BRAMMER, 2009).

A força-tarefa liderada pela Suíça e por outros países e organismos no contexto do processo de Marrakesh sobre produção e consumo sustentáveis, adotou a seguinte definição para as compras ou licitações sustentáveis:

> *"[...] processo aplicado pelas organizações visando atender suas necessidades de bens, serviços e obras, de maneira que o valor gasto, em termos de geração de benefícios, é agregado não só para a organização, mas também para a sociedade e para a economia, reduzindo ao mesmo tempo os danos ao meio ambiente" (KJÖLLERSTRÖM, p. 1, 2008, tradução nossa).*

A visão de sustentabilidade se pauta pela garantia de recursos para as gerações futuras "por meio de uma gestão que contemple a proteção ambiental, a justiça social e o desenvolvimento econômico equilibrado de nossas sociedades". (MPOG, CURSO CPS, 2011). A gestão de recursos demanda um esforço estatal articulado a fim de estabelecer um novo modelo de desenvolvimento que, para Barbieri (2010, p. 151) "é a representação do modelo representado na expressão *triple bottom line* cunhada por John Elkington", cuja essência destaca a necessidade de uma gestão que objetive resultados econômicos, sociais e ambientais, denominados os pilares da sustentabilidade. John Elkington, fundador da consultoria britânica *SustainAbility*, criou o termo "*triple bottom line*" em 1994, representando um chamado ao setor empresarial para o diálogo com a sustentabilidade, apontando para uma tendência às empresas que deveriam estar atentas "não somente ao seu lucro, mas também à sua atuação nas áreas de responsabilidade social e ambiental" (LALOË e FREITAS, 2012, p11). Outros estudos já apontam para uma quarta esfera, a ética, que determinaria padrões éticos de consumo. No entanto, a divisão em esferas ou áreas atende mais a um interesse didático não pretendendo delimitar os aspectos da sustentabilidade, mas sim conjugá-los (*BARTHOLO* et al*.,* 2012a).

É recorrente o equívoco de considerar apenas o aspecto ambiental na caracterização das compras sustentáveis. Considerando as três dimensões, Silva (2005) destaca a perspectiva

econômica como tendo contribuição histórica, conjugando benefícios e custos na alocação de recursos para o desenvolvimento. A perspectiva ambiental evoca, por sua vez, a preservação do ambiente natural, dando conta da condição limitada dos recursos naturais, o que evolui com a perspectiva social na medida em que inclui as características e valores culturais e de valorização das condições e necessidades do indivíduo em sua interação com a sociedade (SILVA, 2005; VAN BELLEN, 2007).

Conforme considerações trazidas pelo relatório *Buying for Tomorrow, de 2013,* do *Swiss State Secretariat for Economic Affairs*, alguns gestores restringem as aquisições aos aspectos ambientais. No entanto a caracterização de uma compra como sustentável é ampliada em função da conjugação dos fatores econômico, ambiental e social.

Fatores econômicos: aprecia o custo de produtos e serviços ao longo do seu ciclo de vida, considerando também o seu custo para a sociedade como um todo, visando garantir o valor real dos recursos financeiros em longo prazo.

Fatores ambientais: objetiva reduzir o impacto ambiental dos produtos, obras e serviços. Isto se dá, por exemplo, na previsão de impactos na saúde e bem-estar, qualidade do ar, geração e descarte de materiais perigosos. Visa ainda à minimização do uso e o emprego de práticas como reciclagem e reuso em toda a cadeia de abastecimento.

Fatores sociais: é o reconhecimento da igualdade e da diversidade; observando normas fundamentais do trabalho, garantias de trabalho justo, além de ações para aumento de oferta emprego e de competências, bem como o desenvolvimento de comunidades e entidades locais.

Após considerar sucintamente os fatores da sustentabilidade, aqui há de se fazer uma distinção entre contratos “ecológicos” ou “verdes” e as contratações sustentáveis. Aqueles se limitam a neutralizar as consequências ambientais negativas, enquanto as aquisições sustentáveis vão além dos aspectos ambientais, levando em conta critérios sociais, trabalhistas, de custo e também éticos. A compra que incorpora tais aspectos, conjugando e criando a partir deles contratos, é considerada uma compra responsável (CLEMENT et al., 2007; SECO, 2013). Há que se destacar, contudo, que o uso adequado do poder de contratação pelo Governo não se limita a gerar vantagens ou compensações apenas no processo de aquisição, mas a consideração de vantagens estratégicas outras que culminarão em geração de mais renda, aumento no consumo e ampliação na expectativa de receita para o tesouro nacional (JACOBY FERNANDES, 2013).

Neste ponto é importante salientar o papel da contratação do Governo com as MPE (Micro e Pequenas Empresas) que de acordo com dados organizados pelo SEBRAE em 2011, empregam quase 60% dos trabalhadores registrados e geram seis vezes mais empregos do que as médias e grandes empresas. Em 2004 a participação das MPE representava 18% das

compras governamentais. Dados de 2012, após a edição de dispositivos legais que permitiram o tratamento favorecido a estas entidades, dão conta que 36% do fornecimento de bens e serviços para o Governo Federal foram realizados pelas MPE (JACOBY FERNANDES, 2013).

A Administração Pública, assim, tem potencial de atender aos reclamos da sociedade, celebrando contratos com fornecedores e evidenciando o poder do gasto governamental na indução de políticas públicas mediante o consumo. Ao contratar o Governo aponta o impacto da demanda pública e sinaliza seu potencial em fomentar novos padrões de consumo e produção no mercado (MOTA, 2004), além de atuar como facilitador nas mudanças e gerador de tendências para o padrão do investimento privado (PNUMA, 2011).

Como destacado pelo Guia de Compras Públicas Sustentáveis para a Administração Federal:

> *"Durante muitos anos os atores governamentais e autoridades públicas não consideravam o impacto nem o valor intrínseco dos produtos que compravam, dos serviços que contratavam nem o das obras que empreendiam. Porém, com o surgimento do conceito de desenvolvimento sustentável no contexto mundial, observa-se a tendência de gerar políticas que levem em conta os aspectos ambientais que geralmente comprometem também os aspectos sociais e econômicos" (BRASIL, 2010, p. 6).*

Identificando o estatuto das compras públicas sustentáveis como mecanismo de conjugação do consumo governamental às políticas públicas o Guia define que:

> *"As compras públicas sustentáveis (CPS) são uma solução para integrar considerações ambientais e sociais em todas as fases do processo de compra e contratação de governos, visando reduzir impactos sobre a saúde humana, o meio ambiente e os direitos humanos" (2010, p.06).*

Como definido pelo ICLEI:

> *"Uma compra é sustentável quando o comprador considera a necessidade real de efetuar a compra, as circunstâncias em que o produto visado foi gerado, levando em conta os materiais e as condições de trabalho de quem o gerou, e uma avaliação de como o produto se comportará em sua vida útil e a sua disposição final" (ICLEI, 2012).*

Analisando o aspecto da economia verde, o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (2011) considera que o emprego de critérios ambientais nas compras públicas pelo Governo fomenta a cadeia produtiva e cria

> *"[...] uma demanda a longo prazo por bens e serviços verdes. Esta situação envia sinais que permitem às empresas fazer investimentos de longo prazo em inovação, e aos produtores realizar economias de escala, reduzindo os custos. Por outro lado, isto pode levar à maior comercialização de produtos e serviços verdes, promovendo o consumo sustentável" (PNUMA, 2011, p. 28).*

Na prática, a compra sustentável, também conhecida como "ecoaquisição, compras verdes, compra ambiental amigável e licitação positiva" (BIDERMAN et al., 2008, p. 21), está

fundamentada no conceito tradicional de licitação, que visa selecionar a proposta mais vantajosa para os interesses da Administração Pública, ampliando e evoluindo no trato de tais interesses na medida em que fomenta a produção e consumo de bens com baixo impacto nas dimensões ambiental, social e econômico, o tripé sustentável, visando um padrão de eficiência nas aquisições públicas (SILVA, 2005).

A Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P), no incentivo à prática das compras públicas, considera a eficiência do uso dos recursos.

> *"Compras sustentáveis consistem naquelas em que se tomam atitudes para que o uso dos recursos materiais seja o mais eficiente possível. Isso envolve integrar os aspectos ambientais em todos os estágios do processo de compra, de evitar compras desnecessárias a identificar produtos mais sustentáveis que cumpram as especificações de uso requeridas" (BRASIL, 2009, p. 48).*

Couto e Ribeiro (2011) analisam as compras públicas sustentáveis como um mecanismo do consumo sustentável nacional, o que se dá pela inserção de critérios socioambientais na aquisição de bens e serviços pela Administração Pública:

> *"Adquirindo bens ou contratando serviços que sejam ambientalmente preferíveis, a Administração Pública busca capturar um objetivo dual: o de aprimorar a qualidade ambiental no meio onde vivem seus cidadãos, enquanto provê o mercado com uma clara indicação dos rumos que devem ser seguidos por fornecedores e consumidores, tendo impactos indiretos na economia como um todo" (COUTO e RIBEIRO, 2011, p.5).*

Como comprovam estudos internacionais em compras sustentáveis, principalmente na região europeia, onde a prática é mais bem difundida, o poder de compra dos governos é relevante para a economia nacional (BOUWER et al., 2006; WALKER e BRAMMER, 2009; BRAMMER e WALKER, 2011). No Brasil, as compras governamentais já alcançam a faixa de 10 a 15% do PIB (BIDERMAN et al., 2008; LALOË e FREITAS, 2012). O Governo, como consumidor com tal poder aquisitivo, detém recurso de reorientação do mercado a fim de promover o desenvolvimento sustentável.

### II.4.1 Panorama Legal das Compras Públicas Sustentáveis

Na análise da vantagem buscada pelo emprego da Compra Pública Sustentável é necessário o resgate das citações legais que envolvem o tema e ressaltam a atividade regulatória e função normativa estatal. A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em seu art. 170, reforçando a competência dos entes governamentais na proteção do ambiente prevista no art. 23, fixou princípios para proteger os interesses do consumidor, do comércio, do incentivo ao empreendedorismo empresarial, para a redução das desigualdades sociais e para a proteção ambiental:

> *"Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:*
>
> *I - soberania nacional;*
>
> *II - propriedade privada;*
>
> *III - função social da propriedade;*
>
> *IV - livre concorrência;*
>
> *V - defesa do consumidor;*
>
> *VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)*
>
> *VII - redução das desigualdades regionais e sociais;*
>
> *VIII - busca do pleno emprego;*
>
> *IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 6, de 1995)*
>
> *Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei" (BRASIL, 1988)*

O preceito da Carta Magna destaca a intenção do legislador em atribuir ao Estado, principal agente da ordem econômica e social, a função de protetor e fomentador do desenvolvimento social, econômico e ambiental (MEIRELLES, 2004; MOREIRA NETO, 2009; MELLO, 2013).

Na análise de Di Pietro (2012), a Constituição Federal, no art. 225, reafirma o poder público na defesa dos interesses da coletividade:

> *"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" (BRASIL, 1988).*

O mesmo art. 225 é específico no compromisso legal do Estado:

> *"§ 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:*
>
> *[...]*
>
> *V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente" (BRASIL, 1988).*

Como se infere, a vantagem pretendida nas compras e contratações governamentais, atendendo disposição legal, não fica restrita à questão econômica. Neste sentido, Freitas (2012) comenta que:

> *"A obrigatoriedade de licitações sustentáveis, em todas as esferas federativas, isto é, cumpre partir para a implementação imediata das licitações sustentáveis, com a adoção de critérios objetivos, impessoais e fundamentados de sustentabilidade para avaliar e classificar as propostas, em todos os certames, com novo conceito de proposta vantajosa" (FREITAS, 2012, p. 90).*

Visando fornecer um panorama das normas que direta e indiretamente afetam à contratação pública brasileira, BETIOL et al. (2012) colabora com o levantamento que reproduziremos a seguir:

> "*Normas diretamente vinculadas às contratações públicas:*
>
> *Abrangência: Nacional:*
>
> *Constituição Federal de 1988:*
>
> *Art. 37 – princípios que regem a administração pública;*
>
> *Art. 70 – princípio da economicidade;*
>
> *Art. 170 – princípios gerais da atividade econômica, II, IV e VI;*
>
> *Art. 173 – regula a exploração direta de atividade econômica pelo Estado;*
>
> *Art. 174 – princípios gerais do Estado como regulador econômico;*
>
> *Art. 225 – normas de proteção ao meio ambiente e princípio do desenvolvimento sustentável;*
>
> *Lei n° 8.666 de 21/06/1993 – Lei de Licitações e Contratos;*
>
> *Lei nº 9.605 de 05/10/1998 - Lei de Crimes Ambientais;*
>
> *Lei n° 10.257 de 10/07/2001 – Estatuto da Cidade - regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece diretrizes gerais da política urbana;*
>
> *Lei nº 12.349 de 15/12/2010 - altera o artigo 3º da Lei nº 8.666/93, introduzindo o desenvolvimento nacional sustentável como objetivo das contratações públicas;*
>
> *Lei nº 12.462 de 04/08/2011 - institui o Regime Diferenciado de Contratações, dentre outras disposições" (BETIOL et al., 2012, p. 56).*
>
> *Abrangência: órgãos da administração federal:*
>
> *"NORMAS GERAIS*
>
> *Decreto nº 4.131 de 14/02/2002 - DOU de 15/2/2002 - dispõe sobre medidas emergenciais de redução do consumo de energia elétrica;*

*Instrução Normativa nº 1 de 19/01/2010 - dispõe sobre os critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, contratação de serviços ou obras pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências;*

*Decreto nº 7.746 de 05/06/2012 – regulamenta o artigo 3º da Lei 8.666/93, agregando como objetivo da Lei de Licitações e Contratos, o desenvolvimento nacional sustentável.*

*ESPECÍFICAS*

*Resolução CONAMA nº 20/1994 - dispõe sobre a instituição do Selo Ruído de uso obrigatório para aparelhos eletrodomésticos que geram ruído no seu funcionamento;*

*Decreto nº 2.783, de 17/09/1998 - dispõe sobre proibição de aquisição de produtos ou equipamentos que contenham ou façam uso de substâncias que destroem a camada de ozônio pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional;*

*Resolução CONAMA nº 307/2002 - estabelece critérios e procedimentos para gestão de resíduos na construção civil;*

*Decreto nº 5.940 de 25/10/2006 - disciplina a separação e a destinação dos resíduos recicláveis descartados pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta e indireta na fonte geradora;*

*Portaria do MMA nº 61/2008 - estabelece práticas de sustentabilidade ambiental quando das compras públicas sustentáveis;*

*Portaria do MMA nº 43/2009 - proíbe o uso do amianto em obras públicas e veículos de todos os órgãos vinculados à Administração Pública;*

*Decreto nº 7.174 de 12/05/2010 – regulamenta a contratação de bens e serviços de informática e automação;*

*Portaria do MPOG - SLTI/MP nº 02/2010 – regulamenta a compra de tecnologia da informação com critérios ambientais de sustentabilidade;*

*Normas reflexamente vinculadas às contratações públicas:*

*Abrangência: Nacional:*

*"Lei nº 6.938 de 31/08/1981 - Política Nacional do Meio Ambiente*

*Lei nº 8.112 de 11/12/1990 – Lei do Regime Jurídico dos Servidores Públicos – dispõe, entre outros, sobre a obrigatoriedade do servidor público, em sua atuação, de proteger o meio ambiente;*

*Lei nº 9.605 de 12/02/1998 - Lei de Crimes Ambientais;*

*Lei nº 10.295 de 17/10/2001 - Lei da Eficiência Energética - dispõe sobre a Política Nacional de Conservação e Uso Racional da Energia;*

*Decreto nº 5.504 de 05/08/2005 - torna obrigatório o uso do pregão preferencialmente na forma eletrônica;*

> *Lei Complementar nº 123 de 14/12/2006 - Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, regulamentada pelo Decreto nº 6.204 de 05/09/2007, que dá tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para as micro e pequenas empresas nas contratações públicas;*
>
> *Lei nº 12.187 de 29/12/2009 - Política Nacional sobre Mudança do Clima, regulamentada pelo Decreto nº 7.390 de 2010;*
>
> *Lei nº 12.305 de 02/08/2010 – Política Nacional de Resíduos Sólidos, regulamentada pelo Decreto nº 7.404 de 23/12/2010;*
>
> *Lei nº 12.527 de 18/11/2011 - Lei de Acesso à Informação, regulamentada pelo Decreto nº 7.724 de 16/05/2012" (BETIOL et al., 2012, pp. 56 e 57).*

Pode-se concluir que não faltam dispositivos e normas legais que instrumentem e respaldem os gestores na prática sustentável no procedimento licitatório. Mas quais seriam as características de uma aquisição considerada sustentável? Neste sentido a Instrução Normativa (IN) nº 1/2010 e o Decreto nº 7.746/2012 inovaram e representaram um avanço significativo na instrumentação e fornecimento de instruções mais objetivas para o gestor público. Na análise dos dois dispositivos, nos valeremos dos estudos realizados por Laloë e Freitas (2012) que culminaram nas orientações reunidas no guia "Compras Públicas Sustentáveis: uma abordagem prática utilizada no estado da Bahia".

### II.4.1.1 Instrução Normativa nº 01/2010

A IN nº 1/2010 foi editada pela Secretaria de Logística e Tecnologia de Informação do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão (SLTI/MPOG), oferecendo maior abertura à prática CPS. A IN 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.

No Capítulo II, quanto às obras públicas, a IN estabelece critérios a serem empregados nas obras e serviços de engenharia que, segundo o art. 4º, "devem ser elaborados visando à economia da manutenção e operacionalização da edificação, a redução do consumo de energia e água, bem como a utilização de tecnologias e materiais que reduzam o impacto ambiental", incluindo fatores que fomentem a:

> *"Eficiência energética;*
> *Redução de consumo de água;*
> *Uso de energias renováveis;*
> *Gestão de resíduos;*
> *Biodegradabilidade;*
> *Rastreabilidade de madeira;*
> *Prioridade para emprego de mão de obra, materiais, tecnologias e matérias-primas de origem local" (LALOË e FREITAS, 2012, p.38).*

O Capítulo III, quanto aos bens e serviços, a IN estabelece como critérios:

> *"Uso de material reciclado, atóxico, biodegradável (normas ABNT);*
> *Observação dos requisitos ambientais definidos pelo INMETRO;*
> *Embalagem de menor volume possível e que utilize recicláveis;*
> *Ausência de substâncias perigosas acima do recomendado;*
> *Produtos de limpeza que obedeçam a especificações da ANVISA;*
> *Evitar desperdício de água tratada;*
> *Evitar equipamentos de limpeza que gerem ruídos no seu funcionamento;*
> *Fornecimento de equipamento de segurança;*
> *Treinamento para funcionários sobre redução de consumo de energia elétrica;*
> *Separação dos resíduos;*
> *Destinação de pilhas e baterias" (LALOË e FREITAS, 2012, p.38).*

Destaque relevante do conteúdo da IN 01/2010 foi a indicação do portal eletrônico ComprasNet <www.comprasnet.gov.br> como meio de divulgação de práticas sustentáveis e estatísticas, bem como disponibilizar uma relação de aquisições realizadas segundo critérios sustentáveis. Atualmente o endereço do portal de compras assumiu um novo formato e endereço <www.comprasgovernamentais.gov.br>. O sítio foi reformulado para atender os padrões estabelecidos pela nova identidade digital do Governo, sugerindo uma navegação por temas de interesse do e no modelo de acessibilidade de Governo Eletrônico.

### II.4.1.2 Decreto nº 7.746/2012

Quanto ao Decreto nº 7.746 de 05 de junho de 2012, editado às vésperas da Rio+20 para regulamentar o art. 3º da Lei no 8.666 de 21 de junho de 1993, estabeleceu critérios, práticas e diretrizes para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável nas contratações realizadas pela administração pública federal, e instituiu a Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública – CISAP. O Decreto buscou multiplicar as iniciativas fomentadas pela já comentada IN 01/2010 na adoção de critérios sustentáveis nas aquisições governamentais. O art. 2º do decreto destaca que "A administração pública federal direta, autárquica e fundacional e as empresas estatais dependentes poderão adquirir bens e contratar serviços e obras considerando critérios e práticas de sustentabilidade objetivamente definidos no instrumento convocatório".

Dentre os dispositivos do Decreto destacam-se algumas diretrizes a serem observadas nas contratações, conforme preconiza o art. 4º:

> *"I – menor 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; e*

> *VII – origem ambientalmente regular dos recursos naturais utilizados nos bens, serviços e obras*" (Decreto 7.746,2012, art. 4º)

Outros dispositivos dão conta da possibilidade de "exigir no instrumento convocatório para a aquisição de bens que estes sejam constituídos por material reciclado, atóxico ou biodegradável, entre outros critérios de sustentabilidade" (art. 5º)

Há previsão ainda de que "o instrumento convocatório poderá prever que o contratado adote práticas de sustentabilidade na execução dos serviços contratados e critérios de sustentabilidade no fornecimento dos bens" (art. 7º) e a inclusão no instrumento convocatório, para comprovação das exigências nele contidas de "certificação emitida por instituição pública oficial ou instituição credenciada, ou por qualquer outro meio definido no instrumento convocatório" (art. 8º).

Um importante avanço no planejamento das contratações sustentáveis, em apoio à SLTI/MPOG, se deu com a constituição da CISAP. A comissão, cuja natureza interministerial é definida pelo Decreto, tem a "finalidade de propor a implementação de critérios, práticas e ações de logística sustentável no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e das empresas estatais dependentes" (art. 9º).

No plano local, o Decreto estabelece a obrigação e as regras para que os órgãos públicos elaborarem os seus Planos de Gestão de Logística Sustentável (PLS) (art. 16º). Dentre as responsabilidades e atividades do plano o artigo 16º prevê:

> I – atualização do inventário de bens e materiais do órgão e identificação de similares de menor impacto ambiental para substituição;
>
> II – práticas de sustentabilidade e de racionalização do uso de materiais e serviços;
>
> III – responsabilidades, metodologia de implementação e avaliação do plano; e
>
> IV – ações de divulgação, conscientização e capacitação (BRASIL, 2012b).

Assinalamos duas iniciativas, a saber, a definição de inventário de bens e materiais com menor impacto ambiental e as práticas de racionalização do uso de materiais e serviços na gestão dos gastos.

#### II.4.1.3 Instrução Normativa nº 10/2012

Adicionalmente ao estabelecido no Decreto 7.746/2012, a SLTI/MPOG editou em 12 de novembro de 2012 a IN 10/2012 que estabeleceu regras para elaboração dos Planos de Gestão de Logística Sustentável (PLS) de que trata o art. 16 do Decreto nº 7.746, de 5 de

junho de 2012, e dá outras providências.” A IN regulamenta o PLS para os órgãos da administração pública.

A IN 10/2012, nas disposições preliminares, alinha alguns conceitos afetos à norma, com destaque para as compras compartilhadas que permite a “contratação para um grupo de participantes previamente estabelecidos, na qual a responsabilidade de condução do processo licitatório e gerenciamento da ata de registro de preços serão de um órgão ou entidade da Administração Pública Federal” (art. 2º, inciso XI). As compras compartilhadas representam um importante alternativa para a economia de recursos de pessoal e financeiro, além de facilitar disseminação de boas práticas nas compras sustentáveis. Mais adiante o assunto será considerado.

A definição do PLS foi assinalada no art. 3º que o conceituou como “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”. Segundo a IN 10/2012 a Comissão Gestora do PLS deverá ser composta por, no mínimo, três servidores, que deveriam ser designados no prazo de 30 dias da publicação da IN (14/11/2012).

O conteúdo do PLS, já definido no Decreto 7.746/2012, no art. 16º, foi regulamentado pela IN 10/2012 que detalhou ações e práticas mínimas para atendimento do plano. Aqui reproduzimos os artigos com o respectivo detalhamento:

Quanto ao inventário de bens, cujo modelo é apresentado no Quadro II.4:

> *“Art. 7º A elaboração e atualização do inventário de bens móveis deverão ser feitas em conformidade com a Instrução Normativa SEDAP nº 205, de 8 de abril de 1988, ou normativo que a substituir.*
>
> *Parágrafo único O inventário de materiais deverá ser composto pela lista dos materiais de consumo para uso nas atividades administrativas, adquiridos pelo órgão ou entidade no período de um ano, conforme Anexo I”*

| Código[1] | Descrição do item | Quantidade | Unidade de medida | Valor Total R$[2] | Item Sustentável[3] |
|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | |
| | | | | | |
| | | | | | |

**Obs.:**

**[1] Refere-se ao código do Sistema de Catalogação de Material (CATMAT) para as**

| |
|---|
| **unidades integrantes do SISG. Para as demais, utilizar código de material usualmente empregado.**<br>**[2] Somatório do valor em Real dos itens adquiridos no período de 1 ano.**<br>**[3] Informar sim ou não.** |

Quadro II.4 - Modelo para inventário de materiais e bens.
Fonte: Anexo I da IN 10/2012

Quanto às práticas de sustentabilidade e racionalização dos gastos:

> *"Art. 8º As práticas de sustentabilidade e racionalização do uso de materiais e serviços deverão abranger, no mínimo, os seguintes temas:*
>
> *I – material de consumo compreendendo, pelo menos, papel para impressão, copos descartáveis e cartuchos para impressão;*
>
> *II – energia elétrica;*
>
> *III – água e esgoto;*
>
> *IV – coleta seletiva;*
>
> *V – qualidade de vida no ambiente de trabalho;*
>
> *VI – compras e contratações sustentáveis, compreendendo, pelo menos, obras, equipamentos, serviços de vigilância, de limpeza, de telefonia, de processamento de dados, de apoio administrativo e de manutenção predial; e*
>
> *VII – deslocamento de pessoal, considerando todos os meios de transporte, com foco na redução de gastos e de emissões de substâncias poluentes.*
>
> *Parágrafo único. As práticas de sustentabilidade e racionalização do uso de materiais e serviços constantes no Anexo II poderão ser utilizadas como referência na elaboração dos PLS"*

O anexo II da IN 10/2012 (Quadro II.5) traz sugestões de boas práticas sustentáveis e de racionalização de gastos com bens e materiais, aqui reproduzidas:

| **I – Materiais de Consumo** |
|---|
| **Papel**<br>1. Dar preferência ao uso de mensagens eletrônicas (e-mail) na comunicação evitando o uso do papel;<br>2. Substituir o uso de documento impresso por documento digital;<br>3. Imprimir apenas se necessário;<br>4. Revisar os documentos antes de imprimir;<br>5. Controlar o consumo de papel para impressão e cópias;<br>6. Programar manutenção ou substituição das impressoras, em razão de eficiência;<br>7. Imprimir documentos no modo frente e verso;<br>8. Reaproveitar o papel impresso em apenas um lado, para a confecção de blocos de rascunho;<br>9. Utilizar papel reciclado ou papel branco produzido sem uso de substâncias cloradas nocivas ao meio ambiente; e<br>10. Realizar campanhas de sensibilização para redução do consumo de papel. |

**Copos Descartáveis**

1. Dar preferência para os copos produzidos com materiais que propiciem a reutilização ou a reciclagem com vistas a minimizar impactos ambientais adversos; e
2. Realizar campanhas de sensibilização para conscientizar os servidores a reduzirem o consumo de copos descartáveis.

**Cartuchos para impressão**

1. Dar preferência à utilização de impressão com estilo de fonte de texto capaz de economizar tinta ou toner.

**II – Energia Elétrica**

1. Fazer diagnóstico da situação das instalações elétricas e propor as alterações necessárias para redução do consumo;
2. Monitorar o consumo de energia;
3. Promover campanhas de conscientização;
4. Desligar luzes e monitores ao se ausentar do ambiente;
5. Fechar as portas e janelas quando ligar o ar condicionado;
6. Aproveitar as condições naturais do ambiente de trabalho – ventilação, iluminação natural;
7. Desligar alguns elevadores nos horários de menor movimento;
8. Revisar o contrato visando à racionalização em razão da real demanda de energia elétrica do órgão ou entidade;
9. Dar preferência, quando da substituição, a aparelhos de ar-condicionado mais modernos e eficientes, visando reduzir o consumo de energia;
10. Minimizar o consumo de energia reativa excedente e/ou demanda reativa excedente, visando reduzir a quantidade de reatores ou adquirindo um banco de capacitores;
11. Utilizar, quando possível, sensores de presença em locais de trânsito de pessoas; e
12. Reduzir a quantidade de lâmpadas, estabelecendo um padrão por m² e estudando a viabilidade de se trocar as calhas embutidas por calhas "invertidas".

**III – Água e esgoto**

1. Realizar levantamento e monitorar, periodicamente, a situação das instalações hidráulicas e propor alterações necessárias para redução do consumo;
2. Monitorar o uso da água;
3. Promover campanhas de conscientização para o não desperdício da água;
4. Dar preferência a sistema de medição individualizado de consumo de água;
5. Dar preferência a sistema de reuso de água e de tratamento dos efluentes gerados;
6. Analisar a viabilidade do aproveitamento da água de chuva, poços artesianos;
7. Criar rotinas acerca da periodicidade de irrigação de jardins, de forma a estipular períodos padronizados para esta atividade em cada época do ano;
8. Dar preferência ao uso de descargas e torneiras mais eficientes; e
9. Dar preferência à lavagem ecológica.

| **IV – Coleta Seletiva** |
|---|
| 1. Promover a implantação da coleta seletiva observada a Resolução do CONAMA nº 275 de 25 de abril de 2001, ou outra legislação que a substituir;<br>2. Promover a destinação sustentável dos resíduos coletados; e<br>3. Implantar a coleta seletiva solidária nos termos do Decreto nº 5.940 de 25 de outubro de 2006, ou outra legislação que a substituir. |
| **V – Qualidade de Vida no Ambiente de Trabalho** |
| 1. Adotar medidas para promover um ambiente físico de trabalho seguro e saudável.<br>2. Adotar medidas para avaliação e controle da qualidade do ar nos ambientes climatizados.<br>3. Realizar manutenção ou substituição de aparelhos que provocam ruídos no ambiente de trabalho;<br>4. Promover atividades de integração e de qualidade de vida no local de trabalho;<br>5. Realizar campanhas, oficinas, palestras e exposições de sensibilização das práticas sustentáveis para os servidores com divulgação por meio da intranet, cartazes, etiquetas e informativos; e<br>6. Produzir informativos referentes a temas socioambientais, experiências bem-sucedidas e progressos alcançados pela instituição. |
| **VI – Compras e Contratações** |
| 1. Dar preferência, quando possível, à aquisição de bens reciclados ou recicláveis;<br>2. Dar preferência à utilização de impressoras que imprimam em frente e verso;<br>3. Incluir no contrato de reprografia a opção de impressão dos documentos em frente e verso;<br>4. Dar preferência, quando possível, à aquisição de papéis reciclados, isentos de cloro elementar ou branqueados a base de oxigênio, peróxido de hidrogênio e ozônio;<br>5. Incluir nos contratos de copeiragem e serviço de limpeza a adoção de procedimentos que promovam o uso racional dos recursos e utilizem produtos reciclados, reutilizados e biodegradáveis;<br>6. Exigir comprovação de origem das madeiras quando da aquisição de bens e na contratação de obras e serviços;<br>7. Priorizar, quando possível, o emprego de mão de obra, materiais, tecnologias e matérias-primas de origem local;<br>8. Revisar o contrato de limpeza visando à racionalização em razão do real dimensionamento da área objeto do serviço contratado;<br>9. Utilizar, quando possível, software de comunicação eletrônica para o envio de mensagens instantâneas (*instant text messaging*) ou para a transmissão de voz (*Voice over Internet Protocol – VoIP*);<br>10. Adotar, quando possível, uma rede de comunicações telefônicas, entre unidades de um mesmo órgão ou entidade;<br>11. Revisar normas internas e os contratos de telefonia fixa e móvel visando a racionalização em relação ao limite de custeio, à distribuição de aparelhos e ao uso particular dos aparelhos;<br>12. Revisar o contrato de telefonia fixa e móvel visando à adequação do plano contratado com a real necessidade do órgão ou entidade;<br>13. Adotar segurança eletrônica, sempre que possível, nos pontos de acesso dos edifícios dos órgãos ou entidades, visando auxiliar a prestação do serviço de vigilância; |

| |
|---|
| 14. Revisar normas internas e os contratos de vigilância visando o real dimensionamento dos postos de trabalho;<br>15. Substituir, se possível, a segurança armada por desarmada, nos locais internos do órgão ou entidade; e<br>16. Fomentar compras compartilhadas. |

Quadro II.5 - Sugestões de boas práticas sustentáveis.
Fonte: Anexo II da IN 10/2012

A Instrução Normativa prevê ainda, para a formalização dos PLS pelos órgãos, modelo de Plano de Ação cujos tópicos estão definidos no art. 9º.:

> *"I - objetivo do Plano de Ação;*
>
> *II - detalhamento de implementação das ações;*
>
> *III - unidades e áreas envolvidas pela implementação de cada ação e respectivos responsáveis;*
>
> *IV - metas a serem alcançadas para cada ação;*
>
> *V - cronograma de implantação das ações; e*
>
> *VI - previsão de recursos financeiros, humanos, instrumentais, entre outros, necessários para a implementação das ações" (IN 10/2012, art. 9º).*

Para mensuração e avaliação dos resultados alcançados a comissão gestora deve se valer de indicadores elencados pela IN 10/2012, dando conta do alcance de metas definidas na implantação do plano no âmbito do órgão. A Instrução normativa sugere algumas iniciativas no plano nacional que poderão ser utilizadas da implementação do PLS em diferentes etapas:

a) Programa de Eficiência do Gasto Público – PEG – Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - SOF/MP;

b) Programa Nacional de Conservação de Energia Elétrica - Procel, coordenado pela Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Energético do Ministério de Minas e Energia - SPE/MME;

c) Agenda Ambiental na Administração Pública - A3P, coordenado pela Secretaria de Articulação Institucional e Cidadania Ambiental do Ministério do Meio Ambiente - SAIC/MMA;

d) Coleta Seletiva Solidária, desenvolvida no âmbito da Secretaria-Executiva do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - SE/MDS;

e) Projeto Esplanada Sustentável – PES, coordenado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, por meio da SOF/MP, em articulação com o MMA, MME e MDS; e

f) Contratações Públicas Sustentáveis - CPS, coordenada pelo órgão central do Sistema de Serviços Gerais – SISG, na forma da Instrução Normativa nº 1, de 19 de janeiro de 2010, da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação – SLTI/MP.

Após a evidenciação do panorama legal das iniciativas sustentáveis brasileiras, incluindo as que afetam as compras públicas, se destaca a atuação do MPOG por meio da SLTI no processo de doutrinamento das matérias relativas às práticas boas práticas administrativas sustentáveis e, especificamente, às compras sustentáveis. Nota-se ainda a evolução normativa (IN 01/2010, Decreto 7.746/2012, IN 10/2012) na tentativa de aplicar a Lei 8.666/1993, quanto ao artigo 3º que apontou à "promoção do desenvolvimento nacional sustentável".

### II.4.2 Práticas Nacionais e Internacionais em CPS

O uso do poder de compra governamental no cenário internacional vem se consolidando. As ações no plano nacional, nas devidas proporções, vêm seguindo o padrão internacional na orientação dos agentes econômicos e no fomento da produção e consumo de bens e serviços com baixo impacto ambiental. Muito disto se deve ao planejamento baseado no doutrinamento e no arcabouço legal já explicitado.

Há consenso de que os países industrializados, pelo padrão insustentável de produção e consumo mantidos, estão contribuindo para a degradação ambiental. É neste sentido que cada vez mais governos têm utilizado o poder de compra para reduzir os impactos de suas aquisições e contratações. (BIDERMAN et al., 2008).

No plano internacional, tem havido o reconhecimento que as aquisições sustentáveis representam um importante instrumento de mudanças na economia e práticas de produção e consumo, cuja eficácia pode ser medida na proteção ao ambiente e repercutir como prática e modelo de consumo a ser referência para as demandas privadas (BURJA,2009; FUCHS e LOREK, 2005; WALKER e PHILLIPS, 2006, SPAARGAREN e MOL, 2008; THOGERSEN, 2005; WOLFF e SCHÖNHERR, 2011; BRAMMER e WALKER, 2011; WALKER e BRAMMER, 2009, 2012; LARYEA et al., 2013).

> *"Em muitos países, como o Canadá, Estados Unidos, Japão e países da União Europeia, as iniciativas de compras sustentáveis foram introduzidas inicialmente como programas de adoção de boas práticas ambientais, entre elas o acesso às informações sobre produtos e serviços sustentáveis, mecanismos legais para garantir a preferência aos produtos sustentáveis e a capacitação dos agentes públicos" (BRASIL, 2009, p. 48).*

O Guia de Compras Públicas Sustentáveis organizado por Biderman et al. (2008) no Centro de Estudos em Sustentabilidade da Eaesp/FGV (GVces), relata algumas experiências internacionais (Quadro II.6) apresentadas no 3º Encontro de Especialistas sobre Licitação Sustentável realizado em Nova Iorque em 2005.

| | |
|---|---|
| **ONU** | Promove por meio do Un-Desa (*Department of Economic and Social Affairs* — Departamento de Questões Ambientais e Sociais) discussões específicas sobre consumo responsável nas entidades do governo. |
| **ICLEI** | Projeto *Relief - Environmental Relief Potential of Urban Action on Avoidance and Detoxification of Waste Streams Through Green Public Procurement)* na identificação de áreas prioritárias para a promoção da licitação sustentável no continente europeu. Programa Procura+ considerado um modelo que vem sendo adotado e implementado em vários países desenvolvidos. Manual sobre Licitação Sustentável, resultado de três anos de pesquisa e utilizado por autoridades públicas na Europa. |
| **Comissão Europeia** | Programa de consumo sustentável e compras "verdes" europeu com destaque aos sistemas de ecorrotulagem e gestão ambiental. |
| **Nova Iorque** | Requisitos legais de construção e arquitetura sustentável em vigor no estado, além de incentivos fiscais para o uso de equipamentos eficientes sob o ponto de vista ambiental e energético, e que o estado tem legislação em vigor que tornou obrigatória a economia energética nos prédios construídos em seu território. |
| **Japão** | Possui o sistema de compras sustentáveis mais completo e dinâmico em uso no mundo, utilizado por mais de 2.800 entidades públicas e privadas para promoção de suas compras sustentáveis através da *Green Purchasing Network*, rede de compras verdes que inclui governos e indústrias. A rede promove iniciativas de consumo sustentável, que incluem desde treinamentos e publicações, até o desenvolvimento de catálogos de compras online. |
| **Suécia** | O País iniciou em 2001 seu programa de licitação sustentável, criando uma entidade composta por entidades públicas e empresas, que define prioridades de ação para compras sustentáveis e baseia suas decisões em estudos científicos de ciclo de vida e análises econômicas para construir critérios e indicadores de sustentabilidade de produtos e serviços. O governo sueco parte da premissa de que a consulta pública, desde o início da instalação de procedimentos de licitação sustentável, antecipa problemas e torna o processo mais rápido e barato. |
| **Noruega** | Por meio de decreto desde 2001 determina medidas de licitação sustentável. Pelo Decreto o governo deve considerar os impactos relativos sobre o meio ambiente relativos à exploração de recursos naturais e despejos finais. Os noruegueses dispõem de diretrizes para as compras públicas ecológicas e estão criando um grupo de trabalho para assessorar o ministério nas compras públicas sustentáveis. O enforque inicial é nos setores automotivo, de transportes, de construção, têxtil, de papéis e impressos, e de equipamentos de escritório. |
| **Países Baixos** | Realizam esforços desde 1999 para a construção de um *website* de referência para as compras públicas sustentáveis, que inclui especificações para compras e contratações de 30 categorias de produtos, serviços e obras. Têm meta para atingir a sustentabilidade em 50% de suas licitações até 2010 |
| **México** | Integra um grupo de compras públicas verdes criado no âmbito do acordo de livre-comércio do Nafta (*North American Free Trade Agreement* — Acordo de Livre-Comércio da América do Norte) e tem um programa de gestão ambiental pública, que inclui capacitação de funcionários, reciclagem, economia de energia, entre outros. Recente Lei de Licitação incluiu princípios de licitação sustentável, exigindo eficiência energética e de economia no uso de água nos contratos e aquisições do governo. |
| **Reino Unido** | Realizam licitação sustentável há mais de uma década com robustas iniciativas em capacitação e recompensar por metas alcançadas, com discussão do conceito de sustentabilidade, estratégias organizacionais, mapeamento de impacto de riscos e aplicam a análise dos riscos associados ao ciclo de vida dos produtos. Estabeleceu uma força-tarefa para promoção da licitação sustentável, no âmbito de sua estratégia de desenvolvimento sustentável, lançada pelo primeiro-ministro em março de 2005 |

| | |
|---|---|
| **Itália** | Registra uma iniciativa local na província de Bologna que estabeleceu critérios para compras públicas sustentáveis. A província exige que os produtos tenham algum tipo de rótulo ambiental e/ou certificação de produção controlada. Considera também tipos de embalagem e medidas de eficiência energética e de transporte e determina percentual para substâncias perigosas. |

Quadro II.6 - Exemplo de iniciativas internacionais em CPS
Fonte: Adaptado de Biderman et al.(2008)

O Brasil é signatário de diversos acordos internacionais que, dentre várias ações sustentáveis, se relacionam às compras sustentáveis, compondo a comunidade mundial que tem desenvolvido políticas públicas para o tema.

> *"Os contratos governamentais representam uma grande parte do total dos gastos públicos nos países desenvolvidos e em desenvolvimento. Na África do Sul e no Brasil, por exemplo, os percentuais estão entre 35 e 47% do PIB, respectivamente. Através do uso de práticas sustentáveis de compras públicas, os governos podem criar uma demanda a longo prazo por bens e serviços verdes. Esta situação envia sinais que permitem às empresas fazer investimentos de longo prazo em inovação, e aos produtores realizar economias de escala, reduzindo os custos. Por outro lado, isto pode levar à maior comercialização de produtos e serviços verdes, promovendo o consumo sustentável. Por exemplo, os programas de compras públicas sustentáveis na Áustria, Dinamarca, Finlândia, Alemanha, Holanda, Suécia e Reino Unido reduziram a pegada de CO2 das aquisições em 25% em média. As compras públicas também contribuíram para lançar mercados na Europa para os alimentos e bebidas orgânicos, veículos de combustíveis eficientes e produtos de madeira sustentável" (PNUMA, 2011, p. 29).*

Tais indicadores resultam do empenho de diversos governos em acordos firmados em fóruns mundiais que discutiram a temática. Muito deste avanço no plano político se deve à difusão do tema da sustentabilidade e desenvolvimento sustentável, objetos de discussão das Conferências das Nações Unidas sobre desenvolvimento e meio ambiente. A Agenda 21 Global, documento resultante da conferência de 92 no Rio de Janeiro, destacou no seu conteúdo a necessidade de alteração nos padrões de consumo, evocando, em nível internacional, um plano de ação que integrasse governos, iniciativa privada e sociedade em torno das questões sociais, econômicas e ambientais (SCOTTO et al., 2009; BARBIERI, 2012).

Dentre outras ações de cunho sustentável, como assinala Laloë e Freitas:

> *"Vários países, como Reino Unido, Canadá, Estados Unidos da América, Países Baixos, Noruega, África do Sul, Japão, Suécia, Áustria, Coreia do Sul, Suíça e Comunidade Europeia, passaram a utilizar seu poder de compra como mecanismo de incentivo à produção de bens e serviços sustentáveis, incorporando critérios de sustentabilidade ambiental em seus processos de aquisição" (2012, p 13).*

Para Biderman et al., numa parcela relevante dos países desenvolvidos:

> *"[...] o edital de licitação se transforma numa ferramenta importante e eficiente de promoção do desenvolvimento sustentável na esfera pública, com repercussão direta na iniciativa privada. Nesse sentido, pequenos ajustes na licitação podem*

> *determinar grandes mudanças na direção da ecoeficiência, com o uso racional e sustentável dos recursos" (2008, p. 11).*

### II.4.2.1 Comissão de Estudos Especiais ISO/PC - 277

Como exemplo de iniciativa de provocação internacional com repercussão nacional, pode ser citada a implantantação da Comissão de Estudos Especiais (CEE) de Compras Sustentáveis pela Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT). A comissão é espelho da comissão da *International Organization for Standardization* - ISO/PC-277 – *Sustainable purchasing*. O Brasil ocupa importante represenação, tendo a ABNT exercendo a secretaria da comissão em *twinning* com a Association *française de normalisation* (AFNOR). As Comissões de Estudo da ABNT são formadas por especialistas de vários segmentos da sociedade envolvidos com o tema (Produtor, Consumidor e Neutro), sendo esta participação voluntária e aberta a qualquer interessado, cabendo à ABNT a gestão deste processo. "Esta Norma fornece orientação para as organizações que integra o desenvolvimento sustentável no âmbito de contratos, independentemente do seu tamanho ou atividade, conforme descrito na ISO 26000 'Orientação sobre a responsabilidade social'" (ISO, 2013).

### II.4.2.2 O Plano de Implementação de Johanesburgo

Outros eventos no plano internacional, tendo o Brasil como importante ator, sucederam a Rio 92. Um deles foi o que se denominou Rio+10, em Johanesburgo, na África do Sul, em 2002.

> *"O Plano de Johanesburgo (aprovado na Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, ou Rio+10, em 2002) propôs a elaboração de um conjunto de programas, com duração de dez anos (10 Years Framework Program), que apoiasse e fortalecesse iniciativas regionais e nacionais para promoção de mudanças nos padrões de consumo e produção" (BRASIL, 2011a, p.9).*

O Plano de Implementação de Johanesburgo, conforme destacado em PNUMA (2012), representou uma iniciativa de apoio à aceleração na direção da produção e consumo sustentáveis. O plano foi assinado dez anos após a Rio 92. Sob a coordenação do PNUMA (Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente) e da UNDESA (Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais das Nações Unidas), na oportunidade, foi defendida a criação de um Plano de 10 anos de Programa (10 YFP) visando apoiar propostas e iniciativas regionais e nacionais a partir do plano de Johanesburgo.

Do programa foram realizadas reuniões com a participação de governos, setor privado, agências de desenvolvimento, sociedade civil e outros. O primeiro encontro se realizou na cidade que deu nome ao programa – Marrakesh, no Marrocos, cujos mecanismos de consulta para construção do processo estão expostos na Figura II.1.




Figura II.1 - Mecanismos do Processo de Marrakesh em CPS
Fonte: Brasil (2011a, p.09)

Uma das ações tomadas no Processo de Marrakesh se deu com a implementação de forças-tarefa (Figura II.2), no apoio ao desenvolvimento de recursos para a implementação de produção e consumo sustentável.

> *"Essas forças-tarefa apoiam o desenvolvimento de ferramentas de CPS, bem como treinamento e a implementação de projetos de CPS dentro das seguintes questões específicas de PCS: cooperação com a África, produtos sustentáveis, estilos de vida sustentáveis, licitações públicas sustentáveis, desenvolvimento de turismo sustentável, edifícios e construções sustentáveis e educação para um consumo sustentável. As forças-tarefa estão contribuindo para a concepção de políticas de PCS e apoiando atividades de treinamento e projetos de demonstração, bem como fazendo uma coletânea de boas práticas de PCS" (PNUMA, 2012, p. 41).*

Representando diferentes países, os grupos de trabalho, apoiadores da implementação dos programas, as forças-tarefa ficaram assim divididas:

> *"1. Cooperação com a África (liderado pela Alemanha);*
> *2. Produtos Sustentáveis (Reino Unido);*
> *3. Estilos de Vida Sustentáveis (Suécia);*
> *4. Compras Públicas Sustentáveis (Suíça);*
> *5. Turismo Sustentável (França);*
> *6. Edifícios e Construções Sustentáveis (Finlândia);*
> *7. Educação para o Consumo Sustentável (Itália)" (BRASIL, 2011a, p. 10)*

No conjunto das sete Forças-Tarefa, com enfoque eminentemente participativo, especialistas de diferentes países participaram compondo grupos, cada qual responsável por um tema do 10YPF, cujas iniciativas e experiências seriam organizadas e disseminadas, inclusive via manuais metodológicos. São quatro as fases do processo de Marrakesh, compreendendo: (1)

consultas regionais para identificar prioridades e necessidades de produção e consumo; (2) construir estratégias regionais para implementação e desenvolvimento de mecanismos e apoio institucional regional; (3) Implementar projetos em todos os níveis locais, regionais e nacionais, com o desenvolvimento de ferramentas e metodologias e (4) avaliação os progressos e disseminar informações e resultados em reuniões internacionais. (UNDESA; UNEP, 2007).




Figura II.2 - Forças-Tarefa de Implementação do Processo de Marrakesh
Fonte: Brasil (2011a, p.10)

> *"As atividades da Força Tarefa de Marrakech, encerradas oficialmente em maio de 2011, resultaram na criação dos primeiros mecanismos globais para a promoção das compras governamentais sustentáveis. Com o fim do seu primeiro ciclo, o processo ganha continuidade com uma nova etapa de dez anos, incorporado pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (Pnuma), conforme aprovado na Rio+20" (BETIOL et al, 2012, p. 28).*

### II.4.2.3 Plano de Ação para Produção e Consumo Sustentáveis (PPCS)

As compras públicas sustentáveis estão dentre as sete frentes do processo de Marrakesh, compondo o conjunto de ferramentas políticas na promoção do desenvolvimento sustentável. "O Brasil aderiu formalmente ao Processo de Marrakesh em 2007, comprometendo-se a elaborar seu Plano de Ação para Produção e Consumo Sustentáveis (PPCS)" (BRASIL, 2011a, p.10).

> *"Em 2007, o governo brasileiro aderiu ao Processo de Marrakesh das Nações Unidas. O próximo passo foi instituir o Comitê Gestor de Produção e Consumo Sustentável, em 2008, que vem se articulando com vários ministérios e parceiros do setor privado e da sociedade civil. A finalidade é realizar amplo debate e identificar ações que podem levar o Brasil, de forma planejada e monitorada, a*

> *buscar padrões mais sustentáveis de consumo e produção nos próximos anos". Por meio do Ministério do Meio Ambiente, o Governo Federal adotou o "Plano de Ação para Produção e Consumo Sustentáveis – PPCS". O Plano, em seu primeiro ciclo, de 2011 a 2014, elenca 6 prioridades de ação dentre os temas relacionados pelo Comitê Gestor em 2009: aumento da reciclagem, educação para o consumo sustentável, agenda ambiental na administração pública – A3P, compras públicas sustentáveis, varejo e construções sustentáveis" (LALOË e FREITAS, 2012, p. 13).*

Em substituição ao Comitê Gestor de Produção mais Limpa (CGPL), o Plano de Ação para Produção e Consumo Sustentáveis foi instituído no Brasil pela Portaria MMA nº 44 de 13 de fevereiro de 2008 no âmbito do Ministério do Meio Ambiente que recebeu a coordenação. O PPCS se articula com outras políticas estruturantes cujos objetivos convergem para o plano nacional (Figura II.3).

PPCS identificou dezessete temas prioritários, dentre os quais seis foram destacados para em um intervalo de quatro anos (2011-2014) serem objeto de programas, recursos e ações planejadas visando à implementação. As seis ações prioritárias são:

> *"Educação para o consumo sustentável;*
> *Compras públicas sustentáveis;*
> *Agenda Ambiental na Administração Pública/A3P;*
> *Aumento da reciclagem de resíduos sólidos;*
> *Varejo e consumo sustentáveis;*
> *Promoção de iniciativas em construção sustentável" (BRASIL, 2011a).*

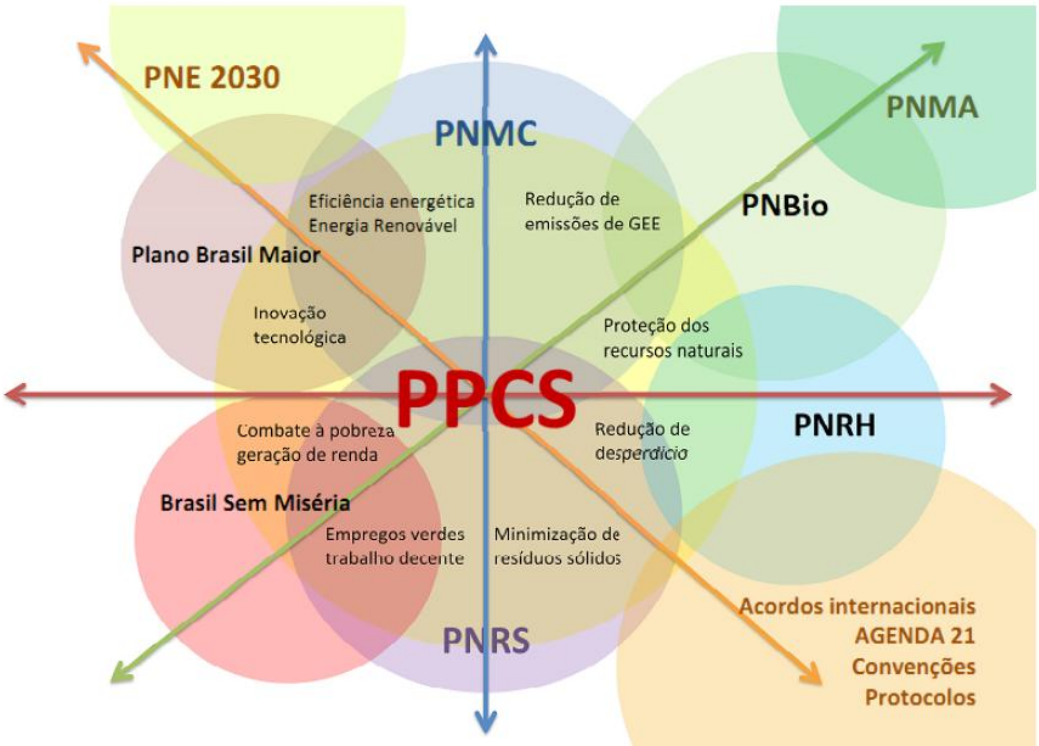



Figura II.3 - Conexões e sinergia do PPCS com outras políticas nacionais
Fonte: Brasil (2011a, p. 20)

Dentre as prioridades do PPCS estão as compras públicas sustentáveis. O objetivo de priorizá-las tem o intuito de fomentar a adoção da prática no âmbito da Administração Pública nas três esferas (federal, estadual e municipal) e em todos os níveis de governo. A medida visa ainda incentivar o setor produtivo e de serviços no incremento da produção de bens e serviços que atendam a critérios e promovam o desenvolvimento sustentável.

O plano pretende o engajamento do governo na liderança das iniciativas em apoio aos 27 estados e 5.500 municípios brasileiros. As ações para o 1º ciclo do PPCS referente às CPS são:

> *"1. Consolidar a base normativa de suporte às compras públicas sustentáveis (CPS), e converter as ações voluntárias em obrigatórias. Meta: editar Decreto com base na IN 01/2010 e estabelecer obrigatoriedade em pelo menos 30% de compras governamentais até 2014;*
>
> *2. Assegurar que os mecanismos de suporte à realização de CPS, tais como cartilhas, portal, cadastro de fornecedores, registro de bens e serviços, etc., estejam disponíveis para os gestores públicos e mercado fornecedor;*
>
> *3. Constituir um banco de dados de casos exitosos em CPS, registrar inovações que possam ser universalizadas, para os tomadores de decisão e gestores públicos;*
>
> *4. Aumentar a oferta de fornecedores ligados às políticas de compras inclusivas, integradas a políticas sociais de governo, possam se beneficiar das compras públicas sustentáveis, participando do cadastro de fornecedores e dos processos de credenciamento;*
>
> *5. Curso - Meta de capacitação de 3000 servidores por ano;*
>
> *6. Realizar pesquisa nacional sobre o estado da arte em compras públicas sustentáveis" (BRASIL, 2011b, p. 19).*

O PPCS foi lançado em 23 de novembro de 2011 capitaneado pelo Ministério do Meio Ambiente com a pretensão ser apropriado pela sociedade para o alcance de metas por meio de práticas, no plano produtivo e de consumo, contando com a adesão do mercado consumidor. Ainda no documento de consulta, editado em 2010, o modelo discorria sobre como seria a dinâmica de implantação do plano:

> *"Sob a denominação de "compras públicas sustentáveis" – o PPCS (alinhado com as concepções do Processo de Marrakesh) entende um conjunto de práticas que vai desde o estabelecimento de leis, da criação ou supressão de tributos específicos, do oferecimento de subsídios, por exemplo, para os reciclados e recicláveis, ao estabelecimento de um portfólio de produtos que vão ser incluídos prioritariamente nas licitações públicas. Ao escolher bens, obras e serviços mais sustentáveis, o governo estimula sua produção e dá o exemplo para toda a sociedade" (BRASIL, 2010, p. 49).*

O modelo de consulta, sob os auspícios da Instrução Normativa 01/2010, editada em janeiro daquele ano, se deu em meio a diversas tentativas da Administração Pública, no plano federal e estadual, sobretudo, de incluir critérios ambientais nas suas compras de itens como

papel, equipamentos de informática, computadores, lâmpadas, ar condicionado, mobiliário e produtos de higiene e limpeza. O objetivo era de atender ao objetivo de contribuir para a política ambiental nacional e, evidentemente, cumprir as metas definidas nas leis e planos editados naquela oportunidade (BRASIL, 2010).

A versão destacou a necessidade da consolidação a fim de dar amparo jurídico à prática de CPS que, como foi no documento assinalado, contribuiria para "superar a judicialização das licitações públicas que questionam a adoção de critérios adicionais (além da qualidade e preço) na aquisição de bens e serviços" (BRASIL, 2010, p.50).

Neste sentido, tendo em vista a efetivação do PPCS em 2011 e a diretriz governamental para a elaboração dos Planos de Gestão Logística Sustentável, conforme estabelecido pela IN 10/2012, cabe à Administração Pública definir estratégias de implementação pelos órgãos a ela vinculados. Resta assinalar que enquanto o PPCS é regido num plano mais amplo, nacional, os PLS são ferramentas de planejamento de responsabilidade do órgão vinculado tendo, inclusive, de discutir internamente sua formatação e definir metas e prazos específicos a fim de estabelecer práticas de sustentabilidade e racionalização de gastos e processos na sua gestão.

Importante é notar que tanto o PPCS, quanto o PLS, incluem a A3P no conjunto de ações prioritárias (BRASIL, 2011a) e iniciativas a serem observadas (IN 10/2012) na consecução prática sustentável, incluindo as compras públicas sustentáveis, podendo, deste modo, os órgãos se valerem da A3P como um programa referencial para implantação dos planos.

#### II.4.2.4 Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P)

Uma iniciativa do Ministério do Meio Ambiente, a Agenda Ambiental na Administração (A3P) objetiva:

> *"[...] a construção de uma nova cultura institucional nos órgãos e entidades públicos. A A3P tem como objetivo estimular os gestores públicos a incorporar princípios e critérios de gestão socioambiental em suas atividades rotineiras, levando à economia de recursos naturais e à redução de gastos institucionais por meio do uso racional dos bens públicos, da gestão adequada dos resíduos, da licitação sustentável e da promoção da sensibilização, capacitação e qualidade de vida no ambiente de trabalho" (BRASIL, 2009, p. 7).*

A A3P foi criada em 1999 na intenção de reduzir os impactos ao meio ambiente, provocados pelas atividades administrativas ou operacionais, inserindo critérios ambientais no uso dos recursos materiais, financeiros e humanos. O projeto do lançamento de uma Agenda Ambiental buscou revisar os "padrões de produção e consumo e a adoção de novos

referenciais de sustentabilidade ambiental nas instituições da administração pública" (BRASIL, 2009, p. 30).

Em 2002, a Agenda teve reconhecimento pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (*United Nation Educational, Scientific and Cultural Organization* - UNESCO), quando recebeu o prêmio "O melhor dos exemplos" na categoria meio ambiente. Dados seu retrospecto positivo a A3P foi incluída no Plano Plurianual (PPA) 2004-2007, tendo continuidade no PPA de 2008-2011, como ação integrante do programa de Educação Ambiental para Sociedades Sustentáveis. Desde 2007, com a reestruturação do Ministério do Meio Ambiente, a A3P se fortaleceu como Agenda de Responsabilidade Socioambiental do Governo, sendo consideradas "uma das principais ações para proposição e estabelecimento de um novo compromisso governamental ante as atividades da gestão pública, englobando critérios ambientais, sociais e econômicos a tais atividades" (BRASIL, 2009, p. 30).

Esse compromisso tomado pelo governo foi assumido em fóruns internacionais (Agenda 21, Plano de Johanesburgo, Processo de Marrakesh) para a implantação de uma política para o desenvolvimento sustentável.

> *"As diretrizes da A3P se fundamentam nas recomendações do Capítulo IV da Agenda 21, que indica aos países o "estabelecimento de programas voltados ao exame dos padrões insustentáveis de produção e consumo e o desenvolvimento de políticas e estratégias nacionais de estímulo a mudanças nos padrões insustentáveis de consumo", no Princípio 8 da Declaração do Rio/92, que afirma que "os Estados devem reduzir e eliminar padrões insustentáveis de produção e consumo e promover políticas demográficas adequadas" e, ainda, na Declaração de Johanesburgo, que institui a "adoção do consumo sustentável como princípio basilar do desenvolvimento sustentável" (BRASIL, 2009, p. 31).*

A A3P foi estruturada em cinco eixos temáticos prioritários (Figura II. 4) (uso racional dos recursos naturais e bens públicos, gestão adequada dos resíduos gerados, qualidade de vida no ambiente de trabalho, sensibilização e capacitação dos servidores e licitações sustentáveis), consolidados nos 5R's (repensar, reduzir, reaproveitar, reciclar, recusar consumir).

Considerando o escopo deste trabalho, focalizaremos num dos eixos prioritários da A3P, o quinto "R" – a recusa de consumir produtos que gerem impactos socioambientais significativos que "em grande medida, irá definir o sucesso de qualquer iniciativa para a introdução de critérios ambientais no local de trabalho" (BRASIL, 2009, p. 36).

A Agenda ressalta o papel do consumo governamental na orientação da economia o no estímulo à produção e consumo de itens. No âmbito da Administração Pública a seleção de

produtos e serviços que considerem o conceito de sustentabilidade é denominada pela A3P como licitação sustentável.

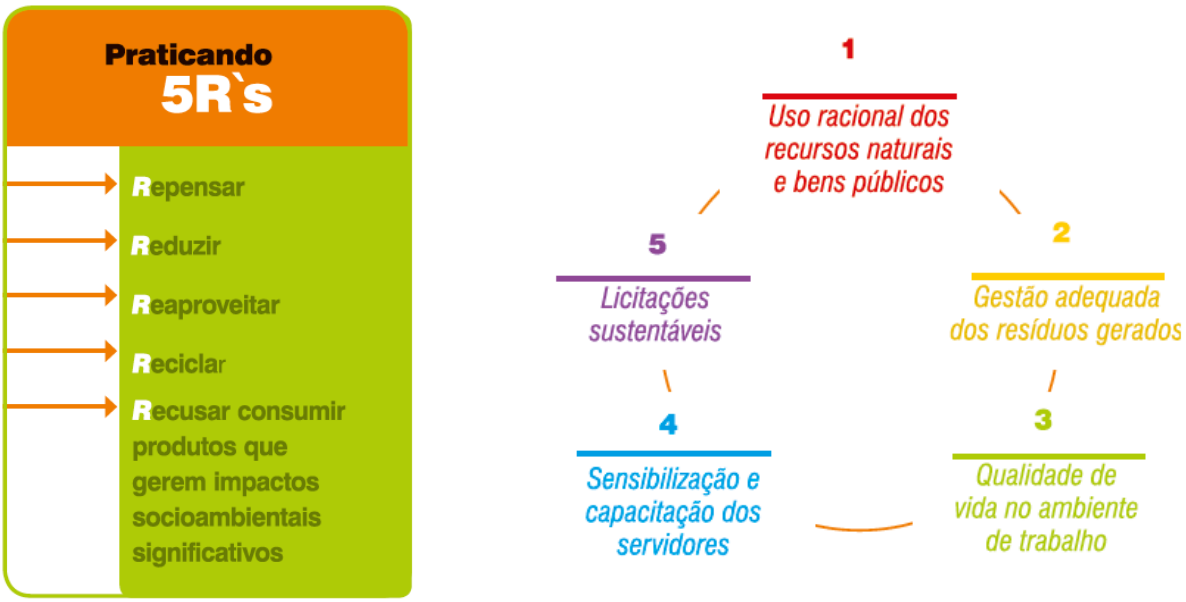



Figura II.4 - Eixos temáticos prioritários A3P
Fonte: Brasil, 2009, p.36

A Agenda traz algumas sugestões para a implantação das Compras Públicas Sustentáveis nas obras públicas, aquisição de bens e contratações de serviços.

> *"Nas obras públicas:*
>
> - *Uso de equipamentos de climatização mecânica, ou de novas tecnologias de resfriamento do ar, que utilizem energia elétrica, apenas nos ambientes aonde for indispensável;*
> - *Automação da iluminação do prédio, projeto de iluminação, interruptores, iluminação ambiental, iluminação tarefa, uso de sensores de presença;*
> - *Uso exclusivo de lâmpadas fluorescentes compactas ou tubulares de alto rendimento e de luminárias eficientes;*
> - *Energia solar, ou outra energia limpa para aquecimento de água;*
> - *Sistema de medição individualizado de consumo de água e energia;*
> - *Sistema de reuso de água e de tratamento de efluentes gerados;*
> - *Aproveitamento da água da chuva, agregando ao sistema hidráulico elementos que possibilitem a captação, transporte, armazenamento e seu aproveitamento;*
> - *Utilização de materiais que sejam reciclados, reutilizados e biodegradáveis, e que reduzam a necessidade de manutenção; e*
> - *Comprovação da origem da madeira a ser utilizada na execução da obra ou serviço.*
>
> *"Na aquisição de bens:*
>
> - *Que os bens sejam constituídos, no todo ou em parte, por material reciclado, atóxico, biodegradável, conforme ABNT NBR - 15448-1 e 15448-2;*
> - *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;*

- *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*
- *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).*

*Nas contratações de serviços, exigências de que a empresa contratada:*

- *Use produtos de limpeza e conservação de superfícies e objetos inanimados que obedeçam às classificações e especificações determinadas pela ANVISA;*
- *Adote medidas para evitar o desperdício de água tratada, conforme instituído no Decreto nº 48.138, de 8 de outubro de 2003;*
- *Observe a Resolução CONAMA nº 20, de 7 de dezembro de 1994, quanto aos equipamentos de limpeza que gerem ruído no seu funcionamento;*
- *Forneça aos empregados os equipamentos de segurança que se fizerem necessários, para a execução de serviços;*
- *Realize um programa interno de treinamento de seus empregados, nos três primeiros meses de execução contratual, para redução de consumo de energia elétrica, de consumo de água e redução de produção de resíduos sólidos, observadas as normas ambientais vigentes;*
- *Realize a separação dos resíduos recicláveis descartados pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, na fonte geradora, e a sua destinação às associações e cooperativas dos catadores de materiais recicláveis, que será procedida pela coleta seletiva do papel para reciclagem, quando couber, nos termos da IN/MARE nº 6, de 3 de novembro de 1995 e do Decreto nº 5.940, de 25 de outubro de 2006;*
- *Respeite as Normas Brasileiras – NBR publicadas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas sobre resíduos sólidos; e*
- *Preveja a destinação ambiental adequada das pilhas e baterias usadas ou inservíveis, segundo disposto na Resolução CONAMA nº 257, de 30 de junho de 1999 (BRASIL, 2009, pp. 48-50)*

O modelo de gestão da A3P pode ser adotado por qualquer segmento da sociedade. Na esfera pública o a proposta da agenda pode ser institucionalizada por meio da assinatura do termo de adesão, meio pelo qual a instituição formaliza seu compromisso na implantação da A3P. A instituição se compromete consolidar um plano de trabalho com metas e ações, conforme prazos determinados.

Como a agenda visa a alteração do aspecto cultural da instituição, cinco passos são sugeridos: criar e regulamentar a Comissão Gestora da A3P; realizar diagnóstico ambiental; desenvolver projetos e atividades; Mobilização e sensibilização; avaliação e monitoramento.

Quanto às licitações sustentáveis, a Agenda propõe quatro ações como estímulo à sensibilização e implantação da prática:

- *Comprar impressoras que imprimam em frente e verso;*
- *Incluir no contrato de reprografia a impressão dos documentos em frente e verso;*
- *Comprar papel não-clorado ou reciclado;*
- *Incluir nos contratos de copeiragem e serviço de limpeza adoção de procedimentos que promovam o uso racional dos recursos (item I) e a capacitação dos funcionários para desempenho desses procedimentos (BRASIL, 2009, p. 94).*

### II.4.3 Modelos de implementação da CPS

Em nível internacional algumas tentativas de se definir uma metodologia que efetivamente contribua para a adoção das compras públicas sustentáveis têm sido desenvolvidas.

Do processo de Marrakesh resultou em uma Força-Tarefa sobre compras públicas sustentáveis liderada pela Suíça. Dentre os principais objetivos da Força-Tarefa Suíça de CPS estão: desenvolver uma orientação prática sobre a abordagem CPS; realizar pesquisas e preparar documentos de política em CPS; promover CPS por meio de treinamento e assistência; e facilitar o diálogo e trabalho entre as partes interessadas e os países em *CPS.* Por meio do *Federal Office for the Environment* (FOEN) o grupo desenvolveu atividades dentre as quais uma pesquisa por ferramentas metodológicas que pudessem servir de modelo para outros países (FOEN, 2011).

#### II.4.3.1 O Modelo *MTF Approach to SPP*

Em face da dificuldade em encontrar uma ferramenta que se baseasse nos três pilares da sustentabilidade (ambiental, social e econômico) o grupo optou por desenvolver uma metodologia com base na Força-Tarefa existente no Reino Unido (FOEN, 2011). A metodologia foi denominada pela FOEN como "*MTF Approach to SPP*" (*Marrakesh Task Force Approach to Sustainable Public Procurement*).

Essa abordagem da FOEN pretendeu ser uma metodologia que pudesse ser adotada nos países desenvolvidos e em desenvolvimento. A abordagem consiste em alguns elementos-chave que representam as etapas de implantação: Princípio das Compras Públicas Sustentáveis; Plano de Implementação; Avaliação de *Status*; Revisão Legal; Análise de Maturação do Mercado; Plano de Ação de CPS; Capacitação; Implementação (Figura II.5).

> *"As compras públicas serão sustentáveis quando os gestores de compras incluírem questões de sustentabilidade em todas as fases do processo de aquisição - incluindo, por exemplo, a seleção de fornecedores ou a gestão de contratos. Para muitos gestores de contratos isso implica novas práticas, como a triagem de fornecedores-chave ao longo da cadeia de valor para verificar o*

*cumprimento das leis trabalhistas e a inserção de critérios sociais e ecológicos em especificações técnicas nos documentos de licitação" (FOEN, 2011, p. 06).*

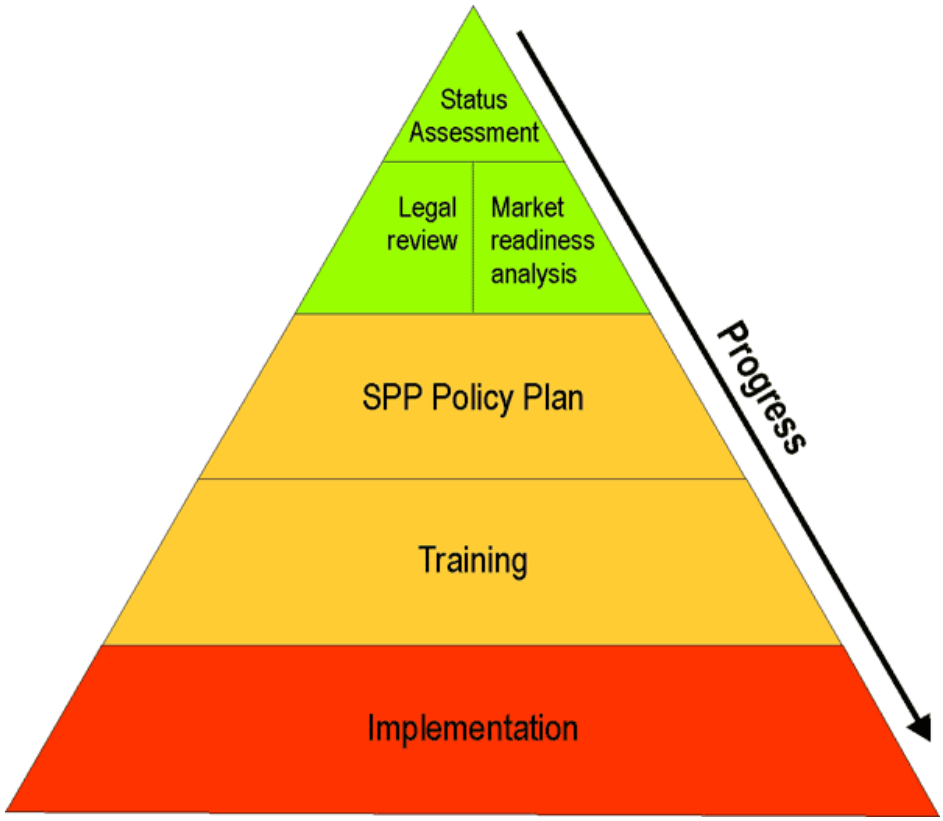



Figura II.5 - The MTF Approach to SPP
Fonte: FOEN (2011, p. 09)

Definição dos elementos-chave da abordagem da Força-Tarefa de Marrakesh, baseada no relatório da FOEN de 2011:

**Princípio das Compras Públicas Sustentáveis**: os princípios estão no cerne da abordagem MTF e devem ser aplicados pelos gestores e compradores públicos para orientar o processo de inclusão da sustentabilidade nos contratos públicos.

**Plano de Implementação**: o plano da MTF descreve as principais etapas para um governo deve realizar a fim de adotar a abordagem e incluir a prática CPS no seu quadro institucional e legal. O tempo para implementação estimado pela abordagem é de cerca de um ano e meio.

**Avaliação de *Status*:** A abordagem desenvolveu uma ferramenta de avaliação que permite que as autoridades públicas possam definir o *status* da sua contratação. Trata-se de um questionário que envolver os três pilares do desenvolvimento sustentável, a relevância em nível internacional, nacional e organizacional, bem como a participação dos interessados. A ferramenta visa determinar áreas de sucesso, áreas que demandam desenvolvimento e passos para seu atendimento. Segundo a abordagem a

avaliação deve ser respondida pelos departamentos envolvidos com pras governamentais, desenvolvimento sustentável, meio ambiente e finanças. O relatório é utilizado para avaliação e comparação.

**Revisão Legal:** inclui pesquisas para determinar a regulação e dispositivos legais, bem como o cenário legal das contratações públicas do país e as possibilidades de aplicação dos princípios das compras sustentáveis.

**Análise de Maturação do Mercado:** consiste numa pesquisa sobre a disponibilidade de produtos e serviços no mercado do país, analisando a capacidade de resposta de mercado e o potencial do setor produtivo nacional em responder à demanda pública por produtos e serviços sustentáveis.

**Plano de Ação de CPS:** após a avaliação de *status,* o mapeamento de riscos por contratos, a revisão legal e análise de resposta do mercado, o governo elabora um plano de ação que visa orientar claramente a implementação da CPS. O plano menciona os objetivos, as prioridades definidas, os produtos alvo das ações, o compromisso de comunicar a política adota aos interessados e como os objetivos e resultados serão avaliados.

**Capacitação:** a MTF desenvolveu um pacote de treinamento e orientação que viabiliza a conscientização e capacitação dos envolvidos na CPS. O público alvo do treinamento compreende o pessoal de compras, finanças, departamento jurídico, responsáveis pela aquisição e fornecedores. O treinamento aborda o desenvolvimento de uma abordagem do governo para CPS, a identificação dos impactos de sustentabilidade, bem como a introdução de critérios de sustentabilidade nas diversas etapas do processo de aquisição. Inclui ainda uma ampla gama de estudos de casos que ilustram boas práticas.

**Implementação:** é a fase efetiva de praticar as aquisições levando em conta os critérios sustentáveis de acordo com pensamento de ciclo de vida. O resultado é a efetiva compra de serviços cujos impactos negativos ao ambiente sejam reduzidos.

#### II.4.3.2 O Modelo ICLEI Procura+

No Brasil um modelo foi desenvolvido pelo ICLEI e apresentado no Guia de Compras Públicas Sustentáveis, produzido pelo CVces da FGV e organizado por Biderman et al. (2008). O guia se baseia no programa procura +, aplicado na Europa pelo ICLEI na intenção de prover soluções e ferramentas para a implementação da CPS pelos governos europeus. Atualmente, governos na Alemanha, Dinamarca, Espanha, Finlândia, França, Islândia, Itália, Paraguai,

Portugal, Reino Unido e Suíça participam da Campanha (CLEMENT et al, 2007). O termo procura está associado ao termo *procurement* que em inglês que significa licitação.

O processo de implementação trazido pelo Guia elaborado por Clement et al. (2007) se baseia no modelo do sistema "P*lan, Do, Check, Act*" (planeje, faça, controle, aja), base de muitos sistemas de gestão de campanhas do ICLEI. Para melhor compreensão do modelo do ICLEI, este estudo parte das análises de Biderman et al (2008) quanto ao mesmo.

> *"Esse modelo garante uma melhoria contínua no desempenho ambiental, formulando e implementando um plano de ação para a licitação sustentável, monitorando sua execução, revendo o progresso e realizando as mudanças necessárias" (BIDERMAN et al., 2008, p. 81).*

O modelo se utiliza do processo de marcos da campanha Procura+ cujo primeiro passo é o levantamento de um inventário das práticas de aquisição da instituição, como número de produtos comprados, quantidades gastas e análise de critérios adotados. O marco seguinte é indicar metas e objetivos que determinem o percentual de produtos sustentáveis e o período de atendimento. O terceiro marco é a construção do plano de ação e o quarto é sua implementação. O quinto é avaliar e analisar os dados coletados com o auxílio do *procurement scorecard*.

**Marco Um - Inventário base**

No inventário o gestor e a equipe, que já deve estar definida, estabelecem a estrutura, forma de coleta e documenta a informação sobre as práticas de compras da instituição. Nesta fase são definidos os objetivos, a duração da ação, a carga de trabalho, departamento e pessoas envolvidas e os produtos de trabalho.

O Guia ressalta que o envolvimento dos atores relevantes é fundamental para o sucesso da implementação que também passa pela comunicação dos objetivos às partes interessadas, internas e externas:

> *"Comunicar a intenção de implantar ações na área da licitação sustentável e convidar os atores locais para participar pode ajudar a aumentar a consciência ambiental da comunidade e entre os fornecedores locais e demonstrar o compromisso do governo com a melhoria da qualidade ambiental" (BIDERMAN et al., 2008, p. 84).*

O inventário reflete o *status* das contratações públicas e identifica as melhorias necessárias e ações reais de gestão. O programa sugere uma série de não mais que dez perguntas para estabelecer um inventário base, divididas em quatro áreas: Importância organizacional, temas ambientais, quantidades de produto e informação financeira.

**Importância organizacional:**

**1.** Quem é responsável pela licitação de cada um dos produtos? Sua compra está centralizada ou descentralizada?

**2.** Quais departamentos usam os produtos?

**3.** Quais dos seguintes aspectos o departamento que usa os produtos determina em suas compras:

- Quantidade;
- Características;
- Modelo/marca;
- Fornecedor.

**Temas ambientais**

**4.** Quem é o responsável pelas questões ambientais no órgão público?

**5.** Que critérios ambientais são usados para cada um dos grupos de produto?

**6.** Quem determina os critérios ambientais a serem utilizados nas compras públicas?

**Quantidades do produto**

**7.** Quantas unidades são compradas anualmente em cada um dos grupos de produto?

**8.** Quanto das unidades compradas corresponde aos critérios da campanha para cada grupo de produto?

**Informação financeira**

**9.** Quanto é gasto na aquisição, anualmente, para cada um dos grupos de produto (custos diretos)?

1**0.** Quanto é gasto com aquecimento/ar condicionado, combustível, gás, eletricidade, consumo de água e disposição de resíduos? A quantas unidades (por exemplo, em kWh) cada um deles corresponde?

O relatório de inventário final deve conter: claro retrato das atividades de aquisição; apresentar as respostas para as quatro categorias de perguntas mencionadas; incluir o *scorecard* de licitação; indicar os dados que estejam faltando e as razões para isso; identificar as fontes de informação usadas; e informar quando os dados foram coletados.

**Marco Dois - Definição de Metas**

O segundo marco se dá após a elaboração do inventário. Nesta fase a instituição deve estabelecer metas. As metas são importantes para a definição de políticas e ações que atendam aos critérios estabelecidos e medir o progresso da implementação. As metas devem

ser específicas para os produtos, ser realizáveis tecnicamente e mensuráveis em nível de unidades compradas, com prazo e alvos.

> *"Nesta fase o guia recomenda a produção de um documento que sintetize os objetivos, denominado declaração de política. Esse documento tem o objetivo de aumentar a percepção e educar o público em geral. Deve delinear os princípios-chave, como: o comprometimento com o consumo sustentável e as metas da campanha; a incorporação de considerações éticas e ambientais na política de compras; o estímulo a fornecedores ambientalmente conscientes, que tenham uma política ambiental ou que tenham um sistema de gestão ambiental já instalado e o comprometimento de levar em conta os custos do ciclo de vida dos produtos, sempre que viável. [...] Poderá também expressar o comprometimento de abrir as comunicações a fornecedores, aumentando a conscientização ambiental entre os consumidores finais, e trabalhar em parceria com outras organizações de compras e participantes da campanha" (BIDERMAN et al., 2008. p. 92).*

**Marco Três - Desenvolvendo o plano de ação**

O plano de ação deve ter conteúdo claro, conciso e específico que espelhe a realidade da instituição. Deve ser acessível aos envolvidos no processo licitatório. Segundo o Guia, o plano deve conter: a decisão política de estabelecimento de uma campanha; a definição de metas; uma descrição das responsabilidades designadas; uma descrição das medidas e procedimentos de implementação; indicadores de progresso relevantes; um cronograma (a sugestão é que não sejam programados mais de dois anos para a implementação da primeira rodada de monitoramento, relatórios e análise de metas).

Nesta fase, pela autoridade da instituição, são definidos, segundo Biderman et al. (2008):

- O responsável pela coordenação geral dos esforços de licitação sustentável;
- Quem será responsável pela implementação em si;
- A identificação de áreas onde a licitação sustentável pode ajudar na diminuição do impacto ambiental;
- Representantes de outros departamentos, incluindo contabilidade, energia e transportes para assumir uma parcela de responsabilidade pela implementação;
- Quem será responsável pelo cumprimento das metas de campanha.

**Marco Quatro - Implementação do plano de ação**

Esta fase representa a prática efetiva do plano local na adoção dos critérios pela instituição. Esta abordagem foi criada para ser direta, não tomando tempo demasiado pelos funcionários. Os detalhes, como destacado pelo Guia, dependerão da realidade e práticas de compras da instituição. Segue esboço geral sugerido pelo Guia:

- Identificar quais produtos serão comprados, em que quantidades e quando;

- Informar aos bons parceiros (fornecedores locais) sobre os critérios estabelecidos;
- Integrar os critérios Procura+ (e outros critérios relativos às metas) na seção apropriada dos editais (definição do assunto, especificações, critérios de aprovação);
- Publicar os editais;
- Avaliar as propostas recebidas, conferir que todas se encaixam nas especificações técnicas e que todos os fornecedores preenchem o critério de seleção. Classificar propostas elegíveis de acordo com o critério de aprovação;
- Aprovar o contrato. Se necessário, incluir cláusulas no contrato para assegurar desempenho ambiental durante a execução do mesmo;
- Verificar se os produtos e serviços preenchem os requisitos e aplicar sanções, se necessário.

Paralelamente a instituição pode tomar medidas de capacitação e treinamento visando instrumentar o pessoal envolvido nas fases citadas, já que de um conceito comum de licitação sustentável e de suas ferramentas, segundo Biderman et al. (2008), depende a eficiência da implantação do plano de ação. Tais treinamentos e capacitação podem incluir os compradores, consumidores finais, contadores e fornecedores a fim de integrá-los aos objetivos do plano de ação. Para tanto há que desenvolver uma estratégia de comunicação que permita o fluxo de informação entre os departamentos e viabilize uma efetiva percepção ambiental pelos envolvidos e partes afetadas.

Biderman et al. (2008) destaca que é importante considerar que apesar da licitação sustentável representar economia no longo prazo, pode ser necessário financiamentos para o processo de implantação, sobretudo na fase de treinamento, desenvolvimento de procedimentos novos e a eventual troca de produtos bases e fornecedores.

**Marco Cinco - Avaliando e informando resultados**

Esse marco é quando se dá a avaliação das metas. Nesta fase se destacam as conquistas e são identificados os problemas e soluções a fim de ajustar as estratégias de implementação. Os relatórios devem ser produzidos por uma pessoa específica. A análise, segundo Biderman et al. (2008), deve responder as perguntas sobre as medidas e procedimentos adotados, o que foi obtido e como é possível melhorar a aquisição.

A divulgação dos resultados visa estimular o processo e a renovação de esforços para futuros ajustes e resultados não atingidos.

### II.4.4 Vantagens da Implementação da CPS

Com a proposta de integrar critérios de sustentabilidade à demanda pública a fim de reduzir o impacto do consumo governamental, a implementação da CPS pela Administração pública tem resultado em benefícios que têm justificado as estratégicas e planos de adaptação na cadeia de suprimentos governamental.

De acordo com o relatório consolidado de 2012 divulgado pelo MPOG/SLTI as compras governamentais dos órgãos da administração direta, autárquica e fundacional movimentaram R$ 72,6 bilhões. Desse montante 40 milhões, representando 0,1% do total gasto, corresponderam à compra sustentável (Gráfico II.1).

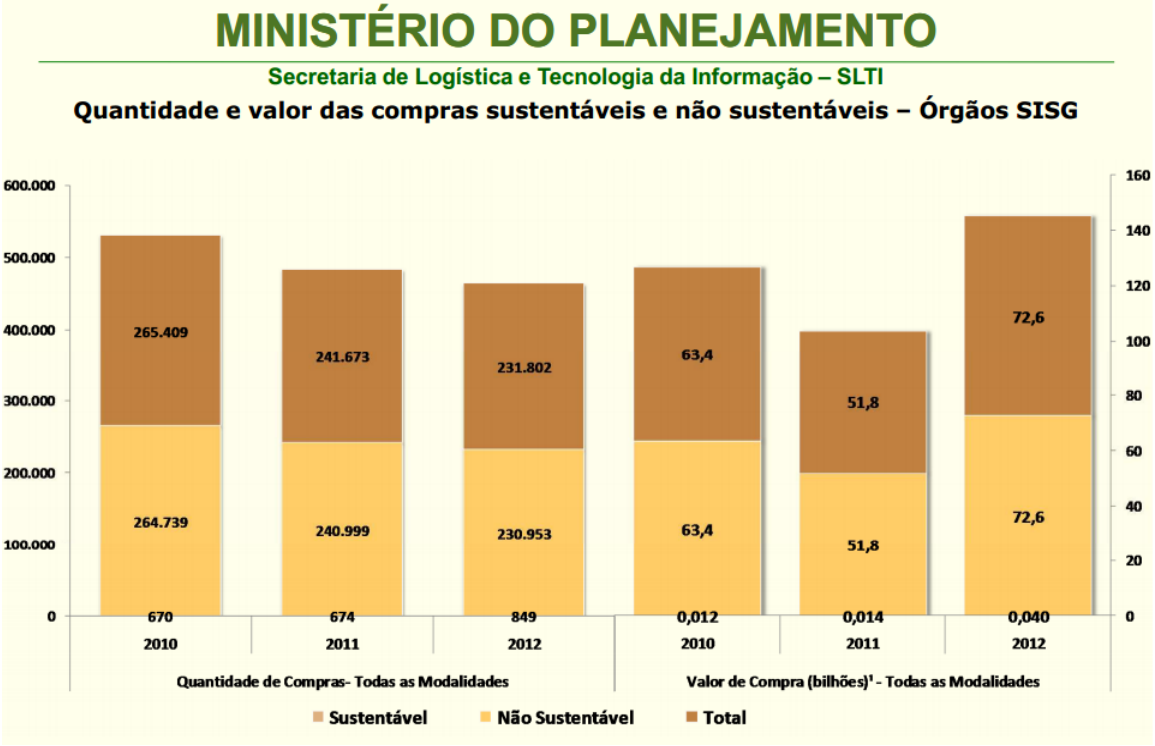



Gráfico I.1 - Compras sustentáveis no Governo Federal 2010 a 2012
Fonte: ComprasNet (2012)

Segundo o relatório, apesar de representar baixa participação em relação ao total de compras no período, os gastos com aquisições em itens sustentáveis, na comparação de 2012 em relação a 2010, cresceram em 236%.

Quanto às modalidades onde os critérios ambientais foram empregados houve destaque para a modalidade pregão eletrônico Tendo o ano de 2012 em referência, das 849 licitações, 844 (99,4%) foram por meio dessa modalidade.

Em valores monetários, dos R$ 39,52 milhões licitados, R$ 39,5 milhões foram por pregão eletrônico, o que representa quase 100% do total das licitações econômica, social e ambientalmente sustentáveis.

Em 2013, dados anuais parciais, referente ao período de janeiro a agosto de 2013 (Tabela II.1), confirmam a tendência observada em 2012 quanto a modalidade pregão eletrônico.

Tabela II.1 - Compras Públicas Sustentáveis por modalidade

| Ano | Valor das compras sustentáveis (em R$)[1] | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | Pregão Eletrônico | Pregão Presencial | Convite | Dispensa/Inexigibilidade de Licitação | Total |
| **2010** | 11.705.665,26 | 53.157,88 | 943,45 | 965.076,07 | 12.724.842,65 |
| **2011** | 13.506.612,94 | 20.909,88 | 458,92 | 635.254,32 | 14.163.236,06 |
| **2012** | 39.503.845,06 | 15.506,00 | 613,50 | 425.962,13 | 39.945.926,69 |
| **2013** | 39.818.783,58 | 3.850,00 | 528,00 | 603.724,90 | 40.426.886,48 |

[1] Valores corrigidos pelo IPCA Dessazonalizado.

Fonte: Adaptado de ComprasNet (2013)

Em 2013 os bens mais adquiridos e a participação no volume das compras sustentáveis foram Papel A4 (31%), Aparelho de ar condicionado (16%) e Copo descartável (12%). Os valores despendidos na compra desses bens foram da ordem de R$ 12,4 milhões, R$ 6,5 milhões e R$ R$ 4,9 milhões, respectivamente. Os dados de 2013 (Tabela II.2) repercutem os dados de 2012, com ênfase na aquisição de Papel A4 que à luz dos dados de 2013 superou o ano de referência.

Tabela II.2 - Bens sustentáveis mais adquiridos em 2013

| Material | Valor (em R$) | % em relação ao total |
|---|---|---|
| **Papel A4** | 12.414.902,40 | 31% |
| **Copo descartável** | 4.934.178,06 | 12% |
| **Aparelho ar condicionado** | 6.481.920,77 | 16% |
| **Caneta esferográfica** | 1.772.208,25 | 04% |
| **Detergente** | 3.696.152,78 | 09% |
| **Outros Materiais** | 11.127.524,22 | 28% |
| **Total** | 40.426.886,48 | |

Fonte: Adaptado de ComprasNet (2013)

O sumário executivo do relatório das Informações Gerenciais de Contratações Públicas Sustentáveis de 2013 reporta a seguinte análise:

> *"Nos doze meses de 2013, as compras sustentáveis movimentaram R$ 40,4 milhões na aquisição de bens, por meio de 1.457 processos. Essas contratações representaram 0,06% do total das compras públicas. Na comparação com o mesmo período de 2012, as aquisições sustentáveis sofreram um aumento de 1%.*
>
> *[...]*
>
> *Em relação às modalidades de aquisição, no ano corrente, 63% dos processos de compras sustentáveis foram realizados por meio de pregão eletrônico. Em valores monetários, essa modalidade responde por 98% das aquisições econômica, social e ambientalmente responsáveis.*
>
> *Em 2013, as MPE responderam por 83% das compras sustentáveis, cujo valor foi da ordem de R$ 33,7 milhões. No comparativo entre janeiro e dezembro de 2013 com o mesmo período de 2012, as MPE aumentaram em 50% sua participação nas contrações econômica, social e ambientalmente responsáveis.*
>
> *[...]*
>
> *Ao longo dos últimos 3 anos, as compras sustentáveis saíram de R$ 12,7 milhões para uma participação de R$ 39,9 milhões nas aquisições dos órgãos SISG, o que representa um crescimento de 214% em 2012 em relação a 2010.*
>
> *No pregão eletrônico, as compras de bens sustentáveis em 2010 foram da ordem de R$ 11,7 milhões. Em 2012, as aquisições por meio dessa modalidade atingiram a cifra de R$ 39,5 milhões, representando um ganho de 237%.*
>
> *Considerando o mesmo período, as MPE também tiveram um desempenho positivo nas aquisições econômica, social e ambientalmente responsáveis dos órgãos SISG.*
>
> *Em 2010, os micro e pequenos fornecedores respondiam por R$ 6,7 milhões nessas compras, alcançando o valor de R$ 22,4 milhões em 2012, representando um ganho real de 235%.*
>
> *Entre 2010 e 2012, o número de fornecedores que participaram dos processos de compras sustentáveis cresceu 10%, saindo de 3.312 para 3.651, respectivamente" (COMPRASNET, 2013. p.04).*

O Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão disponibiliza no sítio de Compras Governamentais Federais listas de bens, serviços e obras que atendam requisitos de sustentabilidade ambiental, apresenta boas práticas adotadas, exemplos de editais de aquisições e ações de capacitação. O sítio permite ainda consulta no CATMAT (Figura II.6) com dispositivo que filtra os itens com características sustentáveis.

Biderman et al. (2008) e Clement et al (2007) reúnem alguns dos principais pressupostos que aqui, adaptados à realidade da Administração pública, representam, simultaneamente, pontos-chaves e vantagens no cumprimento das finalidades pretendidas nas aquisições governamentais:




Figura II.6 - Sítio ComprasNet – catálogo de itens sustentáveis.
Fonte: Reprodução de tela do sítio ComprasNet

**Convocação do consumidor ao consumo responsável** – o consumidor é o padrão do consumo na medida em que determina o padrão dos produtos, exige qualidade, alto desempenho e atendimento de condições que fomentam toda a cadeia produtiva. Ao governo, detentor do poder de compra singular recai influência superior, podendo fixar, além de preço, razões sociais, éticas e ambientais para o atendimento de sua demanda.

**Análise da necessidade de comprar** – a definição das reais necessidades demanda um planejamento de compras. A melhor compra é aquela que atende a demanda qualitativa e quantitativamente, evitando a aquisição de itens supérfluos ou sem necessidade imediata.

**Promoção de economia financeira** – preferência por equipamentos com menor consumo de energia e outros recursos naturais, além de reduzir gastos com prevenção e tratamento da poluição.

**Promoção da inovação** – uma maneira de incentivar a inovação no mercado é fixar critérios de desempenho e custo para as aquisições, visando o desenvolvimento de produtos inovadores quanto a um menor impacto ambiental. A opção por produtos sustentáveis estimula a oferta de produtos e a redução de preços, promovendo negócios sustentáveis, gerando a competitividade a partir de padrões ambientais de desempenho.

**Perspectiva do ciclo de vida** – o pensamento de ciclo de vida considera a transferência de impactos ambientais negativos de um meio ambiente para outro e incentiva o impacto ambiental em todos os estágios durante toda a vida do produto.

Ainda segundo Biderman et al.,

> *"Nas mãos de autoridades públicas, a licitação sustentável é um poderoso instrumento para a proteção ambiental. Autoridades públicas na Europa têm um poder de compra de 1 trilhão, o que equivale a cerca de 15% do produto interno bruto da União Europeia. Até 3/4 deste poder são utilizados na compra de materiais de consumo e contratação de serviços, e o restante é gasto na licitação de bens de capital. Se esse importante poder de compras fosse usado para promover a produção de bens e serviços mais sustentáveis, poder-se-iam esperar melhorias e mudanças consideráveis nas estruturas do mercado a curto e médio prazos" (2008, p. 23).*

A versão de consulta do PPCS apresentou um esquema (Figura II.7) que compreendeu as conexões e efeitos entre os campos beneficiados com a prática das Compras Públicas Sustentáveis.

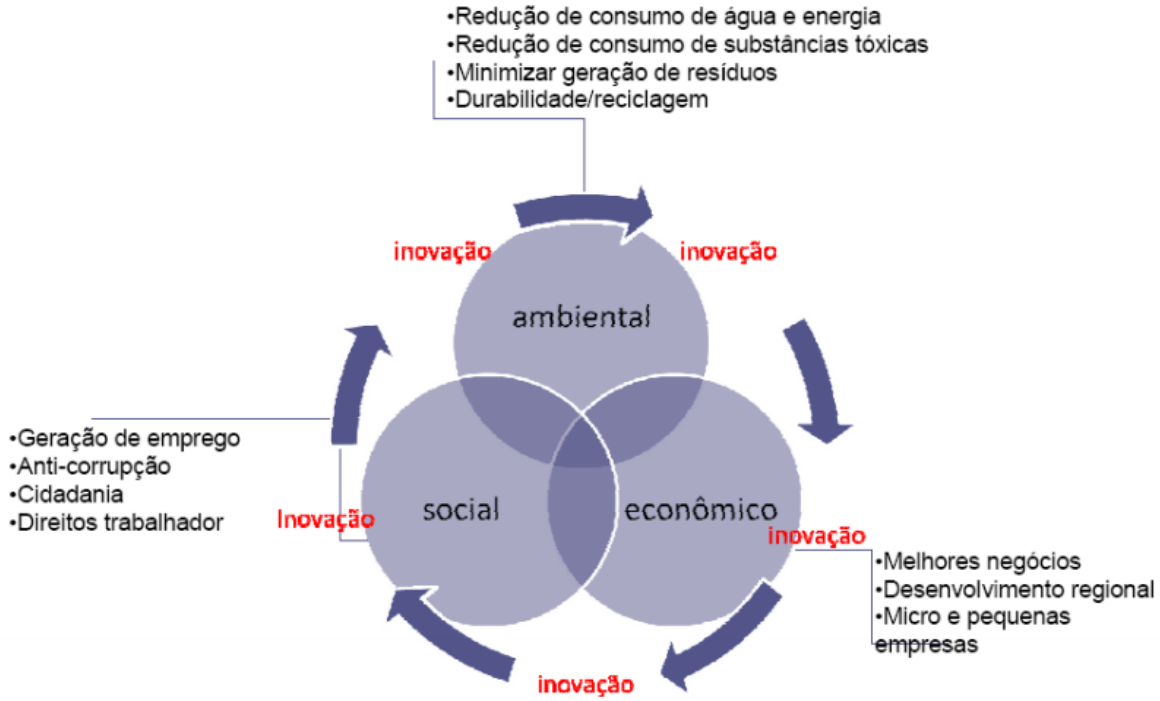



Figura II.7 - Conexões, efeitos benéficos e recíprocos das compras públicas sustentáveis
Fonte: Brasil (2010, p. 50)

A seguir alguns benefícios estão elencados com a finalidade de identificar a contribuição efetiva da prática da CPS.

**Melhora a imagem pública e legitima a gestão:** o atendimento da demanda por responsabilidade socio-ambiental é latente na sociedade atual. Um dos fatores que podem contribuir para uma melhor imagem do gestor público e atendimento das expectativas sociais é o emprego de critérios sustentáveis nas aquisições públicas. Representa o compromisso de gestão com a proteção ambiental, com a melhoria das condições de vida e o desenvolvimento

sustentável. Disso pode valer-se o gestor público para legitimar seu compromisso com a sustentabilidade, na medida em que tornam públicas as ações à comunidade, fornecedores e colaboradores em geral.

**Melhora a eficiência:** a licitação é um instrumento estratégico para a eficiência organizacional da Administração Pública. O emprego de critérios requer análise e planejamento cuidadoso visando instrumentar com informações institucionais e de mercado a tomada de decisão.

**Quebra do paradigma preço-qualidade:** a percepção de que itens sustentáveis são mais caros depende da consideração dos benefícios à economia local, o desenvolvimento da comunidade e impactos no ambiente. Além de fomentar a inovação e a competitividade no mercado - o que finalmente resulta em preços menores praticados - a adoção conjunto de outras práticas sustentáveis equilibram os custos adicionais iniciais.

**Impacto na comunidade local:** os benefícios da compra sustentável interessam à comunidade global e local, esta última sendo mais diretamente afetada. A preocupação com o bem-estar da comunidade representa avanço na consciência do papel social da entidade, repercutido e dinamizando ações e decisões que agregam aos indicadores de qualidade de vida na sociedade.

**Economia de recursos:** a preferência por itens com menor impacto ambiental reduz os gastos com a gestão dos resíduos e com prevenção da poluição obrigatórios em decorrência legal.

**Antecipação à legislação:** o poder de regulação nas práticas sustentáveis tem se tornado cada vez mais exigente quanto ao atendimento das leis ambientais. Medidas espontâneas e voluntárias, além de agregar à imagem do gesto público, evitam ajustes cujos desgastes podem afetar à dinâmica institucional.

**Referência na educação ambiental:** as autoridades públicas são importantes promotores da educação ambiental. O exemplo de boas práticas impacta a comunidade que colecionam e incorporam os exemplos aumentando a conscientização sobre temas ambientais.

**Desenvolvimento regional e global:** a busca por alternativas sustentáveis fomenta a geração de novos produtos e a prestação de novos serviços, estimulando a geração de emprego e renda local. A prática das compras públicas é ainda uma forma de promoção das indústrias e fornecedores com incentivos reais de tecnologias sustentáveis e de novos padrões de produção e consumo que reduzam o impacto no meio ambiente. Tal esforço confere robustez às ações globais a partir de medidas locais.

### II.4.5 Considerações sobre a avaliação do ciclo de vida (ACV)

Na implementação da CPS restam alguns questionamentos cujas respostas não estão contempladas na legislação que regem o tema das compras sustentáveis:

Quais produtos ou serviços causam menos impacto sobre o meio ambiente, menor consumo de matéria-prima e energia? Quais são aqueles que poderão ser reutilizados ou reciclados após o descarte? Como é possível analisar se uma dada política de compras sustentáveis foi capaz de atingir seus objetivos? (BIDERMAN et al., 2008; COUTO e RIBEIRO, 2011)

Para Biderman et al., "produto sustentável é aquele que apresenta o melhor desempenho ambiental ao longo de seu ciclo de vida, com função, qualidade e nível de satisfação igual ou melhor, se comparado com um produto-padrão" (2008, p.59).

Conforme assinala BARTHOLO et al.,

> *"O dilema aqui é que definições teóricas não asseguram per se uma tradução em diretrizes operacionais efetivas nem a disponibilidade de informações para orientar cursos de ações em circunstâncias específicas - como no caso em questão a elaboração de editais. Com isso é frequente o "ótimo" se revelar inimigo do 'bom'" (2012b, p. 33).*

O Guia de Compras Públicas Sustentáveis para a Administração Federal, editado em 2010 pelo MPOG/SLTI, aponta:

> *"Alguns produtos podem ser considerados sustentáveis por gerarem menos perdas, por serem recicláveis ou mais duráveis. Outros produtos são sustentáveis porque contêm menos substâncias prejudiciais ou tóxicas ou porque o processo de sua geração consome menos energia. Para decidir qual produto é preferível em termos ambientais, os cientistas consideram necessário sempre fazer uma comparação dos impactos ambientais dos produtos através da análise de seu ciclo de vida. A ação do ciclo de vida leva em conta o impacto ambiental do produto em todos os seus estágios, desde o nascimento, ou berço (extração do material/matéria-prima) ao túmulo (disposição final), com o propósito de minimizar o dano ambiental" (BRASIL, 2010, p. 57)*

Biderman et al. (2008) também sugere que o método da Avaliação do Ciclo de Vida do produto no estudo dos aspectos ambientais e impactos potenciais. Traz a definição da Comissão Europeia que identificou a avaliação do ciclo de vida como:

> *"[...] um método para avaliar os aspectos ambientais e impactos potenciais associados a um produto, compilando um inventário com recepções e emissões relevantes de um sistema definido, que avalia estes dados e interpreta os resultados. Esse método possibilita a identificação dos impactos ambientais mais importantes de um produto, quantifica os benefícios ambientais que podem ser alcançados por meio de melhorias em seu desenho e compara sua compatibilidade ambiental com produtos ou processos concorrentes" (BIDERMAN et al., 2008, p. 60).*

O Relatório das Nações Unidas, o PNUMA, admite a aplicação da Avaliação do Ciclo de Vida (ACV) considerando a proposta de que o Consumo e Produção Sustentável:

> *"[...] requer o uso do "conceito do ciclo de vida" para aumentar a gestão sustentável dos recursos e alcançar eficiência em termos de recursos, tanto na fase de produção quanto na fase de consumo. Com essa abordagem de ciclo de vida, as metas e ações de CPS tornam-se alavancas poderosas para acelerar a transição para uma economia eco-eficiente e para transformar os desafios ambientais e sociais em oportunidades de negócios e empregos, enquanto separa crescimento econômico e degradação ambiental e previne o efeito bumerangue" (PNUMA, 2012, p. 13).*

Para Sonnemann et al. (2004) a Avaliação do Ciclo de Vida, em inglês *Life-Cycle Assessment (LCA)*, pode ser entendida como uma ferramenta de suporte à tomada de decisão. Quando o gestor público precisa conhecer as características e potenciais impactos de um produto no ambiente, a ACV agrega valor à decisão por sua estrutura conceitual e como um método de diagnóstico de impactos.

> *"O uso de ACV permite definir o perfil ambiental de um produto ao longo seu ciclo de vida. Assim, o consumo de recursos naturais ou liberações no ar, na água e do solo podem ser identificados, quantificados e expressos em termos de impacto sobre o ambiente. LCA não necessariamente precisa ser aplicado a todo o ciclo de vida de um produto. Em muitos casos, este tipo de avaliação é aplicado a um único processo, tais como um conjunto de carro ou a um serviço, tais como o transporte de matéria-prima" (SONNEMANN et al., 2004, p. 62, tradução nossa).*

A metodologia ACV aplica o "*Life-cycle thinking*" que, em português, seria "pensamento de ciclo de vida", permite uma avaliação holística, capacitando o gestor a ver as externalidades de suas decisões ao comprar ou contratar bens e serviços. A avaliação por esta metodologia compreende a identificação e medição dos efeitos produzidos no ambiente durante todo o ciclo de vida do produto, desde a extração matéria-prima até o descarte, do "berço ao túmulo" (SONNEMANN et al., 2004; BIDERMAN et al., 2008).

ACV é uma ferramenta padronizada de acordo com a ISO 14040 e 14044 orientada para avaliação de impacto ambiental. A ISO sistematizou o quadro técnico da ACV. De acordo com a ISO, a ACV compreende as seguintes fases (Figura II.8): definição de objetivo e escopo; análise de inventário; avaliação e impacto; interpretação.

Conceituação das fases segundo o fluxo de execução da ACV (Figura II.9):

a) **Definição de objetivo e escopo** – são obtidas as especificações exigidas para o estudo da ACV. Nesta fase são definidas quais questões serão respondidas pelo estudo e identificado o público alvo;
b) **Análise de inventário** – nesta fase são recolhidos todos os dados e realizados cálculos a fim de quantificar as entradas e saídas de uma unidade de processamento ou produto;

c) **Avaliação e impacto** – os dados obtidos na análise de inventário são tratados e convertidos para indicadores que aglutinem os resultados com o objetivo de estudar as significâncias e relações com as categorias de impactos.

d) **Interpretação** – nesta fase a análise de inventário e da avaliação de impacto são cruzadas, comparando-as com os objetivos do estudo definido na primeira fase. É nesta fase que surgem as indicações para os tomadores de decisão, restando que sejam oferecidas informações claras, completas e consistentes, conforme o escopo do estudo (SONNEMANN et al., 2004; ABNT, 2009).

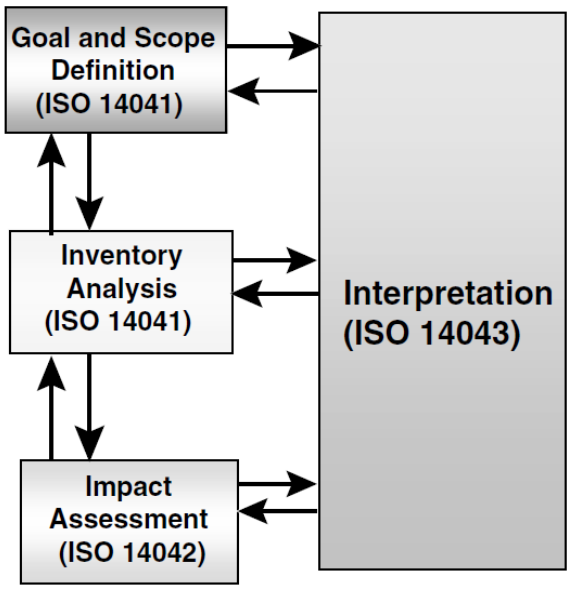



Figura II.8 - Fases da ACV de acordo com a ISO 14040 (1997)
Fonte: Sonnemann et al., 2004, p. 64

Como em toda ferramenta de gestão e de decisão as definições de objetivo, escopo, fronteiras, *inputs* e público-alvo precisam estar bem definidos no início do processo e seguir um fluxo de dados.

> *"Se o estudo é projetado para comparar um produto com outro produto que tem já tenha sido submetido a uma LCA, a estrutura, escopo e complexidade do primeiro ACV do produto devem ser semelhantes às do outro produto, de modo que uma fiel comparação possa ser feita. Se o objetivo é analisar o desempenho ambiental de um produto para determinar seu status atual e permitir melhorias futuras, o estudo de ACV deve ser cuidadosamente organizado na divisão do processo de elaboração em seções bem definidas ou fases, para identificar depois que partes do processo são responsáveis por cada efeito ambiental" (SONNEMANN et al., 2004, p. 66, Tradução nossa).*

O processo que conduz uma ACV requer investimento de recursos, conhecimentos, tempo, entre outros, os quais não estão disponíveis em todas as entidades, quer privadas ou públicas. O seu uso como ferramenta que agrega a definição de impactos ambientais em

produtos para efeito da licitação sustentável, a despeito de suas vantagens, encontra uma relevante barreira ao seu emprego (GUIA CPS, BRASIL, 2010).

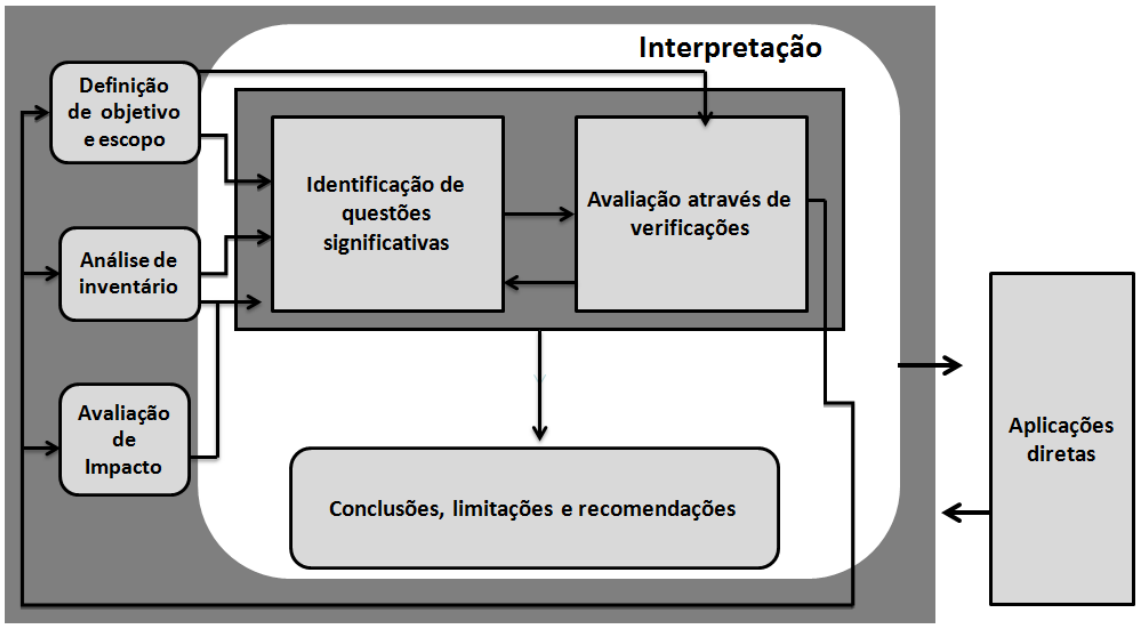



Figura II.9 - Fluxo de dados da ACV
Fonte: Adaptado (SONNEMANN et al., 2004; ABNT, 2009)

De igual modo é o emprego da ACV no estabelecimento de distinção entre produtos diferentes com a finalidade de priorizá-los quanto a níveis de impacto. O motivo se deve ao fato da metodologia não permitir a análise de impactos indiretos (SONNEMANN et al., 2004).

Outras questões estariam relacionadas à possibilidade de manipulação do sistema, implicando diretamente na sua credibilidade de suas informações. Para Biderman et al., “todas as LCA’s envolvem algum tipo de juízo de valor, como ao se decidir qual entre dois impactos adversos é o mais significativo, uma demanda maior de energia ou mais uso de água, por exemplo” (2008, p.60). Esta questão foi pacificada com o advento da série ISO que empregou padrões metodológicos internacionais à metodologia, garantindo assim sua confiabilidade.

Na prática das compras públicas sustentáveis a metodologia tem representado importante avanço agregando o pensamento em ciclo de vida na elaboração do Plano de Logística Sustentável e na A3P. A ferramenta considera o ciclo de vida dos produtos, auxiliando no levantamento de inventários, identificação de itens sustentáveis, na medição dos impactos ambientais de produtos, mapeamento do ciclo de vida de materiais, entre outros.

### II.4.6 Revisão dos desafios e barreiras na implementação da CPS

Não obstante os esforços de organismos internacionais, apesar das tentativas de estabelecer marcos legais na legislação nacional e o estímulo a iniciativas e planos

desenvolvidos por políticas globais e regionais, alguns fatores são percebidos como dificultadores na implementação das compras públicas sustentáveis.

Estudos nos cenários globais e locais têm sido realizados e apuraram as principais barreiras à prática das compras sustentáveis. Alguns destes estudos, os mais proeminentes, foram destacados e serão apresentados a seguir.

**Bouwer** et al.**, (2006)** conduziram o estudo **"*Green Public Procurement in Europe*"** demandado pela Comissão Europeia a fim de medir o nível de engajamento dos países quanto às aquisições sustentáveis. A pesquisa realizada em 2006 contou com a participação de gestores de instituições dos 25 estados-membros da União Europeia.

A pesquisa identificou que sete países (Áustria, Dinamarca, Finlândia, Alemanha, Holanda, Suécia e Reino Unido) têm propostas consistentes em CPS. Da análise decorreu o apontamento das principais barreiras na implementação da prática das aquisições sustentáveis: a percepção de que os produtos "verdes" são mais caros; a falta de conhecimento dos aspectos ambientais nos produtos; falta de apoio gerencial e políticas de suporte; ausência de ferramentas e informações para a operacionalização dos processos e a insuficiência de capacitação dos operadores de compras.

Dois estudos em compras públicas sustentáveis, complementares na abrangência e população de pesquisa, foram desenvolvidos por Walker e Brammer (2009) e Brammer e Walker (2011).

O primeiro estudo, de **Walker e Brammer (2009),** apresentado no artigo intitulado ***"Sustainable procurement in the United Kingdom public sector"*** oferece, baseado em um modelo conceitual de influências sobre a implementação das CPS, uma visão sobre as práticas de compras sustentáveis observadas em organizações públicas do setor público do Reino Unido.

A análise concluiu que na prática da região analisada houve uma ênfase dos gestores públicos nos aspectos sociais e econômicos, orientando as aquisições para o fomento do desenvolvimento econômico e social regional, enquanto nos requisitos ambientais se percebeu um engajamento modesto. Quanto às barreiras à CPS no Reino Unido a pesquisa identificou as pressões financeiras como um importante entrave à prática. A barreira financeira surge da percepção de que a compra ou contratação sustentável é mais cara e onera o já comprometido orçamento das organizações públicas. Outras barreiras identificadas foram conflitos de prioridade, o receio da adoção de novas práticas, falta de consciência ou sensibilidade aos reclamos sustentáveis pelos gestores, e a ausência de informações quanto aos aspectos sustentáveis nos produtos e serviços.

O segundo estudo, mais recente e amplo, foi realizado por **Brammer e Walker (2011)**, cujos resultados culminaram no artigo intitulado **"*Sustainable procurement practice in the public sector: an international comparative study*"**. No artigo os pesquisadores oferecem uma visão sistematizada e abrangente sobre a prática das compras sustentáveis em nível internacional a fim de identificar os fatores facilitadores e retardadores. A principal conclusão foi a verificação de que a prática das compras públicas é diversa e variada nos diferentes países analisados. Os pesquisadores fizeram uma análise em 20 países, contando com a participação de mais de 280 organizações do setor público.

Uma singular contribuição do estudo se deu na definição mais ampla em relação do modelo conceitual trazido por Walker e Brammer (2009) quanto às influências do ambiente político externo na prática das compras sustentáveis. O modelo representado na Figura I.12 enfatiza a importância das pressões externas sobre as organizações e examina o grau de influência da política nacional sobre as compras públicas.

O modelo consolida o fluxo de forças e influências do ambiente externo que repercutem, positiva e negativamente, na prática das aquisições sustentáveis. Do modelo podem ser observadas ainda as principais fontes do que se denominaram barreiras às compras sustentáveis.

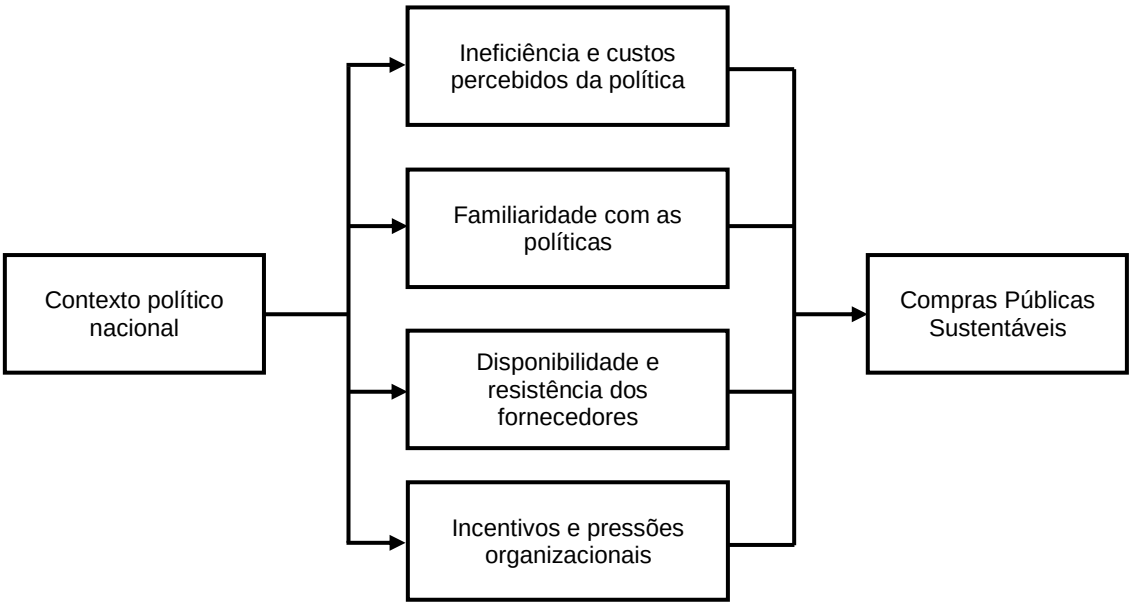



Figura II.10 - Modelo conceitual das influências nas compras públicas sustentáveis
Fonte: Brammer e Walker (2011, p.470) – tradução nossa.

Dados obtidos e analisados por Brammer e Walker (2011) identificaram e agruparam em fatores as principais barreiras ao processo de implementação das compras sustentáveis percebidas pela administração pública em nível internacional (Quadro II.7).

| | Reino Unido | Europa Ocidental | Europa Oriental | Região Escandinava | EUA/ Canadá | Outras partes do mundo | Todos os Países |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Financeira | 48.1% | 16.3% | 11.1% | 10.3% | 34.6% | 18.2% | 30.4% |
| Informacional | 12.3% | 12.2% | 5.6% | 6.9% | 7.7% | 9.1% | 9.9% |
| Legal | 1.9% | 8.2% | 2.8% | 6.9% | 7.7% | 0.0% | 4.6% |
| Gerencial/Estrutural | 21.7% | 8.2% | 2.8% | 3.4% | 5.8% | 9.1% | 11.7% |
| Política/Cultural | 5.7% | 8.2% | 2.8% | 0.0% | 5.8% | 18.2% | 5.7% |
| Qualidade do produto | 5.7% | 4.1% | 2.8% | 0.0% | 9.6% | 27.3% | 6.0% |
| Prioridade | 8.5% | 2.0% | 0.0% | 0.0% | 3.8% | 0.0% | 4.2% |

Quadro II.7 - Percepção internacional das barreiras na implemantação das CPS
Fonte: Brammer e Walker (2011, p.473) – tradução nossa.

A barreira mais indicada pelos entrevistados da pesquisa é a **financeira**, o que revela que os gestores públicos resistem em pagar mais pelos itens sustentáveis que, na visão dos gestores, são mais caros. As organizações se interessam pelas aquisições sustentáveis na medida em que as vantagens e recompensas são claras e não haja riscos de prejuízos frente à concorrência. Verifica-se a percepção dos entrevistados de que a inserção de critérios no modelo de compra é um esforço custoso e a consideração de que o item ou serviço sustentável é mais caro.

Outra barreira é a **informacional** que dá conta da falta de domínio conceitual dos aspectos sustentáveis e o desconhecimento quanto às especificidades dos produtos e serviços sustentáveis. Ainda no campo informacional, referente aos profissionais de compras, se observou a baixa capacitação e a falta de familiaridade com as políticas e ferramentas na efetivação da aquisição sustentável.

A barreira **gerencial e estrutural** se manifesta nas pressões organizacionais, percebida na ausência de apoio hierárquico no estabelecimento de diretrizes e estímulos institucionais que legitimem e viabilizem a prática da CPS.

A barreira **legal** se manifesta na carência de dispositivos e marcos legais que fundamentem o emprego das compras sustentáveis. Este fator é dependente, de certo modo, da influência **político/cultural**, outra barreira própria do ambiente organizacional que repercute ações e oscilações do ambiente externo, onde são desenvolvidas e aplicadas as políticas e do qual emanam as regras que norteiam as compras sustentáveis.

A **qualidade do produto** disponível no mercado é outra barreira relevante que se manifesta na dificuldade de atendimento pelos fornecedores dos critérios requisitados pelos demandantes públicos. Estes, por outro lado, por vezes exacerbam no estabelecimento das condições, criando para o mercado obstáculos ao atendimento.

O fator **prioridade** está ligado à consideração da sustentabilidade como um princípio e valor na organização. Ao concorrer com outros fatores os requisitos sustentáveis podem, no processo de decisão, virem a adquirir menor priorização em relação a outros critérios avaliados como mais importantes.

Um levantamento conduzido por **Testa** et al.**(2012)** se baseou em um banco de dados de entidades públicas localizadas em três regiões da Itália. No **artigo *"What factors influence the uptake of GPP (Green Public Procurement) practices? New evidence from an Italian survey"***, os autores buscam avaliar os determinantes e desvantagens das aquisições sustentáveis. A principal conclusão deu conta de que o interesse da Administração Pública na prática das compras "verdes" é proporcional aos níveis de informação, competência adquirida e experiência. Percebeu-se a influência do nível de consciência gerencial quanto às ferramentas disponíveis para suportar o processo depende a adoção das práticas sustentáveis. A isto está vinculada a familiarização e capacitação quanto aos aspectos técnicos e legais, competências fundamentais na definição de requisitos, identificação de propostas e qualificação dos fornecedores.

Outro estudo, considerando o ambiente nacional brasileiro, apresentado no IX Encontro da Sociedade Brasileira de Economia Ecológica que discutiu as políticas públicas e a perspectiva da economia ecológica, foi realizado por **Couto e Ribeiro (2011)** e consolidado no artigo **"Compras públicas sustentáveis: mecanismo para a promoção do consumo sustentável no Brasil"**, que analisou as dificuldades da implementação das CPS no âmbito nacional. O artigo é relevante pois avaliou a interação entre política pública e o consumo sustentável no país. A avaliação se valeu dos fundamentos jurídicos e dos aspectos da implementação da CPS.

O estudo identificou que o gestor público "não dispõe de ferramentas suficientes para poder valorar os danos ambientais e sociais de suas escolhas, ou seja, a legislação ainda carece de regulamentação para que fossem definidos critérios objetivos para a adoção da política" (2011, p.11). A seguir, reunimos os principais fatores identificados pelo autor como barreiras na implementação das políticas públicas de Compras Sustentáveis: imposições da legislação; rejeição a novas responsabilidades; falta de capacitação dos servidores envolvidos nas compras públicas; ausência de novas práticas e indicadores; aspectos mercadológicos.

A primeira questão trazida pelo estudo são as **imposições da legislação**, que se traduz no exacerbamento da tentativa legal de caracterizar o produto ou serviço como sustentável. Isto dificulta e relativiza, tornando subjetivos os critérios e o julgamento das propostas, justamente pelos gestores não disporem de base legais claras para fundamentar suas decisões quanto ao impacto no ambiente derivado de suas escolhas. À legislação falta evidenciar critérios mais claros e objetivos na legitimação de termos e ferramentas que facilitariam seleção dos itens sustentáveis.

Quanto aos aspectos de gestão, o autor destaca a **rejeição a novas responsabilidades** pelo gestor público, que no uso do poder discricionário, considera um encargo extra a avaliação pelos mais variados aspectos do bem a ser adquirido. Sua decisão, portanto, pode frustrar o certame, na medida em que tem potencial de ferir a competitividade e restringir o fator de análise da proposta. Tal embate faz com que muitos gestores não implementem os critérios no receio de aumentarem os pontos de riscos para sua decisão.

**A falta de capacitação dos servidores envolvidos nas compras públicas** traz a questão de que as informações quanto ao consumo sustentável e sua prática pelos profissionais de compras requeiram um estudo de abordagem transdisciplinar, já que se constitui um problema híbrido, cujas causas e impactos são de natureza complexa (natural, social e econômica). Fator adicional é a sobrecarga de atividades e equipe de apoio reduzida, cujo acúmulo de funções impede a capacitação que a tarefa requer.

A **ausência de novas práticas e de indicadores** dão conta de que faltam ferramentas e indicadores que viabilizem o aferimento da vantagem na implementação da compra sustentável.

Os **aspectos mercadológicos** assinalam que o modelo de compra vem sofrendo alterações, migrando de um sistema centralizado nos órgãos para um modelo de compra compartilhada, como no emprego do Registro de Preços. Embora esta medida atenda a produtos dominados por grupos econômicos, não atende a bens comuns de menor vulto, inviabilizando, por exemplo, à política de estímulo à participação de micro e pequenas empresas.

Repercutindo os dados que Brammer e Walker (2011) coletaram no cenário internacional, **Betiol** et al. **(2012)** realizaram uma pesquisa promovida pela FGV e pelo ICLEI Brasil sobre sustentabilidade na gestão de compras públicas e empresariais junto a quase 50 organizações, entre empresas e órgãos do poder público (incluindo governos e empresas públicas e de economia mista) instalados no Brasil e preocupados com a inserção de sustentabilidade em suas atividades de gestão de compras. O estudo foi organizado no livro da Editora **FGV "Compra Sustentável: a força do consumo público e empresarial para uma economia verde e inclusiva"** em 2012.

Desta pesquisa se destacam pelo menos três entraves à prática da CPS: entrave informacional, remetendo ao grau de familiaridade dos operadores de compras com as políticas sustentáveis bem como a falta de banco de dados claros e transparentes; o entrave financeiro, quando os fatores de custo superam a consideração sustentável; e estrutural / gerencial, dando conta da falta de apoio e de diretrizes institucionais.

**Preuss e Walker (2011)** no **artigo *"Psychological Barriers in the Road to Sustainable Development: Evidence from Public Sector Procurement*"**, analisam de

maneira inovadora o espaço entre o elemento humano e a estrutura organizacional na implantação das compras sustentáves. O interessante estudo dá conta da relação dos indivíduos com as barreiras técnicas, orçamentárias e legais. Segundo os autores, as questões que obstaculizam a prática a atuação dos profissionais de compras e outros indivíduos é uma combinação de fatores humanos, organizacionais, ajustamento de equipe, adaptação organizacional interna e externa.

Em 2013, o ***ISEAL Alliance***, fundado pela *Swiss State Secretariat for Economic Affairs* (SECO) para o desenvolvimento de estratégias para o aumento do impacto de ações globais em sustentabilidade, gerou um importante e mais recente relatório denominado **"*Buying for Tomorrow*"**. Os dados obtidos em âmbito internacional (áfrica, Austrália, América central, Europa, América do sul, sul e sudeste asiático) repercutem o estado global da contratação pública sustentável e discutem mecanismos para a expansão da implementação. Os resultados fornecem uma avaliação quanto às barreiras que os governos enfrentam ao usar padrões de sustentabilidade em suas ações de compras.

Dentre as barreiras identificadas, o estudo repercute os fatores já abordados pelos estudos já apresentados. A partir das mais apontadas, estão: falta de conhecimento por parte dos profissionais de compras; falta de recursos para implementar; deficiência de estrutura ou ausência de política de compras sustentáveis; preocupação quanto a oferta de produtos e serviços sustentáveis; falta de ferramentas de monitoramento dos resultados das contratações sustentáveis; baixa disponibilidade de produtos sustentáveis e falta de consciência sustentáveis dos fornecedores; Inércia comportamental; baixa ou ausência de liderança política para inclusão da sustentabilidade no processo decisório. O relatório conclui que os principais desafios para a implementação das compras sustentáveis no setor público tendem a girar em torno de habilidades e conhecimentos. No setor privado os desafios estão nos objetivos contraditórios e conflitos entre metas financeiras e sustentáveis.

O trabalho destaca que a expansão da prática das CPS depende de apoio político fundamentado em bases jurídicas que alinhem os contratos aos objetivos da política de compras. Necessário ainda é fornecer treinamento por meio de capacitação e criação de ferramentas que facilitem a disseminação de conhecimento, viabilize as operações e amplie o monitoramento dos resultados. A falta de recursos financeiros e de pessoal é uma importante lacuna, bem como a insuficiência de itens certificados de acordo com os padrões sustentáveis.

A principal conclusão do trabalho é a acepção de fatores que limitam a utilização eficaz dos padrões de sustentabilidade nas compras públicas:

- A falta de conscientização entre os funcionários sobre como empregar os sistemas de normas;
- Preocupações com o fornecimento de produtos e serviços sustentáveis;
- A insegurança jurídica em torno de como e quando usar as normas;
- A falta de uma orientação clara sobre como aplicar as normas e certificações de produtos;

Neste sentido, o estudo do *ISEAL Alliance* sugere algumas estratégias para aumentar a capacidade dos funcionários responsáveis pela contratação de usar sistemas de normas confiáveis:

- Construindo o conhecimento e a conscientização quanto às normas e como elas podem ser utilizadas em contratos públicos;
- O desenvolvimento de ferramentas para facilitar o uso e empregos de normas pelos operadores de compras;
- Aumentar a confiança na comunidade de compra quanto aos benefícios seguros de se valer das normas de sustentabilidade sem temer problemas legais (SECO, 2013).

Apesar da apreciação dos estudos apresentados não pretender esgotar a análise dos fatores dificultadores da implementação das compras públicas sustentáveis, os resultados apontam a um padrão e delineamento no que representam barreiras à prática de comprar com consideração aos aspectos sustentáveis.

Este capítulo pretendeu apresentar uma revisão teórica sobre os conceitos de licitação, sustentabilidade, desenvolvimento sustentável e as compras públicas sustentáveis. Considerou aspectos legais e práticos da licitação, reconhecendo seu papel estratégico como instrumento de promoção dos critérios sustentáveis na aquisição de produtos e serviços e na agregação de valores estratégicos à compra governamental.

O poder de compra governamental, aliado a novos padrões de aquisições mais responsáveis e transparentes, representa a alteração de paradigma com a utilização dos contratos públicos na promoção do desenvolvimento econômico, social e ambiental. Na esteira desse novo paradigma está a eficiência administrativa e aspectos de um desenvolvimento sustentável. Adicionalmente, o esforço legal empreendido pelo Governo em estabelecer normas e revisar leis a fim de respaldar a adoção e incentivar a prática sustentável no plano de compras das instituições federais, fomentou a busca por modelos de implementação e o surgimento de experiências e boas práticas em CPS.

Assim, as CPS se consolidam como uma solução que visa integrar e conjugar considerações ambientais e sociais, associadas ao planejamento de suprimentos, à consideração do ciclo de vida do produto e serviço, visando reduzir os impactos à vida humana e ao ambiente enquanto promove o desenvolvimento social e econômico regional.

Ainda neste capítulo foram incluídas considerações sobre a avaliação do ciclo de vida, uma ferramenta de suporte à decisão do gestor de suprimentos, principalmente na geração de informações quanto às características dos produtos e serviços demandados, incluindo potenciais impactos durante o ciclo de vida.

Finalmente, o capítulo propôs uma revisão dos principais desafios e barreiras na implementação das CPS, apresentando considerações e pesquisas no tema no cenário nacional e internacional. A lista a seguir, em ordem alfabética, consolida a relação dos fatores dificultadores que representam barreiras na implementação das compras públicas sustentáveis, conforme identificadas na revisão teórica:

- Aspectos legais e insuficiência de normas e diretrizes práticas;
- Ausência de apoio hierárquico superior;
- Ausência de políticas institucionais de suporte às compras sustentáveis;
- Condições atuais da instituição quanto à estrutura e pessoal;
- Condições de mercado quanto à disponibilidade de produtos e serviços sustentáveis;
- Conflito com outras prioridades institucionais;
- Cultura interna da instituição;
- Fator preço e restrições financeiras;
- Nível de conhecimento e capacitação dos profissionais de compras;
- Nível de conhecimento e capacitação dos solicitantes, gestores de contrato e outros envolvidos;
- Nível de informação e qualificação dos fornecedores quanto à sustentabilidade.

A definição das barreiras contribui principalmente na demarcação de parâmetros das categorias de análise dos instrumentos de pesquisa empregados a partir do próximo capitulo, dedicado à caracterização e estudo da experiência e do programa de compras sustentáveis da Itaipu Binacional. A entidade de interesse e finalidade pública nacional se destaca em protagonizar um programa de aspirações desafiadoras ao desenvolver e implementar um plano de aquisições que promova o desenvolvimento social e econômico local, reduzindo o impacto ambiental das demandas institucionais por produtos e serviços.

# CAPÍTULO III – ESTUDO DE CASO DAS COMPRAS SUSTENTÁVEIS NA ITAIPU BINACIONAL

Este capítulo é dedicado ao atendimento do terceiro objetivo específico proposto que pretende caracterizar a experiência e o programa de compras sustentáveis da Itaipu Binacional. Trata-se da fase predominantemente descritiva, culminando na realização de um estudo de caso que se ocupa em identificar e registrar aspectos organizacionais e processuais a fim de distinguir a dinâmica das aquisições da entidade.

A análise documental se deu nas duas fases de pesquisa. A fase exploratória e, mais detidamente, a descritiva, da qual resultaram as informações do presente capítulo, foram possíveis após consulta realizada e autorização obtida da direção de Itaipu (APÊNDICE A e B), que viabilizou o acesso a normas, regulamentos, manuais internos e outros documentos a fim de caracterizar a experiência de aquisições e o programa de compras sustentáveis institucional.

A consecução do objetivo proposto é apresentada nas seções a seguir, organizadas apresentando primeiramente o histórico da instituição ao considerar sua estrutura administrativa e a base legal do modo e métodos de compras praticados. O Programa Compras Sustentáveis é então delineado a partir da exposição do plano de aquisição institucional composto pela política de aquisições sustentáveis, pela instrução de procedimento específica e pela atuação do Comitê de Compras Sustentáveis. O modelo de compras sustentáveis de Itaipu é então exibido a partir da apresentação do método de inserção dos requisitos sustentáveis, do fluxo processual em diferentes modalidades de licitação, da relação com os fornecedores e dos relatos de experiências-pilotos empreendidas pela entidade. Finalmente, com o emprego de um questionário, são colhidos dados referentes a percepções e fatores que representam barreiras na experiência da Itaipu Binacional à luz de opiniões obtidas com os membros do Comitê de Compras Sustentáveis.

## III.1 Histórico e constituição

Responsável pela construção e gestão da usina hidrelétrica, a Itaipu Binacional, entidade cujo nome tem sentido etimológico na palavra da língua tupi-guarani que significa “a pedra que canta”, tem servido como um instrumento para o alcance de objetivos como integração e cooperação econômica do Brasil e do Paraguai que compartilham na fronteira os recursos hídricos do Rio Paraná. A confluência de interesses se materializou no Tratado de Itaipu, assinado em 26/04/1973. O documento e seus três anexos, incluindo seu Estatuto, rege

a atividade da empresa fundada pelos dois países para o melhor aproveitamento do potencial energético do rio Paraná (CUNHA, 2011).

O TRATADO foi aprovado e promulgado pelos seguintes atos:

Decreto Legislativo n.º 23, de 30 de maio de 1973 - (Brasil) - Aprova o texto do Tratado de 26 de abril de 1973, bem como as Notas então trocadas entre os Ministros das Relações Exteriores do Brasil e do Paraguai. Publicado no Diário do Congresso Nacional de 1.º de junho de 1973, p.1659.

Decreto n.º 72.702 - (Brasil) - de 28 de agosto de 1973 – Promulga o texto do tratado de 26 de abril de 1973, bem como as seis Notas trocadas entre os Ministros das Relações Exteriores do Brasil e do Paraguai. Publicado no Diário Oficial de 30 de agosto de 1973, p. 8642-45.

Lei n.º 389 - (Paraguai) - de 11 de julho de 1973 - Aprova e ratifica o Tratado, de 26 de abril de 1973, e as Notas trocadas entre os Ministros das Relações Exteriores do Brasil e do Paraguai.

O tratado resultou de uma política de desenvolvimento econômico dos países fronteiriços que fundaram uma usina de geração de energia pertencente em condomínio às nações parceiras em igualdade de direitos e obrigações. A usina resulta de ações que datam da década de 50 do século passado quando o governo do então presidente brasileiro Juscelino Kubitschek buscou atrair investimentos a fim de impulsionar a industrialização interna. Os estudos de prospecção brasileiros na região das Sete Quedas na fronteira com o Paraguai, depois de gerar desconfortos diplomáticos que atravessaram a década de 60, resultaram na instituição de uma comissão mista brasileira e paraguaia com o objetivo de construir uma hidrelétrica a partir de esforços binacionais (BARROS, 2012).

A peculiaridade de Itaipu está na sua constituição binacional. A característica de dupla nacionalidade e controle por duas soberanias fez com que se compusesse uma nova entidade de direito internacional com personalidade jurídica própria (FRONTINI, 1974). O termo binacional dá conta da quantidade de países que celebraram o acordo de sujeitos – nações soberanas – que expressaram sua vontade, admitida e reconhecida pelo direito internacional, evocando, como destacado por Mayer, uma “dualidade de vontades originantes” (2004, p. 22).

Vontade que se materializou pela subscrição equitativa de capital das empresas do sistema elétrico brasileiro e paraguaio, ELETROBRÁS (Centrais Elétricas Brasileiras S.A.) e ANDE (*Administración Nacional de Eletricidad*), respectivamente, na composição de Itaipu. As

empresas, contudo, não podem alterar o Estatuto de criação da hidrelétrica, o que se dá, conforme termos do Tratado, mediante autorização dos Governos brasileiros e paraguaios.

O debate jurídico envolvendo a natureza e personalidade entidade não é recente e foi objeto de consultas que culminaram em pareceres emitidos por órgãos oficiais brasileiros.

De acordo com a Consultoria-Geral da República, em parecer emitido quanto à natureza jurídica de Itaipu, declara tratar-se de

> *"uma empresa juridicamente internacional, consistente em uma pessoa jurídica emergente no campo do direito internacional público, por ser decorrente de um Tratado, com a vocação e a finalidade específica de desempenho de atividade industrial, como concessionária de serviço público internacional, comum a dois Estados" (Parecer L-208, de 22.09.1978).*

Muitas foram as consultas e vários os pareceres que discorreram sobre a natureza jurídica de Itaipu, todos, contudo, não se afastaram do reconhecimento da binacionalidade e da finalidade pública da instituição. São unânimes quanto a não estar sujeita a normas a que estão submetidas as entidades públicas brasileiras, sobretudo quanto a qualquer forma de inspeção e de controle, seja interno e externo.

Para Rezek, no campo do Direito Internacional, o que distingue Itaipu "[...] é seu embasamento não em uma, mas simultaneamente em duas ou mais ordens jurídicas domésticas" (2002, p. 241).

Segundo parecer do Tribunal de Contas do Paraná:

> *"Itaipu Binacional não se enquadra nas características de nenhuma das pessoas jurídicas pertencentes à Administração Pública indireta, quais sejam, autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista. Assemelha a tais entidades somente no que diz respeito à presença do Estado na sua constituição e no que tange ao seu desiderato público, consubstanciado na prestação de um serviço público" (Parecer Nº 8513/02, p.06).*

Miguel Reale considera Itaipu como uma empresa pública binacional, mas, ao destacar a finalidade de exploração de um bem público, prefere caracterizá-la como uma pessoa jurídica pública de direito internacional (REALE, 1990).

Segundo o eminente jurista, a constituição de Itaipu é reflexo do que identificou como uma nova postura Estatal contemporânea que além de se ocupar das áreas sociais e jurídicas da sociedade protagoniza uma participação crescente nas atividades produtivas, inclusive na geração de energia, antes confiadas à iniciativa privada. As duas nações constituintes da entidade lhe dotam de personalidade jurídica própria, com finalidade empresarial não sendo regida por regras de origem unilateral, originas por apenas um dos Estados (REALE, 1990; CUNHA, 2011).

O Direito Administrativo brasileiro admitiu a instituição acolhida pelo Direito Internacional considerando que as nações celebrantes do acordo atuariam por atos de gestão e não de império, visando, tão somente à geração e comercialização de energia elétrica. Como expressa Cunha, “A autonomia da Itaipu Binacional sobre o ordenamento dos países que lhe deram origem representa os novos padrões das futuras relações entre os Estados soberanos que visam maior integração e desenvolvimento em conjunto” (2011, p.245).

Itaipu, portanto, é binacional devido à peculiaridade de sua composição, mas tem capacidade de direito para a assunção de direitos e obrigações no cumprimento de sua finalidade comercial (MIRANDA, 2000). A entidade preserva as competências soberanas das nações constituintes e garante o dinamismo da livre iniciativa. Conforme ementa do acórdão do Tribunal Regional Federal do DF, em 2002, aduz-se que Itaipu é pessoa jurídica pública de caráter internacional criada por distintas pessoas jurídicas públicas de Direito Internacional (Brasil e Paraguai). Em última análise é entidade pública porque públicos são o patrimônio, as finalidades e os interesses da entidade.

## III. 2 O Tratado de Itaipu

### III. 2.1 Gestão e estrutura organizacional

O artigo I do Tratado de Itaipu indica o objeto da entidade como o aproveitamento hidrelétrico dos recursos hídricos do Rio Paraná para a geração de energia a ser consumida pelos dois países. A participação significativa no desenvolvimento nacional evidencia a posição na solução energética que a Hidrelétrica de Itaipu ocupa suprindo, conforme dados do relatório de gestão de 2013, 75% da demanda por energia paraguaia e 16,9% da brasileira, atendidos pelos 98.630.035 megawatts gerados pela usina em 2013 (ITAIPU, 2013a).

A região geográfica ocupada pela geradora de energia tem espaço físico que no Art. XVIII, § 2º do Tratado ficou constituído como um “território comum”, com livre trânsito e circulação de pessoas e bens sem, contudo, alterar o limite de fronteira entre os dois países. A binacionalidade de Itaipu se evidencia na sua estrutura funcional e de gestão. O Artigo IV do Tratado fixa duas sedes para a entidade, em Brasília, capital brasileira e na capital paraguaia, Assunção. Além das sedes a empresa mantém escritórios nas cidades de São Paulo, Curitiba, Foz do Iguaçu, Guaíra e Santa Helena. A dualidade de sedes confere peculiaridades de gestão à instituição como, por exemplo, na aplicação da legislação do Direito do Trabalho e Previdência que por força do Estatuto tem o foro de solução conforme o domicílio original daqueles com quem a instituição mantém relações (REALE, 1990).

A formação e gestão de Itaipu buscam conjugar interesses e pontos fortes das partes contratantes com vistas na manutenção do respeito mútuo e na promoção do desenvolvimento, o que se manifesta no artigo IX do tratado, onde se firmou o compromisso da utilização equitativa de mão de obra bem como na aquisição de equipamentos e materiais disponíveis nos países.

A equidade é também observada na estrutura de governança da Itaipu Binacional (Figura III.1) que conforme disposições estatutárias mantém paridade na composição dos dois órgãos que dirigem a entidade, o Conselho de Administração e a Diretoria executiva, cuja composição e competência são definidas pelo Estatuto.

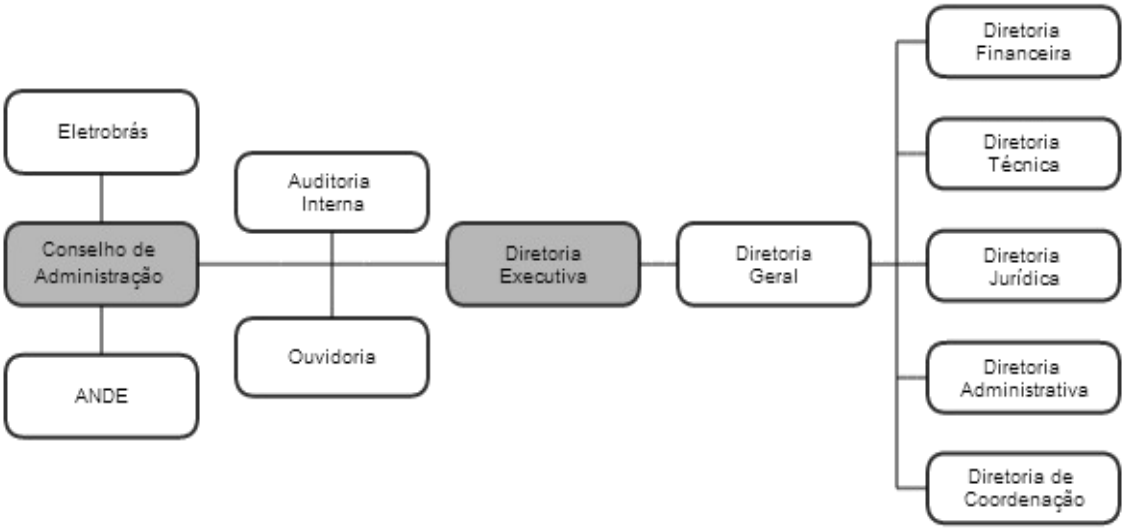



Figura III.1 - Estrutura de governança da Itaipu Binacional
Fonte: Relatório de Sustentabilidade Itaipu, 2013, p. 21

O Conselho de Administração é composto por doze conselheiros, seis nomeados por cada país, sendo dois indicados pelos Ministérios das Relações Exteriores dos países e outros dois nomeados pelas ELETROBRÁS e ANDE. O Diretor-geral brasileiro e o paraguaio integram o conselho cujas reuniões têm presidência exercida por um conselheiro de cada país alternadamente. O artigo IX do tratado estabelece as competências do conselho, que além do cumprimento do Tratado e Anexos, deve decidir sobre:

a) As diretrizes fundamentais de administração da ITAIPU;

b) O Regimento Interno;

c) O plano de organização dos serviços básicos;

d) Os atos que importem em alienação do patrimônio da ITAIPU, com prévio parecer da ELETROBRÁS e da ANDE;
e) As reavaliações de ativo e passivo, com prévio parecer da ELETROBRÁS e da ANDE, tendo em conta o disposto no parágrafo 4º do Artigo 15º do Tratado;
f) As bases de prestação dos serviços de eletricidade;
g) As propostas da Diretoria Executiva referentes a obrigações e empréstimos;
h) A proposta de orçamento para cada exercício e suas revisões, apresentadas pela Diretoria Executiva.

O parágrafo único do Artigo X do Estatuto estabelece uma decisão válida do conselho quando há presença da maioria dos conselheiros de cada país, com paridade de votos igual à menor representação nacional presente.

A Diretoria Executiva é constituída por membros de ambos os países com número, capacidade e hierarquia equitativos, composta, como define o artigo XII do Estatuto, pelo Diretor Geral Brasileiro, do Diretor Geral Paraguaio, dos Diretores Executivos: Técnico, Jurídico, Administrativo, Financeiro e de Coordenação, e dos Diretores: Técnico, Jurídico, Administrativo, Financeiro e de Coordenação, todos com voz e voto. Os membros e seus substitutos, cuja função é exercida por cinco anos, permitida a recondução, são nomeados e substituídos a qualquer momento pelos Governos, por proposta da ELETROBRÁS ou da ANDE, conforme o caso.

O artigo XIII assim define os deveres da Diretoria Executiva:

a) Dar cumprimento ao Tratado e seus Anexos e às decisões do Conselho de Administração;
b) Cumprir e fazer cumprir o Regimento Interno;
c) Praticar os atos de administração necessários à condução dos assuntos da Entidade;
d) Propor ao Conselho de Administração as diretrizes fundamentais de administração;
e) Propor ao Conselho de Administração normas de administração do pessoal;
f) Elaborar e submeter ao Conselho de Administração o Relatório Anual, o Balanço Geral e a demonstração da Conta de Resultados do exercício anterior;
g) Pôr em execução as normas e as bases para prestação dos serviços de eletricidade;
h) Criar e instalar os escritórios técnicos e/ou administrativos que julgar necessários, onde for conveniente;
i) Aprovar o plano global de classificação de cargos, de lotação e de salários e benefícios dos empregados.

j) Elaborar e submeter ao Conselho de Administração, em cada exercício, a proposta de orçamento para o exercício seguinte e suas eventuais revisões;

Dentre outras disposições quanto aos órgãos de gestão da Itaipu o Estatuto prevê que a entidade só pode assumir obrigações ou constituir procuradores com a anuência conjunta dos dois Diretores-Gerais. A estes também, solidariamente, competem a coordenação, organização e direção das atividades da Hidrelétrica, por esta respondendo judicialmente e praticando atos como a admissão e demissão de pessoal e outros que não sejam atribuições do Conselho de Administração e Diretoria Executiva.

Outras diretorias também têm competência estabelecida no Estatuto, como a seguir:

Diretor Técnico Executivo - responsável pela condução do projeto e construção das obras e operação das instalações (artigo XVIII).

Diretor Jurídico Executivo - responsável pela condução dos assuntos jurídicos da Entidade (artigo XIX).

Diretor Administrativo Executivo - responsável pela Administração do pessoal e pela direção dos serviços gerais (artigo XX)

Diretor Financeiro Executivo - responsável pela execução da política econômico-financeira, de suprimento e de compras (artigo XXI).

Diretor de Coordenação Executivo - responsável pelos serviços relacionados com a preservação das condições ambientais na área do reservatório, a execução dos projetos e obras portuárias e de navegação, a execução dos projetos e obras de infraestrutura, das vias de acesso, das vilas residenciais e outros serviços e obras que lhe forem atribuídas pela Diretoria Executiva fora da área das instalações destinadas à produção de energia elétrica (artigo XXII).

Os documentos oficiais dos órgãos de administração de Itaipu são redigidos, obrigatoriamente nos idiomas português e espanhol (artigo IV, § 2º) e a moeda adotada pela entidade como referência para a contabilização de suas operações é o Dólar, moeda dos Estados Unidos da América (artigo XXIV, § 2º). A utilização do dólar, segundo informações da própria instituição (ITAIPU, 2013a), é adotado para, além de atender os parâmetros regimentais, servir de referência nas demonstrações contáveis, no cálculo do custo unitário das tarifas do serviço de eletricidade e também nos pagamentos a entidades governamentais, na remuneração do capital investido pela Eletrobrás e Ande e aos demais credores. Os pagamentos de salários e das compras de materiais e contratações de serviços necessários ao funcionamento da instituição são realizados na moeda local (real ou guarani) da margem contratante.

**III. 2.2 Receita e gestão de suprimentos**

O Estatuto confere à Itaipu capacidade jurídica, financeira e administrativa, podendo adquirir direitos e contrair obrigações (Estatuto, artigo IV). A receita de Itaipu tem origem na contratação pela Eletrobrás e Ande da energia gerada pela Usina. A receita da Itaipu Binacional advém dos contratos de prestação de serviços de eletricidade, tendo origem na contratação pela Eletrobrás e Ande da energia gerada pela Usina, cujo montante produzido, de acordo com seu Estatuto, é dividido em partes iguais entre os dois países, tendo reconhecido o direito de ambos, através de cada *Holding* que os representa, o direito na aquisição da energia não consumida pelo outro país.

Como fixado no Artigo XV do tratado, a entidade deve compensar financeiramente pela utilização do potencial hidráulico do Rio Paraná. O direito de *royalty* deve ser pago aos governos brasileiro e paraguaio em dólares, mantida a paridade da moeda com o ouro, variando o valor em função da produção de energia e tendo como base a energia gerada nos dois meses anteriores. Desde 1985 o montante pago aos dois países em royalties é de U$ 8,8 bilhões. Com um faturamento suficiente para a cobertura de suas despesas, a entidade não visa lucro e tem como principal desafio a cobertura de seus custos pela receita auferida na prestação de serviços de eletricidade (ITAIPU, 2013a).

O atendimento de suas demandas devido sua característica binacional se vale dos mercados dos países que a integram, cuja legislação diferente agrega desafios quanto às características singulares da legislação que norteia seu processo licitatório.

Como uma entidade jurídica de direito público internacional Itaipu tem seus processos de compras realizados por meio de licitações. Para as demais entidades públicas o processo de compras é regido pela Lei 8.666/93 no Brasil e no Paraguai pela Lei 2.051/03. Cumpre assinalar o entendimento manifestado pela Advocacia-Geral da União, constante do Parecer nº AGU/LS-02/94 (Anexo ao Parecer GQ-16, publicado no D.O.U. de 09.05.94), no sentido de que ITAIPU “não se submete às regras ínsitas na Lei nº 8.666, de 21 de julho de 1993, e sim às normas gerais de licitações, aprovadas pelo seu Conselho de Administração” (BRASIL, 1994).

Para Itaipu, devido a já apresentada singular natureza jurídica, foi necessária a criação, em 1976, de um ordenamento peculiar que disciplinasse os procedimentos licitatórios no seu âmbito: a Norma Geral de Licitações (NGL), cuja última alteração foi aprovada pelo conselho de administração, conforme a Resolução Nº RCA - 033 de 26.10.2012, vigente desde 01/01/2013. A nova versão da NGL trouxe, dentre outras características, um alinhamento com as estratégias corporativas da entidade, como o incremento da perspectiva do desenvolvimento sustentável regional como vantagem econômica pretendida nos processos licitatórios.

O poder de compra da entidade ficou evidenciado nos dados atualizados referentes a 2013 quando o volume total de compras da Itaipu se aproximou dos U$145 milhões, sendo 53% dos pagamentos realizados a fornecedores brasileiros, e quase 50% das compras realizadas sendo atendidas por fornecedores do estado do Paraná (ITAIPU, 2013a). Conforme rege o artigo XXI do Estatuto cabe à Diretoria Financeira Executiva, dentre outras ações, a execução da política de suprimento e de compras da Itaipu que são realizadas pelas divisões de compras ou órgãos regionais vinculados à Diretoria financeira, conforme destacado na Figura III.2.

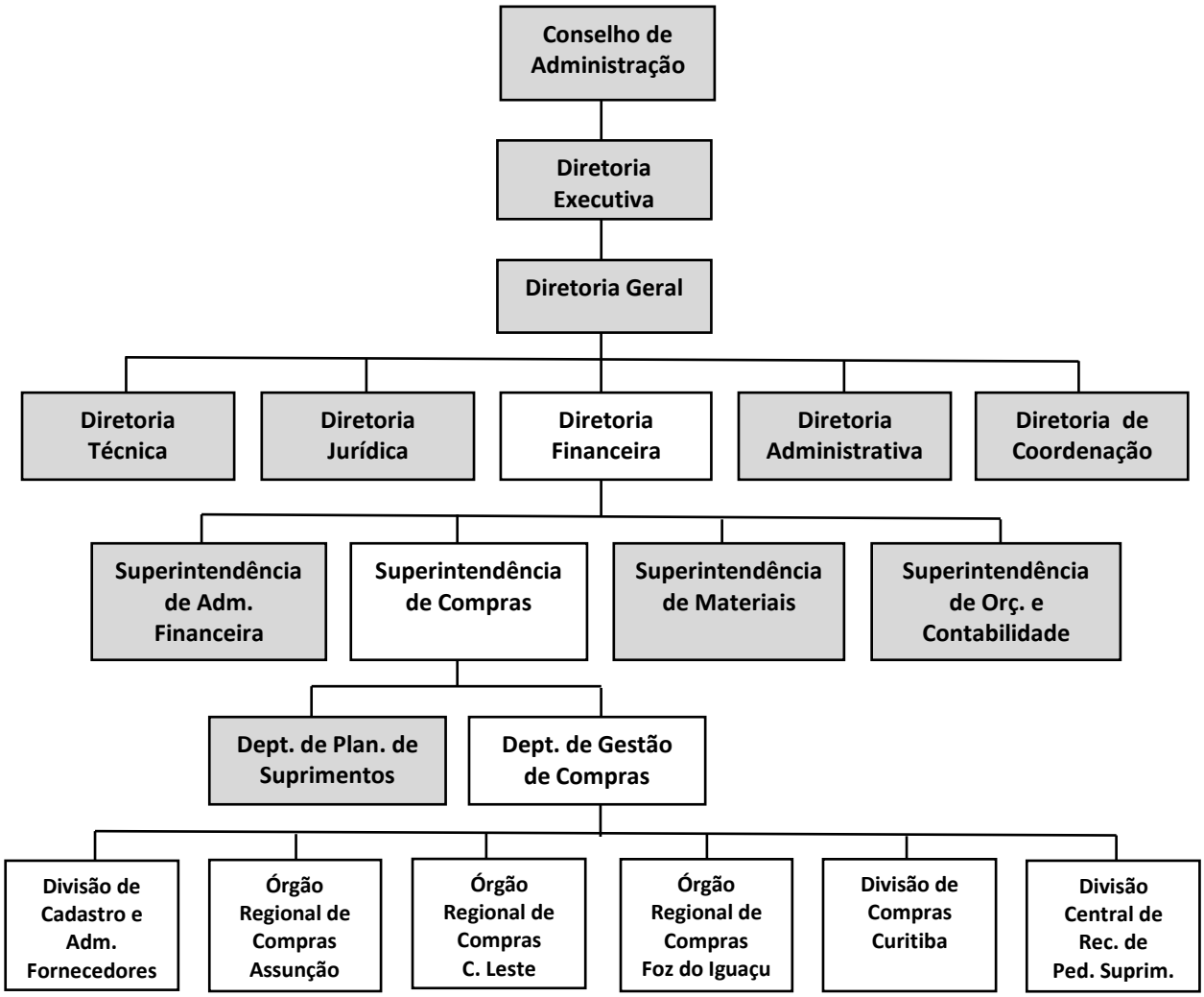



Figura III.2 - Organograma da Itaipu Binacional
Fonte: Adaptado de Broboski e de Almeida (2005)

## III. 3 As aquisições na Itaipu Binacional

### III. 3.1 Norma Geral de Licitação (NGL)

As licitações na Itaipu são regidas pelas regras consolidadas na Norma Geral de Licitação, normativa emanada de disposição do Tratado que rege a instituição. A última versão da NGL, aprovada pelo Conselho de Administração conforme resolução RCA n.º033 de 26.10.2012, em vigor deste janeiro de 2013, refletiu políticas institucionais atualizadas, alinhadas com as estratégias corporativas que dispõe sobre a combinação de vantagens econômicas com o desenvolvimento sustentável regional e o fomento ao desenvolvimento das pequenas, médias e microempresas brasileiras e paraguaias (ITAIPU, 2013a). A NGL tem desdobramentos definidos nas Instruções de Procedimentos (IP) – documento aprovado pela Diretoria Executiva que regulamenta os procedimentos para cumprimento da norma. As IP's por sua vez têm regulamentação específica nas Instruções de Serviço (IS).

O primeiro artigo da NGL estabelece sua aplicação como regra geral para as compras, aquisições, alienação e celebração de convênios e gestão de recursos e bens da Itaipu. A norma geral de licitações da entidade guarda grande similaridade com aspectos e princípios da Lei de licitações brasileira, Lei nº 8.666/93.

Os processos e procedimentos implementados a partir da NGL se baseiam, como preceitua em seu artigo 2º, nos princípios da igualdade, isonomia, da moralidade, da probidade, da impessoalidade, da razoabilidade e proporcionalidade, da economicidade, da competitividade, da celeridade, da publicidade, da ampla defesa e do contraditório, da eficiência administrativa e outros correlatos.

Quanto à licitação, o texto do mesmo artigo estabelece que tal procedimentos é exclusivamente regido pelos princípios da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo. Tais princípios, tanto quanto se dá nos processos regidos pela Lei 8.666/93, são fundamentais à lisura do processo de aquisições e contratações de Itaipu.

O instrumento convocatório, edital, é o veículo pelo qual a entidade leva ao conhecimento público a abertura de licitação e fixa as especificações e condições para o atendimento de sua demanda, incluindo os critérios de julgamento das propostas que, regidos pelo princípio do julgamento objetivo, afasta a subjetivação da análise que se baseia em critérios conhecidos e definidos do documento de chamada pública. O edital, como previsto no art. 25 da NGL é divulgado em periódicos, meios eletrônicos e outros definidos em instrução específica.

No seu parágrafo único, o artigo 3º, destaca que o objetivo do instituto da licitação é a seleção da proposta mais vantajosa pra a entidade. O texto foi alterado na última versão da NGL em 2013 que incluiu a promoção do desenvolvimento sustentável, tanto na promoção do desenvolvimento econômico regional como na inserção de critérios ambientais nas especificações. Esta disposição trazida na atualização da norma é reforçada na redação do artigo 5º:

> *"§ 1º - A ITAIPU utilizará, na medida do possível, de maneira equitativa, materiais, equipamentos, componentes, bens e serviços disponíveis no Brasil e no Paraguai, estimulando a participação das médias, pequenas e microempresas, conforme disciplinado em Instrução de Procedimento específica.*
>
> *§ 2º - As especificações para a aquisição de bens, contratações de serviços e obras poderão contemplar, preferencialmente, critérios de sustentabilidade ambiental e de promoção do desenvolvimento social e regional sustentável, bem como de padronização, conforme disciplinado em Instrução de Procedimento específica" (NGL, 2013).*

O § 1º que fixa a maneira equitativa de participação nos mercados brasileiro e paraguaio atende à disposição prevista no artigo XI do tratado de Itaipu. A adoção de critérios de sustentabilidade é disciplinada pela IP-20 que trata das compras sustentáveis, considerada mais adiante.

Os regimes pelos quais as licitações são realizadas na Itaipu são por preço global e unitário (art. 14). As modalidades de licitação são: concorrência, tomada de preços, coleta de preços, leilão, pregão e concurso (art. 15). O resultado das aquisições da Itaipu no exercício de 2013 são apresentados na Tabela III.1.

Tabela III.1 - Resultado das aquisições da Itaipu em 2013

| AQUISIÇÕES – ITAIPU | | Limites (US$ mil) | Processos | | Valor Contratado | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | Qdt. | % | US$ | % |
| **Licitações** | Coleta de Preços | até 100 mil | 727 | 26,21 | 9.777.263 | 6,74 |
| | Tomada de Preços | de 100 a 500 mil | 19 | 0,68 | 5.083.993 | 3,50 |
| | Concorrência | acima de 500 mil | 11 | 0,40 | 22.802.051 | 15,72 |
| | Pregão | qualquer valor | 114 | 4,11 | 59.702.261 | 41,15 |
| | **Total Licitação** | **-** | **871** | **31,40** | **97.365.568,60** | **67,11** |
| **Aquisições Diretas (AD's)** | Compra de Pequeno Valor | até 7 mil | 1.540 | 55,52 | 2.771.343 | 1,91 |
| | AD com Vr. Equiv. Coleta de Preços | de 7 a 100 mil | 308 | 11,10 | 12.747.708 | 8,79 |
| | AD com Vr. Equiv. Tomada de Preços | de 100 a 500 mil | 35 | 1,26 | 8.210.128 | 5,66 |
| | AD com Valor Equiv. Concorrência | acima de 500 mil | 18 | 0,65 | 21.426.347 | 14,77 |
| | AD Específica* com qualquer valor | qualquer valor | 1 | 0,04 | 2.464.624 | 1,70 |
| | FOCEM – Aquisição Direta | qualquer valor | 1 | 0,04 | 98.488 | 0,07 |
| | **Total Aquisição Direta** | **-** | **1.903** | **68,60** | **47.718.637,58** | **32,89** |
| **TOTAL AQUISIÇÕES** | | **-** | **2.774** | **100,00** | **145.084.206,18** | **100,00** |

Fonte: Sistema SAP - Relatório Gerencial 2013 – Itaipu Binacional.

Observações:

a) Foram considerados os suplementos e aditamentos contratuais;

b) Não foram considerados Requisições de Compras que têm por objeto “convênios”
c) * AD Específica: AD’s que melhor se enquadrariam como sendo convênios/credenciamentos”, mas pelas características peculiares da ITAIPU, são tratadas como “contratos”

Das modalidades praticadas estão definidos os limites para sua aplicação como a seguir:

**Carta convite -** Feita por meio de convite direto às empresas cadastradas no ramo pertinente ao objeto da licitação. Limitada a contratações de até US$ 100.000,00.

**Tomada de preços -** Permite a participação de quaisquer interessados cadastrados ou que venham a se cadastrar antes da entrega das propostas. Destina-se a contratações de até US$ 500.000,00.

**Concorrência -** Nesta modalidade é permitida a participação de quaisquer interessados, desde que reúnam os requisitos de qualificação exigidos no edital. O procedimento objetiva contratações acima de US$ 500.000,00.

**Pregão (presencial/eletrônico) -** A adoção do pregão como modalidade não obedece a limites de valores. Sua característica principal é a celeridade processual e a inversão de fases. Primeiro ocorre a disputa de preços e, após, a habilitação de quem ofertou o menor preço. O pregão destina-se para a aquisição de materiais e contratação de serviços comuns. As disputas são realizadas por meio de propostas e lances em sessões públicas, presenciais ou de forma eletrônica, com a utilização da internet.

**Compras de pequeno valor -** Não se trata propriamente de uma modalidade de licitação, mas consiste em um procedimento especial para aquisição de material ou serviço mediante dispensa de licitação, limitado o procedimento ao valor de US$ 3.000,00. É realizada diretamente com empresas cadastradas.

Devido à característica binacional as licitações da Itaipu são classificadas de maneira peculiar, conforme art. 16 da NGL:

> *I – nacional: quando for permitida somente a participação de pessoas físicas ou jurídicas brasileiras ou paraguaias, isoladas ou consorciadas;*
>
> *II – binacional: quando for permitida somente a participação de pessoas físicas ou jurídicas brasileiras e paraguaias, isoladas ou consorciadas; e*
>
> *III – internacional: quando for permitida a participação de pessoas físicas ou jurídicas brasileiras, paraguaias e/ou estrangeiras, isoladas ou consorciadas.*
>
> *Parágrafo único. Os critérios para a seleção do mercado fornecedor serão definidos em Instrução de Procedimento específica.*

A seleção do mercado fornecedor é uma previsão peculiar do procedimento licitatório de Itaipu, análise que visa definir se a licitação será nacional, binacional ou internacional.

Os tipos de licitação estão definidos no art. 17. Para aquisições estão definidos o critério da proposta pelo menor preço; da técnica e preço, quando da combinação de fatores técnicos e condições comerciais; e da melhor classificação técnica, considerados os preços dentro do limite fixado no edital. Para a alienação de bens está fixada a classificação pela maior proposta. Condições para aquisição direta e dispensa ou inexigibilidade de licitação também são previstos na norma de licitação da Itaipu.

As etapas e fases do processo de licitação seguem ordem definida no artigo 23.

> *I – elaboração do instrumento convocatório (Carta-Convite, Edital, Caderno de Bases e Condições);*
>
> *II – divulgação do edital de licitação ou envio de Carta-Convite;*
>
> *III – recepção da proposta e da documentação de habilitação, quando exigível;*
>
> *IV – análise das propostas e apresentação de lances verbais ou eletrônicos, quando for o caso;*
>
> *V - classificação ou desclassificação das propostas;*
>
> *VI – habilitação ou inabilitação dos proponentes;*
>
> *VII - declaração do licitante vencedor e Adjudicação;*
>
> *VIII – homologação.*

O art. 26 estabelece que as sessões dos processos licitatórios podem ocorrer na modalidade presencial ou por meio eletrônico.

As sessões são presididas pela Comissão de Licitação e Negociação, comissão que pode ser permanente ou específica, constituída pela Diretoria Executiva, sendo admitida a avocação parcial ou total desta diretoria em qualquer etapa da licitação. À Diretoria Executiva cabe dirimir questões não previstas na NGL. A comissão conta com membros titulares e suplentes, com renovação obrigatória dos seus membros. Na modalidade pregão a norma prevê a figura do pregoeiro que acompanhado da equipe de apoio é responsável pela sessão eletrônica (art. 31 a 33).

Quanto às penalidades, Itaipu, respeitando os princípios da ampla defesa e contraditório, tem definido no art. 51 a advertência por escrito; a multa; a rescisão contratual; a execução da garantia; e a suspensão da participação em licitações e de contratar com a Itaipu. A aplicação das penalidades, que podem ser cumulativas, é regida por IP específica.

### III. 3.2 Instruções de Procedimento (IP)

As instruções de procedimento têm a finalidade de regulamentar aspectos não regulados pela NGL. As Instruções de Procedimento são aprovadas por resolução da Diretoria

Executiva. Atualmente 20 instruções foram editadas e aprovadas regulando diferentes e complementares procedimentos a serem observados nas aquisições de Itaipu. Sem a pretensão de exaurir sua análise, a seguir são apresentados sucintamente os conteúdos das Instruções.

**Instrução de Procedimento 01** - Anexo II à resolução da Diretoria Executiva RDE-104/12 de 26/04/2012. Emitida em conformidade com o disposto no art. 4º da NGL:

> *Art. 4º - Cada aquisição deve ser programada em sua totalidade, previstos os custos anuais e totais, bem como o respectivo prazo de execução ou entrega, sendo proibido fracionar ou subdividir o montante dos instrumentos contratuais ou a execução de um projeto com a intenção de elidir os procedimentos estabelecidos nesta Norma.*
>
> *Parágrafo único. Em casos específicos de fornecimento, quando por motivos técnicos ou administrativos, seja necessária uma aquisição em etapas ou em partes, as justificativas deverão ser aprovadas pela autoridade competente.*

A IP 01 tem por finalidade regular os procedimentos a serem observados na elaboração, emissão e aprovação da Requisição de Compras em todo o âmbito da Itaipu. A Requisição de Compras é de responsabilidade da área solicitante que nesta especifica a demanda e define o valor de referência após consulta de mercado, que também é tomado como o valor estimado de contratação. O preenchimento da requisição varia conforme o tipo de objeto a ser contratado e a moeda.

A requisição é instruída com as justificativas necessárias à aquisição, como nos casos de compra direta, de fornecimento exclusivo, indicação de marca ou modelo e pedidos com caráter urgente, bem como outras informações afetas ao interesse do solicitante.

A recepção e análise da Requisição de Compras, bem como de qualquer alteração desta, são de competência da Superintendência de Compras que pode depender da participação de outras Superintendências em função do objeto requerido. Após tal análise a requisição retorna à área solicitante para a coleta das autorizações, quanto então é devolvida à Superintendência de Compras que a aprova e instauração o processo. O preenchimento e tramitação da Requisição de Compras se dão eletronicamente via sistema informatizado.

**Instrução de Procedimento 02 -** Anexo II à resolução da Diretoria Executiva RDE-104/12 de 26/04/2012. Emitida em conformidade com o disposto no art. 22º da NGL:

> *Art. 22º - A ITAIPU manterá atualizado um cadastro de todas as pessoas físicas ou jurídicas, segundo a natureza da relação jurídica com a ITAIPU, regulamentado na Instrução de Procedimento específica.*

A IP 02 tem por finalidade regulamentar os critérios para cadastramento de fornecedores, condição indispensável para todas as relações e formalização de instrumentos jurídicos e na realização de pagamentos. O cadastro pode se dar em três modalidades: completo, simplificado e registro, este último não habilitando para participar das licitações.

Para efetivação do cadastro é devida a documentação comprobatória relativa à capacidade jurídica, regularidade fiscal, qualificação técnica e qualificação econômico-financeira. Um Certificado de Registro Cadastral é fornecido aos inscritos, podendo ser renovados a cada 12 meses ou nas suas atualizações.

O cadastro tem origem na Superintendência de Compras que recebe formulário preferencialmente em meio eletrônico e instrui o processo com os documentos necessários verificando a exatidão e realizando consultas de penalidades que após chancela jurídica arquiva a documentação física e digitalizada.

A IP regula ainda a avaliação do desempenho do fornecedor a partir de critérios estabelecidos no Sistema Único de Avaliação dos Fornecedores da ITAIPU consultando o cadastro, a participação nas licitações e o desempenho propriamente dito nos fornecimentos. O desempenho resulta dos registros pela área gestora do cumprimento dos prazos de entrega, qualidade do bem ou serviço e das cláusulas contratuais. Pela Superintendência de Compras são analisadas as notas calculadas pelo sistema de avaliação a fim de participarem de futuras aquisições, de programas de desenvolvimento, premiações e correlatos. A avaliação de desempenho é parte fundamental para o Programa de Desenvolvimento de Fornecedores de Itaipu (DESFOR) detalhado mais adiante.

As penalidades cadastrais, distintas das aplicadas pelos gestores de contratos, são aplicadas com base nas ocorrências ou irregularidades de caráter legal, comercial ou de desempenho, tendo os prazos, autoridade competente para aplicação e para recurso em função do tipo de ocorrência. Sãos tipos de penalidades cadastrais: advertência por escrito e suspensão temporária, esta última implicando no impedimento de licitar com a Itaipu. As penalidades são informadas por escrito ao cadastrado, citando as razões e prazos de recursos. Registros de idoneidade são informados à ELETROBRÁS ou à ANDE. Cessados os motivos de inabilitação é possível a reabilitação cadastral.

**Instrução de Procedimento 03 -** Emitida em conformidade com o disposto nos art. 16º, parágrafo único e art. 17º, parágrafo único da NGL:

> *Art. 16º, parágrafo único. Os critérios para a seleção do mercado fornecedor serão definidos em Instrução de Procedimento específica.*

> *[...]*
>
> *Art. 17º, parágrafo único. Os critérios para eleição da modalidade e tipo de licitação serão estabelecidos em Instrução de Procedimento específica, respeitando os limites aprovados pelo Conselho de Administração.*

A IP 03 tem por finalidade regulamentar procedimentos para definição de mercado, modalidade e tipo de licitação e instauração do processo de compra.

A **definição de mercado** é ato da Superintendência de Compras prévio ao processo de aquisição que atende ao disposto na NGL, artigo 5, que estabelece preferencialmente os mercados do Brasil e Paraguai como mercados fornecedores de bens e serviços à Itaipu.

As licitações institucionais podem ser nacionais, binacionais e internacionais. A IP estabelece que os critérios para definição de mercado dependam do objeto a ser licitado.

Para obras e serviços adota-se a medida de oportunidade e conveniência a depender do território onde se dá a prestação do objeto podendo ser: Nacional Brasil, se território brasileiro; Nacional Paraguai, em território paraguaio; Binacional, quando o serviço ou obra se der em território industrial; e Internacional quando independe do local de execução e restrita aos mercados das margens.

Para aquisição de bens, equipamentos e materiais o mercado se define como: Nacional Brasil ou Paraguai, Binacional e internacional, a depender do mercado mais vantajoso, disponibilidade nos mercados, interesse institucional no fomento de mercado regional específico e na localização da área solicitante como no caso das demandas da área industrial do que implica a licitação binacional.

A **definição de modalidade e tipo de licitação** é ato da Superintendência de Compras que considera o mercado, valor estimado e a especificação do objeto a fim de determinar a modalidade e o tipo de licitação.

As modalidades de coleta de preços, tomada de preços ou concorrência serão indicadas a depender dos valores estimados e limites de competência. O pregão é empregado na aquisição de bens e serviços comuns, inclusive obras e serviços de engenharia, cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser definidos por meio de especificações, sem a necessidade de projetos.

O tipo de licitação menor preço é empregado quando a variável econômica é determinante. O tipo melhor técnica e técnica e preço são empregados exclusivamente na aquisição de itens de natureza predominantemente intelectual.

A **instauração do processo de compras** é a formalização do início do processo de aquisição instruído pela Requisição de Compras aprovada. A IP 03 destaca o procedimento e tramitação do processo de compras, efetivado pela Superintendência de Compras em conexão com a área solicitante que envia Requisição de Compras via sistema dando origem ao processo que ainda é constituído de pareceres legais se necessários, proposta comercial, tradução, definição de mercado e indicação da modalidade e tipo de licitação. O processo se constitui num expediente formalizado em processo protocolado, identificado eletronicamente e disponível via sistema.

**Instrução de Procedimento 04 –** Regula os procedimentos para elaboração das condições econômico-financeiras nos instrumentos convocatórios de licitações e outros jurídicos. Os procedimentos por esta IP regulados são praticados pela Superintendência de Administração Financeira que conta com informações da superintendência de compras, superintendência de materiais, área solicitante, área gestora e área jurídica no fornecimento das informações. Por condições econômico-financeiras a IP reconhece o documento que determina critérios para fixação de preços, condições de pagamento e reajuste de preços, garantias financeiras, das penalidades e valor das penalidades.

**Instrução de Procedimento 05 –** Revogada.

**Instrução de Procedimento 06** – Emitida em conformidade com o disposto no art. 23º, Inciso I, e art. 25º da NGL que determina, respectivamente, a elaboração do instrumento convocatório e a divulgação das licitações por meio de editais. A IP fixa procedimentos para elaboração do caderno de bases e condições, parte do edital, compreendendo os termos e condições para fornecimento e confecção das propostas comerciais.

A elaboração do caderno de condições e bases é de competência da Superintendência de Compras com a participação da área solicitante, área jurídica e da superintendência de administração financeira. Para a elaboração do caderno de especificações são utilizadas informações oriundas da requisição de compras aprovada, especificações técnicas, planilha de preços, orçamento estimado detalhado conforme quantidade e unidades, relação para habilitação técnica e condições econômico-financeiras.

A IP também prevê que, além de características condições extrínsecas que visam facilitar a identificação do documento, o caderno de bases e condições deve conter instruções gerais que objetivam orientar os interessados no certame. Tais instruções variam em função da modalidade e tipo de licitação.

A aprovação do caderno de bases e condições e do Edital é realizada pela Superintendência de Compras que procede a publicação. O Edital, que tem por referência do caderno de bases e condições aprovado, na sua publicação deve conter: modalidade, o tipo e número do processo; objeto da licitação; definição do mercado de fornecedores, endereço físico e eletrônico para obtenção do edital; local, data e hora da sessão pública; e a aprovação da autoridade competente.

A apresentação de propostas, contados a partir da primeira publicação do edital, é de 30 dias para concorrência, 15 dias para tomada de preços e 08 dias para o pregão. Os editais são publicados em jornais de grande circulação do Brasil e Paraguai, a depender o mercado definido. Se o mercado for binacional a publicação dever ser feita nos dois países.

**Instrução de Procedimento 07 –** Aprovada pela Resolução RDE - 095/05, de 11/08/2005 e emitida em cumprimento do disposto no art. 21 da NGL.

> *Art. 21 – Os procedimentos para a Aquisição Direta serão regulamentados por meio da Instrução de Procedimento específica.*

A IP visa regulamentar procedimentos para compras de pequeno valor, entendida como aquela dispensa a licitação para a aquisição de bens e contratações de serviço, mediante pagamento em até 10 dias. Não se admite, contudo, a subdivisão do objeto e contratação de empresas impedidas de contratar com a Itaipu.

A compra de pequeno valor é procedimento realizado pela Superintendência de Compras que julga sua aplicação, seleciona fornecedores a partir do cadastro, solicita cotação pessoal ou eletronicamente, recebe, compara preços e seleciona a melhor proposta. A ordem de entrega é gerada, encaminhada ao fornecedor e à Superintendência de Materiais ou à área solicitante a quem cabe o aceite do item ou o acompanhamento da realização do serviço, após do que certifica do recebimento ou execução no documento fiscal que é remetido à Superintendência de Administração Financeira para a efetuação do pagamento.

**Instrução de Procedimento 08 –** Aprovada pela RDE -071/03 de 04/06/2003 a IP foi emitida visando em atendimento ao disposto no artigo 15, Inciso III, da NGL que visa regular a modalidade de licitação coleta de preços, efetuada mediante convite direto a fornecedores cadastrados no ramo pertinente ao objeto de licitação. A modalidade é utilizada quando os valores estimados para aquisição estiverem dentro dos limites aprovados pelo Conselho de Administração, podendo se dar nos mercados nacional, binacional ou internacional.

O processo é conduzido pela Superintendência de Compras que avalia a aplicação da modalidade, define os critérios, encaminha para a autoridade competente para aprovação e para a área jurídica para o estudo de propostas e formalização do contrato.

Como anexos, integram ainda a IP 08 as condições gerais da Carta-convite, da Ordem de compra e da autorização de Serviço.

**Instrução de Procedimento 09 -** emitida visando em atendimento ao disposto no artigo 15, Incisos I e II, da NGL que visa regular as modalidades de licitação Tomada de Preço e Concorrência. A IP assim conceitua as duas modalidades:

A Concorrência é a modalidade de licitação divulgada mediante a publicação de edital, na qual se admite a participação de qualquer interessado que reúna os requisitos de qualificação exigidos no Caderno de Bases e Condições. A concorrência se destina a qualquer mercado, seja nacional, binacional ou internacional.

A Tomada de Preços é a modalidade de licitação divulgada mediante publicação de edital, na qual se admite a participação de interessado cadastrado no Cadastro de Fornecedores da ITAIPU, ou que se cadastre antes da entrega das propostas, conforme estabelecido no CBC. A tomada de preço se destina somente ao mercado nacional ou internacional.

As modalidades são aplicadas segundo os critérios da IP 03 e de acordo com os valores aprovados pelo Conselho de Administração. As duas modalidades admitem os tipos de licitação de menor preço, técnica e preço e melhor técnica. Segundo a redação da IP 09 a modalidade tomada de preços pode ser utilizada nos casos que couber a coleta de preços, e a concorrência ou o pregão em qualquer caso, não sendo admitido o inverso. A IP 09 admite a participação de pessoas jurídicas em consórcio na tomada de preços como na concorrência, a depender do objeto e da possibilidade de ampliação da competição sem que haja prejuízo à segurança da contratação, de acordo com as regras do edital.

A IP ainda define as fases internas e externas da licitação, protagonizadas pela Superintendência de Compras desde a recepção da requisição de compras, passando pela publicação das do edital e a sessão pública do certame.

**Instrução de Procedimento 10 –** A IP complementa a regulamentação dos procedimentos a serem observados na modalidade Concorrência, mais especificamente quanto à formalização do processo e à atuação da Superintendência de Compras no planejamento, na

supervisão das especificações, na análise das propostas e documentos habilitatórios a fim de garantir o sucesso do processo licitatório.

**Instrução de Procedimento 11 –** A IP visa atender o disposto no artigo 21 da NGL que prevê a emissão de procedimentos que regule a Aquisição Direta, entendida como a contratação sem prévio certame licitatório como nos casos de dispensa e inexigibilidade de licitação, como regem os artigos 19 a 20.

> *Art. 19 - É dispensável a licitação nos seguintes casos:*
> *I – compras de pequeno valor: Assim consideradas aquelas cujo valor não exceder o limite estabelecido pelo Conselho de Administração na forma regulada na Instrução de Procedimento específica;*
> *II – quando, realizada a Tomada de Preços, a Concorrência, o Pregão ou, pela segunda vez, a Coleta de Preços, não se apresentar nenhuma proponente e a licitação não puder ser repetida sem prejuízo para ITAIPU, mantidas, neste caso, as condições pré-estabelecidas;*
> *III - quando caracterizadas a emergência e a urgência, decorrentes de fatos imprevisíveis e não houver tempo para realizar uma Licitação e que:*
> *a) possa ocasionar graves prejuízos para as atividades de geração e transmissão de energia da ITAIPU; ou*
> *b) coloque em risco pessoas, bens ou instalações; ou*
> *c) comprometa as condições de segurança e higiene.*
> *IV – quando se tratar da contratação para a ampliação e/ou adaptação de instalações permanentes já existentes, que exijam, por motivos técnicos, uma operação integrada;*
> *V – quando se tratar de locação ou aquisição de imóveis destinados ao serviço da ITAIPU, cuja necessidade de instalação ou localização justifique a sua escolha, estando seu preço compatível com o valor de mercado, segundo avaliação prévia;*
> *VI – em casos de guerra, graves perturbações da ordem ou calamidade;*
> *VII – na contratação de associação de apoio a pessoas com deficiência, sem fins lucrativos e de reconhecida idoneidade, para fornecimento de bens ou a prestação de serviços, desde que o preço contratado seja compatível com o de mercado;*
> *VIII – para a contratação de remanescente de obra, serviço ou fornecimento, em decorrência de rescisão contratual, desde que respeitada a ordem de classificação da licitação correspondente, mantidos, preferencialmente, os preços e demais condições do instrumento contratual rescindido;*
> *IX – quando as propostas apresentem preços incompatíveis com os praticados no mercado e caso solicitadas novas propostas, persista a situação, será admitida a aquisição direta dos bens, obras e serviços, por valor não superior aos preços de mercado.*
> *Art. 20 - É inexigível a licitação quando houver comprovada inviabilidade de competição, em especial nos seguintes casos:*
> *I – quando os bens a serem adquiridos forem de propriedade de quem tenha a patente de invenção ou exclusividade de representação;*
> *II – quando se tratar de serviços técnicos especializados, prestados por profissionais ou empresas de notória especialização;*
> *III – quando se tratar de equipamentos, peças de reposição e/ou serviços para instalações, destinadas à produção de energia elétrica, que se devam adquirir dos mesmos fabricantes ou fornecedores exclusivos.*

A IP 11 estabelece as condições básicas para instrução do processo administrativo próprio para os casos de dispensa e inexigibilidade de licitação, bem como a tramitação e competência das áreas envolvidas.

**Instrução de Procedimento 12 –** emitida a fim de regular os procedimentos da NGL no artigo 15, Inciso V que define o Pregão como modalidade de licitação. O pregão, segundo preceitua a IP, é a modalidade pública do tipo menor preço, que pode ser aplicada em sessão presencial ou por meio eletrônico, para aquisição de bens e serviços, aqueles cujos padrões de desempenho possam ser entendidos objetivamente meio de especificações. A seleção é feita por meio de propostas e lances em sessão pública.

Sendo as condições do edital satisfatórias para o regimento do certame, a IP destaca que a definição do objeto deve ser precisa, suficiente e clara, sem características consideradas excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, com potencial de inviabilizar o certame.

Nesta modalidade de licitação existe a figura do pregoeiro que junto à equipe de apoio rege a sessão pública. O pregoeiro, devidamente designado para sê-lo, teve ser capacitado para a condução da sessão pública. Cabe ao pregoeiro, dentre outras atribuições, responder às questões dos licitantes, receber propostas e lances, verificar e decidir sobre a habilitação dos participantes, emitir parecer sobre os recursos e adjudicar o resultado. Para a operacionalização do pregão eletrônico a Itaipu se utiliza de sistema de licitações eletrônicas Licitações-e, desenvolvido e disponibilizado gratuitamente pelo Banco do Brasil.

**Instrução de Procedimento 13 -** aprovada pela RDE-044/02, de 26.03.02 e emitida a fim de regular os procedimentos da NGL no artigo 15, Inciso VI que define o Concurso como modalidade de licitação. O Concurso é empregado na seleção de trabalhos técnicos, científicos ou artísticos, estabelecendo prêmios ou remuneração aos vencedores, conforme critérios definidos em Edital.

A IP define os procedimentos para aplicação da modalidade Concurso estabelecendo as competências das áreas envolvidas na preparação do instrumento convocatório, instrução do processo, análise e julgamento das propostas. A IP define ainda alguns critérios para a modalidade, dentre eles: a reserva de Itaipu quanto aos direitos de utilização de divulgação de imagem; à cessão de direitos em obras imateriais de caráter tecnológico; ao término do Concurso que se exaure com a classificação dos trabalhos e entrega dos prêmios, sem a celebração de contrato com a Itaipu; e quanto ao caso do projeto selecionado compor novo processo licitatório, o autor daquele só poderá participar deste como consultor técnico.

**Instrução de Procedimento 14 –** emitida em conformidade com o disposto no artigo 32, § 4º da NGL, que prevê a emissão de regulação as Comissões de Licitação e Negociação Permanentes e Específicas, definidas no *caput* do artigo e constituídas pela Diretoria Executiva.

A Comissão de Licitação e Negociação Permanente é, segundo a IP, aquela constituída com o fim de decidir sobre o julgamento e classificação das propostas, sobre a aceitabilidade dos documentos para habilitação e declaração do vencedor nas Concorrências e Tomadas de Preços, e, quando for pertinente a negociação da proposta, assim como negociar e propor os termos e condições para contratação nos processos de Aquisição Direta com valores equivalentes às citadas modalidades.

A Comissão de Licitação e Negociação Especifica é, segundo a IP, aquela constituída para determinado processo com o fim especifico de decidir sobre o julgamento e classificação das propostas, sobre a aceitabilidade dos documentos para habilitação e declaração do vencedor na Concorrência ou Tomada de Preços, e, quando for pertinente a negociação da proposta, ou negociar e propor os termos e condições para contratação em processo de Aquisição Direta com valor equivalente às citadas modalidades.

Ambas as comissões, quanto à formação, têm os mesmos critérios e procedimentos, cuja composição se dá por profissionais do quadro de empregados da Itaipu, representantes das Diretorias Financeira, Jurídica e Solicitante. As comissões operam com 06 integrantes, sendo 02 da Diretoria Financeira, 02 da Diretoria Jurídica e 02 das demais diretorias solicitantes, compostas por um indicado de nacionalidade brasileira e outro paraguaia, tendo suplentes.

A IP define aspectos da coordenação das comissões, período de atuação dos integrantes, competências e atribuições, responsabilidades dos integrantes e infraestrutura para o desenvolvimento dos trabalhos das comissões.

**Instrução de Procedimento 15 –** a IP regulamenta os procedimentos para a alienação, cessão de uso e baixa de bens. No item 02 a IP traz uma relação de definições de termos afetos à regulação dos procedimentos.

**Instrução de Procedimento 16 –** a IP tem por finalidade regulamentar os procedimentos a serem observados pela Comissão de Avaliação, constituída a fim de avaliar previamente os bens da entidade objetivando a alienação. A comissão é composta por 04 servidores, com 02 titulares paraguaios e brasileiros, com suplentes, todos designados pela Diretoria Executiva e tendo a possibilidade de provocar o apoio de outros profissionais do quadro de pessoal da Itaipu. As atividades da comissão, bem como as condições de infraestrutura, são de competência da Superintendência de Materiais.

À comissão cabe proceder a avaliação dos bens a serem alienados, visando determinar o preço mínimo de referência, na moeda do mercado a que se destina e em dólares dos

Estados Unidos da América. Os critérios de avaliação se dão segundo as práticas usuais da atividade, a depender da natureza do bem e a apuração do seu valor intrínseco.

**Instrução de Procedimento 17 –** a IP foi emitida a fim de regulamentar o disposto na NGL quanto à elaboração e celebração de Convênios, bem como os critérios e condições para sua gestão.

O Convênio, segundo definição da IP, é um instrumento jurídico que tem por objeto a execução de programas, projetos ou ações de interesse recíproco das partes, em regime de mútua cooperação, com ou sem transferência de recursos financeiros. Os convênios são precedidos de seleção, podendo ser firmados com entidades públicas ou privadas cadastradas, para o desenvolvimento de programas, projetos e ações em diferentes áreas, cujo objeto esteja contemplado no Plano Operacional e conte com previsão de recursos anuais da Itaipu.

Quando da seleção do convênio, a formalização requer aprovação pela autoridade competente, relatório da justificativa do selecionado e da relevância da sua efetivação. A IP define que cabe à Área Gestora a execução das atividades previstas no plano de trabalho e estabelece ainda um comitê Gestor Binacional para a gestão do convênio, que dentre as atividades está o acompanhamento da execução, as prestações de contas e o encerramento da relação com o conveniado. A IP destaca ainda os procedimentos para formalização e gestão dos convênios, definindo competências e responsabilidades.

**Instrução de Procedimento 18 –** A IP foi emitida em atendimento aos artigos 38 a 51 da NGL na seção referente aos instrumentos contratuais:

> *Art. 38 - Serão formalizados por meio de Instrumentos Contratuais os termos e condições do fornecimento de bens, da prestação de serviços e da execução de obras, da alienação, da locação e das outras formas de destinação de uso de bens.*

A IP regulamenta os procedimentos na elaboração e celebração de Instrumentos Contratuais e Aditamentos e define condições e critérios para sua gestão. As contratações são regidas pelas regras estabelecidas na NGL e na IP 18.

Quanto aos regimes de contratação, a IP define a contração por preço global, quando na execução se obra ou serviço por preço certo e total, e por preço unitário, quando há preço certo de unidades determinadas.

Os instrumentos de convocação têm como parte a minuta de contrato, que é elaborado pela Diretoria Jurídica e outros, simplificados, pela Superintendência de Compras que, segundo

o artigo 39 da NGL, são os instrumentos: Ordem de Compras, a Autorização de Serviços, a Ordem de Importação e a Ordem de Importação de Serviços. Os contratos têm prazo determinado, de acordo com o prazo da execução integral do objeto e liquidação do pagamento. Para obras e serviços o vínculo vigora até o encerramento das obrigações das partes e, nos serviços continuados, até o limite de 60 meses, incluindo as prorrogações.

A NGL, no artigo 40, define:

> *Art. 40 - São cláusulas essenciais em todo instrumento contratual, as que estabeleçam:*
> *I – o objeto e seus elementos característicos;*
> *II – o regime de execução ou a forma de fornecimento;*
> *III – o preço com a respectiva base econômica e as condições de pagamento;*
>
> *Art. 40 - São cláusulas essenciais em todo instrumento contratual, as que estabeleçam:*
>
> *I – o objeto e seus elementos característicos;*
> *II – o regime de execução ou a forma de fornecimento;*
> *III – o preço com a respectiva base econômica e as condições de pagamento;*
> *IV – a vigência e seu termo inicial;*
> *V - os casos de rescisão e seus efeitos;*
> *VI - as responsabilidades das partes;*
> *VII – disciplina para subcontratações de parte de uma obra, serviço ou fornecimento;*
> *VIII - as penalidades aplicáveis à contratada;*
> *IX - a obrigação da contratada de manter, durante a execução do instrumento contratual, todas as condições de habilitação exigidas na licitação, compatíveis com as obrigações por ela assumidas;*
> *X – a forma de designação de representantes das partes para a gestão da execução do instrumento contratual;*
> *XI - cláusula pela qual a Contratada fica obrigada a aceitar, nas mesmas condições contratuais originais, os acréscimos ou supressões que se fizerem nas obras, serviços ou compras em até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial do instrumento contratual, desde que previsto no Instrumento Convocatório;*
> *XII - o foro para dirimir eventuais conflitos derivados do instrumento contratual.*

A IP define, complementarmente, critérios para a formalização e alteração dos contratos, parâmetros para a execução, incluindo competências do gestor dos contratos, critérios para fiscalização, bem como as situações de descumprimento, penalidades e rescisão pertinentes.

**Instrução de Procedimento 19 –** a IP regulamenta os procedimentos para o Sistema de Registro de Preços, que registra formalmente preços referentes à prestação de serviços e aquisição de bens para contratação futura, definidos em Ata que é um documento vinculatório, obrigacional, onde se registra os preços e demais condições a serem praticadas pelo fornecedor pelo tempo válido fixado no documento, não superior a um ano.

O procedimento segue trâmite similar ao do processo de aquisição sem, contudo, resultar na emissão de empenho, por não se tratar de obrigação de compra. Deve, no entanto, haver previsão no orçamento da instituição. Mesmo sem a obrigação de compra pela Itaipu, a preferência de fornecimento, em igualdade de condições, é do fornecedor com resultado homologado.

As condições para realização do Sistema de Registro de Preços, segundo a IP, são: contratações frequentes do bem ou serviço; quando convier a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas; e, a depender da natureza do objeto, não for possível definir previamente a exata quantidade a ser demandada. As modalidades que têm registro nos preços são o pregão e a concorrência, do tipo menor preço.

À área de compras cabe o gerenciamento de todos os atos de controle do Sistema de Registro de Preços, que convoca os interessados para assinatura da Ata com efeito de compromisso, revisa o preço registrado em função dos praticados no mercado e cancela o registro do fornecedor que descumprir as condições da Ata, recusar prazos e não aceitar negociações em função da alteração de preço de mercado.

### III. 4 O Programa Compras Sustentáveis

Itaipu assinou em 2010 o Pacto de Furnas que significou a adesão do Sistema Eletrobrás ao Pacto Global e encorajou o alinhamento das políticas e práticas empresariais com os valores e metas acordados mundialmente. O Pacto de Furnas, dentre seus princípios, preconiza compras e parcerias responsáveis.

A Superintendência de Compras, vinculada à Diretoria Financeira, formulou um projeto binacional de fomento à aquisição de produtos de baixo impacto ambiental e social. Para tanto buscou desenvolver uma metodologia a fim de incorporar os aspectos sustentáveis nas aquisições. Os requisitos sustentáveis alcançam desde a especificação técnica dos bens e serviços até a qualificação dos fornecedores. A motivação da implantação de um programa de aquisições sustentáveis tem origem no nível estratégico institucional. A margem brasileira estabeleceu uma Política de Sustentabilidade cujo Eixo “Buscando a excelência operativa” evoca o princípio de “compras sustentáveis e desenvolvimento de fornecedores locais”.

Em 2013 a Itaipu Binacional lançou oficialmente o Programa Compras Sustentáveis no evento “Itaipu: Uma nova forma de comprar”. O programa tem como princípios as compras sustentáveis e o desenvolvimento de fornecedores. Os requisitos do programa nos processos de compras têm como meta a inclusão gradual até 2020, ano que a instituição pretende se consolidar na geração de energia limpa e renovável com as melhores práticas de

sustentabilidade do mundo, como destacado na missão e visão da entidade, parte do Plano Estratégico da Itaipu para o período de 2012-2016.

> *"Gerar energia elétrica de qualidade, com responsabilidade social e ambiental, impulsionando o desenvolvimento econômico, turístico e tecnológico, sustentável, no Brasil e no Paraguai.*
>
> *Até 2020, a Itaipu Binacional se consolidará como a geradora de energia limpa e renovável com melhor desempenho operativo e as melhores práticas de sustentabilidade do mundo, impulsionando o desenvolvimento sustentável e a integração regional" (ITAIPU, 2013a, p. 10).*

A Diretoria Executiva aprovou na resolução 281/13 de 07/11/2-13 aprovou a política de compras sustentáveis, assim como o plano de implementação (também chamado de matriz flexível), a nomeação de membros do Comitê e o respectivo Regimento Interno. Estas ações protagonizadas pela Superintendência de Compras visam avaliar e monitorar a implantação de aquisições sustentáveis na instituição.

A resolução aprovada pela Diretoria Executiva de Itaipu, nº 281/13, considera a aquisição sustentável como:

> *"[...] o resultado do estabelecimento de requisitos de sustentabilidade aos processos de aquisição de bens e serviços, mediante a inclusão de condições ambientais, econômicas e sociais que visem minimar os potenciais impactos negativos e maximizar os potenciais impactos positivos no âmbito dessas três dimensões" (Resolução RDE 281/13, p. 1).*

Como parte da Resolução aprovada consta os anexos: a Política de Compras Sustentáveis; a Instrução de Procedimentos IP-20:Compras Sustentáveis; e o Plano de Implementação das Compras Sustentáveis;

### III. 4.1 Política de Aquisições Sustentáveis

Tendo em vista a visão estabelecida para 2020, Itaipu Binacional adotou o Sistema de Gestão de Planejamento e Controle através do Modelo de Gestão do Plano Empresarial aprovado na RDE-298/10, de novembro de 2010, que definiu objetivos estratégicos, diretrizes táticas, programas, ações e também recursos para viabilizar o alcance das estratégias.

São as políticas e diretrizes fundamentais de Itaipu: respeito ao ser humano; integração binacional; proatividade e inovação; responsabilização e prestação de contas; reconhecimento dos resultados do trabalho das pessoas; sustentabilidade corporativa; desenvolvimento sustentável regional; valores éticos (ITAIPU, 2013a).

Dentre os objetivos e as estratégias definidos no plano de gestão da sustentabilidade de Itaipu está o estabelecimento de uma política a fim de implantar o sistema de aquisições

sustentáveis. Considerada como um dos principais instrumentos da gestão da sustentabilidade aplicada ao processo de compras, a política de aquisições de Itaipu norteia suas compras e contratações em alinhamento com a visão e missão institucional, tendo em vista a gestão do processo de compras sustentáveis.

Como se observa no esquema da gestão dos processos de compras de Itaipu (Figura III.3), a Política de aquisições é instituída a partir das políticas corporativas de Itaipu, sendo resultado de um processo de governança para as aquisições sustentáveis, devendo ser observada por todas as áreas de Itaipu. A política de aquisição se desdobra em estratégias que implicam em ações que conjugam objetivos, atores e metas a serem alcançadas. Um plano de aquisições é então estabelecido a fim de operar a transição para o operacional, no emprego dos critérios sustentáveis no processo de compras. As estratégias têm periodicamente sua evolução medida por indicadores cujo monitoramento implica em análise visando correções e aperfeiçoamento.

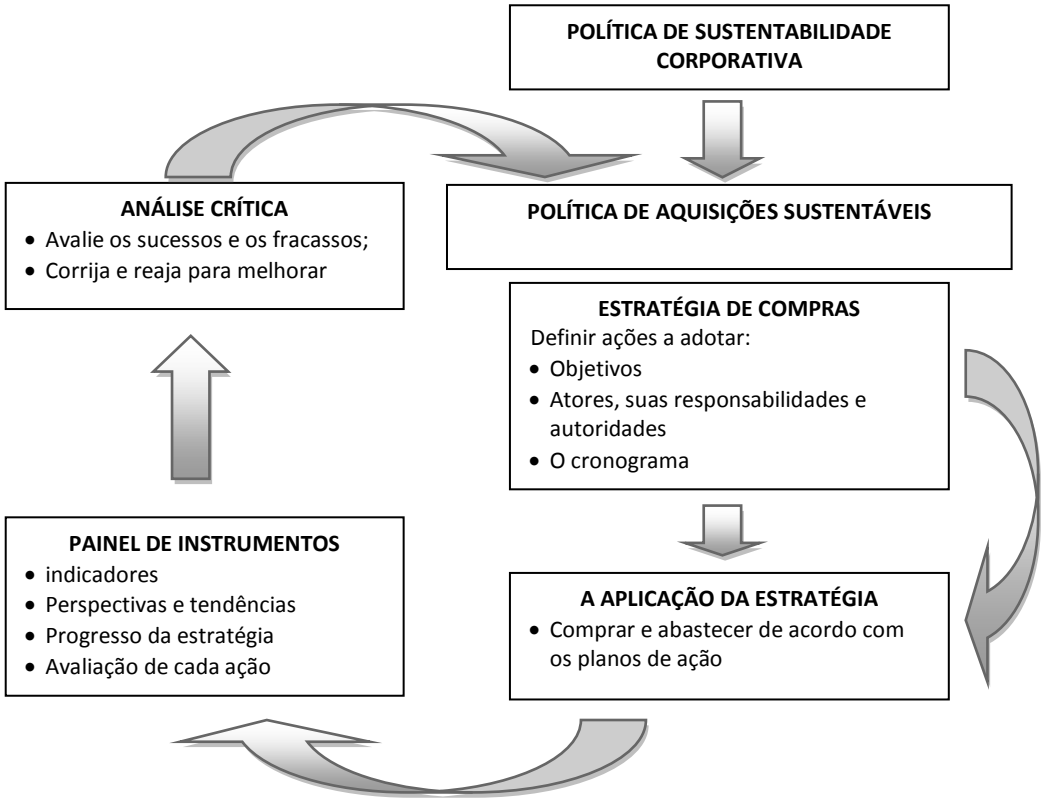



Figura III.3 - Esquema de Gestão do Processo de compras sustentáveis
Fonte: Adaptado de Manual de CS Itaipu (ITAIPU, 2013b, p. 18).

A Política de Aquisições Sustentáveis de Itaipu consiste na declaração do compromisso da entidade com o desenvolvimento sustentável nas três dimensões: ambiental, social e econômica. O compromisso de Itaipu se dá por meio das seguintes ações:

Adquirir bens e serviços que considerem:

a) A redução dos resíduos gerados, da emissão de gases de efeito estufa, do consumo de energia e água e do uso de produtos tóxicos, e o reaproveitamento do descarte;
b) A saúde e segurança no trabalho, o bem estar dos trabalhadores, a promoção da equidade de gênero e a inclusão de Micro e Pequena Empresa; e
c) O impacto na produção de energia, a eficiência do processo de logística de suprimento, a participação no volume de compras atual e no fornecimento regional.

Promoção junto ao público interno e fornecedores:

a) Os conceitos e as práticas de compras sustentáveis, de forma regular e consistente, no ambiente corporativo;
b) E conscientização e o incentivo em implementar boas práticas sustentáveis; e
c) O encorajamento para impulsionar o desenvolvimento sustentável ao longo da cadeia de fornecimento, a igualdade e a diversidade entre seus colaboradores.

Guardar estrita observância nos processos de aquisição de bens e serviços:

a) Ao Artigo XI do Tratado; e
b) Aos princípios que regem os processos e procedimentos da Entidade contidos no Artigo 2º da Norma Geral de Licitação.

A Política de Compras Sustentáveis obtém inspiração na experiência francesa, regida pela norma FD X50-135 (2009) Ferramentas de Gestão – Linhas e diretrizes para a integração das questões de desenvolvimento sustentável na função de compras. A estrutura adotada prevê que a política de aquisições sustentáveis se desdobre em estratégias por segmento (Figura III.4).

A estrutura da estratégia se apoia na identificação de alguns pontos que foram considerados críticos para a eficácia do processo de implantação do programa de aquisições com critérios sustentáveis. Pontos destacados pelo Manual interno de Compras Sustentáveis (ITAIPU, 2013b) e analisados sucintamente a seguir:

Relação com fornecedores - Itaipu reconhece que a implantação do processo de aquisições sustentáveis passa pelo relacionamento com os fornecedores. O grande e variado grupo de fornecedores de Itaipu é considerado peça chave no processo de aquisições sustentáveis.

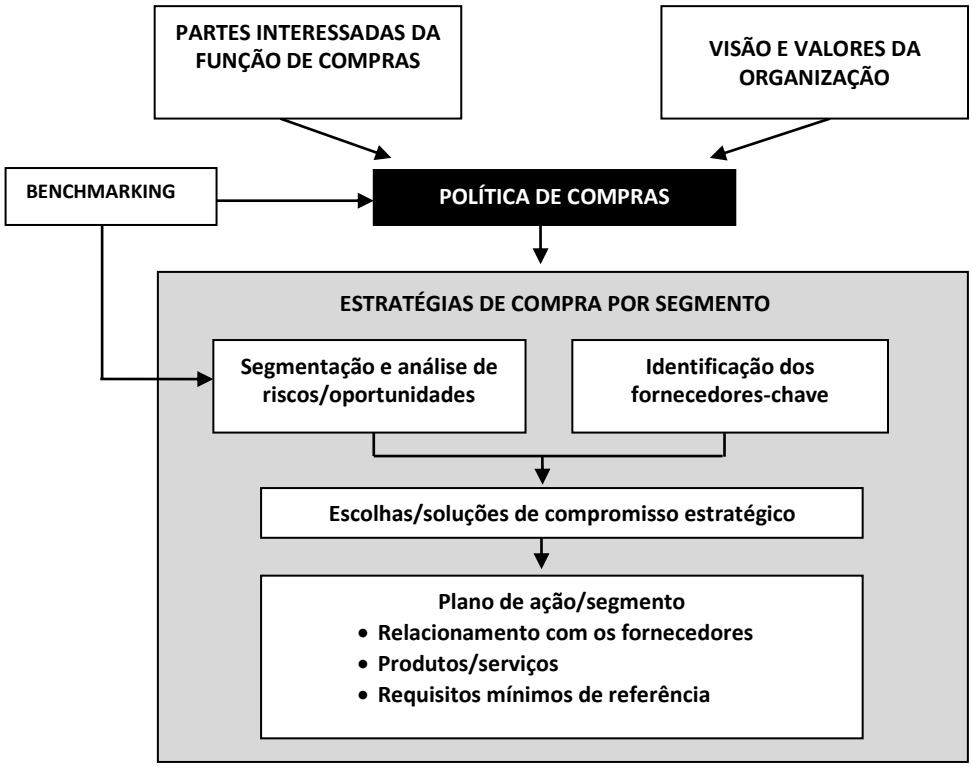



Figura III.4 - Estratégia de Política de Compras sustentáveis por segmento
Fonte: Adaptado de Manual de CS Itaipu (ITAIPU, 2013b, p. 19).

Valendo-se do seu poder de compra e contratação, Itaipu reconhece o fator competitividade do mercado, cujo potencial motivador pode implicar em mudanças na postura de fornecimento. Um primeiro grupo de fornecedores, interessados em fornecer para Itaipu, se diferencia do então considerado grupo crítico. O ponto crítico se deve ao impacto da necessidade estratégica dos produtos e serviços adquiridos para a operação da instituição.

Em conhecer, atrair e oferecer condições de desenvolvimento para os fornecedores, visando o atendimento dos critérios sustentáveis adotados, se baseia o estabelecimento de um programa de desenvolvimento de fornecedores (DESFOR). O programa busca aumentar o desempenho dos fornecedores para o atendimento dos requisitos específicos demandados por Itaipu. Conjugando qualidade com sustentabilidade, o programa gera alterações no processo de cadastramento, pré-qualificação, qualificação e avaliação dos fornecedores.

O DESFOR prevê ações de sensibilização, disseminação, informação e mobilização dos fornecedores, em função do atendimento dos critérios definidos nas especificações das aquisições de Itaipu. O programa se articula com o modelo de aquisições sustentáveis, sendo estratégico na sua articulação e implantação.

Modalidade de licitação – as diferentes modalidades de compra implicam em tempos e modos distintos para o estabelecimento de requisitos sustentáveis. Assim cabe analisar que

modalidade potencializa a adoção de critérios sustentáveis, favorecendo às estratégias sustentáveis, sem prejudicar a competitividade e a igualdade de condições nos processos licitatórios.

Processo de aquisição – a consolidação das características sustentáveis e o horizonte desejado para o processo de aquisições de Itaipu. Neste sentido, a instituição conta com várias ações e iniciativas visando aprimorar seu processo de compras. A alteração na dinâmica de compras passa pelo campo da mudança cultural, implicando na necessidade de modificação da forma de raciocinar o processo de aquisições.

Aspectos Jurídicos – Itaipu conta com a Norma Geral de Licitações, inspirada na legislação brasileira e paraguaia. A norma serve como referência procedimental e tem caráter limitador quanto aos requisitos a serem definidos no processo de compras. Os critérios sustentáveis, então, devem estar focalizados nas especificações.

Pessoas – o papel das pessoas é um fator chave no sucesso do processo de aquisições, afinal os demandantes são pessoas que ocupam posição estratégica na organização e gestão das áreas solicitantes e nos operadores dos processos de aquisições. Estes, portanto, devem ser preparados para consecução dos objetivos do processo de compras sustentáveis. As atividades de preparação, capacitação, avaliação e reconhecimento se revelam fundamentais e passam pela mudança de cultura organizacional.

Comunicação – reconhecida como uma atividade permanente e sistemática, a comunicação deve alcançar as diversas partes interessadas nos processos de aquisições.

**III. 4.2 Instrução de Procedimentos IP-20**

As licitações na Itaipu são regidas pelo documento denominado Norma Geral de Licitação que guarda estreita similaridade com a Lei de licitação brasileira, Lei 8.666/93. A NGL se desdobra em várias Instruções de Procedimentos (IP) que têm por finalidade regulamentar os procedimentos para o cumprimento da norma. A IP que trata das compras sustentáveis é a IP-20.

A IP 20 foi emitida a fim de regulamentar o artigo 5, §1 e 2 da NGL, estabelecendo procedimentos para a incorporação de critérios sustentáveis nos processos de compras de Itaipu. O incremento dos critérios sustentáveis foi admitido em nível estratégico e tem se consolidado como uma metodologia que visa instrumentar as aquisições da instituição na consideração de aspectos sustentáveis no que se denomina Programa Compras Sustentáveis da Itaipu Binacional.

Devendo ser adotada em todo o âmbito de Itaipu, a IP 20 representa um marco procedimental para a implantação e desenvolvimento das aquisições sustentáveis na Itaipu. Prevê a IP que a consideração do critério sustentabilidade nas aquisições institucionais inclui os aspectos ambientais, sociais e econômicos, os mesmos considerados na identificação dos impactos dos produtos adquiridos ou serviços contratados. Como ainda define a regra procedimental, adota-se a abordagem de ciclo de vida na identificação de oportunidades e riscos nos processos de aquisições.

A IP define como responsabilidade do comitê de aquisições sustentáveis a elaboração de um Plano de Compras Sustentáveis. O plano, atualizado e revisado pelo comitê periodicamente, deve conter uma relação de bens e serviços que incluam requisitos de sustentabilidade. O modelo adotado para seu planejamento e avaliação é a Matriz Flexível, mecanismo que fixa marcos temporais para a implementação do plano de aquisições sustentáveis. A inclusão de requisitos de sustentabilidade no processo de aquisição é resultado da análise, aprovação e inclusão pelo comitê de aquisições sustentáveis no plano de compras.

### III. 4.2.1 O comitê de aquisições sustentáveis

A IP 20 que estabelece a criação do Comitê de Aquisições Sustentáveis. Como parte do plano de gestão e da definição das políticas que regem as aquisições sustentáveis, Itaipu conta com um comitê de aquisições sustentáveis, responsável por supervisionar e apoiar o processo de aquisição sustentável.

O comitê é um órgão de suporte técnico ao processo de aquisições sustentáveis, fornecendo o apoio efetivo na sua implantação e desenvolvimento. Não tendo função executora tampouco demandante, o comitê se ocupa do estabelecimento de critérios técnicos de apoio às áreas solicitantes que elaboram as especificações.

> *“Além das Especificações Técnicas, de responsabilidade do solicitante, outros documentos que compõe os documentos que farão parte do processo de licitação devem ser revisados, tais como a planilhas de preços, minuta do contrato e condições de participação, e não somente nos aspectos relativos às dimensões ambiental ou social, mas também nos aspectos de qualidade e coerência, adicionando eficiência ao processo, de forma que se disponha de documentos padronizados para cada tipo de contratação” (ITAIPU, 2013, p. 16 e 17)*

De acordo com a Resolução da Diretoria Executiva n.º 021-14, de 13/02/2014 que aprovou o regime interno do comitê de compras sustentáveis, são atribuições do comitê:

> *a) supervisionar a implementação da política de Compras Sustentáveis da ITAIPU e propor a sua revisão;*

> *b) promover a implementação de Estrutura Flexível (Matriz Flexível- estrutura de planejamento e mecanismo de auto avaliação, que permite medir e monitorar o progresso da ITAIPU em Compra Sustentável ao longo do tempo);*
>
> *c) aprovar o Plano de Compras Sustentáveis, incluindo a relação de produtos e serviços prioritários, assim como atualizá-lo, seja por iniciativa do próprio Comitê ou por solicitação de inclusão de produtos e serviços no plano pelas áreas solicitantes, com base nos elementos previstos no subitem 3.4 da IP-20;*
>
> *d) avaliar e decidir sobre a inclusão de produtos ou serviços no Plano de Compras Sustentáveis, com a devida justificativa, com base nos elementos descritos no subitem 3.4 da IP-20;*
>
> *e) participar com as áreas solicitantes, e demais participes, na elaboração da requisição, Especificação Técnica e/ou descrição do objeto, Caderno de Bases e Condições, Instrumentos Contratuais e demais documentos necessários para a aquisição de produtos ou serviços sustentáveis;*
>
> *f) auxiliar as Áreas Solicitantes, e demais participes, na identificação das normas e legislação aplicáveis aos aspectos da sustentabilidade e outras obrigações de compromissos dos quais a ITAIPU é signatária;*
>
> *g) realizar a análise crítica periódica da implementação das Compras Sustentáveis.*

O comitê é composto por 14 membros representando ambas as margens, designados pelos Diretores de área e nomeados pela Diretoria Executiva por RDE. O comitê mantém reuniões periódicas, podendo contar com a participação de outros interessados que possam agregar conhecimento ao tema em discussão. O comitê se reporta à Superintendência de Compras e à Coordenação do Programa Compras Sustentáveis.

**III. 4.3 Plano de Implantação das Compras Sustentáveis**

Com a finalidade de servir como referência, bem como monitorar e avaliar as ações do processo de adoção e consolidação da prática das compras sustentáveis, foi elaborado pela Superintendência de Compras da Diretoria Executiva o Plano de Implantação das Compras Sustentáveis.

O plano se baseia na Matriz Flexível (*Flexible Framework)*, modelo de autoavaliação que permite às organizações medirem seu progresso em compras sustentáveis ao longo do tempo. A referência tomada por Itaipu para a implantação do processo de compras sustentáveis é a “estrutura flexível” adotada pelo Governo Britânico. A estrutura da matriz foi desenvolvida pelo Departamento de Meio Ambiente, Alimentação e Assuntos Rurais do Governo do Reino Unido cujo desenvolvimento se dá por meio do monitoramento dos níveis de maturidade (DEFRA, 2010).

O plano define cinco marcos, níveis, temporais que representam diferentes níveis de maturidade de implantação (fundação, incorporação, prática, evolução e liderança)

considerando como horizonte e meta a visão institucional para 2020 a partir de 2013, ano de aprovação das ações.

A estrutura (Quadro III.1) é dividida ainda em cinco componentes chaves, agrupados em fatores e aspectos: pessoas, política, estratégia e comunicação; e Processo de aquisições. A estrutura destaca a necessidade de treinamento, capacitação e motivação dos recursos humanos. Enfatiza ainda o acompanhamento das políticas, estratégicas e comunicação de acordo com as metas definidas e o alcance dos resultados.

| | | **Níveis de Implantação** | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Nível de Maturidade | Nível 1<br>Implantação | Nível 2<br>Incorporação | Nível 3<br>Prática | Nível 4<br>Evolução | Nível 5<br>Liderança |
| | Período de Implantação | 2013 | 2014 – 2015 | 2016 – 2017 | 2018 – 2019 | 2020 |
| **Fatores e Aspectos** | Pessoas | | | | | |
| | Política, estratégia e comunicação | | | | | |
| | Processo de aquisições | | | | | |
| | Engajamento dos fornecedores | | | | | |
| | Medidas e resultados | | | | | |

Quadro III.1 - Esboço da Matriz do Plano de Implantação das Compras Sustentáveis
Fonte: Adaptado do Anexo II da Resolução RDE 281/13

A abordagem flexível favorece o estabelecimento de uma estratégia, com objetivos e metas, definidas em um marco temporal e com a flexibilidade necessária à adequação das diversas unidades da organização.

### III. 4.4 O modelo de compras sustentáveis de Itaipu

#### III. 4.4.1 Definição de graus de criticidade

A complexidade de implantação de um programa desta natureza em uma entidade de grandes proporções físicas e administrativas como Itaipu demandou um trabalho de priorização quanto a produtos e serviços críticos. A metodologia proposta para identificação dos pontos críticos se baseia na abordagem da gestão de riscos, identificando os aspectos da sustentabilidade e impactos relacionados por item/serviço a ser comprado/contratado.

Neste sentido foi desenvolvido um primeiro passo que consistiu na identificação de aspectos e impactos nas dimensões ambiental, social e econômica, conforme Quadro III.2, a seguir:

| DIMENSÃO AMBIENTAL | |
|---|---|
| **ASPECTOS** | **IMPACTOS** |
| Geração de resíduos | Alteração da qualidade da água |
| | Alteração da qualidade do solo |
| Emissão de gases de efeito estufa | Aumento do aquecimento global |
| Consumo de energia | Diminuição da disponibilidade |
| Consumo de água | Diminuição da disponibilidade |
| Toxicidade | Contaminação de pessoas, da fauna e da flora |
| | Alteração da qualidade da água |
| | Alteração da qualidade do solo |
| **DIMENSÃO SOCIAL** | |
| **ASPECTOS** | **IMPACTOS** |
| Desenvolvimento local | Aumento na geração de trabalho e renda |
| Saúde e segurança do trabalho | Melhoria das condições de trabalho |
| Bem estar do trabalhador | Melhoria da qualidade de vida do trabalhador |
| Equidade de gênero | Aumento da igualdade de oportunidades |
| Inclusão de micro e pequenas empresas | Aumento na geração de trabalho e renda |
| **DIMENSÃO ECONÔMICA** | |
| **ASPECTOS** | **IMPACTOS** |
| Participação no volume anual de compras | Custo |
| Eficiência do processo de compras | Custo do processo de compras |
| Impacto na produção de energia | Interrupção no fornecimento de energia |
| Reputação | Risco para imagem |
| Fornecimento regional | Aumento do desenvolvimento econômico da região |

Quadro III.2 - Aspectos e impactos por dimensão envolvida
Fonte: Adaptado do Manual de CS Itaipu (ITAIPU, 2013b, p.24)

O passo seguinte consistiu na avaliação dos riscos para a sustentabilidade associados aos produtos e serviço. O resultado é a identificação das classes de impactos críticos quanto à sustentabilidade para as quais se estabelecem requisitos. Para os impactos, conforme demonstrado no Quadro III.3, foram três níveis de classificação para a criticidade: alto, médio ou baixo.

Cada item de compra deve então ser classificado de acordo com o **grau de criticidade** onde a cada nível é atribuído um peso: baixo=1; médio=2 e alto=3. Após cada item ser classificado de acordo com os níveis de impacto. Assim, o item será considerado crítico se tiver pelo menos um dos impactos avaliados como Alto em qualquer dimensão de sustentabilidade.

| GRAU DO IMPACTO | DIMSENSÃO DA SUSTENTABILIDADE | | |
|---|---|---|---|
| | **AMBIENTAL** | **SOCIAL** | **ECONÔMICA** |
| **ALTO** | Categoria de Compra de Materiais ou Serviços cujos fornecimentos de materiais e serviços têm grande potencial de geração de resíduos, de emissão de gases de efeito estufa, de consumo de energia e de água, ou ainda contém substâncias tóxicas na sua composição materiais) ou relacionadas (serviços) com alto grau de periculosidade. | Categoria de Compra de Materiais ou Serviços cujos fornecimentos de materiais e serviços têm grande potencial de promover o desenvolvimento local ou de aumentar a inclusão de MPE no processo de compras da ITAIPU, ou ainda tem grande potencial para melhorar as condições de trabalho, da qualidade de vida dos trabalhadores ou a equidade de gênero. | Categoria de Compra de Materiais ou Serviços cujos fornecimentos de materiais e serviços são complexos, onde a falha no fornecimento altera totalmente o resultado previsto em termos de geração de energia, cujos fornecimentos têm uma grande participação no volume de compras, cujos processos de aquisição têm um grande potencial de melhoria na eficiência no processo de compras, ou ainda, para materiais e serviços que têm grande potencial de ser adquiridos de fornecedores regionais. |
| **MÉDIO** | Categoria de Compra de Materiais ou Serviços cujos fornecimentos de materiais e serviços têm razoável potencial, porém não crítico, de geração de resíduos, de emissão de gases de efeito estufa, de consumo de energia e de água, ou ainda contém substâncias tóxicas na sua composição (materiais) ou relacionadas (serviços) com baixo grau de periculosidade. | Categoria de Compra de Materiais ou Serviços cujos fornecimentos de materiais e serviços têm razoável potencial, porém não crítico, de promover o desenvolvimento local ou de aumentar a inclusão de MPE no processo de compras da ITAIPU, ou ainda têm potencial razoável, porém não crítico, para melhorar as condições de trabalho, da qualidade de vida dos trabalhadores ou a equidade de gênero. | Categoria de Compra de Materiais ou Serviços cujos fornecimentos de materiais e serviços não são considerados como complexos, onde a falha no fornecimento altera razoavelmente, porém de maneira não crítica, o resultado previsto em termos de geração de energia, cujos fornecimentos têm uma razoável participação no volume de compras, cujos processos de aquisição têm um potencial razoável de melhoria na eficiência no processo de compras, ou ainda, para materiais e serviços que têm razoável potencial de ser adquiridos de fornecedores regionais. |
| **BAIXO** | Categoria de Compra de Materiais ou Serviços cujos fornecimentos de materiais e serviços, têm baixo, ou não têm, potencial de geração de resíduos, de emissão de gases de efeito estufa, de consumo de energia e de água ou ainda não contém substâncias tóxicas na sua composição (materiais) ou relacionadas (serviços). | Categoria de Compra de Materiais ou Serviços cujos fornecimentos de materiais e serviços, têm baixo, ou não têm, potencial de promover o desenvolvimento local ou de aumentar a inclusão de MPE no processo de compras da ITAIPU, ou ainda têm baixo, ou não têm, potencial para melhorar as condições de trabalho, da qualidade de vida dos trabalhadores ou a equidade de gênero. | Categoria de Compra de Materiais ou Serviços cujos fornecimentos de materiais e serviços não considerados como complexos, onde a falha no fornecimento não altera o resultado previsto de geração de energia, cujos fornecimentos têm uma baixa participação no volume de compras, cujos processos de aquisição têm um potencial baixo de melhoria na eficiência no processo de compras, ou ainda, para materiais e serviços que têm baixo, ou não têm, potencial de ser adquiridos de fornecedores regionais. |

Quadro III.3 - Critérios para estabelecer o grau de criticidade dos impactos
Fonte: Adaptado do Manual de CS Itaipu (ITAIPU, 2013b, pp.25 e 26)

Além da avaliação do risco de impacto, restam ainda as avaliações de **escopo** e **influência**. Quanto ao escopo se avalia a capacidade de ir além, de superar em termos de sustentabilidade ao adquirir um produto ou serviço. A avaliação de influência dá conta do potencial da contratação em influenciar o mercado, objetivando estimular e promover mudanças a partir do exemplo de Itaipu.

No cruzamento dos dados relacionados ao risco, escopo e influência, é estabelecida uma apuração da soma dos índices de criticidade de cada item/serviço a fim de priorizar

aqueles que serão objetos da inserção de critérios sustentáveis. Deve-se ainda considerar de maneira complementar os itens que representam o maior volume de compra para que estes sejam submetidos à avaliação prioritariamente.

### III. 4.4.2 Requisitos de sustentabilidade nos processos de compras

Tendo identificados os riscos associados ao fornecimento de materiais e serviços devem ser definidos os requisitos mínimos para estabelecimento de critérios de sustentabilidade nos processos de compras.

Em Itaipu os requisitos de sustentabilidade estão inter-relacionados tendo sido definidos em quatro passos:

- Avaliação de riscos;
- Avaliação do ciclo de vida;
- Custo total de posse;
- Análise da legislação aplicável ao produto ou serviço.

**Avaliação de riscos** – A avaliação dos riscos se dá no estabelecimento das prioridades para as compras sustentáveis, quando são identificadas as classes de impacto conforme os níveis de criticidade.

**Avaliação do ciclo de vida** – Importante para se conhecer os impactos mais significativos nas diferentes fases do ciclo de vida do bem ou serviço.

**Custo total de posse** – permite avaliar o custo total de aquisição, considerando não apenas o preço de compra, mas os custos em que a organização incorre pelo seu uso e posterior descarte final. Em suma, possibilita avaliar se comprar barato hoje não custa caro a médio e longo prazo. A técnica é especialmente útil quando se comparam alternativas de soluções tecnológicas com a mesma finalidade, empregada na fase de planejamento da aquisição para avaliar as alternativas de soluções técnicas disponíveis para se decidir por uma e então conduzir o processo licitatório para o melhor preço dessa solução.

**Análise da legislação aplicável ao produto ou serviço** – consiste no levantamento de informações legais referentes aos ambientes legislativos (federal, estadual e/ou municipal) da instituição, bem como a legislação aplicável ao produto ou serviço quanto à fabricação, distribuição, comercialização, uso e descarte. Esta análise visa conhecer implicações na legislação ambiental, de saúde e segurança no trabalho, qualidade, controle de substâncias perigosas, dentre outras. Nesta análise pode ser incluída ainda a análise de legislação de suporte à atenção ao desenvolvimento local a partir de condições que favoreçam a participação de pequenas e médias empresas nos processos licitatórios.

Nos processos licitatórios de Itaipu a especificação deve ser incluída no documento Requisição de Compra, mas a especificação é resultado de um processo interativo protagonizado pelas áreas solicitantes que devem levar em consideração os quatro passos considerados.

Neste sentido, algumas fases do processo de aquisição foram definidas em Itaipu a fim de garantir que as compras sustentáveis reflitam as necessidades do solicitante e atenda aos requisitos de sustentabilidade em todo fluxo processual, como apresentado na Figura III.5. A instituição já conta com um processo para o desenvolvimento de especificações para os produtos e serviços que adquire, processo este capitaneado pela Superintendência de Compras.




Figura III.5 - Fluxo processual das Compras Sustentáveis
Fonte: Adaptado de Manual de CS Itaipu (ITAIPU, 2013b, p. 38).

As especificações técnicas de Itaipu, originadas nas áreas solicitantes e com o suporte do Comitê de Aquisições Sustentáveis, buscam pautar-se pelos princípios da imparcialidade e precisão, objetivando serem inequívocas e levando em conta os seguintes desdobramentos, colecionados do Manual de Aquisições Sustentáveis:

- O objeto do contrato deve ser definido com muita precisão e não pode ser alterado ao longo do procedimento;
- Requisitos de controle da admissão de propostas e fornecedores e os critérios de seleção devem sempre estar ligados a esse objeto inicial, ou seja, o desempenho sustentável solicitado deve ser coerente com a necessidade expressa;
- Esses requisitos e critérios devem sempre ser pré-determinados anunciados e publicados.

As especificações técnicas devem:

- Dar aos fornecedores uma ideia clara do que a ITAIPU pretende adquirir;
- Assegurar a comparação entre as distintas propostas recebidas e assim permitir uma competição justa.
- A formulação dos requisitos que devem constar da especificação será específica e incluirá critérios relativos a:
- Características do produto;

- Benefícios associados, como aspectos relacionados com a sustentabilidade do transporte do produto, a qualidade ambiental das embalagens, etc.;
- As condições do contrato, como por exemplo, o compromisso com a rastreabilidade dos direitos sociais ao longo da cadeia de produção. Embora tipicamente sejam aspectos contratuais, no caso de serviços é possível estabelecer alguns requisitos técnicos relacionados a aspectos sociais (ITAIPU, 2013b, pp. 38 e 39)

A Figura III.6 apresenta o processo de desenvolvimento de especificações técnicas para as aquisições sustentáveis, cujas etapas são a seguir sucintamente descritas.

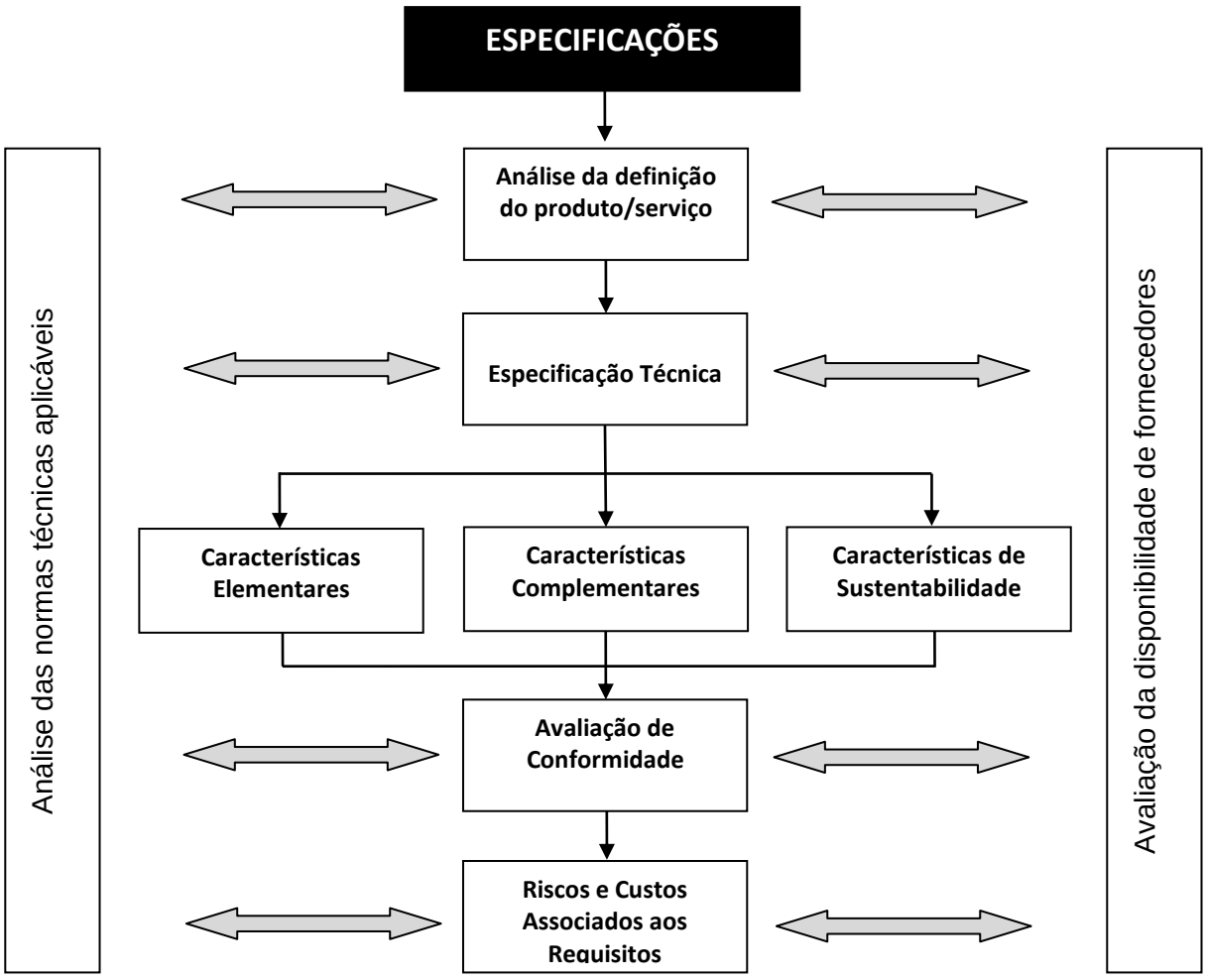



Figura III.6 - Estabelecimento de especificação para aquisições sustentáveis
Fonte: Adaptado de Manual de CS Itaipu (ITAIPU, 2013b, p. 40).

**Análise da definição do produto ou serviço** – consiste na definição do objeto que será objeto do processo licitatório, no qual serão inseridos os critérios de sustentabilidade. Consolidada, a especificação final do item se comporá de requisitos que deverão ser atendidos pelos fornecedores, não somente quanto ao preço mais principalmente ao pleno atendimento das necessidades do solicitante.

**Elaboração da especificação técnica** – nesta etapa Itaipu se vale da definição de classes de características na composição da especificação final. O processo se inicia com as características elementares, que definem inequivocamente o objeto, restando às características complementares que atendem a necessidades específicas. Além destas são incluídas as características relacionadas aos requisitos de sustentabilidade.

**Avaliação de conformidade** – consiste na verificação das características contidas na especificação por ocasião do fornecimento do bem ou serviço. Isto garante que à demandante a observação do cumprimento das condições estabelecidas.

**Riscos e custos associados aos requisitos** – esta fase avalia o impacto dos requisitos estabelecidos no mercado, que podem em importar em custos ou alterações que podem frustrar o certame.

**Análise das normas técnicas aplicáveis** – essencial em todo o processo de compra, as normas técnicas servem de balizadoras para as especificações visando à objetividade e facilitação na comunicação com os fornecedores.

**Avaliação da disponibilidade de fornecedores** – recorrente em todo ao longo do processo de compras, observando se existem no mercado fornecedores capazes de atender aos requisitos estabelecidos.

Observa-se que em todo o processo de compras sustentáveis existem etapas críticas onde os critérios sustentáveis ocupam maior relevância, devendo ter uma atenção especial. No âmbito de Itaipu alguns documentos são essenciais no processo de aquisições, representando entradas para agregação de informações quanto a requisitos, condições e exigências. Os principais documentos são: Requisição de Compras, Instrumento Convocatório e Instrumento Contratual.

A seguir, nas Figuras III.7, III.8 e III.9, são apresentados os fluxos de processos de compras na Itaipu por modalidade de aquisição. Os ícones de atenção indicam os pontos de atenção onde são realizadas as considerações e/ou inserções de critérios sustentáveis.

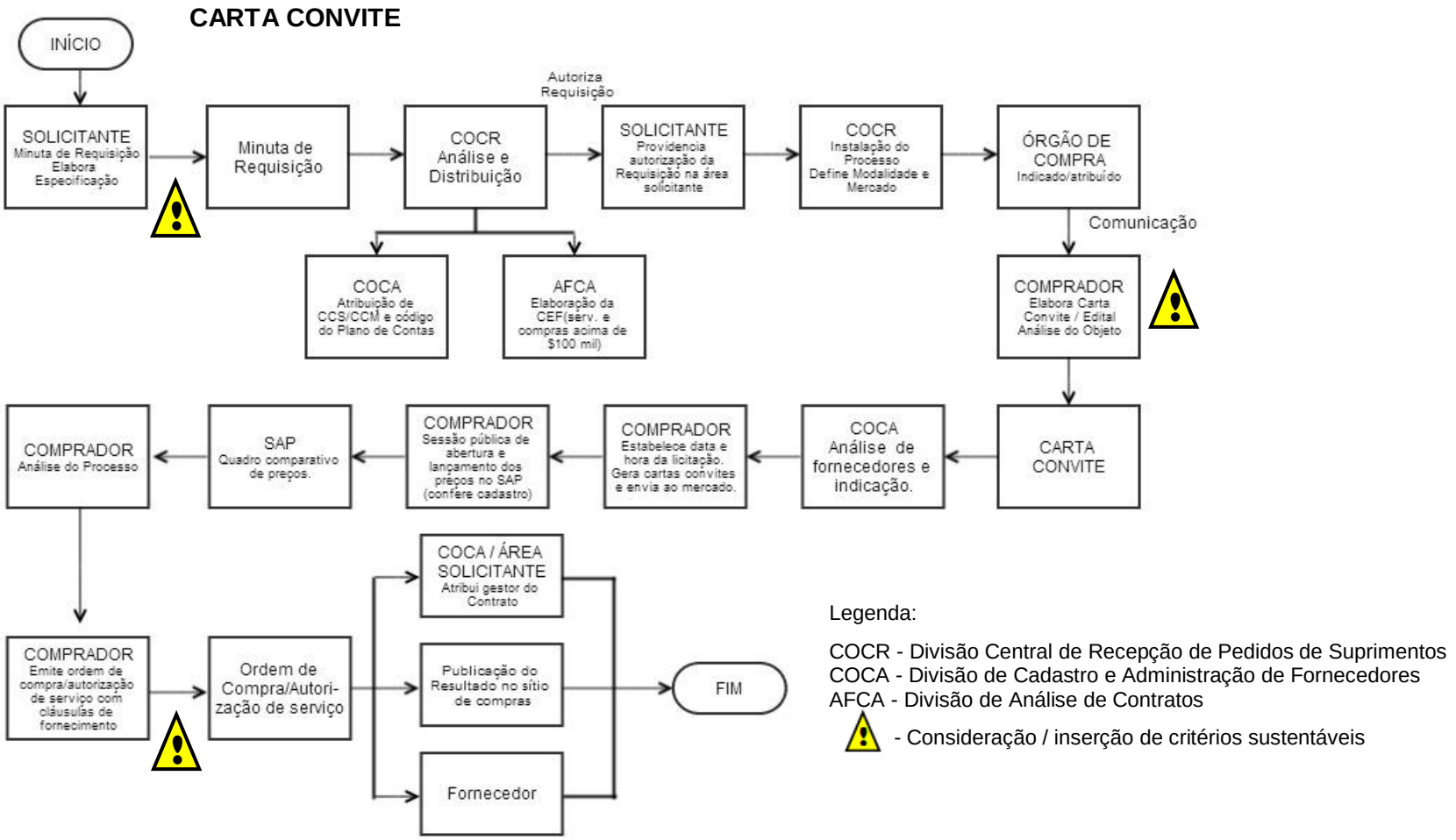
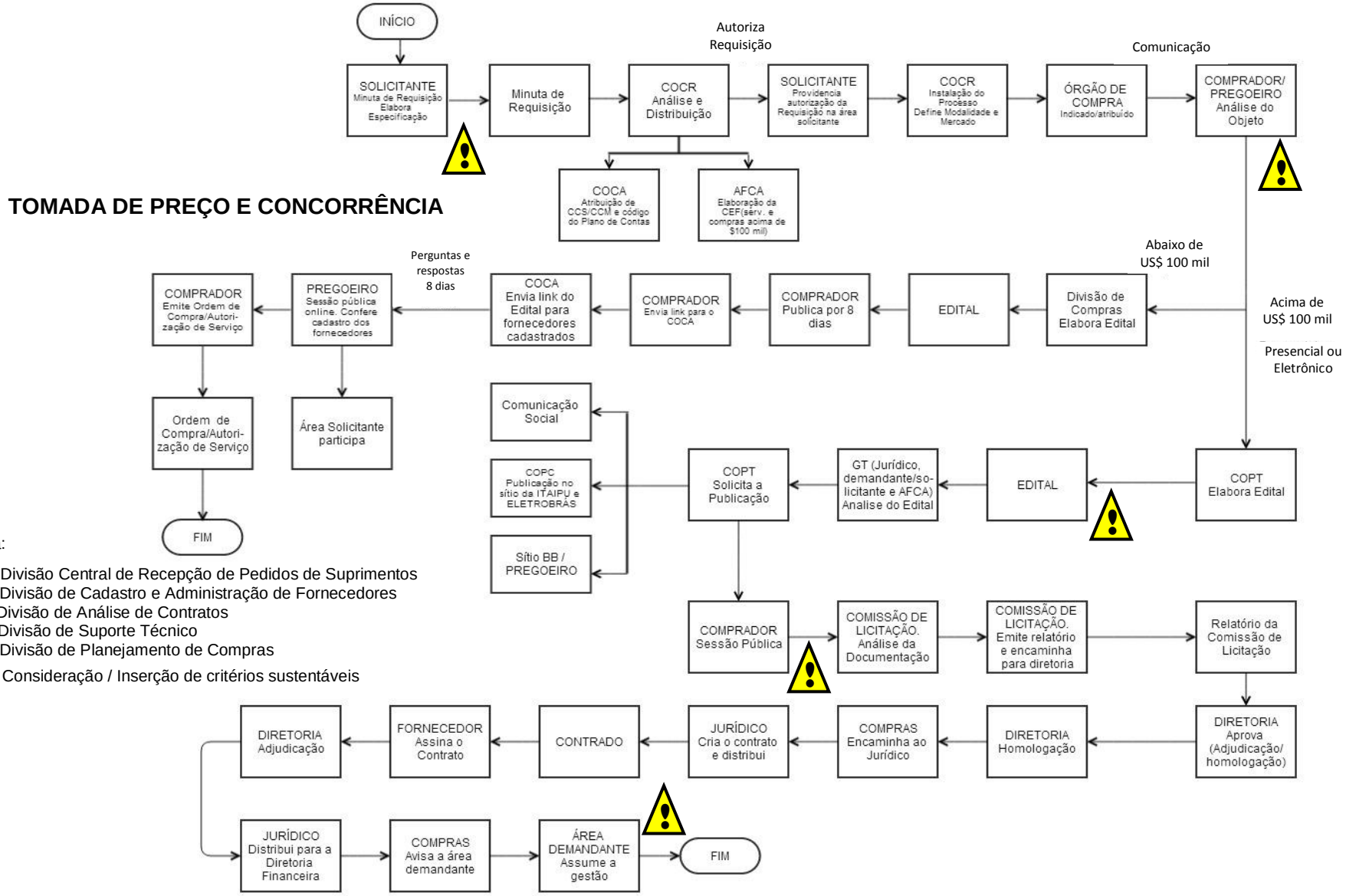



Figura III.7 - Fluxo de processo de compra na modalidade Carta Convite
Fonte: Adaptado de Manual de CS Itaipu (ITAIPU, 2013b, p. 61).

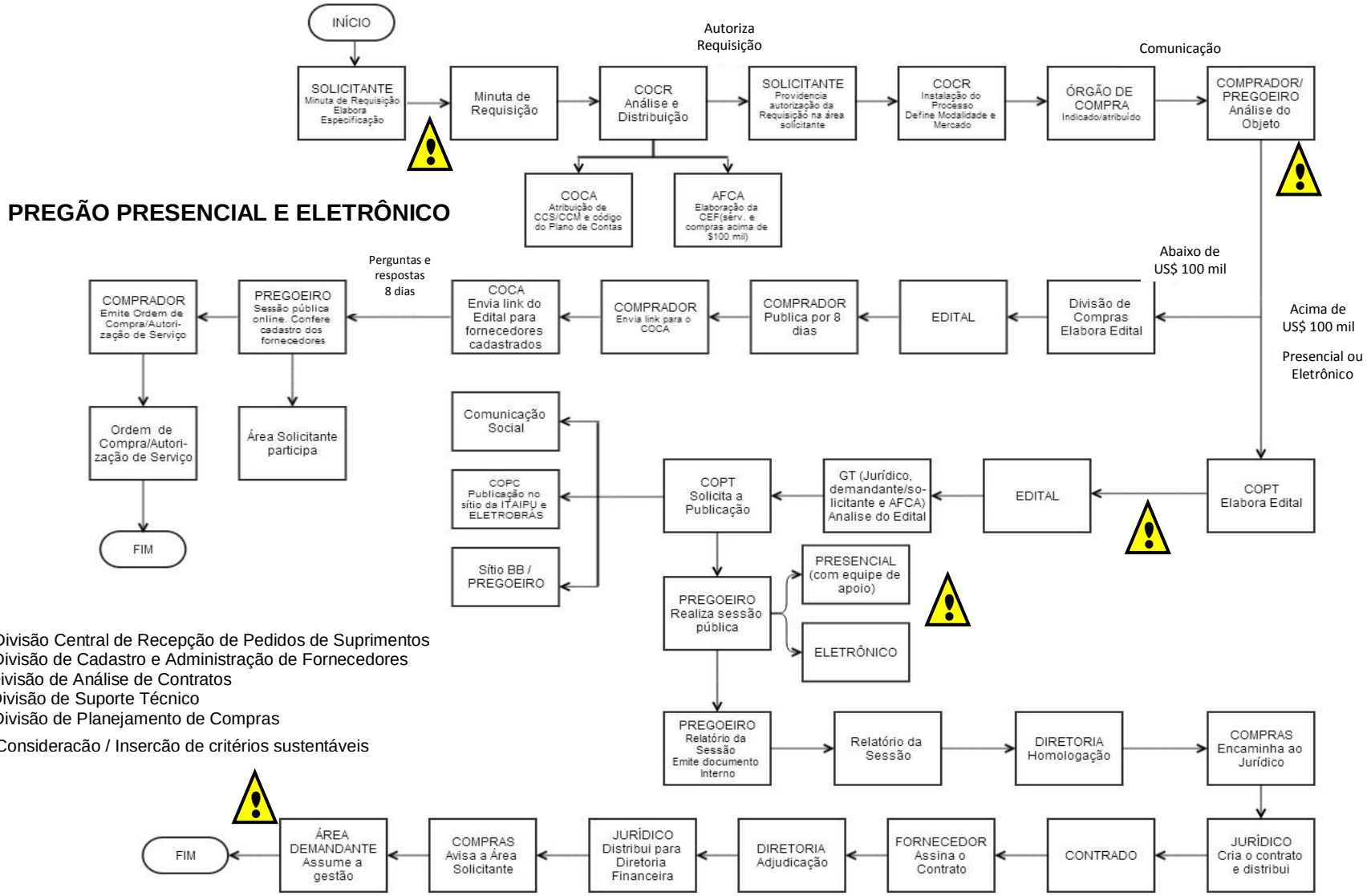



Legenda:

COCR - Divisão Central de Recepção de Pedidos de Suprimentos
COCA - Divisão de Cadastro e Administração de Fornecedores
AFCA - Divisão de Análise de Contratos
COPT - Divisão de Suporte Técnico
COPC - Divisão de Planejamento de Compras

⚠ - Consideração / Inserção de critérios sustentáveis

Figura III.8 - Fluxo de processo de compra na modalidade Tom. de Preço e Concorrência
Fonte: Adaptado de Manual de CS Itaipu (ITAIPU, 2013b, p. 62).




Legenda:

COCR - Divisão Central de Recepção de Pedidos de Suprimentos
COCA - Divisão de Cadastro e Administração de Fornecedores
AFCA - Divisão de Análise de Contratos
COPT - Divisão de Suporte Técnico
COPC - Divisão de Planejamento de Compras
⚠ - Consideracão / Insercão de critérios sustentáveis

Figura III.9 - Fluxo de processo de compra na mod. Pregão Presencial e Eletrônico
Fonte: Adaptado de Manual de CS Itaipu (ITAIPU, 2013b, p. 63).

### III. 4.4.3 Relacionamento com os fornecedores

Alinhado à visão e missão institucional, foi desenvolvido o DESFOR, um projeto estratégico que visa o desenvolvimento de fornecedores, orientando na adoção de melhores práticas de gestão, produção e no alinhamento aos princípios institucionais de Itaipu.

Itaipu reconhece o poder das aquisições institucionais em influenciar positivamente o mercado, a fim de promover mudanças a partir das demandas de sua cadeia de suprimentos. Dados de 2013 dão conta de que o volume total de compras da Itaipu naquele ano foi de US$ 145 milhões, sendo que 53% dos pagamentos foram realizados a fornecedores brasileiros, dentre os quais estão os fornecedores do Estado do Paraná atendendo a 50% das compras brasileiras de Itaipu.

O objetivo do Programa de Desenvolvimento de Fornecedores (DESFOR) é desenvolver fornecedores atuais e também fornecedores potenciais para proporcionar, através de ações de Itaipu Binacional e também desses fornecedores, desenvolvimento econômico e social, inicialmente à região da Bacia Hidrográfica do Rio Paraná, assim como do Paraguai.

Idealizado e planejado em 2009 pela Diretoria Financeira, quando foi realizada uma avaliação dos fornecedores de acordo com critérios pré-estabelecidos, e tendo o ano de 2011 marcando sua implantação, o DESFOR subsidia o desenvolvimento dos fornecedores atuais e potenciais capacitando e adequando-os a fim de atender as metas a seguir:

> a) *Conhecer os critérios e padrões utilizados por Itaipu Binacional nas contratações, atendendo a totalidade dos requisitos contidos nos documentos de compras, inclusive no que concerne aos prazos e especificações técnicas;*
> b) *Atuar em caráter proativo nas questões relativas à criticidade de seus fornecimentos, tanto nos aspectos ligados à produção de energia (criticidade técnica) como nos de risco sócio-ambiental, incluídos nestes os cuidados com materiais utilizados na produção, estudos e práticas de logística reversa, nível de consumo de energia, produção ou uso de fontes de energia limpa/renovável, cuidados com o meio-ambiente, cuidados para com a erradicação do trabalho infantil e da exploração da mão-de-obra em condições impróprias e/ou irregulares, entre outros;*
> c) *Utilizar conforme sua necessidade ferramentas de Planejamento Estratégico, de Gestão por Processos e de reestruturação empresarial, bem como alternativas de investimentos financeiros ou não, que potencializem a continuidade do negócio;*
> d) *Participar do desenvolvimento e/ou da incorporação de novas tecnologias em sua área de atuação;*
> e) *Empreender ações substantivas voltadas para o desenvolvimento econômico e social da sua região de abrangência, em especial na BP3.*

O programa, cuja adesão é voluntária, opera por meio de um portal na *internet* para relacionamento com fornecedores, com cadastro *on-line* e modulo de autoavaliação. O portal

funciona como um canal de relacionamento. Em 2013 foi implantando o Sistema de Avaliação de Fornecedores de domínio dos gestores de contrato. Com base no resultado da autoavaliação dos fornecedores os gestores assinalam a incidência dos problemas que são alvo das ações de capacitação como seminários, cursos e palestras oferecidos por parceiros nas áreas de desenvolvimento empresarial como o Sebrae e outros.

O processo de avaliação dos fornecedores se dá em diferentes fases.

Questionário de autoavaliação – pode ser preenchido por fornecedores atuais e potenciais, servindo como indicador de ações para melhorias nos processos de gestão e qualidade. A autoavaliação corresponde a 10% da pontuação possível.

Avaliação de fornecimento – etapa posterior à autoavaliação e dedicada aos fornecedores ativos, que possuem contrato de fornecimento com a Itaipu, consiste na avaliação pelos respectivos gestores de contrato. A avaliação de fornecimento integra à parcela de 90% da pontuação possível.

O resultado composto das duas avaliações resulta em uma classificação que categoriza os fornecedores avaliados em qualificados (ao atender à maior parte dos critérios), qualificados parcialmente (ao atender mais da metade) e a qualificar (ao atender menos da metade dos critérios). As duas últimas categorias têm participação sugerida no programa de desenvolvimento respectivo.

O programa conta com um comitê próprio, denominado Comitê Interno de Avaliação e Gestão do Desenvolvimento de Fornecedores. Trata-se de um grupo multidisciplinar com regimento interno, subordinado à Superintendência de Compras, sendo responsável em atingir as diretrizes e objetivos do DESFOR. Cabe ao comitê, a partir dos resultados obtidos do Sistema de Avaliação de Fornecedores e de outras fontes, identificar as necessidades e definir ações visando o desenvolvimento dos fornecedores de materiais e serviços adquiridos por Itaipu. O comitê acompanha periodicamente os resultados das ações do DESFOR visando à adaptação ou melhoria do programa.

A fim de incentivar o esforço no atendimento dos níveis esperado pelo programa e em atingir a qualificação, foi instituído o PRÉMIO DESFOR ITAIPU. O prêmio reconhece principalmente a incorporação pelos fornecedores dos valores relativos aos pilares da sustentabilidade em seu negócio.

O DESFOR é articulado com a implantação do modelo de aquisições sustentáveis, repercutindo no processo de avaliação e desenvolvimento dos fornecedores o cumprimento dos requisitos a partir dos conceitos e critérios de sustentabilidade.

### III. 4.4.4 Experiências em aquisições sustentáveis na Itaipu

Como parte do processo de implementação do programa de compras sustentáveis e integrando o conjunto de ações que visam avaliar e ajustar o programa visando a sua efetividade, quatro contratações foram realizadas como experiência-piloto: a aquisição de serviços de fornecimento de *coffee break*, serviço de pavimentação asfáltica, compra de cartucho de impressoras e compra de óleo isolante para turbina.

As experiências-piloto foram monitoradas pelo Comitê de Compras Sustentáveis que participou na identificação e sugestão às áreas solicitantes quanto aos requisitos sustentáveis a ser incluídos na especificação e cláusulas contratuais. Coube também ao Comitê a coleção das análises das áreas solicitantes e gestores quanto ao desempenho dos processos de aquisições.

A seguir são reproduzidas as principais características de cada contratação e, principalmente, os requisitos segundo critérios de sustentabilidade adotados.

**CONTRATAÇÃO DO SERVIÇO DE *COFFEE BREAK* E CAFÉ DA MANHÃ – MARGEM ESQUERDA (BRASIL)**

**Modalidade de licitação:** Pregão Eletrônico

**Valor da Contratação:** R$ 1.781.100,00

**Descrição**: Preparo, fornecimento e entrega de *coffee break* e café da manhã para a Itaipu

**Requisitos sustentáveis adotados**:

- Acondicionamento dos alimentos em embalagens reutilizáveis ou confeccionadas em material 100% reciclado e apropriados para o transporte;
- O uso de embalagens maiores nas bebidas industrializadas, evitando a geração desnecessária de resíduos;
- Identificação do cardápio por meio de etiquetas/plaquetas com informações quanto aos ingredientes e da quantidade de sal e açúcar, visando atender aos portadores de restrições alimentares, bem como os alérgicos e hipertensos;
- Deslocamento da equipe de apoio preferencialmente no mesmo veículo de transporte de alimentos, visando reduzir a emissão de gases de efeito estufa;
- Emitir e entregar relatório mensal do consumo em litros do combustível (preferencialmente biocombustível) na entrega dos alimentos;
- Atendimento e comprovação de certificação da norma técnica ABNT NBR 15635 – Serviços de Alimentação;

- Declaração de compromisso com o desenvolvimento de práticas sustentáveis de proteção e conservação do meio ambiente;
- Quando da execução atender as resoluções do CONAMA (001 e 002 de 08 de março de 1990) e a norma ABNT NBR 10151:2000 referente ao controle de ruído no meio ambiente;
- Evidenciar o treinamento e qualificação da equipe de apoio quanto a questões nutricionais, de segurança, de impacto do desperdício, coleta seletiva;
- Apresentar plano de gestão de resíduos e redução de consumo.

**Análise e resultados:**

- Foi observada a necessidade do conhecimento dos detalhes do caderno de especificações e das condições contratuais por parte das áreas envolvidas, sobretudo, pelos responsáveis pela fiscalização da execução do serviço;
- Em função na natureza do serviço muitas foram as condições e pormenores do fornecimento, o que demandou uma atenção acentuada por parte dos fornecedores e dos gestores do contrato.

**CONTRATAÇÃO DE SERVIÇO DE MANUTENÇÃO VIÁRIA – MARGEM ESQUERDA (BRASIL)**

**Modalidade de licitação:** Pregão Presencial Nacional

**Valor da Contratação:** R$ 1.452.438,20

**Descrição**: Serviços de manutenção preventiva e corretiva nos dispositivos de drenagem pluvial, sinalização horizontal e vertical, meio-fio, cercas, muros, calçadas e pavimentos do sistema viário nas estradas e rodovias de acesso à UHI, vias internas, apoio aos serviços de manutenção em obras civil, sistemas elétrico, hidráulico, serralheria e auxílio nos serviços de Paisagismo, Canal da Piracema, DEPOM, RBV na Usina Hidrelétrica Itaipu e adjacências, Centro Executivo na Vila “A” e adjacências e nas áreas localizadas sob as linhas de transmissão de ITAIPU, nos trechos entre a UHI e a Subestação de Furnas, em Foz do Iguaçu-PR.

**Requisitos sustentáveis adotados**:

- Comprometimento com o desenvolvimento de práticas sustentáveis de proteção e conservação do meio ambiente;
- Comprovar, quando solicitado, a manutenção periódica dos veículos utilizados;

- Quando da execução, atender as Resoluções do CONAMA (001 e 002, de 08 de março de 1990) e a norma ABNT NBR 10151:2000, referente ao Controle do Ruído no Meio Ambiente. No caso de veículos automotores respeitar o Código de Trânsito Brasileiro, assim como as Resoluções do CONAMA 008 de 1993, e 237 de 1997;
- Realização dos serviços nas vias somente após a sinalização da obra;
- Apresentar documentação atestando a regularidade das instalações (pedreira e britagem) bem como o registro e aprovação pelas autoridades ambientais competentes;
- Prestar atendimento à disciplina no tráfego considerando ao máximo a preservação ambiental;
- Não descartar refugos de materiais em lugares que possam causar prejuízos ambientais;
- Uso de EPI.

**Análise e resultados:**

- O fator tempo e delimitação de recursos dificultou a inserção de mais requisitos sustentáveis;
- O serviço foi analisado no seu primeiro mês de execução, o que impediu uma análise mais profunda. Nova análise será desenvolvida no decorrer do segundo semestre de 2014;
- O fornecedor revelou dificuldade na elaboração do plano de uso de água e energia, sinalizando a necessidade de colaboração conjunta ou inclusão na minuta de contrato de plano modelo;
- Quanto ao consumo de combustível foi apresentada a dificuldade no monitoramento do consumo de combustível utilizado pelo fornecedor;
- Sugestão de inclusão de folha de rosto no contrato com destaque para os requisitos sustentáveis, visando facilitar a fiscalização dos mesmos.

**CARTUCHOS DE IMPRESSORA – MARGEM ESQUERDA (BRASIL)**

**Modalidade de licitação:** Coleta de preços Nacional

**Valor da Contratação:** R$ 25.795,85

**Descrição**: Aquisição de toner e cartuchos de tinta para impressoras.

**Requisitos sustentáveis adotados**:

- Assegurar o menor deslocamento possível, considerando a distância dos depósitos, visando à redução da emissão de gases;

- No caso de entrega terceirizada, utilizar serviços de empresas transportadoras que possua sistema de qualidade implantando;
- Apresentar plano de gestão de resíduo;
- Apresentar plano de logística reversa dos fabricantes.

**Análise e resultados:**

- Inclusão de quase totalidade dos requisitos sugeridos;
- Assinalada a importância do reforço da comunicação a fim de que todos os documentos observem os requisitos definidos e que os mesmos pudessem ser preservados no processo de tramitação por todas as áreas envolvidas;
- Assegurar que o responsável pelo recebimento tenha acesso dos requisitos sustentáveis por ocasião do recebimento e possa ser incluído na requisição dos itens;
- De maneira geral não houve dúvidas por parte dos fornecedores quanto aos novos requisitos.

**COMPRA DE ÓLEO ISOLANTE PARA TURBINA – MARGEM ESQUERDA (BRASIL)**

**Modalidade de licitação:** Compra de pequeno valor

**Valor da Contratação:** R$ 990,00

**Descrição**: Aquisição de óleo lubrificante aditivo antioxidante para turbina (Plus 20l - material 579564)

**Requisitos sustentáveis adotados**:

- Atendimento da norma técnica: ABNT NBR 14725-2:2009 Versão Corrigida: 2010 Produtos químicos - Informações sobre segurança, saúde e meio ambiente Parte 2: Sistema de classificação de perigo;
- Atendimento a regulamentos e normas (trabalhistas, anti-discriminatórias, de segurança e ambiental);
- Pautar-se pela adequação à lei, moral e bons costumes;
- Comprometer-se com o desenvolvimento de práticas sustentáveis de proteção e conservação do meio ambiente;
- Respeitar a legislação aplicável quanto à contratação de menores;
- Conhecer e respeitar a Política e diretrizes da ITAIPU, em especial a de equidade de
- Gênero e valores éticos;
- Entrega dos produtos realizada em lote único, por pedido, evitando deslocamentos desnecessários;

- Engajar e multiplicar as boas práticas disponibilizadas pela Itaipu informações sobre o seu Sistema de Gestão da Sustentabilidade na sua operação e junto a sua cadeia de fornecedores;
- Incentivar, Elaborar e executar um Programa de Prevenção de Riscos Ambientais PPRA, de acordo com as Normas Regulamentadoras do Ministério do Trabalho;
- Atender a ABNT NBR 12235;1992, que trata do procedimento para armazenamento de resíduos sólidos perigosos;
- Atender as Resoluções da Agencia Nacional de Petróleo – ANP;
- Assegurar a eficaz implementação de um sistema de gestão de saúde e segurança ocupacionais, com metas de racionalização do consumo de energia, água e emissão de ruídos;
- Assegurar que implementa medidas de prevenção da poluição, se concentrando na redução dos impactos das descargas de águas residuais, derramamentos de
- Petróleo e contaminação do solo e água, e na minimização de emissões atmosféricas;
- Deverá dispor, preferencialmente, de um sistema de gestão da qualidade, baseado na ABNT NBR ISO 9001, e ambiental, baseado na ABNT NBR ISO 14001;
- Manter em dia as manutenções dos veículos que realizarem as entregas, visando redução da emissão de gases e ruídos;
- Garantir condições de saúde e segurança do trabalho aos funcionários do transporte e a entrega dos produtos;
- Assegurar o treinamento da equipe transportadora acerca dos riscos e impactos ambientais e eventuais emergências;
- Apresentar e manter válido o Cadastro Técnico Federal de Atividades Potencialmente Poluidoras da responsável pelo transporte, entrega e retirada dos produtos;
- Quando da entrega do produto deverá atender as Resoluções do CONAMA (001 e 002, de 08 de março de 1990) e a norma ABNT NBR 10151:2000.

**Análise e resultados:**

- A análise desta aquisição foi realizada conjuntamente com a de toner e cartuchos de tinta para impressoras, pois ambas tiveram a mesma área gestora (Suprimento de materiais) como demandante.

**III. 5 Barreiras na implementação das compras sustentáveis na Itapu Binacional**

Até aqui o estudo de caso do modelo de aquisição da Itaipu Binacional visto neste capítulo se deteve nos aspectos mais gerais. As considerações quanto às barreiras percebidas, o seu grau de importância e as iniciativas institucionais a fim de reduzir seus efeitos na proposta de compras da entidade integrarão a presente seção. Dados obtidos a partir de instrumentos de pesquisa adicionais são apresentados com o objetivo de servir mais adiante como referência na discussão e no fornecimento de propostas na consideração das barreiras percebidas no processo de implementação das compras sustentáveis pelas universidades federais brasileiras.

No caso da Itaipu Binacional as informações foram obtidas por meio de investigação com abordagem predominantemente qualitativa, se valendo das técnicas de análise documental, entrevistas e questionário com tratamento quantitativo. Os instrumentos tiveram seu conteúdo produzido a partir dos fatores caracterizados barreiras como analisado no item II.4.6 (Revisão dos desafios e barreiras na implementação da CPS) deste trabalho, aqui tomado como linhas de investigação e categorias de análise para os instrumentos de pesquisa a partir de dados colhidos do referencial teórico, organizados em ordem alfabética como a seguir:

- Aspectos legais e insuficiência de normas e diretrizes práticas;
- Ausência de apoio hierárquico superior;
- Ausência de políticas institucionais de suporte às compras sustentáveis;
- Condições atuais da instituição quanto à estrutura e pessoal;
- Condições de mercado quanto à disponibilidade de produtos e serviços sustentáveis;
- Conflito com outras prioridades institucionais;
- Cultura interna da instituição;
- Fator preço e restrições financeiras;
- Nível de conhecimento e capacitação dos profissionais de compras;
- Nível de conhecimento e capacitação dos solicitantes, gestores de contrato e outros envolvidos;
- Nível de informação e qualificação dos fornecedores quanto à sustentabilidade.

Para a investigação das barreiras e da percepção dos seus efeitos no processo de implementação das compras sustentáveis em Itaipu foi empregado um questionário quantitativo do tipo *survey* (APÊNDICE C) que, segundo Marcoli e Lakatos (2010), é indicado na coleta de

dados em quantidade e qualidade superior devido à objetividade das respostas e menor interferência do investigador.

A população considerada no questionário englobou os membros do Comitê de Compras Sustentáveis da Itaipu Binacional, composto por sete brasileiros e sete paraguaios, no total de 14 representantes definidos como o público alvo da consulta. A escolha do comitê como foco no questionário decorreu de sua composição ter origem nos quadros da instituição com profissionais das mais variadas áreas com alguma relação com o processo de compras da entidade. O comitê caracteriza uma comissão ou conselho de especialistas, oriundos de diferentes diretorias de áreas da Itaipu, que se dedicam à elaboração, supervisão e monitoramento do plano de compras sustentáveis da instituição.

O questionário foi redigido em duas versões de igual teor, em português e espanhol, devido à composição binacional do comitê. O instrumento de pesquisa foi submetido a um pré-teste no sentido de eliminar erros ou inconsistências, sendo enviado a dois representantes da superintendência de compras de Itaipu, que responderam e avaliaram o questionário, além da revisão pelo orientador deste trabalho. As participações e sugestões no pré-teste foram acolhidas e contribuíram para a versão final do questionário.

Pelo tamanho reduzido da população de pesquisa não foi necessária a elaboração de um plano de amostragem estatística. O questionário foi disponibilizado aos respondentes por meio de mensagem eletrônica que, dentre outras informações e orientações, continha um *link* que permitiu o acesso *online* a um sítio eletrônico especializado na hospedagem de *surveys*, estando disponível para os respondentes no período de 05 a 16 de setembro de 2014. Neste intervalo, considerando a participação voluntária na pesquisa, outras comunicações via correio eletrônico foram empreendidas visando incentivar a participação dos membros do comitê. Embora todos os integrantes do grupo tenham tido acesso ao questionário, não houve participação da totalidade, tendo a consulta sido respondida por 11 dos 14 integrantes do Comitê de Compras Sustentáveis da Itaipu Binacional.

Os dados obtidos foram tabulados e tratados com auxílio de um programa de planilhas eletrônicas por meio de tabelas e gráficos apresentados a seguir. Adicionalmente, análises e comentários são realizados, não tendo, contudo, a pretensão de representarem uma análise exaustiva e final.

O grupo dos que responderam ao questionário contou com participação efetiva de representantes de todas as diretorias e áreas que compõem o comitê: Diretoria Financeira, Diretoria Jurídica, Diretoria Técnica, Diretoria Administrativa, Diretoria Geral e Diretoria de Coordenação.

Quanto à pergunta se o respondente participou de algum evento de capacitação em compras sustentáveis, se verificou que 90,91% dos responderam positivamente, conforme apresentado no Gráfico III.1.

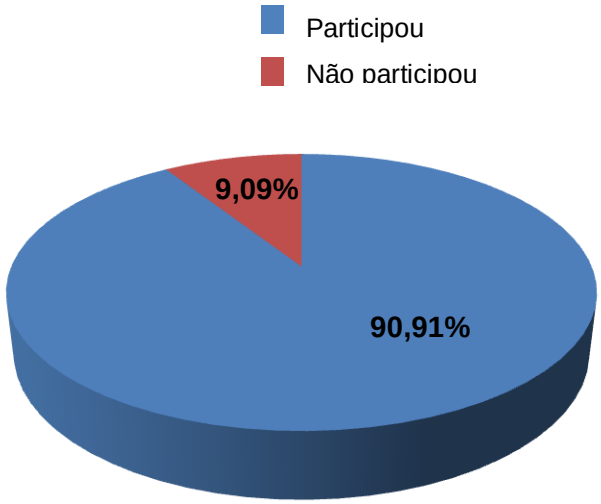



Gráfico III.1 - Participação em evento de capacitação em compras sustentáveis
Fonte: Dados obtidos da aplicação de questionário pelo autor.

O resultado expressa o cenário esperado, considerando que o grupo é responsável pela supervisão e apoio nas ações do plano de aquisições sustentáveis. O conhecimento técnico é fundamental, mas se ressalta que as atividades dos membros do comitê se desenvolvem de acordo com o estabelecido na IP-20, que regula os procedimentos na incorporação de critérios da sustentabilidade nas aquisições, e no regimento interno, ambos aprovados por resolução da Diretoria Executiva de Itaipu.

Contudo, a capacitação nos temas afetos à sustentabilidade e às compras sustentáveis são importantes pois é atribuição do comitê, dentre outras, a aprovação do plano de compras sustentáveis, avaliando e decidindo sobre a inclusão de serviços ou produtos. Ademais, cabe ao comitê o suporte técnico e legal aos solicitantes na especificação e descrição do objeto demandado quanto à adoção de requisitos sustentáveis.

As perguntas a seguir foram elaboradas utilizando o modelo da escala *likert* que, segundo Gil (2011) é um modelo de escala social que mede a opinião em relação à concordância ou discordância com questões previamente formuladas. O emprego da escala em cinco níveis busca um posicionamento do respondente segundo uma graduação específica, variando entre diferentes níveis de posição.

A primeira relação de perguntas buscou medir o GRAU DE CONCORDÂNCIA dos respondentes quanto a algumas afirmações sobre a implementação das aquisições

sustentáveis no âmbito da Itaipu Binacional, de acordo com parâmetros definidos em cinco níveis, variando de “Concordo Totalmente” a “Discordo Totalmente”. A Tabela III.2, a seguir, apresenta os resultados agregados obtidos da questão, também ilustrados no Gráfico III.2.

Tabela III.2 - Nível de concordância com as afirmações sobre compras sustentáveis

| **Afirmações referentes à implementação das aquisições sustentáveis no âmbito da Itaipu Binacional** | Nível de concordância dos respondentes com as afirmações | | | | | | | | | | **TOTAL** | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Concordo Totalmente | | Concordo Parcialmente | | Indiferente | | Discordo Parcialmente | | Discordo Totalmente | | | |
| | R. | % | R. | % | R. | % | R. | % | R. | % | R. | % |
| As condições atuais de estrutura e de pessoal são compatíveis com os objetivos das aquisições institucionais | 4 | 36,4 | 4 | 36,4 | 0 | 0,0 | 3 | 27,2 | 0 | 0,0 | 11 | 100 |
| As orientações e diretrizes atualmente disponíveis são suficientemente claras e práticas quanto a subsidiar a adoção de critérios sustentáveis | 4 | 36,4 | 6 | 54,5 | 0 | 0,0 | 1 | 9,1 | 0 | 0,0 | 11 | 100 |
| É evidente o comprometimento da alta direção nas estratégias e planos estabelecidos para as aquisições sustentáveis. | 8 | 72,7 | 1 | 9,1 | 2 | 18,2 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 11 | 100 |
| Estratégias têm sido implementadas visando ao aumento da conscientização e qualificação dos fornecedores atuais e potenciais | 3 | 27,3 | 6 | 54,5 | 1 | 9,1 | 1 | 9,1 | 0 | 0,0 | 11 | 100 |
| Fatores financeiros não têm sido impedimentos à efetiva implementação das aquisições sustentáveis | 5 | 45,4 | 4 | 36,4 | 1 | 9,1 | 1 | 9,1 | 0 | 0,0 | 11 | 100 |
| Há um esforço institucional por comunicar à comunidade interna as novas práticas sustentáveis | 9 | 81,8 | 1 | 9,1 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 1 | 9,1 | 11 | 100 |
| O mercado atual dispõe de condições suficientes para o atendimento da demanda por serviços e produtos sustentáveis | 2 | 18,2 | 4 | 36,4 | 3 | 27,2 | 2 | 18,2 | 0 | 0,0 | 11 | 100 |
| Tem aumentado o nível de informação e conhecimento dos solicitantes e demais envolvidos quanto aos aspectos sustentáveis | 8 | 72,7 | 2 | 18,2 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 1 | 9,1 | 11 | 100 |
| Tem diminuído a resistência quanto à adoção de critérios sustentáveis | 3 | 27,3 | 6 | 54,5 | 0 | 0,0 | 2 | 18,2 | 0 | 0,0 | 11 | 100 |

Fonte: Dados obtidos da aplicação de questionário pelo autor.

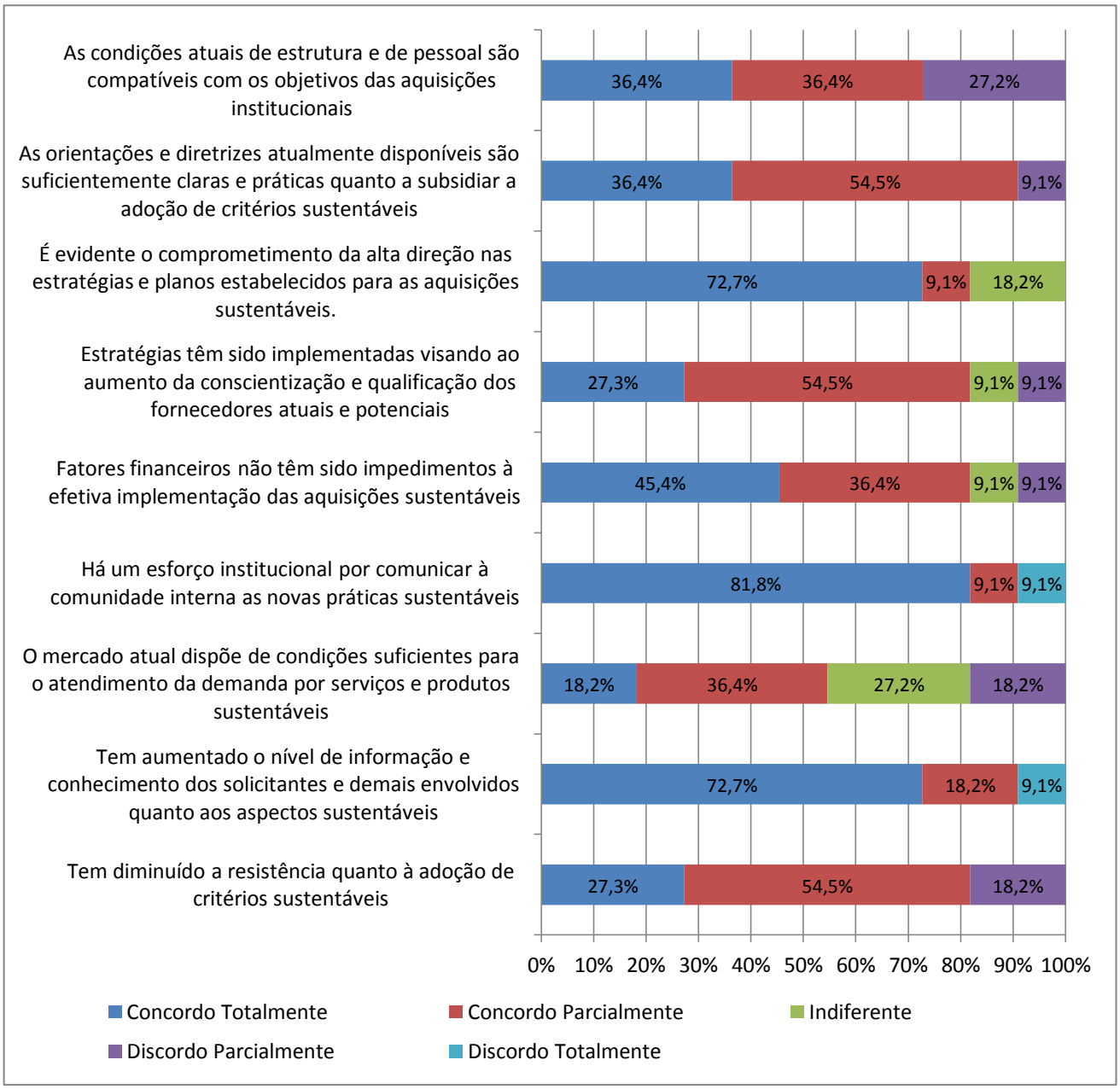



Gráfico III.2 - Grau de concordância com as informações sobre compras sustentáveis na Itaipu Binacional
Fonte: Dados obtidos da aplicação de questionário pelo autor.

A intenção deste grupo de questões foi a de identificar a opinião dos entrevistados na atribuição de importância a fatores identificados na revisão bibliográfica como barreiras em instituições públicas nacionais e internacionais. As afirmações foram avaliadas à luz do processo de implementação das aquisições sustentáveis em Itaipu.

Verifica-se que 36,4% (04[1]) dos respondentes concordam que as condições atuais de estrutura e de pessoal da instituição são compatíveis com os objetivos das aquisições institucionais. Este dado é principalmente relevante considerando que o nível atual previsto pela instituição no plano de implementação das compras sustentáveis é o da incorporação.

[1] Número absoluto de respostas.

Segundo apresentado na matriz flexível, esta etapa se ajusta com a identificação, motivação e capacitação dos colaboradores ligados principalmente à superintendência de compras e também dos solicitantes que recebem treinamento e incentivos quanto às aquisições sustentáveis, além de estrutura física de ambiente e equipamentos para a realização da prática. Contudo, o dado de que 36,4% (04) e 27,2% (03) dos respondentes, respectivamente, concordarem e discordarem parcialmente, indica a necessidade de aprimoramento das condições atualmente disponíveis.

Um fator que adiciona a este cenário apurado na questão anterior se deu na percepção de 90,9% (10) dos respondentes que concordam total ou parcialmente que o nível de informação e conhecimento dos solicitantes e demais envolvidos no processo de compras tem aumentado. Quando a questão apura a resistência quanto à adoção de critérios sustentáveis as respostas são menos concentradas, já que 27,3% (03) dos respondentes concordam totalmente, enquanto 54,5% (06) concordam parcialmente e 18,2% (02) discordam parcialmente. Uma inferência provável é que considerado o nível de maturidade atual no plano de implementação a resistência recue à medida que sejam intensificadas as estratégias de comunicação e projetos de capacitação.

Considerando especificamente a implementação de estratégias de conscientização e capacitação dos fornecedores atuais e potenciais, a questão mediu que 81,8% (09) respondentes concordam  total ou parcialmente de que tais estratégias têm sido desenvolvidas na Itaipu. A esta questão está relacionada a distribuição das respostas dos consultados 18,2% (02) concordam totalmente, 36,4% (04) concordam parcialmente, 27,2% (02) indiferente e 18,2% (02) discordam parcialmente) quanto a haver no mercado atual condições suficientes para o atendimento da demanda por serviços e produtos sustentáveis. Neste sentido se ressalta a atuação do DESFOR em promover o desenvolvimento dos fornecedores quanto ao conhecimento e satisfação das condições demandadas pela instituição.

Quanto à disponibilidade de orientações e diretrizes claras e práticas a fim de subsidiar a adoção de critérios sustentáveis no processo de aquisições de produtos e serviços, 36,4% (04) dos respondentes concordaram e 54,5 (06) concordaram parcialmente ser uma realidade na Itaipu. A predominância da concordância parcial sugere um ponto de atenção e evoca o esforço da alta direção da entidade na revisão e definição de normas e procedimentos a fim de referenciar a implementação da prática. Neste ponto se destaca ainda a necessidade de intensificar o plano de comunicação e disseminação da cultura da sustentabilidade pela estrutura administrativa, de continuar provendo mecanismos de incentivo e capacitação dos envolvidos nos processos de compras e de viabilizar a familiaridade com dispositivos legais e o acesso a manuais e guias com orientações sobre os processos de compras.

O esforço em comunicar quanto as questões e processos afetos à sustentabilidade foi reconhecido por 81,8% (09) dos respondentes que concordam totalmente com a afirmação de que a instituição comunica à comunidade interna as novas práticas sustentáveis. Muito deste resultado se deu em função da atuação do Comitê de Compras Sustentáveis como órgão supervisor e fomentador do processo.

A atuação da alta direção de Itaipu na proposta de comprar e contratar com requisitos sustentáveis, já reconhecida como influenciadora na questão anterior, é medida especificamente nesta questão que buscou identificar a percepção dos respondentes quanto ao comprometimento da alta direção em definir estratégias e estabelecer planos para as aquisições sustentáveis. Dos respondentes 81,8% (09) concordaram de que a alta direção de Itaipu está comprometida. Este comprometimento é percebido na estrutura e processo de governança para as aquisições sustentáveis. A definição da política de aquisição baseada na política de sustentabilidade corporativa, que por sua vez se alinha à visão e missão institucional, sendo corroborada por estratégias de implementação, representam a expressão do compromisso da entidade com o desenvolvimento sustentável em suas diferentes dimensões.

Verificou-se finalmente que fatores financeiros não têm frustrado o processo de implementação das aquisições sustentáveis. Quando perguntados se tais fatores não representam impedimento à efetiva implementação da prática, 81,8% (09) dos respondentes concordaram ou concordaram parcialmente com a afirmação de que o aspecto financeiro não é determinante para a efetividade da prática.

A segunda relação de perguntas buscou medir o GRAU DE DIFICULDADE que alguns fatores representam, de acordo com o conhecimento e percepção dos respondentes, na implementação das aquisições sustentáveis no âmbito da Itaipu Binacional, de acordo com parâmetros definidos em cinco níveis, variando de “Dificulta Muito” a “Dificulta Pouco”.

A Tabela III.3, a seguir, apresenta os resultados agregados obtidos da questão, também ilustrados no Gráfico III.3.

Tabela III.3 - Grau de dificuldade de fatores na implementação das compras sustentáveis

| **Barreiras na implementação das aquisições sustentáveis no âmbito da Itaipu Binacional** | Grau de dificuldade dos fatores | | | | | | | | | | **TOTAL** | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Dificulta Muito | | Dificulta | | Indiferente | | Dificulta Pouco | | Não Dificulta | | | |
| | R. | **%** | R. | **%** | R. | **%** | R. | **%** | R. | **%** | R. | **%** |
| Aspectos legais e insuficiência de normas e diretrizes práticas | 1 | 9,1 | 5 | 45,4 | 1 | 9,1 | 2 | 18,2 | 2 | 18,2 | 11 | 100 |
| Ausência de apoio hierárquico superior | 0 | 0,0 | 4 | 36,4 | 2 | 18,1 | 3 | 27,3 | 2 | 18,2 | 11 | 100 |
| Ausência de políticas institucionais de suporte às compras sustentáveis | 1 | 9,1 | 2 | 18,1 | 1 | 9,1 | 3 | 27,3 | 4 | 36,4 | 11 | 100 |
| Condições atuais da instituição quanto à estrutura e pessoal | 0 | 0,0 | 5 | 45,5 | 1 | 9,1 | 3 | 27,3 | 2 | 18,1 | 11 | 100 |
| Condições de mercado quanto à disponibilidade de produtos e serviços sustentáveis | 3 | 27,2 | 6 | 54,6 | 0 | 0,0 | 2 | 18,2 | 0 | | 11 | 100 |
| Conflito com outras prioridades institucionais | 1 | 9,1 | 4 | 36,4 | 0 | 0,0 | 5 | 45,4 | 1 | 9,1 | 11 | 100 |
| Cultura interna da instituição | 2 | 18,2 | 2 | 18,2 | 0 | 0,0 | 7 | 63,6 | 0 | 0,0 | 11 | 100 |
| Fator preço e restrições financeiras | 0 | 0,0 | 5 | 45,4 | 1 | 9,1 | 4 | 36,4 | 1 | 9,1 | 11 | 100 |
| Nível de conhecimento e capacitação dos profissionais de compras | 0 | 0,0 | 4 | 36,4 | 1 | 9,1 | 5 | 45,5 | 1 | 9,1 | 11 | 100 |
| Nível de conhecimento e capacitação dos solicitantes, gestores de contrato e outros envolvidos | 1 | 9,1 | 6 | 54,5 | 0 | 0,0 | 4 | 36,4 | 0 | 0,0 | 11 | 100 |
| Nível de informação e qualificação dos fornecedores quanto à sustentabilidade | 3 | 27,3 | 2 | 18,1 | 3 | 27,3 | 3 | 27,3 | 0 | 0,0 | 11 | 100 |

Fonte: Dados obtidos da aplicação de questionário pelo autor.

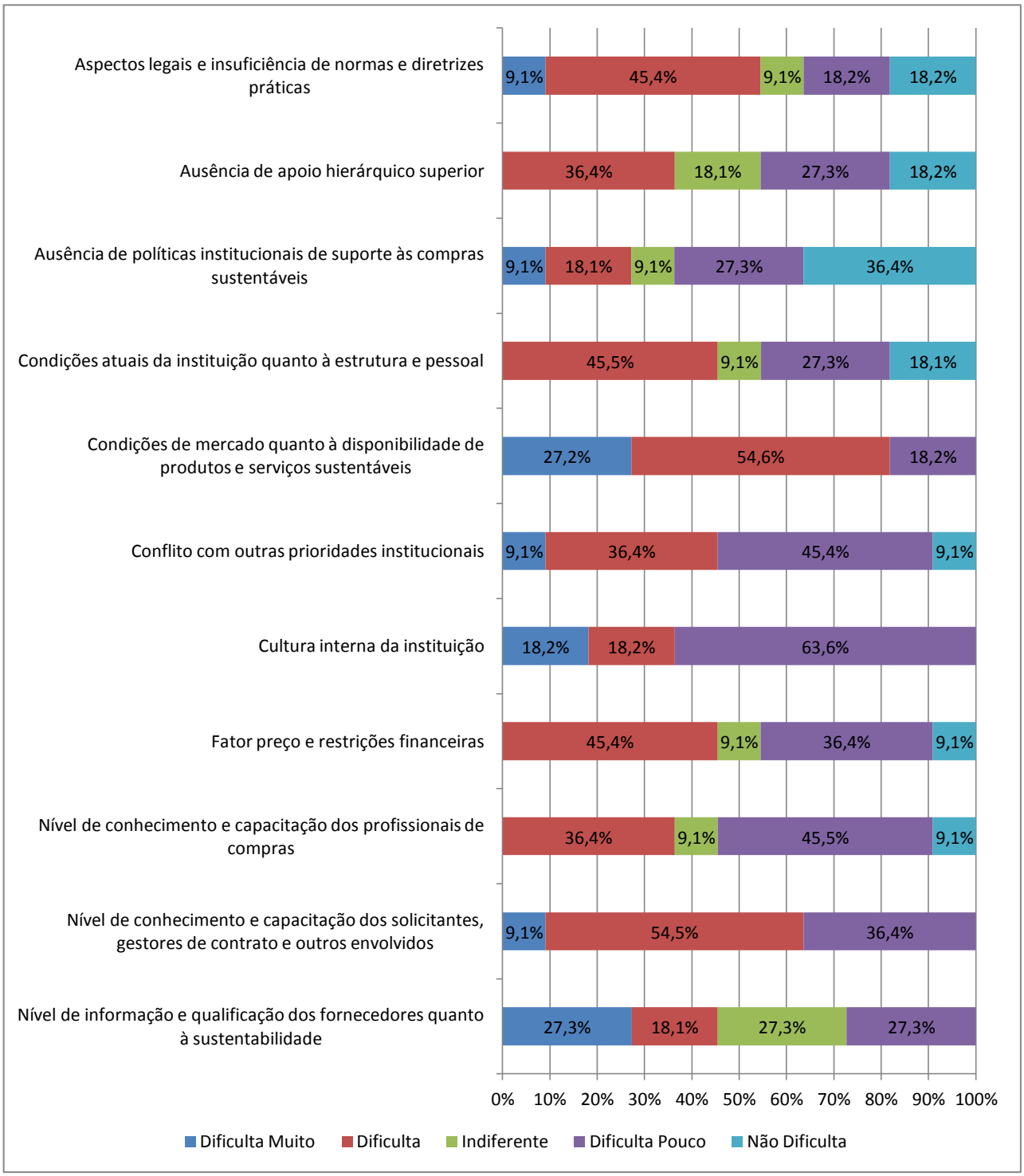



Gráfico III.3 - Grau de dificuldade por fator na implementação das compras sustentáveis na Itaipu Binacional
Fonte: Dados obtidos da aplicação de questionário pelo autor.

A intenção deste grupo de questões foi a de identificar a opinião dos entrevistados quanto ao grau de dificuldade que fatores identificados na revisão bibliográfica como barreiras em instituições públicas nacionais e internacionais representam no processo de implementação das aquisições sustentáveis em Itaipu.

Na relação de questões anterior (Tabela III.2) 90,9% (10) dos respondentes concordaram de que há disponibilidade de orientações e diretrizes claras e práticas em Itaipu. A presente relação (Tabela III.3) obteve o resultado de que os aspectos legais e a insuficiência de normas e diretrizes práticas representam um fator que dificulta muito ou dificulta para 54,5% (06) dos consultados, indicando um cenário que sugere atenção. Saliente-se adicionalmente que em da revisão teórica sobre o tema se depreende que o aspecto legal e normativo é considerado um fator externo à instituição. Contudo, devido à peculiaridade legal da constituição e gestão da Itaipu, este fator integra a lista das barreiras internas da instituição.

O fator que indica a ausência de apoio hierárquico superior teve o grau de dificuldade distribuído, predominando a opinião daqueles que o apontam como dificultando 36,4% (04) ou dificultando pouco 27,3% (03) dentre os respondentes. Os que consideram que o fator não dificulta foram 18,2% (02), mesmo percentual dos que consideraram o fator indiferente 2% (02).

Quando a ausência de políticas institucionais de suporte às compras sustentáveis foi considerada, 63,7% (07) respondentes apontaram com um fator que dificulta pouco ou não dificulta. Á esta percepção se relaciona a percepção apurada anteriormente de que 81,8% (09) dos respondentes concordaram de que a alta direção de Itaipu está comprometida em estabelecer estratégias e planos visando à implantação das compras sustentáveis.

As condições atuais da instituição quanto à estrutura e pessoal foi apontada por 45,5% (05) dos respondentes com um fator que dificulta, enquanto 27,3% (03) apontam como um dificultando pouco, repercutindo a distribuição das opiniões colhidas do grupo de questões anterior sobre o mesmo fator.

Verificou-se que 81,8% dos respondentes indicam as condições do mercado quanto à disponibilidade de produtos e serviços sustentáveis como um fator que dificulta muito ou dificulta a implementação das compras sustentáveis. Quando analisado outro fator que aponta o nível de informação e qualificação dos fornecedores quanto à sustentabilidade, se observa uma distribuição quase uniforme nas respostas 27,3% (03) dificulta muito, 18,1% (02) dificulta e 27,3% (03) tanto para indiferente e dificulta parcialmente). Correlacionados os fatores sugerem que o caminho adotado na relação com os fornecedores atuais e potenciais é uma direção correta a perseguir, sobretudo intensificando as ações de desenvolvimento e monitoramento protagonizadas pelo DESFOR. Ainda se percebe que o mercado não está pronto para atender às demandas por produtos e serviços sustentáveis, mas se reconhece que é um resultado do processo de sensibilização e capacitação de longo prazo.

O fator conhecimento e capacitação é apresentado quanto a pelo menos dois perfis, os profissionais executores do processo de compras e demais envolvidos como solicitantes e

gestores de contrato. Os dois fatores têm uma distribuição de respostas bem distribuídas o que sugere que apesar de ambos os perfis estarem sendo objeto de ações visando à conscientização, capacitação e familiarização com aspectos afetos às compras sustentáveis, é preciso intensificar o plano de treinamento, principalmente quanto aos que não tem perfil de executor. Quanto ao nível de capacitação dos profissionais 54,6% (06) dos respondentes apontaram como dificultando pouco ou não dificultando. Ao medir a capacitação dos demais envolvidos, 63,6% (07) dos respondentes indicaram como dificultando muito ou dificultando a implantação das compras sustentáveis.

O fator que representa o conflito com outras prioridades institucionais apresentou um conjunto de respostas que indicou uma posição dividida entre os respondentes, já que 45,5% (05) e 54,5 (06) destes apontaram, respectivamente, como dificultando e não dificultando o processo de implementação. O dado parece refletir pontos de vistas distintos que variam conforme a área/diretoria representada pelo respondente. Assim, é importante considerar tal indicação como um ponto de atenção que sugere haver outras ações concorrendo em esforços e recursos com a inclusão de critérios sustentáveis em produtos e serviços.

Verifica-se que o esforço em disseminar a cultura da sustentabilidade e incentivar a incorporação no plano de aquisições deve ser aprimorado. Isto se infere quando 63,6% (07) dos respondentes indicam o fator como dificultando pouco enquanto 36,4% (04) apresentaram opinião de que dificulta muito ou dificulta.

O fator preço e condições financeiras é um fator híbrido já que conjuga disponibilidade orçamentária, um fato interno, e preço, um fator externo, este último evidentemente não controlado pela entidade. A análise deste fator, contudo, visa medir o quanto o fator preço, ou a noção de que o item sustentável é mais caro, e se o orçamento da entidade é um limitador à prática ou não a considera com a devida prioridade. À luz do que se apurou da relação de afirmações sobre compras sustentáveis no grupo anterior sugere que não há barreiras financeiras internas para a implementação das compras sustentáveis em Itaipu. Um encaminhamento adicional, sobretudo pela distribuição das respostas, sugere que uma limitação desta análise tenha advindo da avaliação dos fatores agregados, considerando que se tomados à parte os dados teriam indicação mais clara.

A relação a seguir classifica os fatores reconhecidos como barreiras no processo de implementação das compras sustentáveis na Itaipu à luz da percepção dos membros do comitê de compras sustentáveis. Os fatores foram classificados de acordo com a atribuição de maior número de respostas “dificulta muito” e “dificulta”. No caso de resultados iguais, o critério de ordenamento secundário foi o menor número de respostas “dificulta pouco” e “não dificulta” atribuídas. Utilizando o critério exposto foi obtida a seguinte ordem:

1. Condições de mercado quanto à disponibilidade de produtos e serviços sustentáveis
2. Nível de conhecimento e capacitação dos solicitantes, gestores de contrato e outros envolvidos
3. Aspectos legais e insuficiência de normas e diretrizes práticas
4. Nível de informação e qualificação dos fornecedores quanto à sustentabilidade
5. Condições atuais da instituição quanto à estrutura e pessoal
6. Fator preço e restrições financeiras
7. Conflito com outras prioridades institucionais
8. Ausência de apoio hierárquico superior
9. Nível de conhecimento e capacitação dos profissionais de compras
10. Cultura interna da instituição
11. Ausência de políticas institucionais de suporte às compras sustentáveis

O Gráfico III.4, a seguir, ilustra a distribuição por ordem dos fatores mais apontados como barreiras.

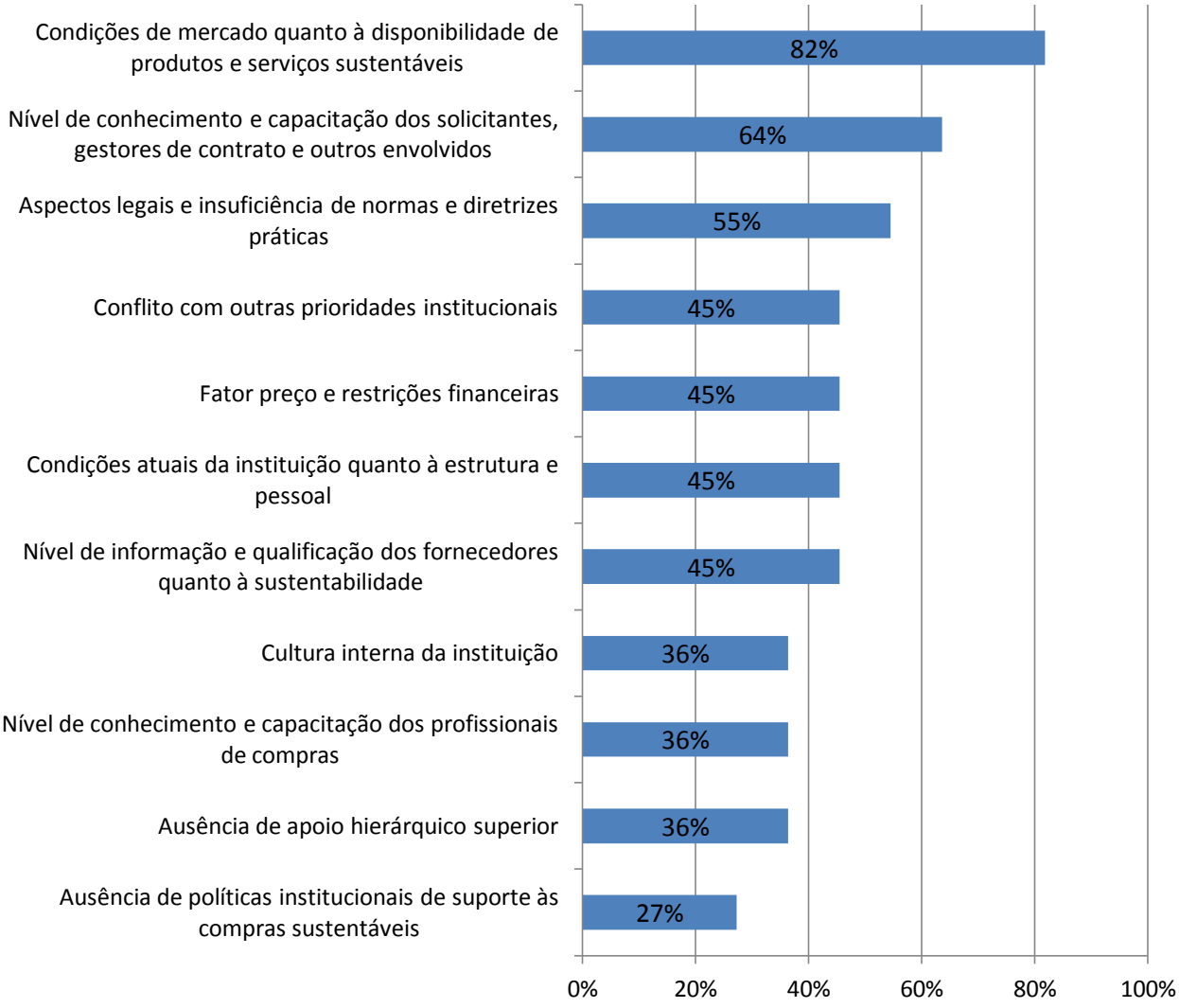



Gráfico III.4 - Classificação das barreiras na implementação das compras sustentáveis na Itaipu Binacional
Fonte: Dados obtidos da aplicação de questionário pelo autor.

Este capítulo se ocupou em apresentar a empresa Itaipu Binacional, entidade jurídica de direito público internacional, visando especificamente à caracterização da experiência institucional em comprar e contratar com o emprego de critérios sustentáveis. Embora não seja o objetivo deste trabalho considerar exaustivamente as nuances peculiares do processo de constituição da entidade, apresentou sucintamente a complexidade advinda da sua binacionalidade. A propósito de seu caráter singular na administração pública internacional, a entidade conta com um sistema de governança consistente, orientado por políticas e normas que referenciam seu processo de gestão de recursos e suprimentos.

Na sua estrutura de governança a entidade busca alinhar a visão e missão institucional à sustentabilidade, empreendendo uma nova forma de comprar e contratar a partir da construção de um modelo próprio de aquisições que considere os aspectos sustentáveis.

O esforço institucional com vistas às compras sustentáveis parte do compromisso da alta direção em definir referências políticas para a prática, passando pelo incentivo a estratégias de disseminação da cultura sustentável na organização, o estabelecimento de órgão interno de suporte à prática e planos com fixação de metas e prazos e, finalmente, identificando produtos e serviços prioritários para a inclusão de requisitos sustentáveis, acenando ao mercado fornecedor com ações de desenvolvimento e reconhecimento.

Um destaque na experiência de aquisições de Itaipu é o estabelecimento do Comitê de Compras Sustentáveis, órgão apoiador e revisor da prática institucional, principal articulador do programa de compras sustentáveis com as políticas e objetivos organizacionais. Destaca-se ainda o programa de desenvolvimento de fornecedores (DESFOR) que se articula com o programa de compras sustentáveis com ações voltadas para o cadastro, avaliação e desenvolvimento do mercado fornecedor atual e potencial de Itaipu.

Finalmente, o capítulo trouxe uma investigação por meio do emprego de questionário com tratamento quantitativo tendo obtido dados da percepção dos membros do Comitê de Compras Sustentáveis da Itaipu. Percebeu-se que em menor ou maior medida, a entidade conta com diversos fatores que, a exemplo daqueles obtidos da revisão teórica do capítulo II, representam barreiras no processo de implementação das compras sustentáveis. Considerando a robustez do programa de aquisições da entidade, a tendência inferida é de que tais fatores tenham seu efeito reduzido em função do desenvolvimento de ações de natureza estratégica e operacional que vêm sendo desenvolvidas pela instituição.

Os dados foram analisados e discutidos, contribuindo na validação daqueles colhidos pela análise documental. As percepções ampliam a caracterização da experiência de aquisições da Itaipu Binacional e servem de referência na discussão objeto do próximo capítulo

que considera as barreiras no processo de implementação das CPS pelas universidades federais brasileiras.

# CAPÍTULO IV – COMPRAS SUSTENTÁVEIS NAS UNIVERSIDADES FEDERAIS À LUZ DO CASO ITAIPU BINACIONAL

Este capítulo visa atender ao quarto objetivo da pesquisa que consiste na discussão de aspectos e no oferecimento de propostas a partir da consideração das barreiras na implementação das compras sustentáveis pelas universidades federais brasileiras.

Inicialmente, em uma abordagem sucinta, são evidenciados os aspectos metodológicos da pesquisa sobre as CPS nas universidades. A seguir, a estrutura e o modo de gestão de recursos das instituições de ensino são apresentados, culminando na consideração dos aspectos e práticas facilitadoras e dificultadoras no processo de implementação da CPS nas universidades federais, segundo as informações coletadas por Hegenberg (2013). Finalmente, o capítulo apresenta a discussão sobre as barreiras apontadas na experiência de compras sustentáveis das universidades federais à luz do referencial teórico e de aspectos oriundos do estudo de caso da Itaipu Binacional, objeto do capítulo anterior, a fim de extrair propostas à dinâmica de aquisições nas instituições de ensino, contribuindo, assim, para o atendimento do objetivo geral do presente trabalho.

## IV.1 Aspectos metodológicos da pesquisa de CPS nas universidades federais

O estudo desenvolvido por Hegenberg (2013) em âmbito nacional teve por objetivo a análise do processo de implantação da CPS no contexto das universidades públicas federais. Antes da exposição dos dados obtidos pela pesquisa se faz necessário apresentar sucintamente alguns aspectos metodológicos da pesquisa e outros que caracterizam a estrutura e gestão destas instituições.

A pesquisa é de natureza aplicada, com propósitos exploratórios e descritivos, tendo se desenvolvido mediante abordagens qualitativas e quantitativas corroboradas pelas técnicas de investigação bibliográfica e documental e outras análises e discussões.

No atendimento do objetivo geral de analisar a implementação das compras públicas sustentáveis nas universidades públicas federais, o estudo destacou objetivos específicos que passaram pela revisão de temas que permeiam a questão principal das compras públicas, culminando na identificação dos fatores facilitadores e dificultadores no processo de implementação da aquisição e contração com o emprego de requisitos sustentáveis.

Do grupo das universidades públicas federais, cada universidade, como explicado por Hegenberg (2013), foi tomada como uma unidade de análise. Os Pró-Reitores e gestores

responsáveis pelas compras e contratações na estrutura organizacional das universidades, por sua vez, representaram as unidades de observação.

A população da pesquisa de Hegenberg (2013) foi composta pelas 59 universidades federais brasileiras, contempladas com recursos orçamentários na Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2012 conforme a Lei Federal que aprovou o orçamento para o exercício, Lei nº 12.595, de 19 de janeiro de 2012. A etapa qualitativa do estudo, mais precisamente a técnica de entrevista, contou com a participação de cinco gestores das áreas de compras das universidades da Universidade Federal do Paraná (UFRP) e da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). Fatores como tempo e recursos limitaram a etapa qualitativa que, segundo salienta Hegenberg (2013), apesar da amostragem limitada, e considerando o nível de conhecimento e cargo exercido pelos entrevistados, foi suficiente para o alcance dos objetivos propostos.

A etapa quantitativa contou com a participação das demais universidades federais brasileiras que compuseram a população de 59 universidades. A amostra se deu com 37 universidades (Tabela IV.1). No grupo das universidades que compõem a amostra estão concentrados 59,1% dos recursos repassados pelo Governo Federal, que em valores absolutos, representam a quantia de mais de R$ 16 bilhões.

Tabela IV.1 - Relação das universidades federais brasileiras contempladas na LOA 2012 que compuseram a amostra da pesquisa

(continua)

| UO | Nome da Unidade Orçamentária (UO) | Sigla | LOA 2012 |
|---|---|---|---|
| **26230** | Fund. Universidade Federal do Vale do São Francisco | UNIVASF | R$ 76.312.082,00 |
| **26232** | Universidade Federal da Bahia | UFBA | R$ 930.392.616,00 |
| **26234** | Universidade Federal do Espírito Santo | UFES | R$ 569.683.127,00 |
| **26235** | Universidade Federal de Goiás | UFG | R$ 718.157.948,00 |
| **26236** | Universidade Federal Fluminense | UFF | R$ 1.165.444.614,00 |
| **26238** | Universidade Federal de Minas Gerais | UFMG | R$ 1.249.142.295,00 |
| **26239** | Universidade Federal do Pará | UFPA | R$ 821.013.578,00 |
| **26241** | Universidade Federal do Paraná | UFPR | R$ 922.989.879,00 |
| **26243** | Universidade Federal do Rio Grande do Norte | UFRN | R$ 904.722.103,00 |
| **26245** | Universidade Federal do Rio de Janeiro | UFRJ | R$ 2.050.408.910,00 |
| **26247** | Universidade Federal de Santa Maria | UFSM | R$ 669.710.961,00 |
| **26248** | Universidade Federal Rural de Pernambuco | UFRPE | R$ 323.274.935,00 |
| **26250** | Fundação Universidade Federal de Roraima | UFRR | R$ 127.474.775,00 |
| **26251** | Fundação Universidade Federal do Tocantins | UFTM | R$ 180.500.626,00 |

| | | | |
|---|---|---|---|
| **26252** | Universidade Federal de Campina Grande | UFCG | R$ 384.002.802,00 |
| **26253** | Universidade Federal Rural da Amazônia | UFRA | R$ 133.288.002,00 |
| **26255** | Univ. Federal do Vale do Jequitinhonha e Mucuri | UFVJM | R$ 119.534.722,00 |
| **26258** | Universidade Tecnológica Federal do Paraná | UTFPR | R$ 419.264.599,00 |
| **26261** | Universidade Federal de Itajubá | UNIFEI | R$ 129.315.966,00 |
| **26264** | Universidade Federal Rural do Semi-Árido | UFERSA | R$ 145.828.162,00 |
| **26266** | Fundação Universidade Federal do Pampa | UNIPAMPA | R$ 149.111.956,00 |
| **26267** | Universidade Federal da Integração Latino Americana | UNILA | R$ 130.613.541,00 |
| **26268** | Fundação Universidade Federal de Rondônia | UNIR | R$ 173.292.665,00 |
| **26269** | Fundação Universidade do Estado do Rio de Janeiro | UNIRIO | R$ 240.748.984,00 |
| **26270** | Fundação Universidade do Amazonas | UFAM | R$ 377.120.774,00 |
| **26272** | Fundação Universidade Federal do Maranhão | UFMA | R$ 422.115.810,00 |
| **26273** | Fundação Universidade Federal do Rio Grande | FURG | R$ 328.060.295,00 |
| **26274** | Universidade Federal de Uberlândia | UFU | R$ 625.706.999,00 |
| **26275** | Fundação Universidade Federal do Acre | UFAC | R$ 212.710.839,00 |
| **26276** | Fundação Universidade Federal de Mato Grosso | UFMT | R$ 483.776.917,00 |
| **26281** | Fundação Universidade Federal de Sergipe | UFS | R$ 345.183.048,00 |
| **26284** | Fund. Univ. Fed. de Ciências da Saúde de Porto Alegre | UFCSPA | R$ 69.487.355,00 |
| **26286** | Fundação Universidade Federal do Amapá | UNFAP | R$ 86.976.320,00 |
| **26350** | Fundação Universidade Federal da Grande Dourados | UFGD | R$ 123.538.509,00 |
| **26352** | Fundação Universidade Federal do ABC | UFABC | R$ 223.134.706,00 |
| **26440** | Universidade Federal da Fronteira Sul | UFFS | R$ 118.609.657,00 |
| **26442** | Univ. Integração Inter. da Lusofonia Afro-Brasileira | UNILAB | R$ 68.584.232,00 |

Fonte: Adaptado de Hegenberg (2013)

Dentre as 59 universidades federais brasileiras, as 37 que participaram efetivamente da etapa quantitativa, representou 62,7% da população da pesquisa. Uma análise da participação por região destacou a região Norte, com 8 das 9 universidades estabelecidas. A região Sul participou com 8 das 11 universidades, seguida da região Centro Oeste, com participação das 3 das 5 universidades e, da região Nordeste, onde 9 das 19 universidades participaram. Na região Sudeste 9 das 19 universidades participaram.

### IV.2 Estrutura e gestão de recursos nas universidades federais

No âmbito da administração pública as universidades federais integram a administração indireta, classificadas como autarquias de regime especial. A autarquia é uma pessoa de direito

público que integra a administração indireta, sendo criada por lei para desempenhar funções que sejam próprias e típicas do Estado. Às autarquias, portanto, é atribuída a execução de serviços públicos de natureza social e de atividades administrativas, excluídas as atividades de cunho econômico e mercantil (DI PIETRO, 2012; MELLO, 2013).

Embora a raiz etimológica do termo autarquia signifique autogoverno ou governo próprio, o conceito recebe elucidação da redação do Decreto-Lei n.º 200/1967 que define autarquia, no art. 5º, inciso I, como “o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada”.

As universidades federais quanto ao regime jurídico são classificadas como autarquias de natureza especial, com personalidade jurídica de direito público, vinculadas ao Ministério da Educação. Segundo o artigo 207 da CF/1988, as universidades públicas gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial. A autonomia administrativa, garantida pela Constituição Federal, compreende, especificamente, a capacidade de se organizar, escolher seus dirigentes, administrar recursos humanos e materiais.

Os gestores das instituições de ensino têm autonomia limitada, atuando em um modelo administrativo adotado pelas universidades federais que resulta de uma estrutura interna de deliberação, cujas decisões têm suporte nos estatutos e regimentos, atos internos, emanados dos colegiados e autoridades internas competentes.

Os recursos das universidades públicas federais têm origem nas dotações orçamentárias da União, somados às contribuições e outros gerados ou captados pela instituição através da remuneração de seus serviços por meio de taxas e emolumentos. No âmbito da esfera da administração pública federal cada universidade é considerada uma Unidade Gestora com competência para praticar atos de gestão orçamentária, financeira e patrimonial. Para tanto as universidades federais possuem o Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica e estão obrigadas, no atendimento de suas demandas e cumprimento dos objetivos, a cumprir o ordenamento jurídico a que se submetem as demais entidades públicas, inclusive quanto à obrigação de licitar. A gestão das universidades se distingue, portanto, pela característica limitadora quanto à origem dos recursos e pela rigidez administrativa imposta por sua estrutura de gestão.

Ainda destacando a questão da estrutura e da organização das Instituições federais de ensino superior, Vieira e Vieira (2004) comenta:

> *"O caráter burocrático e normativo das atividades administrativas e acadêmicas nas universidades federais imposto pela complexa, pesada e lenta aparelhagem do serviço público federal torna a gestão universitária interna muitas vezes apenas um coadjuvante sem brilho e de pouco poder no cenário do ensino superior "(VIEIRA e VIEIRA, 2003, p. 915).*

Cabe salientar, no entanto, a análise de Vieira e Vieira (2003) de que ao excesso de normas, comum nas estruturas públicas burocráticas, se deve, dentre outros, a baixa eficiência na aplicação dos recursos em consonância com as necessidades das instituições.

> *"Os travamentos que a legislação impõe ao sistema de compras e obras dificultam as iniciativas de manter as universidades federais num movimento de contínuo aperfeiçoamento. Por outro lado, os critérios de distribuição orçamentária, operados pelo aparelho burocrático dos ministérios, criam um permanente estado de carência em rubricas essenciais e às vezes excesso em outras; isso significa dizer que não há uma conveniente distribuição dos recursos, de acordo com as necessidades de cada instituição. Nesse particular, as diretrizes orçamentárias são impostas de cima para baixo, constituindo-se numa peça de pequena flexibilidade. A matriz orçamentária que define a alocação de recursos nem sempre tem espaço para novas demandas, principalmente as situações novas impostas pela condição evolutiva das instituições públicas de nível superior. Como as universidades federais não têm autonomia financeira, tanto na formulação das bases orçamentárias como na gestão dos recursos, as relações com o Ministério da Educação são permanentemente conflituosas" (VIEIRA e VIEIRA, 2003, p.914).*

Apesar de representarem 5% do universo das Instituições de Ensino Superior no Brasil e 90% da pesquisa científica nacional, as universidades públicas federais contam com estruturas organizacionais burocráticas, tanto na esfera administrativa como na acadêmica. Isto se deve ao crescimento das atividades meio, com fluxo complexo, lento e pouco eficiente no atendimento das demandas das atividades consideradas principais – ensino, pesquisa e extensão (VIEIRA e VIEIRA, 2004).

Apesar dos fatores peculiaridades na gestão das universidades federais, o volume de recursos de que dispõem e efetivamente executam no desenvolvimento de suas atividades repercutem no mercado de fornecimento de bens e serviços. O potencial de compras das universidades, como destaca a Tabela IV.2, se observa na participação do Ministério da Educação, a quem são vinculadas as universidades federais, destacando-se como o setor do Governo que mais participou no valor das compras sustentáveis federais em 2013.

Na gestão dos recursos, em 2012 o orçamento das 59 universidades contempladas com recursos da União foi de quase R$ 28 bilhões. Este valor representou cerca de 40% do orçamento do Ministério da Educação no período. Apesar de aproximadamente 70% do volume dos recursos orçamentários atenderem a despesas obrigatórias como pessoal, encargos e outras, ainda se evidencia o potencial aquisitivo das instituições. Valendo-se do uso responsável dos recursos de que dispõem e na medida em que adotam requisitos sustentáveis

nos processos de aquisição e contratação, as universidades federais têm um potencial importante na contribuição para o desenvolvimento nacional com vistas à sustentabilidade.

Tabela IV.2 - Participação dos órgãos federais no valor das Compras Sustentáveis – 2013

| ÓRGÃO | (%) | Valor (R$) |
|---|---|---|
| Ministério do Desenvolvimento Agrário | 1% | 451.170.97 |
| Ministério dos Transportes | 2% | 636.329.79 |
| Ministério do Trabalho e Emprego | 4% | 1.549.762.54 |
| Ministério da Saúde | 4% | 1.809.848.50 |
| Ministério da Justiça | 6% | 2.518.638.58 |
| Presidência da República | 7% | 2.693.306.67 |
| Ministério da Fazenda | 7% | 2.724.806.63 |
| Ministério da Previdência Social | 16% | 6.543.468.64 |
| Ministério da Defesa | 20% | 8.044.421.59 |
| Ministério da Educação | 29% | 11.707.410.12 |
| Outros | 4% | 1.747.722,46 |
| | **TOTAL** | **R$ 40.426.722.46** |

Fonte: Adaptado de ComprasNet (2013)

### IV.3 Práticas e aspectos facilitadores e dificultadores da CPS nas universidades

Dados sintetizados do estudo de Hegenberg (2013) obtidos através das respostas dos gestores das universidades deram conta das práticas relacionadas com as compras sustentáveis realizadas nas universidades federais brasileiras pesquisadas e das estratégias adotadas na tentativa de implementar a prática. Desta análise do processo de implantação das CPS resultou a identificação dos principais fatores facilitadores e dificultadores, estes últimos objetos de atenção do presente trabalho desenvolvido à luz do estudo de caso do processo de aquisições da Itaipu Binacional.

A apresentação dos resultados da pesquisa foi dividida como segue: práticas desenvolvidas; estratégias adotadas; fatores facilitadores (internos e externos), fatores dificultadores (internos e externos); e resultados e impactos (Quadro IV.1).

| **PRÁTICAS DESENVOLVIDAS** |
|---|
| ▪ Verificou-se que as ações são iniciais e pontuais, a implementação tem ocorrido aos poucos e de forma paulatina;<br>▪ A IN 01/2010 não foi implementada em sua totalidade para nenhum dos objetos de licitação citados na Norma;<br>▪ O cumprimento da IN visa atender às exigências dos órgãos de controle;<br>▪ O maior nível de implementação tem ocorrido para o objeto obras e serviços de engenharia;<br>▪ A inserção de critérios de sustentabilidade ocorre com mais frequência nas licitações para obras e serviços de engenharia e com menor frequência na contratação de serviços comuns e aquisição de material de consumo em geral;<br>▪ A inserção de critérios predomina para objetos que possuem maior respaldo legal em relação aos aspectos que podem ser exigidos no edital, |

- Da mesma forma, os critérios mais exigidos são os determinados na legislação e que têm mais facilidade para serem aferidos.

**ESTRATÉGIAS ADOTADAS**

- Constatou-se que a adoção das compras sustentáveis não tem ocorrido de forma planejada ou subsidiada por alguma metodologia específica;
- Não tem sido elaborada uma política de compras sustentáveis ou uma estratégia de atuação no âmbito das universidades investigadas, e não são definidos objetivos ou metas em relação às CPS;
- Uma das poucas ações verificadas é a realização de capacitação dos envolvidos no processo, especialmente os integrantes da comissão de licitação;
- Nem todos os interessados têm recebido a capacitação adequada ou são envolvidos no processo;
- A maioria dos pesquisados baseia a implementação das compras sustentáveis unicamente nas orientações constantes na legislação;
- Não tem ocorrido um estudo prévio para a prática das compras sustentáveis.

**FATORES FACILITADORES**

Houve uma tendência em avaliar os fatores internos como aqueles que mais facilitam o processo de implementação das compras sustentáveis.

Os principais elementos considerados facilitadores são:

***Fatores internos*:**
- Capacitação dos envolvidos no processo de compras;
- Apoio da chefia/ alta administração;
- Compromisso individual dos envolvidos no processo de compras;
- Presença de planejamento, estratégias, objetivos e metas.

***Fatores externos*:**
- Acesso a informações, metodologias e modelos de aplicação;
- Conscientização e normatização da indústria;
- Existência de políticas públicas na área de cps;
- Existência de mecanismos práticos de avaliação e mensuração da sustentabilidade dos materiais.

**FATORES DIFICULTADORES**

Verificou-se um equilíbrio entre os fatores internos e externos considerados os que mais têm dificultado a implementação das compras públicas sustentáveis nas universidades pesquisadas.

As principais barreiras identificadas são:

***Fatores internos*:**
- Nível de conhecimento/ capacitação atual dos solicitantes de compras;
- Cultura interna da instituição;
- Nível de capacitação e treinamento atual dos envolvidos nas compras;
- Condições atuais de estrutura e pessoal para a implementação de cps.

***Fatores externos*:**
- Condição atual do mercado/ competitividade;
- Condição atual de preço/custo envolvido;
- Oferta atual de produtos e serviços sustentáveis;
- Falta de orientações e diretrizes práticas por parte dos órgãos regulamentadores.

| RESULTADOS E IMPACTOS |
| --- |
| Constatou-se que não é realizado um acompanhamento efetivo dos possíveis impactos ou resultados decorrentes adoção de critérios de sustentabilidade nas compras e contratações no âmbito dos órgãos investigados.<br><br>Apesar disto, alguns gestores, identificaram alguns impactos principais, como:<br><br>▪ Ampliou o tempo de elaboração e execução da compra/contratação no âmbito da instituição;<br>▪ Aumentou a carga de trabalho da unidade de compras;<br>▪ Proporcionou o atendimento às cobranças dos órgãos de controle externo;<br>▪ Proporcionou economias ao longo do ciclo de vida do produto;<br>▪ Aumentou os custos da compra e/ou contratação no âmbito das universidades;<br>▪ Gerou redução no consumo de água e/ou energia. |

Quadro IV.1 - Síntese dos principais resultados da análise do processo de implantação das CPS nas universidades federais brasileiras
Fonte: Adaptado de Hegenberg (2013)

## IV.4 Discussão sobre as barreiras na implantação das compras públicas sustentáveis

Ao considerar a tentativa de implantação da CPS nas universidades federais, Hegenberg (2013) concluiu que “há um baixo nível de adoção de compras sustentáveis nas instituições investigadas”. A pesquisa consolidou e organizou fatores dificultadores que denominou de barreiras no processo de implantação da CPS.

Os fatores identificados como barreiras no processo de implantação das CPS foram divididos pelos autores da pesquisa em internos e externos, estes afetos ao ambiente externo enquanto aqueles são relacionados ao ambiente interno organizacional.

**Barreiras internas:**

- Nível de informação e conhecimento atual dos solicitantes de compras;
- Cultura interna da Instituição;
- Nível de capacitação e treinamento atual dos envolvidos nas compras;
- Condições atuais de estrutura e pessoal para a implementação de CPS.

**Barreiras externas:**

- Condição atual do mercado/ competitividade e oferta de produtos e serviços sustentáveis
- Condição atual de preço/custo envolvido;
- Falta de orientações e diretrizes práticas por parte dos órgãos regulamentadores.

A partir deste ponto as barreiras na implantação das Compras Sustentáveis nas universidades públicas federais já identificadas, são submetidas ao confronto com aspectos e recomendações a partir da experiência de contratações sustentáveis da Itaipu Binacional no

seu programa de compras sustentáveis. Contribuirão para a análise do tema as discussões oriundas do referencial teórico que discorre sobre o tema, notadamente os estudos de Bouwer et al. (2006), Walker e Brammer (2009), Brammer e Walker; Preuss e Walker; Couto e Ribeiro (2011), Testa et al.; Betiol et al. (2012) e SECO (2013).

A fim de corroborar e validar as informações obtidas pelas técnicas de pesquisa documental e outros instrumentos de investigações apresentados no capítulo III que estudou o caso de Itaipu Binacional, o presente capítulo traz transcrições e respostas de entrevistas consentidas (APÊNDICE D) realizadas com os gestores brasileiros de programas estratégicos que discorreram sobre o Programa Compras Sustentáveis e o relacionamento de Itaipu com o mercado fornecedor.

A entrevista na modalidade não estruturada foi gravada e posteriormente transcrita e tratada de acordo com a técnica de análise de conteúdo que segundo Vergara “visa identificar o que está sendo dito a respeito de determinado tema” (2005, p.15). À mesma técnica foi submetida a entrevista estruturada (APÊNDICE E). Esta última, com perguntas mais abertas, visou obter respostas mais elaboradas e com maior margem de informação quanto às iniciativas de Itaipu em empreender ações e projetos para eliminar ou reduzir os efeitos das barreiras no Programa de Compras Sustentáveis institucional. A técnica da entrevista, segundo Gil (2011) e Yin (2010), possibilita o acesso a informações não encontradas na análise documental, servindo na validação de dados e averiguação de fatos a partir da opinião sobre eles.

A análise de conteúdo empregada no conteúdo transcrito das entrevistas se apoiou em procedimentos interpretativos, identificando os elementos mais frequentes na fala dos entrevistados através do modelo de análise de grade aberta, na qual as categorias não são definidas preliminarmente (VERGARA, 2005). Os trechos das falas dos entrevistados serão inseridos no decorrer do texto, sendo estes identificados como E1 e E2.

### IV.4.1 Fatores internos

#### IV.4.1.1 Nível de informação e conhecimento atual dos solicitantes de compras

O termo solicitante de compras representa um perfil ocupado por um agente de uma unidade integrante da administração pública que tem necessidade por determinado item ou serviço e se utiliza do processo de compras a fim de atendê-la. O modo pelo qual o solicitante expressa e traduz essa demanda para o mercado se dá por meio da definição do objeto, a especificação. A definição do objeto de licitação tem como parâmetro a demanda do gestor público que manifesta seu interesse na expressão das suas necessidades, representando,

como assinala Jacoby Fenandes (2013), o parâmetro principal de definição adequada tanto para exprimir sua necessidade quanto para ser compreendida e atendida pelo fornecedor.

A definição demanda uma motivação que consiste em apontar as razões que conduzem à definição de critérios de qualidade e quantidade e à estimativa de orçamento Na gestão pública as demandas geralmente seguem um rito formal denominado processo administrativo, cujo movimento inicial se dá com a formalização da solicitação, a partir da qual se instaura o processo de compras, resultando no procedimento licitatório.

O solicitante do material ou serviço é o primeiro agente no processo de compras e o responsável pelas especificações, ponto considerado crítico para a inserção de requisitos de sustentabilidade e, segundo apurou Hegenberg (2013), pode culminar no que classificou como uma barreira para a implantação das compras sustentáveis como percebida no cenário de compras nas universidades federais. Isto foi o que indicou a opinião de 50% dos gestores das universidades federais que avaliaram a falta de informação e conhecimento dos solicitantes de compras como um fator que muito dificulta a adoção das compras sustentáveis. Quando analisada a prática de compras das universidades, Hegenberg (2013) apurou que mais de 70% dos gestores das compras universitárias reconheceram que as unidades solicitantes não estão capacitadas para especificarem produtos e serviços de forma sustentável.

Brammer e Walker (2011) classifica este fator dentre as barreiras informacionais. A principal característica desta barreira, como também destacam Bouwer et al. (2006), Testa et al.; Betiol et al. (2012) e SECO (2013), é a falta de conhecimento quanto aos aspectos sustentáveis e a baixa familiaridade conceitual e operacional com as políticas de sustentabilidade nos processos de compras.

Quando esta barreira informacional é considerada na realidade da Itaipu Binacional se observa que tem aumentado o nível de informação e conhecimento dos solicitantes quanto aos critérios sustentáveis. Esta é a opinião de 70% dos membros do comitê de compras sustentáveis. No entanto, a opinião de mais da metade do grupo (63,6%), apesar de reconhecer o crescimento informacional, percebe o fator como ainda dificultando a prática na instituição. Na classificação geral, o nível de conhecimento dos solicitantes e demais envolvidos no processo de compras é a segunda barreira mais apontada pelos membros do comitê.

A Itaipu Binacional reconhece que o solicitante é um fator determinante para a efetiva implantação das compras sustentáveis, pois são estes que estabelecem as especificações técnicas. Por maior que seja o domínio das condições de natureza operacional ou técnica da demanda, o conhecimento de requisitos técnicos de caráter ambiental, social e econômico

requer familiaridade com conceitos e informações que vão além das competências técnicas de cada solicitante.

Ao definir e detalhar de modo claro as características do item ou serviço a ser adquirido o solicitante protagoniza a inserção dos critérios de sustentabilidade, se tornando um ator indispensável para a inserção dos critérios de sustentabilidade no processo de compras. O pressuposto de que o solicitante deve possuir uma gama tal de conhecimentos e informações que determine, por si só, as condições que definiram os critérios sustentáveis a serem requisitados no processo licitatório pode ser fatal para a implementação da prática das compras sustentáveis.

Neste sentido, a Itaipu Binacional desenvolveu mecanismos de suporte ao solicitante na elaboração da especificação que serão detalhados a seguir.

**Criação do Comitê de Aquisições Sustentáveis**

O comitê não é responsável pela execução das compras sustentáveis nem assume o perfil de solicitante. Seu papel, dentre outros, é de oferecer suporte e revisão das demandas por bens e serviços. É um órgão técnico de apoio ao processo das aquisições sustentáveis no apoio e supervisão à elaboração da especificação técnica que compõe a requisição de compra.

Como já citado no item III.4.2.1, dentre as ações do comitê estão o suporte às áreas solicitantes que elaboram as especificações. Conforme destaca a Resolução da Diretoria Executiva n.º 021-14, de 13/02/2014 que aprovou o regime interno do comitê de compras sustentáveis, são atribuições do comitê, dentre outras:

> *Participar com as áreas solicitantes, e demais participes, na elaboração da requisição, Especificação Técnica e/ou descrição do objeto, Caderno de Bases e Condições, Instrumentos Contratuais e demais documentos necessários para a aquisição de produtos ou serviços sustentáveis;*
>
> *Auxiliar as Áreas Solicitantes, e demais participes, na identificação das normas e legislação aplicáveis aos aspectos da sustentabilidade e outras obrigações de compromissos dos quais a ITAIPU é signatária;*

Como se observa, o processo de elaboração da especificação e de outras definições que integram a requisição conta com efetiva participação do comitê, oferecendo suporte quanto à identificação e introdução de requisitos sustentáveis, resultantes de estudos e análise que se transformam em sugestões à área demandante. O solicitante por ocasião da elaboração da especificação obterá auxílio do comitê as informações sobre quais requisitos, condições e exigências podem ser agregados às características do item. Desta forma, o comitê acaba por suprir a deficiência de informação dos solicitantes que não possuem conhecimento técnico quantos aos requisitos de sustentabilidade.

**Processo de especificações para as aquisições sustentáveis**

Itaipu conta ainda com um banco de dados sobre especificações que é alimentado e revisado pelo Comitê de Compras Sustentáveis que, dentre outras ações, elege os produtos e serviços prioritários para a aquisição sustentável e aprimora as especificações a fim de incluir requisitos de sustentabilidade.

Ressalta-se, porém, que a atividade de especificação é atribuição do solicitante e integra a formalização da requisição do produto ou serviço. O diferencial é o reconhecimento de que a especificação é um processo interativo que nasce com a demanda do solicitante sendo aprimorada pelo auxílio técnico do comitê de aquisições sustentáveis como órgão apoiador e revisor.

Assim, a fim de oferecer suporte técnico aos solicitantes, foi determinado um processo que visa à formatação final de uma especificação que represente a necessidade inicial e inclua os requisitos de sustentabilidade. O processo é determinado e supervisionado pelo Comitê de Compras Sustentáveis em suporte à superintendência de compras e se compõe dos seguintes passos: análise do produto/serviço; elaboração da especificação técnica a partir das características divididas em elementares, complementares e de sustentabilidade; avaliação de conformidade e definição dos riscos e custos associados aos requisitos. A formatação da especificação final é obtida à luz da análise das normas técnica aplicáveis e de um estudo quanto à possibilidade de atendimento pelos fornecedores.

O processo foi representado na Figura III.6 no item III. 4.4.2 e evidencia o esforço institucional em tornar acessível ao solicitante as informações que facilitarão a composição da especificação. Munido de subsídios técnicos para a elaboração da especificação quanto às características sustentáveis que integrarão a requisição do produto ou serviço, o solicitante se torna um relevante disseminador das práticas sustentáveis.

**Monitoramento das aquisições sustentáveis**

Ao processo de elaboração das especificações segue complementarmente o modelo de monitoramento adotado por Itaipu nas aquisições sustentáveis. Composto por quatro etapas o modelo objetiva avaliar os resultados obtidos com a aquisição sustentável. A etapa inicial, a que mais interesse nesta análise, se dá na pré-aquisição, momento que antecede o processo licitatório quando da elaboração dos documentos que subsidiam o processo de aquisição. Dentre as ações de monitoramento está a realização de reuniões e avaliação da elaboração das especificações e dos instrumentos convocatório com os considerados solicitantes-chaves a fim de apurar a real necessidade da demanda.

**Inserção de ações visando a capacitação dos solicitantes no plano de implementação das compras sustentáveis**

O plano de implementação das compras sustentáveis, também chamado de matriz flexível, se divide em fatores ou aspectos, dentre os quais as ações que se relacionam às pessoas. As etapas de implantação estão dispostas em períodos determinados, representando diferentes níveis de maturidade do processo. Para o ano de 2013, considerado o ano de fundação, dentre outras ações, foi incluída a necessidade de que os solicitantes-chaves fossem identificados e recebessem treinamento básico sobre aquisições sustentáveis. Para o período seguinte 2014-2015, de incorporação, a ação prevista prevê que todos os solicitantes e lideranças-chaves recebam treinamento básico sobre aquisições sustentáveis. Para os períodos seguintes estão previstos treinamentos avançados. Cabe salientar que o treinamento oferecido aos solicitantes contempla aspectos operacionais na elaboração da especificação e também quanto aos aspectos institucionais de familiarização com a implementação do processo de compras na entidade

Comentando a forma desenvolvida e adotada por Itaipu para alterar sua forma de comprar segue transcrição de relado do entrevistado E2:

> *"A Itaipu pretende utilizar a sua forma de comprar sustentável, para isso se utiliza de uma metodologia bem clara e definida, que tem como base a matriz flexível que o próprio nome já conduz a tudo que você falou (cada entidade identificar e desenvolver sua própria forma de comprar) ...[...] cada fator ou aspecto (da matriz flexível) foi pensado para Itaipu. É claro que algumas coisas são mais ou menos genéricas (capacitação, treinamento, etc.), ela foi pensada, desenhada para Itaipu" (E2).*

. Tais esforços têm de fato alterado a dinâmica de aquisição de Itaipu que isto se evidencia na opinião dos membros do Comitê de Compras Sustentáveis quando 81,8% dos respondentes concordam que tem diminuído a resistência quanto à adoção de critérios sustentáveis. Se pode inferir que a redução da resistência se deva, em grande medida, ao que perceberam 90,9% dos entrevistados ao concordarem que tem aumentado o nível de informação e conhecimento dos solicitantes e demais envolvidos no processo de compras.

### IV.4.1.2 Cultura interna da Instituição

Cada instituição assume determinada identidade organizacional em função das experiências protagonizadas no alcance de seus objetivos. Esta identidade se revela na cultura organizacional que é própria de cada instituição, cujos valores são disseminados e absorvidos na estrutura de gestão (CHIAVENATO, 2004). De acordo com Hegenberg (2013) a cultura interna pode representar um obstáculo à implementação da prática das compras sustentáveis. A pesquisa identificou que mais de 85% dos gestores universitários apontaram que o fator

cultural dificulta ou dificulta muito a prática de comprar com critérios sustentáveis nas universidades federais. O estudo apontou a existência de uma cultura radicada na instituição cujas práticas dificultam a mudança ou adaptação necessária a fim de incorporar novos métodos e rotinas de compras visando à inclusão de requisitos de sustentabilidade.

O fator da cultura organizacional como uma barreira foi identificado por Walker e Brammer (2009) principalmente quanto ao receio da adoção de novas práticas. Couto e Ribeiro (2011) indicaram que o receio de assumir novas responsabilidades ou o incremento na margem de decisões discricionárias sofre resistência dos operadores e gestores de compras, impondo assim, um contexto de rejeição àquilo que extrapolar a atuação corrente a estas funções/cargos. Preuss e Walker (2011) apreciaram especificamente estas nuances do comportamento do fator humano como potenciais complicadores à adoção da prática de comprar com critérios sustentáveis. A isto ainda pode se relacionar a inércia comportamental, identificada em SECO (2013).

Da experiência de Itaipu despontam algumas iniciativas que objetivaram a alteração da cultura organizacional para promover e garantir a inclusão da sustentabilidade no plano de gestão e de aquisições institucional. Da consulta realizada aos membros do Comitê de Compras Sustentáveis se obteve a concordância 90,9% dos respondentes com a afirmativa de que há um esforço institucional em comunicar principalmente à comunidade interna as novas práticas sustentáveis definidas pela entidade. Quando medido o grau de dificuldade do fator cultural na instituição a opinião de 63,6% dos membros do comitê é de que dificulta pouco. O processo denominado de disseminação da cultura da sustentabilidade é reconhecido como tendo superado o desafio desfazer resistências pela via do conhecimento até o ponto de se consolidar uma referência de iniciativa dentre as instituições do setor elétrico. Na transcrição de trecho de entrevista a seguir, este fato se evidencia:

> *“Até chegarmos ao ponto em que estamos nós percorremos um longo caminho de convencimento, de busca desse consenso” (E2).*
>
> *“[...] Pelo menos dentro do setor elétrico, e quando eu falo de setor elétrico não estou falando do setor público apenas, estou falando de público e privado. No setor elétrico, com certeza, nós somos referência. Existe o programa de sustentabilidade da Eletrobrás, por exemplo, mas empresas do setor elétrico com ações concretas voltadas para compras sustentáveis, Itaipu é única. Tendo percorrido o caminho que nós já percorremos não tem ninguém. O que a gente diz com orgulho, mas ao mesmo tempo com uma certa preocupação, porque nós gostaríamos que nossas ‘irmãs’ estivessem nos acompanhando, ou que pelo menos nos pudéssemos ter outras referências dentro do setor” (E2).*

Face ao exposto algumas iniciativas da Itaipu relacionadas à alteração da cultura interna são apresentadas.

**Racionalização e aprimoramento do processo de compras**

Itaipu entende que o processo de aquisições sustentáveis inclui um processo de mudança na cultura institucional. O primeiro desafio é a racionalização e aprimoramento do processo de compras. O processo de alteração da cultura organizacional passa pela alteração cultural das pessoas na organização. Para tanto, Itaipu fixou na visão institucional o desafio de protagonizar melhores práticas de sustentabilidade até 2020. Para alcançar esta visão a margem brasileira desenvolveu o sistema de gestão para a sustentabilidade, um modelo que criou um ambiente de discussão participativo e interativo. O objetivo é a remoção de entraves à execução, à disseminação e à incorporação da cultura da sustentabilidade pelos empregados. O processo de engajamento dos empregados visa enraizar a sustentabilidade na cultura empresarial. Neste processo as ações de informação e capacitação auxiliam na absorção e disseminação pelos envolvidos no processo de compras.

**Compromisso institucional com o desenvolvimento sustentável**

Adicionalmente, a política de compras sustentáveis da Itaipu Binacional consolidou o compromisso institucional com o desenvolvimento sustentável. Deste compromisso são empreendidos esforços para definir e inserir critérios sustentáveis nos bens e serviços, mas também objetiva a promoção junto ao público interno e fornecedores dos conceitos e práticas sustentáveis através do plano de comunicação.

Um exemplo de tal promoção se deu no lançamento do Programa Compras Sustentáveis institucional. Norteado pelos princípios da Política de Sustentabilidade da Itaipu a promoção teve como o tema “Itaipu: uma nova forma de comprar”. Dentre outros objetivos o evento pretendeu estabelecer novos hábitos e a cultura sustentável na cadeia de fornecimento a partir da alteração da forma de comprar de Itaipu.

Outra iniciativa se deu com uma campanha de comunicação denominada “Programa Compras Sustentáveis. Pratique essa ideia”. A campanha pretendeu estimular e divulgar no público interno quanto à adoção de práticas sustentáveis na aquisição de produtos e prestação de serviços demandados pela instituição. O material promocional preparado relatou dez *cases* que exemplificam algumas práticas sustentáveis absorvidas pelo público interno de diferentes áreas que atendem à prática sustentável, gerando mais economia, menor impacto ambiental e maior promoção social.

O compromisso institucional, apontado nestas ações ratifica a iniciativa prevista no plano de implementação das aquisições sustentáveis da Itaipu de comunicar a cultura de aquisições sustentáveis ao público interno, externo e, finalmente, compartilhar com outras organizações as boas práticas desenvolvidas.

Comentando as iniciativas da Itaipu quanto à superação especificamente das barreiras culturas, segue o relato obtido do entrevistado E1:

> *"A cultura da sustentabilidade na ITAIPU começou a ser disseminada a partir da alta gerência. Para incorporar a sustentabilidade no dia a dia da Entidade, ela passou a fazer parte do planejamento estratégico. Está presente na definição da Visão e na declaração da Missão. Foi modificada a Norma Geral de Licitação para incluir a sustentabilidade como requisito de compra, criando a Instrução de Procedimentos (IP-20) e o Comitê de Compras Sustentáveis. Em conjunto com o plano de comunicação que envolve todos os integrantes da Entidade, a atenção e as ações sobre a Matriz Flexível (o Plano de Implementação) corrobora para a disseminação da cultura na Entidade" (E1).*

**IV.4.1.3 Nível de capacitação e treinamento atual dos envolvidos nas compras**

O processo de compras é composto de várias fases que contam com a atuação de diferentes agentes. Qualquer alteração no fluxo de informação ou de procedimentos demanda ações de comunicação, treinamento e capacitação dos envolvidos. Comentando o processo de implantação da licitação sustentável Biderman et al. *(*2008) comenta a importância da compreensão e manejo eficiente dos conceitos e ferramentas relacionadas como o tema visando conscientizar os atores envolvidos nas compras sustentáveis.

A pesquisa desenvolvida por Hegenberg (2013) observou que a capacitação dos envolvidos no processo de compras foi um fator destacado como facilitador e, ao mesmo tempo, dificultador no processo de implantação das CPS nas universidades federais. A pesquisa obteve mais de 90% da opinião dos gestores de compras nas universidades apontando que a capacitação dos envolvidos no processo de compras facilita muito na implementação das CPS. Quando medida como uma barreira, a falta de capacitação foi apontada por mais de 80% dos gestores como dificultando ou dificultando muito a implantação da prática. Quanto às estratégias e procedimentos para implantação das CPS, Hegenberg (2013) obteve a opinião de mais de 60% dos gestores das compras universitárias de que não houve treinamento visando educação e treinamento de todos os responsáveis pelas compras e contratações sustentáveis.

A ausência ou insuficiente nível de capacitação de compras foi classificado como uma barreira informacional por Brammer e Walker (2009). A informação aqui considerada se distingue daquela medida entre os solicitantes, pois se trata do desconhecimento dos profissionais de compras quanto a informações técnicas e legais. Bouwer et al.(2006), Couto e Ribeito; Brammer e Walker (2011); Testa et al.(2012) e SECO (2013) obtiveram nas pesquisas que desenvolveram a falta de capacitação como uma das barreiras mais lembradas e apontas pelos gestores de compras entrevistados. A questão é estratégica porque são estes que efetivamente instrumentalizam e gerenciam os processos quanto aos aspectos legais e técnicos.

Há que se destacar que não se discute qualificação dos profissionais nas áreas solicitantes, de material, compradores e gestores de contratos no exercício de suas respectivas funções. A qualificação aqui identificada como barreira é quanto à consideração e inclusão de requisitos de sustentabilidade na gestão do processo de compras. A baixa qualificação dos envolvidos no processo de compras quanto aos itens de sustentabilidade se deve, dentre outros, como considera Betiol et al. (2012), à dificuldade em realizar e financiar cursos e treinamentos, seja pela baixa disponibilidade de eventos desta natureza ou pela insuficiência de recursos para custeio da participação dos servidores nos treinamentos.

No caso da Itaipu Binacional já foi evidenciada em seção anterior que considerou o nível de informação dos solicitantes, o aumento no nível de informação dos envolvidos no processo de compras. Isto se deveu, em grande medida, à elaboração no plano de comunicação. Outras ações visando o pessoal diretamente envolvido no processo de compras foram empreendidas e estão dispostas a seguir.

**Ações de capacitação e reconhecimento dos envolvidos**

As ações de capacitação contribuem para o sucesso da prática das compras sustentáveis na medida em que conceitos e técnicas são disseminados e absorvidos pelos envolvidos. A experiência de Itaipu comprova que é importante identificar as necessidades de capacitação, desenvolvendo treinamentos específicos adaptados aos perfis dos envolvidos no processo de compras. Isto permite a adequação do conteúdo e abordagem ao nível de informação ou formação necessária. Outra iniciativa é a inclusão das aquisições sustentáveis na avaliação dos profissionais das organizações, assim como meios de motivação através do reconhecimento e premiação do pessoal.

Além de organizar e disponibilizar guias e manuais a seus colaboradores, a Itaipu incluiu no plano de implementação das aquisições sustentáveis um programa de treinamento que identifica as pessoas chaves e propõe algumas ações de capacitação de nível básico, avançado e de revisão, distribuídos no período de maturação do plano:

2013 (fundação) - oferecer treinamento básico sobre aquisições sustentáveis aos solicitantes, ao pessoal de compras e materiais, incluindo o tema na formação dos novos empregados; iniciar programa de incentivo à prática.

2014 – 2015 (incorporação) – Consolidar o treinamento dos solicitantes e lideranças chaves identificadas; promover treinamento avançado à equipe de compras e de materiais; continuar programa de incentivo à prática.

2016 – 2017 (prática) – promover treinamento de revisão e atualização nas aquisições sustentáveis; alcançar a totalidade dos colaboradores com o treinamento;

2018 – 2019 (evolução) – Consolidar as aquisições sustentáveis como parte do processo de recrutamento e seleção de novos empregados; reconhecer por meio de premiações os resultados alcançados; encorajamento a participação dos colaboradores em eventos externos;

2020 (liderança) – incorporar as aquisições sustentáveis na cultura dos colaboradores a fim de que identifiquem os benefícios do projeto e melhorem o desempenho.

Comentando as iniciativas visando à diminuição ou solução das barreiras informacionais, aquelas que incluem aspectos de informação e capacitação na implementação das aquisições sustentáveis em Itaipu segue um relato sucinto das principais ações realizadas no âmbito da entidade, apresentada pelo entrevistado E1:

> *"A ITAIPU concebeu um plano de comunicação especifico para, de forma contínua e permanente, desde o início do programa, minimizar a barreira informacional. Os objetivos são o alinhamento estratégico em relação às decisões de compras entre as diretorias, o engajamento das demandantes-chaves (responsáveis pelas especificações, solicitantes, equipes de compras e de materiais) na implantação do modelo de compras sustentáveis e o engajamento de fornecedores críticos na implantação do modelo de compras sustentáveis" (E1).*

#### IV.4.1.4 Condições atuais de estrutura e pessoal para a implementação da CPS

Segundo dados obtidos por Hegenberg (2013) mais de 80% dos gestores de compras nas universidades apontam a falta de condição de estrutura e pessoal como dificultando ou dificultando muito a implementação da CPS. Os fatores estrutura e pessoal são eminentemente internos e, portanto, variam de acordo com o tipo e finalidades da organização. O tema estrutura é amplo e aqui será tomado como um conjunto de condições administrativas necessárias à prática das compras sustentáveis.

Este fator dificultador bem se assemelha à classe de barreiras denominada por Brammer e Walker (2011) como gerencial, como a que essencialmente se caracteriza pela falta de apoio hierárquico e pela ausência de suporte institucional. Estruturas administrativas carentes de suporte operacional e de pessoal também são apontadas em outros estudos. Dados obtidos e organizados por Bouwer et al. (2006), por exemplo, apontaram a falta de apoio gerencial e a ausência de políticas institucionais de suporte como fatores negativos. Estudos do ISEAL Alliance, também indicaram que falta de estrutura para operar as compras sustentáveis, agravada pela ausência de ferramentas de operacionalização e monitoramento de processos e resultados, são dificultadores da implantação efetiva da prática nas entidades públicas. O estudo ainda ressaltou a lacuna nas políticas institucionais quanto às compras sustentáveis. Fator este que determina em alguns casos a falha de gestão na tentativa de implementar requisitos de sustentabilidade nas organizações (SECO,2013).

Quanto ao fator de pessoal, a demanda evidente é por profissionais informados, conscientes e qualificados. Assim, uma das alegações comum às organizações públicas, pelo menos no que salientou a pesquisa do IADS (2008), é a consideração do incremento de requisitos sustentáveis como um processo complexo, já que incorpora exigências que demandam tempo e esforço adicional da equipe já engajada nas obrigações habituais. Isto ficou evidente na opinião colhida por Hegenberg (2013) ao medir os resultados e impactos decorrentes da implementação das CPS, identificando que mais de 80% dos respondentes concordaram que o tempo de elaboração e execução da compra/contratação aumentou. Neste sentido também aponta a opinião de quase 60% dos respondentes quanto ao aumento da carga de trabalho das unidades de compras.

Ainda no fator pessoal, no universo do serviço público federal, dados de 2014 organizados pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, apresentam o Ministério da Educação com a maior quantidade de cargos ocupados do poder executivo. Em números absolutos são 235.656 cargos, representando um pouco menos da metade do total de cargos do poder executivo da federação (BRASIL, 2014).

À luz dos dados apresentados é possível inferir que as universidades federais, autarquias vinculadas ao ministério da educação, possuem, sobretudo pela natureza da atividade que exercem, um grande número de servidores que ocupam as mais variadas funções. Dentre estes há os que atuam direta ou indiretamente no processo como solicitantes, operadores ou gestores de compras das instituições.

A informação apurada por Hegenberg (2013) indicou de que a falta de pessoal tem relação com o nível de conhecimento e capacitação de solicitantes e envolvidos no processo das compras sustentáveis. A relação não é bem clara, mas sugere que a real demanda é tanto quantitativa quanto qualitativa. Assim, é possível mais uma vez inferir que ações de informação e capacitação podem reduzir o efeito da falta de pessoal qualificado para operacionalizar as compras segundo os critérios de sustentabilidade.

No caso da Itaipu Binacional, a opinião tomada dos membros do comitê de compras sustentáveis sugere que as condições estruturais e de pessoal na Itaipu não estão plenamente compatíveis com os objetivos propostos pela entidade. A consulta revelou um grupo de respostas distribuída, o que classifica o fator como um ponto de atenção. Há que se salientar que a Itaipu tem uma estrutura de governança bem distinta das universidades federais, o que inviabiliza uma comparação efetiva de ambas as realidades. Embora haja significativas distinções quanto aos perfis dos colaboradores das entidades, há de se ressaltar também que os quadros guardam afinidades quanto à necessidade de desenvolvimento dos profissionais que atuam no setor de compras e correlatos.

Visando fornecer estrutura política, gerencial e operacional na implementação das compras Sustentáveis, Itaipu considera a sustentabilidade como elemento estratégico corporativo, conforme visão institucional estabelecida para 2020. O estabelecimento de uma política de implantação do programa de compras sustentáveis conferiu o suporte político na medida em que alinhou as ações do programa com a missão e visão da entidade, repercutindo no processo de governança das aquisições sustentáveis.

Como já demonstrado na figura III. 3 do item III. 4.1, a política de compras sustentáveis da Itaipu implicou em ações que conjugam objetivos, atores e metas a serem alcançadas. Um plano de implantação e monitoramento dos resultados foi estabelecido de acordo com o método da matriz flexível, que conjuga fatores de pessoal, político e estratégico, e do desenvolvimento do processo, todos acompanhados segundo metas institucionais definidas no tempo, tendo como horizonte a visão 2020. A evolução é medida segundo indicadores monitorados, visando ajustes e correções.

No nível gerencial e operacional, dentre as ações desenvolvidas em Itaipu que podem servir de referência para as atividades relacionadas à implantação das compras sustentáveis, se destaca a Implantação e atuação do Comitê de Aquisição Sustentáveis. Constituído por um quadro de especialistas e representantes das áreas relacionadas à cadeia de suprimento, o comitê, composto por membros designados pelas diretorias e nomeados pela Diretoria Executiva, tendo, assim, respaldo político, é fundamental como órgão promotor e revisor do programa de compras sustentáveis.

> *"Os membros do Comitê foram escolhidos estrategicamente por já interagirem de alguma forma com os processos de compra: responsáveis pela elaboração de especificações técnicas, fiscais ou gestores de contrato, membros de grupos especiais de trabalho nas respectivas áreas instituídos como auxiliares da Comissão de Licitação, entre outros" (E1).*

Dentre as atribuições do comitê se destacam ainda atos de supervisão, avaliação e decisão sobre o processo de aquisição sustentável da Itaipu. Embora não tenha função de execução direta nos atos de compra, o grupo auxilia na interação das partes do plano de aquisição visando efetiva realização do plano de implantação que, em meio a outros objetivos, está o estimulo ao comprometimento do quadro institucional com a prática das compras sustentáveis, além da provisão estrutural e condições operacionais estratégicas para o efetivo processo das aquisições sustentáveis.

Comentando os aspectos estruturais e de pessoal o entrevistado E1 relata as ações de Itaipu Binacional que viabilizaram condições na implementação das compras sustentáveis?

> *"As compras sustentáveis têm estado cada vez mais presentes no quotidiano de todos os públicos da Entidade. Iniciativas autônomas têm ocorrido com cada vez mais frequência. Em termos de condições estruturais, os empregados utilizam suas respectivas estações de trabalho e ambiente já estabelecido que,*

> *em termos gerais, se mostra adequado na ITAIPU mesmo antes da implantação do programa compras sustentáveis. Em geral, a inclusão de requisitos se faz utilizando-se a mesma estrutura. [...] Não houve aumento no número de empregados para atender a esta nova estratégia e sim a incorporação das atividades na rotina normal de trabalho de cada um. Porém, dentro do programa, foi oferecida capacitação em cinco temas estratégicos: avaliação de riscos para a sustentabilidade, abordagem do ciclo de vida, análise do custo total de posse, elaboração de especificações técnicas e auditoria e inspeção. São duas turmas para cada tema. A última turma está prevista para novembro de 2014" (E1).*

### IV.4.2 Fatores externos

#### IV.4.2.1 Condição do mercado/competitividade e oferta de produtos e serviços sustentáveis

Dados coletados por Hegenberg (2013) assinalaram a existência de forte relação entre a condição de mercado/competitividade com a oferta de produtos e serviços sustentáveis. Por conta desta relação, também intuída da revisão bibliográfica, os dois fatores considerados barreiras à prática de compras sustentáveis serão tratados de forma conjunta nesta seção.

Mais de 90% dos gestores de compras das universidades federais consideraram, segundo Hegenberg (2013), que a condição do mercado/ competitividade é um fator dificultador à prática das compras sustentáveis. Quanto ao mercado a apreensão se dá pela quantidade insuficiente de fornecedores capazes de atender a demanda por produtos e serviços sustentáveis. A demanda por itens cujos requisitos, sustentáveis ou não, sejam atendidos por um número reduzido de fornecedores é um fator inibidor da competitividade, um dos principais valores do processo licitatório (DI PIETRO, 2007; MELLO, 2013).

A adequação do mercado à demanda gerada pelas compras sustentáveis foi também medida por Hegenberg (2013) que apontou a opinião de aproximadamente 80% dos gestores de compras assinalando de que a (baixa) oferta de produtos e serviços considerados sustentáveis dificulta ou dificulta muito o processo de aquisição sustentável. A isto corrobora a percepção de 80% dos respondentes que discordam ou discordam totalmente de que haja no mercado atual fornecedores suficientes para atender a demanda por serviços e produtos sustentáveis.

Além da disponibilidade, a qualidade do produto no mercado foi identificada por Brammer e Walker (2011) como um fator de resistência à prática da CPS, na medida em que se faz necessária a apuração de que existam interesse e capacidade de atender aos requisitos demandados sem frustrar a concorrência ou promover reservas de mercado. Outra consideração feita pelos autores da abrangente pesquisa em órgãos públicos internacionais é

quanto ao exagero no estabelecimento de requisitos que obstaculizam a compreensão e o cumprimento pelo mercado das condições de fornecimento.

Uma observação adicional trazida por Testa et al. (2012), em cuja pesquisa observou as compras públicas sustentáveis em entidades públicas na área da saúde em regiões da Itália, foi a de que há baixa qualificação dos fornecedores para o atendimento dos requisitos demandados. Aqui é razoável admitir a ocorrência de uma barreira informacional no mercado fornecedor, carente de ações de capacitação que os capacitem no atendimento de novos paradigmas trazidos pela consideração de requisitos de sustentabilidade nas aquisições governamentais, gerando baixa oferta de produtos e serviços sustentáveis (SECO, 2013).

Ainda neste sentido, Couto e Ribeiro (2011), sinalizam que o excesso de imposições legais, notadamente, mas não exclusivamente, no cenário das licitações brasileiras, na intenção de categorizar produtos e serviços aos padrões sustentáveis, é um fator gerador de rejeição em compradores e, sobretudo, nos fornecedores. Os autores ainda destacam que as constantes alterações no que chamou de aspectos mercadológicos podem trazer complicadores ao processo de compras, sobretudo em itens de menor vulto, frustrados pelo excesso de exigências. Isto foi observado nas universidades pesquisadas por Hegenberg (2013) que ao medir os resultados e impactos decorrentes da implementação das CPS identificou que mais de 45% dos respondentes concordaram de que o número de licitações frustradas aumentou devido ao incremento das exigências.

Considerando o cenário da Itaipu Binacional a pesquisa com os membros do Comitê de Compras Sustentáveis indica que 81,8% dos respondentes reconhecem a existência de estratégias visando à conscientização e qualificação dos fornecedores. Quando apresentado como uma barreira, as condições de mercado quanto à disponibilidade de produtos e serviços sustentáveis é apontada pela mesma porcentagem de respondentes (81,8%) como dificultando o processo de compras na entidade. Quando classificadas a relação de barreiras pelo número de respostas as condições de mercado despontam como a barreira que mais dificulta o processo de implementação das compras sustentáveis em Itaipu.

A Itaipu Binacional reconhece que o relacionamento com o mercado fornecedor é estratégico para a efetiva implantação e desenvolvimento do programa de compras sustentáveis. Como já considerado no item III. 4.4.3, quanto ao relacionamento da instituição com os fornecedores, o resultado deste reconhecimento e se valendo do seu poder de compra a fim de influenciar positivamente o mercado, a entidade busca também atrair e promover condições para o aumento do desempenho dos seus fornecedores. Nisto se baseou o estabelecimento do programa de desenvolvimento de fornecedores (DESFOR).

Articulado com o modelo de aquisições de Itaipu, o DESFOR alinha requisitos de sustentabilidade aos aspectos da qualidade, protagonizando ações que vão desde os primeiros contatos por ocasião de cadastro, passando por processos de qualificação e finalmente na avaliação dos resultados esperados. O DESFOR prevê ações de sensibilização, disseminação, informação e mobilização dos fornecedores, em função do atendimento dos critérios definidos nas especificações das aquisições de Itaipu.

Com o objetivo de desenvolver atuais e potenciais fornecedores, sobretudo considerando o viés do desenvolvimento econômico e social regional, o programa dissemina informações visando sensibilizar e mobilizar os fornecedores, cuja meta é o atendimento dos critérios definidos pela demanda de compra de Itaipu, a partir do envolvimento dos fornecedores com o processo licitatório.

Neste sentido, as condições de mercado, o próprio fornecedor, e o produto/serviço a ser demando são objetos de ações distintas e complementares que começam antes mesmo do processo licitatório.

A primeira ação é a identificação dos fornecedores. Tendo sido definido o objeto da aquisição sustentável é iniciado o processo que identifica potenciais fornecedores, na base dados e também no mercado. Do cadastro é possível compilar e agrupar fornecedores por características específicas que potencializem o sucesso no atendimento do item requisitado nas condições estabelecidas.

Uma segunda ação é informar o mercado. Além de avisar ao mercado quanto às intenções de compra da instituição, a comunicação é uma maneira de medir a reação e, portanto, avaliar a possibilidade de atendimento.

Outra ação é a consulta ao mercado. Tendo o mercado sido informado sobre a inserção de requisitos de sustentabilidade nas condições de fornecimento, a consulta é uma estratégia de obtenção do *feedback* do mercado quanto as condições definidas para o processo licitatório. A forma de consulta não é tão importante e deve se adapta ao público alvo e às informações quanto à disposição dos fornecedores de considerarem os riscos ambientais, sociais e econômicos nos seus produtos/serviços e o engajamento com os objetivos sustentáveis da instituição demandante.

A integração do programa de compras sustentáveis com o DESFOR em seu alinhamento com o desenvolvimento local fica evidente na declaração do entrevistado E2, ao discorrer sobre os objetivos:

> *"[...] Esse programa de desenvolvimento de fornecedores, ele também tem a raiz na mesma concepção corporativa. Mas também pensando exatamente*

> *neste aspecto, mais de desenvolvimento local e desenvolvimento regional sustentável" (E2).*

É também evidente no relato do entrevistado E1:

> *"A ITAIPU adotou uma metodologia própria, inspirada na experiência do governo britânico (DEFRA) que utiliza a matriz flexível como o plano de implementação prevendo as ações necessárias desde 2013, no nível básico, até 2020, no nível avançado, quando pretende ser referência no mundo para práticas de sustentabilidade e de compras sustentáveis. Esse plano distribui as ações em cinco aspectos: pessoas, processos, orientações, fornecedores, monitoramento. Essa metodologia leva em consideração os aspectos definidos na Política de Compras Sustentáveis, os riscos que as compras oferecem à sustentabilidade, o custo total de posse, a abordagem do ciclo de vida dos produtos, a legislação e as boas práticas realizadas no mundo.*
>
> *O plano é da ITAIPU como um todo. Assim, em paralelo, existem outros programas que auxiliam no cumprimento das metas. De um lado o DESFOR – desenvolvimento de fornecedores – que atua de forma articulada para a comunicação, promoção e impulsos aos fornecedores seja anunciando as novas estratégias ou auxiliando na busca de soluções que preparem o mercado para atender à ITAIPU. De outro, o USE BEM, programa voltado à mudança de práticas que envolvem o público interno (empregados, terceiros contínuos*, etc.) e externo (neste caso, focado especialmente no fornecedor)" (E1).

A relação com os fornecedores, sobretudo, os locais, e o senso dos efeitos sociais e econômicos do poder de compra institucional ao impactar a cadeia de fornecimento regional, são percebidos em outro trecho da entrevista transcrito a seguir:

> *"[...] Eu vou usar uma expressão aqui por minha conta e risco: nós costumamos declarar que Foz do Iguaçu é o que é por nossa conta. Mas nós nos arriscamos muito a ter a seguinte realidade: Foz do Iguaçu é o que é por nossa culpa. Então, onde eu quero chegar com esse jogo de palavras? Nós precisamos interferir mais no desenvolvimento local. Então, quando eu faço o levantamento histórico dos nossos volumes de compras, eu percebo que existe muito pouca concentração de compras de fornecedores locais, de fornecedores regionais - isso levando em consideração que eu classifico o fornecedor como local ou regional em função da sua localização territorial próximo da nossa área de influência física. Então estou falando de Foz do Iguaçu, Região oeste do Paraná e Paraguai. Especialmente no que se refere ao lado brasileiro, a nossa concentração de compras, então, com fornecedores locais é muito baixa. Mas é muito baixa por quê? Muita baixa porque, de um lado, o mercado fornecedor na região pode não ter percebido o potencial, não enxergou esse potencial de negociar com Itaipu, de vender para Itaipu, e Itaipu, por sua vez, não provocou o mercado fornecedor, não provocou o suficiente" (E2).*

O programa compras sustentáveis é justamente o mecanismo provocador do mercado fornecedor atual e potencial de Itaipu. Contudo, os efeitos do programa são também percebidos no ambiente de gestão interno de Itaipu na medida em que as ações de desenvolvimento dos fornecedores têm de ser administradas à luz das regras e procedimentos licitatórios, colaborando para corrigir as distorções no desenvolvimento local sem frustrar a competição, como se aduz do trecho da entrevista transcrito a seguir:

> *"[...] Nós precisamos corrigir isso. Nós precisamos corrigir, mas nós não podemos privilegiar, por conta da norma de licitações eu não posso privilegiar o fornecedor porque ele está lá. Eu tenho que comprar desse fornecedor local se*

> *ele atender aos meus requisitos de contração, se ele atender as especificações técnicas e se o preço for o preço mais adequado" (E2).*

O papel do DESFOR, que conta com comitê próprio e ações específicas alinhadas com o programa de compras sustentáveis de Itaipu, é estimular um padrão de fornecimento que permita ao mercado estar receptivo e atender às demandas por produtos e serviços sustentáveis. Assim, um sistema de cadastro baseado na avaliação do desenvolvimento nas condições de fornecimento foi desenvolvido. O modo de operação das avaliações é explicado pelo entrevistado E2, conforme o trecho da entrevista a seguir:

> *"[...] Esse sistema de avaliação de fornecedores, ele supera, de certa forma, a avaliação tradicional do fornecedor, que é a avaliação do fornecimento, que é a avaliação... eu vou colocar entre aspas "meramente", a avaliação de cumprimento de cláusulas contratuais, de cumprimento de obrigações contratuais [...] prazo, preço. Então nós acrescentamos alguns outros requisitos e segregamos esses requisitos de maneira que nós pudéssemos avaliar num momento que antecede a compra, que antecede a contratação, avaliar o grau de maturidade gerencial que esse fornecedor possui. Porque diante da maturidade gerencial, ou diante de uma avaliação de maturidade gerencial eu consigo depreender o quão preparado esse fornecedor estará para me atender quanto a requisitos mais específicos, ou não. Então nós criamos uma metodologia de avaliação do fornecimento e criamos uma metodologia de avaliação preliminar do fornecedor que se complementam. Então o que nós chamamos de avaliação do fornecimento e autoavaliação do fornecedor. A parte da autoavaliação, até pelo que a própria nomenclatura nos remete, é uma declaração autodeclatatória. [...] Isso gera para o fornecedor uma pontuação. Ainda que eu faça a avaliação dessa pontuação, a parte de autoavaliação eu enxergo de maneira diferenciada, e a parte de avaliação de fornecimento como classificatória, então, o que ele me demonstra de predisposição ao desenvolvimento, pra mim, enquanto observador do processo, é considerado como diferencial. Agora, atendimento de cláusulas contratuais é obrigação. Essa capacidade ou essa maturidade gerencial, ela corresponde a 10% da avaliação total, e os outros 90% correspondem ao cumprimento das cláusulas contratuais. O cômputo disso me gera, gera relatórios periódicos, relatórios mensais, relatórios esses que me permitem visualizar esse fornecedor por critérios, por tipo de fornecimento, por fornecedor, por período. [...] O propósito é depreender quais são as necessidades ou possibilidades de desenvolvimento que esses fornecedores já contratados me apresentam e contatar parceiros, parceiros esses que possam me ajudar a chegar no fornecedor e incrementar a sua capacidade de atendimento" (E2).*

O DESFOR em Itaipu é um programa relativamente recente, mas que tem contado com indicadores positivos nas avaliações enquanto consolida os resultados do desenvolvimento medido nos fornecedores e no fornecimento. O programa parte de um modelo conceitual consistente e uma metodologia de avaliação inclusiva, convocando o mercado a participar da nova forma de comprar e fornecer.

#### IV.4.2.2 Condição atual de preço/custo envolvido

O preço ou o custo referente à compra sustentável foi apontado como um fator dificultador por mais de 80% dos respondentes dentre os gestores de compras das universidades públicas federais. O aumento dos custos da compra e/ou contratação nas

universidades foi apontado como um impacto percebido por mais de 60% dos respondentes (HEGENBERG, 2013). Pelo o que a pesquisa demonstra, a barreira se dá mais pelo impacto orçamentário total e não tanto pelo peso do fator preço por aquisição, pois como apurado por Hegenberg (2013) cerca de 60% dos gestores de compras assinalam de que o preço não é o fator determinante ao realizar uma compra ou contratação. Quando a questão são os facilitadores da prática das CPS mais de 60% dos respondentes apontam que a disponibilidade de recursos, dentre eles o financeiro, favorecem a prática.

O custo envolvido ou a percepção de que comprar com requisitos sustentáveis é mais caro e, portanto, impacta o orçamento das entidades públicas que implementam a prática, é um resultado recorrente nas pesquisas sobre o tema. Aqui o fator é tomado como uma barreira externa. Há, contudo, que se considerar o aumento de custos internos na adoção da prática pelas organizações, considerando principalmente os custos administrativos em estrutura, investimento em qualificação, informação e implantação de metodologias (SECO, 2013).

No modelo conceitual de influências sobre as compras públicas sustentáveis apresentado por Brammer e Walker (2011), se evidencia a percepção dos compradores de que os custos e benefícios em relação à prática exerce influência direta sobre sua efetiva implantação. Os autores identificaram o que se denominou por barreira financeira, caracterizada pela resistência dos gestores em pagar, segundo a visão predominante, mais caro pelos itens sustentáveis. Há ainda outra percepção, dominante em âmbito privado, onde as questões econômicas tendem a prevalecer, de orientar as práticas sustentáveis pelas vantagens econômicas decorrentes do processo ou, pelo menos, buscando evita a frustração do desempenho comercial diante da concorrência.

Os efeitos das restrições orçamentárias e a relação custo-benefício também foi objeto da pesquisa realizada no âmbito do Reino Unido, que apontou o custo como principal barreira na implantação da CPS (WALKER e BRAMMER, 2009). Bouwer et al. (2006) apreciando a realidade europeia também perceberam que há uma consideração de que os produtos/serviços sustentáveis são mais caros.

Porém, como analisaram Betiol et al. (2012), os aspectos de preço, qualidade e prazo são comuns às esferas pública e privada, ambas contudo, tendo objetivos distintos quanto à perseguição de lucros e públicos afins. Mantendo em vista a promoção do desenvolvimento sustentável, seria esperado que a percepção de custos na esfera pública fosse mais ampla e orientada pelo atendimento dos interesses do coletivo, incluindo a promoção da produção e consumo sustentáveis (BIDERMAN *et al*, 2008; SCOTTO et al.,2009).

Um fator interno que, segundo a revisão bibliográfica, apresentou estreita relação com o fator custo é o conflito de prioridades. Neste sentido analisaram Brammer e Walker (2011) ao

identificarem que os aspectos sustentáveis podem obter menor consideração pelos gestores em função da priorização de outros aspectos, incluindo os financeiros. Nisto também colabora Betiol et al. (2012) ao demonstrar que o fator custo supera a consideração sustentável nos processos de decisão nas organizações públicas e empresariais. O conflito de prioridades é, portanto, uma barreira que tomado com outros fatores (políticos, estruturais, legais e informacionais), pode contribuir na rejeição de um novo modelo de comprar (COUTO e RIBEIRO, 2011).

O processo de implementação das compras sustentáveis na Itaipu, de acordo com os parâmetros definidos pela Instrução de Procedimento que normativa a prática, se dá a partir do Plano elaborado pelo Comitê de Compras Sustentáveis com base na Matriz Flexível, que mede e monitora as ações de aquisições. Dentre os fatores do processo de aquisições está o levantamento de custos de processos de aquisição.

Na definição dos requisitos de sustentabilidade para as compras sustentáveis, a Itaipu, dentre outros passos, se vale da estimativa do Custo Total de Posse do produto ou serviço. O emprego desta ferramenta de apoio à decisão objetiva avaliar o custo global da aquisição, considerando além do preço de aquisição, todos os custos relacionados à utilização, inclusive analise financeiras, percebidas no ciclo de vida do produto ou serviço. O emprego da ferramenta auxilia nas decisões quando existem diferentes alternativas de fornecimento, ampliando a consciência dos custos totais envolvidos na aquisição e servindo na justificativa de aquisição final um preço final desde que o custo total de posse seja menor e os demais impactos sejam reduzidos. Ou seja, pode ser mais vantajoso adquirir um item econômico, social e ambientalmente sustentável do que visar à redução do valor de aquisição desconsiderando o ônus ao orçamento durante o seu ciclo de vida do item.

Segue trecho transcrito da entrevista sobre o papel do Custo Total de Posse no processo decisório de aquisição:

> *"Nós temos consciência de que em um certo momento nós chegaremos a fazer o cálculo do Custo Total de Posse disso (utilizar copo de vidro/louça ou descartável). Então, qual é o Custo Total de Posse deste item (copo de vidro) porque isso aqui envolve a lavagem, o sabão, o trabalho da copeira...quer dizer, então eu preciso calcular o custo. Não estou defendendo o uso do descartável de plástico, mas nós podemos nos deparar com esta situação. Ou então, nem tanto o copo de vidro, nem tanto o copo de plástico, e vamos partir para uma outra alternativa, que é o copo de papel cartonado?" (E2).*

Em Itaipu o emprego da ferramenta do Custo Total de Posse, aliado às ações de informação, capacitação e sensibilização dos solicitantes, operadores e gestores de compra, é fundamental na desmistificação da noção de que adquirir produtos e serviços sustentáveis e mais caro. As ações de sensibilização são especialmente indicadas na ampliação do conhecimento quanto às vantagens e recompensas de naturezas não financeiras na prática

das aquisições sustentáveis. O principal ponto desconstruído é a consciência de valor final que se vale da variável preço como indicador predominante na determinação do impacto financeiro do item a ser adquirido.

A forma pela qual Itaipu considera o aspecto financeiro é percebida no relato do entrevistado E1:

> *"A ITAIPU internalizou a questão das compras sustentáveis e está disposta, se for preciso, a pagar, num primeiro momento, mais caro para atender a estes requisitos. No entanto, a ITAIPU entende que, se bem analisado, um custo aparentemente maior no momento da contratação quase sempre se mostra menor por outras razões nem sempre levadas em conta quando a opção é pelo menor preço: a ampliação do tempo de uso de determinados produtos de qualidade superior, a maximização do potencial do produto e a minimização de impactos ambientais, econômicos e sociais nem sempre reversíveis ou que possuem alto custo de reversão. Ainda assim, os processos pilotos e as aquisições em andamento dão conta de que o a expectativa de aumento exagerado de preço não se concretizou nesse nível, observando-se que, por vezes, preços compatíveis com os já praticados e sem os requisitos de sustentabilidade" (E1).*

Comentando a experiência de Itaipu em alterar sua forma de consumir e citando especificamente a questão do levantamento físico e financeiro dos itens que comporiam o esforço inicial pela inserção de requisitos sustentáveis, o exemplo do uso de corpos descartáveis é citado no trecho da entrevista transcrito a seguir:

> *"[...] Então nós começamos pelo volume investido, o componente econômico da análise, ou seja, o que Itaipu mais compra. [...] foi feito um levantamento dos últimos quatro anos por classe, objetos genéricos, por classe comerciais de materiais e de serviços" [...] Tem que ver uma relevância, aquilo que a gente compre muito. Só que nesse componente de volume nós tínhamos que analisar também o aspecto quantidade, porque, por exemplo, o copo descartável. [...] o volume monetário que é despedido para se adquirir copo descartável é relativamente pequeno. Agora o volume de copos descartáveis, a quantidade de copos descartáveis consumida, ele passa ter relevância. [...] Então nós vimos que a substituição do copo descartável pela louça já nos gerou um ganho de US$16 mil em três anos" (E1).*

A consideração das similaridades entre Itaipu Binacional e as Universidades Federais Brasileiras tem na fonte de recursos uma relevante diferenciação. Itaipu tem suas bases financeiras na prestação de serviços de eletricidade, obtendo faturamento pela contratação pela Eletrobrás e pela Ande de toda a potência instalada. Segundo os dados trazidos pelo Relatório de Sustentabilidade, a entidade faturou US$ 3,8 bilhões em 2013 (ITAIPU, 2013a). As Universidades Federais, por sua vez, embora como autarquias gozem de autonomia administrativa, financeira e patrimonial, são vinculas ao Ministério da Educação de cuja matriz orçamentária recebem dotação para sua gestão. Dados de 2012 apresentam o orçamento total das 59 universidades federais em R$ 28 bilhões, que considerados por unidade gestora ficam bem aquém dos resultados gerais de Itaipu, ainda que não se possa estabelecer comparação

direta. A diferença vai além das matrizes orçamentárias, atingindo os distintos modelos de governança e a singularidade nas estruturas de deliberação.

Há na literatura que repercutem as pesquisas em compras sustentáveis algumas propostas que podem servir à dinâmica de aquisições pelas universidades federais visando, dentre outras, a questão da economia orçamentária. Dentre elas se destacam as compras compartilhadas. A legislação, especificamente na IN nº 10/2012, nas disposições preliminares, destaca as compras compartilhadas que permitem a "contratação para um grupo de participantes previamente estabelecidos, na qual a responsabilidade de condução do processo licitatório e gerenciamento da ata de registro de preços serão de um órgão ou entidade da Administração Pública Federal" (art. 2º, inciso XI). Silva e Barki (2012) apresentam a experiência empreendida na cidade do Rio de Janeiro com a participação de órgãos federais com sede na região. O projeto piloto pretendeu adquirir material de escritório compondo uma lista de itens sustentáveis. O ganho de escala alcançado com adesão dos órgãos alcançou o valor de R$ 723.263,78, correspondendo a exatos 49,89% do valor estimado inicialmente para a aquisição. O trabalho conjunto e o monitoramento dos dados obtidos a partir da experiência revelou que é possível realizar uma compra ambientalmente correta e economicamente eficiente.

A proposta das compras compartilhadas serve bem à redução das barreiras financeiras, especialmente no contexto das universidades federais na implementação das CPS. Clement et al. (2007) analisam a compras compartilhada como um esforço combinado a fim de gerar economias financeiras via aumento do poder de compra. Quando entidades combinam demandas e disponibilidades financeiras ampliam também o interesse do fornecedor no atendimento, o que implica no aumento da competitividade de mercado e maior estímulo à qualificação do fornecedor.

As compras compartilhadas têm seu efeito potencializado especialmente no emprego das compras na modalidade eletrônica que ampliam competitividade e transparência do processo. A prática de registros de atas de preços também é interessante por incentivarem o planejamento da demanda e do desembolso de recursos financeiros.

Além desta outras vantagens são trazidas por Betiol et al. (2012) e Walker et al. (2013) na realização das compras compartilhadas: redução do custo administrativo e operacional pela combinação de esforços e redução de processos repetitivos; redução de custos de aquisição pelo aumento na quantidade demandada, gerando ganho de escala e trazendo os preços para a realidade de mercado; compartilhamento de métodos e experiências entre as instituições participantes; padronização das especificações, facilitando a consolidação da adoção de requisitos sustentáveis em produtos; estímulo ao planejamento das necessidades de compras

pelas instituições envolvidas; ampliação da transparência, evitando riscos de distorções no processo; e maior rapidez na contratação.

O incentivo às compras compartilhadas tem sido realizado pelo Governo Federal e tem servido ainda na disseminação e consolidação das compras sustentáveis. Dentre os principais desafios para a consolidação da prática está a disseminação das experiências a fim de sensibilizar gestores públicos; a criação de comitês; desburocratizar os processos de compras compartilhadas; melhorar a qualidade da especificação e padronização dos produtos; entender melhor o mercado; ampliar o conhecimento dos produtos se valendo de ferramentas como a avaliação do ciclo de vida; aprimoramento da legislação com o objetivo de definir parâmetros qualitativos e quantitativos; criação de um sistema para cadastro de fornecedores de itens sustentáveis (SILVA, 2013).

### IV.4.2.3 Falta de orientações e diretrizes práticas por parte dos órgãos regulamentadores.

O ato de comprar na Administração Pública é abalizado no dever legal de licitar. Para Meirelles (2007) a licitação é um procedimento administrativo que propicia oportunidade de participação em condições isonômicas, sendo um meio técnico-legal de verificação destas condições visando o atendimento dos interesses da Administração Pública ao publicar sua demanda por bens e serviços. É Meirelles (2004) e também Mello (2013) que enfatizam a legalidade como o fundamento de toda ação administrativa pública, devendo pautar-se pela lei e nisto, como destaca Di Pietro (2012), evocando o princípio da eficiência, já que a lei estabelece o modo de organizar e estruturar da Administração Pública no alcance dos seus objetivos.

À legislação que rege o procedimento licitatório brasileiro e áreas afins tem estabelecido bases para adoção de critérios de sustentabilidade nas compras públicas. Isto já se observa na Lei n° 8.666 de 21/06/1993 – Lei de Licitações e Contratos em toda Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional – que teve a alteração do seu 3º artigo, conforme disposição da Lei nº 12.349 de 15/12/2010, que introduziu o desenvolvimento nacional sustentável como um dos objetivos das contratações públicas. Quanto às normas gerais destaca-se a Instrução Normativa nº 1 de 19/01/2010 que dispõe sobre os critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, contratação de serviços ou obras. A IN deu singular abertura à prática da CPS. Neste sentido o Decreto nº 7.746 de 05/06/2012 regulamentou o artigo 3º da Lei 8.666/93, regulando dentre os objetivos da Lei de Licitações e Contratos o desenvolvimento nacional sustentável. Regra específica visando ao tratamento diferenciado das micro e pequenas empresas veio com a Lei Complementar nº 123 de

14/12/2006 do Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, regulamentada pelo Decreto nº 6.204 de 05/09/2007.

A despeito de todo o arcabouço legal que busca fornecer garantias legais para a inserção de critérios econômicos, sociais e ambientais nas licitações, faltam orientações e diretrizes práticas pelos órgãos regulamentadores. Hegenberg (2013), considerando a prática das compras sustentáveis nas universidades públicas federais, constatou que as iniciativas são recentes, pontuais e regidas pela tentativa de atender a prescrições legais e recomendações dos órgãos de controle. A constatação é ratificada na opinião de quase 80% dos gestores de compras nas universidades federais que reconhecem que a prioridade na implementação das compras sustentáveis é o atendimento das demandas impostas pelos órgãos de controle, como o Tribunal de Contas da União, por exemplo. Tanto é o efeito da legislação na prática CPS nas universidades federais que mais de 70% dos gestores de compras das instituições definem os procedimentos e elaboram as estratégias de implementação da prática com base unicamente nas orientações constantes na legislação. Contudo, mais de 60% dos gestores de compras das universidades apontam o marco regulatório atual como uma barreira à prática das CPS.

Como destaca Hegenberg (2013) apesar das recentes atualizações e incrementos legislativos que "fornecem subsídios e respaldo legal para a exigência de critérios de sustentabilidade nos procedimentos licitatórios" há o que identificou como "[...] temerosidade por parte dos gestores e compradores públicos [...] que não se sentem seguros e amparados, legal e tecnicamente, para implementar a sustentabilidade nas aquisições e contratações" (2013, p.219).

O que se depreende é que, por um lado, como destacam Couto e Ribeiro (2011) sobejam proposições legais para a caracterização dos itens como sustentáveis, e, por outro, como salienta Brammer e Walker (2011), há uma carência de marcos legais que forneçam amparo legal a fim de respaldar as exigências de requisitos de sustentabilidade. A base legal demandada não é tanto para fundamentar a prática, mas reduzir o fator discricionário no julgamento das propostas, criando fatores objetivos para inserção (ferramentas, avaliações, etc.). Neste sentido corrobora a informação de Hegenberg (2013), ao considerar a CPS no âmbito das universidades federais, de que 90% dos gestores de compras afirmam que o acesso à informação, metodologias e modelos de aplicação é um facilitador à prática.

A barreira legal que se caracteriza pela ausência de normas e regulamentações é um fator externo ao ambiente institucional. Como já considerado a legislação federal disponível é insuficiente no estabelecimento de referências práticas na definição e adoção de requisitos sustentáveis nas aquisições pelas universidades federais. Isto reduz a atuação das entidades já que, pelo menos no curto prazo, não podem intervir politicamente a fim de obterem êxito na

aprovação e edição de regulamentos externos. Ainda assim, há algumas ações internas que podem favorecer a adoção de critérios sustentáveis.

A experiência de implantar em Itaipu um programa de compras sustentáveis é considerada a partir dos desafios trazidos pela complexidade de sua gestão devido ao seu porte e relevância. A natureza singular dos aspectos legais pelos quais são regidos seus atos e gestão requerem iniciativas que sejam compatíveis com a peculiaridade advinda da binacionalidade. Itaipu é uma entidade jurídica de direito público internacional e, assim, estando obrigada a licitar para atendimento de suas necessidades contratuais, a entidade conta com Normas Gerais de Licitação que, por força do tratado que a constituiu, é um normativo próprio que estabelece regras gerais para os processos de compras.

O esforço institucional de Itaipu em fornecer dispositivos legais e normas práticas e reconhecido pelos membros do Comitê de Compras Sustentáveis. Quanto à disponibilidade de orientações e diretrizes suficientemente claras e práticas a fim de subsidiar a adoção de critérios sustentáveis na instituição, concordam 90,9% dos respondentes. Este dado bem pode ser reflexo da atuação e compromissos da alta direção que, como indica a opinião de 81,8% dos consultados, fica evidente na medida em que define estratégias e planos para as aquisições sustentáveis.

Dentre os fatores que representam barreiras à prática, é identificado que o fator legal e a insuficiência de normas e diretrizes práticas ocupam o terceiro lugar na classificação das barreiras na implementação das compras sustentáveis na Itaipu Binacional. Isto parece indicar que Itaipu ainda carece de aprimoramento na referência à implementação das compras sustentáveis. Sem querer reduzir os efeitos de tal conclusão, é razoável considerar a persistência no operador de compras quanto a suas ações dependerem demasiadamente de uma racionalidade legal. Nisto não se isenta o contexto da prática em Itaipu, no que vem à luz pelo trecho da entrevista a seguir, onde o entrevistado comenta aspectos percebidos no processo de implementação do programa compras sustentáveis.

> *“Na questão da disseminação um aspecto com o qual a gente se depara muito, e não só aqui em Itaipu, mas em quase todos os lugares, e o fato de que muitas vezes as pessoas ficam limitadas a raciocinar em torno de cumprimentos de lei. [...] então, muitas vezes, as pessoas confundem um programa como esse (Programa Compras Sustentáveis) como simplesmente uma exigência...impor uma exigência ao nosso fornecedor que ele cumpra a lei. Isso a gente encontra internamente... então a gente vai desenvolvendo toda essa a incorporação desses conceitos de uma maneira mais, muito mais ampla, para que as pessoas entendam de uma maneira bastante ampla quais são os propósitos de se trabalhar com esse Programa de Compras Sustentáveis” (E2).*

No esforço constante de alinhar a norma com as estratégias corporativas, principalmente no compromisso com a sustentabilidade, a NGL sofreu atualização, conforme sua mais recente versão, datada de janeiro de 2013, admitindo a adoção de critérios sustentáveis, conjugando fatores econômicos e sociais, principalmente quanto ao desenvolvimento sustentável regional (ITAIPU, 2013a).

No sentido de legitimar e incentivar a compra e contratação com critérios sustentáveis, Itaipu empreendeu o estabelecimento de marcos regulatórios e diretrizes que suportassem a prática. Dentre os principais instrumentos para o processo de adoção dos requisitos sustentáveis a entidade contou com a definição da Política de Aquisições Sustentáveis, a edição da Instrução de Procedimento nº 20, no estabelecimento do Comitê de Compras Sustentáveis, e na elaboração do Plano de Aquisição Sustentável.

A Política de Aquisições Sustentáveis é o principal instrumento da prática sustentável aplicada às aquisições. Seu principal objetivo é o alinhamento as práticas presentes e futuras de acordo com a visão e missão da instituição. Sua edição no ano de 2013 afirmou o compromisso institucional com o desenvolvimento sustentável nas dimensões ambiental, social e econômica, além de estabelecer parâmetros para a prática e sua promoção de acordo com as referências legais da entidade.

A edição da Instrução de Procedimento nº 20 visou regulamentar os procedimentos previstos na NGL quanto à incorporação de critérios sustentáveis nos processos de aquisição da Itaipu e outros aspectos, inclusive estabelecendo a criação do Comitê de Compras Sustentáveis que teve sua composição e regimento aprovados em 2014.

A atuação do comitê, especificamente no estabelecimento de orientações e definição de práticas sustentáveis no plano de aquisições de Itaipu, é relevante, principalmente quanto a fornecer suporte técnico na fixação de requisitos para os produtos e serviços. O comitê é supervisor e apoiador do processo de aquisição sustentável institucional, inclusive de maneira prática já que auxilia diretamente as áreas solicitantes na elaboração de especificação e na orientação quanto às normas de suporte à prática. Função adicional do comitê é a de proceder à revisão crítica do processo de adoção de requisitos sustentáveis e de seus resultados, principalmente via matriz flexível.

As principais iniciativas protagonizadas pela Itaipu a fim de ampliar o referencial legal e fornecer diretrizes na prática das aquisições sustentáveis podem ser observadas no relato do entrevistado E1:

> *"O próprio ordenamento jurídico com NGL, IP-20, Comitê, Matriz Flexível, plano de comunicação e disseminação da metodologia. As turmas de capacitação e as reuniões periódicas para o estabelecimento de requisitos também contribuem como orientações e diretrizes práticas para os processos de*

> *compras sustentáveis. O guia de aquisições sustentáveis completa esse grupo que ainda receberá quatro instruções de serviços que detalharão a IP-20 e cujas publicações devam ocorrer ainda em 2014" (E1).*

O Quadro IV.2, a seguir, consolida os aspectos mais relevantes da experiência de aquisições da Itaipu Binacional e do referencial teórico em compras públicas sustentáveis que podem servir de referência na proposta de ações e recomendações na redução do impacto das barreiras consideradas no processo de implementação das CPS nas universidades federais:

| **BARREIRAS** | **PROPOSTAS** |
|---|---|
| Nível de informação e conhecimento atual dos solicitantes de compras | • Mapear e identificar solicitantes-chaves de diferentes áreas a fim de compor uma comissão de compras sustentáveis.<br>• A comissão deve ser reconhecida e legitimada pela direção, sendo alvo das primeiras ações de capacitação a fim de estabelecer um programa visando apoiar a cultura de sustentabilidade nas aquisições, suprir a deficiência de informação dos solicitantes quanto aos requisitos de sustentabilidade, estabelecer parâmetros e critérios para experiências-piloto e monitorar os resultados;<br>• A comissão não se confunde com outras comissões de compras como, por exemplo, a comissão de licitação que tem um caráter executor;<br>• A comissão exerceria funções de suporte e revisão técnica, além de definir itens sensíveis à inserção de requisitos sustentáveis;<br>• Definir parâmetros mínimos para a formalização e aceitabilidade das especificações;<br>• Elaboração de um banco de especificações que contemple os itens mais demandados;<br>• Incentivar e viabilizar o acesso a eventos de capacitação;<br>• Estabelecer metas, recompensas e premiações para as melhores práticas e resultados dentre as áreas e servidores. |
| Cultura interna da Instituição | • Reconhecimento e compromisso da alta direção no estabelecimento de políticas de suporte e incentivo à prática sustentável na instituição;<br>• Definição de estratégias para disseminar informações sobre a nova dinâmica de compras na estrutura administrativa;<br>• Estabelecer um plano de comunicação das práticas sustentáveis nas compras. |
| Nível de capacitação e treinamento atual dos envolvidos nas compras | • Ações de capacitação visando à disseminação de conceitos e técnicas no sentido de atingir os diferentes perfis dos envolvidos no processo aquisitivo;<br>• Incluir e medir o atendimento de metas na avaliação dos profissionais, estabelecendo sistemas de recompensas visando repercutir e incentivar as boas práticas;<br>• Definir diferentes estágios de capacitação de acordo com o perfil de atuação do servidor no processo de compras. |

| | |
|---|---|
| Condições atuais de estrutura e pessoal para a implementação da CPS | • Definir setores específicos de suporte às compras, evitando o acúmulo e desvios de funções, bem como sobrecargas de tarefas;<br>• Instrumentalizar estruturas administrativas com equipamentos atualizados e informatizados;<br>• Estabelecer centrais de apoio às unidades de compras, especialmente quanto às etapas de especificação e cotação de produtos e serviços. |
| Condição do mercado/competitividade e oferta de produtos e serviços sustentáveis | • Mapeamento dos produtos e serviços mais demandados pelo menos nos últimos quatro anos;<br>• Definir especificação padrão dos itens mais demandados, considerando pontos sensíveis à inclusão de requisitos sustentáveis;<br>• Identificar e cadastrar fornecedores atuais e potenciais, principalmente aqueles localizados na região da unidade administrativa que tenham possibilidade de atendimento da demanda apurada;<br>• Informar aos fornecedores identificados e cadastrados sobre a intenção da instituição em adotar requisitos de sustentabilidade nas especificações (um meio de divulgação pode ser o sítio institucional);<br>• Estabelecer mecanismos de monitoramento da reação do mercado à adoção de requisitos de sustentabilidade;<br>• Estabelecer sistema de avaliação e reconhecimento do atendimento das condições do fornecimento considerando prazo, preço e o atendimento dos condicionantes da sustentabilidade;<br>• Reconhecer, registrar e divulgar os resultados alcançados;<br>• Desenvolver a partir dos resultados obtidos um banco de fornecedores, considerando e divulgando padrões de atendimento dos requisitos sustentáveis. A proposta é que esse banco de dados seja compartilhado com outras unidades gestoras. |
| Condição atual de preço/custo envolvido | • Emprego de compras compartilhadas, conjugando disponibilidades financeiras e as demandas comuns por produtos e serviços;<br>• A compra compartilhada é um instrumento administrativo que amplia o poder de compra, atrai o interesse do mercado, aumenta a competitividade e gera economia de recursos administrativos e financeiros;<br>• As compras compartilhadas poderiam ser organizadas agrupando as demandas de diferentes campi de uma universidade e grupos de universidades que se localizem numa mesma macrorregião;<br>• O emprego das compras eletrônicas e a utilização do Registro de Preços potencializa o instituto das compras compartilhadas. |

| | |
|---|---|
| Falta de orientações e diretrizes práticas por parte dos órgãos regulamentadores | • Elaborar manuais e guias práticos que esclareçam o conceito, base legal, políticas e diretrizes institucionais de compras;<br>• Estabelecimento de comissão específica para orientar as aquisições sustentáveis. |

Quadro IV.2 - Síntese das principais propostas ao processo de implementação das CPS pelas universidades públicas federais
Fonte: Elaborado pelo autor.

# CAPÍTULO V – CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho pretendeu discorrer sobre o tema das compras públicas sustentáveis. Na pesquisa desenvolvida predominou a abordagem qualitativa que se deu em duas fases, exploratória e descritiva, utilizando o estudo de caso como estratégia e empregando diferentes instrumentos de investigação. O principal objetivo foi investigar aspectos da experiência das aquisições sustentáveis na Itaipu Binacional a fim de oferecer reflexões e propostas a fatores identificados como barreiras na implementação das compras sustentáveis nas universidades públicas federais.

Visando ao atendimento do objetivo principal a pesquisa se valeu de objetivos específicos cujas principais contribuições serão doravante recapituladas separada e sequencialmente:

Inicialmente, na fase exploratória, foi empreendido o levantamento e discussão dos referenciais teóricos, o que permitiu atingir os dois primeiros objetivos específicos explorados no decorrer do capítulo II.

**I. Evidenciar o novo paradigma das compras públicas como estratégia para o desenvolvimento sustentável segundo o conceito de sustentabilidade.**

Evidenciou-se que a licitação teve o seu papel de procedimento administrativo potencializado. Recebeu *status* de estratégia e principal instrumento na compra e contratação sustentável, tendo permitido uma agregação de valores ao desenvolvimento sustentável na medida em que viabilizou a inserção de critérios sustentáveis nas especificações de produtos e serviços e na execução e gestão dos contratos públicos.

Os esforços históricos de organismos internacionais visando acolher a visão e os princípios da sustentabilidade vêm sendo admitidos pela Administração Pública. O uso do poder de compra governamental, aliado aos princípios da sustentabilidade, se revelou um dos principais argumentos das aquisições sustentáveis, tendo recebido especial reforço nas recentes edições e revisões legais que buscaram incentivar um modelo de gestão responsável e, portanto, sustentável a partir de novos padrões para a contratação governamental.

A mudança de paradigma na forma de comprar e contratar pela Administração Pública teve como marco a evolução dos contratos públicos. Além do aspecto comercial, os instrumentos de contratação se configuraram como estratégicos na promoção do desenvolvimento econômico, social e ambiental segundo os princípios da sustentabilidade. Ressalta-se, contudo, que o desenvolvimento sustentável não é um destino, mas um processo

que pressupõe a otimização de recursos naturais, conjugação de investimentos econômicos e melhoria de qualidade de vida na sociedade.

**II. Apresentar as compras públicas sustentáveis conforme panorama legal e práticas nacionais e internacionais, destacando iniciativas e modelos de implantação.**

As compras públicas sustentáveis têm sido objeto de recentes e destacados esforços governamentais nos planos nacional e internacional. Muito destes esforços são estimulados por organismos de pesquisa e promoção de produção e consumo responsáveis. Neste sentido, o Governo tem se mobilizado pela edição de marcos legais que dessem respaldo à prática, repercutindo ações do cenário internacional visando ao reconhecimento de que as compras públicas sustentáveis representam um poderoso instrumento econômico de fomento à produção e consumo responsável.

O panorama legal permitiu identificar os principais dispositivos legais, relevantes à disseminação e instrumentalização da prática pelos órgãos públicos nacionais. O pano de fundo de todas as normativas se compõe de diretrizes emanadas da Constituição Federal que principalmente nos artigos 37, 170 e 225 fixa princípios que norteiam desde as funções da Administração Pública até a participação do Estado na defesa do ambiente e na promoção do equilíbrio da produção e de práticas cujos riscos podem afetar à vida e sociedade.

A lei federal de licitações e contrato, nº 8.666/93, revelou especial contribuição à prática das CPS ao admitir dentre suas garantias a promoção do desenvolvimento sustentável. A partir deste movimento derivam outros dispositivos que se ocuparam de regulamentar os desdobramentos. Dentre estes destacam-se a IN 01/2010 que dispôs sobre critérios de sustentabilidade ambiental nas aquisições públicas e o Decreto nº 7.746/2012 que, adicionalmente, promoveu o desenvolvimento sustentável nas contratações públicas e definiu as regras para a elaboração do PLS, regulamentado para os órgãos da Administração Pública pela IN 10/2012.

A análise das práticas nacionais e internacionais quanto às compras sustentais identificou as principais iniciativas para consolidação da prática no plano nacional. Dentre as iniciativas se destaca o estabelecimento do PPCS, da A3P e do PLS. No âmbito internacional se destacam modelos de implementação das CPS como o *MTF Approach to SPP* e o Procura+ do ICLEI. Estas e outras iniciativas têm servido como inspiração a diversos órgãos e entidades públicas nacionais, em diferentes esferas e níveis de governo, a fim de desenvolverem mecanismos de utilização do seu poder de compra na promoção da sustentabilidade e,

principalmente, como referência ao desenvolvimento das iniciativas nacionais como o PLS e a A3P.

Percebeu-se que o esforço do Estado em prover respaldo legal e a inspiração advinda da divulgação dos modelos de implementação tem permitido que a iniciativa de comprar com requisitos sustentáveis conte com algumas experiências positivas na Administração Pública nacional. Relatórios do MPOG têm ressaltado o crescimento das compras sustentáveis na federação e repercutido as boas práticas desenvolvidas em instituições públicas nas três esferas de governo e poderes.

Identificou-se ainda que as ações de conscientização e capacitação promovidas pelo Governo no plano federal, aliadas à consolidação do emprego da modalidade eletrônica na licitação, têm cominado algumas vantagens à gestão dos recursos públicos. Dentre as principais vantagens predominam a aproximação do consumidor no esforço pela sustentabilidade protagonizado pelos gestores públicos, a racionalização do processo de consumo pelas entidades públicas, a economia de recursos financeiros e naturais, promoção da inovação e desenvolvimento regional de fornecedores, a ampliação do emprego da abordagem de ciclo de vida de produtos/serviços, melhora da imagem do gestor público junto à sociedade, e a otimização do processo aquisitivo pela Administração Pública.

A revisão teórica empreendida no atendimento do segundo objetivo contou ainda com a identificação e discussão de fatores considerados por pesquisas nacionais e internacionais como barreiras históricas na implementação das CPS. Os fatores identificados foram organizados visando sua utilização como categoria de análises para o estudo nas fases subsequentes.

**III. Caracterizar a experiência e o programa de compras sustentáveis da Itaipu binacional.**

Na segunda fase do trabalho, com caráter descritivo, se empreendeu o estudo de caso visando atingir o terceiro objetivo específico: caracterizar a experiência e o programa de compras sustentáveis da Itaipu Binacional, unidade de análise do capítulo III. Nesta etapa a técnica da revisão documental foi corroborada pelo emprego de um questionário com tratamento quantitativo que teve como público alvo os membros do Comitê de Compras Sustentáveis, grupo composto por representantes de diferentes áreas da entidade, com experiência no processo de aquisição e que se dedicam na elaboração e monitoramento de ações visando à implantação das compras sustentáveis no plano de aquisição institucional.

Como uma entidade jurídica de direito público internacional e por força do Tratado binacional que lhe deu origem, as aquisições da Itaipu Binacional são regidas pela NGL. Foi

identificado que a norma guarda estreita similaridade com a lei de licitações brasileira, permitindo assim o estabelecimento de comparação quanto ao modo e experiências em licitar com as demais entidades públicas de âmbito nacional.

O processo de implementação das compras sustentáveis na entidade se orienta a partir do alinhamento da missão e visão institucional à sustentabilidade. Assim, a Itaipu Binacional estabeleceu cinco passos no desenvolvimento e estabelecimento de um programa de aquisições sustentáveis para a entidade.

Os passos a seguir representam os principais aspectos do plano de aquisições da instituição percebidos na pesquisa e aqui são entendidos como as características fundamentais a fim de referenciar iniciativas em outras entidades:

- Compromisso da alta gerência na definição e apoio da Política de Compras Sustentáveis, na edição e revisão de normas como a NGL e a IP-20 a fim de respaldar a proposta, e no estabelecimento do Comitê de Compras Sustentáveis como um órgão supervisor do processo de aquisição sustentável da Itaipu;
- Desenvolvimento de ações de disseminação da cultura da sustentabilidade por toda a estrutura administrativa através de planos de comunicação interna e externa;
- Estabelecer e reconhecer o modelo da matriz flexível no norteamento e monitoramento da implementação das aquisições sustentáveis, conjugando fatores e aspectos no decorrer de diferentes e progressivos níveis de maturação da implementação conforme marcos temporais definidos.
- Realização de experiências-piloto a fim de testar parâmetros e conferir estratégias do modelo adotado;
- Estabelecimento de itens, produtos e serviços, na definição de requisitos sustentáveis no estabelecimento de um plano de compras prioritário.

Neste sentido, foi possível perceber que a política de aquisições sustentáveis da Itaipu Binacional é um desdobramento da política de sustentabilidade corporativa, um compromisso da alta gerência que viabiliza estratégias respaldadas na adoção de ferramentas e no estabelecimento de ações de implantação e monitoramento.

Identificou-se ainda que a adoção de requisitos sustentáveis pela entidade se baseia na definição de pontos críticos segundo a abordagem da gestão de riscos, correlacionando aspectos sustentáveis aos impactos de produtos e serviços. Desde a consolidação da demanda via especificação, passando pelas demais etapas do processo até a efetiva aquisição do produto/serviço, a entidade reconhece os pontos críticos nas diferentes modalidades de

licitação, considerando-os como pontos de atenção quanto aos aspectos sustentáveis, conforme demonstram as figuras III.7, III.8 e III.9.

Considerando o ambiente externo a entidade identificou que a simples geração de demanda com condicionantes sustentáveis poderia não ser suficiente para seu pleno atendimento. Assim, empreendeu ações de aproximação e desenvolvimento com os fornecedores atuais e potenciais. O DESFOR é um programa articulado com a proposta das aquisições sustentáveis, incentivando e promovendo a qualificação e o reconhecimento dos esforços dos fornecedores no cumprimento dos requisitos sustentáveis demandados por Itaipu. Dentre os principais resultados do programa foi possível identificar o desenvolvimento do fornecedor e a intensificação da parceria deste com a instituição na medida em que se busca a qualificação para o atendimento das demandas da instituição aliada ao desenvolvimento do mercado regional.

Na intenção de medir a reação interna e externa da adoção de critérios de sustentabilidade a entidade realizou quatro experiências-piloto na aquisição de dois serviços e dois produtos com requisitos de sustentabilidade (de serviço de fornecimento de *Coffee Break*, serviço de manutenção viária, compra de cartuchos de impressora, e compra óleo de turbina). O Comitê de Compras Sustentáveis monitorou a inclusão e o resultado das análises apresentadas. A consideração realizada no item III.4.4.4 indica que as contratações de serviços demandaram maior atenção e um aprimoramento na comunicação por parte dos solicitantes, fiscais de contrato e fornecedores. A demanda por produtos apresentou maior desempenho na absorção interna quanto aos critérios sugeridos e menor dificuldade percebida na compreensão pelos fornecedores.

Finalmente, ainda visando à caracterização da experiência da entidade, a fase descritiva empreendeu uma investigação sobre a percepção dos membros do Comitê de Compras Sustentáveis da Itaipu Binacional quanto aos fatores que historicamente, segundo o referencial teórico, têm representado barreiras no processo de implantação das aquisições sustentáveis na esfera pública. O resultado demonstrou que as condições do mercado atual quanto à indisponibilidade de produtos e serviços sustentáveis é a principal barreira às aquisições sustentáveis na Itaipu Binacional. Outro destaque é a necessidade de aumentar o nível de conhecimento dos solicitantes, gestores e outros envolvidos no processo de compras. No mais, se pôde inferir que fatores como cultura interna, capacitação dos operadores de compras, apoio institucional e fortalecimento das políticas internas para compras sustentáveis representam um impacto reduzido na efetiva implantação da prática pela Itaipu.

No plano geral e considerando o marco temporal apresentado pelo modelo de Matriz Flexível, que fixa níveis de maturação para a implementação das compras sustentáveis na

entidade, foi possível identificar que a experiência em compras sustentáveis da Itaipu Binacional se caracteriza por esforços em definir uma nova forma de comprar pela entidade. Evidenciou-se ainda o empenho institucional em alterar sua dinâmica de aquisições pela disseminação da cultura da sustentabilidade e pela introdução de critérios que superam a mera inclusão de condicionantes ao fornecimento de bens e serviços. Da análise do modelo de gestão de suprimentos da entidade foi possível reconhecer relevantes aspectos que acenam em suas virtudes a um cenário promissor, evocando e servindo de referência a outras iniciativas na esfera pública e privada.

**IV. Discutir aspectos e oferecer propostas na consideração das barreiras na implementação das compras sustentáveis pelas universidades federais brasileiras.**

O atendimento do quarto objetivo decorreu da discussão empreendida no capítulo IV, a partir da pesquisa que Hegenberg (2013) realizou no âmbito das universidades públicas federais. A pesquisa de natureza aplicada, com caráter exploratório e descritivo, abordou, qualitativa e quantitativamente o cenário da implementação das CPS pelas instituições de ensino. De uma amostra composta por 37 universidades foram identificados fatores que representam barreiras à prática da CPS pelas instituições de ensino.

A estrutura do trabalho e a distribuição dos objetivos específicos em capítulos buscou estabelecer uma abordagem crescente que evoluiu tendo como horizonte o atendimento do objetivo geral. Assim, as discussões do IV capítulo consolidam os esforços em responder à pergunta problema na medida em que aspectos da experiência da Itaipu Binacional são discutidos a fim de representarem propostas às barreiras na implementação das compras sustentáveis pelas universidades federais.

À luz do referencial teórico de pesquisas nacionais e internacionais no tema e tomados os aspectos da experiência de aquisições da Itaipu Binacional, notadamente no desenvolvimento do programa de compras sustentáveis, foi possível discutir e propor algumas recomendações ao cenário das universidades federais como as elencadas no Quadro IV.2.

Ressalta-se, contudo, que não se pretendeu que a experiência das aquisições de Itaipu Binacional, tal qual é empreendida pela entidade, servisse a uma mera absorção de metodologia pelas universidades. O que pôde ser apreendido da experiência de Itaipu são as motivações e algumas ações mais genéricas, servindo mais como inspiração do que um modelo a ser reproduzido.

Percebeu-se que o cenário político e administrativo das universidades públicas federais é singular. A singularidade advém, primeiramente, da dependência de recursos da matriz

orçamentária a que estão vinculadas, o Ministério da Educação. Esta dependência caracteriza um fator limitador quanto ao aspecto financeiro, tanto no engessamento do orçamento quanto à baixa margem para empreender ações administrativas. Outro aspecto singular é a distribuição geográfica das universidades, localizadas em diferentes estados e regiões, com peculiaridades manifestas quanto aos aspectos culturais e econômicos. Tal cenário é um dificultador ao empreendimento de ações conjugadas e ressalta as diferenças entre as entidades que, assim, primam por ações no plano de cada uma das instituições.

Nota-se, contudo, que as barreiras identificadas no processo das universidades se correlacionam, assim como também alguns aspectos e recomendações obtidas do referencial teórico e da experiência de Itaipu se destacam no potencial de contribuir de forma conjugada e simultânea na redução e eliminação de diferentes fatores dificultadores no processo de implementação das CPS pelas universidades.

A relação a seguir decorre da investigação empreendida a partir dos exemplos tomados e aspectos observados na experiência de aquisições sustentáveis da Itaipu Binacional e que aqui são aceitas como propostas à realidade de compras das universidades federais:

1. Declarar o compromisso da alta direção (Reitoria/Conselho Diretor/ Direção/ Pró-Reitorias) com o desenvolvimento sustentável por meio da elaboração de políticas para as aquisições institucionais;
2. Considerar a sustentabilidade no plano estratégico dos processos licitatórios da instituição;
3. Definir comissão de servidores dedicada a desenvolver planos e projetos, bem como servir como órgão interno fomentador e supervisor das aquisições sustentáveis na entidade.
4. Estabelecer plano de comunicação visando à disseminação da nova cultura de compras da entidade e a familiarização com normas, diretrizes e aspectos operacionais;
5. Viabilizar capacitação para diferentes perfis e níveis de servidores envolvidos com o processo de compras, inclusive com a definição e reconhecimento pelo atendimento de metas estabelecidas por ocasião da avaliação do desempenho funcional;
6. Elaborar manuais e guias práticos que sirvam de referência à padronização da prática das CPS na instituição;
7. Fortalecer as estruturas de compras com equipes dedicadas à gestão e operação do processo de aquisição, dispondo de estrutura física e equipamentos adequados à sua plena atuação;
8. Definir um banco de especificação padrão de itens sustentáveis a partir do levantamento de produtos e serviços historicamente mais demandados;
9. Estabelecer mecanismos de identificação e aproximação com os fornecedores a partir de ações que superem ao mero cumprimento de condições habilitatórias, visando, sobretudo, ao desenvolvimento e qualificação do mercado fornecedor;

10. Empreender contato com outras entidades e órgãos públicos a fim de utilizar as compras compartilhadas, sobretudo na modalidade eletrônica e com o registro de preços.

A lista de ações e propostas às universidades, inicialmente, parece um tanto distante da realidade da gestão pública das instituições de ensino. No entanto, no sentido de avançar na proposição de projetos e mecanismos que podem instrumentalizar as entidades, seguem algumas iniciativas desenvolvidas pelo próprio Governo que representam caminhos admissíveis na consecução da maioria das recomendações citadas.

Um dos caminhos está na iniciativa consolidada no PPCS (Plano de Ação para Produção e Consumo Sustentáveis), plano capitaneado pelo MMA e que teve diretrizes previstas no seu 1º ciclo que podem ser apropriadas e adaptadas pelas universidades públicas federais em sua realidade. A proposta do PPCS é ampla e sugere ações de médio e longo prazo, tendo como principal protagonista o Governo Federal. Assim a iniciativa é tomada como inspiração e d referências a propostas que pela sua natureza representam um caminho mais exequível à realidade das universidades federais. Um exemplo de proposta mais acessível às universidades se dá com o PLS com uma proposta mais próxima e com benefícios mais facilmente percebidos.

O Plano de Gestão de Logística Sustentável (PLS) é um plano de ação cuja obrigatoriedade para todos os órgãos públicos federais foi trazida pelo Decreto nº 7746/2012. No artigo 16 do decreto está previsto:

> *I – atualização do inventário de bens e materiais do órgão e identificação de similares de menor impacto ambiental para substituição;*
>
> *II – práticas de sustentabilidade e de racionalização do uso de materiais e serviços;*
>
> *III – responsabilidades, metodologia de implementação e avaliação do plano; e*
>
> *IV – ações de divulgação, conscientização e capacitação (BRASIL, 2012b)*

A Instrução Normativa nº 10/2012 regulamentou a elaboração dos PLS, definindo-o como uma ferramenta de planejamento e estabelecendo objetivos e responsabilidades, com a definição de metas, objetivos e prazos, inclusive com mecanismos de monitoramento e avaliação nos processos de aquisição da Administração Pública.

A IN prevê ainda que cada órgão deverá estabelecer o que denominou de Comissão Gestora, composta por três servidores. Dentre as principais contribuições do PLS destacam-se o inventário de bens e as sugestões de boas práticas sustentáveis, bem como sugestões de economias de materiais e medidas que visam à qualidade de vida e incentivo a novas práticas nas contratações, inclusive no fomento às compras compartilhadas.

Várias instituições públicas estão elaborando e divulgando o seu plano de logística sustentável estabelecendo diretrizes e programas para a inserção de requisitos de sustentabilidade na gestão de suprimento, definindo objetivos específicos e metas de boas práticas sustentáveis. De acordo com a IN nº 10/2012 o PLS deveria ser elaborado no prazo de cento e oitenta dias, contados da publicação da IN, ou seja, até 14 de maio de 2013.

Um dos programas referenciais ao PLS é a Agenda Ambiental na Administração (A3P). Como uma das ações prioritárias do PPCS, a agenda pretende, principalmente, referenciar a construção de uma nova cultura, incentivando gestores na incorporação de critérios e princípios socioambientais. Dentre os eixos temáticos prioritários da agenda está a sensibilização e capacitação dos servidores em licitações sustentáveis. A vantagem é que a agenda se traduz em um modelo adaptável para a realidade de qualquer instituição, bastando à instituição formalizar sua adesão assinando o termo correspondente e se comprometendo em definir um plano de trabalho, com metas e ações em prazos determinados.

O que finalmente foi possível depreender é que o modelo trazido pelo PLS se apresenta como uma alternativa às universidades federais no aproveitamento das propostas colhidas da experiência e do modelo de compras sustentáveis desenvolvido pela Itaipu Binacional. Por razões já discutidas a realidade das universidades é distinta, não admitindo, portanto, uma simples absorção de métodos e modelos de outras entidades.

Repercutindo ações que visam tão somente o atendimento legal, as universidades públicas federais, premidas pelo prazo estabelecido pela IN 10/2012, elaboraram e divulgaram seus planos de logística sustentável e propostas de adequação, se valendo, por exemplo, da A3P. Uma consulta, ainda que superficial aos PLS divulgados nos sítios eletrônicos das instituições, com algumas exceções, revela que os mesmos seguem na esteira da mera adequação aos requisitos legais e pouco expressam o comprometimento institucional com ações efetivas e tampouco com o esforço por monitorar as práticas e metas estabelecidas.

O que se infere ainda é que iniciativas e propostas estão presentes na Administração Pública, servindo de apoio e referências aos gestores públicos. O que se evidencia, portanto, é a ausência de comprometimento e planejamento dos gestores quanto à se apropriarem dos subsídios e incentivos disponíveis a fim de desenvolverem planos e estratégias no âmbito de suas instituições.

No sentido de definir e consolidar um compromisso que se traduza em políticas e estratégias, recomenda-se que no Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) das universidades sejam incluídas ações e indicadores visando aprimorar o processo de compras das entidades, principalmente no reconhecimento e incentivo de adotar requisitos sustentáveis.

O intento é que as virtudes do PLS sejam conjugadas ou absorvidas na dinâmica da elaboração do PDI pelas universidades.

O PDI é um plano de gestão acadêmica e administrativa instituído pelo Ministério da Educação para as Instituições de Ensino Superior. O plano abrange o período de cinco anos, devendo contemplar cronograma, metodologia e indicadores de desempenho da avaliação institucional que, dentre outros, prevê aspectos administrativos e orçamentários. A elaboração do plano consiste na identificação do perfil das entidades de ensino superior quanto à sua filosofia de trabalho, missão a que se propõem, orientação de suas ações conforme as diretrizes pedagógicas, e também na fixação de estratégias administrativas para a consecução dos desafios da gestão fixados em metas e objetivos.

Finalmente, se verifica que no processo de implementação das compras sustentáveis nas entidades públicas coexistem pelo menos dois tipos de modelos que variam em função da sua motivação. Um premido pela necessidade e outro orientado por um ideal. Neste último, no qual estão os indicados pelo Governo (PPCS, PLS, A3P) nota-se uma clara motivação em estudos e propostas suportadas por políticas públicas. Naquele, movido pela necessidade, nota-se um avanço predominantemente decorrente do atendimento legal e temor aos órgãos de controle. Neste grupo parece estar incluída uma parte relevante das universidades federais.

O cenário que mais se aproxima do esperado é o que conjuga aspectos e valores dos dois modelos, agregando à necessidade de orientações oriundas de políticas e planos institucionais, alinhando o comprometimento dos gestores às estratégicas de implementação. Neste cenário parece caber a medida dos esforços da Itaipu Binacional em desenvolver uma cultura de aquisições e em consolidar uma nova forma de contratar. O esforço da entidade se construiu a partir da visão e missão institucional, orientadoras de políticas internas que, por sua vez, motivam estratégias como no estabelecimento de um órgão fomentador e revisor do processo de implementação das compras sustentáveis e na maturidade das relações com o mercado fornecedor.

A principal conclusão deste trabalho é que o aspecto proeminente da experiência de Itaipu Binacional está no campo da motivação. Assim, à semelhança do que empreendeu Itaipu Binacional e outras entidades públicas nacionais e internacionais, cada universidade federal deve protagonizar uma experiência de autoconhecimento institucional a partir de discussões internas, identificando necessidades e conjugando recursos com as potencialidades a fim de estabelecer um plano de ação estratégico para as aquisições sustentáveis que represente sua forma de comprar e se relacionar como o mercado fornecedor.

Espera-se que esse trabalho contribua para ampliar o debate sobre o papel das compras públicas na promoção do desenvolvimento sustentável. Que desperte o interesse de gestores públicos e, especialmente dos gestores de compras das universidades e outras instituições de ensino públicas, a fim de pautarem suas práticas a partir das motivações e aspectos considerados neste trabalho.

Considerando a amplitude da revisão teórica a que este trabalho se propôs ao identificar e analisar pesquisas nacionais e internacionais, considerando ainda o referencial tomado da dinâmica de compras da Itaipu Binacional com o que se pretendeu recomendar as melhores práticas em aquisições sustentáveis, este estudo ambiciona também que as propostas apresentadas sirvam de inspiração a outras entidades públicas e privadas, sobretudo em regiões cujo desenvolvimento econômico e o potencial do consumo público e privado têm ganhado destaque no contexto internacional, como no caso de instituições do BRICS, denominação do grupo de países composto por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul.

Este estudo pretende ainda estimular novas pesquisas sobre as temáticas desenvolvidas e incentivar a investigação do tema que tem recebido cada vez mais espaço nos debates acadêmicos e nas políticas públicas.

## SUGESTÕES PARA ESTUDOS FUTUROS

Algumas questões e ações são apresentadas podendo ser objetos de análise e aprofundamentos em trabalhos futuros:

- Ampliar o público alvo dos instrumentos de pesquisa a fim de incluir impressões dos operadores de compras e solicitantes;
- Investigar os fornecedores cadastrados no DESFOR a fim de obter impressões externas quanto aos resultados do programa;
- Estender a análise a outras instituições federais com êxito no desenvolvimento de planos e práticas em compras sustentáveis;
- Avaliar os Planos de Logística Sustentáveis elaborados pelas universidades federais a fim de comparar metas e resultados;
- Submeter as conclusões do trabalho aos gestores universitários a fim de medir a viabilidade da adoção das propostas.

~ ~ ~ ~ ~ ~ ~

Como medida de compensação pelo papel empregado nesta dissertação e em outros trabalhos relacionados à pesquisa foram doadas ao parque municipal de Petrópolis-RJ mudas de árvores para plantio em sua sede.

# REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS


ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS (ABNT). *ABNT NBR ISO 14040:* 2009. Gestão Ambiental – Avaliação do ciclo de vida – Princípios e estrutura. Rio de Janeiro, 2009.

ALEXANDRINO, M.; PAULO, V. *Direito Administrativo Descomplicado.* 20ª Edição. São Paulo: Editora Método, 2012.

ALVAREZ, A. R.; MOTA, J. A. *Sustentabilidade Ambiental no Brasil:* biodivesidade, economia e bem-estar humano. 1ª ed. Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, IPEA, 2010.

BARBIERI, J. C. *Gestão Ambiental Empresarial:* conceitos, modelos e instrumentos. 3.ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

BARTHOLO, R., AFONSO, R.; PEREIRA, I. *Consumo ético no Brasil.* Rio de Janeiro: Laboratório de Tecnologia e Desenvolvimento Social; Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e pesquisa de Engenharia; Universidade Federal do Rio de Janeiro; Royal Holloway, University of London; Economic & Social Research Council; Department for International Development. 2012a. Disponível em: < http://r4d.dfid.gov.uk/PDF/Outputs/ ESRC_DFID/60956-RELATORIO-CONSUMO-ETICO-NO-BRASIL1.pdf> Acesso em: 03 dez. 2013.

_____.*Compras Públicas Sustentáveis no Brasil.* Rio de Janeiro: Laboratório de Tecnologia e Desenvolvimento Social; Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e pesquisa de Engenharia; Universidade Federal do Rio de Janeiro; Royal Holloway, University of London; Economic & Social Research Council; Department for International Development. 2012b - Disponível em: < http://choices.concoctions.ca/wp-content/uploads/2012/02/Compras-publicas-sustentaveis.pdf> Acesso em: 03 dez. 2013

BARROS, M. L. E. P. "O processo que resultou na construção de Itaipu e as consequências para os ava-guarani". In: SIMPÓSIO INTERNACIONAL PROCESSOS CIVILIZADORES: civilidade, fronteira e diversidade. 14.,2012: Mato Grosso. *Anais do XIV Simpósio Internacional Processos Civilizadores.* Mato Grosso: UFGD, 2012.

BECK, U. *Sociedade de risco:* rumo a uma outra modernidade. Tradução Sebastião Nascimento. 2. ed. São Paulo: Editora 34, 2011.

BETIOL ,L. S.; UEHARA ,T. H. K.; LALOË ,F. K.; APPUGLIESE, G. A.; ADEODATO, S.; RAMOS, L.; MONZONI NETO, M. P. Compra Sustentável: A força do consumo público e empresarial para uma economia verde e inclusiva. São Paulo: Editora FGV,2012.

BIDERMAN, R., L. BETIOL, L. M, M. MONZONI, R. M. (orgs). *Guia de compras públicas sustentáveis:* uso do poder de compra do governo para a promoção do desenvolvimento sustentável. 2ª Edição. Rio de Janeiro: ICLEI; Editora FGV, 2008.

BOGDAN, R.C.; BIKLEN, S. *Investigação qualitativa em educação* – uma introdução à teoria e aos métodos. Porto: Editora Porto, 2010.

BOUWER, M. *et.al*. "Green Public Procurement in Europe 2006 – conclusions and recommendations". *Haarlem-Netherlands:* Virage Milieu & Management, 2006.

BRAMMER, S.; WALKER, H. "Sustainable procurement in the public sector: an international comparative study". *International Journal of Operations & Production Management,* v. 31, n.4. ed. 2011, pp.452–476. Disponível em: <http://www.emeraldinsight.com/journals. htm?articleid=1913497&show=abstract>. Acesso em: 25 fev. 2013.

BRASIL.Casa Civil. *Decreto n° 72.707, de 28 de agosto de 1973.* Promulga o Tratado entre a República Federativa do Brasil e a República do Paraguai, para o Aproveitamento Hidrelétrico dos Recursos Hídricos do Rio Paraná, Pertencentes em Condomínio aos dois Países, desde e inclusive o Salto Grande de Sete Quedas ou Salto de Guaira até a Foz do Rio Iguaçu, bem como

as seis Notas trocadas entre os Ministros da Relações Exteriores dos dois países. Publicação Diário Oficial: 30/08/1973, pp. 8.642-45. Brasília, 1973.

_____.*Consultoria-Geral da República Federativa do Brasil.* Parecer L-208, de 22 de setembro de 1978. Natureza jurídica de Itaipu. Consultor: Luiz Rafael Mayer. Publicado no DOU de 19/10/78.

_____.Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil.* Brasília, DF: Senado, 988.

_____.Ministério do Meio Ambiente. Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD). *Agenda 21 Global*. Rio de Janeiro: Ed. do MMA, 1992.

_____.Casa Civil. *Lei Federal n° 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.

_____.Advocacia Geral da União. *Parecer Nº GQ – 16 de 19 de abril de 1994.* Processo Nº48000.007279/93-51. Audiência da Advocacia-Geral da União a respeito da aplicação da Lei nº 8.666, de 21.6.93, aos procedimentos licitatórios da ITAIPU BINACIONAL, criada pelo Tratado entre Brasil e Paraguai, de 26 de abril de 1973. Publicado DOU de 09/05/1994, p.6814.

_____.*Ministério Público Federal.* Dra. ANGELA CASSIA COSTALDELLO. Curitiba, 20 de março de 2002. PARECER Nº 8513/02. Consulta. Itaipu Binacional. Natureza jurídica do ente. Aspectos de controle. Incidência do regime constitucional à parcela nacional. Acumulação de empregos e funções. Vedação. Considerações. Curitiba, PR: 2002

_____.Casa Civil. *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.

_____.Casa Civil. *Decreto nº 5.450 de 31 de maio de 2005.* Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Publicação: DOU 01/06/2005.

_____.Supremo Tribunal Federal. *Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade:* ADI-MC 3540DF. Relator Ministro Celso de Mello, Pleno do STF, DJU de 03.02.2006. Brasília: 2006.

_____.Ministério do Meio Ambiente. *Portaria nº 44 de 13 de fevereiro de 2008.* Publicação DOU: 14/02/2008. Brasília, 2008.

_____.Ministério do Meio Ambiente. A3P. *Agenda ambiental na Administração Pública*. Brasília. 2009. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/a3p/_arquivos/cartilha _a3p_36.pdf>. Acesso em: 02 dez. 2013.

_____.*Cartilha Agenda Ambiental na Administração Pública* (A3P). Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2009.

_____.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. Publicação DOU: 14/11/2012. Brasília, 2012.

_____.Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Guia de Compras Públicas Sustentáveis para a Administração Federal.* Brasília: 2010. Disponível em http://cpsustentaveis.planejamento.gov.br/wp-content/uploads /2010/06/Cartilha.pdf>. Acesso em: 02 dez. 2013

_____.Ministério do Meio Ambiente. *Plano de Ação para Produção e Consumo Sustentáveis.* – PPCS. Versão para consulta. Brasília: 2010. Disponível em:

<http://www.mma.gov.br/estruturas/243/_arquivos/plano_de_ao_para_pcs___documento_para_consulta_243.pdf> Acesso em: 02 dez 2013.

_____.Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação & Governos Locais pela Sustentabilidade. *Curso de compras e contratações públicas sustentáveis no Governo Federal.* Brasília: 2011

_____.Controladoria Geral da União. *Licitações e contratos administrativos:* perguntas e respostas. Brasília: CGU, 2011. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br /Publicacoes/LicitacoesContratos/Arquivos/LicitacoesContratos.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2013.

_____.Ministério do Meio Ambiente. *Plano de Ação para Produção e Consumo Sustentáveis.* – PPCS. Subsídios para elaboração. Brasília: 2011a. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/images/arquivos/responsabilidade_socioambiental/producao_consumo/ PPCS/PPCS_VolumeII.pdf> Acesso em: 01 dez 2013.

_____.Ministério do Meio Ambiente. *Plano de Ação para Produção e Consumo Sustentáveis.* – PPCS. Sumário executivo. Brasília: 2011b. Disponível em: < http://www.mma.gov.br/images/arquivos/responsabilidade_socioambiental/producao_consumo/PPCS/PPCS_Sumario%20Executivo.pdf> Acesso em: 01 dez 2013.

_____.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. Publicação DOU: 14/11/2012. Brasília, 2012a.

_____.Casa Civil. *Decreto n°7.746, de 5 de junho de 2012*. Regulamenta o art. 3o da Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993, para estabelecer critérios, práticas e diretrizes para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável nas contratações realizadas pela administração pública federal, e institui a Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública – CISAP. Publicação DOU: 06/06/2012. Brasília, 2012b.

_____.Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Logística e Tecnologia de Informação. *Informações Gerenciais de Contratações Públicas Sustentáveis:* janeiro a dezembro de 2012. Brasília, 2012. Disponível em: < http://www.comprasnet.gov.br/ajuda/Manuais/03-01_A_12_INFORMATIVO%20COMPRASNET _ComprasSustentaveis.pdf>. Acesso em: 02 dez. 2013.

_____.Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Logística e Tecnologia de Informação. *Informações Gerenciais de Contratações Públicas Sustentáveis:* janeiro a dezembro de 2013. Brasília, 2013. Disponível em: http://www.comprasgovernamentais.gov.br/arquivos/estatisticas/01_a_10_informativo_comprasnet_compras_sustentaveis_2013.pdf>. Acesso em 22 jul. 2014.

_____.Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão Pública. Portaria n.º 156, de 21 de julho de 2014. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2014 e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. 25 Jul. 2014. Seção 1, p. 100.

BROBOSKI, J.; ALMEIDA, R. D. F. S. *Pregão:* a nova modalidade de licitação e a sua aplicabilidade na Itaipu binacional. In SEMINÁRIO DE GESTÃO DE NEGÓCIOS, 2. 2005. FAE Centro Universitário: 2005.

BURJA, A. “Using green public procurement (GPP) for sustainable consumption and production”. *Journal for European Environmental & Planning Law*.v.6, n.3, pp.319-338.2009.

CHIAVENATO, I. *Comportamento organizacional:* a dinâmica do sucesso das organizações. São Paulo: Thomson, 2004.

CLEMENT S, et al. *The Procura+ Manual:* A guide to cost-effective sustainable public procurement. 2.ed. ICLEI - European Secretariat GmbH, Freiburg, Germany, 2007. Disponível em:<

http://www.procuraplus.org/fileadmin/files/Manuals/English_manual/1_-_Procura__Manual_complete.pdf>. Acesso em: 03 dez. 2013.

COSTA, F. L. “Condicionantes da reforma do Estado no Brasil”. In MARTINS, Paulo Emílio Matos; PIERANTI, Octávio Penna. *Estado e Gestão Pública:* visões do Brasil Contemporâneo. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

COUTO, H. L. G.; RIBEIRO, F. L. *Compras Públicas sustentáveis:* mecanismo para a promoção do consumo sustentável no Brasil, In ENCONTRO NACIONAL DAECOECO,9. Brasília: 2011.

CUNHA, L. F. “Itaipu: uma entidade sui generis”. 10.5102/uri. v9i1. 1378. *Universitas:* Relações Internacionais, v. 9, n. 1, 2011.

DEPARTAMENT FOR ENVIRONMENT, FOOD AND RURAL AFFAIRS (DEFRA). *Sustainable procurement in government: guidance to the flexible framework*. DEFRA. DEF-PB13423 06/10. HM Government, London. 2010. Disponível em: < http://sd.defra.gov.uk/documents/flexible-framework-guidance.pdf>. Acesso em: 08. ago. 2014.

DI PIETRO, M. S. Z. *Direito administrativo*. 25. ed. São Paulo: Atlas. 2012.

DISTRITO FEDERAL. TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL -1- AG:79517 DF 1999.01.00.079517-0. *Agravo de instrumento. Itaipu binacional. Natureza jurídica. Competência da justiça federal.* Relator: Juiz Carlos Alberto Simões de Tomaz (CONV.), Data de julgamento: 05/09/2002, TERCEIRA TURMA SUPLEMENTAR, Data de Publicação: 14/10/2002 DJ p.502.

EGRI, C. P..; PINFIELD, L. T. “As organizações e a biosfera: ecologia e meio ambiente”. In: CLEGG, S. R.; HARDY, C.; NORD, Walter R. (Orgs.). *Handbook de estudos organizacionais.* São Paulo: Atlas, v.1, pp.361-397, 2012.

FERNANDES, J. U. J., *Lei nº 8.666/93* - Licitações, Contratos e outras Normas pertinentes. 13. Ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2012

FEDERAL OFFICE FOR THE ENVIRONMENT (FOEN). *Marrakech Task Force on Sustainable Public Procurement led by Switzerland:* Activity Report. 2011. Disponível em< http://www.unep.fr/scp/procurement/docsres/projectinfo/MTFonSPPReportCSD19FINAL. pdf> Acesso em: 02. dez. 2013.

FREITAS, J. *Sustentabilidade:* direito do futuro. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

FRONTINI, P. S.” Itaipu Binacional: novo tipo de empresa?” *Revista de Direito Mercantil*, São Paulo, n. 15/16, 1974.

FUCHS, D., LOREK, S. “Sustainable consumption governance – A history of promises and failures”. *Journal of Consumer Policy*, v.28, pp. 261–288. 28, 2005.

GIL, A. C. *Métodos e Técnicas de Pesquisa Social.* 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2011.

HEGENBERG, J. T. *As compras públicas sustentáveis no Brasil:* um estudo nas universidades federais. 2013. 256f. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) - Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Curitiba, 2013.

INSTITUTO ARGENTINO PARA EL DESARROLLO SUSTENTABLE (IADS). *Proyecto Piloto Compras Públicas Sustentables en el MERCOSUR:* las Compras Públicas en el MERCOSUR – Propuesta para La incorporación de critérios de sustentabilidad. Argentina, 2008. Disponível em:< http://www.iadsargentina.org/pdf/Documento_base.pdf> Acesso em:19 ago.2014.

GOVERNOS LOCAIS PELA SUSTENTABILIDADE (ICLEI). *Guia de compras públicas sustentáveis*.2012. Disponível em: <http://www.iclei.org/index.php?id=7089> Acesso em: 02 dez. 2013.

ITAIPU BINACIONAL. *Relatório de Sustentabilidade 2013.* Itaipu Binacional: 2013a. Disponível em:< https://www.itaipu.gov.br/sites/default/files/Rel-Sust-2013-4.pdf>. Acesso em: 02 jun.2014.

_____.*Guia interno de aquisições sustentáveis.* Implantação de um modelo de compras sustentáveis na Itaipu. Manual interno. 2013b.

INTERNATIONAL STANDART ORGANIZATION - *ISO/PC 277 Sustainable procurement.* Disponível em: http://www.iso.org/iso/home/standards_development /list_of_iso_technical_ committees/iso_technical_committee.htm?commid=4514815> Acesso em: 02 dez. 2013.

JACOBY FERNANDES, J. U. *O Governo contratando com os pequenos negócios:* o estatuto da Micro e Pequena Empresa fomentando a economia do país. Brasília: SEBRAE,2013.

JUSTEN FILHO, M. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos:* (atualizados de acordo com a Lei federal n. 12.349/2010). 15. ed. São Paulo: Dialética, 2012.

KJÖLLERSTRÖM, M. "Public Procurement as tool for promoting more Sustainable consumption and Production patterns". *Sustainable Development Innovation Briefs.* United Nations Department of Economic and Social Affairs (UNDESA), Issue 5, pp.1-12. 2008. Disponível em: < http://esa.un.org/marrakechprocess/pdf/InnovationBriefs_no5.pdf >. Acesso em: 08. ago. 2014.

LALOË, F. K., FREITAS, P. G. O. "Secretaria da Administração do Estado da Bahia". *Compras Públicas Sustentáveis:* uma abordagem prática. 1ª ed. Salvador: 2012.

LARYEA, S.; ALKIZIM A; NDLOVU T. *The increasing development of publication on sustainable procurement and issues in practice.* In: Smith, S.D and Ahiaga-Dagbui, D.D (Eds) Procs 29th Annual ARCOM Conference, 2-4 September 2013, Reading, Association of Researchers in Construction Management, 1285-1294, UK, 2013.

MARCONI, M. A., LAKATOS, E. M. *Fundamentos de metodologia científica.* 7. Ed. São Paulo: Editora Atlas, 2010.

MARTINS, Gilberto de Andrade. *Estudo de Caso:* uma estratégia de pesquisa. São Paulo: Atlas, 2006.

MATIAS-PEREIRA, José. *Manual de gestão contemporânea.* São Paulo: Atlas, 2008.

MAYER, L. R. *Parecer L-208, de 22/09/78:* Natureza Jurídica de ITAIPU. Consultoria Geral da República, de 19/10/78, pp. 16869-16877.

MEIRELLES, H. L. *Direito administrativo brasileiro*. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

_____.*Licitação e contrato administrativo.* 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

MELLO, C. A. B. de. *Curso de Direito Administrativo.* 30 ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MIRANDA, M. B. *A empresa binacional Itaipu.* Revista de Direito, São Paulo: Universidade Ibirapuera, v. 1, n. 3, pp. 231-270, Papel. DEZ/2000. Disponível em: <http://www.direitobrasil.adv.br/arquivospdf/artigos/bi.pdf>. Acesso em 26 fev. 2014.

MOREIRA NETO, D de F. *Curso de direito administrativo.* 15. ed. Rio de Janeiro:Ed. Forense, 2009.

MOTA, J. A." Economia, meio ambiente e sustentabilidade: as limitações do mercado onde o mercado é o limite". *Boletim Científico*, Brasília, Escola Superior do Ministério Publico da União, ano 3, n. 12, pp. 67-87, jul./set. 2004.

MOTTA, C. P. C. *Eficácia nas licitações e contratos..* 12 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2011.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O MEIO AMBIENTE (PNUMA). *Rumo a uma economia verde – Caminhos para o Desenvolvimento Sustentável e a Erradicação da Pobreza* – Síntese

para Tomadores de Decisão. 2011. Disponível em: < http://www.pnuma.org.br/admin/publicacoes/texto/1101-GREENECONOMY-synthesis_PT_ online.pdf> Acesso em: 27 nov. 2013.

_____.*ABC do CPS: esclarecendo conceitos sobre consumo e produção sustentável* (CPS). 2012. Disponível em: <http://www.unep.org/resourceefficiency/Portals/24147/scp/go/pdf/ABC_ PORTUGUESE.pdf> Acesso em: 27 nov. 2013.

PREUSS, L. WALKER, H.," Psychological Barriers in the Road to Sustainable Development: Evidence from Public Sector Procurement", *Public Administration*, Vol. 89 No. 2, pp. 493-521,2011.

PREUSS, L. "Buying into our future: sustainability initiatives in local government procurement". *Business Strategy and the Environment*, v. 16, pp. 354-365, 2007

_____."Addressing sustainable development through public procurement: the case of local government". *Supply Chain Management: an International Journal*. v.14 ed.5, pp. 213-223,2009

REALE, M. *Parecer: natureza internacional da Itaipu binacional* – impossibilidade de controle unilateral de seus atos por entidades ou órgãos internos do Brasil ou do Paraguai. São Paulo: USP, 1990.

REZEK, J. F. *Direito internacional público:* curso elementar. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

SCOTTO, G., CARVALHO, I. C. M., GUIMARÂES, L. B. *Desenvolvimento Sustentável*. 4 ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2009.

SWISS STATE SECRETARIAT FOR ECONOMIC AFFAIRS (SECO). *Iseal Alliance*. Buying for Tomorrow. United Kingdom. 2013. Disponível em:< http://www.isealalliance.org/sites/default/files/ISEAL-SPP-Report-Full-Document.pdf>. Acesso em: 17 ago.2013.

SEVERINO, A. J.. *Metodologia do trabalho científico.* São Paulo: Cortez, 2007.

SILVA, R. C. "Compras Compartilhadas Sustentáveis: Critérios ambientais com ganhos econômicos". *Seminário compras estratégicas compartilhadas.* Escola Nacional de Administração Pública. Brasília: ENAP 2013. Disponível em: < http://www.enap.gov.br/images//131128_apresentacao_compras_compartilhadas_sustentaveis_renato_cader.pdf>. Acesso em: 10 set. 2014.

SILVA, R. C., BARKI, T. V. P. "Compras Públicas Compartilhadas: a prática das licitações sustentáveis". *Revista do Serviço Público*, v. 63, pp. 157, 2012.

SILVA, C. L. da. Desenvolvimento sustentável: um conceito multidisciplinar. In: SILVA, C. L. da; MENDES, J. T. G. (Orgs.). *Reflexões sobre o Desenvolvimento Sustentável:* agentes e interações sob a ótica muldisciplinar. Petrópolis, Vozes, 2005, pp. 11-40.

SONNEMANN G., CASTELLS F., SCHUHMACHER M.. *Integrated life-cycle and risk assessment for industrial processes.* New York: Lewis Publishers, 2004.

SPAARGAREN, G.; MOL, A. P. J. (2008). "Greening global consumption – Redefining politics and authority". *Global Environmental Change*, 18, 2008: pp. 350–359.

TESTA, F.; IRALDO, F.; FREY, M.; DADDI, T. "What factors influence the uptake of GPP (green public procurement) practices?" New evidence from an Italian survey. *Ecological Economics*, 2012.

THOGERSEN, J. "How may consumer policy empower consumers for sustainable lifestyles?" *Journal of Consumer Policy*, 28, 2005: pp.143–178.

UN DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS (UNDESA); UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME (UNEP). *Outline and timeline for the development of the 10 Year Framework of Programmes on Sustainable Consumption and Production*. Dezembro- 2007.

Disponível em: <http://www.unep.fr/pc/sustain/resources/MTF/10YFP_ Outline_and_timeline_ Final. 11Dec07.pdf>. Acesso em 01 dez 2013.

VAN BELLEN, H. M. *Indicadores de Sustentabilidade*: uma análise comparativa. 2 ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

VERGARA, S. C. *Método de Pesquisa em Administração.* São Paulo: Atlas, 2005.

VIEIRA, E. F.; VIEIRA, M. M. F. "Estrutura organizacional e gestão do desempenho nas universidades federais brasileiras". *Revista de Administração Pública*, v. 37, n. 4, 2003: pp. 899-920,

_____."Funcionalidade burocrática nas universidades federais: conflito em tempos de mudança". *Revista de Administração Pública*, v. 08, n. 2, 2004: pp. 181-200.

YIN, R. K. *Estudo de caso*: planejamento e métodos. 4ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

WALKER, H., SCHOTANUS, F., BAKKER, E., HARLAND, C. "Collaborative procurement: a relational view of buyer-buyer relationships". *Public Administration Review*. v. 73. n. 4 , pp. 588-598, 2013

WALKER, H.; BRAMMER,S. "Sustainable procurement in the United Kingdom public sector". *Supply Chain Management*: an International Journal. v.14, ed. 2, pp. 128-137, 2009.

_____."The relationship between sustainable procurement and e-procurement in the public sector". *International Journal of Production Economics*, v. 140, n. 1, pp. 256-268, 2012.

WALKER, H; PHILLIPS, W. "Sustainable Procurement: Emerging Issues". *International Public Procurement Conference Proceedings.* pp. 21-23. September, 2006.

WOLFF; F.; SCHÖNHERR, N. "The impact evaluation of sustainable consumption policy instruments". *Journal of Consumer Policy*, pp. 43-66. 2011.

# APÊNDICE A – CARTA DE SOLICITAÇÃO DE AUTORIZAÇÃO PARA A PESQUISA

**À Srª. Drª. Margaret Groff**
**MD Diretora Financeira Executiva de ITAIPU BINACIONAL**
Rua Comendador Araújo – 551 – 4º Andar
80420-000 – Curitiba / PR.

**Assunto: autorização para pesquisa de Dissertação**

Senhora Diretora Financeira Executiva,

Um novo paradigma na administração pública tem consolidado as compras sustentáveis como um instrumento de promoção do consumo responsável. A consideração dos aspectos econômicos, sociais e ambientais nas aquisições, aliada ao poder de compra governamental, tem servido à disseminação de conceitos e práticas de um modelo de gestão sustentável.

Recentes pesquisas têm observado que a prática das compras públicas no cenário nacional é incipiente e pontual, orientada pelo atendimento de dispositivos legais, carecendo de metodologias específicas e estratégias com objetivos definidos.

Neste cenário se destaca a representatividade e o protagonismo que a Itaipu Binacional tem evidenciado ao comprar e contratar de maneira responsável com a aplicação de critérios sustentáveis.

Por conta deste protagonismo, propomos uma pesquisa com o objetivo de analisar o Programa Compras Sustentáveis praticado pela Itaipu Binacional, visando identificar, na experiência de aquisições da instituição, princípios e valores que possam ser aplicados às compras públicas nacionais no universo das Instituições Federais de Ensino.

Este trabalho será desenvolvido pelo pesquisador Carlos Silva de Jesus em sua Dissertação no Mestrado em Tecnologia do CEFET/RJ (CAPES 4), sob orientação do Prof. Dr. Alvaro Chrispino. O estudo será delineado por uma abordagem qualitativa de natureza exploratória e descritiva, se valendo do estudo de caso como estratégia de investigação, corroborada pelas técnicas de pesquisa bibliográfica, documental e de entrevistas semi-estruturadas.

Para tanto, solicitamos sua autorização para a realização da pesquisa junto à instituição, permitindo o acesso a informações, a realização de visitas orientadas e de entrevistas pertinentes ao escopo do estudo em tela. Ressaltamos a finalidade estritamente acadêmica da proposta de pesquisa, garantimos o acesso às informações coletadas e ao relatório de pesquisa, bem como o respeito às restrições que porventura sejam necessárias para efetivação do pleito.

Agradecemos antecipadamente o acolhimento da presente solicitação e nos colocamos à disposição para esclarecimentos,

**Rio de Janeiro, 28 de março de 2014.**

Contatos:
Carlos Silva de Jesus (Pesquisador)
Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Tecnologia do CEFET/RJ
Tel.: +55 24 988171552 E-mail: crsjesus@cefet-rj.br
Prof. Dr. Álvaro Chrispino (Orientador)
Tel.: +55 21 2566-3179 – ramal 228 E-mail: alvaro.chrispino@gmail.com

# APÊNDICE B – AUTORIZAÇÃO PARA PESQUISA DE DISSERTAÇÃO

Curitiba - Brasil
Rua Comendador Araújo, 551
80420-000 Curitiba PR Brasil
Tel. +55 (41) 3321-4411
Fax +55 (41) 3321.4474

Asunción - Paraguay
Calle De La Residenta, 1075
Teléfono +595 (021) 248.1000

www.itaipu.gov.br

ITAIPU BINACIONAL

E/FE/016985/14

Curitiba, 05 de maio de 2014

**Sr. Pedro Manuel Calas Lopes Pacheco**
Diretor de Pesquisa e Pós-Graduação
CEFET-RJ
Av. Maracanã, nº 229 - bloco E - 5º andar - Sala 506
Maracanã
20.271-110 - Rio de Janeiro - RJ

**Autorização para pesquisa de Dissertação.**

Ref.: Carta Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca-CEFET-RJ, datada de 28/03/2014

Agradecemos o envio de sua correspondência a fim de nos solicitar autorização para que o mestrando, Sr. Carlos Silva de Jesus, realize pesquisa sobre o Programa Compras Sustentáveis desenvolvido e praticado na Itaipu Binacional.

De nossa parte não vemos óbice em autorizar a pesquisa e, para tanto, estamos disponibilizando como interlocutora a Sra. Daniele Tassi (contatos descritos abaixo), da Superintendência de Compras que, além de franquear os dados para a pesquisa, estará orientando-o sobre os limitantes em função da natureza jurídica e funcionamento da nossa Entidade, demonstrando o caráter binacional da gestão, sempre com a participação paritária/conjunta de brasileiros e paraguaios, não havendo atos/contas exclusivamente brasileiros ou paraguaios.

Interlocutora:
***Daniele Tassi Simioni Gemael***
***Tel. (41) 3321-4049***
***Cel. (41) 9615-3516***
***e-mail danitsg@itaipu.gov.br***

Desejamos pleno sucesso na realização da pesquisa.

Atenciosamente,

Margaret Mussoi L. Groff
Diretora Financeira Executiva

# APÊNDICE C – QUESTIONÁRIOS

**CENTRO FEDERAL DE EDUCAÇÃO TECNOLÓGICA CELSO SUCKOW DA FONSECA**
**DIRETORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO**
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM TECNOLOGIA**

**VERSÃO EM PORTUGUÊS**

O presente questionário é parte do estudo desenvolvido pelo pesquisador Carlos Silva de Jesus em sua Dissertação no Mestrado em Tecnologia do CEFET/RJ, sob orientação do Prof. Dr. Alvaro Chrispino.

A proposta da pesquisa, bem como seus objetivos, foram objetos de consulta à Diretoria Financeira Executiva da Itaipu Binacional, resultando em autorização para seu desenvolvimento.

O presente questionário tem como objetivo identificar o grau de dificuldade que alguns fatores representam na implementação das compras sustentáveis no âmbito da Itaipu Binacional, reconhecendo as iniciativas institucionais que colaboraram para a redução ou solução das barreiras.

O questionário é de livre participação, estando o respondente ciente de que sua finalidade é estritamente acadêmica e previamente autorizando a divulgação dos dados agregados, ficando preservada sua identidade.

**Contatos:**
Carlos Silva de Jesus (Pesquisador)
Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Tecnologia do CEFET/RJ
Tel.: +55 24 988171552 E-mail: crsjesus@cefet-rj.br
Prof. Dr. Álvaro Chrispino (Orientador)
Tel.: +55 21 2566-3179 – ramal 228 E-mail: alvaro.chrispino@gmail.com

**QUESTIONÁRIO DE PESQUISA – COMITÊ DE COMPRAS SUSTENTÁVEIS**

**BARREIRAS NA IMPLEMENTAÇÃO DAS COMPRAS SUSTENTAVEIS**

1. Você já participou de algum evento de capacitação sobre compras sustentáveis?

☐ SIM ☐ NÃO

2. Quanto à composição do Comitê de Compras Sustentáveis indique a ÁREA que você representa:

   ☐ Diretoria Financeira – Compras
   ☐ Diretoria Financeira – Materiais
   ☐ Diretoria Jurídica
   ☐ Diretoria Técnica
   ☐ Diretoria Administrativa
   ☐ Diretoria Geral
   ☐ Diretoria de Coordenação
   ☐ Outra: _____

3. Estudos em âmbito nacional e internacional têm identificado alguns fatores dificultadores que representam barreiras na implementação das compras sustentáveis na esfera pública.

   De acordo com o seu conhecimento e percepção, indique o GRAU DE DIFICULDADE que os fatores abaixo representam na implementação das aquisições sustentáveis no âmbito da Itaipu Binacional, conforme os parâmetros a seguir:

   1 – Dificulta muito
   2 – Dificulta
   3 – Indiferente
   4 – Dificulta pouco
   5 – Não Dificulta

| | | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **1** | Aspectos legais e insuficiência de normas e diretrizes práticas | | | | | |
| **2** | Ausência de apoio hierárquico superior | | | | | |
| **3** | Ausência de políticas institucionais de suporte às compras sustentáveis | | | | | |
| **4** | Condições atuais da instituição quanto à estrutura e pessoal | | | | | |
| **5** | Condições de mercado quanto à disponibilidade de produtos e serviços sustentáveis | | | | | |
| **6** | Conflito com outras prioridades institucionais | | | | | |
| **7** | Cultura interna da instituição | | | | | |
| **8** | Fator preço e restrições financeiras | | | | | |

| | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **9** | Nível de conhecimento e capacitação dos profissionais de compras | | | | | |
| **10** | Nível de conhecimento e capacitação dos solicitantes, gestores de contrato e outros envolvidos | | | | | |
| **11** | Nível de informação e qualificação dos fornecedores quanto à sustentabilidade | | | | | |

4. Indique o GRAU DE CONCORDÂNCIA com as seguintes afirmações referentes à implementação das aquisições sustentáveis no âmbito da Itaipu Binacional, conforme os parâmetros a seguir:

   1 – Concordo totalmente

   2 – Concordo parcialmente

   3 – Indiferente

   4 – Discordo Parcialmente

   5 – Discordo Totalmente

| | | **1** | **2** | **3** | **4** | **5** |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **1** | Há um esforço institucional por comunicar à comunidade interna as novas práticas sustentáveis | | | | | |
| **2** | Tem aumentado o nível de informação e conhecimento dos solicitantes e demais envolvidos quanto aos aspectos sustentáveis | | | | | |
| **3** | Tem diminuído a resistência quanto à adoção de critérios sustentáveis | | | | | |
| **4** | As condições atuais de estrutura e de pessoal são compatíveis com os objetivos das aquisições institucionais | | | | | |
| **5** | É evidente o comprometimento da alta direção nas estratégias e planos estabelecidos para as aquisições sustentáveis. | | | | | |
| **6** | O mercado atual dispõe de condições suficientes para o atendimento da demanda por serviços e produtos sustentáveis | | | | | |
| **7** | Estratégias têm sido implementadas visando ao aumento da conscientização e qualificação dos fornecedores atuais e potenciais | | | | | |
| **8** | Fatores financeiros não têm sido impedimentos à efetiva implementação das aquisições sustentáveis | | | | | |
| **9** | As orientações e diretrizes atualmente disponíveis são suficientemente claras e práticas quanto a subsidiar a adoção de critérios sustentáveis | | | | | |

Agradecemos sua colaboração

**Carlos Silva de Jesus**
Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Tecnologia do CEFET/RJ

**CENTRO FEDERAL DE EDUCAÇÃO TECNOLÓGICA CELSO SUCKOW DA FONSECA**
**DIRETORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO**
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM TECNOLOGIA**

**VERSÃO EM ESPANHOL**

Este cuestionario es parte del estudio realizado por el investigador Carlos Silva de Jesus en su disertación en la Maestría en Tecnología del CEFET / RJ, bajo la dirección del Prof. Dr. Alvaro Chrispino.

La propuesta de investigación, así como sus objetivos, se presentó al Director Ejecutivo de Finanzas de Itaipu que autorizó su desarrollo.

Este cuestionario tiene como objetivo identificar el grado de dificultad que algunos factores representan en la implementación de las compras sustentables em el ambito de la Itaipu Binacional, reconociendo aquellos que han contribuido a la reducción oa la solución de las barreras institucionales.

El cuestionario no tiene participación obligatoria. Declaro que conozco sus fines estrictamente académicos y autorizo la divulgación de datos agregados, siendo preservado la identidad del demandado.

**Contactos:**
Carlos Silva de Jesus (Pesquisador)
Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Tecnologia do CEFET/RJ
Tel.: +55 24 988171552 E-mail: crsjesus@cefet-rj.br
Prof. Dr. Álvaro Chrispino (Orientador)
Tel.: +55 21 2566-3179 – ramal 228 E-mail: alvaro.chrispino@gmail.com

**COMITÉ DE COMPRAS SUSTENTABLES - ITAIPU BINACIONAL**

**BARRERAS EM LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS COMPRAS SUSTENTABLES**

1. ¿Alguna vez ha participado en algun evento de capacitación sobre compras sustentable?

   ☐ Sí ☐ No

2. Indique el área representada por usted en el Comité de Compras Sustentables:

   ☐ Dirección Financiera - Compras
   ☐ Dirección Financiera - Materiales
   ☐ Dirección Jurídica

☐ Dirección Técnica

☐ Dirección Administrativo

☐ Dirección General

☐ Dirección de Coordinación

☐ Otros: _____

3. Estudios a nivel nacional e internacional han identificado algunos factores que representan las barreras que obstaculizan la ejecución de la compra sustentable en la esfera pública.

   De acuerdo con sus conocimientos y percepción, indique EL GRADO DE DIFICULTAD que los siguientes factores representan en la implementación de las compras sustentables en el ambito de la Itaipu Binacional, de acuerdo con los siguientes parámetros:

   1 – Dificulta muy

   2 – Dificulta

   3 – Indiferente

   4 – Dificulta poco

   5 – No Dificulta

| | | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **1** | Aspectos legales y falta de normas y guías prácticas | | | | | |
| **2** | La ausencia de Apoyo jerárquico | | | | | |
| **3** | Ausencia de políticas institucionales para apoyar la compra sustentable | | | | | |
| **4** | Condiciones actuales de la estructura y personal en la institución | | | | | |
| **5** | Las condiciones del mercado y la disponibilidad de productos y servicios sustentables | | | | | |
| **6** | Conflicto con otras prioridades institucionales | | | | | |
| **7** | La cultura interna de la institución | | | | | |
| **8** | Combinación de precio y las limitaciones financieras | | | | | |
| **9** | Nivel de conocimiento y capacitación de lós profesionales de compras | | | | | |
| **10** | Nivel de conocimiento y capacitación de los solicitantes, los administradores de contratos y otras personas involucradas | | | | | |
| **11** | Nivel de información y calificación de los proveedores en materia de sustentabilidad | | | | | |

4. Indique EL GRADO DE ACUERDO con las siguientes declaraciones con respecto a la implementación de las compras sustentable en el ambito de la Itaipu Binacional, de acuerdo con los siguientes parámetros:

1 – MUY DE ACUERDO

2 – ALGO DE ACUERDO

3 – INDIFERENTE

4 – ALGO EN DESACUERDO

5 – MUY EN DESACUERDO

| | | **1** | **2** | **3** | **4** | **5** |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **1** | Hay un esfuerzo institucional para informar a la comunidad interna acerca de las nuevas prácticas sustentables | | | | | |
| **2** | Ha aumentado el nivel de información y conocimiento de los solicitantes y otros interesados sobre los aspectos sustentables | | | | | |
| **3** | Ha disminuido la resistencia a la adopción de criterios de sustentabilidad | | | | | |
| **4** | Las condiciones actuales de la estructura y el personal son compatibles con los objetivos de la Contratación Corporativa | | | | | |
| **5** | Es evidente el compromiso de la alta dirección en las estrategias y planes establecidos para la compra sustentable. | | | | | |
| **6** | Las condiciones actuales del mercado tienen lo suficiente para satisfacer la demanda de productos y servicios sustentables. | | | | | |
| **7** | Estrategias han sido implementadas con el fin de aumentar la conciencia y las habilidades de los proveedores actuales y potenciales. | | | | | |
| **8** | Los factores financieros no han sido impedimentos para la implementación efectiva de la compra sustentable. | | | | | |
| **9** | Las directrices y directrices disponibles en la actualidad son suficientemente clara y práctica para subsidiar la adopción de criterios de sustentabilidad. | | | | | |

Agradecemos su participación

**Carlos Silva de Jesus**

Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Tecnologia do CEFET/RJ

# APÊNDICE D – TERMO DE CONSENTIMENTO

Pela presente declaro minha aceitação em participar de entrevista, parte integrante da pesquisa desenvolvida pelo mestrando Carlos Silva de Jesus em sua Dissertação no Programa de Pós-Graduação em Tecnologia do CEFET/RJ, sob orientação do Prof. Dr. Alvaro Chrispino.

A entrevista se deu por ocasião da reunião realizada com a equipe da Superintendência de Compras da Itaipu, no dia 10 de junho de 2014, no escritório da Itaipu Binacional, à rua Comendador Araújo, 551, Curitiba/PR. O encontro teve o propósito de estabelecer um plano de trabalho e determinar parâmetros para acesso a informações e estabelecimento de interlocutores. A reunião permitiu também a apresentação dos propósitos da pesquisa pelo mestrando, bem como a obtenção de informações gerais e outras mais específicas quanto ao sistema de aquisições da Itaipu e sua relação com os fornecedores.

Com aprovação dos presentes a entrevista foi gravada e teve parte de seu conteúdo transcrito a fim de ser utilizado na pesquisa, fim com o qual concordo e estou ciente de que sua finalidade é estritamente acadêmica, estando autorizando a divulgação de trechos, ficando preservada a identidade do entrevistado.

Curitiba, 10 de junho de 2014.

Nome do entrevistado Assinatura

_____ _____

_____ _____

Pesquisador

_____
Carlos Silva de Jesus

**Contatos:**
Carlos Silva de Jesus (Pesquisador)
Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Tecnologia do CEFET/RJ
Tel.: +55 24 988171552 E-mail: crsjesus@cefet-rj.br
Prof. Dr. Álvaro Chrispino (Orientador)
Tel.: +55 21 2566-3179 – ramal 228 E-mail: alvaro.chrispino@gmail.com

# APÊNDICE E – ROTEIRO DE ENTREVISTA

**CENTRO FEDERAL DE EDUCAÇÃO TECNOLÓGICA CELSO SUCKOW DA FONSECA**
**DIRETORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO**
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM TECNOLOGIA**

## ROTEIRO DE ENTREVISTA ESTRUTURADA

1. A barreira informacional é caracterizada pela falta de conhecimento e pela baixa familiaridade conceitual e operacional com as políticas e ferramentas da aquisição sustentável. Também se evidencia no nível de capacitação e treinamento dos profissionais de compras.

   Quais iniciativas têm sido realizadas no âmbito da Itaipu Binacional visando à diminuição ou solução da barreira informacional na implementação das aquisições sustentáveis?

2. A barreira cultural se caracteriza pela resistência à adoção de novas práticas nas instituições. Sugere o receio dos profissionais e gestores de compras de assumirem novas responsabilidades e ter aumentado suas atividades em função da admissão de critérios sustentáveis nas compras e contratações.

   Quais iniciativas têm sido realizadas no âmbito da Itaipu Binacional visando à diminuição ou solução da barreira cultural na implementação das aquisições sustentáveis?

3. As condições atuais das estruturas físicas e o quantitativo de pessoal qualificado nas instituições públicas, somados à ausência de ferramentas práticas, têm representado uma barreira à adoção de critérios sustentáveis nos processos de compras.

   Quais iniciativas têm sido realizadas no âmbito da Itaipu Binacional visando oferecer melhores condições estruturais e de pessoal na implementação das compras sustentáveis?

4. A prática das compras sustentáveis, ainda que considerada uma iniciativa recente e pontual, tem representado uma demanda por produtos e serviços que considerem os aspectos sustentáveis. Estudos indicam que o mercado atual não está sensibilizado e capacitado para suprir tal demanda em qualidade e quantidade suficiente.

   Quais iniciativas têm sido protagonizadas pela Itaipu Binacional a fim de ter atendida sua demanda por produtos e serviços sustentáveis e estimular a conscientização e qualificação dos fornecedores sem frustrar a competitividade?

5. A barreira financeira se caracteriza pela percepção de que os produtos e serviços sustentáveis são mais caros. Há ainda o receio de gestores quanto ao aumento dos custos administrativos,

podendo implicar em investimentos em estrutura, qualificação, comunicação e na implantação de metodologias.

Quais iniciativas podem ser observadas na gestão da Itaipu Binacional visando à diminuição ou solução da barreira financeira na implementação das compras sustentáveis?

6. Alterações recentes na legislação brasileira têm buscado respaldar a admissão de critérios sustentáveis nas licitações. Entretanto, estudos evidenciam a falta de orientações e diretrizes práticas pelos órgãos regulamentadores como um fator dificultador na adoção de critérios sustentáveis nas compras e contratações.

   Considerando o seu contexto legal singular e as nuances advindas da binacionalidade, quais iniciativas da Itaipu Binacional têm empreendido oferecer orientações e diretrizes práticas a fim de referenciar a implementação das aquisições sustentáveis?