

Licitações sustentáveis: boas práticas e barreiras a um paradigma (ainda não) vigente



Renato Ferilli
Novembro de 2015

O que é licitação sustentável?



Há uma gradação entre licitações sustentáveis?



Uma licitação para aquisição de lâmpada fluorescente, exclusiva para ME e EPP, que preveja recolhimento e destinação final ambientalmente adequada do produto pode ser considerada sustentável?



Uma licitação para aquisição de lâmpada fluorescente, aberta a todos os licitantes, que preveja recolhimento e destinação final ambientalmente adequada do produto pode ser considerada sustentável?



Uma licitação para aquisição de lâmpada fluorescente, exclusiva para ME e EPP, que não preveja recolhimento e destinação final ambientalmente adequada do produto pode ser considerada sustentável?



1. Conceitos Iniciais



Desenvolvimento Sustentável

O desenvolvimento que procura satisfazer as necessidades da geração atual, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazerem as suas próprias necessidades, significa possibilitar que as pessoas, agora e no futuro, atinjam um nível satisfatório de desenvolvimento social e econômico e de realização humana e cultural, fazendo, ao mesmo tempo, um uso razoável dos recursos da terra e preservando as espécies e os habitats naturais. (ONU, 1987).

Dimensões do Desenvolvimento Sustentável

[Os Estados possuem] *responsabilidade coletiva de fazer avançar e fortalecer os pilares interdependentes e mutuamente apoiados do desenvolvimento sustentável — desenvolvimento econômico, desenvolvimento social e proteção ambiental — nos âmbitos local, nacional, regional e global (Declaração de Johannesburg, 2002).*

2. Desenvolvimento sustentável como política pública



Marcos legais para o desenvolvimento sustentável como política pública

CF 88, Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

[...]

II - garantir o **desenvolvimento nacional**;

Marcos legais para o desenvolvimento sustentável como política pública

Lei nº 12.187/09, Art. 6º São instrumentos da Política Nacional sobre Mudança do Clima:

[...]

XII - as medidas existentes, ou a serem criadas, que estimulem o desenvolvimento de processos e tecnologias, que contribuam para a redução de emissões e remoções de gases de efeito estufa, bem como para a adaptação, dentre as quais o **estabelecimento de critérios de preferência nas licitações e concorrências públicas, compreendidas as parcerias público-privadas e a autorização, permissão, outorga e concessão para exploração de serviços públicos e recursos naturais, para as propostas que propiciem maior economia de energia, água e outros recursos naturais e redução da emissão de gases de efeito estufa e de resíduos**;

Diretrizes da Sustentabilidade

Decreto nº 7.746/12, Art. 4º São diretrizes de sustentabilidade, entre outras:

- 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.

3. O poder de compra e as contratações públicas sustentáveis



O poder de compra como instrumento de política pública

A busca pelo desenvolvimento sustentável, nas últimas décadas, passou a fazer parte da agenda de políticas públicas do Estado. Trata-se da Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P), definida como um programa que visa promover a responsabilidade socioambiental e inserir critérios de sustentabilidade nas atividades da administração pública. O principal aliado na execução dessa política é o **poder de compra**, definido por Stroppa (2009, p. 16) como a "prerrogativa que tem o consumidor de definir suas exigências e necessidades, tornando-se um indutor de qualidade, produtividade e inovação tecnológica". Ademais, ainda segundo aquele autor, "sendo o Estado um grande comprador, ele poderia usar deste 'poder' para fomentar o desenvolvimento socioambiental"

Contratação Pública Sustentável

Contratação Pública Sustentável é o processo por meio do qual as organizações [públicas] satisfazem às suas necessidades por produtos e serviços de forma que se atinja o "valor do dinheiro" em termos de geração de benefícios não apenas para a organização licitante, mas também, para a **sociedade** e a **economia**, ao mesmo tempo em que se minimizam os danos ao meio ambiente (DEFRA, 2006, p.10).

Erro de abordagem

Em geral, as organizações adotam uma *visão incompleta do desenvolvimento sustentável e, conseqüentemente, das licitações sustentáveis, priorizando a temática ambiental em detrimento da social e da econômica (MEEHAN; BRYDE, 2011)*

Ações afirmativas exigidas em editais podem ser consideradas cláusulas de sustentabilidade?

**Pregão Eletrônico nº 55/15 PGR****SEÇÃO I – DO OBJETO**

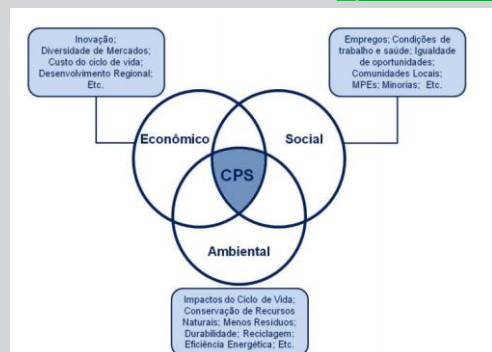
1.1. Contratação de empresa para prestação de serviços de apoio administrativo, transporte de mobiliário e afins, operação de fotocópia, operação de telemarketing, serviço de ascensoria, operação de mesa telefônica, mecânica automotiva e lavagem de veículos oficiais.

7.9 Quanto às ações afirmativas e às condições de trabalho:

7.9.1 Quanto às ações afirmativas, cumprir as cotas raciais e de gênero da seguinte forma:

7.9.1.1 Gênero: manter, no mínimo, 50% de mulheres durante a vigência contratual;

7.9.1.2 Raça: manter o percentual mínimo de 20% de negros;



TEIXEIRA, M. F. F. B. Desafios e Oportunidades para a Inserção do Tipo de Sustentabilidade nas Compras Públicas: um estudo de caso do Governo Federal Brasileiro e do Governo do Estado de São Paulo. Dissertação de Mestrado. Universidade de Brasília, Centro de Desenvolvimento Sustentável, 2013.

Contratação Pública Sustentável na Lei nº 8.666/93

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.**

Contratação Pública Sustentável na Lei nº 8.666/93

Art. 3º, § 5º **Nos processos de licitação previstos no caput, poderá ser estabelecido margem de preferência para produtos manufaturados e para serviços nacionais que atendam a normas técnicas brasileiras.**

Contratação Pública Sustentável na Lei nº 8.666/93

Art. 3º, § 6º **A margem de preferência de que trata o § 5º será estabelecida com base em estudos revistos periodicamente, em prazo não superior a 5 (cinco) anos, que levem em consideração:**

- I - geração de emprego e renda;**
- II - efeito na arrecadação de tributos federais, estaduais e municipais;**
- III - desenvolvimento e inovação tecnológica realizados no País;**
- IV - custo adicional dos produtos e serviços; e**
- V - em suas revisões, análise retrospectiva de resultados.**

Contratação Pública Sustentável na Lei nº 8.666/93

Art. 3º, § 7º **Para os produtos manufaturados e serviços nacionais resultantes de desenvolvimento e inovação tecnológica realizados no País, poderá ser estabelecido margem de preferência adicional àquela prevista no § 5º.**

[...]

§ 9º **As disposições contidas nos §§ 5º e 7º deste artigo não se aplicam aos bens e aos serviços cuja capacidade de produção ou prestação no País seja inferior:**

- I - à quantidade a ser adquirida ou contratada; [...]**

§ 10. **A margem de preferência a que se refere o § 5º poderá ser estendida, total ou parcialmente, aos bens e serviços originários dos Estados Partes do Mercado Comum do Sul - Mercosul.**

4. Óbices na implementação das compras sustentáveis



Óbices na implementação das compras sustentáveis

- *Carência de informação sistematizada*
- *Aspectos legais e principiológicos*
- *Limites orçamentários e disponibilidade de mercado*

Óbices na implementação das compras sustentáveis

1) Carência de informação sistematizada

- *Desconhecimento sobre como instruir o processo licitatório sustentável (ERDMENGER, 2003);*
- *Resoluções e demais orientações são fragmentadas e com informações difusas.*

Óbices na implementação das compras sustentáveis

2) Aspectos legais e principiológicos

- *Sustentabilidade X Ampla competitividade*

Óbices na implementação das compras sustentáveis**3) Aspectos organizacionais**

- Cultura;
- Apoio político;
- Estrutura da área de compras.

Óbices na implementação das compras sustentáveis**4) Aspectos financeiros e de disponibilidade de mercado**

- Compras na Administração Pública são descentralizadas;
- Produtos sustentáveis são mais onerosos (em curto prazo);
- Mercado de produtos sustentáveis carece de fomento.

Óbices na implementação das compras sustentáveis

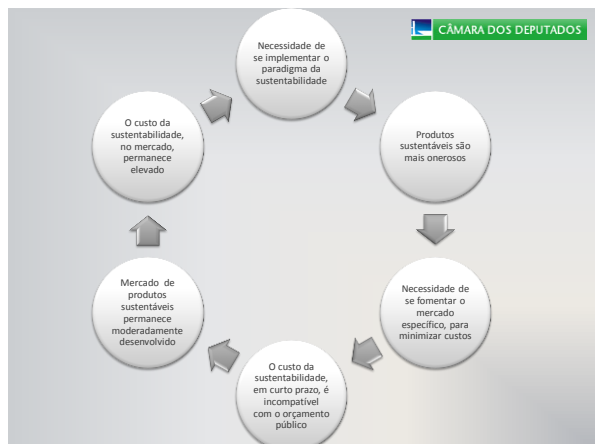
“Em outras palavras, passou a ser legislativamente previsto que a Administração Pública poderá ser constrangida a desembolsar valores superiores aos possíveis para provisionar-se dos bens e serviços necessários.

Não se contraponha que a proposta mais satisfatória para a promoção do desenvolvimento nacional configura-se também como aquela economicamente mais vantajosa. Quando assim se passar, não há necessidade de qualquer outra consideração. Aliás, nem seria necessária a alteração da redação do art. 3º, a Lei 12.349 seria inútil e as presentes considerações destituídas de cabimento. Mas assim não se passa.” (JUSTEN FILHO, 2011)

Óbices na implementação das compras sustentáveis

“[...] Logo, o desembolso de valores superiores aos possíveis envolve uma escolha dramática para o Estado brasileiro. Significa o consumo de recursos que poderiam ser utilizados para atender a outras necessidades, relacionadas com a realização de outros interesses igualmente relevantes.

Suponha-se que a Administração opte por uma solução amigável em face do meio ambiente e se suponha que o custo seja 10% superior ao valor correspondente a uma solução não compatível com a defesa do meio ambiente. Isso significa que a Administração deixará de utilizar uma parte de seus recursos para satisfazer outras necessidades.” (JUSTEN FILHO, 2011)



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Como conciliar a restrição orçamentária do setor público - regra em tempos de crise econômica – com a orientação principiológica de se adquirir produtos “sustentáveis” – mais onerosos?

CÂMARA DOS DEPUTADOS

Óbices na implementação das compras sustentáveis

(i) Na hipótese de **restrição orçamentária severa**, simplesmente não há conciliação: perpetua-se a aquisição de produtos não sustentáveis;

(ii) Na hipótese de **restrição moderada**, poder-se-ia passar a adquirir alguns produtos sustentáveis, controlando-se o impacto econômico na execução financeira do órgão público;

(iii) **Independentemente do nível de restrição orçamentária**, poder-se-iam estabelecer diretrizes para que a compra de produtos sustentáveis seja obrigatória (e não meramente preferencial).

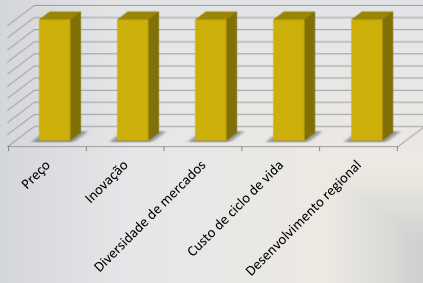
CÂMARA DOS DEPUTADOS

5. Planejamento das compras e sustentabilidade

CONTRATAÇÕES PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS

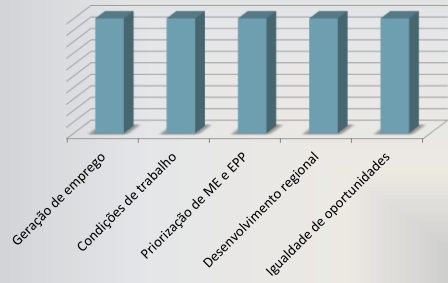
Fatores da sustentabilidade

Econômico



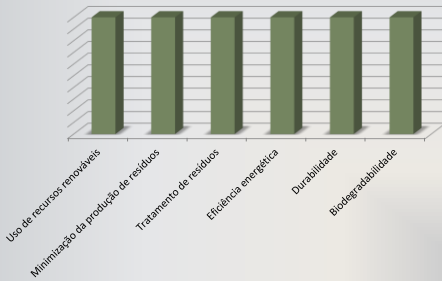
Fatores da sustentabilidade

Social



Fatores da sustentabilidade

Ambiental



Qual a medida de planejamento nas compras que mais se harmoniza com a sustentabilidade?



CÂMARA DOS DEPUTADOS

~~Hipótese: Comprar menos!
(ou, em outras palavras, minimizar a necessidade de compra)~~

Sustentabilidade

Categoria	Nível de Sustentabilidade
Ambiental	Alto
Econômico	Baixo
Social	Baixo

CÂMARA DOS DEPUTADOS

O incremento do poder de compra estatal favorece a sustentabilidade como política pública?

CÂMARA DOS DEPUTADOS

Análise das compras compartilhadas

```
graph LR; A[Itens licitados separadamente, em licitações distintas] --> B[Formação de grupos / lotes]; B --> C[Compras compartilhadas]; C --> D[Uma única compra compartilhada]
```

CÂMARA DOS DEPUTADOS

Comprar em escala favorece quem produz em escala?

Aquisição de notebooks e impressoras (PE 85/2012 FNDE)

ITEM	DESCRIÇÃO DO PRODUTO	QUANTIDADE	VALOR	Nº DA ATA	EMPRESA
1	Kit contendo 2 (dois) notebooks e 1 (uma) impressora multifuncional	28.500	R\$ 4.440,00	32/2013	POSITIVO INFORMÁTICA S/A, CNPJ nº 81.243.735/0001-48
2	Notebook	45.930	R\$ 1.785,00	32/2013	POSITIVO INFORMÁTICA S/A, CNPJ nº 81.243.735/0001-48

14/3/2013 00:00:00 | Positivo Informática

Positivo Informática comemora oito anos à frente do mercado brasileiro de PCs e aumento de 5,8 p.p. de participação no varejo no quarto trimestre

Aquisição de ar condicionado (PE 85/2012 FNDE)

Sul e Sudeste

ITEM	DESCRIÇÃO	MARCA	QTD. TOTAL	VALOR UNITÁRIO	Nº DA ATA	FORNECEDOR
1	12.000 BTUS	Electrolux	10.585	R\$ 1.159,99	64/2013	Electrolux da Amazônia Ltda. - 02.421.684/0001-20
2	18.000 BTUS	Samsung	7.007	R\$ 1.830,00	73/2013	Gazin Indústria e Comércio de Móveis e Eletrodomésticos Ltda. - 77.941.490/0195-06
3	24.000 BTUS	Samsung	3.453	R\$ 2.480,00	73/2013	
4	30.000 BTUS	Electrolux	5.051	R\$ 2.474,68	65/2013	Electrolux do Brasil S/A - 76.487.032/0040-31

Aquisição de ar condicionado (PE 85/2012 FNDE)

Norte, Centro-Oeste, Nordeste

ITEM	DESCRIÇÃO	MARCA	QTD. TOTAL	VALOR UNITÁRIO	Nº DA ATA	FORNECEDOR
6	12.000 BTUS	Electrolux	31.680	1.139,98	72/2013	Electrolux da Amazônia Ltda. - 02.421.684/0001-20
7	18.000 BTUS	Samsung	23.320	1.706,39	74/2013	Dismafe Distribuidora de Máquinas e Ferramentas S/A 37.460.888/0001-55
8	24.000 BTUS	Samsung	11.207,00	2.410,00	78/2013	Gazin Indústria e Comércio de Móveis e Eletrodomésticos Ltda.
9	30.000 BTUS	Electrolux	9678	2.479,80	65/2013	Electrolux do Brasil S/A - 76.487.032/0040-31
10	36.000 BTUS	Carrier	10.014	2.948,00	74/2013	Dismafe Distribuidora de Máquinas e Ferramentas S/A 37.460.888/0001-55

Aquisição de ar condicionado (PE 85/2012 FNDE)

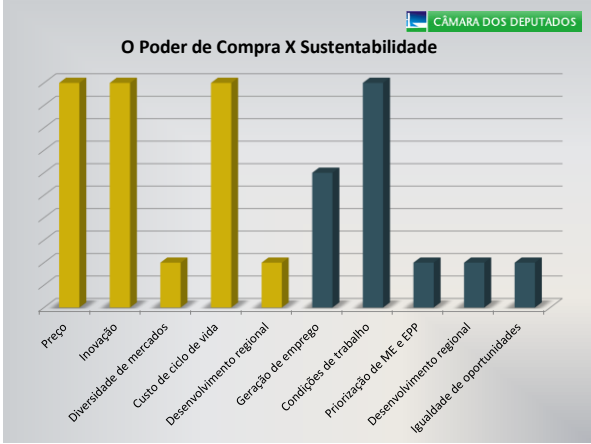
Reconhecimento

Dismafe é top pela terceira vez

A Dismafe é Top of Mind 2013, isso significa que ela é a empresa mais lembrada espontaneamente pelos pessoas quando o assunto é Comércio de Máquinas e Ferramentas.



O Grupo Gazin, atingiu faturamento de: R\$ 2.222.296.235,82, representando significativo crescimento de 16,42% ao ano.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Como promover o planejamento em prol das contratações sustentáveis?

- CÂMARA DOS DEPUTADOS**
- Planejamento**
- 1) *Discutir e apreender o conceito de licitação sustentável.*
 - 2) *Elaborar normativos internos que espelhem a política de contratações sustentáveis desejada*
 - 3) *Sistematizar a informação sobre objetos ditos sustentáveis (especificações + cláusulas)*
 - 4) *Agir como central de compras, dosando o poder de compra de modo a fomentar o mercado de sustentabilidade, evitando-se, ao mesmo tempo, oligopólios.*