COMPRAS PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS: uma experiência compartilhada*



Renato Cader
Doutor em Ambiente e Sociedade pela Unicamp
Subsecretário-Geral do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

RESUMO: O presente trabalho relata a experiência exitosa de compra compartilhada sustentável de uma instituição que implantou recentemente um modelo de governança baseado nas chamadas compras públicas sustentáveis, com o diferencial de serem compartilhadas. Observa-se o processo de construção de um novo paradigma de contratações na instituição estudada, que começa a ser tangibilizado com os primeiros resultados apresentados neste trabalho. Trata-se de uma pesquisa descritiva que revela a efetivação da compra compartilhada sustentável de material de expediente, envolvendo 32 unidades administrativas, que, até então, faziam suas compras de forma individualizada, e, de uma forma geral, sem a aplicação de critérios de sustentabilidade. Foi um processo de construção coletiva, cujos resultados permitem demonstrar as vantagens econômica, ambiental e social da contratação, conferindo a esse novo modelo de governança de compras, um caminho promissor a ser percorrido pelas instituições.

PALAVRAS-CHAVE: Compras compartilhadas; compras públicas sustentáveis; modelo de governança.

ABSTRACT: This paper describes the successful joint sustainable procurement experience of an institution that has recently implemented a governance model based on sustainable public procurement principles. This descriptive research chronicles the execution of joint sustainable purchasing of office supplies for 32 administrative units which, until then, had performed procurement functions independently from each other and without the application of sustainability criteria. The initial results presented herein illustrate the development of a new paradigm for contracting operations at the examined institution. The collective development process yielded results that demonstrate the economic, social and environmental advantages of sustainable procurement, thus conferring upon this new governance model a promising path to be followed by other institutions.

KEYWORDS: Joint procurement; sustainable public procurement; governance model.

* Artigo ganhador do 1º lugar no Prêmio Ministro Gama Filho 2016.

INTRODUÇÃO

As transformações sociais e jurídicas das últimas décadas têm exigido cada vez mais ações efetivas das organizações públicas e privadas no sentido de fomentar um mercado socialmente justo, economicamente eficiente e ambientalmente responsável. Essa perspectiva exige do Estado a adoção de iniciativas que visem ao desenvolvimento sustentável no país, o que requer dos gestores públicos o alinhamento aos novos paradigmas e rumos da administração pública brasileira.

Nesse sentido, é fundamental o desenvolvimento organizacional das unidades que lidam com as atividades relacionadas às contratações, de modo que os gestores tenham uma visão mais estratégica, com pano de fundo multidisciplinar, em um ambiente de diálogo entre as ciências jurídica, administrativa, econômica, ambiental e social, entre outras. No universo das instituições, as atividades administrativas devem ter aderência à missão, aos valores institucionais e ao planejamento estratégico, bem como aos diversos projetos e processos administrativos e finalísticos da instituição. O Planejamento Estratégico da instituição estudada tem como um dos seus objetivos: "Proporcionar uma atuação institucional estratégica, efetiva, célere, transparente e sustentável"[1]. Nessa esteira, a unidade responsável pela gestão tem o desafio de promover instrumentos e ferramentas de gestão que orientem as unidades vinculadas à instituição para atuarem com foco na estratégia, visando à melhoria contínua da qualidade dos processos.

Nessa perspectiva, as compras compartilhadas sustentáveis vêm estabelecer um novo modelo de governança[2] em compras, agregando a noção aplicável do conceito de sustentabilidade em todo ciclo de vida das contratações. Esse modelo é uma espécie de bússola para que servidores e unidades envolvidas nas contratações atuem de forma sistêmica e integrada, com vistas à otimização de recursos humanos, logísticos e orçamentários, entre outros.

O objeto deste estudo é a Compra Compartilhada Sustentável de Material de Expediente de uma instituição de grande relevância nacional, cujos resultados apresentam-se muito tangíveis em termos de economia processual, de escala e de qualidade.

A implantação do modelo de compras compartilhadas sustentáveis da organização estudada começou a ser materializada quando a secretaria responsável pela gestão das compras criou uma coordenação específica, chamada de Coordenadoria de Contratações Nacionais Estratégicas, uma nova unidade em sua estrutura organizacional. A nova coordenadoria tem entre suas atribuições a realização de compras compartilhadas com base em critérios de sustentabilidade, em conjunto com todas as unidades da instituição, padronizando as aquisições de bens e serviços, bem como proporcionando maior economia e qualidade nas contratações.

A compra compartilhada de material de expediente, com seus resultados apresentados neste trabalho, vem revelar a importância da implantação desse novo modelo, que dá um tom estratégico às contratações da instituição, com foco na sustentabilidade, na transparência, na qualidade, na eficiência e na convergência institucional. No decorrer deste trabalho, será possível identificar todos esses elementos, que estão engendrados no processo da compra compartilhada sustentável.

Com esse propósito, o presente trabalho é estruturado em três partes: a introdução, o desenvolvimento (dividido em 4 seções) e as considerações finais. Após essa breve introdução, é apresentada uma abordagem conceitual e histórica sobre as chamadas "Compras Públicas Sustentáveis". Logo após, são detalhadas as seis funções das compras compartilhadas. Na próxima seção, é apresentada a metodologia. Em seguida, são apresentados os resultados da compra compartilhada sustentável de material de expediente. Por fim, são apresentadas as considerações finais do presente estudo.

COMPRAS PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS

As chamadas compras públicas sustentáveis (CPS) não são mais um novo conceito nos cenários internacional e nacional. A Alemanha, por exemplo, tem sua política de contratações sustentáveis desde a década de 1980[3]. O Brasil começou a assumir os primeiros compromissos com a produção e o consumo sustentáveis no país na ECO-92, quando foi signatário da Agenda 21 Global (UNITED NATIONS DEPARTMENT..., 1992)[4]. Aproximadamente dez anos depois, foi publicada a Agenda 21 Brasileira, reforçando o compromisso do país com o desenvolvimento sustentável, numa perspectiva de participação efetiva do Estado, do mercado e da sociedade civil organizada.

1 Elaborado com base na metodologia do *Balanced Scorecard* (BSC), o mapa estratégico da instituição é composto de 25 objetivos estratégicos divididos em três perspectivas (aprendizado e crescimento; processos internos e sociedade), sua leitura deve ser feita de baixo para cima. Dessa forma, percebe-se a ligação e o impacto de cada objetivo para o alcance da visão de futuro da instituição. Para atuar na defesa das ações necessárias ao alcance dos objetivos estratégicos, foi estabelecida a figura do guardião para cada um dos objetivos, que deverá exercer a função de articulador e de monitoramento de seu desenvolvimento.

2 "Governança do setor público compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade" (TCU, 2013).

3 Informação coletada pelo autor em visita técnica decorrente do "Prêmio Inovação na Gestão Pública", realizada na Agência Federal de Meio Ambiente da Alemanha, em Dessau, no dia 7 de junho de 2012.

4 Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada entre os dias 3 e 14 de junho de 1992, na cidade do Rio de Janeiro, que ficou conhecida como ECO-92 ou Rio-92. O evento, que contou com a presença maciça de inúmeros chefes de Estado, fez um balanço tanto dos problemas quanto dos progressos ambientais, elaborando documentos importantes que continuam sendo referência para as discussões nessa área. Entre eles a Agenda 21, um plano de ações com metas para a melhoria das condições ambientais do planeta e desenvolvimento sustentável, assinado por 179 países. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/noticias/Jornal/emdiscussao/rio20/a-rio20/conferencia-rio-92-sobre-o-meio-ambiente-do-planeta-desenvolvimento-sustentavel-dos-paises.aspx>.



Até então, o tema "compras públicas sustentáveis" sempre fora tratado de forma tímida no universo semântico da produção e do consumo sustentáveis. No ano de 2007, o Brasil começou a dar mais destaque ao tema na esfera internacional, quando aderiu ao chamado Processo de Marrakesh,[5] que tinha "compras públicas sustentáveis" como uma de suas sete forças-tarefa. Na Rio + 20, evento realizado 20 anos após ECO-92, a posição brasileira no documento oficial encaminhado à Organização das Nações Unidas (ONU) reforçou o papel do Estado como indutor do desenvolvimento sustentável por meio das compras públicas.

O poder público tem um papel fundamental no fomento do desenvolvimento sustentável no país, sendo uma das formas desta contribuição a utilização do seu poder de compra na aquisição de bens e serviços que incluam critérios de sustentabilidade. Estima-se que mais de 15% do Produto Interno Bruto (PIB) sejam oriundos de compras públicas. Logo, o Estado brasileiro pode e deve ser a mola propulsora da construção de um novo paradigma de produção no mercado. Falar em sustentabilidade traz a ideia equivocada de que devemos ter a preocupação apenas com o meio ambiente. A questão, contudo, é mais ampla. Devemos atentar para os aspectos sociais e também econômicos do universo da produção e consumo. Essa perspectiva traz à tona a necessidade da aplicação mais efetiva do conceito de sustentabilidade nas compras públicas.

Muitas vezes adquirimos produtos sem saber, de forma mais aprofundada, como ele foi produzido. Isso acontece não só no nosso dia a dia como cidadãos consumidores, mas também quando fazemos uma licitação.



Até que ponto, por exemplo, aquilo que consumimos teve, em seus processos produtivos, trabalhadores que estavam desenvolvendo suas atividades de acordo com as normas de segurança e medicina do trabalho? Até que ponto eles tinham salários justos ou trabalhavam em condições análogas às de escravo? Ao mesmo tempo, devemos assegurar que os produtos que consumimos sejam fabricados com critérios ambientais adequados. Ou seja, nós, consumidores, devemos ter responsabilidade com aquilo que consumimos. Tal responsabilidade é redobrada quando se trata de gestores públicos.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 acolheu o princípio da eficiência, acompanhando a tendência mundial de cada vez mais avançar na aferição do grau de eficiência, eficácia e efetividade da gestão, além de promover o exame da legalidade e da conformidade dos atos administrativos. O contexto vigente exige das organizações públicas a adoção de práticas que envolvam a harmonia das dimensões econômica, social e ambiental nos processos e projetos. Sendo assim, faz-se necessário que servidores, gestores e tomadores de decisão estejam alinhados com os novos rumos a serem tomados pelos governos, pela sociedade e pelo mercado (UNITED NATIONS, 1987).

Nesse sentido, um dos maiores desafios para os gestores é como sair do plano mais teórico-conceitual e ir para o nível prático. É no ambiente prático que as maiores dificuldades são encontradas, onde devem ser realizadas as compras sustentáveis, sem ferir a saúde da competitividade do mercado, que, no caso de bens e serviços sustentáveis é incipiente, imerso no seio de uma matriz produtiva ainda insustentável.

A representação gráfica abaixo define como as diferentes dimensões da sustentabilidade devem interagir e quais elementos podem estar contemplados em cada uma delas.

Figura 1: As diferentes dimensões e os critérios de sustentabilidade



Fonte: Silva, R.C (2014).

5 Assim chamado por ter surgido em reunião realizada na cidade do Marrocos, o Processo Marrakesh teve início, em 2003, para dar aplicabilidade e expressão concreta ao conceito de produção e consumo sustentáveis (PCS). Nesse sentido, solicita e estimula que cada país membro das Nações Unidas e participante do processo desenvolva um plano de ação, que deve ser compartilhado com os demais países, em nível regional e mundial, gerando subsídios para a construção do "Global Framework for Action on SCP". Disponível em: <http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/producao-e-consumo-sustentavel/plano-nacional/processo-de-marrakesh>. Acesso em: 23 set. 2015.

Os elementos existentes em cada círculo sinalizam aos gestores públicos o que pode ser cobrado nos editais de aquisição de bens e serviços. São os chamados "critérios de sustentabilidade". Tem-se observado que alguns editais de licitação focam mais na dimensão econômica, outros na social e/ou ambiental. O desafio reside em estabelecer a harmonia entre os diversos elementos cobrados nessas diferentes dimensões. Inclusive, muitas cobranças não são mais voluntárias e inovadoras, e já encontram-se como obrigatórias no ambiente normativo.

De fato, nas compras públicas sustentáveis houve um avanço no arcabouço jurídico nos últimos anos. Um bom exemplo pode ser observado com a aplicação das leis complementares nº 123 (BRASIL, 2006) e nº 147 (BRASIL, 2014a), notadamente no que diz respeito à valorização das microempresas (ME) e empresas de pequeno porte (EPP), bem como das do nível local. Valorizar fornecedores pequenos e locais é critério de sustentabilidade merecedor de destaque.

A aplicação dos critérios sustentáveis nas contratações encontra respaldo jurídico nos diversos diplomas legais e compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro. A atual Constituição Federal (BRASIL, 1988), em seu art. 170, inciso VI, estabelece como princípio da ordem econômica a defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e de seus processos de elaboração e prestação. Além disso, o seu artigo 225 preconiza que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Ainda no plano legal, foram publicadas diversas leis ordinárias sobre a matéria. Merecedora de destaque é a Lei nº 12.349 (BRASIL, 2010a), que incluiu como finalidade da licitação a promoção do desenvolvimento nacional sustentável. Esse normativo definiu como não comprometedores ou não restritivos à competitividade nas licitações vários dispositivos incluídos no artigo 3º da Lei nº 8.666 (§§5º ao 12º), muitos voltados à proteção da indústria e produção locais (BRASIL, 1993). De fato, a finalidade do certame é selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração. A proposta mais vantajosa é aquela proporciona o alcance do interesse público, que deve nortear todas as ações da Administração, cujo dever é de elaborar regras claras, que assegurem aos



licitantes igualdades de condições durante a disputa (PEREIRA JUNIOR, 2007).

Importante ressaltar que a Lei nº 12.187 (BRASIL, 2009), que instituiu a Política Nacional sobre Mudança de Clima (PNMC), recomenda a adoção de critérios de preferência nas licitações e concorrências públicas para as propostas que propiciem maior economia de energia, água e outros recursos naturais e redução da emissão de gases de efeito estufa e de resíduos (art. 6º, XII). A lei expressa a importância do consumo público e sua relação com o aquecimento global. Nessa esteira, o economista Sérgio Besserman (2014) faz um alerta sobre as mudanças climáticas, sugerindo a inserção do custo do aquecimento global nos produtos e serviços. De fato, essa tônica deve partir do Estado, por meio da adoção de políticas e iniciativas voltadas para o consumo sustentável no país.

Menos de um ano após a publicação da PNMC, foi publicada a Lei nº 12.305 (BRASIL, 2010b), que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) e em seu artigo 7º, inciso XI, destaca como um dos objetivos a prioridade nas aquisições e contratações governamentais de produtos reciclados e recicláveis, assim como de bens, serviços e obras que considerem critérios compatíveis com padrões de consumo social e ambientalmente sustentáveis.

No plano infralegal, merece atenção a Instrução Normativa nº 1, de 19 de janeiro de 2010 (SILVA, 2014), da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SLTI/MPOG). Essa instrução prevê expressamente que as especificações técnicas para aquisições de bens e contratações de obras e serviços deverão conter critérios ambientais nos processos de extração, fabricação, utilização e descarte de matérias-primas, sem frustrar o caráter competitivo do certame.

Após decorridos mais de dois anos, no mês de realização da Rio +20, especificamente no Dia Mundial do Meio Ambiente, foi publicado o Decreto nº 7.746 (BRASIL, 2012), que regulamenta o artigo 3º da Lei nº 8.666 (BRASIL, 1993), estabelecendo critérios, práticas e diretrizes gerais de sustentabilidade nas contratações realizadas pela administração pública federal. O decreto é mais um instrumento legal que baliza as fundamentações jurídicas dos processos de contratações sustentáveis. Em seguida, foi publicada a Instrução Normativa nº 10, de 12 de novembro de 2012, da SLTI/MPOG, que estabelece regras para elaboração dos planos de gestão de logística sustentável, incitando práticas de contratações sustentáveis, conforme disposto no artigo 11, inciso VI, e no Anexo II da referida norma (SILVA, 2014). Observa-se claramente, assim, o avanço no arcabouço jurídico orientado para as contratações sustentáveis no Brasil nos últimos anos.

Soma-se a isso o fato de o Tribunal de Contas da União (TCU) ter evidenciado cada vez mais o tema "compras públicas sustentáveis", por meio de acórdãos e recomendações, gerando mais segurança aos gestores em suas contratações. Os acórdãos[6] a seguir demonstram essa perspectiva trazida pelo TCU nas contratações públicas:

a) Acórdão nº 5804/2013 – 2ª Câmara – Recomendação: "[...] ao Órgão que adote critérios de sustentabilidade na aquisição de bens, materiais de tecnologia da informação, bem como na contratação de serviços ou obras";

b) Acórdão 5937/2013 – 1ª Câmara – Relatório: "[...] adoção parcial de critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens e contratação de serviços e obras."

No nível internacional saliente-se que, na Conferência das Nações Unidas para o

6 Os acórdãos estão disponíveis para consulta na página do TCU, mediante pesquisa: <http://portal.tcu.gov.br/cidadao/cidadao.htm>.

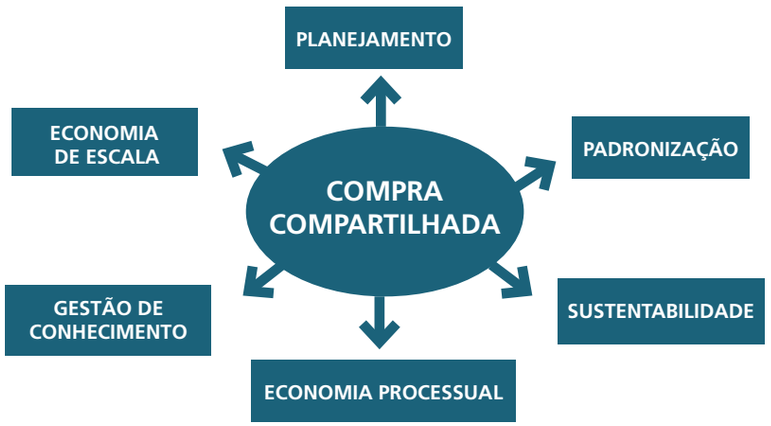
Desenvolvimento Sustentável – Rio+20, o Brasil fez parte da chamada Iniciativa Internacional em Compras Públicas Sustentáveis (SPPI). Contando com representantes de diversos governos, essa iniciativa tem o objetivo de reunir esforços internacionais para a promoção das compras públicas sustentáveis. Ainda, analisa as barreiras existentes para a promoção e implantação das CPS, desenvolvendo ferramentas que possibilitem uma atuação mais eficaz destas no mundo.

Observa-se de fato o avanço do tema "compras públicas sustentáveis" no Brasil e no mundo nos últimos anos. Faz-se necessária a disseminação desse tema nas diversas organizações dos níveis federal, estadual e municipal. As compras compartilhadas sustentáveis são uma forma de multiplicar as compras sustentáveis com maiores ganhos econômicos, sociais e ambientais, dando um rumo mais adequado para o poder de compra do Estado.

AS SEIS FUNÇÕES DAS COMPRAS COMPARTILHADAS

As unidades administrativas da instituição estudada, de forma geral, realizam suas licitações dos mesmos objetos das outras unidades, gerando custos processuais muitas vezes desnecessários, visto que elas poderiam fazer compras compartilhadas, conjugando economia, eficiência organizacional e qualidade nas aquisições. Nessa perspectiva, foram elencadas as seis principais funções das compras compartilhadas, que cumprem seu papel, gerando resultados efetivos para organização. A realização da compra compartilhada de material de expediente, objeto deste estudo, vem tangibilizar o tema "compras compartilhadas sustentáveis" como instrumento econômico capaz de estimular Padrões de consumo que incluam critérios ambientais, sociais e ganhos econômicos nas aquisições da instituição. A figura abaixo demonstra graficamente as seis funções e em seguida é explicitada cada uma delas:

Figura 2: As seis funções das compras compartilhadas



Fonte: elaboração do autor.

PADRONIZAÇÃO

O princípio da padronização, disposto no inciso I, do artigo 15 da Lei nº 8.666 (BRASIL, 1993), traz a necessidade de observância pela administração, sempre que possível, de compatibilização das especificações técnicas e de desempenho, com os devidos cuidados no sentido de não restringir a competitividade. Tal princípio visa conjugar a otimização dos gastos públicos com a qualidade das aquisições de bens e serviços. Para Marçal Justen Filho (2004), trata-se de um instrumento que racionaliza a atividade administrativa, permitindo a redução de custos e otimizando a aplicação de recursos. Significa dizer, prossegue o autor, que a padronização elimina variações referentes tanto à seleção de produtos, no momento da contratação, como na sua utilização e conservação, entre outros aspectos.

ECONOMIA DE ESCALA

A economia de escala, presente nos estudos das ciências econômicas, indica que a produção em larga escala reduz os custos de matéria-prima e de produção, além de ter forte correlação com a concorrência. De acordo com Kotler (2000), o preço é um elemento flexível que pode ser alterado com rapidez, sendo a concorrência de preços o maior problema com o qual as empresas se deparam. Na abordagem do marketing, a precificação mais simples pode ser feita pelos preços praticados pela concorrência. Kotler (2000) entende que, quando isso acontece, a política da organização é orientada para a concorrência e dependente do comportamento do consumidor.

Tal perspectiva é observada nas compras públicas tendo em vista que a aquisição de bens em maior quantidade aumenta a disposição de as empresas fornecerem menor preço. Se as unidades administrativas da instituição comprarem em conjunto, a probabilidade de se obter maior vantajosidade econômica também será maior. Isso pôde ser constatado já na compra compartilhada realizada pela instituição estudada, o que será demonstrado posteriormente.

PLANEJAMENTO

A fase interna de uma licitação é fator chave para o sucesso da contratação. Muitas vezes os gestores, diante da necessidade de atender às demandas emergenciais da administração, sobejam no planejamento da contratação com falhas de diversos tipos, tais como equívocos nas especificações do objeto, dimensionamento das quantidades que destoam da real necessidade e problemas nas exigências do edital, entre outras questões recorrentes no dia a dia do gestor de compras. É imprescindível que todas as unidades administrativas alinhem seus procedimentos para evitar divergência de processos



ESTUDOS
1 | COMPRAS PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS

e entendimentos. Alinhar conceitos e procedimentos significa melhorar o processo de sinergia, de comunicação e de integração das diversas unidades envolvidas. Nesse sentido, configura-se como elemento de indução a um ambiente favorável à integração das equipes e unidades de toda a instituição.

GESTÃO DO CONHECIMENTO

A ideia de que o conhecimento é um processo contínuo cai muito bem ao sistema de compras compartilhadas sustentáveis, uma vez que os seus conteúdos são dinâmicos, imersos num ambiente normativo e num mercado que está em constante transformação. Nesse sentido, é de suma importância que os gestores e servidores envolvidos no tema sejam capacitados e, ao mesmo tempo, se tornem multiplicadores de conhecimento, para que ele seja disseminado entre o maior número possível de servidores da organização.

O novo modelo tem como diretriz a capacitação com periodicidade definida, em uma metodologia que permite cursos presenciais, cursos a distância (EAD), uso de recursos audiovisuais, como videoconferência e a TV da instituição. Nesse processo, é importante evidenciar as unidades administrativas que são candidatas a gerenciar alguma compra compartilhada e também aquelas que serão responsáveis por elaborar os conteúdos mais relevantes para o termo de referência. Já aquelas que não são candidatas devem ser capacitadas para que possam ser no futuro.

ECONOMIA PROCESSUAL

Há 32 unidades administrativas distribuídas pelo Brasil, realizando suas compras de forma individualizada. Ressalte-se que as unidades de cada Estado compram para as unidades dos municípios, que até o final de 2015 já tinham passado de 260 unidades.

Com a realização das contratações sob esse novo modelo, há uma economia significativa de processos, uma vez que para cada compra compartilhada, 31 unidades deixam de fazer uma licitação, o que gera economia de diversos recursos organizacionais. De acordo com o Instituto Negócios Públicos (2014), o custo de um processo licitatório está estimado em R$ 12.849,00. Nas contratações compartilhadas há um órgão gerenciador e vários órgãos participantes, reduzindo assim consideravelmente o custo processual, dependendo da quantidade de unidades envolvidas. Nessa perspectiva, estima-se que, se todas as unidades da instituição participarem dessa modalidade, a economia processual será de R$ 398.319,00 para cada compra compartilhada realizada, além do ganho de escala em cada uma.

A economia processual se traduz na otimização dos diversos recursos organizacionais, envolvendo recursos humanos, logísticos, de tecnologia da informação, processuais, orçamentários, entre outros.



SUSTENTABILIDADE

À medida que a instituição passa a compartilhar suas compras com critérios de sustentabilidade, todas as unidades que não tinham a prática de aplicar tais critérios em seus editais passaram a ter essa perspectiva implícita em seus processos de contratações. Isso ocorre porque elas passam a ser participantes ou gerenciadoras de compras que têm esses critérios como premissa básica de seu modelo.

Os diversos critérios de sustentabilidade que podem ser aplicados em diferentes objetos de contratação já foram inicialmente explicitados no decorrer deste trabalho na seção "Compras Públicas Sustentáveis" e, no caso da compra compartilhada de material de expediente, objeto deste estudo, os critérios de sustentabilidade estão descritos na seção "Metodologia".

METODOLOGIA

Esta é uma pesquisa descritiva que utiliza o método de estudo de caso para responder a questões análogas a este trabalho. O estudo de caso é o delineamento mais adequado para a investigação de um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto atual, onde os limites entre o fenômeno e o contexto não são claramente percebidos (YIN, 2001). Nela, os pesquisadores estão preocupados com a situação prática (GIL, 1991). De fato, o estudo de caso da compra compartilhada de material de expediente da instituição estudada envolveu uma série de procedimentos que permitiram a análise da compra compartilhada realizada e os efeitos resultantes desse processo, o que pode ser visto como um fenômeno ainda pouco observado nas organizações públicas, considerando o contexto organizacional vigente na administração pública brasileira.

Os documentos foram fontes relevantes de registro das atividades prévias, concomitantes e posteriores à implantação efetiva da compra compartilhada. A observação direta, por sua vez, permitiu a obtenção de informações adicionais – nem sempre documentadas – sobre o tema estudado, possibilitando a análise, sob a ótica da administração pública, das medidas e ações que contribuíram para os resultados obtidos com a realização da compra compartilhada de material expediente, cuja implantação envolveu as etapas descritas a seguir.

1) A criação, por meio da Portaria SG/MP 1.022, de 18 de agosto de 2014, do Grupo Técnico de Compras Compartilhadas (GTCC), integrado pelo secretário de administração e seu adjunto, bem como pelos gestores de todas as unidades administrativas estaduais e regionais e coordenadores de administração, para atuar como instância consultiva e de suporte técnico à realização da compra compartilhada (SILVA, 2014).

2) O encontro presencial com todas as unidades, quando foi apresentada a proposta da compra compartilhada de material de expediente com critérios de sustentabilidade.
3) Debates propositivos e construtivos em meio eletrônico entre os envolvidos com a compra compartilhada. A comunicação durante todo o processo foi fator de sucesso para a construção do edital de pregão.
4) O foco na aplicação dos critérios de sustentabilidade nas licitações é fundamental para o compartilhamento das contratações. A seguir, são apontados alguns exemplos desses critérios e aspectos que foram internalizados no edital da compra compartilhada de material de expediente e no processo como um todo, podendo ser ambientais, sociais e econômicos, a saber:
- exigência do Cadastro Técnico Federal do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama);
- bens constituídos, no todo ou em parte, por material reciclado, atóxico e biodegradável, conforme ABNT NBR 15448-1 e 15448-2;
- papel e outros produtos oriundos de madeira (certificação CERFLOR do Inmetro ou FSC, reciclados);
- amostra com relatório/laudo de laboratório acreditado pelo Inmetro;
- bens preferencialmente acondicionados em embalagem individual adequada, com o menor volume possível e que utilize materiais recicláveis, de forma a garantir a máxima proteção durante o transporte e o armazenamento;
- possibilidade de diligências;
- cláusula da logística reversa;[7]
- economia de escala e processual embutida na precificação;
- valorização das empresas locais/regionais e de ME/EPP (Lei Complementar nº 147 – BRASIL, 2014).

RESULTADOS ALCANÇADOS

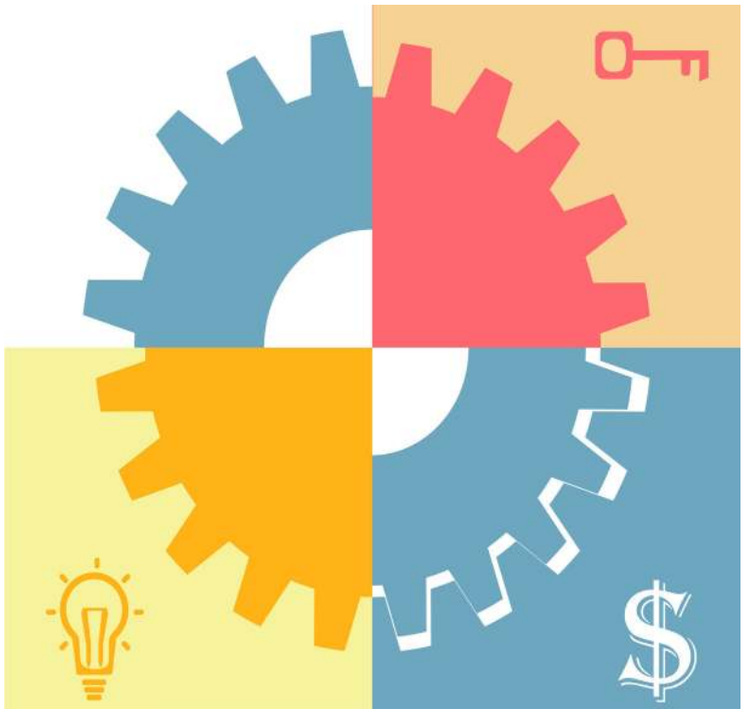
A realização da compra compartilhada de material de expediente, ancorada na metodologia acima citada, apresentou resultados concretos. Com sua efetivação, a compra compartilhada cumpriu todas aquelas funções elencadas na seção "As Seis Funções da Compra Compartilhada", conforme descritas a seguir.

ECONOMIA PROCESSUAL

Conforme já exposto, o custo de um processo licitatório está estimado em R$ 12.849,00 (INSTITUTO NEGÓCIOS PÚBLICOS, 2014). Nas contratações compartilhadas, em que há um órgão gerenciador e vários órgãos participantes, o custo processual é consideravelmente reduzido, dependendo da quantidade de entidades envolvidas. No caso da compra compartilhada de material de expediente, houve uma economia processual de cerca de R$ 398.319,00.

ECONOMIA DE ESCALA

A economia de escala é obtida pelo aumento nos quantitativos dos objetos licitados. O cálculo do ganho de escala em cima do valor estimado antes da sessão pública pode ser um indicador ainda um pouco falacioso, tendo em vista que o mesmo dependerá da qualidade da pesquisa de mercado. Todavia, muitas instituições utilizam esse valor para calcular a economia de suas licitações. No caso da compra compartilhada de material de expediente da instituição estudada, ao comparar o valor estimado da licitação baseado na pesquisa de mercado e o valor efetivamente homologado, observou-se uma economia de R$ 384.605,84. Uma forma de demonstrar com maior acurácia esse ganho em uma compra compartilhada é fazer a análise comparativa entre a última aquisição e a atual. De acordo com a instituição estudada, foi calculada economia real de outras cinco contratações compartilhadas de diferentes objetos, o que gerou uma economia de 11,76%, em relação ao valor da última aquisição, corrigido pelo IGPM dos últimos 12 meses. Tais resultados demonstram o ganho de escala obtido por meio das chamadas compras compartilhadas



PLANEJAMENTO

Todas as unidades administrativas fizeram o planejamento adequado de suas necessidades, uma vez que o planejamento foi elemento crucial para participação da compra. Na medida em que a compra compartilhada fica prevista num calendário de contratações e é construído um cronograma da compra, as unidades precisaram alinhar seus planejamentos individuais ao planejamento da instituição como um todo.

PADRONIZAÇÃO

A instituição estudada tem um sistema que contempla o catálogo de todos os itens adquiridos na licitação, e, com a inclusão dos novos itens sustentáveis da compra compartilhada, as diversas unidades passam a adquirir os produtos existentes no catálogo, padronizando a aquisição desses produtos por meio da aquisição conjunta de todas as unidades administrativas.

GESTÃO DO CONHECIMENTO

A criação do Grupo Técnico da Compra Compartilhada (GTCC) e os dois encontros realizados, com palestras de especialistas na área, possibilitou a capacitação de mais de 100 técnicos e gestores da instituição, que serão futuros multiplicadores em suas unidades. Além disso, a troca de experiências observada durante a realização dos eventos, e na comunicação a distância do grupo, teve um valor intangível agregado à instituição como um todo.

SUSTENTABILIDADE

No âmbito da instituição estudada, a compra compartilhada sustentável de material de expediente (escritório) potencializou a eficiência econômica com ganho de escala

7 De acordo com a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), a logística reversa pode ser definida como "[...] instrumento de desenvolvimento econômico e social caracterizado por um conjunto de ações, procedimentos e meios destinados a viabilizar a coleta e a restituição dos resíduos sólidos ao setor empresarial, para reaproveitamento, em seu ciclo ou em outros ciclos produtivos, ou outra destinação final ambientalmente adequada" (BRASIL, 2010b). Essa perspectiva deve estar prevista durante o processo de contratação e após, inclusive no desfazimento de bens. À administração incumbe promover medidas de execução e fiscalização da PNRS, no que couber. Recomenda-se, portanto, que na elaboração dos termos de referência e na execução dos contratos, inclusive após o fim da sua execução, seja adotado o emprego da logística reversa na destinação final de suprimentos de impressão, pilhas e baterias, pneus, lâmpadas, óleos lubrificantes, seus resíduos e embalagens, bem como produtos eletroeletrônicos e seus componentes.
A instituição estudada já tem cláusula padrão de logística reversa em seus termos de referência. Com essa medida, deve-se ter o cuidado na formação do preço, no conhecimento do mercado, notadamente dos fabricantes que já têm seus "acordos setoriais" implantados, bem como dos fornecedores que já têm estrutura para realização de coleta e descarte. É fundamental que o gestor tenha cuidado no sentido de minimizar os riscos de a licitação ter itens desertos e/ou fracassados. As categorias de bens que não estarão submetidas às cláusulas de logística reversa nos editais de licitação, devidamente justificadas, deverão ter seu descarte responsável.

e economia processual e, ao mesmo tempo, levou em consideração diversos critérios de sustentabilidade, elevando consideravelmente a qualidade dessas contratações.

Na referida contratação, os resultados foram bastante interessantes em relação ao percentual de itens sustentáveis homologados. Houve um aumento do número de produtos sustentáveis adquiridos pela instituição. Além disso, se for comparar o percentual de itens sustentáveis homologados em relação a outras experiências, como a experiência de compras compartilhadas dos órgãos federais do Rio de Janeiro[8], observa-se que houve redução de itens desertos/fracassados, conforme pode ser analisado no quadro abaixo:

Tabela 1: Estatística da licitação de material de expediente

TIPOLOGIAS	TOTAL	SUSTENTÁVEIS	NÃO SUSTENTÁVEIS
GERAL	793	347 (43,76%)	446 (56,24%)
DESERTOS	40 (5,04%)	23 (6,63%)	17 (3,82%)
FRACASSADOS	148 (18,66%)	109 (31,31%)	39 (8,76%)
DESERTOS + FRACASSADOS	188 (23,71%)	132 (38,04%)	56 (12,58%)

FONTE: Unidade responsável pela realização das compras compartilhadas da instituição estudada.

8 Na primeira compra compartilhada entre órgãos federais no Rio de Janeiro, foram homologados apenas 45,86% dos 48 itens sustentáveis. Na segunda, foram homologados 60,60% dos 33 itens sustentáveis. Na terceira compra compartilhada, foram homologados apenas 33,33% dos 54 itens sustentáveis. Essas três compras compartilhadas foram realizadas por órgãos gerenciadores diferentes. Na compra compartilhada - objeto deste estudo de caso - foram homologados 61,96% dos 347 itens sustentáveis.



CONSIDERAÇÕES FINAIS

A efetivação da compra compartilhada sustentável de material de expediente envolveu o apoio de todas as unidades vinculadas à instituição, um elemento motivacional que fez a diferença para o sucesso do projeto. O modelo de governança proposto, participativo e construído coletivamente, favoreceu a criação de uma atmosfera de colaboração entre os diversos atores envolvidos no tema.

Trata-se de um modelo propulsor do processo de melhoria da qualidade das contratações da instituição. A perspectiva da qualidade está diretamente relacionada à aplicação de critérios de sustentabilidade em todo o ciclo de vida das contratações. Trata-se do processo de construção de um novo paradigma nas contratações realizadas pela organização, que começa a ser materializado com os primeiros resultados apresentados no presente trabalho.

A realização da compra compartilhada de material de expediente, ancorada na metodologia apresentada neste trabalho, apresentou resultados satisfatórios. Com sua efetivação, a compra compartilhada cumpriu todas as funções apresentadas na seção "As Seis Funções da Compra Compartilhada". Houve de fato as economias de escala e processual, melhoria no planejamento da contratação e da perspectiva da padronização, bem como a aplicação da lógica da gestão do conhecimento, e, sobretudo, dos critérios de sustentabilidade.

O novo modelo de governança, baseado nas compras compartilhadas, tem como pano de fundo a sustentabilidade. A diretriz é pensar, planejar, agir e construir em conjunto uma gestão de compras cada vez mais profissionalizada na instituição.

O futuro próximo é desafiador, tendo em vista que os processos de compras compartilhadas sustentáveis estão em fase de maturação, o que exige de servidores e gestores a canalização de esforços para que se possa promover melhorias contínuas a partir da experiência de cada compra compartilhada. A despeito de ter havido nos últimos anos um considerável avanço no arcabouço jurídico brasileiro no tema licitações sustentáveis, é evidente a necessidade de as instituições adquirirem maturidade técnica para lidar com o referido tema. A profissionalização dos gestores e a capacitação são molas propulsoras no processo de aplicação do conceito de sustentabilidade na gestão pública. O grande desafio encontra-se no tabuleiro da gestão. É preciso conhecer e aplicar.

A aplicação do conceito de sustentabilidade na gestão pública exige o alinhamento da linguagem e da comunicação existentes entre os diferentes atores envolvidos nos processos de gestão e de políticas públicas. Técnicos e cientistas de diversas áreas, gestores, burocratas e tomadores de decisão precisam dialogar mais, e, sobretudo, serem tradutores de

suas próprias linguagens. O diálogo é um meio de compreender mais os outros campos de conhecimento e um caminho para a melhor aplicação dos conceitos de sustentabilidade e desenvolvimento sustentável.

Observa-se claramente o avanço do tema "compras públicas sustentáveis" no Brasil e no mundo nos últimos anos. Faz-se necessária a disseminação desse tema nas diversas organizações dos níveis federal, estadual e municipal. As compras compartilhadas sustentáveis são uma forma de multiplicar as compras sustentáveis com maiores ganhos econômicos, sociais e ambientais, dando um rumo mais adequado para o poder de compra do Estado.

Nesse contexto, portanto, pode-se concluir que, por meio dos resultados apresentados neste trabalho, é possível estabelecer uma noção aplicável do conceito de sustentabilidade nas compras públicas. Os resultados apresentados acima são quantitativos e qualitativos, tangíveis e intangíveis, e permitiram demonstrar a vantajosidade econômica, ambiental e social da licitação sustentável e compartilhada de uma instituição de grande relevância nacional, conferindo a esse novo modelo de governança em compras aderência à missão dessa instituição, e, certamente, de todas as organizações que se preocupam com o bem-estar das futuras gerações. É um caminho promissor, que otimiza o uso dos recursos humanos, processuais, orçamentários, logísticos e de tecnologia da informação das instituições, com o foco na qualidade e na sustentabilidade das contratações.

REFERÊNCIAS

BESSERMAN, Sérgio Vianna. Faltam líderes para enfrentar a crise ecológica e ambiental. Ecodebate. Ciência e Meio Ambiente. 01 de agosto de 2014. Acesso em: 20 jan. 2016.

BRASIL. Portaria SG/MPF nº 382, de 05 de maio de 2015. Aprova o Regimento Interno Administrativo do Ministério Público Federal. **DMPF-e**, Brasília, 1 jun. 2015. Caderno Administrativo, p. 38. Disponível em: <http://bibliotecadigital.mpf.mp.br/bdmpf/bitstream/handle/123456789/26764/PT_SG_MPF_2015_382.pdf?sequence=5>. Acesso em: 22 set. 2015.

BRASIL. Lei Complementar n. 147, de 7 de agosto de 2014. Altera a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 8 ago. 2014a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp147.htm>. Acesso em: 23 set. 2015.

BRASIL. Decreto n. 8.250, de 25 de maio de 2014a. Altera o Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013, que regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Diário Oficial da União, Brasília, 26 maio 2014b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/Decreto/D8250.htm>. Acesso em: 23 set. 2015.

BRASIL. Decreto nº 7.746, de 5 de junho de 2012. Regulamenta o art. 3º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, para estabelecer critérios, práticas e diretrizes para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável nas contratações realizadas pela administração pública federal, e institui a Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública - CISAP. **Diário Oficial da União**, Brasília, 6 jun. 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7746.htm>. Acesso em: 23 set. 2015.

BRASIL. Lei n. 12.349, de 15 de dezembro de 2010. Altera as Leis nºs 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.958, de 20 de dezembro de 1994, e 10.973, de 2 de dezembro de 2004; e revoga o § 1º do art. 2º da Lei nº 11.273, de 6 de fevereiro de 2006. **Diário Oficial da União**, Brasília, 16 dez. 2010a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12349.htm>. Acesso em: 23 set. 2015.

BRASIL. Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010a. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 3 ago. 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm>. Acesso em: 23 set. 2010.

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

União, Brasília, 30 dez. 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12187.htm>. Acesso em: 23 set. 2015.

BRASIL.

Lei Complementar n. 123, de 14 de dezembro de 2006. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 15 dez. 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp123.htm>. Acesso em: 23 set. 2015.

BRASIL. Decreto n. 5.296, de 2 de dezembro de 2004. Regulamenta as Leis nos 10.048, de 8 de novembro de 2000, que dá prioridade de atendimento às pessoas que especifica, e 10.098, de 19 de dezembro de 2000, que estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 3 dez. 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5296.htm>. Acesso em: 23 set. 2015.

BRASIL. Lei n. 10.098, de 19 de dezembro de 2000. Estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 20 dez. 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L10098.htm>. Acesso em: 23 set. 2014.

BRASIL. Lei n. 8.660, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 22 jun. 1993. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 23 set. 2015.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Portaria MTB n. 3.214, de 8 de junho de 1978. Aprova as Normas Regulamentadoras - NR - do Capítulo V, Título II, da Consolidação das Leis do Trabalho, relativas à Segurança e Medicina do Trabalho. **Diário Oficial da União**, Brasília, 6 jul. 1978. Disponível em: <http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/63/mte/1978/3214.htm>. Acesso em: 23 set. 2015.

CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO. **Guia de contratações sustentáveis da Justiça do Trabalho**. 2 ed. Brasília: Conselho Superior da Justiça do Trabalho, 2014. Disponível em: <http://www.csjt.jus.br/c/document_library/get_file?uuid=750deba9-30cc-4ead-a04c-6ff316c9e8e&groupId=955023>. Acesso em: 12 ago. 2015.

GIL, Antonio Carlos. Métodos e técnicas de pesquisa social. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1991.

INSTITUTO NEGÓCIOS PÚBLICOS. **Infográfico** – Compras Públicas. Edição 2014. Curitiba, 2014. Disponível em: <http://www.jacoby.pro.br/novo/Infograficos2014.pdf>. Acesso em: 29 set. 2015.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei das Licitações e Contratos Administrativos**. 10ª ed. São Paulo: Dialética, 2004, p. 144.

KOTLER, P. **Administração de marketing**. São Paulo: Prentice Hall, 2000.

PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres. **Comentários à Lei de Licitações e contratos da Administração Pública**.7.ed. Rio de Janeiro: Renovar,2007.

SILVA, Renato Cader; BARKI, Tereza Villac Pinheiro. Compras públicas compartilhadas: a prática das licitações sustentáveis. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 63, n. 2, p. 157-169, abr./jun. 2012.

SILVA, Renato Cader. Compras compartilhadas sustentáveis: construindo um novo paradigma. **Revista do 5º Congresso Brasileiro de Gestão do Ministério Público**, p. 75-84, 2014. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Revista_5_congresso_CNMP_2.PDF>. Acesso em: 29 set. 2015.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública**. Brasília: TCU, 2014. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/comunidades/governanca/home/home.htm>. Acesso em: 22 set. 2015.

UNITED NATIONS DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS: DIVISION FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT. Agenda 21. Rio de Janeiro. 1992. Disponível em: <www.un.org/esa/dsd/agenda21/res_agenda21_04.shtml>. Acesso em: 22 set. 2015.

UNITED WORLD. World Commission on Environment and Development. **Our common future**: report of the world commission on environment and development. Oxford: Oxford University, 1987.

YIN, R. K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.