

AVALIAÇÃO QUANTO À COBRANÇA DE CRITÉRIOS E PRÁTICAS SUSTENTÁVEIS NOS TERMOS DE REFERÊNCIA DAS CONTRATAÇÕES FEDERAIS PARA SERVIÇOS DE DESINSETIZAÇÃO NO EXERCÍCIO DE 2018, ANO SEGUINTE À VIGÊNCIA DA IN N.º 05/2017

Carlos Alberto Soares Cunha
casccunha@yahoo.com
Instituto Nacional da Propriedade Industrial – INPI, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

RESUMO

Destques: A sustentabilidade, desde muito tempo, vem se tornando mais presente nas contratações de serviços em licitações públicas, principalmente nas emanadas pelos órgãos que fazem parte do Governo Federal. Isso se dá em razão de o governo possuir, como função primordial, a característica de impulsionar, mesmo que indiretamente, o desenvolvimento social sem prejuízo ao meio ambiente garantindo, assim, melhores condições de vida para os cidadãos brasileiros. **Objetivo:** Sendo assim, este estudo teve por objetivo avaliar a cobrança de critérios e práticas sustentáveis, nos termos de referência das contratações federais para serviços de desinsetização no exercício de 2018 – exercício este imediatamente posterior ano da vigência da IN n.º 05/2017, e, assim, constatar se de fato os agentes públicos federais, os quais são responsáveis pela elaboração dos artefatos licitatórios, estão observando as novas diretrizes contidas nos modelos da Advocacia-Geral da União (AGU) com o objetivo de se garantir o desenvolvimento sustentável quando da execução dos serviços. **Desenho/Metodologia/Abordagem:** Como desenho para a obtenção das informações para análise, foram adotadas as seguintes variáveis relativas aos serviços de desinsetização para inserção e obtenção dos dados no site do Painel de Preços do Governo Federal: Ano da Compra (2018), Código Material/Serviço (3417), Descrição (Desinsetização / Desratização / Dedetização), Unidade de Fornecimento (M2, M² e METRO QUADRADO), Modalidade da Compra (Pregão) e Esfera (Federal). A partir daí, a metodologia empregada para efetuar a pesquisa foi, a partir da definição dos dados desenhados para a pesquisa, efetuar a entrada destas informações no site e gerar um relatório onde constassem diversos editais, os quais foram analisados um a um quanto à cobrança de critérios e práticas sustentáveis como requisitos para a contratação. **Implicações práticas:** A partir disso, foi possível verificar o quão os agentes públicos estão alinhados às proposições e recomendações existentes nos modelos de termo de referência propostos pela AGU. **Originalidade/valor:** Pelo fato de este estudo ter tido como finalidade analisar o quão se fez presente a cobrança de critérios e práticas de sustentabilidade como requisitos para contratação nos termos de referência no exercício posterior ao da vigência da IN n.º 05/2017, este artigo contribuiu para verificar o quanto os agentes públicos responsáveis pelos instrumentos convocatórios estavam alinhados ao proposto nos modelos disponíveis pela Advocacia-Geral da União. **Limitações da investigação:** A análise dos termos de referência se limitou aos editais pertencentes às licitações da esfera federal, uma vez que tais instrumentos convocatórios são comumente analisados por procuradores federais, os quais são lotados na própria Advocacia-Geral da União, que prestam serviços de assessoramento aos órgãos da Administração. **Conclusão:** 74,4% dos editais das contratações de serviços de desinsetização para o ano de 2018 cobravam critérios e práticas de sustentabilidade como requisitos conforme modelo da AGU. Assim, considera-se que este índice está abaixo do esperado, uma vez que é papel do governo primar pela gestão adequada dos serviços contratados tendo por base a preservação do meio ambiente.

Palavras-chave: Sustentabilidade; Contratações; Serviços; Licitações; Governo.

INTRODUÇÃO

Considerações iniciais sobre sustentabilidade e desenvolvimento sustentável

Retornando em aproximadamente cinquenta anos na linha do tempo, de acordo com Portillo (2018), diversos estudos realizados nessa época começam a apontar para a questão do impacto ambiental do crescimento exponencial, não só da população, mas também de outros fatores como a produção industrial. Considerado como principal exemplo desta vertente, o relatório “*Os limites do crescimento*”, elaborado pelo Clube de Roma e publicado em 1972, considerava que, se as tendências de crescimento de cinco fatores – população mundial, produção agrícola, exaustão de recursos naturais, produção industrial e poluição – se mantivessem, os limites do crescimento do planeta seriam atingidos dentro de cem anos.

Diversas outras manifestações se originam a partir do Clube de Roma, inclusive podendo-se destacar o surgimento do conceito de desenvolvimento sustentável ocorrendo por meio da União Internacional para a Conservação da Natureza – década de 80.

Quanto à formalização do termo “desenvolvimento sustentável”, destaca-se que este foi formalizado, pela primeira vez, através do Relatório de Brundtland. Desta forma, arriscamos afirmar que o passo inicial que levou a grande maioria das entidades e corporações, privadas e públicas, a se preocuparem atualmente com a racionalização dos recursos e a diminuição dos impactos ao meio ambiente se deu com a introdução do conceito de sustentabilidade delineado pela Comissão sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento por meio do Relatório de Brundtland, intitulado de Nosso Futuro Comum (*Our Common Future*): “*O desenvolvimento que satisfaz as necessidades presentes, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir suas próprias necessidades*”.

E como poderia ser definida, então, a palavra sustentabilidade? Sustentabilidade e desenvolvimento sustentável são a mesma coisa?

Segundo Boff, Fortes e Morais (2013), sustentabilidade é a palavra da moda. Tudo que é sustentável apresenta valor agregado, inclusive econômico. Está intimamente ligada ao “politicamente correto”. As empresas, os governos e as pessoas precisam adotar modos sustentáveis, mas, afinal, o que é sustentabilidade mesmo?

Segundo Teixeira (2004), a palavra “sustentável” pode expressar algo “capaz de se manter mais ou menos constante, ou estável, por um longo período.” Já “sustentabili-

dade”, numa definição primária, pode ser entendida como uma qualidade de “sustentável”. No começo da década de 1980, Lester Brown, fundador da Worldwatch Institute e atual presidente do Earth Policy Institute, introduziu um novo conceito sobre a palavra, a partir da visão de que uma comunidade sustentável seria aquela capaz de satisfazer às próprias necessidades sem reduzir as oportunidades das gerações futuras.

Segundo Diwekar *et al.* (2021), o conceito de sustentabilidade está relacionado com o de desenvolvimento sustentável, mas os dois são diferentes. A sustentabilidade consiste em assegurar que a Terra possa satisfazer as necessidades materiais e energéticas para apoiar sistemas complexos, incluindo a humanidade a longo prazo. O desenvolvimento sustentável proporciona uma visão de como a sociedade humana poderia desenvolver-se de forma sustentável, e acrescenta um maior enfoque nas dimensões sociais, tais como a equidade intergeracional. A sustentabilidade é, portanto, um conceito básico orientado para tornar viável a sobrevivência da existência humana civilizada na Terra.

Já o desenvolvimento sustentável é um desafio global dentro da diversidade, capacidade e contingência local, incluindo dimensões intergeracionais e internacionais, atuando aqui e agora para assegurar condições de uma qualidade de vida elevada e decente em outros locais e em gerações futuras.

Teixeira (2004) afirma que quando nos remetemos à questão ambiental, entendemos as palavras “sustentável” e “sustentabilidade” e a expressão “desenvolvimento sustentável” como formas de expressarmos nossas convicções e preocupações a respeito da relação que temos hoje com os recursos naturais e o que resultará dessa relação para as novas gerações.

Para Boff (2016), “sustentabilidade é, em termos ecológicos, tudo o que fizermos para que um ecossistema não decaia e se arruine”. Para o autor é possível impedir que um sistema entre em colapso por meio da criação de alguns expedientes de sustentabilidade, como, por exemplo, plantar árvores na encosta da montanha, que servem de escora contra a erosão e os deslizamentos.

Deste modo, por sustentabilidade pode-se entender que é o uso de matérias existentes hoje de forma consciente e adequada para que não falem no amanhã, ou seja, utilização dos recursos – ambientais, sociais, políticos, tecnológicos, jurídicos, etc. – sem prejudicar as gerações futuras.

Igualmente, Teixeira (2004) informa ainda que a expressão “desenvolvimento sustentável” está sujeita a várias interpretações e que pensamentos e correntes das áreas

ambiental e econômica acreditam que as palavras “desenvolvimento” e “sustentável” seriam incompatíveis na tentativa de transmitir uma ideia conjunta por serem, teoricamente, contraditórias em relação à evolução humana e preservação/conservação do meio ambiente.

Cumprido destacar, segundo Bittencourt (2014), que a definição sobre desenvolvimento sustentável foi ratificada posteriormente pela Conferência das Nações Unidas de 1992 e que tal evento configurou um marco importante, pois é considerado o precursor da proposição de medidas voltadas para o desenvolvimento sustentável com a preservação do meio ambiente e o criterioso cuidado com o uso dos recursos naturais.

Ainda segundo Portillo (2018), causando grande influência no pensamento ambientalista internacional, a proposta de desenvolvimento sustentável foi rapidamente incorporada por ambientalistas de diversas tendências. Apesar das ambiguidades e desacordos, a força político-ideológica do termo ganhou cada vez mais evidência até que, a partir dos fins dos anos 80, foi adotado principalmente como um estilo de gestão empresarial.

Outro enfoque importante a ser citado é o da contribuição dada pelo Factor 10 Club. Segundo Wizaäcker, Lovins e Lovins (1998), o Factor 10 Club, grupo composto por proeminentes especialistas em meio ambiente, declarou que uma melhoria dez vezes maior na produtividade material e energética nos países industrializados é tanto possível nos próximos trinta ou quarenta anos quanto necessária para um desenvolvimento sustentável e equitativo para o mundo como um todo. Isso estimulou organizações governamentais e intergovernamentais a pensar seriamente sobre a necessidade de mudanças radicais no consumo, além de provocar um debate sobre a viabilidade de tais melhorias de eficiência e sobre seu potencial impacto ambiental e econômico.

Assim, vale destacar que as entidades, tanto privadas como públicas, vem se tornando mais preocupadas e zelosas no que tange aos aspectos sustentáveis em suas contratações e no desempenho de suas atividades e, por conseguinte, preocupadas com o consumo sustentável.

Como bem destacado no documento final “O Futuro que Queremos”, da Assembleia Geral das Nações Unidas, é de extrema importância que os governos assumam um papel de liderança no desenvolvimento de políticas e estratégias através de um processo inclusivo e transparente em apoio ao desenvolvimento sustentável tendo em vista que, segundo o documento “Rumo a uma economia verde: Caminhos para o Desenvolvimento Sustentável e a Erradicação da Pobreza” da UNEP, as compras governamentais representam uma grande proporção dos gastos públicos

totais, tanto nos países desenvolvidos como nos países em desenvolvimento.

Desta maneira, conforme ensina Alves (2016) o governo tem um papel importante nos mercados, dado seu poder de criação e regulamentação de leis. Logo, a introdução da sustentabilidade nas contratações pelo Governo Federal no Brasil não seria diferente.

Desta forma, considerando que o governo tem como papel principal impulsionar políticas em prol do desenvolvimento sustentável, entende-se que uma de suas tarefas primordiais, no que tange às contratações públicas, seria a de se efetuarem cobranças de critérios e práticas de sustentabilidade em seus certames com o objetivo de se garantir melhores utilizações dos recursos e gerar menores impactos ambientais.

A EVOLUÇÃO DA LEGISLAÇÃO EM DIREÇÃO À SUSTENTABILIDADE

Em termos de legislação nacional, Fiorillo (2009) refere que desde a publicação da Lei n.º 4.717, de 29 de junho de 1965, que regulamentava a ação popular, conta com a defesa dos direitos metaindividuais. Outras leis seguiram a esta, como a Lei n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências, e a Lei n.º 7.347, de 24 de julho de 1985, que disciplina a Ação Civil Pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências.

Segundo Baumgarten (2008), a Constituição de 1988, no que se refere às questões ambientais, está diretamente articulada ao Relatório Brundtland, assim como, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio 92) e a Agenda 21 são, também, desenvolvimentos do trabalho da Comissão liderada por Gro Brundtland.

Desta forma, como a sustentabilidade tem se tornado cada vez mais presente no dia a dia das contratações do Governo Federal e considerando que a materialização das decisões e necessidades na Administração Pública se dá através do registro de seus atos por meio da emissão de normas, a sustentabilidade evoluiu em sua importância através da presença e exigência em seus normativos legais (decretos, leis, instruções normativas etc.).

Em termos de legislação inerente às contratações federais, Fortes Júnior (2017) informa que o instituto da licitação na história brasileira se deu conforme apresentado na

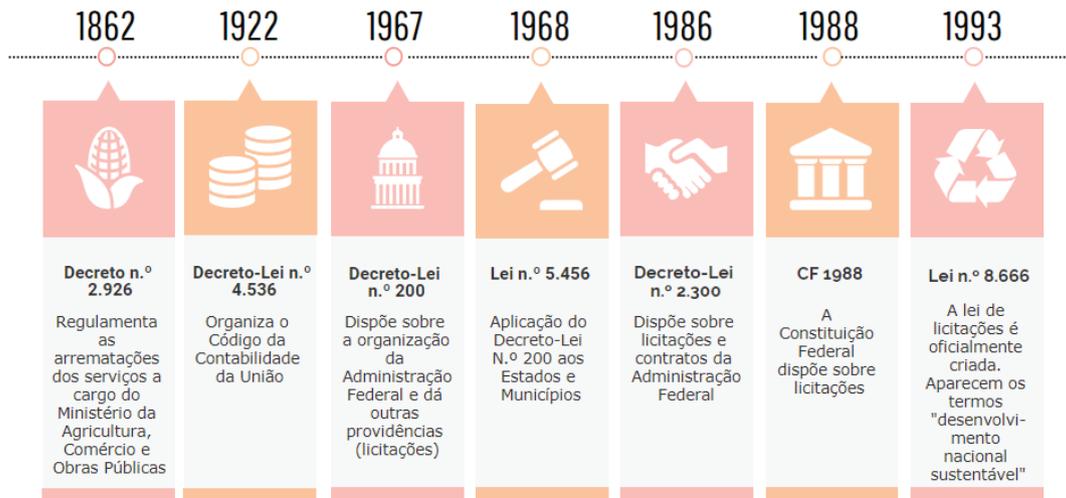


Figura 1. Breve História da Licitação no Brasil
Fonte: Adaptado de Fortes Júnior (2017)

sequência contida na **Figura 1** abaixo.

Dessa forma, percebe-se que os termos “desenvolvimento nacional sustentável” aparecem na tão famosa e importante lei de licitações (Lei n.º 8.666/93) para contratação de obras e serviços de engenharia.

Com o advento do Decreto n.º 3.555, de 8 de agosto de 2000, é aprovado o regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão para aquisição de bens e serviços comuns.

Com tal decreto, a Administração Pública passou a abarcar mais serviços – os ditos comuns, a serem contratados. Entretanto, tal decreto se referia a licitações de pregões presenciais, onde era necessário que os participantes estivessem presentes para dar lances e atuarem ao longo do certame.

Um pouco depois surge a Lei n.º 10.520, de 17 de julho de 2002, que institui o pregão em si, e o Decreto n.º 5.450, de 31 de maio de 2005, o qual estabelece o pregão na forma eletrônica.

Portanto, sob a forma eletrônica, o que o Governo Federal almejava com a criação da lei e do decreto era o de abranger a maior quantidade possível de empresas participando das licitações com o objetivo, desta forma, de se obter preços mais vantajosos.

Além do exposto anteriormente, Andrade (2009) informa que um dos princípios correlatos, trazidos pela Lei n.º 10.520/02 foi o da Sustentabilidade Ambiental em que deve ser verificada sempre a possibilidade de impacto ambiental do produto ou serviço a ser adquirido. Assim, no

caso de licitações e serviços ou produtos que causem impacto ambiental, as normas de proteção devem ser buscadas e inseridas nos editais, a fim de que se tenha uma licitação que observe os preceitos de proteção de nosso meio ambiente.

Cumprе acrescentar, também, que as denominadas instruções normativas vieram com o objetivo de padronizar os meios e requisitos visando à contratação. Assim, a evolução das instruções normativas, no âmbito do Governo Federal, se deu conforme descrito na sequência abaixo ao longo do tempo:

1. Instrução Normativa n.º 13, de 30 de outubro de 1996 (Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE);
2. Instrução Normativa n.º 18, de 22 de dezembro de 1997 (Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE);
3. Instrução Normativa n.º 02, de 30 de abril de 2008 (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão); e
4. Instrução Normativa n.º 05, de 26 de maio de 2017 (Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão).

Com base na legislação acima, as quais orientam as contratações de determinados serviços comuns, o termo “sustentabilidade” somente aparece significativamente na Instrução Normativa n.º 02/2008, conforme transcrito a seguir:

Art. 42. Deverão constar do Projeto Básico na contratação de serviços de limpeza e conservação, além dos demais requisitos dispostos nesta IN:

III – exigências de sustentabilidade ambiental na execução do serviço, conforme o disposto no anexo V desta Instrução Normativa.

Um pouco mais a frente observa-se que foi dedicado um normativo completamente voltado para a questão da sustentabilidade, normativo este denominado Instrução Normativa n.º 01, de 19 de janeiro de 2010, publicada pela Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação vinculada ao Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, cuja ementa 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.

Desta forma, as diversas instruções – a evolução em si das citadas normas – permitiram que os Termos de Referência passassem a ter, praticamente, a mesma formação e, por conseguinte, a mesma estrutura em si (objetivos, justificativas, obrigações, requisitos etc.). Isso se evidencia nos modelos disponíveis no site da Advocacia-Geral da União (AGU) para os segmentos em que se pretende contratar: serviços não continuados (pregão), serviços continuados sem mão de obra exclusiva, serviços continuados com mão de obra exclusiva, serviços de manutenção predial etc.

Diante do exposto, podemos aproveitar o que cita Lemos, Santos e Quelhas (2006) concernente à melhoria na aplicação e cobrança da obrigatoriedade da sustentabilidade:

Todos nós, governos, empresários, organizações não governamentais, sociedade civil em geral, somos responsáveis pelas mudanças que serão necessárias para iniciarmos o processo de transição em direção ao desenvolvimento sustentável.

Dando continuidade à discussão, a cobrança de critérios e práticas de sustentabilidade passou a constar no item 5 “Requisitos da Contratação” dos modelos disponíveis para download no site da AGU, os quais servem de parâmetro para as contratações de serviços necessários à Administração Pública vinculadas por lei ao governo federal. Com isso, comprova-se o movimento existente em direção à contratação de serviços que se preocupem com o desenvolvimento sustentável.

Assim sendo, considerando que a cobrança de práticas e critérios sustentáveis veio se firmando e se consolidando ao longo do tempo através da presença destes em vários normativos legais (leis, decretos, instruções etc.), os quais

resultaram na inserção do item “Critérios e Práticas de Sustentabilidade” como “Requisito da Contratação” nos modelos de Termo de Referência da Advocacia-Geral da União (AGU), bem como considerando que a vigência da nova Instrução Normativa n.º 5/2017 se deu em cento e vinte dias após a data de sua publicação, ou seja, no quarto trimestre de 2017 – período este ideal para que os órgãos governamentais se adaptassem às novas orientações –, e, ainda, considerando a experiência profissional deste autor, como agente público há mais de dezessete anos responsável pelo desenvolvimento de artefatos licitatórios específicos para contratação de serviços continuados sem dedicação de mão de obra exclusiva para serviços de desinsetização (controle de pragas e vetores), cuja natureza os classificam como de alto poder poluidor para o meio ambiente, este estudo buscou verificar o comportamento da cobrança dos critérios por parte do poder público federal.

Objetivo

O objetivo deste estudo é avaliar a cobrança de critérios e práticas sustentáveis, nos termos de referência das contratações federais para serviços de desinsetização no exercício de 2018 – exercício este logo após ao ano da vigência da IN n.º 05/2017, e, assim, constatar se de fato os agentes públicos federais, os quais são responsáveis pela elaboração dos artefatos licitatórios, estão observando as novas diretrizes contidas nos modelos da AGU com o objetivo de se garantir o desenvolvimento sustentável quando da execução dos serviços.

REVISÃO DA LITERATURA

Termo de referência

Segundo Andrade (2009), previamente à realização do pregão em quaisquer de suas formas, a exemplo do projeto básico, o setor requisitante deve elaborar o termo de referência, com indicação precisa, suficiente e clara do objeto, sendo vedadas as especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição ou sua realização.

O Decreto n.º 3.555, de 8 de agosto de 2000, estabelece em seu artigo 8º, inciso II:

II – o termo de referência é o documento que deverá conter elementos capazes de propiciar a avaliação do custo pela Administração, diante de orçamento detalhado, considerando os preços praticados no mercado, a definição dos métodos, a estratégia de suprimento e o prazo de execução do contrato.

O Decreto n.º 5.450, de 31 de maio de 2005, informa que:

§ 2º O termo de referência é o documento que deverá conter elementos capazes de propiciar avaliação do custo pela administração diante de orçamento detalhado, definição dos métodos, estratégia de suprimento, valor estimado em planilhas de acordo com o preço de mercado, cronograma físico-financeiro, se for o caso, critério de aceitação do objeto, deveres do contratado e do contratante, procedimentos de fiscalização e gerenciamento do contrato, prazo de execução e sanções, de forma clara, concisa e objetiva.

Como exposto, os elementos necessários à contratação deverão estar contemplados no termo de referência. Assim como os demais, a cobrança de requisitos de sustentabilidade se faz necessária.

Pregão e serviços comuns

De acordo com Gasparini (2009), a utilização do pregão, em qualquer das esferas administrativas, estará sempre restrita à aquisição de bem comum ou à contratação de serviço comum. O parágrafo único do art. 1º da Lei Federal do Pregão estabelece que “Consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado”. Essa definição, tal qual a consignada pelas medidas provisórias anteriores, não satisfaz, e tanto isso é verdade que o Decreto Federal n.º 3.555, de 2000, traz em seu Anexo II uma lista exemplificativa de bens e serviços comuns.

Rodrigues (2003), com apoio em Silvio M. Marcondes Machado, afirma que “bens são coisas que por serem úteis e raras, são suscetíveis de apropriação e contêm valor econômico”, enquanto a Lei Federal das Licitações e Contratos da Administração Pública no inc. II do art. 6º prescreve que serviço é toda atividade destinada a obter determinada utilidade de interesse para a Administração. São essas as coisas que precisam ser comuns para que possam ser objeto de pregão.

Justen Filho (2013), depois de pertinentes considerações a respeito desse tema, define bem ou serviço comum como “aquele que apresenta sob identidade e características padronizadas e que se encontra disponível, a qualquer tempo, num mercado próprio”. Gasparini (2009) ainda afirma parecer, sempre, que o bem ou o serviço desejado pela Administração Pública que for identificável pelo nome usual de mercado pode-se afirmar tratar-se de bem ou serviço comum. Com essa característica contam-se, entre outros bens: água mineral, gasolina, botijão de gás, óleo combustível, caneta esferográfica, papel almaço com pau-

ta. Por sua vez, são, por exemplo, serviços comuns: limpeza de sanitários públicos, pintura de guias, digitação do manuscrito de um livro, transporte de valores.

Em todos esses exemplos nada mais é exigido para a qualificação do bem ou serviço como comum, senão o nome usual de mercado. Mercado naturalmente deve ser o meio ou setor da economia onde o bem ou o serviço está à disposição do interessado e é conhecido pelo seu nome por todos que nele militam. Embora à primeira vista possa parecer estranho, diga-se que assim devem ser considerados os bens estruturalmente complexos, como é o caso e um microcomputador de mesa, uma televisão ou uma geladeira, se por seu nome, modelo e especificações técnicas poderem ser facilmente identificados nos respectivos mercados de informática e de eletrodomésticos. Portanto, a noção de comum não está na estrutura simples do bem; nem a estrutura complexa é razão suficiente para retirar do bem sua qualificação de bem comum.

Por fim, o Tribunal de Contas da União – TCU (2010) informa que bens e serviços comuns são produtos cuja escolha pode ser feita tão-somente com base nos preços ofertados, haja vista serem comparáveis entre si e não necessitarem de avaliação minuciosa. São encontráveis facilmente no mercado.

O bem ou o serviço será comum quando for possível estabelecer, para efeito de julgamento das propostas, mediante especificações utilizadas no mercado, padrões de qualidade e desempenho peculiares ao objeto.

Assim, resumindo o que estabelece o TCU:

Consideram-se bens e serviços comuns aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos no edital, por meio de especificações usuais praticadas no mercado. Bens e serviços comuns são ofertados, em princípio, por muitos fornecedores e comparáveis entre si com facilidade.

Serviço de desinsetização

Concernente ao tipo de serviço escolhido para análise contida no presente artigo achou-se mais adequado utilizar a desinsetização, pois esta lida com questões sanitárias, como pode ser constatado no item 5.5 da Portaria n.º 09, de 16 de novembro de 2000, da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), onde é imprescindível atentar para questões de sustentabilidade tendo em vista os impactos que podem ocasionar quando praticada forma equivocada de execução, ou seja, sem nenhum critério de sustentabilidade a ser respeitado.

O Catálogo de Serviços (CATSER)

Segundo o Portal de Compras do Governo Federal, o Sistema de Informação e Administração de Serviços Gerais (SIASG) é o sistema onde se operacionaliza as compras do Governo Federal, que se dá em diversos módulos:

- Catálogo de materiais e serviços (CATMAT / CATSER);
- Cadastramento e divulgação da licitação (SIDECA, Divulgação);
- Intenções de registros de preços (IRP);
- Cadastramento dos fornecedores (SICAF);
- Realização das licitações (Compras governamentais, Sessão Pública, RDC);
- Resultado das licitações (SISPP, SISRP);
- Empenhos de pagamentos (SISME);
- Registro e gestão dos contratos (SICON).

A disponibilização dos dados das Compras Governamentais é um compromisso firmado pelo governo brasileiro na Parceria para Governo Aberto (*Open Government Partnership* – OGP do inglês). O Governo está comprometido em promover a transparência dos gastos públicos, fornecer informações de valor agregado à sociedade e estimular a pesquisa e inovação tecnológica através da implementação da política brasileira de dados abertos.

A prestação de dados como um serviço governamental traz vantagens para toda a sociedade, incluindo o próprio governo. O Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão está economizando recursos através da publicação dessas informações na Internet. O SIASG mantém registro das compras e contratações firmadas pelo poder executivo da Administração Pública Federal.

Uma vez que o Portal de Compras do Governo Federal apresenta o SIASG e que nele o CATSER é um dos elementos que o compõem, a Instrução Normativa N.º 2, de 16 de agosto de 2011 nos informa em seu art. 3º estabelece que o Catálogo de Serviços (CATSER) deve ser utilizado para catalogação dos serviços contratados pela Administração Pública Federal, abrangendo a identificação, descrição e classificação dos serviços segundo padrões desempenhos desejados, de acordo com critérios adotados pela Organização das Nações Unidas (ONU).

No Catálogo de Serviço do Governo Federal (CATSER), o serviço de desinsetização possui as seguintes características:

- I. Serviço: 00000341-7;
- II. Situação: Ativo;
- III. Suspensão: Não;
- IV. Exclusivo Central de Compras: Não.
- V. Cód. CPC: 943 – Serviços de saneamento e serviços similares;
- VI. Unidade de medida: UN, UNIDADE, MÊS, MESES, M2 ou METRO QUADRADO.

Assim, através do CATSER foi possível obter as informações que servirão de base para a realização da pesquisa e, por conseguinte, obter os diversos pregões federais cujos termos de Referência poderão ser analisados quanto à cobrança de critérios e práticas de sustentabilidade conforme recomendação no modelo da Advocacia-Geral da União e nas normas em vigor.

Painel de Preços

Segundo o Manual do Painel de Preços do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP), o Painel de Preços, desenvolvido pela equipe da Secretaria de Gestão – SEGES, disponibiliza de forma amigável, dados e informações de compras públicas homologadas no Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (SIASG) e COMPRASNET, com o objetivo de auxiliar os gestores públicos na tomada de decisões acerca dos processos de compra, dar transparência aos preços praticados pela Administração e estimular o controle social.

Assim, para a obtenção dos dados de análise, torna-se imprescindível respeitar o passo a passo recomendado pelo citado Manual, conforme fluxo demonstrado na **Figura 2**.

O Novo Portal de Compras

O Novo Portal de Compras Públicas é uma reestruturação do Portal de Compras do Governo Federal, com uma visão moderna, dinâmica e lógica, além de apresentar a publicação de conteúdos relacionados ao processo de compras públicas governamentais.

O Portal estabelece uma melhora na apresentação das informações e orientações aos usuários com a divisão por perfil. De forma interativa e dinâmica, padroniza o canal de comunicação entre a administração pública, os fornecedores e a sociedade, além de realizar a gestão do conhecimento e da comunicação.

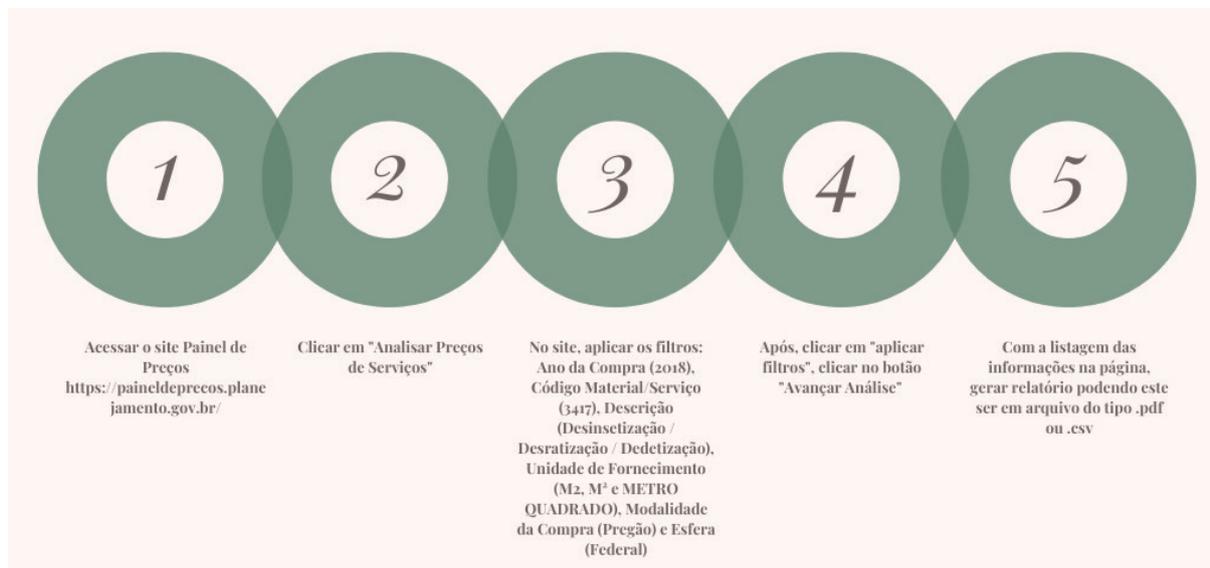


Figura 2. Fluxo para obtenção dos editais para análise

Fonte: Manual do Painel de Preços (2018)

Algumas novidades do Portal:

- Identidade visual renovada;
- Espaço exclusivo para divulgação das ações da Central de Compras;
- Área de destaque para divulgação do Processo Eletrônico Nacional e do SEI;
- Publicação do Referencial de Governança do SISG;
- Maior ênfase para ações de sustentabilidade;
- Acesso aos Painéis de Informações e aos sistemas de compras públicas.

A partir do Novo Portal de Compras, é possível obter os editais dos pregões que contém os termos de referência para verificação quanto à cobrança dos critérios e requisitos relacionados à sustentabilidade.

Portanto, com os seguintes dados: número da licitação, modalidade (pregão) e código da UASG, é possível obter o arquivo que contém o objeto de estudo quanto à sustentabilidade.

MÉTODO

Para a realização da pesquisa e obtenção dos dados para elaboração do presente artigo foram estabelecidos os seguintes passos: determinação do serviço a ser analisado

com a consulta ao código do serviço no sistema CATSER, bem como suas respectivas unidades de fornecimento; estabelecimento do ano de análise; e escolha da modalidade e âmbito da licitação. Inserção das variáveis no site Painel de Preços e geração de relatório contendo as licitações a serem analisadas. Busca e download dos editais de licitação nos sites do governo federal. Por fim, análise dos arquivos de editais baixados com o objetivo de verificar se os termos de referência cobravam os critérios e práticas de sustentabilidade como requisitos para a contratação.

Feito o breve relato dos passos, o primeiro pode ser descrito como definidor de variáveis (onde foi buscado um serviço com alto potencial poluidor e com unidades de fornecimento mais comuns para contratação), de ano (ano imediatamente após a vigência da instrução normativa n.º 05/2017) e de esfera (federal) e modalidade de licitação (pregão, no qual é obrigatório, por parte da Administração Pública, a inclusão de termo de referência no sistema Painel de Preços).

O segundo passo tratou de inserir as variáveis do estudo no site Painel de Preços para geração de relatório do tipo .csv, o qual apresentava as Unidades de Administração de Serviços Gerais (UASGs) de cada órgão pertencente ao governo federal, bem como a identificação de compra, modalidade, Órgão Federal e data de compra.

O terceiro passo, como dito anteriormente, teve como característica o download dos arquivos "zipados" dos editais de licitação diretamente dos sites das compras governamentais.

O último passo tratou da análise de cada edital de licitação com objetivo de evidenciar a cobrança de critérios de sustentabilidade e, assim, verificar se os agentes públicos e gestores de contratações estavam alinhados às diretrizes apresentadas nos modelos de termo de referência disponibilizados pela Advocacia-Geral da União (AGU).

RESULTADOS

Com as variáveis discriminadas no método deste artigo, procedemos à inserção no site do Painel de Preços do Governo Federal obtendo-se, para o ano de 2018, noventa e sete compras (pregões) para a consulta realizada no dia 22 de maio de 2019.

A título de informação, os noventa e sete pregões analisados encontram-se distribuídos da seguinte forma, por Região, para 2018:

Fonte: Dados da pesquisa

Posteriormente, tendo por base a quantidade de dados fornecida pelo portal, procedeu-se à análise individual dos Termos de Referência com vistas a evidenciar a cobrança dos elementos que tratassem de critérios e requisitos de sustentabilidade.

Através da análise minuciosa do conteúdo de cada termo, das noventa e sete compras efetuadas pelos entes do Governo Federal, constatamos que oitenta e seis compras, ou seja, 88,7% (oitenta e oito vírgula sete por cento) dos pregões homologados utilizaram o modelo estabelecido pela Advocacia-Geral da União (AGU) e em conformidade com o estabelecido na Instrução Normativa n.º 05/2017.

Uma vez que 88,7% dos editais apresentavam, em seus termos de referência, o modelo sugerido pela AGU, era de se esperar que a totalidade deste percentual cobrasse os critérios e práticas de sustentabilidade como requisitos para a contratação.

Entretanto, prosseguindo com a análise individual de cada termo de referência, foram observados que 22 editais de licitação não possuíam as cobranças preconizadas pelos modelos.

Assim, num panorama de oitenta e seis contratações de serviços de desinsetização, 25,6% de contratações não contemplavam a cobrança dos critérios e práticas de sustentabilidade nos Termos de Referência e 74,4% dos editais contemplavam, conforme pode ser evidenciado no gráfico apresentado a seguir.

Fonte: Dados da pesquisa

Pelo que se depreende da figura, aproximadamente um quarto dos pregões analisados não possuíam ou adotaram critérios de sustentabilidade em seus Termos de Referência para contratação.

CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

Como o governo tem por objetivo nortear as ações com vistas às práticas de sustentabilidade e, por consequência, em prol da defesa do meio ambiente, a cobrança de critérios e práticas de sustentabilidade nos instrumentos convocatórios das licitações, é uma questão que deve ser levada em conta e considerada por todos os gestores e agentes públicos que estão direta ou indiretamente envolvidos na contratação de serviços necessários à conservação e à manutenção dos bens públicos, principalmente com serviços que possuem alto potencial de agressão ambiental.

No que tange ao percentual de 74,4% evidenciado quanto à cobrança de critérios e práticas de sustentabilidade para os editais referentes ao exercício de 2018, levando em conta o preconizado pela nova IN n.º 05/2017 e os modelos elaborados pela AGU, poder-se-á considerar que tal valor é tido como insatisfatório, uma vez que a disponibilização de modelos de termos de referência pela Advocacia-Geral, imediatamente após a vigência da referida instrução normativa de 2017, trabalhava no sentido de o governo federal caminhar como norteador/guia da aplicação de práticas sustentáveis em suas contratações.

Outrossim, como recomendação na forma de se promover o alcance de 100%, no que tange a cobrança de critérios e práticas de sustentabilidade nos editais de licitação a serem publicados, apesar de se ter conhecimento de que as proposições aqui expostas não se serem únicas e, desta maneira, limitadas, acredita-se que a adoção das práticas descritas a seguir contribua para tal alcance e, por conseguinte, garantir que as empresas contratadas pelo governo federal possam ser gerenciadas em termos de sustentabilidade:

1. Elencar e discriminar, através de um sistema ou de uma ferramenta a ser disponibilizada nos catálogos de serviços da administração pública, os serviços que possuam características com alta probabilidade de impacto ao meio ambiente;
2. Identificados os potenciais serviços, fazer constar nos modelos dos Termos de Referência elaborados pela AGU, obrigatoriamente, os critérios e práticas mínimos e necessários com vistas a garantir que a execução seja efetuada considerando a sustentabilidade;

3. Estabelecer, nos Órgãos que pertencentes ao Governo Federal, diretrizes com boas práticas para contratar levando-se em conta os critérios e práticas de sustentabilidade;
4. Promover a capacitação e atualização agentes públicos responsáveis pela elaboração dos instrumentos de licitação, dando ênfase nas questões inerentes à sustentabilidade para o correto desempenho de suas atividades;
5. Orientar que os órgãos de assessoramento jurídico efetuem, em seus pareceres de análise dos editais, a cobrança de critérios e práticas; e
6. Promover, através do uso da tecnologia, maior integração entre os órgãos governamentais de forma a permitir maior interação e troca de experiência entre os envolvidos no que tange às contratações de maior potencial agressivo.

Por fim, recomenda-se um aprofundamento no estudo podendo este ser feito para vários serviços que possuam caráter poluidor com o objetivo de verificar a representatividade da cobrança de critérios de sustentabilidade nas licitações.

REFERÊNCIAS

- Advocacia-Geral da União (2019), *Modelos de Licitações e Contratos*, Advocacia-Geral da União, Brasília, disponível em: <https://www.agu.gov.br/unidade/MODELOSLICITACOES> (acesso em: 13 maio 2019)
- Alves, R.R. (2016), *Administração Verde: o caminho sem volta da sustentabilidade ambiental nas organizações*, Elsevier, São Paulo.
- Andrade, W.O. (2009), *Editais de licitação: técnicas de elaboração e sistema de registro de preços*, Del Rey, Belo Horizonte.
- Baumgarten, M. (2008), *Conhecimento e sustentabilidade: políticas de ciência, tecnologia e Inovação no Brasil contemporâneo*, Editora UFRGS, Porto Alegre.
- Bittencourt, S. (2014), *Licitações sustentáveis: o uso do poder de compra do estado fomentando o desenvolvimento nacional sustentável*, Del Rey, Belo Horizonte.
- Boff, L. (2016), *Sustentabilidade: o que é – o que não é*, Vozes, Rio de Janeiro.
- Boff, S.O., Fortes, V.B. & Morais, V.B. (2013), *Sustentabilidade e Direitos Fundamentais*, IMED, Passo Fundo.
- Centro de Vigilância Sanitária (2000), Portaria n.º 09, de 16 de novembro de 2000, *Norma Técnica para Empresas Prestadoras de Serviço em Controle de Vetores e Pragas Urbanas*, Centro de Vigilância Sanitária, São Paulo.
- Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992), *Nosso futuro comum*, 2a ed., Editora FGV, Rio de Janeiro.
- Diwekar, U. et al. (2021), “A perspective on the role of uncertainty in sustainability science and engineering”, *Resources, Conservation and Recycling*, vol. 164, p. 105140, disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0921344920304572?via%3Dihub> (acesso em: 06 nov. 2021).
- Fiorillo, C.A.P. (2009), *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*, 10a ed., Saraiva, São Paulo.
- Fortes Júnior, C.O. (2017), *Breve História das Licitações no Brasil*, Fortes JR Licitações, disponível em: <http://www.fortesjr.com.br/breve-historia-das-licitacoes-no-brasil/> (acesso em: 29 abril 2019).
- Gasparini, C.D. (2009), *Pregão Presencial e eletrônico*, 2a ed. rev. ampl., Fórum, Belo Horizonte.
- Governo Federal (2019), *Portal de Compras do Governo Federal - Dados Abertos*, Brasília, disponível em: <https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/dados-abertos-2> (acesso em: 13 maio 2019).
- Justen Filho, M. (2013), *Pregão: (comentários à legislação do pregão comum e eletrônico)*, 6a ed., Dialética, São Paulo.
- Lakatos, E.M. (2017), *Metodologia do trabalho científico*, 8a ed., Atlas, São Paulo.
- Lemos, H.M., Santos, C.H. & Quelhas, O.L. (2006), *Sustentabilidade das organizações brasileiras*, ABEPRO, Niterói.
- Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão – MPDG (2019), *Manual do Painel de Preços: dados e informações apresentados de forma simples para auxiliar a tomada de decisões de gestores públicos, proporcionar maior transparência e estimular o controle social*, versão 1.2, Brasília, DF.
- Portillo, F. (2018), *Sustentabilidade Ambiental, Consumo e Cidadania*, 2a ed., Cortez, São Paulo.
- Rodrigues, S. (2003), *Direito Civil: parte geral*, 34a ed., Saraiva, São Paulo.
- Teixeira, A.C. (2004), *A questão ambiental: desenvolvimento e sustentabilidade*, FUNSEG, Rio de Janeiro.
- Tribunal de Contas da União (2010), *Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU*, 4a ed. rev. atual. ampl., TCU, Secretaria-Geral da Presidência, Senado Federal, Secretaria Especial de Elaboração e Publicações, Brasília.
- United Nations Environment Program (2011), *Towards a Green Economy: Pathways to Sustainable Development*

and Poverty Eradication - A Synthesis for Policy Makers, UNEP, Saint-Martin-Bellevue, France, disponível em: https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/126GER_synthesis_en.pdf (acesso em: 07 nov. 2021).

United Nations General Assembly (2012), *Futures We Want – Outcome document*, United Nations, Nova York, USA, di-

spônimo em: <https://sustainabledevelopment.un.org/futurewewant.html> (acesso em: 06 nov. 2021).

Wizsäcker, E., Lovins, A. & Lovins, L.H. (1998), *Factor four – doubling wealth halving resource use*, Earthsca, London.

Recebido: 17 set. 2020

Aprovado: 2 mai. 2023

DOI: 10.20985/1980-5160.2023.v18n1.1676

Como citar: Cunha, C.A.S. (2023). Avaliação quanto à cobrança de critérios e práticas sustentáveis nos termos de referência das contratações federais para serviços de desinsetização no exercício de 2018, ano seguinte à vigência da IN n.º 05/2017. Revista S&G 18, 1. <https://revistasg.emnuvens.com.br/sg/article/view/1676>