

**UNIVERSIDADE DE ARARAQUARA - UNIARA
MESTRADO EM DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E MEIO
AMBIENTE**

**O ISOMORFISMO PRESENTE NOS PROCEDIMENTOS
DE COMPRAS PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS**

ALINE RODRIGUERO DUTRA

ORIENTADOR: PROF. DR. LUIZ FERNANDO DE O. PAULILLO

**ARARAQUARA-SP
2019**

**UNIVERSIDADE DE ARARAQUARA - UNIARA
MESTRADO EM DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E MEIO
AMBIENTE**

**O ISOMORFISMO PRESENTE NOS PROCEDIMENTOS
DE COMPRAS PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS**

ALINE RODRIGUERO DUTRA

Dissertação de Mestrado apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente da Universidade de Araraquara - UNIARA, como exigência parcial para a obtenção do título de Mestre, na área de concentração de Políticas Públicas e Vulnerabilidade Social, sob a orientação do Professor Dr. Luiz Fernando de Oriani e Paulillo.

**ARARAQUARA-SP
2019**

FICHA CATALOGRÁFICA

D974i Dutra, Aline Rodriguero

O isomorfismo presente nos procedimentos de compras públicas sustentáveis/ Aline Rodriguero Dutra. – Araraquara: Universidade de Araraquara, 2019.

87f.

Dissertação (Mestrado)- Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente- Universidade de Araraquara-UNIARA

Orientador: Prof. Dr. Luis Fernando de Oriani e Paulillo

1. Compras públicas. 2. Sustentabilidade. 3. Institucionalismo. 4. Isomorfismo. 5. Mudança institucional. I. Título.

CDU 577.4



UNIVERSIDADE DE ARARAQUARA - UNIARA

Rua Voluntários da Pátria, 1309 - Centro - Araraquara - SP
CEP 14801-320 | (16) 3301-7100 | www.uniara.com.br

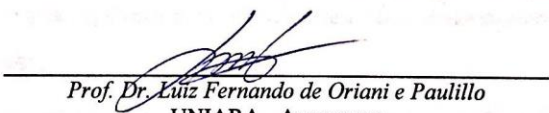
FOLHA DE APROVAÇÃO

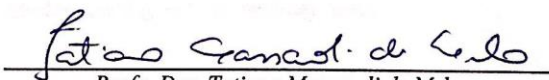
NOME DO(A) ALUNO(A): **Aline Rodrigues Dutra**


Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente, curso de Mestrado, da Universidade de Araraquara – UNIARA – como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestra em Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente.

Área de Concentração: Desenvolvimento Territorial e Alternativas de Sustentabilidade.

BANCA EXAMINADORA


Prof. Dr. Luiz Fernando de Oriani e Paulillo
UNIARA - Araraquara


Profa. Dra. Tatiana Massaroli de Melo
UNESP - Araraquara


Profa. Dra. Helena Carvalho De Lorenzo
UNIARA - Araraquara

Araraquara – SP 26 de julho de 2019.

“A modernidade ocidental transformou a natureza em
ambiente”
François Ost

Para Aparecida Clavisio,
Jéssica Seabra e Scotty, obrigada por
serem luz nas mais diversas fases da
minha caminhada.

AGRADECIMENTOS

Ao meu orientador Professor Dr. Luiz Fernando de Oriani e Paulillo, pelo apoio e paciência nos momentos difíceis e por ser constante fonte de inspiração.

Ao Professor Dr. Zildo Gallo, pelo companheirismo dentro e fora das salas de aula, um gênio a quem tenho a honra de chamar de amigo.

Aos Professores do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente da Universidade de Araraquara, por toda humildade e sabedoria compartilhadas, pois nessa casa eu aprendi que o conhecimento veste “roupas” simples.

Aos meus colegas do mestrado pela alegria do convívio acadêmico.

Às funcionárias Silvia e Ivany, pela imensa compreensão e ajuda diária.

Aos companheiros de trabalho do Departamento de Água e Esgoto de Bauru, essencialmente à Carlos Eduardo Ruiz e Éric-Edir Fábris.

A toda a minha família e amigos, pelo incentivo e apoio, especialmente aos meus Tios Marcos e Iolanda Vasconcelos.

À Jéssica Seabra, por toda ajuda e, essencialmente, por trazer leveza aos meus dias.

À Aparecida Rodriguero Clavisio, pela vida e por todo amor.

RESUMO

O presente estudo tem como objetivo compreender como as decisões do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, no que concerne aos procedimentos de aquisições públicas com enfoque na sustentabilidade, afetam o processo decisório do Administrador Público em decorrência das relações institucionais estabelecidas entre a Administração e a Corte de Contas. A pesquisa adotou como referencial teórico o institucionalismo sociológico e o isomorfismo (normativo, mimético e coercitivo), de modo a estabelecer que a mudança institucional sobre o tema posto tem menor relação com a eficácia da política pública que se busca instituir do que com a necessidade de validação externa do processo decisório adotado. Adotou-se como metodologia qualitativa, por meio de levantamento bibliográfico, documental e pesquisa de campo. Por meio da aplicação de questionário estruturado coletou-se dados fornecidos por 20 agentes públicos vinculados ao Departamento de Água e Esgoto do Município de Bauru, uma autarquia municipal com atribuição de promover as políticas de saneamento no município. Os dados coletados levaram a confirmação do estabelecido no referencial teórico, correlato ao fato de que a mudança institucional está muito afeta à necessidade de validação de um dado comportamento, evidenciando que para a produção de política pública não basta a edição de lei sobre a questão que se busca promover, sendo fundamental o engajamento entre os atores responsáveis por promover tal política, sob pena de sua ineficácia.

Palavras-chave: Compras Públicas; Sustentabilidade; Institucionalismo; Isomorfismo; Mudança Institucional.

ABSTRACT

The purpose of this study is to understand how the decisions of the Court of Audit of the State of São Paulo, regarding public procurement procedures with a focus on sustainability, affect the decision-making process of the Public Administrator as a result of the institutional relations established between the Administration and the Court of Accounts. The research adopted as theoretical reference the sociological institutionalism and the isomorphism (normative, mimetic and coercive), in order to establish that the institutional change on the theme put has less relation with the effectiveness of the public policy that seeks to institute than with the necessity external validation of the decision-making process adopted. It was adopted as a qualitative methodology, through bibliographical, documentary and field research. Through the application of a structured questionnaire, data were collected from 20 public agents linked to the Department of Water and Sewage of the Municipality of Bauru, a municipal authority with the attribution of promoting sanitation policies in the municipality. The data collected led to the confirmation of the established in the theoretical reference, correlated to the fact that institutional change is very affected by the need to validate a given behavior, showing that for the production of public policy, it is not enough to issue a law on the issue that it seeks to promote, being fundamental the engagement between the actors responsible for promoting such policy, under penalty of its inefficacy.

Keywords: Sustainable public procurement; Institutionalism Isomorphism
Institutional change.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CF/88 – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

FNDE - Fundo Nacional de Educação

INMETRO - Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia

IPEA - Instituto De Pesquisa Econômica Aplicada

ODS – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

ONU - Organizações das Nações Unidas

PIB - Produto Interno Bruto

PNAE - Programa Nacional de Alimentação

TCU - Tribunal de Contas da União

TCE/SP – Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

WSSD - Cúpula Mundial do Desenvolvimento Sustentável

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	01
1.1. Objetivos Gerais	08
1.1.1. Objetivos Específicos	08
1.2. Justificativas	09
1.3 Metodologia.....	09
1.3.1 Coleta e Tratamento dos Dados.....	10
1.4. Estrutura da Dissertação.....	13
2. ISOMORFISMO E COMPRAS PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS	14
2.1. A Mudança Institucional e Burocracia Governamental.....	15
2.1.1. As Teorias Institucionais e o Isomorfismo.....	16
2.1.2. Os Prejuízos do Excesso de Controle	23
2.1.3. Os Tribunais de Contas e Suas Competências Constitucionais...25	
2.2. Compras Públicas.....	28
2.2.1 Compras Públicas como Vetor Para Promover Políticas Públicas.....	33
2.2.2 Compras Públicas e Sustentabilidade.....	37
2.2.3. Legislação Sobre Compras Sustentáveis No Brasil.....	43
3. RELAÇÕES ENTRE OS GESTORES PÚBLICOS E O TRIBUNAL DE CONTAS	50
3.1 Análise das Entrevistas	55
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS	66
REFERÊNCIAS.....	71
ANEXOS	77

1. INTRODUÇÃO

Compreender a questão das compras públicas sustentáveis pressupõe conceituar o que seja sustentabilidade. Fato é que a definição do termo sustentabilidade não encontra consenso na literatura até os dias atuais. A definição de sustentabilidade varia muito a depender do estudo proposto e, assim, em razão de suas relações multidisciplinares a variação conceitual é considerada natural.

O termo começou a ganhar força a partir da década de 70 como sinônimo de desenvolvimento autossustentado, vindo por fim a substituí-lo. Atualmente sustentabilidade, majoritariamente, é definida como uma ação, pública ou privada, exercida de forma a equilibrar os interesses econômicos, sociais e ambientais (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2010).

Há, contudo, autores como Sachs (2002) que chegam a dividir sustentabilidade em oito vertentes: social, econômica, ecológica, espacial, cultural, política nacional e política Internacional. No entanto, usualmente, a literatura, essencialmente aquela voltada para questões econômicas, optou por pensar sustentabilidade através do “*Triple Bottom Line*” criada por Elkington (1994), a qual consiste em compreender o termo como equilíbrio entre questões socioambientais e econômicas.

É certo que sustentabilidade, em que pese sua variação de definição, encontra uma estreita ligação com a produção de bens e serviços e, portanto, com o mercado de consumo. Assim, o fomento e o incentivo à produção e compras sustentáveis podem encontrar nas ações governamentais um importante aliado, não só na qualidade de agente normatizador, mas também como ator fundamental que integra a cadeia produtiva na qualidade de destinatário de bens e serviço.

Estima-se que a Administração Pública, na atualidade, nas mais diversas localidades do mundo, movimente cerca de 10% a 25% do Produto

Interno Bruto por meio de suas aquisições. Diante dessa realidade as compras públicas tornaram-se um importante meio de instrumentalizar políticas públicas voltadas às mais diversas questões, dentre estas a sustentabilidade (ALENCASTRO, SILVA e LOPES, 2014).

A Organizações das Nações Unidas (ONU), em 1992, quando da elaboração da Agenda 21 decorrente da Conferência Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, apontou para a necessidade de alterações no padrão de consumo mundial e ali já acenava para a importância da Administração Pública nestas ações enquanto consumidora:

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

Ao reeditar sua agenda para sustentabilidade a ONU criou a Agenda 2030, em setembro de 2015, fixando dezessete objetivos para o desenvolvimento sustentável. Os objetivos fixados na Agenda ficaram conhecidos como “ODS” – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, e deverão orientar decisões estatais nos próximos anos em todo o mundo.

Na Agenda 2030, novamente, a ONU ressalta a importância das aquisições governamentais sustentáveis na busca por equacionamento entre desenvolvimento e sustentabilidade. Enaltecendo o poder estatal, não só regulatório, mas também como consumidor.

Os ODS têm como foco desde erradicação da pobreza até questões inerentes à igualdade de gênero e acesso à energia limpa. O objetivo de número 12 dos ODS (ao todo são 17) consiste em “Assegurar padrões de produção e de consumo sustentável”, e traz como subitem deste objetivo, de número 12.7, “Promover práticas de compras públicas sustentáveis, de acordo com as políticas e prioridades nacionais”. (ONU, 2015)

Figura 1 – Metas Globais da Agenda 2030



Fonte: ONU, 2015

Dessa forma, a efetivação de compras sustentáveis pelo Poder Público é um instrumento importante para a consecução dos objetivos pautados na Agenda, e que consistem, essencialmente, em uma caminhada humanitária para o desenvolvimento e para um mundo melhor e, assim, denotam um comprometimento em torno da criação e efetivação de políticas públicas para sustentabilidade.

Cabe definir que “uma política pública é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público”, ou ainda, “uma orientação à atividade ou passividade de alguém”; e “as atividades ou passividades decorrentes desta orientação também fazem parte da política pública”. (SECCHI, 2013, p.02)

Ocorre que a literatura sobre políticas públicas aponta que o sucesso dessas políticas demanda a formação de relações complexas e multisetoriais, fazendo-se necessário o envolvimento de múltiplas instituições e atores, oriundos de diversos segmentos para, só assim, conferir-se legitimidade à ação que se busca promover. É o que afirma Scheider (2005,p.38) ao dizer que:

Certo que a formulação de políticas públicas não é mais atribuída somente ao Estado enquanto ator singular e monolítico, resultando da interação de muitos atores distintos. A própria esfera estatal é entendida como um sistema de múltiplos atores.

Neste contexto o estudo das instituições ganha destaque na compreensão da concepção das políticas públicas, cujo sucesso, como dito, depende do bom andamento em torno das relações sociais desenvolvidas e é diretamente influenciada por estas relações.

Na segunda metade do século XX o estudo das instituições sofre uma alteração que passa a diferir a corrente denominada “institucionalismo” daquela que vem a ser chamada de “novo institucionalismo”, uma vez que a primeira volta-se a questões internas e estruturais das instituições, enquanto a segunda busca compreender as relações existentes entre os indivíduos e as instituições, conferindo uma abrangência maior aos estudos em torno do tema (PAULILLO; SACOMANO; GARCIA, 2016).

No linguajar popular, e inclusive em textos acadêmicos publicados no Brasil, o termo “instituição” recebe conotação de organização ou entidade, como instituição cultural, instituição de ensino superior, instituição religiosa etc. Esse sentido estrito da palavra instituição é menos utilizado na literatura internacional de ciências sociais (...) De acordo com a escola institucionalista tradicional, instituições são regras formais que, de alguma forma, condicionam o comportamento dos indivíduos. (SECCHI, 2013, p.82)

Assim, neste trabalho buscou-se demonstrar como o futuro do procedimento inerentes às aquisições governamentais sustentáveis está intimamente ligado à postura dos órgãos de controle governamental, fundamentalmente o TC, face ao tema.

Fato é que o comportamento dos gestores e agentes públicos apresenta um forte isomorfismo ditado por regras e interpretações postas pelos Tribunais de Contas, que muito vezes impera, até mesmo, sobre a força impositiva das legislações. Restando assim, comprovando que a mera edição normativa, tida como uma instituição formal, não basta para a propagação da referida política pública.

Consabido que o processo de compras públicas, por si, traz uma gama de procedimentos complexos e detalhados, regido por normas bastante severas e cuja inobservância também acarreta severas sanções aos responsáveis por tais procedimentos. Acrescido a isto, essencialmente na fiscalização das atividades de compras públicas, é notória e crescente a importância conferida aos Tribunais de Contas no exercício do controle dessa espécie de ação governamental.

O sistema de controle externo da Administração Pública, por intermédio de um Tribunal de Contas, é de clara inspiração republicana, tornando as Cortes de Contas contemporâneas das ideias de preservação da coisa pública (KELLES, 2007, p. 204)

Vê-se, então, que para a eficácia da política pública em torno das aquisições governamentais sustentáveis é essencial a recepção por parte dos Tribunais de Contas dessa nova realidade e a interpretação que estes conferem a esse cenário, uma vez que tais interpretações são condicionantes do comportamento do Administrador Público.

No exercício de suas funções constitucionais, os órgãos de controle externo assumem um papel sinalizador e indutor das políticas públicas. Sendo assim, cabe a eles utilizar desse poder/dever para construir uma cultura administrativa voltada para a questão da sustentabilidade. (AZEVEDO, 2014, p. 66)

Assim, para a proliferação da prática de aquisições sustentáveis pelo Poder público demanda-se, indubitavelmente, a implantação de uma nova postura na gestão pública, que vai muito além da ação legislativa e da adaptação dos servidores públicos a essa nova realidade.

Todo o quadro narrado acrescido à abstração e generalidade dos termos utilizados nos próprios processos legislativos, pode levar algumas pretensões voltadas à otimização da gestão pública a um longo processo de maturação ou, não incomum, à completa ineficácia.

Entender esse processo complexo demanda o estudo da origem do estamento nacional, com suas raízes patrimonialistas que perduram até a atualidade e que faz com que toda mudança de postura na gestão pública,

inicialmente, seja vista com desconfiança e, assim, demande fiscalização e controle amplo, exatamente como ocorre com a pauta inerente às compras públicas sustentáveis.

Assim, resta evidenciada a relação entre o tema central da pesquisa e as novas concepções focadas nas instituições, pois é notório que o estudo tradicional não é capaz de justificar as razões pelas quais um instituto posto, como a legislação que prevê aquisições sustentáveis na esfera pública, tem pouca ou nenhuma aplicabilidade a depender de como alguns atores envolvidos com a questão manifestam-se sobre ela.

Certo que o estudo tradicional, para o caso em tela, dá espaço à nova teoria das instituições, pois as relações não são tão óbvias e os atores, que em tese são tidos como secundários, ganham protagonismo.

Não há qualquer dúvida de que a ampla fiscalização das ações governamentais, por si, não deve ser vista como um aspecto negativo. Espera-se da Administração Pública moderna a transparência capaz de conferir uma fiscalização plena e multissetorial de suas ações. Contudo, é inegável que o controle, acrescido à imprecisão de algumas disposições voltadas às ações públicas geram medo e insegurança nos aplicadores das normas no âmbito executivo, podendo levá-las, como já dito, a completa ineficácia.

As políticas públicas têm se tornado cada vez mais transversais e multifuncionais, além de envolverem uma rede ampla de atores públicos e privados. Nesse contexto de crescente complexidade, acentuam-se os conflitos preconizados no dilema do controle. (ALVES, 2009, P.14).

Ao analisar-se o histórico normativo envolto na questão das compras públicas sustentáveis, vê-se que a obrigatoriedade de sua observância pelo Poder Público existe há mais de duas décadas, no entanto, a prática aparece muito mais como um “slogan” do que efetivamente transformada em ações.

A maioria dos municípios ainda não é capaz de realizar simples compras de forma adequada, quem dirá, então, introduzir critérios sustentáveis nas especificações técnicas do objeto... Essa triste realidade não pode ser negada. Por essa razão, os tribunais de contas buscam, em um primeiro momento, orientar os órgãos e

entidades da Administração acerca dos requisitos básicos para realização de licitações. Por ser um assunto recente, a sustentabilidade ainda não foi incorporada totalmente na rotina da Administração e nas fiscalizações dos órgãos de controle externo. (AZEVEDO, 2014, p. 70)

A baixa adesão à prática de aquisições sustentáveis por parte da Administração Pública pode ter diversas razões, aqui pressupondo-se que uma delas seja o receio de como as Cortes de Contas veem a questão da sustentabilidade como um balizador, ou critério, para as aquisições governamentais.

Dentre as diversas teorias institucionalistas existentes o neoinstitucionalismo sociológico mostrou-se o mais adequado ao estudo das questões apresentadas, por focar a teoria das organizações e buscar explicar a mudança institucional, sob a afirmação de que as alterações nas instituições possuem menor origem na eficiência destas novas práticas do que no reforço que recebem do contexto em que se encontram situadas.

O recorte teórico proposto pode ser aplicado em uma gama diversa de estudos, assim trabalho realizado por Yasemin Soyal, por exemplo, sobre a implantação de políticas migratórias analisadas sob o enfoque da teoria neoinstitucionalista evidenciaram que,

a política de imigração adotada por numerosos estados foi levada a efeito, não porque fosse mais funcional para cada Estado, mas porque a nova concepção dos direitos do homem proclamada pelos regimes internacionais fazia apropriada essa política enquanto outras pareciam ilegítima aos olhos das autoridades nacionais. (Hall; Taylor, 1996)¹

Certamente, o institucionalismo sociológico parece explicar também por quais razões a prática da compra pública sustentável, em que pese as legislações existentes validando sua implantação, e os inúmeros benefícios que parece carregar consigo, encontram tamanha resistência dos entes da Administração Pública em utilizá-las.

¹ Veja-se N. Fligstein, *The Transformation of Corporate Control*. Harvard University Press, 1990; Y. Soyal, *Limits of Citizenship*. University of Chicago Press, 1994.

Ao aplicar-se o institucionalismo sociológico ao ambiente institucional, traduzido como organizações, outras linhas de estudo agregam-se a essa teoria para explicar, inicialmente, que as organizações são moldadas para incorporar práticas legitimadas previamente e, essencialmente buscam adotar procedimento com baixo potencial de conflito, ou seja, não adotam práticas tidas como inovadoras.

1.1. Objetivos gerais

Neste contexto, como objetivo geral deste trabalho, buscou-se compreender como as decisões do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, no que concerne aos procedimentos de aquisições públicas com enfoque na sustentabilidade, afetam o processo decisório do Administrador Público em decorrência das relações institucionais estabelecidas entre a Administração e a Corte de Contas.

1.1.1. Objetivos específicos

- a) Identificar o perfil do servidor público envolvido com o procedimento de compra pública na unidade de análise e como este percebe o ambiente institucional em que está inserido.
- b) Identificar dentre as vertentes do isomorfismo qual dela tem preponderância na conduta do administrador público quando do processo de tomada de decisões.
- c) Identificar a receptividade da Corte de Contas do Estado de São Paulo sobre às aquisições públicas sustentáveis por meio de seus julgados e análises prévias de editais e como isto reflete no comportamento organizacional.

1.2. Justificativas

A questão da sustentabilidade tornou-se um objetivo mundialmente perseguido, acrescido a isso o poder de compra governamental virou um vetor para viabilizar e incentivar produções e aquisições sustentáveis. Contudo, este binômio, compra pública e sustentabilidade, está longe de se estabelecer de forma simples.

Compreender as relações paralelas que se estabelecem no processo de compra pública, bem como os medos e rotinas impingidas ao servidor público a quem é atribuído o procedimento de aquisição governamental é fundamental para o sucesso dessa correlação a qual tem como objeto desenvolver práticas sustentáveis por meio das aquisições efetivadas pela Administração.

1.3. Metodologia

Adotou-se como metodologia neste trabalho a pesquisa qualitativa, mediante coleta de dados que buscaram evidenciar e considerar o ambiente em que foram coletadas, bem como o modo pelo qual os participantes da pesquisa interpretam e vivenciam as experiências relatadas.

A aplicação e a escolha do método de pesquisa qualitativo deram-se em razão da necessidade, inicial, de explicar por qual motivo a Administração Pública é resistente à mudança em seus procedimentos de aquisição, pois a literatura demonstra que as alterações nos procedimentos de compras públicas são muito lentas e pontuais, ainda que exista lei regulamentando dada mudança.

O método qualitativo justifica-se, também, na busca de comprovar a hipótese posta no trabalho no sentido de que a resistência Administrativa na alteração do processo de compras decorre das relações do administrador com os órgãos de controle. Uma vez que, pressupõe-se que o administrador desenvolve um processo de reverência face às práticas ditadas pelos órgãos

de controle, seja por considerar tais entes como de maior expertise, ou por medo de sofrer penalidade ou, ainda, pela opção em adotar práticas gerenciais já devidamente validadas.

A pesquisa qualitativa responde a questões muito particulares. Ela se preocupa, nas ciências sociais, com um nível de realidade que não pode ser quantificado, ou seja, ela trabalha com um universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização variável. (MINAYO, 2001, p. 21)

Para comprovação da hipótese da pesquisa inicialmente efetivou-se um levantamento bibliográfico e documental sobre o objeto pesquisado, a partir da leitura e análise de livros; artigos; periódicos; bancos de dados públicos², e legislações, no intuito de apresentar um panorama sobre o tema e, ainda, demonstrar o desenvolvimento e o momento atual da questão inerente às compras governamentais sustentáveis.

A coleta de dados secundários sobre o tema permitiu uma visão geral sobre a receptividade das ações governamentais para compras públicas sustentáveis por parte do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo e, ainda, permitiu observar a evolução cronológica sobre a tratativa do tema em questão, bem como da evolução histórica das atribuições do próprio Tribunal de Contas.

Como objeto de estudo selecionou-se decisões, julgados, palestras, cursos e orientações promovidos pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo sobre a temática inerente às compras públicas sustentáveis, após a Constituição Federal de 1988 até os dias atuais, a fim de promover uma análise crítica de seus conteúdos.

1.3.1. Coleta e tratamento de dados

A análise de conteúdo dos julgados, cursos, palestras e pareceres emitidos pelo TCE/SP sobre as aquisições públicas como um meio de

² <https://www.tce.sp.gov.br/jurisprudencia>

promover sustentabilidade permitiram compreender a evolução social do tema, mas essencialmente a evolução do tratamento dado a esta política pelo TCE/SP.

O núcleo do trabalho foi em sua maioria extraído do site do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, através da ferramenta de busca de jurisprudências. Assim, após definir-se os termos de busca analisou-se individualmente cada um dos julgados selecionados, catalogando-os no intuito de compreender as alterações institucionais impingidas pelo TCE-SP ao tema compras públicas, sem que isso demandasse quaisquer alterações das normas legais.

Paralelamente promoveu-se uma pesquisa de campo, por meio de entrevista estruturada, com gestores ligados ao processo de compra pública de uma Autarquia situada no interior do Estado da São Paulo, na cidade de Bauru, denominada Departamento de Água e Esgoto, a qual é responsável pelos serviços de saneamento de todo o município e está submetida à fiscalização do TCE/SP.

As entrevistas foram majoritariamente centradas no Departamento Jurídico e no Departamento de Compras da Autarquia, sendo que os servidores que não pertenciam a estes setores foram selecionados em razão de terem relação eventuais com o processo de compras públicas, seja por terem figurado como gestores contratuais ou por integrarem comissões atribuídas do julgamento de licitações realizadas no Departamento de Águas.

Os questionamentos trazidos nas entrevistas aplicadas tiveram como intuito compreender a relação do entrevistado com o processo de compra pública, sua formação escolar, qual o grau de conhecimento sobre compra sustentável que carrega ou mesmo se realizou alguma aquisição com este enfoque e, principalmente, como ele vê a figura do TCE e como essa visão influi em suas escolhas enquanto servidor público.

O universo da pesquisa contou com a análise de 886 registros de ementas sobre “compras públicas sustentáveis” ou “sustentabilidade” emanados do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo; uma cartilha sobre procedimentos sustentáveis editada pelo TCESP; duas palestras proferidas pela Corte de Contas com enfoque em sustentabilidade e, por fim, com a entrevista de 20 agentes públicos vinculados ao processo de compra governamental.

Através da análise dos julgados, palestras e outros documentos, trilhou-se um histórico temporal e de conteúdo das posturas do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo em relação às compras públicas sustentáveis após a Constituição Federal de 1988. Assim, foi possível compreender qual a recepção dada pelo referido órgão às normativas que regem a questão e como tais foram sendo alteradas ao longo dos tempos.

Foi possível também tecer uma leitura crítica de como as decisões da Corte de Contas podem impactar positiva ou negativamente na aplicação dos dispositivos legais inerentes às compras públicas sustentáveis.

As entrevistas coletadas permitiram conhecer um pouco do universo do Administrador Público envolto com o processo de compra pública e, essencialmente, permitiram evidenciar o processo de validação de comportamento destes face aos órgãos de controle, mais precisamente o TCE.

A parte do questionário que se propôs a medir o grau de isomorfismo presente nas relações entre o administrador e o TCESP e, essencialmente, a identificar quais dos isomorfismos institucionais é o mais presente na unidade de pesquisa, apresentou uma escala de 1 à 10 a ser assinalada pelo entrevistado conforme o seu grau de impressão sobre o tema posto, sendo que as notas coletadas foram tabuladas e destas extraídas uma média.

Desta forma, a pesquisa permitiu conhecer o perfil dos servidores da unidade analisada, seu capital social, tempo na administração pública, tempo no ente público pesquisado, suas concepções sobre o tema da pesquisa, suas

percepção sobre o ambiente no qual está inserido, e, por fim, foi capaz de confirmar parcialmente a hipótese posta no trabalho, ou seja, de que efetivamente o procedimento de compra pública encontra-se envolto em uma dinâmica isomórfica desenvolvida face ao ente de controle governamental, TCE.

1.4. Estrutura da dissertação

O trabalho foi dividido em cinco capítulos, incluindo a introdução e as considerações finais. Assim, no capítulo um tem-se a introdução, seguida da fundamentação teórica, posteriormente a metodologia e a análise e tratamento dos dados coletados e, por fim, as considerações finais.

Passado o capítulo inerente à introdução no segundo capítulo, no qual tem-se o referencial teórico que rege a pesquisa, lançou-se as definições sobre institucionalismo, mudança institucional e os processos de isomorfismo institucional escolhido como modelo de análise para as questões debatidas.

Ainda no segundo capítulo traz-se um apanhado sobre as questões correlatas às compras públicas, as formas e procedimentos que a regem, bem como a potencialidade deste seguimento para servir de instrumento para promoção de políticas públicas, como por exemplo, sustentabilidade.

No terceiro capítulo descreve-se a metodologia utilizada para o desenvolvimento da pesquisa, tanto em seu caráter teórico como prático, com detalhamento sobre a unidade analisada, os dados coletados e o tratamento conferido a estes dados.

Posteriormente, no quarto capítulo, efetuou-se a análise dos dados propriamente dita. Inicialmente, triando dentre os julgados e análises prévias de edital realizadas pelo TCESP, no qual constavam os termos “compras públicas sustentáveis” e “sustentabilidade”, qual deles efetivamente relacionavam-se com o processo de compras enquanto parâmetro de aquisição. Identificados

tais julgados, passou-se a análise de seu conteúdo. Neste tópico promoveu-se também uma triagem dos eventos institucionais do TCESP sobre a temática “compras sustentáveis”.

Ainda no tratamento dos dados coletados, promoveu-se a triagem e análise de conteúdo das entrevistas coletadas na unidade Administrativa pesquisada, detalhando-se o capital social dos servidores, suas percepções sobre o ambiente institucional e por fim, promovendo-se a composição dos dados sobre isomorfismo institucional no intuito de identificar quais de suas vertentes se mostra mais presente.

Por fim, a conclusão além do apanhando geral de todo o estudo elencado na dissertação, aponta para os caminhos possíveis para pesquisas com temáticas correlatas, uma vez que o caminho das compras públicas sustentáveis se mostra ainda embrionário no cenário nacional.

2. ISOMORFISMO E COMPRAS PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS

Conforme demonstrado o processo de aquisição pública possui potencial emergente para sua instrumentalização com foco em promover políticas públicas de ordens diversas, seja em decorrência da vultuosidade das compras estatais ou mesmo pela imposição de padrões decorrente de seu poder normativo.

Assim, ante a evidente inclusão na agenda mundial das questões inerentes à sustentabilidade a associação deste elemento às compras públicas passou a ser disseminada em diversos instrumentos legais vigentes no país. No entanto, ações efetivas em torno de aquisições governamentais sustentáveis ainda se mostram inexpressivas.

Pesquisa realizada em 2011 pelo TCU junto a 79 órgãos da administração federal revelou que 73% não realizam licitações com critérios sustentáveis. (BETIOL et al, 2012)

Certo, então, que a edição de normativas sobre o tema não se mostrou suficiente para que as “compras públicas sustentáveis” virassem uma ação efetiva. Acredita-se que a razão disto esteja na dinâmica institucional envolta no processo de compra pública, a qual impõem, em razão do severo controle que a cerca, uma dinâmica que poderíamos chamar de necessidade de “validação” externa destas ações, para que só então políticas públicas promovidas por meio delas ganhem corpo.

A questão da “validação externa” aqui posta pode ser compreendida como a busca do gestor em evitar ações que possam ser objeto de questionamento ou análise mais profunda por parte dos entes de fiscalização da Administração. Para tanto, ou o gestor exime-se de promover qualquer inovação nas práticas de gestão ou restringe-se a replicar ações de terceiros que já foram submetidas à análise dos órgãos de controle e, por óbvio, validadas.

2.1. A mudança institucional e a burocracia governamental

Os trabalhos que focam no estudo das políticas públicas através das instituições são diversos, tendo neste campo, inclusive, cunhando-se a máxima de que “as instituições importam”, dada capacidade destas de influir no campo das políticas públicas. Fato é que as instituições e o ambiente institucional podem ditar os rumos de uma política pública para caminhos muito diversificados.

A princípio é válido reforçar que o termo “instituições” goza de uma conotação muito mais ampla do que usualmente utilizada. Essencialmente no Brasil instituições são pensadas como sinônimo de organizações ou entidades, no entanto, para a literatura especializada, a qual estuda e discute o tema, instituições representam também regras, formais e informais, acordos, culturas etc. (SECHI, 2013, p. 82).

Fato é que o estudo das instituições se mostra presente desde as obras dos autores da teoria política clássica, como Aristóteles, Locke e Montesquieu

(Troiano e Riscado, 2016), contudo, nesta época o foco estava voltado às instituições ditas formais e estáveis, como as leis propriamente, e, obviamente, sem o aprofundamento acadêmico dos dias atuais conferido à teoria institucionalista como modelo de análise. Com o decorrer do tempo inúmeras teorias foram tecidas sobre o tema contemplando-o das mais diversas maneiras e abordagens.

2.1.1. As teorias institucionais e o isomorfismo

Há dificuldade em estabelecer-se marcos temporais para o nascimento da teoria institucional, ou “velho institucionalismo” como conhecemos hoje, pois trata-se de um campo multidisciplinar, que foi objeto da contribuição de estudos diversificados, no entanto, estudos realizados por Dias (2018) com objetivo de comparar as diversas fases da teoria institucional apontam para a definição de Godoy (2010) onde este afirma que o campo acadêmico possui certo consenso de que a teoria nasceu com os trabalhos realizados por Veblen (1908) e, posteriormente, foi sendo aprofundada por Commons (1934) e Mitchell (1935).

O “velho institucionalismo” buscou ser capaz de analisar as instituições sob um enfoque menos teórico, ou seja, visava estabelecer interligações de causa e efeito postas de maneira objetiva. Para Veblen (1908) instituições são hábitos mentais, desenvolvidos e passíveis de alteração ao longo dos tempos; já para Commons (1934) instituições podem ser conceituadas como mecanismo de controle coletivo.

No esquema conceitual de Commons, as instituições possuiriam o papel instrumental de resolver conflitos sem recurso à força física, regulando as relações sociais – conflito, dependência e ordem – que, segundo o autor, estariam implícitas nas transações. (CAVALCANTE, 2014, p. 379)

Ocorre que com o passar do tempo esse gênero de estudo sofreu muitas críticas, pois mostrou-se incapaz de fornecer algumas respostas em relação às rupturas sociais e políticas. Fazia-se necessário o desenvolvimento de uma teoria de análise que não gozasse subjetivismos extremistas, dotada de certo

empirismo, mas que também não tratasse a discussão institucional como uma fórmula matemática.

Em um discurso polemico do presidente da American Political Science Association (APSA), em 1961, deu marco a chamada revolução comportamentalista, ou ainda, o que podemos chamar e primeiro momento da reformulação do institucionalismo. O discurso do professor Emmette Redfort apresentava a necessidade de uma maior cientificidade nas pesquisas em Ciência Política, principalmente, as que tentavam explicar o comportamento político via abordagem institucional. (TROIANO e RISCADO, 2016)

Em meados da segunda metade do século XX os estudos sobre instituições sofrem uma transformação, produzindo a diferenciação entre as chamadas teorias “institucionalistas”, ou “velho institucionalismo” e “novos institucionalistas” (PAULILLO, SACOMANO e GARCIA, 2016).

O novo institucionalismo confere uma abrangência maior ao termo instituições, passando a estudá-las de forma mais ampla e, ainda, a pensar como as relações ocorrem no cerne destas, pois existem atores e cenários não tão óbvios que são capazes de influir na propagação das políticas públicas.

A aplicação da teoria institucional ao objeto deste trabalho levaria a pensar no processo de elaboração das normas inerentes à sustentabilidade ou, ainda, no poder formal conferido aos órgãos de controle da Administração Pública. No entanto, a teoria institucional “tradicional” não permitiria explicar as razões pelas quais, mesmo diante de uma autorização legislativa, por exemplo, uma ação não seja concretizada no ambiente institucional.

Certamente, somente a teoria neoinstitucionalista, por estar voltada para as relações não evidenciadas no contexto objeto de estudo, no caso as compras públicas sustentáveis, ou seja, ao processo histórico que levou ao desenvolvimento das leis sobre compras públicas; a doutrinação e o temor enraizado no servidor público responsável pelas aquisições; e às relações existentes entre a Administração Pública e os Órgãos de Controle; consegue jogar luz sobre as razões pelas quais a edição de leis sobre o tema não basta para dar eficácia a essa política.

Os teóricos Peter A. Hall e Rosemary C.R. Taylor, ao desenvolverem suas teorias sobre o neoinstitucionalismo, organizaram o estudo de forma a tornarem-se um referencial sobre a questão. No trabalho desenvolvido dividiram e classificaram o institucionalismo em três vertentes: neoinstitucionalismo da escolha racional, neoinstitucionalismo histórico e o neoinstitucionalismo sociológico (Paulillo, Sacomano e Garcia, 2016).

O neoinstitucionalismo da escolha racional pressupõe que os arranjos institucionais decorrem da intenção dos atores de maximizarem seus ganhos, ou seja, eles fazem uma avaliação sobre os prós e contras de dada ação, avaliam qual delas pode lhes trazer maiores benefícios e, assim, fazem suas opções. Haveria a concretização efetiva de uma espécie de acordo entre os interessados (Hall; Taylor, 1996).

Quanto ao institucionalismo da escolha racional tem-se que na visão de Hall e Taylor (1996) a dinâmica das decisões político econômica se da dentro das necessidades de minimizar os custos da transação, sendo que os agentes se relacionam com base nos ganhos cada parte espera obter de uma transação. (PAULILLO, SACOMANO E GARCIA, 2016).

Por sua vez o neoinstitucionalismo histórico pauta seus esforços em explicar as instituições, dentre outras formas, sobre a assimétrica distribuição de poder na sociedade; esta vertente também observa as relações entre as instituições e as crenças sociais; e ainda, defendem que dada situação ou constatação social está atrelada ao percurso, a trajetória percorrida pela instituição (Hall; Taylor, 1996). Dentro desta vertente encontram-se, por exemplo, Judith Goldstein, a qual

(...) mostra como a estrutura institucional montada para elaborar a política comercial dos Estados Unidos tende a reforçar o impacto de certas ideias em matéria de comercio enquanto prejudica outras,

E ainda, Margaret Weir, quem

(...) sustenta que as diferenças estruturais que distinguem os sistemas políticos britânicos e norte-americano contribuem para explicar por que o keynesianismo não tem o mesmo impacto sobre as

políticas levadas a feito nos dois países, e porque sua influência não teve a mesma duração neles. (HALL; TAYLOR, 1996)³

Por fim, o neoinstitucionalismo sociológico surge na teoria das organizações e sua principal distinção das demais vertentes institucionais consiste em explicar as razões das modificações institucionais. Essa vertente afirma que a mudança institucional é menos atrelada à busca de eficácia e mais à necessidade de reconhecimento e validação destas ações em busca de legitimidade social (Hall; Taylor, 1996).

Um estudo desenvolvido nos Estados Unidos com enfoque na análise neoinstitucionalista das políticas de imigração foi capaz de constatar que o que levava um dado local a adotar uma ou outra política não era o resultado comprovado desta ação, mas sim em função de que dada escolha parecia legítima aos olhos dos demais Estados.

Yasemin Soysal sustenta que a política de imigração adotada por numerosos estados foi levada a feito, não porque fosse mais funcional para cada Estado, mas porque a nova concepção dos direitos do homem proclamada pelos regimes internacionais fazia apropriada essa política enquanto outras pareciam ilegítimas aos olhos das autoridades nacionais. (Hall; Taylor, 1996)⁴

Assim, dentre os três gêneros de institucionalismo citado, o neoinstitucionalismo sociológico mostrou-se o mais adequado ao estudo apresentado, por focar a teoria das organizações e buscar explicar a mudança institucional, sob a afirmação de que as alterações nas instituições possuem menor origem na eficiência destas novas práticas do que no reforço que recebem do contexto em que encontram-se situadas, como a exemplo do estudo citado realizado por Yasemin Soyal.

Para Meyer e Rowan (1992), as organizações tendem a utilizar linhas de ação já definidas e racionalizadas na sociedade, que lhes permitirá

³ J. Goldstein, "Ideas, Institutions and American Trade Policy". *International Organization*, 42, 1988, 1, pp. 179-217; M. Weir, "Ideas and Politics: the Acceptance of Keynesianism in Britain and the United States", em P. A. Hall (ed) *The Political Power of Economic Ideas*. Princeton University Press, 1989, pp. 53-86; K. S. Sikking, *Ideas and Institutions. Developmentalism in Brazil and Argentina*. Ithaca. Cornell University Press, 1991.

⁴ Veja-se N. Fligstein, *The Transformation of Corporate Control*. Harvard University Press, 1990; Y. Soysal, *Limits of Citizenship*. University of Chicago Press, 1994.

encontrar legitimidade para suas atividades e defender sua sobrevivência independentemente de sua eficiência e da demanda de seus produtos. Assim, confirma-se que, mais que o mercado ou os rígidos ditames tecnológicos, estão as diversas orientações do contexto, as regras e os significados institucionalizados nas estruturas. (CARVALHO, VIEIRA E LOPES, 1999, P.10).

Certamente, o institucionalismo sociológico parece explicar por quais razões a prática da compra pública sustentável, em que pese as legislações existentes validando sua prática e os inúmeros benefícios que parece carregar consigo, encontram tamanha resistência dos entes da Administração Pública em utilizá-las.

Ao aplicar-se o institucionalismo sociológico ao ambiente institucional, traduzido como organizações, outras linhas de estudo agregam-se a essa teoria para explicar, inicialmente, que as organizações são moldadas para incorporar práticas legitimadas previamente.

A questão da homogeneidade das estruturas e das ações das organizações tem sido um tema de crescente interesse para a literatura especializada que, para abordar este problema, utiliza freqüentemente, como uma busca de legitimidade, os princípios institucionais que compreendem a similitude, o isomorfismo. (CARVALHO, VIEIRA E LOPES, 1999, P.10).

Evidente, como já dito, que as práticas institucionais podem variar e serem influenciada pelo meio ao qual são expostas e, assim a teoria institucional sociológica lança mão de três pilares para explicar tais relações e exposições: o pilar normativo; o pilar regulador, e o pilar cognitivo (SCOTT, 1995). O pilar regulador, prioriza as normas, regulamentos, legislações e penalidades delas decorrentes; o pilar normativo prioriza a validação ou acreditação externa; já o pilar cognitivo pugna pela construção advinda das relações sociais.

As teorias neo-institucionalistas são construções sociais no sentido de abordarem a criação de instituições como o resultado da interação social entre atores se confrontando em campos ou arenas. Mais importante, regras preexistentes de interação e distribuição de recursos agem como fontes de poder e, quando combinadas com um modelo de atores, servem como a base na qual as instituições são construídas e reproduzidas. Uma vez existentes, as instituições tanto

capacitam quanto coagem os atores sociais. Atores privilegiados podem utilizar as instituições para reproduzir sua posição (FLIGSTEIN, 2007, p.63).

Assim, ao se pensar na mudança institucional, vê-se que, ante as teorias apresentadas, tal mudança ocorre em razão de um dado isomorfismo social ou institucional, originado de “pressões” que, não necessariamente decorrem de punição mas também podem estar ligados a um conjunto de crenças, como, por exemplo, considerar que há uma maior expertise dos órgão de controle.

O isomorfismo constitui um processo de restrição que força uma unidade em uma população a se assemelhar a outras unidades que enfrentam o mesmo conjunto de condições ambientais. Na esfera populacional, tal abordagem sugere que as características organizacionais são modificadas na direção de uma compatibilidade crescente com as características do ambiente; o número de organizações em uma população é função da capacidade de sustentação do ambiente; e a diversidade de configurações organizacionais é isomórfica à diversidade ambiental (DIMAGGIO, POWELL, 2005, p.76).

Os teóricos Di Maggio e Powell (1983) desenvolveram uma teoria para explicar as razões pelas quais os isomorfismos ocorre, tendo individualizado tais razões em decorrência do poder coercitivo, mimético e normativo. O isomorfismo normativo, está correlato, essencialmente, a fatores de profissionalização, é o incentivo ao conhecimento padronizado; já o isomorfismos mimético, parte de um espelhamento, no qual em um ambiente de incertezas busca-se reproduzir ações bem sucedidas; por sua vez o isomorfismos coercitivo advém de pressões formais e informais, está ligado ao exercício de poder de determinados grupos sobre outros.

O isomorfismo por mecanismo normativo refere-se principalmente a formas comuns de interpretação e de ação frente aos problemas que se põe em evidência na vida organizacional. A profissionalização, ou seja, ter uma determinada ocupação que leve a compartilhar normas e conhecimentos com outros indivíduos, é uma das formas mais frequentes de pressão normativa e implica em uma certa tendência isomórfica das organizações. (SÁ; SOUZA, 2011).

Desta mesma maneira, o que este trabalho buscou demonstrar dentro do recorte teórico e do tema escolhido foi exatamente que, a ação legislativa dissociada de uma conjuntura institucional favorável e orquestrada não se

mostra capaz de promover mudanças substanciais na sociedade e no ambiente institucional.

Ao que parece a finalidade das organizações ao reproduzirem o comportamento de outras pode traduzir-se em um meio de defesa ante eventuais contratempos advindos de suas ações, o que leva a um processo de imitação.

Conforme preceitua Carvalho *et al* (1999) o modelo institucional adotado e a organização do ambiente institucional são determinadas pela legitimidade conferida pela reprodução de costumes e procedimentos validados pela coletividade. Assim,

Partindo desta hipótese, os institucionalistas sugerem que as formas estruturais que adotam as organizações não são determinadas pelas demandas do ambiente em seus respectivos níveis de exigência tecnológica senão pela legitimidade que lhes transferem os costumes e as normas aceitas coletivamente. A opção entre as exigências da racionalidade técnica e a eficiência por um lado, e a desejada legitimidade institucional por outro constitui uma fonte de conflito nas organizações. (CARVALHO, VIEIRA E LOPES, 1999, P.10)

Certo que as leis acompanham as mudanças sociais e não o inverso, a subversão desta lógica, embora algumas vezes necessárias, pode mostrar-se um tanto traumática, por fazer existirem leis de baixa aplicabilidade. Mostra-se necessário pensar na produção da política pública e nas leis que a regulam como uma produção muito mais engajada no aspecto do ambiente institucional do que se imagina.

Importante ressaltar também que a situação posta está muito atrelada ao instituto escolhido para estudo, ou seja, a questão inerente à compra governamental, com todas as minúcias que lhe foram dadas. Pois, talvez a retirada dos fatores históricos que precederam o processo de aquisição pública, ou a dinâmica social instituída entre a Administração Pública e as Cortes de Contas, ou ainda toda relação social envolta na formação do estamento nacional, demandasse o uso de teorias distintas daquelas aqui apresentadas.

O estudo efetivado, com o referencial teórico posto, leva-nos a considerar a forte presença do institucionalismo sociológico, acrescido das teorias organizacionais inerentes ao isomorfismo ligado às mudanças institucionais, para explicar o momento atual em que se encontram as políticas públicas para sustentabilidade tendo como instrumento as compras governamentais.

Nesse cenário o estudo e a compreensão da formatação conferida aos Tribunais de Contas e a importância deste ente na organização do Estado democrático é fator essencial para a contextualização do momento atual e do futuro das compras públicas sustentáveis enquanto políticas públicas.

2.1.2. Os prejuízos do excesso de controle

Fato é que, independentemente do nível federativo em que se encontre, o cenário atual de sujeição de controle e penalidades aos quais o Administrador Público é submetido, ao contrário do que normalmente se imagina, pode ser altamente prejudicial à boa gestão pública.

O excesso de controle, essencialmente quando exercido posteriormente ao ato administrativo, gera insegurança, fomento de burocracias infundadas e baixa eficiência das políticas públicas governamentais.

Não obstante não contribuir para a melhoria da gestão, o controle pouco efetivo agrava a ineficiência da gestão pública ao gerar regramentos inconsistentes ou excessivos quanto às diretrizes e procedimentos que os órgãos públicos devem seguir. Isto pode acarretar insegurança aos gestores públicos, aumento dos custos transacionais e excesso de formalismo burocrático que prejudica a eficiência das políticas controladas e geram mais custos do que benefícios sociais (ALVES, 2009).

O Gestor Público nos dias de hoje está sujeito ao controle de diversos entes. Inicialmente existe o sistema de controle interno da própria Administração; posteriormente, temos o Poder Legislativo e os Tribunais de Contas, o Ministério Público, as organizações da sociedade civil, e o próprio

Poder Judiciário. Aqui não seria equivocado dizer que não é incomum que estes entes e órgão fiscalizem a mesma situação e emitam sobre ela entendimentos por ora distintos.

Evidente que a diversidade e o excesso de controle com multiplicidade de entendimentos destoantes transformam o gestor em um ser amedrontado, que vive em busca da validação de sua ação por algum dos entes pelos quais é fiscalizado, no intuito de afastar as chances de anulação de seus atos ou de ser penalizado por eles.

Contudo, a pior de todas as consequências do sistema de controle impingido atualmente é a inércia que este sistema acarreta à Administração, fazendo com que processos de mudança sejam isolados, lentos e pouco efetivos. Conforme mencionam Alves e Calmon (2008, p.13),

Com relação Às políticas de controle da gestão pública brasileira, a noção de que “quanto mais melhor”, ou seja, quanto mais ações e mais organizações dedicadas ao controle da ação pública, mais efetiva será o combate à corrupção e aos desvios de condutas no setor público – as chamadas “múltiplas chibatadas” do controle brasileiro – é uma falácia.

A suposição que rege este trabalho consiste em pensar que a baixa consistência das políticas públicas sustentáveis por meio de compras públicas está intrinsicamente ligada a esse procedimento de validação que a Administração Pública desenvolveu em face aos órgãos de controle, mais precisamente em relação ao Tribunais de Contas, motivado por essa excessiva prática de controle dos atos administrativos.

Vê-se, então, que o Administrador relega ou ao menos protela o processo decisório que lhe compete em busca de minimizar seus riscos, por considerar que há um terceiro com maior expertise sobre a questão que ele; ou por ter medo de ser penalizado; ou, ainda, por considerar mais seguro replicar um procedimento que já tenha sido submetido a um mínimo tempo de maturação.

Ocorre que este terceiro, que no caso deste trabalho teve como unidade analisada o TC do Estado de São Paulo – TCESP, também passa por processos de alteração institucional, o que se comprova pela análise dos julgados e das práticas institucionais em torno da questão inerente à Administração Pública e Sustentabilidade na ceara deste ente.

Assim, o grande potencial presumido de gerar sustentabilidade por meio das aquisições governamentais vai sendo deixado de lado em decorrência das relações institucionais envolta na necessidade dessa validação normativa e sua instabilidade.

2.1.3. Os Tribunais de Contas e suas competências constitucionais

A imposição de controle ao Poder Público não é privilégio do Estado moderno, havendo menção a sua ocorrência desde 3.200 anos antes de Cristo. Contudo foi na Grécia que surgiu o precursor daquilo que hoje conhecemos como Tribunais de Contas. No entanto, é no Estado moderno que a atividade de controle passa a ser exercida com a observância de critérios técnicos (COSTA, 2005).

No território brasileiro o modelo de Tribunal de Contas que conhecemos hoje foi adotado desde sua independência, em decorrência da forte influência exercida pelos intelectuais franceses naquela época (COSTA, 2005). Sendo importante ressaltar que todas as Constituições brasileiras contemplaram a existência expressa dos Tribunais de Contas: 1934; 1937, 1946; 1967; e 1988.

Em que pese a recorrência da previsão da existência das Cortes de Conta em todo o ordenamento constitucional brasileiro, é indubitável que foi na Constituição Federal de 1988 que os Tribunais de Contas ganharam plena autonomia e tiveram um alargamento profundo de suas funções institucionais.

O Tribunal de Contas granjeou um significativo alargamento em sua missão, passando, em 1988, com a edição do texto constitucional atual, a não mais exercer o controle contábil, financeiro e orçamentário exclusivamente sob a ótica da legalidade. Conferiu-se, sim, a Corte de Contas competência para fiscalizar aspectos

operacionais e patrimoniais, inclusive no tocante à legitimidade e à economicidade das despesas realizadas. (COSTA, 2005, p.19)

Atualmente, dizer que os Tribunais de Contas exercem o controle financeiro e orçamentário da Administração é altamente reducionista. As atividades dos TCs estão ligadas ao controle de quase a integralidade das ações do Administrador e da Administração Pública.

Conforme definido pelo texto constitucional vigente os TCs auxiliam o Poder Legislativo no exercício do controle externo da Administração Pública. Assim, é evidente a ligação dos TCs com o sistema de controle intitulado “freios e contrapesos” adotado pelo Estado brasileiro.

No sistema chamado de “Freios e Contrapesos” cada um dos Poderes possui funções institucionais próprias as quais não devem ser objeto de intervenção direta dos demais Poderes, mas podem, e devem, ser objeto de controle, para que assim o sistema democrático possa existir em harmonia.

A Corte de Contas, no sistema de freios e contrapesos instituído pela Magna Carta Federal, é considerada uma ferramenta técnica indispensável e altamente qualificada colocado à disposição do Congresso Nacional, como também de toda a sociedade brasileira (COSTA, 2005).

Certo que os TCs não constituem um “Poder”, contudo possuem plena autonomia, não estando subordinados a nenhum dos Poderes constituídos (Executivo, Judiciário e Legislativo). Assim, como já dito, na atual conformação constitucional dada aos TCs estes atuam ao lado do Poder Legislativo, de modo plenamente independente.

A evolução dos TCs no ordenamento nacional ganhou contornos próprios, havendo autores que mencionam não existir nada semelhante em outros países. Nos textos constitucionais a alocação dos TCs variou entre os Poderes Executivos e Legislativos, e sua função variou entre as atividades ditas judicantes e aquelas ações típicas de controle interno, sendo que hoje permanece uma fusão destas atribuições, o que certamente lhe transforma em uma instituição ímpar.

Conforme entendimento de Renato Jorge Brown Ribeiro, o modelo de Tribunal de Contas desenvolvido e implementado no País é único no mundo. Não corresponde ao Modelo Tradicional de Tribunal de Contas, uma vez que assume funções fiscalizadoras que seriam típicas de controladoria, bem como procura assumir papel de ouvidoria e órgão consultivo. As suas estruturas organizacionais e seus processos decisórios são um misto dos processos e formas de decidir do Legislativo e do Judiciário. Esse hibridismo e adaptabilidade são características bem típicas do Brasil e das instituições brasileiras, e o que pode torná-las maduras e perenes. (RIBEIRO, 2002, p.94)

Em que pese o TC estar imbuído de julgar ações da Administração Pública e até mesmo impor sanções em decorrência destes julgamentos é fundamental lembrar que no ordenamento jurídico brasileiro somente as decisões do Poder Judiciário são tidas como definitivas.

Desta feita, os julgamentos dos TCs podem ser questionados junto ao Poder Judiciário, embora essa não seja uma prática comum, em decorrência do chamado princípio da inafastabilidade da jurisdição prescrito no artigo 5º, XXXV, da CF/88 (BRASIL, 1988).

As competências dos TCs estão expressamente previstas no artigo 71 e na parte final do artigo 73, da CF/88, sendo possível resumi-las em: judicante, fiscalizadora, opinativa, consultiva, normativa, informativa, sancionadora, corretiva, auto organizativa, entre outras.

Há, no entanto, uma atividade subentendida nas atribuições dos TCs que causam certa controvérsia: a consultiva. Alguns Tribunais chegam, inclusive, a afirmar que tal função não lhes compete, ou seja, a atribuição do ente estaria estritamente ligada a avaliar a conduta do Administrador de modo concomitante ou posterior, mas nunca previamente a uma determinada ação.

Contudo, existem TCs que optam por caminhar ao lado do Administrador construindo uma gestão mais eficiente, orientando o gestor para a melhor condução e preservação do patrimônio público.

Evidentemente, acrescido a ampliação das atribuições do Tribunais de Contas, vieram também o aumento de seus poderes punitivos, os quais hoje englobam a emissão de pareceres pela recusa das contas do Administrador Público; declaração de nulidade de contratos e seu sobrestamento; suspensão liminar de certames, obras e aquisições públicas; imposição de multas e outras sanções pecuniárias, por exemplo.

2.2. Compras públicas

Compras Públicas são as aquisições realizadas pelos entes governamentais, aqui compreendidos de maneira ampla como as instituições políticas das três esferas de Poder, ou seja, Legislativo, Judiciário e Executivo, e em relação a este último os entes integrantes da Administração Pública Direta (Poder Executivo) e Indireta (Autarquias, Fundações Públicas, Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista).

As aquisições realizadas pelos entes governamentais ocorrem pela necessidade de manter o próprio aparato estatal em funcionamento, mas também porque ao Poder Público é incumbida a prestação de diversos serviços públicos, muitos destes essenciais, e que para sua manutenção e adequada prestação demandam aquisições vultuosas.

Nas palavras de Meirelles (1990),

A Administração Pública, por suas entidades estatais, autárquicas e empresariais, realiza obras e serviços, faz compras e aliena bens. Para essas atividades precisa contratar.

Pesquisas das mais diversas origens mostram que o Poder Público por meios de suas aquisições é capaz de mover um percentual muito relevante da economia, estimando-se que essas aquisições representem entre 10% a 14% do Produto Interno Bruto-PIB (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2014).

Segundo a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o mercado de compras governamentais corresponde, em média, a 13% do produto interno bruto (PIB) brasileiro. Isso significa algo em torno de R\$ 850 bilhões somente no exercício de 2017, considerando os dados fornecidos pelo IBGE. (PERCIO, 2018)

As compras governamentais — que no Brasil movimentam recursos estimados em 10% do PIB — mobilizam setores importantes da economia que se ajustam às demandas previstas nos editais de licitação. Nesse sentido, é enorme a responsabilidade do gestor público encarregado de definir as regras do jogo para assegurar a livre-concorrência, sem perder de vista o interesse do governante em dispor do melhor produto/serviço, pelo menor preço. (TRIGUEIRO, 2018)

Certo que na atualidade, por força de disposições constitucionais, como regra, as compras públicas são precedidas de procedimento licitatório, o qual possui basicamente duas funções: permitir que a Administração obtenha o melhor produto pelo menor preço e permitir que todos que desejem contratar com o Poder Público possam fazê-lo, concorrendo em igualdade de condições.

Neste contexto, uma licitação pode ser definida como um procedimento administrativo pelo qual a administração seleciona com quem contratar e define as condições de direito e de fato que regularão essa relação jurídica (JUSTEN FILHO, 2012), ou ainda como um:

“...procedimento administrativo pelo qual um ente público, no exercício da função administrativa, abre a todos os interessados, que se sujeitem às condições fixadas no instrumento convocatório, a possibilidade de formularem propostas dentre as quais selecionará a mais conveniente para a celebração de contratos.” (DI PIETRO, 2010)

No contexto nacional, atualmente, as regras gerais sobre compras públicas estão na lei nº 8666, de 21 de junho de 1993. Na referida lei encontram-se as normativas genéricas a serem observadas por todos os entes públicos quando da realização de suas compras, sejam estas precedidas ou não de procedimento licitatório.

A lei 8666/93 representa um marco histórico não só para o processo de compra pública, mas certamente para a própria concepção de Administração

Pública Democrática. Os princípios e disposições da lei 8666/1993 foram forjados em um momento histórico no qual o clamor social pugnava pela moralização da máquina pública, rompendo com a gestão patrimonialista e migrando para uma gestão burocrática, a qual prima pela isonomia na participação e condução de processos e procedimentos públicos.

A Lei 8.666 surgiu num cenário institucional desalentador. Afinal, foi promulgada em junho de 1993, tempo em que o país vivia a ressaca do pós-impeachment. O cenário público era pautado pela inflação alta; contratos descumpridos; corrupção andando livre, leve e solta; descontrole absoluto das receitas e despesas. (MOREIRA, 2015)

Verdadeiramente não é possível dizer que dentre os modelos teóricos mais populares para conceituar a forma de gestão pública exista, efetivamente, a supremacia absoluta de um deles em dado momento histórico. Mais acertado talvez seja reconhecer que os modelos da Administração Patrimonialista, Burocrático e Gerencial, ao menos na modernidade, coexistiram e ainda coexistem, ora com a predominância de um, ora de outro, e não somente a depender do momento histórico, mas do instituto ou instituição analisada.

A lei geral de licitações pode ser exemplo dessa coexistência de intenções e teorias. Como dito, a legislação nasce em um momento de moralização da Administração Pública, e por essa razão adota um viés altamente burocrático e enrijecido quanto aos procedimentos que visa orientar. Neste sentido,

O principal foco do modelo Burocrático é evitar práticas patrimonialistas por meio de rígido processo, alicerçado, principalmente na impessoalidade, na desconfiança total, na legalidade e no controle de procedimentos. A proteção ao patrimônio é exercida por meio do controle de procedimentos que visavam evitar a apropriação patrimonial indevida. (FARIA; REZENDE, P.06, 2015)

Contudo, tempos após a edição da Lei de Licitações, a qual é precedida pelo espírito pós-constituente, o país ingressa na era chamada “Reforma do Estado de Bresser – Pereira”, cuja pretensão é de recrudescimento do Estado e da implantação das máximas liberais. Os teóricos da reforma estatal apontam

para três culpados pela crise do Estado, sendo um deles o modelo burocrático, o qual teria gerado altos custos acompanhando da baixa qualidade dos serviços estatais.

Ainda que a lei geral de licitações e contratos tenha preservados os princípios iniciais que regeram sua instituição, como legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade e publicidade, dentre outros, vale ressaltar que ela foi alterada diversas vezes no curso de sua história, certamente para moldar-se às demandas sociais que foram surgindo ao longo dos tempos e, quem sabe, em busca de afinar-se às novas teorias de Administração.

Como exemplo das inúmeras alterações dos regramentos contidos na legislação citada, é possível mencionar a inclusão da necessidade de observância ao desenvolvimento nacional sustentável nas aquisições públicas, princípio este inserido no texto legal em 2010.

Fato é que, em que pese todos os esforços para manter a lei geral de compras públicas atualizada, não são poucos os seus críticos, muitos defendendo a revogação da legislação e sua substituição por um instituto normativo mais moderno.

Os críticos da lei 8666/93 pontuam que na atualidade a legislação mostra-se como uma limitadora aos procedimentos de aquisição, aos quais alijam a compra pública da possibilidade de valer-se de ações presentes no mercado privado que geram melhor custo-benefício e, no mais, os objetivos moralizadores da norma não teriam se mostrado eficazes.

A tônica da legislação foi a de cercear, ao máximo, atuações discricionárias do administrador público. Passados quase 20 (vinte) anos, podemos afirmar que o objetivo almejado pela lei, qual seja, o de impossibilitar a depravação, a imoralidade, a deterioração do instituto não foram alcançadas. (MIGUEL, 2015)

Afirma-se, ainda, que na atualidade existem diversos meios e procedimentos de controle das ações públicas, sendo que isso acrescido à ação

ostensiva dos órgãos de fiscalização, como os Tribunais de Contas, permitem abrandar o rigor que impera sobre o procedimento de aquisição governamental em razão da lei e, assim, aliviar a desconfiança que a legislação parece pressupor face ao servidor público.

A legislação em análise (Lei nº 8.666/93) é fruto da junção daquilo que diversos outros diplomas tinham, cada um, de melhor, com uma diferença: foi editada num momento político/econômico difícil para um país que ainda aprendia a viver sob a égide de um regime democrático, aprendendo a lidar com a corrupção, que nesse instante era deveras elevada e sem controle. (MIGUEL, 2015)

Notório que a necessidade de se romper com a pecha patrimonialista presente nas ações públicas, acrescido ao rigor da legislação que rege as compras governamentais, bem como ao medo das ações e penalidades advindas dos órgãos de controle e à baixa profissionalização do administrador público e dos servidores em geral fazem com que os gestores públicos ousem muito pouco.

Vê-se que os fatores que influem para a dificuldade de oxigenação dos procedimentos de compras públicas são muitos, no entanto, a necessidade de buscar ações já validadas parece sobressair-se, transparecendo o medo do gestor público em ousar qualquer iniciativa destoante de sua rotina. Assim, não seria prematuro dizer que as rotinas administrativas impedem grandes mudanças.

Mesmo diante de algumas permissividades advindas da própria legislação a Administração move-se muito lentamente, sendo quase resistente a qualquer indício de alteração procedimental, no aguardo de que o novo cenário seja validado por um terceiro, para só então incorporar em sua rotina uma prática que busca ampliar os alcances dos institutos que tem à disposição.

As modalidades de licitação previstas na Lei no 8.666/1993, que regulamenta as compras governamentais, são reconhecidas pelo excesso de rigidez e elevado controle burocrático, o que acaba por prejudicar a eficiência das compras (Carvalho, 2005). Segundo Rosilho (2011), a Lei Geral de Licitações e Contratos seguiu o caminho da “superlegalização”, já que criou procedimentos rígidos e minuciosos reduzindo a discricionariedade do operador de compras

na tentativa de melhor contratar a aquisição de bens e serviços. (ALMEIDA; SANO, 2017)

Evidencia-se, portanto, que não basta a mera alteração normativa para imprimir qualquer novo comportamento no gestor público, faz-se necessário um período de maturação e de observação sobre como as mudanças normativas vão sendo gradativamente interpretadas pelos órgãos de controle.

Certo que a compreensão da mudança institucional sobre o processo de aquisição, suas razões e formas, ganham força descomunal no progresso e sucesso de qualquer novo panorama sobre compras governamentais que se pretenda implementar.

2.2.1. Compras públicas como vetor para promover políticas públicas

A necessidade de mudança legislativa e institucional sobre a forma de aquisição pública e suas razões está extrinsecamente ligada não só a importância da qualidade destas aquisições, mas essencialmente a compreensão de sua vultuosidade econômica e o potencial que essa questão traz embutida para alterar dinâmicas de mercado e fomentar determinados seguimentos.

Certamente não é difícil imaginar que um segmento que mobilize, no mínimo, 10% da economia local seja utilizado, não simplesmente para manter o aparato estatal, mas invariavelmente como um instrumento muito hábil a fomentar políticas públicas das mais diversas ordens.

O termo “política pública” encontra uma variedade infinita de definições, que certamente, como muitos outros termos deste trabalho, estão longe de encontrar consenso. Thomas Dye (1984), por exemplo, preceitua que política pública é “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”.

A conceituação de Dye (1984) embora pareça simplista é repleta de significados uma vez que nos leva a pensar que a inércia governamental diante

de determinadas situações também pode ser considerada um meio de produzir políticas públicas, uma vez que pode estar preordenada neste sentido.

Lasswell, por sua vez, informa que para conceituar política pública é preciso responder a três perguntas: quem ganha o quê, por que e que diferença faz (RIBEIRO, 2015, apud LASWELL).

Segundo Souza (2002),

Laswell (1936) introduz a expressão *policy analysis* (análise de política pública), ainda nos anos 30, como forma de conciliar conhecimento científico/acadêmico com a produção empírica dos governos e também como forma de estabelecer o diálogo entre cientistas sociais, grupos de interesse e governo.

Posteriormente, Simon (1957) agrega ao conceito de Laswell a questão da racionalidade limitada que incide sobre o processo decisório do gestor público, sendo que para este autor decisão do gestor é afetada por diversos fatores, que podem ir desde a ausência de informações ou informações incompletas, até a defesa de interesses próprios (SOUZA, 2002, p.02).

A teoria da racionalidade limitada desenvolvida por Herbert Simon consiste em pensar nas efetivas condições sob as quais os atores tomam decisões, sendo estas uma condicionante de sua racionalidade. Essas condições, tidas como limitantes, podem advir tanto do próprio ator, em razão de suas vivências ou intenções, como, eventualmente, do ambiente em que se encontra inserido. (Simon, 1955)

Tem-se ainda que, o rol de decisões tomadas por um grupo de atores correlatas aos objetivos por eles a serem alcançados, bem como os meios para tanto também é considerado um conceito de política pública (HAWLETT, RAMESH e PERL, 2009, p. 8 apud JEKINS, 1978). Essa conceituação traz embutida a noção de rede de políticas, pois deixa claro que a promoção de políticas públicas não é feita por uma única ação ou um único ator.

Assim, certo que os atores elaboram e executam suas políticas públicas por meio das instituições, mas também pelas relações existentes entre eles, atores, e o próprio ambiente organizacional. Desta forma as redes de políticas públicas acontecem por meio de relações estabelecidas entre atores interdependentes que se movem ao redor de uma determinada questão.

Há, ainda, aqueles que definem o termo política pública como sendo “colocar o governo em ação”, “analisar estas ações” e, em sendo necessário, propor a alteração destas ações (SOUZA, 2006). Tem-se, também, os que definam o termo como sendo as ações implementadas pelo governo com a ajuda de outros atores sociais (REK, 2015 apud HEIDEMANN).

Percebe-se, analisando as inúmeras definições sobre políticas públicas, que sua conceituação será altamente variável a depender dos atores que a propulsionam, bem como o ambiente no qual é implantada. Certamente duas políticas aparentemente idênticas terão curso distinto a depender de onde e quem as promove. Nota-se, portanto, que as instituições importam, mas os atores e o ambiente institucional também importam.

Contudo, em que pese as divergências sobre a definição precisa do termo políticas públicas, os autores aqui citados deixam claro que é essencial a presença do Estado, como um dos atores a impulsionar ações concretas, com o objetivo de viabilizar a efetividade das políticas eventualmente criadas em torno de um determinado programa.

Políticas públicas podem ser conceituadas como soluções implementadas pelo Estado em face aos pleitos e exigências requeridas pela sociedade ou mesmo pela própria Administração enquanto agente social. As políticas públicas são respostas históricas, assim como conjunto de estratégias táticas e operações do governo. O que diferencia a política pública da política empresarial é, justamente, a necessidade de implementação de direitos e garantias sociais amparadas pelo Estado Democrático de Direito. (GARCIA, 2008)

Deveras a percepção do Estado sobre a potencialidade das aquisições governamentais como um instrumento eficaz a promover políticas públicas governamentais não é recente. As aquisições publicas podem fomentar

emprego, renda, proteção à determinados grupos sociais ou segmentos econômicos, avanços tecnológicos, majoração da tributação, proteção ambiental etc.

As compras públicas são explicitamente mencionadas no plano entre as oportunidades para o fomento à competitividade, com foco nos setores que são dominados pela demanda governamental. Ainda mais recentemente, também o Plano Inova Empresa indica o uso do poder de compra, especialmente por meio de aquisições estratégicas, como um dos instrumentos do programa, voltado para o fomento à inovação e competitividade empresarial (SQUEFF, 2014).

Atualmente, talvez o exemplo mais notório sobre o uso das aquisições públicas como meio de fomentar políticas públicas seja o regramento que determina reserva de percentual das aquisições públicas às micro e pequenas empresas situadas local ou regionalmente ou, a depender do valor a ser contratado, impõe ao gestor público a promoção de procedimento exclusivo este segmento empresarial.

Assim, por meio da política governamental que buscava incentivar o mercado informal a migrar para a formalidade, pautado em estudos que reconheceram a importância destas empresas para a geração de emprego e renda, o governo federal editou a LC 147 de 2016, a qual inseriu no Estatuto da Micro e Pequena Empresa a oportunidade destas obterem tratamento diferenciado nos certames de compras públicas.

Em que pese não tão conhecidas popularmente como os regramentos voltados às micro e pequenas empresas, existem muitos outros exemplos substanciais que vinculam as compras públicas à missão de promover ações sustentáveis, uma vez que, como citado, sustentabilidade vai além do enfoque ambiental, propagando na verdade muito mais o dever de equilibrar fatores econômicos e sociais com as questões ambientais.

Pode-se citar, para melhor ilustrar a questão, a legislação que prevê obrigatoriedade da aquisição de parte da merenda das escolas públicas da agricultura familiar. A lei 11.947 de junho de 2019, determina que no mínimo 30% dos valores repassados pela União aos estados e municípios pelo Fundo

Nacional de Educação (FNDE) seja empregado na aquisição de gêneros alimentícios oriundos da Agricultura Familiar.

Do site do Programa Nacional de Alimentação Escolar extrai-se, expressamente, a disposição no sentido de que,

A conexão entre a agricultura familiar e a alimentação escolar fundamenta-se nas diretrizes estabelecida pela Lei nº 11.947/2009, que dispõe sobre o atendimento da AE, em especial no que tange: Ao emprego da alimentação saudável e adequada, compreendendo o uso de alimentos variados, seguros, que respeitem a cultura, as tradições e os hábitos alimentares saudáveis e; Ao apoio ao desenvolvimento sustentável, com incentivos para a aquisição de gêneros alimentícios diversificados, sazonais, produzidos em âmbito local e pela agricultura familiar (PNAE, 2019).

Certo que, em um olhar mais abrangente, a própria 8666/93, em seus regramentos gerais traz insculpida uma política pública de proteção do mercado interno, uma vez que prevê como critério de preferência legal e desempate o fato do produto licitado ter sido adquirido no país ou de estar a licitante situada no território nacional, bem como a possibilidade de contratação direta de empresas cuja atividade principal esteja voltada à recuperação social do preso. Ações estas correlatas à sustentabilidade, como aqui definida.

Notório que ante tantas possibilidades advindas do processo de compra pública a questão de sustentabilidade também foi ganhando campo ao ser vinculada a esse segmento. Mundialmente houve, e ainda há, um alinhamento para o uso das compras públicas com o dever de observância a aspectos sociais, econômicos e ambientais, de forma equilibrada, e no Brasil a situação, ao menos hipoteticamente, não se mostrou diferente.

2.2.2. Compras públicas e sustentabilidade

A Conferência Rio-92, realizada pela ONU no Rio de Janeiro, na qual foi editada a “Agenda-21”, apontou veementemente a necessidade de alteração dos padrões de consumo mundial, sendo para tanto essencial que este novo

padrão fosse também aplicado pelos governos quando de suas aquisições. Tal decisão advém da percepção que:

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

Posteriormente ao evento Rio-92, a Cúpula Mundial do Desenvolvimento Sustentável (WSSD), em evento realizado em Joanesburgo, na África do Sul em 2002, desenvolveu sete linhas de ações que buscavam implementar as disposições da Agenda 21, dentre as quais estava um plano para encorajar os governos a adotarem critérios sustentáveis em suas ações.

Das linhas de ações pensadas pela WSSD criou-se a “Força-Tarefa de Marrakech em Compras Públicas Sustentáveis”, na Suíça em 2005, contando com a participação de diversos países, inclusive do Brasil. (YAKER, BACETI, ENMANUEL, 2016, p.33).

De acordo com a abordagem da Força-Tarefa o princípio fundamental da SPP é que “boas compras são compras sustentáveis” que devem levar em consideração os três pilares do desenvolvimento sustentável: social, ambiental e econômico. Nesse sentido, as boas compras públicas devem ser transparentes, justa, não discriminatórias e competitivas. (YAKER, BACETI, ENMANUEL, 2016, p.35)

Recentemente, ao reeditar sua agenda para sustentabilidade a ONU criou a agenda 2030 (em substituição a Agenda-21), em setembro de 2015, fixando 17 objetivos para o desenvolvimento sustentável os quais deverão orientar decisões estatais nos próximos anos em todo o mundo e, novamente, ressaltando a importância das aquisições governamentais sustentáveis na busca por equacionamento entre desenvolvimento e sustentabilidade.

Evidentemente a vultuosidade das aquisições públicas já seria o suficiente para demandar a ação dos governos não apenas como ente

normatizador das questões inerentes à sustentabilidade, mas também como consumidor. No entanto, existe ainda uma questão educativa embutida no processo, o chamado “dar o exemplo”. Pouco adiantaria os governos exigirem uma postura em pró das ações sustentáveis, mas aplicarem esta postura em suas próprias ações.

Na atualidade a maioria dos países desenvolvidos já inseriu em seus programas institucionais a questão das compras públicas sustentáveis – incluindo Áustria, Dinamarca e Holanda, os quais receberam títulos de “altamente sustentáveis” no tocante a compras públicas já no ano de 2007. Contudo, no Brasil, tido como entre os países em processo de desenvolvimento, ainda temos ações isoladas sobre o tema (ALENCASTRO, SILVA e LOPES, 2014).

Certo que algumas práticas, passíveis de serem enquadradas como sustentáveis, já são vistas com maior frequência nas ações do Poder Público, como, por exemplo, as aquisições efetivadas mediante procedimento exclusivo ou com quota reservada para ME/EPPs, contudo, outras formas de fomento deste gênero de política pública são praticadas por pouco antes da Administração. Assim, não é comum aquisições efetivadas junto à agricultura familiar, ou com preferência para produção local, ou mesmo condicionada à apresentação de selos ou certificações ambientais. Embora existam, são práticas isoladas.

Vê-se, portanto, que a efetivação de compras sustentáveis pelos Poderes Públicos locais é um instrumento importante para a consecução dos objetivos pautados nas Agendas Ambientais reconhecidas mundialmente, e que consistem, essencialmente, em uma caminhada humanitária para o desenvolvimento e para um mundo melhor. Sendo essencial um comprometimento em torno da criação e efetivação de políticas públicas para sustentabilidade.

No Brasil, antes mesmo das ações mundiais de grande vulto inerente às compras governamentais sustentáveis e, antes da própria Constituição Federal

de 1998, já existiam legislações nacionais que demandavam a observância de questões ambientais, as quais certamente poderiam ser aplicadas nas negociações envolvendo o Poder Público.

Pode-se citar como uma norma ambiental que precede a Constituição Federal, a lei que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, lei nº 6938/1981. Em que pese não ser uma normativa com foco específico nas aquisições governamentais essa legislação traz princípios e definições que são aplicadas a este gênero de aquisições.

Posteriormente a edição da Constituição Federal de 1988, a qual como já dito eleva o meio ambiente ao patamar de patrimônio coletivo e, assim, confere a ele especial proteção, sucedeu-se a edição de um rol de legislações com foco na proteção ambiental e ao mercado regional.

Algumas destas normas foram além da mera possibilidade de aplicação às compras governamentais para prever, expressamente, esta forma de aplicação. No entanto, em que pese a existência de normas sobre a questão as ações efetivas para aplicação de critérios sustentáveis ao processo de compras e licitações ainda são muito pontuais.

Sabido que o processo de compra pública no Brasil é regido vulgarmente pelo intuito de comprar “pelo menor preço”, vê-se que até mesmo a qualidade dos produtos invariavelmente é deixada de lado, pois o Administrador foi doutrinado a focar no preço.

Não é incomum a queixa de servidores públicos ou dos usuários de serviços públicos face a baixa qualidade dos produtos utilizados na Administração, cujas aquisições, na grande maioria das vezes, foram precedidas de um complexo procedimento administrativo que por fim culmina na entrega de bens sem os atributos desejados.

Fato é que não se pode negar que produtos com qualidade ambiental adequada, ou originado de pequenos produtores situados local ou

regionalmente, muitas vezes são mais caros do que aqueles sem tais características. No entanto, essa realidade também vem sendo alterada ao longo dos tempos, ante a crescente procura por estes gêneros de produto e o aumento de sua produção, o que, certamente, pode encontrar no processo de negociação com o Estado um amparo ou até mesmo incentivo.

Contudo, é evidente que o fator “preço” é um obstáculo a ser enfrentado. No entanto, de acordo com Terra *et al* (2015) em que pese os produtos ordenados como sustentáveis possuam inicialmente maior preço, a longo prazo isto pode ser mitigado. Certo que a aquisição de produtos lesivos ao meio ambiente, ou desprovido de fomento ao mercado regional, não tem seus custos apresentados no preço de modo a serem facilmente quantificados.

Assim, por exemplo, a aquisição de um produto sem a devida exigência de que o fornecedor apresente meios apropriados e plano de trabalho para efetivação da logística reversa⁵ pode ser, inicialmente, mais barato para a Administração Pública, contudo quais os custos advirão do descarte destes produtos em consonância com a legislação ambiental vigente. Custos estes com os quais a Administração Pública terá que arcar em momento futuro, caso não estipule desde o início essa obrigatoriedade.

Teleologicamente, tem-se que a intenção do legislador ao dispor no texto da lei 8666/93 que a “vantajosidade” deve ser um critério a ser observado pelo gestor público no curso da aquisição, foi desvincular a questão meramente monetária do procedimento ou, do contrário, bastaria dizer que a Administração deve adquirir o produto de menor valor.

Ocorre que, ainda assim, é muito complexo desassociar o termo vantajosidade da questão do menor preço, e essa situação é altamente

⁵ responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos é o "conjunto de atribuições individualizadas e encadeadas dos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes, dos consumidores e dos titulares dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo dos resíduos sólidos, para minimizar o volume de resíduos sólidos e rejeitos gerados, bem como para reduzir os impactos causados à saúde humana e à qualidade ambiental decorrentes do ciclo de vida dos produtos, nos termos desta Lei. (Brasília, 2010).

problemática, pois impede que o gestor enxergue ganhos agregados a dada aquisição que vão muito além do preço.

Conforme preceitua Valentim (2010),

A vantajosidade determinada no artigo 3º da Lei das Licitações espelha basicamente a busca por contratação que seja tanto economicamente mais vantajosa — menor gasto de dinheiro público — quanto que assim o seja qualitativamente, melhor gasto. Contudo, vale ressaltar que o contexto da lei 8.666/93 privilegia o menor preço, sugerindo-o como regra nos procedimentos de que trata. (VALENTIM, 2010)

Certo que vantajosidade, embora seja um termo um tanto quando vago, não é sinônimo de menor preço, contudo, também não pode servir de justificativa para desmandos com o dinheiro público. Sendo evidente a necessidade de buscar o consenso, o diálogo entre o fator preço e o fator vantajosidade, pois

Tendo em vista esta situação há que se harmonizar e fazer uma revisão do princípio licitatório da vantajosidade à luz do princípio da sustentabilidade. A tradição jurídica brasileira muitas vezes confundia a melhor proposta como o menor preço, o que, na verdade, pode-se revelar um grande engano. A nova vantajosidade ou a vantajosidade sustentável é o novo paradigma que deve guiar as contratações públicas. (FREITAS, 2016)

A Administração Pública deve adquirir o melhor, assim conceituado dentre a justificativa de necessidade do Poder Público quanto a um dado produto ou serviço, sendo o preço um fator a ser observado, mas não podendo servir como um fator a ser isoladamente analisado.

A verdade consiste em compreender e assumir que a sistemática desenvolvida em torno das aquisições governamentais é altamente repressora, justificada pelos fatos que antecederam a edição das leis que hoje regem a questão, sendo que o temor ceifa do agente público qualquer indício de criatividade que possa surgir e esse temor e resistência a qualquer inovação persistem mesmo quando há um permissivo legal para determinada ação precursora.

A despeito do potencial do uso do poder de compras governamental para fins mais amplos que o mero provimento de bens e serviços ao

Estado, é mister ressaltar que o arcabouço institucional e regulatório normalmente pesado pode criar, em alguns países, uma forte cultura em que o preço é considerado acima de qualquer outro critério, tornando o sistema de compras “pouco amigável”, como no caso do Japão (SQUEFF, 2014 apud Myoken, 2010).

Ainda que o Brasil esteja alinhado ao que se chama de “civil law” e não ao “commow law”, que consiste em ter ações sociais regidas pela legislação positivada e não pelos costumes gerais impingidos ao longo dos tempos, como ocorre em países europeus, por exemplo, fato é que em algumas esferas as interpretações (força das decisões judiciais) e os costumes ganham mais espaço, e não incomum são mais respeitadas que o próprio direito positivado, ou seja, que as leis.

O campo de compras públicas certamente é um destes espaços, no qual as decisões das Cortes de Contas têm muito mais impacto social do que a própria lei, aparentando traços de uma sociedade regida por precedentes (commow law) e não pela legislação codificada.⁶

O que permite dizer que o juiz do common law cria o direito é a comparação do seu papel com a do juiz da tradição do civil law, cuja função se limitava à mecânica aplicação da lei. No civil law, quando se dizia que ao juiz cabia apenas expressar as palavras ditada pelo legislador, o direito era concebido unicamente como lei. (MARINONI, 2009)

Assim, talvez, somente a compreensão da importância das instituições e a mudança do comportamento destas instituições seja capaz de acelerar o processo em torno do uso das compras públicas como uma forma de fomento ao desenvolvimento sustentável, uma vez que a existência da legislação não é suficientemente eficaz.

2.2.3. Legislação sobre compras sustentáveis no Brasil

A Constituição Federal de 1998 declarou, em seu artigo 225, que o meio ambiente equilibrado ecologicamente é um direito difuso o qual deve ser protegido pela coletividade e pelo Poder Público.

⁶ Os Tribunais de Contas no Brasil não integram o Poder Judiciário, e seus membros não são juízes. Os Tribunais de Contas são entes autônomos, não constituindo “Poderes”. A decisão proferida pelos Tribunais de Contas pode ser submetida a análise do Poder Judiciário.

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (Brasil, 1988).

Importante, ressaltar que “meio ambiente ecologicamente equilibrado” deve ser interpretado em consonância com todos os demais princípios lançados na Constituição Federal, bem como nos tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário e que, por esta razão, dão a esse conceito uma gigante amplitude.

Assim, ter direito ao meio ambiente equilibrado está ligado, indissociavelmente, à dignidade da pessoa humana e, portanto, à vida, à liberdade, à igualdade, e a tantos outros direitos sociais como educação e renda mínima. É inócuo falar em proteção ambiental, ou equilíbrio social, onde não há emprego, escola ou moradia.

Neste sentido, em que pese existirem normas anteriores ao texto constitucionais as quais já possuíam enfoque na sustentabilidade, considerando que a edição de uma nova Constituição inaugura um novo momento político e jurídico para os Estados, e assim as leis anteriormente editadas demandam alinhamento material com o texto constitucional em vigor afim de serem recepcionadas, é indubitável a relevância da sustentabilidade ter alcançado o status de princípio constitucional. É o que faz crer a passagem de Costa (2007, p. 86):

O direito fundamental à vida há de ser considerado em duas dimensões. A primeira, de caráter amplo, referente ao direito do ser humano de não ser privado de sua vida (seria o direito “a vida propriamente dito, pertencente à área de proteção dos direitos civis e políticos) e a segunda, em caráter próprio, consistente no direito de todo ser humano de dispor dos meios apropriados de subsistência e de um padrão de vida decente. (COSTA, 2007, p.86)

Assim, o Constituinte evidencia que para a ordem brasileira viver é muito mais do que sobreviver e assim, alça a sustentabilidade como um objetivo a ser

perseguido pela sociedade e, essencialmente, pelo Estado, pois como dito sustentabilidade e dignidade são conceitos intrinsecamente correlacionados.

Por esta razão, e considerando que o monopólio de produzir leis advém exclusivamente do Estado, após a edição da CF/1988 o Brasil ingressou em uma linha crescente de edição de normas com enfoque na sustentabilidade e na aquisição governamental sustentável.

Conforme infere-se do rol listado pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, em seu Manual de Sustentabilidade, editado no final de 2018, o Estado brasileiro possui um razoável quantitativo de normas, regulamentos, leis e decretos voltados à questão posta.

Certo que muitas das leis listadas, em que pese não possuírem vinculação direta com a questão das compras governamentais, têm definições, princípio e outros tantos dispositivos que são facilmente vinculados à questão. E, assim, esse emaranhado normativo pretende gerar uma modificação nas instituições as quais se destina.

Dentre as legislações com maior destaque para a temática aqui apresentada pode-se citar o chamado Estatuto das Micro e Pequenas Empresas, e suas posteriores alterações, instituído pela Lei Complementar 123/2006. O principal objetivo dessa legislação foi promover o tratamento diferenciado às Micro e Pequenas Empresas, ao ponto de reservar-lhe, de forma obrigatória, uma gama do mercado de venda ao governo.

Tem-se também como merecedor de um espaço de destaque a lei 12.187/2009, que prevê critérios de preferência em licitações públicas para as propostas que comprovadamente gerem maior economia de energia, água ou outros recursos naturais.

Fato é que, embora a Constituição Federal tenha alçado à sustentabilidade a uma posição de destaque as legislações extra constitucionais sobre o tema são muito isoladas, no entanto, após 2010 houve um significativo aumento na produção normativa sobre a questão.

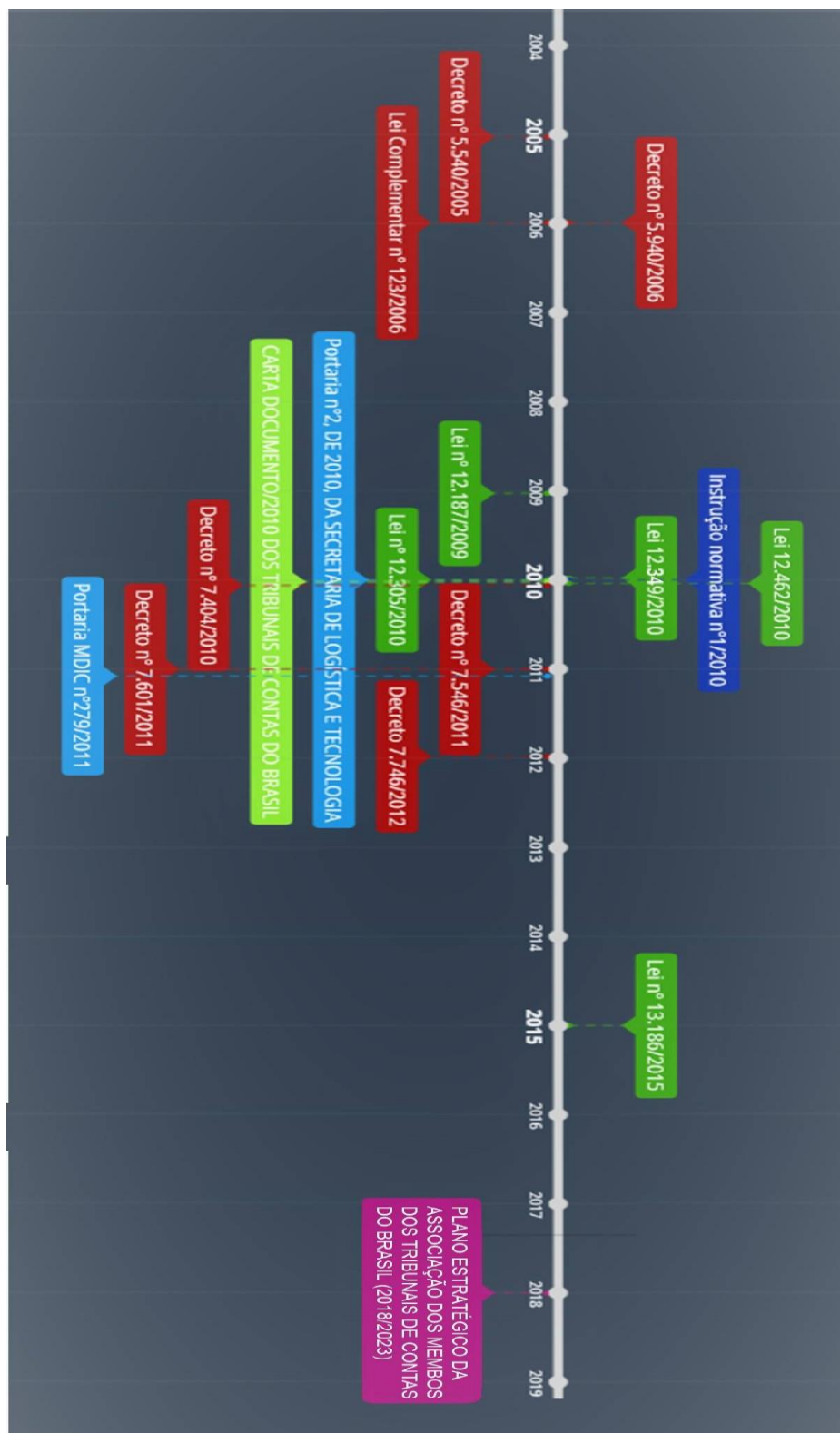
Figura 1 - Linha do tempo sobre normas para compras sustentáveis



Fonte: Produção da autora⁷

⁷ Produção da autora a partir de dados do Tribunal De Contas Do Estado De São Paulo, 2018.

Figura 2 – Continuidade da linha do tempo sobre normas para compras sustentáveis



Fonte: Produção da autora⁸.

⁸ Produção da autora a partir de dados do Tribunal De Contas Do Estado De São Paulo, 2018.

Aqui, em que pese a relevância de todos os dispositivos legais que tratam sobre o tema sustentabilidade, foi a Medida Provisória nº 495 de 2010, posteriormente convertida na lei 12.349 de 2010, a qual deu nova redação ao artigo 3º da lei geral de licitações, o marco nacional para os procedimentos de compras públicas sustentáveis.

A referida alteração deixou expressamente marcado na lei geral de compras governamentais que a licitação se destina a garantir, entre outros princípios, a promoção do desenvolvimento sustentável. E exposição de motivos apresentada para justificar a alteração legislativa é uma ode à aquisição governamental sustentável.

O ano de 2010 foi bem expressivo no tocante à adoção de novos modelos de compras públicas sustentáveis. Com efeito, em janeiro de 2010, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, por meio de sua Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação, adotou a Instrução Normativa nº 1, de 19 de janeiro de 2010, que estabelece critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, contratação de serviços ou obras na Administração Pública Federal. (VALENTE, 2011)

O projeto de origem no governo Lula, de autoria dos então Ministros Guido Mantega, Fernando Haddad, Paulo Bernardo Silva e Sérgio Machado Rezende, faz um apanhado mundial sobre a adoção da compra pública como um meio de fomentar ações sustentáveis. Sendo por diversas vezes exaltada a importância da ação governamental de por intermédio de seu poder de compra proteger o meio ambiente, o mercado local e nacional, e efetivar geração de empregos e renda.

Como objetivo a legislação mencionada buscou introduzir os critérios de sustentabilidade nas aquisições governamentais de modo definitivo, sem deixar que o Administrador se esqueça de que outras questões também devem ser conciliadas a estes fatores como, por exemplo, economicidade, efetividade, competitividade etc.

Com referência às modificações propostas na Lei nº 8.666/93, é importante ressaltar que a mesma contempla diretrizes singulares para balizar os processos de licitação e contratação de bens e serviços no âmbito da Administração Pública. A norma consubstancia, portanto, dispositivos que visam conferir, sobretudo, lisura e

economicidade às aquisições governamentais. Os procedimentos assim delineados são embasados em parâmetros de eficiência, eficácia e competitividade, em estrita consonância aos princípios fundamentais que regem a ação do setor público. (BRASILIA, 2010)

Os autores da lei expressam a potencialidade e os objetivos do então projeto de lei, que traz agregado a capacidade de gerar renda, emprego e proteger o mercado interno, utilizando-se para tanto do poder de compra estatal que dada sua grande demanda de produtos e serviço é capaz de conferir efeito multiplicador aos efeitos almejados pela legislação.

A modificação do **caput** do artigo 3º visa agregar às finalidades das licitações públicas o desenvolvimento econômico nacional. Com efeito, a medida consigna em lei a relevância do poder de compra governamental como instrumento de promoção do mercado interno, considerando-se o potencial de demanda de bens e serviços domésticos do setor público, o correlato efeito multiplicador sobre o nível de atividade, a geração de emprego e renda e, por conseguinte, o desenvolvimento do país. (BRASILIA, 2010)

Importante ressaltar que o projeto afirma ter sido embasado em ações mundiais que primaram pelos mesmos princípios, demandados pela deterioração do mercado interno em decorrência de práticas comerciais mais agressivas advindas de alguns países.

Assim, vê-se que as normas que primam pela questão sustentável possuem potencialidade muito além da seara ambiental, conforme extrai-se de parte da exposição citada:

A urgência das medidas se justificam, por um lado, pela necessidade de ações tempestivas que promovam a indústria e os prestadores de serviços brasileiros, incentivando-os a aprimorarem a qualidade de seus produtos e serviços, pela rápida deterioração da balança comercial no período recente e pela atuação agressiva adotada por alguns países que, devido ao fraco desempenho dos seus mercados internos, estão buscando espaço nos mercados internacionais. Nada obstante, também se deve ter atenção ao fato de que vários países adotam práticas semelhantes, as quais foram reforçadas em função da crise internacional, deixando produtos brasileiros em desvantagem nas compras governamentais daqueles países. A relevância da medida é dada pelo tamanho dos setores da indústria e dos serviços no Brasil que, juntos, respondem por mais de 80% do PIB e pela representatividade do consumo do governo, considerado o montante de recursos públicos alocado às compras governamentais de bens e serviços. (BRASIL, 2010)

Ocorre que, não obstante a existência de normas e os esforços dos estudiosos, imbuídos em demonstrar as vantagens das compras públicas sustentáveis e a necessidade de enxergar no procedimento de compras governamentais um instrumento muito além de um meio de aquisição pura e simples de produtos e serviços, as ações do Poder Público neste sentido ainda são quase insignificantes.

Mesmo diante de uma grande quantidade de legislação sobre o tema os gestores parecem não compreender que a implantação do processo de compra sustentável pode trazer ganhos que não são diretos ou imediatos, mas são essenciais para a manutenção saudável da coletividade.

3. RELAÇÕES ENTRE OS GESTORES PÚBLICOS E O TRIBUNAL DE CONTAS

Conforme mencionado no curso deste trabalho a questão das Compras Públicas Sustentáveis aparece na legislação mesmo anteriormente à Constituição Federal, contudo o marco crucial da questão foi o ano de 2010, quando o termo sustentabilidade foi inserido dentre os princípios licitatórios, fazendo parte integrante do artigo 3º da lei 8666/1993.

Assim, considerando que o legislador efetivamente demonstrou sua intenção em vincular de forma expressa compras públicas e sustentabilidade em 2010, ou seja, há quase uma década, temos que o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo promoveu o primeiro seminário sobre o tema somente em 2016, conforme dados extraídos do site da instituição.

Realizado pelo TCESP pela primeira vez no ano de 2016, o Seminário 'Gestão Sustentável na Administração Pública' tem como parceiros o Governo do Estado de São Paulo, por meio da Secretaria de Estado do Verde e Meio Ambiente (SVMA); a Advocacia-Geral da União (AGU); a Superintendência de Gestão Ambiental da USP e da ONU-Meio Ambiente (TCESP, 2018).

Posteriormente, em 2018, o TCESP promove a segunda edição do evento,

por meio do Núcleo de Monitoramento do Observatório do Futuro e da Escola Paulista de Contas Públicas (EPCP), realizará, no próximo dia 26 de outubro, sexta-feira, das 9h00 às 12h30, na Capital, a segunda edição do Seminário 'Gestão Sustentável na Administração Pública. (TCESP, 2018)

Vê-se, portanto, que a própria Corte de Contas levou um longo período para maturar a questão da sustentabilidade como um critério a ser observado nas aquisições públicas, uma vez que somente seis anos após a alteração do artigo 3º da lei 8666/1993 se propôs a realizar um evento de grande porte tendo o tema como pauta. De certo que os seminários promovidos pelos Tribunais de Contas são os espaços mais latentes para troca de dúvidas e experiências entre os gestores públicos sendo, portanto, significativo o hiato entre a alteração legislativa e a realização do evento.

Ao final de dezembro de 2018 o TCESP lança uma cartilha sobre orientação gerais no tocante às aquisições sustentáveis, e na exposição de motivos do referido material expressamente atesta sua responsabilidade sobre a temática, chamando a responsabilidade para si quanto a necessidade e a relevância de seu papel na orientação do gestor sobre as práticas das aquisições com critérios sustentáveis.

Fato é que a referida cartilha editada pelo TCESP, ainda muito recente, traz apanhados genéricos sobre as ações sustentáveis na Administração Pública, não sendo um instrumento propriamente voltado para orientar o gestor no processo de aquisição com observância à fatores inerentes à sustentabilidade, é em verdade um apanhado de ações possíveis ao gestor.

O distanciamento do TCESP da questão pode também ser visto em razão dos poucos julgados proferidos pelo ente com foco no tema. Ao buscar-se no sítio da Corte de Contas, no espaço dedicado à jurisprudência, a expressão "compras públicas sustentáveis", encontramos um único julgado, datado de 2014, no qual é objeto de análise um procedimento realizado pela

Prefeitura de Tambaú, no qual questiona-se se a exigência de que os materiais fornecidos pelo licitante tivessem selo ISO poderia ser entendido como efetivamente vinculado a questão da sustentabilidade posta no artigo 3º da 8666/93.

Figura 3 – Imagem do site TCE/SP com resultado de busca do termo “compras públicas sustentáveis”.

Doc.↕	Nº Proc.↕	Autuação↕	Parte 1↕	Parte 2↕	Matéria↕	Objeto↕	Exercício↕
Despacho	5994/989/14	09/12/2014	EDUARDO DONIZETI VILAS BOAS...	PREFEITURA MUNICIPAL DE TAMBAU	REPRESENTACAO CONTRA EDITAL	Representação contra o edital do Pregão Pr...	2014

Trechos localizados no documento:

... e do Poder Judiciário sobre a certificação ISO 9000. Assim, conclui que a exigência de certificações como essas (ISO ou FSC) restringe o caráter competitivo do certame ao definir uma pontuação às empresas que apresentarem tal certificação, porque a licitante poderá preencher todos os requisitos do certame sem possuir tal certificação. A seu ver, a exigência em questão sequer encontra amparo no princípio do desenvolvimento nacional sustentável, constante do artigo 3º, da Lei nº. 8.666/93, ou nos atos normativos infralegais como a IN 01/2010, da SLTI/MPOG ou o Guia de [Compras](#) | [Públicas](#) | [Sustentáveis](#) para a Administração Federal/MPOG, já que tal previsão não aumentou...

Fonte: Site TCE/SP, 2019.

Ao efetivar-se uma busca mais ampla, lançando no mesmo sitio de busca por jurisprudências do TCE/SP o termo “sustentabilidade”, foram encontrados 886 registros do termo, contudo ao analisarmos as ementas dos julgados, apenas 47 deles possuía vinculação efetiva do termo com critérios de aquisição, sendo que os demais estavam ligados a nomes de empresas ou utilizados em uma frase como sinônimo do termo sustentação, ou seja, sem vinculação com o objeto da pesquisa.

Partindo-se para a análise das citações pudemos verificar que muita referiam-se a um mesmo Processo, isso em razão de que os julgamentos do TCE/SP são colegiados, assim algumas vezes o termo aparecia em uma

decisão nos autos do processo “x” e, posteriormente, na decisão definitiva sobre este mesmo processo “x”. Assim, o número efetivo de processos em termo de aquisições sustentáveis restou muito reduzido.

Analisando-se os julgados em si percebemos que as temáticas se repetiam em torno de um único tema, certificação; bem como de dois objetos, lápis e computadores. Constatações estas que reforçam referendam a hipótese da pesquisa no tocante ao processo de espelhamento vivenciado pela Administração Pública, ou seja, os entes reproduzem práticas de outros.

Ao observar-se os julgados do TCESP de nº 338.989-13-0; 013811.99.16-9; 001122/001/09; 000516/008/11 e 00001194.989.14-1, ao todo 5 julgados sobre aquisição de computadores realizados por instituições distintas, todos os editais exigiam certificação EPEAT, a qual trata-se de uma certificação internacional que classifica os equipamentos em “platinum” e “gold”, a depender do nível de selos ambientais que possuem.

Em todos os julgados acima citados o Tribunal recomendou a alteração da exigência da certificação mencionada, para que fosse prevista possibilidade de certificações similares ofertadas por entes nacionais, como por exemplo, Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia - INMETRO.

Nos julgados do TCESP de nº 5363.989/19, 6812.989/17 e 001307/989/12-9, todos referentes à aquisição de lápis escolar, os editais exigiam certificação “FSC”, sendo que nestes também houve a determinação do TCESP para que a exigência uma certificação específica fosse abrandada, permitindo-se certificações similares e preferencialmente nacionais.

Dois julgados chamam atenção pela peculiaridade fática narrada no julgado do TCESP. Inicialmente o julgado de nº 001350/009/10, traz a análise de edital oriundo da prefeitura de Sorocaba, na qual o município fundamenta a aquisição de papel reciclável nas previsões do artigo 3º da lei 8666/93, contudo exige 75% de brancura do papel. Este procedimento foi impugnado por uma licitante e o TCESP considerou que em verdade o processo de branqueamento

é altamente lesivo ao meio ambiente, assim o edital, em verdade, estaria lesando o artigo citado.

Um segundo julgado interessante trata-se do de nº 0011/989/13, no qual o Departamento de Águas e Energia do Estado-DAEE busca a contratação de uma estação elevatória, tendo exigido no edital que a construtora efetuasse o plantio de grama nos arredores da construção e implantasse uma manta produzida em fibra de coco (produto ambientalmente adequado). A decisão deste feito determinou a exclusão das exigências mencionadas, ressaltando que embora ambientalmente adequadas as medidas acarretariam restrições indevidas, afastando propostas mais vantajosas.

Figura 4 – Imagem do site TCE/SP com resultado de busca do termo “sustentabilidade”

The screenshot shows the website of the Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE/SP) with search results for the term "sustentabilidade". The search bar shows "sustentabilidade" and "Nº Processo: Exemplo: 1023/026/17". Below the search bar, it states "Foram encontrados 886 registros". A yellow box contains a disclaimer: "O resultado aqui apresentado possui caráter meramente informativo, não se prestando para contagem de quaisquer prazos processuais." Below this is a table with columns: Doc.º, Nº Proc.º, Autuaçãoº, Parte 1º, Parte 2º, Matériaº, Objetoº, and Exercícioº. The first row shows: Relatório / Voto, 2256/003/13, 06/09/2013, PREFEITURA MUNICIPAL DE SUMARE, APM EMEI ALFREDO C. DONAIRE, PREST. CONTAS - REPASSES TERC. SETOR - CG/TP/CV-VLR-INF, 2012. Below the table, there is a section "Trechos localizados no documento:" containing a list of EMEI names and values. At the bottom, there is a table with columns: Outras decisões, 34432/026/06, 11/10/2006, CIA DE SANEAMENTO BASICO DO..., SOLTEC SOLUCOES TECNOLOGICA..., CONTRATO, PRESTACAO DE SERVICOS DE ENGENHARIA COM O..., 2006. The Windows taskbar at the bottom shows the date 15/07/2019 and time 22:13.

Doc.º	Nº Proc.º	Autuaçãoº	Parte 1º	Parte 2º	Matériaº	Objetoº	Exercícioº
Relatório / Voto	2256/003/13	06/09/2013	PREFEITURA MUNICIPAL DE SUMARE	APM EMEI ALFREDO C. DONAIRE	PREST. CONTAS - REPASSES TERC. SETOR - CG/TP/CV-VLR-INF		2012

Outras decisões

Outras decisões	Nº Proc.º	Data	Assunto	Assunto	Assunto	Assunto	Ano
34432/026/06	34432/026/06	11/10/2006	CIA DE SANEAMENTO BASICO DO...	SOLTEC SOLUCOES TECNOLOGICA...	CONTRATO	PRESTACAO DE SERVICOS DE ENGENHARIA COM O ...	2006

Fonte: Site TCE/SP, 2019.

Em um dos julgados selecionados, vê-se do voto do então Presidente do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, Dimas Ramalho, a dificuldade a que o gestor público é submetido, uma vez que o Tribunais põem-se a analisar a fundamentação do gestor para a pratica de uma licitação sustentável, tendo anulado o referido ato por entende-lo desarrazoado.

Assim, por mais que as cláusulas editalícias encontrem-se no seio do exercício do poder discricionário da Administração Pública, há que estarem permeadas com justificativas técnicas condizentes, fundamentadas, com a utilização dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, sendo que esta Corte tem sim o dever constitucional de **avaliar esta fundamentação, ainda que discricionária.** (Ramalho, Dimas Eduardo - TC-000011/989/13-4)

Tem-se claro, portanto, inicialmente a baixa incidência com que a questão sustentabilidade apresenta-se nas aquisições públicas, sendo os julgados do TCESP uma representação relevante desta afirmação. No mais, também parece notória a certa equidistância com que a Corte trata a temática, primando por critérios inerentes à vantajosidade, como sinônimo de preço, em detrimento da sustentabilidade propriamente.

3.1. Análise das entrevistas

Já no tocante às entrevistas estruturadas, estas foram aplicadas a 20 servidores públicos do Departamento da Água e Esgoto da cidade Bauru, sendo a entrevista dividida em dois blocos, o primeiro voltado a compreender o capital social de cada servidor, bem como suas percepções gerais sobre o ambiente institucional da unidade, e a segunda parte com foco em mediar o grau de isomorfismo presente nas ações dos servidores a ponto de indicar se há preponderância ou simetria entre os tipos de isomorfismo conceituados na literatura.

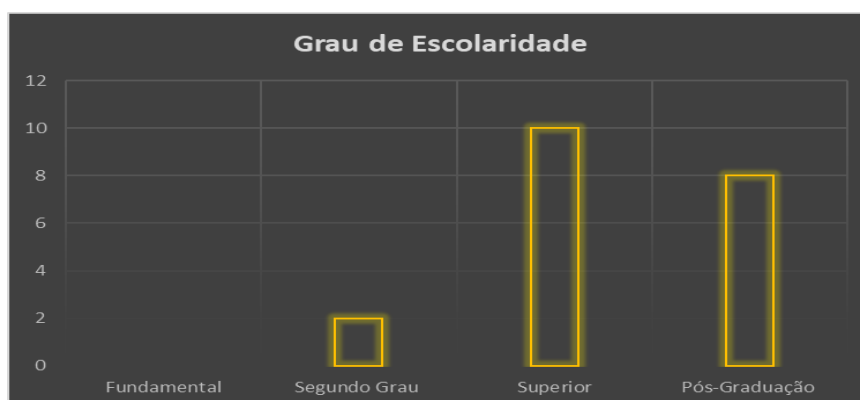
Assim, na primeira parte da pesquisa, pudemos identificar que dentre os 20 servidores entrevistados, 10 eram do gênero masculino e 10 feminino. Destes a grande maioria possui nível superior, sendo 10 com nível universitário; 8 pós-graduados; e somente 2 dos entrevistados possuíam nível médio de escolaridade.

A simetria entre os gêneros ouvidos na pesquisa foi um acaso, uma vez que a pesquisa foi distribuída aleatoriamente aos membros do Departamento Jurídico e Serviço de Compra da Autarquia, bem como a outros servidores que

se relacionam com o processo de compra pública, seja integrando comissões licitantes ou gerindo tais procedimentos.

Quanto a escolaridade dos servidores os dados evidenciaram que há uma grande preocupação destes em aprimorar conhecimentos, sendo que a maioria dos entrevistados possui nível superior, e um dentre os que se identificaram como possuidor de diploma de segundo grau um deles ressaltou estar em vias de conclusão do curso de graduação.

Figura 5 – Gráfico representativo do grau de escolaridade dos entrevistados

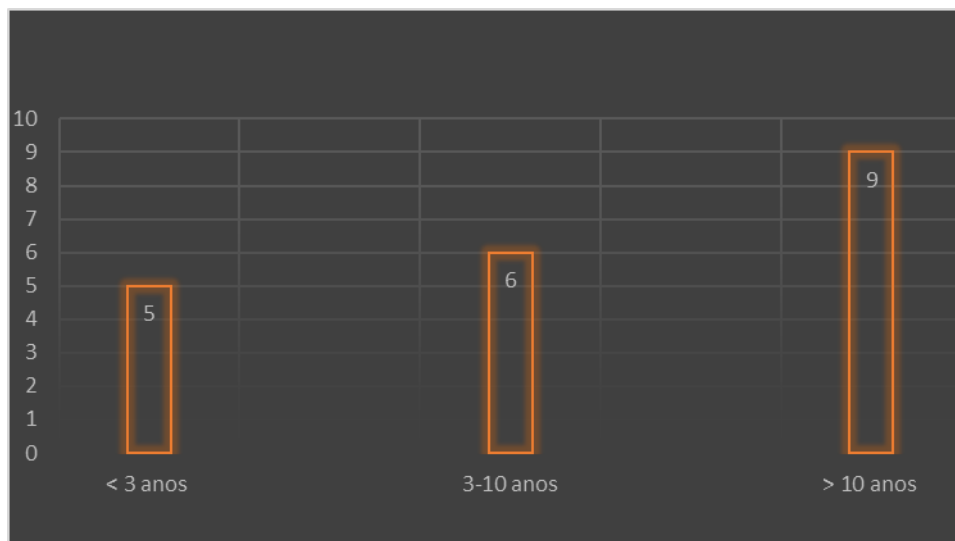


Fonte: Produção da autora.

Dos entrevistados 5 são ocupantes de cargos de chefia ou direção, sendo que os 15 restantes desenvolvem atividades técnicas. Quanto ao tempo no serviço público, 9 entrevistados possuem mais de 10 anos no setor público, 6 deles possuem entre 3 e 10 anos no serviço público, e somente 5 possuem menos de 3 anos no serviço público.

Os dados apresentados mostram que os servidores entrevistados estão em contato com a rotina da Administração Pública por razoável período de tempo, o que lhes dá maior credibilidade para falar sobre as vivências administrativas, mas também trazer influência da contaminação sofrida por essa rotina exaustiva.

Figura 6 – Gráfico representativo do tempo de serviço público dos entrevistados



Fonte: Produção da autora.

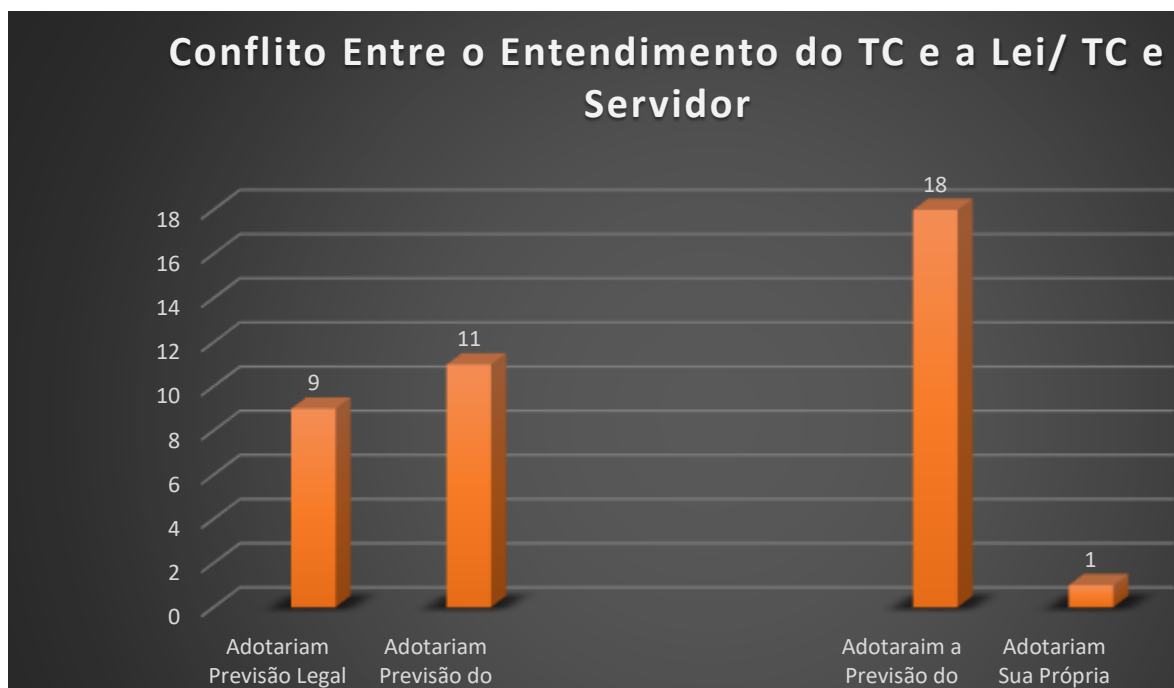
Avançando na entrevista passou-se aos questionamentos afetos à rotina dos servidores e a rotina de aquisição do ente público, bem como quanto a relação dos entrevistados com os demais servidores da Autarquia, e sobre suas impressões pessoais face a relação da Administração Pública e o TCESP.

Ao serem indagados sobre a situação hipotética da existência de um conflito entre uma disposição legal e o entendimento da Corte de Contas sobre uma determinada situação e qual posição adotariam, 9 dos entrevistados disseram adotar a posição legislativa e 11 deles disseram adotar a posição do Tribunal de Contas.

Vê-se, assim, dos dados coletados que há uma credibilidade substancial atribuída pelo servidor às manifestações dos Tribunais de Contas, a ponto de que estas prevaleçam sobre apontamentos legislativos. Sendo este um dos pontos centrais do trabalho, uma vez que reforça as hipóteses apresentadas quanto a incapacidade de os textos normativos promoverem mudanças no comportamento do Administrador Público se isto for desacompanhado de uma mudança estrutural nas relações entre os atores envolvidos.

A esmagadora maioria dos entrevistados afirmou, ainda, que em caso de conflito entre a sua própria compreensão sobre a norma e a compreensão do TC, adotariam a posição do TC, sendo que apenas 1 entrevistado disse adotar a sua própria opinião. Ao que parece o espaço para o diálogo entre o gestor e os entes de controle é muito estreito, sendo que o servidor se coloca muito mais em uma posição de cumprir regras postas pelo Tribunal, do que em discuti-las ou fazer proposições.

Figura 7 – Gráfico representativo do comportamento do servidor face à conflitos normativos



Fonte: Produção da autora.

Indagados sobre qual ente possui maior competência técnica para analisar um procedimento de compras, se o ente licitante ou o Tribunal de Contas, 7 entrevistados disseram ser o ente licitante e 10 disseram ser o Tribunal, sendo que 3 abstiveram-se de opinar. Esses dados demonstram novamente a posição de superioridade técnica que o servidor atribui aos Tribunais de Contas.

Figura 8 – Gráfico representativo da percepção do servidor sobre expertise para análise de procedimentos de compras públicas

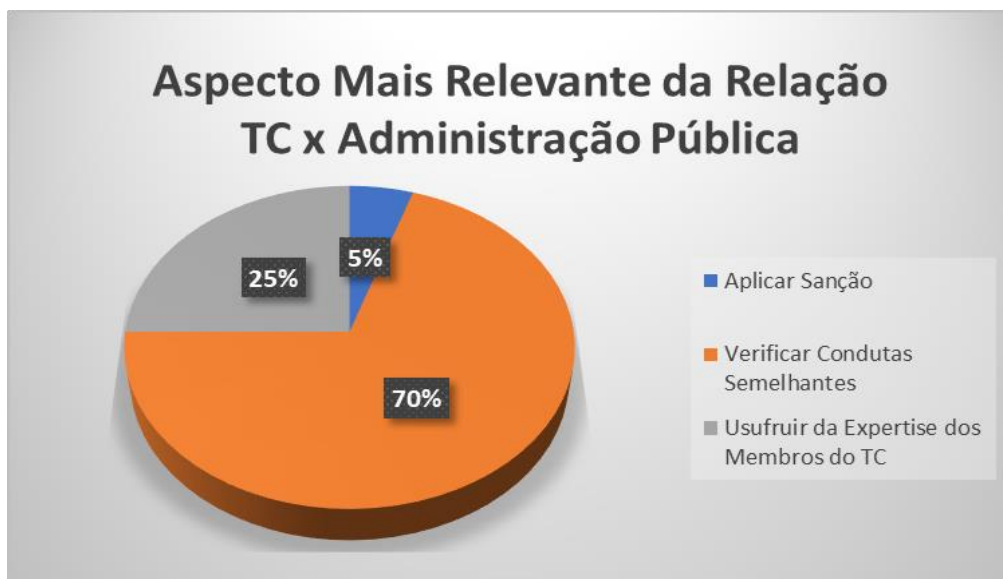


Fonte: Produção da autora.

Questionados sobre o que é mais vantajoso na relação entre a Administração Pública e o Tribunal de Contas, tendo como opções o “poder do Tribunal aplicar sanções”, “a possibilidade de verificar como o Tribunal analisa condutas semelhantes” ou “usufruir da expertise dos membros do Tribunal, apenas 1 opinou pela aplicação de sanções, 5 opinaram pela possibilidade de valer-se do conhecimento dos membros do Tribunal e a maioria, 14, opinou pela possibilidade de averiguar condutas semelhantes, sendo que 4 não opinaram.

Os dados citados acima já evidenciam a forte presença do isomorfismo mimético no comportamento do servidor público em relação às posturas do TC, ou seja, ele se espelha e reproduz certas condutas.

Figura 9 – Gráfico representativo da percepção do servidor sobre aspectos da relação administrativa com o tribunal e contas



Fonte: Produção da autora.

Ao serem indagados sobre quem seria mais qualificado para ditar regras sobre compras públicas, 8 dos entrevistados entendeu ser o Tribunal de Contas, 6 o Poder Legislativo e, apenas, 5 o Poder Executivo. Os dados evidenciam, novamente uma supremacia técnica atribuída ao TC, mas também um certo descredito com a capacidade do Executivo em promover análises técnicas.

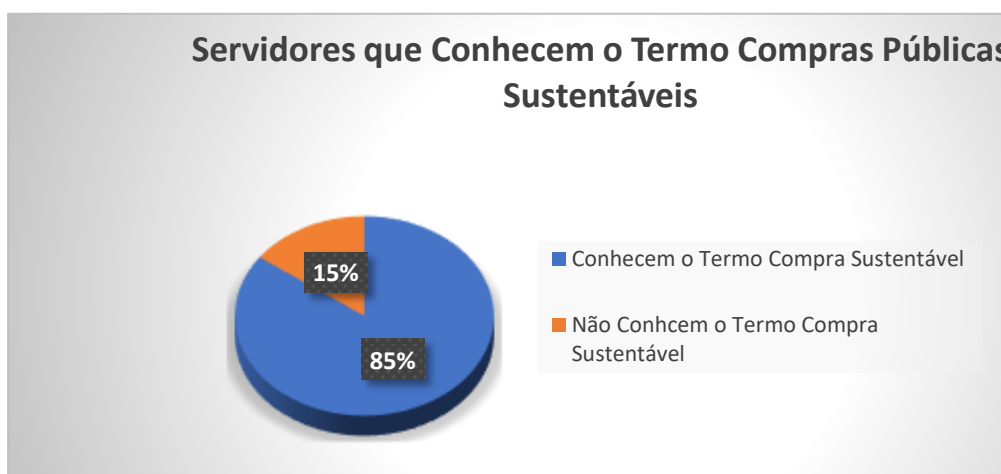
Figura 10 – Gráfico representativo da percepção do servidor sobre competência para ditar normas de aquisição



Fonte: Produção da autora.

Em relação às compras públicas sustentáveis, 17 entrevistados disseram conhecer o termo, sendo que 3 disseram desconhecer o significado. Perguntados sobre o significado 16 dos entrevistados disseram que compras públicas sustentáveis são sinônimo de ações ambientais, sociais e econômicas conjuntamente, e 3 disseram ser sinônimo de ações com enfoque ambiental. Perguntados se o ente em que trabalham já realizou compras públicas em critérios sustentáveis 15 responderam que não e 4 disseram que sim.

Figura 11 – Gráfico representativo do percentual de servidores que alegam conhecer o termo compra sustentável



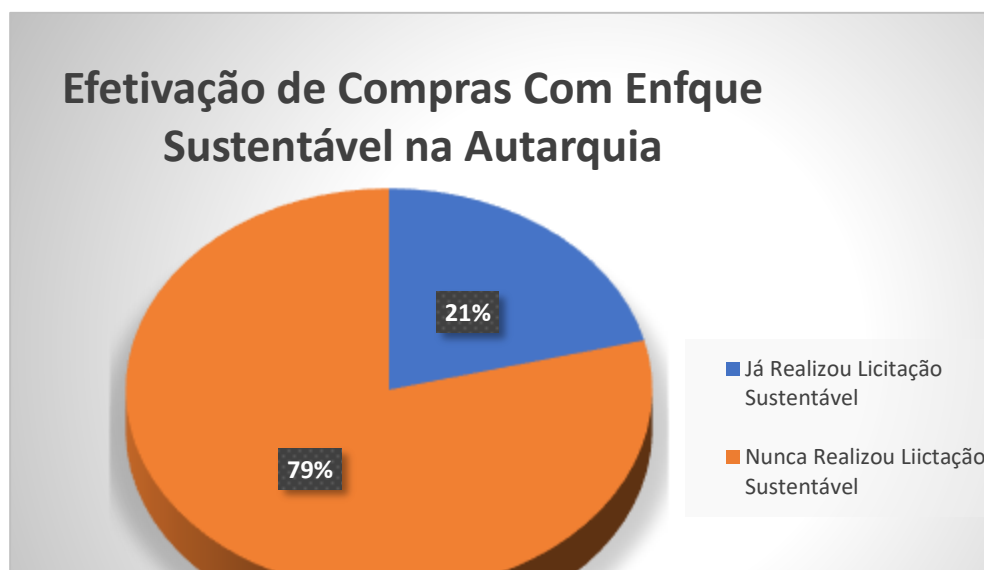
Fonte: Produção da autora.

Figura 12 – Gráfico representativo da concepção dos entrevistados sobre o compras sustentáveis



Fonte: Produção da autora.

Figura 13 – Gráfico representativo das respostas sobre a efetivação de compras sustentáveis no ente de lotação do entrevistado



Fonte: Produção da autora.

No rol de questões, ainda na primeira parte do questionário, inerente a percepção do servidor sobre o ambiente institucional, foram realizadas 7 perguntas para que o entrevistado atribuisse uma nota de 0 a 10 a depender de quando aquela situação era presente em seu ambiente de trabalho, sendo extraída uma nota média.

Assim, para a questão inerente a formação dos servidores ser suficiente às necessidades da Autarquia os entrevistados atribuíram uma nota 6,25. Quanto aos conhecimentos os servidores ser bem aproveitado pela Administração Pública, atribuiu-se nota 6,95. Para a capacidade de aprendizagem e trabalho em equipe dos servidores, atribuiu-se nota 7,25. Quanto a capacidade de adaptação dos servidores às novas realidades de trabalho atribuiu-se nota 6,9. Quanto ao nível de satisfação, compromisso e sensação de pertencimento à equipe, atribuiu-se nota 7,05. Quanto ao uso das tecnologias de gerenciamento de processos e projetos e sua efetiva

utilização, atribuiu-se nota 5,35. No tocante as tecnologias disponíveis atenderem às necessidades da Autarquia a nota atribuída foi 5,35.

As notas coletadas evidenciam um forte senso de pertencimento, colaboração e trabalho em equipe por parte dos entrevistados, em contraponto transparecem uma insatisfação com estruturas e tecnologias disponíveis para o trabalho.

Figura 15 – Gráfico representativo da percepção dos entrevistados sobre o ambiente institucional

O conhecimento e formação dos servidores são suficientes para atender as necessidades da Autarquia	6,25
O conhecimento e experiência dos servidores são bem aproveitados pela Administração	6,95
Os servidores apresentam capacidade de aprendizagem, trabalho em equipe e compartilhamento de conhecimentos	7,25
Os servidores demonstram flexibilidade e adaptabilidade as novas realidades e condições de trabalho.	6,9
Os servidores da Autarquia demonstram compromisso, satisfação e sentimento de pertencimento à equipe	7,05
As tecnologias de gestão são efetivamente utilizadas na unidade.	5,35
A tecnologia de informação e comunicação disponível atende as necessidades da unidade.	5,35

Fonte: Produção da autora.

Na segunda parte do questionário apresentou-se aos entrevistados três módulos de questões cada um deles com cerca de cinco a sete perguntas para que atribuísem notas de 0 a 10 conforme o grau de intensidade com que a situação posta estava presente em seu ambiente de trabalho. Cada um dos módulos possuía questões voltadas a mensurar a presença de cada um dos isomorfismos mencionados na literatura que direcionou a pesquisa, ou seja, isomorfismo mimético, coercitivo e normativo. Ao final atribuiu-se uma média para cada um dos módulos.

Para o isomorfismo coercitivo, cuja definição consiste em analisar o comportamento do ator em razão de pressões formais e informais exercidas por grupos, ou pessoas, extraiu-se uma média de 6,67 pontos, com destaque para o questionamento inerente às penalidades impostas pelo TC aos gestores públicos, para a qual foi apurada uma pontuação 3,47 pontos.

Neste sentido o recorte teórico adotado para o estudo proposto, o neoinstitucionalismo sociológico (Hall; Taylor, 1996), aponta para a busca de reconhecimento e legitimação social que rege as ações institucionais e, essencialmente, suas alterações.

Assim, evidencia-se que dá reverência do servidor às decisões e posturas do Tribunal de Contas nasce uma necessidade de não contrariedade a estas, o que, evidentemente, tem embutida a busca por validação das ações do gestor público. Desta feita o servidor público e a própria Administração buscam evitar conflitos com o ente de controle, ainda que essa postura implique em prejuízo a políticas essenciais, como aquelas inerentes à sustentabilidade.

Vê-se então que embora exista uma ação humanitária em busca de ações sustentáveis e o segmento de compras públicas mostre-se com enorme potencial a fomentar este gênero de ação, existem outras questões que devem ser consideradas em torno dos institutos e atores envolvidos, pois só esta compreensão é capaz de propiciar o sucesso da ação mencionada.

No caso do procedimento de compras governamentais não se pode esquecer que o Brasil goza de uma conformação peculiar neste quesito. Inicialmente o estamento nacional com suas origens altamente patrimonialista, que ainda luta para romper estas amarras históricas e, ainda, o momento de criação da própria lei geral de compras públicas, fomentada com a pecha de ser capaz de banir toda e qualquer imoralidade nos procedimentos administrativos.

Certo que em função de toda a herança de desconfiança que o gestor público carrega consigo, acrescido da busca instantânea por moralização e recrudescimento da máquina pública, o gestor tornou-se um tanto atemorizado pelo controle cotidiano que sofre das mais amplas esferas, mas essencialmente do Tribunal de Contas.

Vê-se que a Corte de Contas também possui uma história ímpar no cenário brasileiro, aglutinando uma gama gigante de poderes fiscalizatórios e punitivos, sem, contudo, efetivamente participar da construção um novo panorama da gestão.

Assim, cientes da existência de processos isomórficos na gestão pública, uma vez que essa nada mais é do que um espelho redutor das praticas sociais presentes nos mais diversos seguimentos, a proposta de medir e identificar tal conduta por meio da teoria desenvolvida para compreender as razões do isomorfismo traz dados que chamam a atenção e ajudam a enxergar a dinâmica do processo de compras públicas.

Dos três isomorfismos medidos pela pesquisa (mimético, coercitivo e normativo) todos mostraram-se presentes em grau acima da média. Assim, temos que, ora por uma razão ora por outra, o administrador espelha-se nas ações do Tribunal de Contas.

Desta forma, seja por medo, por reverencia, ou para evitar confronto o administrador tolhe processos criativos em sua conduta, pondo-se a replicar ações que lhe conferem segurança.

Assim, ainda que considere-se que a presente pesquisa foi aplicada a um número pequeno de gestores, ao observarmos os dados dos julgados do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo acrescido ao largo rol normativo sobre a temática sustentabilidade, vê-se que as aquisições sustentáveis não são uma pratica usual na Administração Pública, ainda que ao arrepio da lei.

Somada a constatação posta à necessidade, também aqui demonstrada, do administrador em espelhar-se em procedimentos já validados (os quais mostraram-se inexistentes) o quadro é um tanto desalentador. Pois se ninguém inicia o dito procedimento de aquisição sustentável e, se inicia é repellido pelo órgão de controle, não há o que copiar e, assim, a letra da lei fica no esquecimento sem qualquer serventia prática, sem efetivar as mudanças a que se propôs.

Tem-se como notória que a aproximação do TC do gestor público e sua participação efetiva na elaboração do processo e compra pública sustentável é medida indissociável do sucesso desta política pública. O gestor público enxerga nos membros do TC figuras equidistantes, postas a ditar normas que eles devem cumprir. Sendo que tais constatações não são positivas para nenhum processo de mudança, pois aquele a quem é atribuído o dever de implementar novas práticas enxerga em um terceiro, o TC, o poder de dizer se tais práticas são efetivamente factíveis.

Evidencia-se que não há empecilhos de cunho legislativo para que as aquisições públicas sustentáveis sejam efetivadas, ao contrário, contudo existem amarradas procedimentais e culturais que demandam solução sob pena de emperrarem uma política de alta relevância social e potencial.

Importante mencionar que, ao menos dos entrevistados nesta pesquisa, todos demonstraram preocupação com seu grau de aprimoramento, práticas de compartilhamento de informações, colaboração e outras boas práticas de gestão.

Por outro lado, também restou evidenciado um enaltecimento exacerbado ao ente de Controle de Contas. Sendo que, particularmente, considera-se que este enaltecimento pode ter diversas razões, além daquelas já postas, como por exemplo certa complacência do gestor público, uma vez que não inovar pode ser confortável.

Contudo, vê-se que não há como atribuir-se qualquer sucesso ou insucesso da política de compras públicas sustentáveis a um único fator, há uma complexidade grande por trás das rotinas administrativas que demanda ser estudadas e analisadas.

Há uma vasta porta para a continuidade das pesquisas como a aqui proposta, podendo esta ser ampliada a outros entes públicos e até mesmo ao próprio Órgão de Controle de Contas.

Inicialmente, por ter-se constatado que, ao menos dos dados coletados, a razão da subserviência do servidor ao TC se deve não apenas em decorrência de seu poder punitivo, mas sim da compreensão por parte do servidor de que os membros do TC são mais especializados sobre a temática de compras se comparado aos gestores públicos. Assim, entender as percepções do TC sobre essa relação traria novos horizontes ao tema.

No mais, a ampliação da pesquisa a outros entes poderia esclarecer se as constatações aqui lançadas possuem traços peculiares na unidade onde coletada ou se são comuns aos gestores das mais diversas unidades administrativas.

REFERÊNCIAS

ALENCASTRO, M. A. C.; SILVA, E. V. da; LOPES, Ana Maria D. Contratações Sustentáveis na Administração Pública Brasileira: a experiência do poder executivo federal. *Rev. Adm. Pública* — Rio de Janeiro 48(1):207-35, jan./fev. 2014.

ALVES, Maria Fernanda Colaço. *Multiplas Chibatas? Institucionalização da Política de Controle da Gestão Pública Federal 1988-2008.* ...

AZEVEDO, Paulo Henrique Magalhães. Os Tribunais de Contas Brasileiros e as Licitações Sustentáveis. *Revista TCEMG* - out./nov./dez., 2014.

BARCESSAT, L. Papel do estado brasileiro na ordem econômica e na defesa do meio ambiente: necessidade de opção por contratações públicas sustentáveis. In: SANTOS, M. G.; BARKI, T. V. P. (Coord.). *Licitações e contratações públicas sustentáveis*. 1. ed. 1. reimpr. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

BETIOL, Luciana S. et al. **Compra sustentável: a força do consumo público e empresarial para uma economia verde e inclusiva**. São Paulo: Editora FGV, 2012.

BIDERMAN, Rachel et al. **Guia de compras públicas sustentáveis: uso do poder de compra do governo para a promoção do desenvolvimento sustentável**. 2.ed. ICLEI – Governos locais pela sustentabilidade, Secretariado para América Latina e Caribe (LACS), São Paulo, 2008. Disponível em: <<http://www.iclei.org/index.php?id=7089>>. Acesso em: 19 de nov. 2016.

BLIACHERIS, Marcos Weiss. **Licitações Sustentáveis: políticas públicas**. In: SANTOS, Murilo Giordan; VILLAC, Teresa (Coord.). *Licitações e Contratações públicas sustentáveis*. 2.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

BOTELHO, Tiago Resende. O reconhecimento do meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito humano e fundamental. *Publica Direito*. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=ab73f542b6d60c4d> >. Acesso em: 15 de abr. 2019.

BRASIL. Advocacia-Geral da União (AGU). Consultoria-Geral da União. **Implementando licitações sustentáveis na Administração Pública Federal** / Teresa Villac, Marcos Weiss Bliacheris. Brasília: AGU, 2013. 60 p. il. Disponível em: <<https://redeagu.agu.gov.br/PaginasInternas.aspx?idConteudo=275932&idSite=1104&aberto=&fechado=>> Acesso em: 13 ago. 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988. BRASIL. **E.M.I. N° 104/ MP/MF/MEC/MCT**. Brasília, 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato_2007-2010/2010/Exm/EMI-104-MP-MF-MEC-MCT-MPV-495-10.htm>. Acesso em: 14 ago. 2018.

BRASIL. Lei nº 6938 de 1981. **Dispões Sobre a Política Nacional de Meio Ambiente**. Brasília, 1981. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.html>. Acesso em: 14 de ago. 2017

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. **Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências**. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 22 jun. 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 10 jul. 2017.

BRASIL. Lei nº 12.305 de 2010. **Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm>. Acesso em: 10 ago. 2017.

BRASIL. Lei no 12.349, de 15 de dezembro de 2010. **Altera as Leis nos 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.958, de 20 de dezembro de 1994, e 10.973, de 2 de dezembro de 2004; e revoga o § 1o do art. 2o da Lei no 11.273, de 6 de fevereiro de 2006**. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 16 dez. 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12349.htm>. Acesso em: 10 jul. 2017.

COSTA, Carlos Eduardo Lustosa da. **As Licitações Sustentáveis na ótica do controle externo**. Brasília, 2011. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2435919.PDF>>. Acesso em: 18 dez. 2017.

CRUZ, June Alisson Westarb; MARTINS, Tomaz Sparano; QUANDT, Carlos Olavo. **Redes de Cooperação: Um Enfoque de Governança**. Revista Alcance - Eletrônica, v.15, nº 02. ISSN 1983-716X, UNIVALI p.190-208, mai/ago. 2008.

DYE, T. **Understanding Public Policy**. Englewood Cliffs: N.J.: Prentice Hall, 1984.

DUARTE, Marise Costa de Souza. **Meio ambiente sadio: direito fundamenta em crise**. 1º Ed., 3º tir., Curitiba: Juruá, 2007. p. 86

ELKINGTON, J. **Towards the sustainable corporation: Win-win-win business strategies for sustainable development**. California Management Review, v.36, n.2, p.90-100, 1994.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília, 2010. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/livro07_sustentabilidadeambienta.pdf>. Acesso em 10 ago. 2017.

JUSTEN FILHO, MARÇAL. **Comentários à Lei De Licitações E Contratos Administrativos**. São Paulo: Dialética, 2012.

KINGDON, John W. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. 2 ed. Essex: Pearson, 2014.

LASSWELL, H. D. **Politics: Who Gets What, When, How**. Cleveland: Meridian Books, [1936]1956.

LOWI, T. J. **Four Systems of Policy, Politics, and Choice**. Public Administration Review, Vol. 32, No. 4., 1972.

Marinoni, Gulher. Revista da Faculdade de Direito - UFPR, Curitiba, n.47, p.29-64, 2008. Disponível em: <<http://www.abdpc.org.br/abdpc/artigos/Sergio%20porto-formatado.pdf>>. Acesso em: 20 de abr. 2019.

MARTINS, Maria Antónia; MEIRINHOS, Manuel. **Análise das relações entre intervenientes num fórum de discussão em contexto de aprendizagem**. Instituto Politécnico de Bragança, Escola Superior de Educação. Bragança, 15 de junho de 2011. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/259338858_Analise_das_relacoes_entre_intervenientes_num_forum_de_discussao_em_contexto_de_aprendizagem>. Acesso em: 30 de abr. 2018.

MIGUEL, Luiz Felipe Hadlich. **Licitação: passado, presente e futuro**. Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP, Belo Horizonte, ano 14, n. 158, p. 41-49, fev. 2015.

MILANEZE, Kleber Luiz Nardoto e RACHID, Alessandra. **Internacionalização e mudança na gestão: um estudo de caso na indústria de eletrodomésticos**. Desafio Online, Campo Grande, v.4, n.2, agosto de 2016. Disponível em: <seer.ufms.br/index.php/deson/article/download/2086/1341> Acesso em: 24 de abril de 2018.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. Pesquisa Social. **Teoria, método e criatividade**. 18 ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

MOURA, A.M. M. de. **As Compras Públicas Sustentáveis e Sua Evolução no Brasil**. Boletim Urbano, Regional e Ambiental, IPEA. Nº7, jan-jun, 2013.

MPOG. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; ICLEI. Contratações Públicas Sustentáveis. Brasília. Disponível em: <<http://cpsustentaveis.planejamento.gov.br/contratacoes-publicassustentaveis>>. Acesso em: 13 ago. 2017.

OLSON, M. **A Lógica da Ação Coletiva**. São Paulo: EDUSP, 1999.

ONU. Organização das Nações Unidas. Agenda 21 — *Programme of action for sustainable development*. Nova York: Nações Unidas, 1992. Disponível em: <http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/agenda21.pdf>. Acesso em: 13 ago. 2017.

PAULILLO, Luis Fernando. **Análise Organizacional em Redes de Recursos de Poder: contribuições para os estudos da concorrência, das decisões estratégicas e das políticas públicas**. Revista São Carlos, 2002.

PAULILLO, Luis Fernando. **Redes de Poder & Territórios Produtivos**. 1ªed. São Carlos; Editora Rima, 2000.

PAULILLO, Luis Fernando; SACOMANO NETO, Mario; GARCIA, Luciano Metidieri. **Governanças de Redes: Economia, Política e Sociedade**. 1ªed. Rio de Janeiro; Editora Elsevier, 2016.

PEIXINHO, Manoel Messias; FERRARO, Suzani Andrade. **Direito Ao Desenvolvimento Como Direito Fundamental**. In: CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, Belo Horizonte, 16., 2007. Belo Horizonte, 2007. Disponível em: http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/bh/manoel_messias_peixinho.pdf. Acesso em: 14 ago. 2017.

PINTO, Célia Regina Jardim. **As OGNs e a Política No Brasil: A Presença de Novos Atores**. In *Administração Pública no Brasil: breve história política*. Organizadores Christina W. Andrews, Edson Bariani. - São Paulo: Editora Unifesp, 2010.

PINTO, Mariana Oliveira. **Economia, meio ambiente, consumo e estado: As contratações públicas como instrumento de desenvolvimento nacional sustentável**. Brasília, 2012. 95f. - Monografia (Especialização). Instituto Brasiliense de Direito Público. Disponível em: <http://dspace.idp.edu.br:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/244/Monografia_Mariana%20Oliveira%20Pinto.pdf?sequence=1>. Acesso em: 25 dez. 2016.

REIS, E.J.; PAES-DE-SOUZA, M.; FILHO, T.A.S. **Governança no Agronegócio Leite No Município de Rolim de Moura-RO: Análise Com Base Na Teoria de Redes Sociais**. Desafio Online, Campo Grande, v.2, n.1, abril de 2014. Disponível em: <<http://desafioonline.ufms.br/ojs/index.php/deson/article/view/1134/0>> Acesso em 24 de abril de 2018.

RIBEIRO, Ricardo Agum; RISCADO, Priscila; MENEZES, Monique. **Políticas Públicas: conceito e análise em revisão**. Revista Agenda Política | Vol.3 – n.2 – julho/dezembro – 2015. Disponível em: <<http://www.agendapolitica.ufscar.br/index.php/agendapolitica/article/viewFile/67/63>>. Acesso em: 18 de jan. 2017.

RIBEIRO, Renato Jorge Brown. Controle externo da administração pública federal no Brasil. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2002. p. 94.

RODRIGUES, Juliana Alves Marinho. **Análises de Redes e Políticas de Juventude**. Dissertação de Mestrado em Ciência Política. Universidade de Brasília- UNB. Brasília, 2008. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/30865845_Analise_de_redes_e_politicas_de_juventude>. Acesso em: 24 de abr. 2018.

SACHS, I. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. 2ªEd.: Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

SIMON, H. (1955). "**A behavioral model of rational choice**", Quarterly Journal of Economics, 69. Disponível em: <https://www.suz.uzh.ch/dam/jcr:fffff-fad3-547b-ffff-ffff0bf4572/10.18-simon-55.pdf>>. Acesso em: 15 de mai. 2019.

SARTORI, Simone; LATRÔNICO, Fernanda; CAMPOS, Lucila M.S. Sustentabilidade E Desenvolvimento Sustentável: Uma Taxonomia No Campo Da Literatura. 2014. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/asoc/v17n1/v17n1a02.pdf>>. Acesso em 07/07/2019.

SCHNEIDER, VOLKER. **Redes de políticas públicas e a condução de sociedades complexas**. Revista Civitas. Porto alegre, v. 5 n. 1, jan-jun 2005, p. 29- 58.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análises, casos práticos**. São Paulo: CENGAGE Learning, 2012.

SILVA JÚNIOR, Antônio Costa et al. **Oportunidade para compras verdes no setor de Suprimento de Petróleo Brasileiro S.A**. Contextus – Revista Contemporânea de Economia e Gestão, v. 7, n.1, p. 69-80, jan./jun. 2009. Disponível em: <<http://www.contextus.ufc.br/index.php/contextus/article/view/108>>. Acesso em: 20 dez. 2016.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: questões temáticas e de pesquisa**. Caderno CRH, Salvador, n. 39, jul/dez. 2003.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura**. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul/dez. 2006.

SQUEFF, Flávia de Holanda Schmidt. **PODER DE COMPRAS GOVERNAMENTAL COMO INSTRUMENTO DE DESENVOLVIMENTOTECNOLÓGICO: ANÁLISE DO CASO BRASILEIRO.**

/Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. - Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 1990. 2014.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O Papel das Políticas Públicas no Desenvolvimento Local e na Transformação da Realidade.** Salvador: Bahia, 2002.

VALENTE, M. A. L. **Marco legal das licitações e compras sustentáveis na administração pública.** Câmara de Deputados. Março, 2011.

VIDAL, J.P. **Metodologia Comparativa e Estudo de Caso.** Paper do NAEA 308, agosto de 2013. ISSN 15169111. Disponível em: <<http://www.naea.ufpa.br/naea/novosite/index.php?action=Publicacao.arquivo&id=228>>. Acessado em 18 ago. 2017.

VOLZ, M.R., VIEIRA, C.M. **Licitações Sustentáveis: os desafios da nova Administração Pública.** In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO, 2012, Ponta Grossa: PR, 2012.

YIN, Robert K. **Estudo de Caso: Planejamento e Método.** Tradução: Christina Matheus Herrera. – 5ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.

ZAHARIADIS, Nikolaos. ***The Multiple Streams Framework: Structure, Limitations, Prospects.*** In: SABATIER, Paul A (ed.) *Theories of the policy process.* Boulder, CO: Westview Press, 2007.

ANEXOS I – Roteiro das Entrevistas Estruturadas

ENTREVISTA

Essa pesquisa está dividida em duas partes: a primeira avalia o capital intelectual do servidor e da empresa e a segunda as origens isomórficas que atuam sobre as unidades.

Por favor, ao responder, tenha ciência de que não existe uma resposta correta, o objetivo principal do questionário é conhecer a realidade do ambiente identificada sob a sua ótica.

CAPITAL INTELECTUAL: *Conjunto ou acervo de recursos correlatos a inteligência encontrada em pessoas, rotinas organizacionais e relações interpessoais e institucionais.*

1) Formação Escolar:

Fundamental 2º Grau Superior Pós-Graduado

2) Qual seu sexo:

homem mulher

3) Você exerce cargo de Direção ou Chefia?

sim não

4) Há quanto tempo você é servidor público ou atua na Administração Pública?

menos de 3 anos 3 à 10 anos mais de 10 anos

5) Há quanto tempo você é servidor público?

menos de 3 anos 3 à 10 anos mais de 10 anos

6) Conhece o termo “Compras Públicas Sustentáveis”

Sim Não

7) Na sua opinião em que consiste uma “Compras Públicas Sustentável”?

observância de critérios ambientais observância de critérios sociais observância de critérios econômicos todas as alternativas

8) O ente público no qual você trabalha já realizou alguma “Compra Pública Sustentável” da qual você tenha conhecimento?

Sim Não

9) Na sua visão quem é mais **qualificado** para ditar regras sobre “Compras Públicas” e, essencialmente sobre “Compras Públicas Sustentáveis”?

TCESP Poder Executivo Poder Legislativo

10) Na sua concepção quem tem mais conhecimento para analisar tecnicamente uma Compra Públicas?

TCESP Ente licitante

11) Suponha que uma lei permite um determinado procedimento, mas o TCE possui um entendimento de que essa lei não deve ser aplicada. Você:

Segue o posicionamento do TCE , e não aplica a lei Aplica a Lei

12) Suponha que uma lei permite um determinado procedimento, você, ao interpretar a lei entende que o procedimento da lei deve observar o critério “x”, mas o TCE tem um entendimento diferente do seu, opinando pelo critério “y”. Você:

Segue o posicionamento do TCE Segue o seu posicionamento

13) Diante de um procedimento licitatório inovador, criado por lei recente, você está prestes a realizar uma licitação com estes novos padrões, mas descobre que o TCE está prestes a julgar um procedimento licitatório idêntico ao seu (realizado em um município vizinho). Você:

() Segue com a licitação, pois não importa o pensamento do TCE, uma vez que você seguiu a lei;

() Protela e aguarda o julgamento, pois a decisão do TCE te traz segurança jurídica;

14) Suponha que uma lei permite um determinado procedimento, você, ao interpretar a lei entende que o procedimento da lei deve observar o critério “x”, mas o TCE tem um entendimento diferente do seu, opinando pelo critério “y”.
Você:

() Segue o posicionamento do TCE () Segue o seu posicionamento

15) Na relação entre servidor público e a atividade de controle e fiscalização exercida pelo TCE o que você considera mais relevante:

() O poder do TCE de aplicar sanções

() A possibilidade de verificar, pelas decisões do TCE, que outros entes já praticaram condutas de aquisições semelhantes às suas

() o fato dos membros do TCE serem mais especializados do que os servidores que você conhece.

Qual sua percepção quanto às afirmações abaixo?
--

Escala de 1 (discorda totalmente) até 10 (concorda totalmente).

O conhecimento e formação dos servidores, inclusive aquela ofertada pela Administração, são suficientes para atender as necessidades da Autarquia.

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

O conhecimento e experiência dos servidores são bem aproveitados pela Administração.

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

Os servidores apresentam capacidade de aprendizagem, trabalho em equipe e compartilhamento de conhecimentos.

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

Os servidores demonstram flexibilidade e adaptabilidade as novas realidades e condições de trabalho.

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

Os servidores da Autarquia demonstram compromisso, satisfação e sentimento de pertencimento à equipe.

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

As tecnologias de gestão (gerenciamento de processos e projetos, planejamento estratégico, auto avaliação etc.) são efetivamente utilizadas na unidade.

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

A tecnologia de informação e comunicação disponível atende as necessidades da unidade.

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

ISOMORFISMO INSTITUCIONAL: processo de modificação organizacional, que a direciona à compatibilidade com as características ambientais decorrente da interferência de mecanismos externos.

Isomorfismo Coercitivo: resulta de pressões formais e informais exercidas sobre uma organização por outras das quais seja dependente direta ou indiretamente.

Qual frequência que cada um dos itens abaixo ocorre na sua unidade?
--

Escala crescente de 1 (nunca aconteceu) até 10 (ocorre com muita frequência).

Expectativas e pressões de outros setores da Autarquia.

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

Expectativas e pressões de entes externos (Poder Legislativo, Executivo, Judiciário).

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

Restrições orçamentárias.

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

Recomendações e prescrições de órgãos de controle, como Tribunal de Contas.

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

Regras de funcionamento e estruturas definidas por outros órgãos da Autarquia (setor Jurídico; financeiro etc.)

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

Práticas e procedimentos estabelecidos por normas (resoluções ou instruções normativas) e leis.

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

Penalidade impostas aos gestores pelo Tribunal de Contas.

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

Isomorfismo Mimético: caracteriza-se pela tendência de as organizações copiarem modelos estabelecidos em seu campo, percebidos como mais legítimos ou bem-sucedidos.

Qual a frequência que cada uma das situações abaixo ocorre na sua unidade?

Escala crescente de 1 (nunca aconteceu) até 10 (ocorre com muita frequência).

Procedimento de compras de outras instituições públicas são usados como modelo.

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

Procedimento de compras bem-sucedido de outras instituições públicas que já tenham sido analisado pelo Tribunal de Contas usados como modelo.

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

Inovações nos processos de compras realizadas por outras instituições públicas são acompanhadas e repetidas.

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

Inovações nos processos de compras realizadas por outras instituições públicas já analisados pelos Tribunais de Contas são acompanhadas e repetidas.

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

Novos procedimentos ou formas de atuação e funcionamento surgem a partir de orientações fornecidas pelo Tribunal de Contas.

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

Consultorias externas são utilizadas para melhorar de processos e normas.

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

Consulta junto ao Tribunal de Contas são utilizadas para melhoria de procedimentos e normas.

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

Isomorfismo Normativo: deriva-se do processo de profissionalização, que direciona para a formação de uma subcultura ocupacional, responsável pela concepção de equivalentes formas de interpretação, definição de condições e métodos de atuação.

Qual a frequência que cada uma das situações abaixo ocorre na sua unidade?

Escala crescente de 1 (nunca aconteceu) até 10 (ocorre com muita frequência).

Existe a formação de subgrupos de profissões (advogados, engenheiros, auditores), que definem métodos e formas de atuação da Administração.

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

Os servidores buscam formar redes profissionais com outros entes da Administração Pública, para estabelecer intercâmbio de conhecimentos.

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

Os servidores buscam especializar-se junto ao Tribunal de Contas (cursos, palestras, orientações), para estabelecer intercambio de conhecimentos.

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

Os cursos e treinamentos para os servidores da Autarquia em sua maioria são fornecidos pelo Tribunal de Contas.

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

O Tribunal de Contas é o ente mais especializado para fornecer cursos sobre compras públicas.

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

Os gestores participam de encontros, reuniões e cursos com gestores de outros entes públicos.

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

ANEXO II – Lista de Normas Com Temática Sustentável – Listadas Pelo TCESO, 2018.

NORMA	TEOR
Lei nº 6.938/1981	Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências.
Lei nº 8.666/1993, art. 3º	Estabelece critérios, práticas e diretrizes para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável nas contratações realizadas pela Administração Pública
Decreto nº 2.783/1998	Proíbe as entidades do governo federal de comprar produtos ou equipamentos contendo substâncias degradadoras da camada de ozônio.
Lei nº 10.295/2001	Trata da Política Nacional de Conservação e Uso Racional de Energia e visa à alocação eficiente de recursos energéticos e à preservação do meio ambiente.
Lei nº 4.059/2001	Regulamentou a Lei nº 10.295 e dispõe sobre a Política Nacional de Conservação e Uso Racional de Energia
Decreto nº 5.540/2005	Regulamentou o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns.
Decreto nº 5.940/2006	Institui a separação dos resíduos recicláveis descartados pelos órgãos e entidades da administração pública federal direta e indireta, na fonte geradora e dá outras providências.
Lei Complementar nº 123/2006	Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte e dá outras providências.
Lei nº 12.187/2009	Institui a Política Nacional de Mudança de Clima (PNMC) e prevê critérios de preferência nas licitações públicas para propostas que propiciem maior economia de energia, água e outros recursos naturais.
Instrução Normativa nº1/2010	Estabeleceu critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens,

	contratação de serviços ou obras na Administração Pública Federal
Lei nº 12.305/2010	Estabelece como objetivos a prioridade, nas aquisições e contratações governamentais, para produtos reciclados e recicláveis e para bens, serviços e obras que considerem critérios compatíveis com padrões de consumo social e ambientalmente sustentáveis.
Decreto 7.404/2010	Estabelece normas para execução da Política Nacional de Resíduos Sólidos e instituiu o Comitê Interministerial da Política Nacional de Resíduos Sólidos.
Lei nº 12.349/2010	Prevê aplicação da margem de preferência de até 25% para produtos manufaturados e serviços nacionais que atendam a normas técnicas brasileiras e incorporem inovação.
Lei nº 12.462/2010	Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC e dá outras providências.
Portaria nº 2, de 2010, da Secretaria de Logística e Tecnologia	Dispõe sobre as especificações padrão de bens de Tecnologia da Informação no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional.
Decreto nº 7.546/2011	Regulamentou o disposto nos parágrafos 5 a 12 do art. 3º da Lei 8.666, e instituiu a Comissão Interministerial de Compras Públicas.
Decreto nº 7.601/2011	Estabeleceu a aplicação de margem de preferência nas licitações realizadas no âmbito da administração pública federal para aquisição de produtos de confecções, calçados e artefatos.
Portaria MDIC nº 279/2011	Institui Regime de Origem para efeitos de aplicação da margem de preferência.
Decreto nº 7.746/2012	Regulamentou o art. 3º da Lei nº 8.666/1993 para estabelecer critérios, práticas e diretrizes gerais para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável por meio das contratações realizadas pela administração pública federal direta, autárquica e fundacional e pelas empresas estatais dependentes, e instituiu a Comissão Internacional de Sustentabilidade na Administração Pública - CISAP

Lei nº 13.186/2015	Institui a Política de Educação para o Consumo Sustentável
Carta Documento/2010 dos Tribunais de Contas do Brasil	Elaborada no I Simpósio Internacional sobre Gestão Ambiental e Controle de Contas Públicas (TCE/AMnov/2010), contém pontos consensuais e compromissos assumidos pelos Tribunais de Contas brasileiros sobre a temática ambiental e de sustentabilidade
Plano Estratégico da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (2018/2023)	Estabelece, como um dos seus valores, promover ações que contribuam para a efetivação da responsabilidade socioambiental e, dentre seus objetivos a iniciativa de promover o engajamento dos Tribunais de Contas aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 da ONU.