

DEFICIÊNCIA DOS CATÁLOGOS OFICIAIS DE PRODUTOS NO RESPALDO À CONTRATAÇÃO DE OBRAS PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS NO BRASIL

Bruno Barzellay Ferreira da Costa¹

Data de recebimento: 03/12/2018
Data de aceite: 16/08/2019

Resumo

O volume de recursos investido anualmente nos processos licitatórios brasileiros é significativo, e uma parcela considerável do mercado de produtos e serviços vinculados à construção civil encontra-se centrada na Administração Pública Federal. Logo, tendo em vista que a defesa do meio ambiente e a redução das desigualdades sociais constituem deveres constitucionais do Estado, entende-se que o gestor público é compelido a respeitar tais preceitos até mesmo na definição do escopo do objeto contratual. No caso da licitação de obras e serviços de engenharia, isto significa que os produtos e técnicas a serem utilizados devem ser sustentáveis. Entretanto, é improvável que um servidor colecionasse sozinho todas as competências essenciais para proceder a descrição completa de um item considerado sustentável. Sendo assim, este estudo explorou os dois maiores catálogos oficiais de produtos atualmente disponíveis na esfera federal, responsáveis pela padronização da caracterização dos objetos a serem adquiridos pelo Poder Público. Por meio de ampla revisão bibliográfica e coleta e análise de dados, buscou-se compreender os motivos pelos quais tais instrumentos não têm desempenhado sua função satisfatoriamente. Concluiu-se que, de fato, os bancos de dados apresentam deficiências preocupantes, carecendo de urgente atualização fundamentada em ferramentas de avaliação de desempenho social e ambiental, proporcionando ao gestor um processo decisório mais célere e assertivo.

Palavras-chave: Licitações sustentáveis. Catálogo de produtos. Obras públicas sustentáveis. Desenvolvimento nacional. Ciclo de vida.

DEFICIENCY OF OFFICIAL PRODUCT CATALOGS IN SUPPORTING THE CONTRACTING OF SUSTAINABLE PUBLIC WORKS IN BRAZIL

Abstract

The volume of funds annually invested in Brazilian bidding processes is meaningful, and a substantial portion of the market for products and services linked to construction is focused on the Federal Public Administration. Thus, whereas environmental protection and social inequalities reduction consist in State

¹ Doutorado em Engenharia Civil, Mestrado em Engenharia Civil e Graduação em Engenharia Civil pela Universidade Federal Fluminense - UFF. E-mail: brunoenguff@bol.com.br

constitutional duties, it is implicit that the public manager is compelled to respect such precepts even in defining the contract object scope. In case of bidding for engineering works and services, this means that the products and techniques to be used must be sustainable. However, it is unlikely that a single official gather all essential skills to fully describe an item considered sustainable. Therefore, this research explored the two largest official product catalogs currently available at the federal level, which hold the responsibility for the characterization standardization of objects to be acquired by the Government. Through extensive bibliographic review and data collection and analysis, it was sought to understand the reasons why these instruments do not perform satisfactorily their purpose. It was concluded that, indeed, the databases present worrying weaknesses, requiring an urgent update based on social and environmental performance assessment tools, providing the manager with a faster and more assertive decision-making process.

Keywords: Sustainable procurements. Product catalog. Sustainable public works. National development. Life cycle.

Introdução

O consumo excessivo dos recursos naturais do planeta Terra tem provocado, especialmente ao longo das últimas décadas, um processo de degradação ambiental sem precedentes, de forma que se tornou inviável sua regeneração em velocidade equivalente à exploração experimentada. Este cenário, agravado por um longo período orientado segundo uma filosofia consumista predatória, culminou na conjuntura socioambiental eminentemente crítica pela qual a humanidade atravessa.

Tornam-se então alarmantes as estatísticas divulgadas pelo *Department of Economic and Social Affairs* - DESA, vinculado à Organização das Nações Unidas - ONU, segundo o qual a população mundial, que em 2017 era de 7,55 bilhões de pessoas, atingirá a expressiva marca de 9,772 bilhões em 2050 (DESA, 2017). Com isso, em função da demanda incessante por recursos naturais e econômicos, estima-se que enquanto um terço da população mundial vivia em cidades na década de 1950, mais de dois terços das pessoas ao redor do mundo habitarão áreas urbanas em 2050. Isto é, em aproximadamente quatro décadas, a contar da data de realização do estudo, será necessário edificar a mesma capacidade urbana que foi construída nos últimos quatro mil anos (ICLEI, 2011).

Com isso, à Construção Civil, atribui-se papel de destaque, uma vez que esta representa uma das seções da economia mais agressivas ao meio ambiente, seja em função do elevado volume de recursos aplicados, e também desperdiçados, seja devido ao excessivo nível de poluição gerado, respondendo, segundo o Quinto Relatório de Avaliação do *Intergovernmental Panel in Climate Change* - IPCC, por 6,4% das emissões de CO₂ diretas, e cerca de 12% das emissões indiretas, decorrentes da produção de eletricidade e calor para construção e abastecimento das edificações (IPCC, 2014). Este diagnóstico, apesar de cronologicamente ultrapassado frente à celeridade das mudanças climáticas e do perfil de consumo humano, permanece sendo referência, dado que a nova edição do documento apresenta previsão de publicação somente para 2022. Sendo assim, faz-se premente que obras e serviços de construção despontem, na seara da sustentabilidade, como potenciais indutores de um mercado mais consciente.

Na esfera privada já se detecta certa movimentação com o objetivo de encorajar um comportamento verde de empresários e consumidores (MAJERNÍK et al., 2017), na maioria dos casos fundamentada em um recente clamor popular ostentado pelo desejo de habitar edificações energeticamente mais eficientes e menos nocivas ao meio natural. Destarte, novos e antigos empreendimentos são projetados e recebem *retrofits*, respectivamente, de modo a se adequar a padrões específicos de proteção e conservação socioambientais ditados por selos de certificação, os quais conferem a chancela de “construção verde”, designação esta que vem adquirindo grande apelo comercial.

De fato, todas as iniciativas são sempre bem recebidas, entretanto, é no âmbito governamental que tais ações logram um patamar superior àquele vinculado somente à satisfação do mercado. Ocorre que, contratar de forma sustentável é um dever do Estado, posto que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 impõe ao Poder Público e à coletividade o dever de garantir um meio ambiente ecologicamente equilibrado para as gerações presentes e futuras (CF/88, Art. 225), assim como

inclui a “defesa do meio ambiente” e a “redução das desigualdades regionais e sociais” como um dos princípios gerais da atividade econômica (CF/88, Art. 170). Desta maneira, o agente público tem obrigação constitucional de agir de forma a não prejudicar o meio ambiente, até mesmo na definição do escopo do objeto contratual. Com isto, constata-se que as instituições públicas devem ser consideradas um dos grupos com maior influência na produção de produtos ambientalmente mais amigáveis (PACHECO-BLANCO; BASTANTE-CECA, 2016). No caso da licitação de obras e serviços de engenharia, isto significa que os produtos e técnicas a serem utilizados devem ser sustentáveis.

O cumprimento da determinação imposta pela Carta Magna, contudo, vem apresentando, na prática, alta complexidade de execução, uma vez que os servidores incumbidos da elaboração dos editais de referência não dispõem das informações técnicas necessárias que os respaldem na seleção do objeto mais vantajoso para o Poder Público. Portanto, este estudo visa analisar os catálogos oficiais de produtos atualmente disponíveis na esfera federal, objetivando compreender os motivos pelos quais tais instrumentos não desempenham sua função a contento, assim como propor soluções que facilitem o trabalho do gestor público, proporcionando um processo decisório mais célere e assertivo.

Referencial teórico

Os órgãos que integram a administração pública direta e indireta são compelidos, por força constitucional (CF/88, Art. 37, inciso XXI), a contratar obras, serviços, compras e alienações mediante processo de licitação pública, salvo em casos excepcionais de dispensa ou inexigibilidade da mesma. Com isto, o volume de gastos com licitações no Brasil e no mundo é bastante significativo. Estima-se que os governos destinam em média entre 45 e 65% de seus orçamentos anuais para compras públicas (BRATT et al., 2013). Assim, pode-se dizer que a realização das chamadas licitações sustentáveis, caso sejam adotadas de forma massiva pelos governos em geral, podem proporcionar um impulso expressivo para este mercado verde, contribuindo para o desenvolvimento sustentável, uma vez que a legislação, quando empregue de forma consciente e fundamentada, é capaz de provocar transformações culturais, influenciando não só empresas públicas e privadas, como também a sociedade em geral.

A licitação sustentável, também chamada de “compra verde”, “ecoaquisição”, “licitação positiva”, ou “compra ambientalmente amigável”, visa a utilização do poder de compra do governo, através da preferência por produtos e serviços economicamente viáveis, ambientalmente corretos, socialmente justos (CHENG et al., 2018) e culturalmente aceitos (MOTTA, 2011), como ferramenta para intimar que as empresas que desejam firmar contratos com o Estado se adequem aos padrões exigidos por esta nova doutrina.

Desta maneira, como bem concluem Garcia e Ribeiro (2012), as licitações não são mais encaradas como procedimentos voltados à aquisição estante de produtos, mas dotadas, também, de uma função regulatória conformadora do mercado, na qual são empregadas como instrumentos de implementação de políticas públicas. Portanto, o comprador institucional público deve utilizar a licitação como ferramenta para adquirir o “melhor produto ou serviço” pelo “menor preço”, o que significa que a proposta mais vantajosa não necessariamente se refere à obtenção do menor valor, pois outros fatores devem ser priorizados, tais como: menor consumo de matéria-prima e energia em seu processo produtivo; menor presença de materiais perigosos ou tóxicos; menor geração de resíduos durante sua utilização; maior vida útil; facilidade de reciclagem; e baixo impacto no descarte. Logo, percebe-se que há uma necessidade tácita do Estado assumir uma função mais ativa na proteção do meio ambiente, não somente exercendo seu ofício regulamentador, mas também como protagonista dos fatos, dada a relevância e o porte das contratações públicas, visto que estas apresentam significativo potencial para influenciar as tendências globais de produção e consumo (TESTA et al., 2012).

A Lei nº 8.666 - Lei Geral de Licitações e Contratos Administrativos, que entrou em vigor em 21 de Junho de 1993, até hoje é a referência jurídica para a compra de bens e contratação de obras e serviços pela Administração Pública Federal Brasileira. Apesar disso, este instrumento normativo previa, em sua concepção, preocupação exclusiva com critérios econômicos, situação remodelada somente após quase duas décadas de sua edição. Assim, como se pode perceber, este novo ordenamento é extremamente recente, com a Instrução Normativa Nº 01 do Ministério Público, publicada em 19 de Janeiro de 2010, representando o marco legal teórico desta mudança de paradigma.

O desafio, portanto, reside no estabelecimento de um *modus operandi* para os processos licitatórios, pois o emprego desordenado e isolado da licitação pública contendo critérios estanques de sustentabilidade configura uma simples aquisição, fugindo aos princípios de equilíbrio entre o desenvolvimento social e cultural, o bem-estar econômico e a utilização consciente dos recursos naturais.

Entende-se, portanto, que a institucionalização das contratações sustentáveis representa um grande passo democrático, pois permite ao contratante a opção de escolha de um produto mais caro em detrimento de outro mais barato, desde que o primeiro atenda aos requisitos pré-estabelecidos em prol do desenvolvimento sustentável. Logo, torna-se preponderante o estudo deste processo visando a sua simplificação responsável e o estabelecimento de um sistema de avaliação prático que possa balizar os gestores no lançamento de um edital sustentável.

Dessa forma, os administradores públicos devem então, segundo Castro, Gesser e Flach (2013), estar atentos aos critérios sustentáveis que podem ser agregados quando o objeto a ser licitado está sendo definido, possibilitando assim a avaliação dos espaços possíveis onde as alternativas sustentáveis devem ser escolhidas, tornando-se assim o sucesso do projeto, um aspecto crítico para o êxito da contratação como um todo. Obviamente, faz-se necessário um planejamento prévio, com a fixação de critérios e parâmetros de sustentabilidade desejados. Para isso, os atores em questão devem estar tecnicamente preparados para estabelecer uma análise econômica referente aos custos totais dos produtos e técnicas construtivas utilizadas, incluindo a despesa de suas externalidades, considerando assim todos os custos apresentados pelo produto ao longo do seu ciclo de vida.

Todavia, é altamente improvável que um servidor consiga colecionar, sozinho, todas as competências essenciais para proceder a descrição e avaliação completa e embasada de um produto ou serviço sustentável, o que acentua a indispensabilidade de um movimento coletivo em prol desta causa, aspirando uma evolução que não vem sendo, e nem poderá ser atingida no plano individual.

Neste cenário, os catálogos oficiais de produtos conquistam relevância ímpar, pois se destinam à padronização da caracterização dos objetos a serem adquiridos pelo Poder Público, possibilitando maior difusão dos parâmetros exigidos e permitindo um cruzamento de informações entre os servidores de todo o país. Através do sistema, tem-se a oportunidade de realizar pesquisas em busca de materiais previamente cadastrados, obtendo informações, tais como a descrição completa do item, seu código e unidade de fornecimento, o que facilita o processo de seleção e especificação dos produtos no momento da organização do edital, sobretudo para materiais que apresentem demanda recorrente. Infelizmente, nota-se que atualmente, em se tratando de materiais sustentáveis, esta fantástica ferramenta ainda não atingiu sua plena capacidade.

Método

A presente pesquisa é identificada como aplicada quanto à sua natureza, pois visa a compreensão da utilização prática dos catálogos oficiais de produtos na contratação de obras e serviços de construção na esfera governamental federal, propondo assim melhorias e avanços em tais processos licitatórios. A abordagem do problema é qualitativa, pois classifica as deficiências dos catálogos analisados a partir de conceitos genéricos que se tornam específicos no decorrer do estudo, aplicando-se abordagens estatísticas quando necessário. O propósito da pesquisa, por sua vez, é exploratório, dado que o tema escolhido é pouco explorado, havendo a necessidade da geração de novas ideias e conhecimentos.

Os objetivos propostos foram atingidos ao final de duas etapas. Em primeiro lugar foi elaborada extensa pesquisa bibliográfica e documental. Esta revisão teve como finalidade apresentar o estado da arte acerca da contratação de obras públicas sustentáveis, a partir da investigação de artigos científicos de autores nacionais e estrangeiros, notas técnicas, relatórios e da legislação vigente. O segundo estágio destinou-se à realização de coleta e análise de dados. Foram examinados os dois maiores catálogos oficiais de produtos mantidos pela Administração Pública Federal Brasileira, quais sejam, o Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil - SINAPI, e o Catálogo Oficial de Materiais - CATMAT, tornando possível a identificação de suas maiores deficiências referentes à disponibilidade de produtos sustentáveis, e a proposição de uma estratégia de aperfeiçoamento destas bases segundo a avaliação de seus custos integrais.

Resultados e discussões

A contratação de uma obra pública ocorre basicamente em duas etapas, a elaboração dos projetos e a construção propriamente dita. É justamente no período de preparação para o início do segundo estágio que se desenvolve atividade indispensável à efetiva concretização do certame, a conversão do projeto executivo em planilha orçamentária, a qual norteará toda a gestão do contrato. É nessa fase que as informações contidas nas pranchas e nos cadernos de detalhamento do projeto, ou seja, os futuros serviços a serem realizados e materiais a serem empregues são identificados, quantificados e precificados. Este procedimento, normalmente atribuído a profissionais denominados orçamentistas, é extremamente

relevante, pois o montante calculado será a referência fornecida aos licitantes para que formulem suas propostas. No entanto, considerando-se que, trivialmente, quem projeta não orça, e quem orça não projeta, percebe-se um acentuado “gap” entre projetistas e orçamentistas, quando em um cenário ideal, ambas as categorias deveriam trabalhar em conjunto.

Ocorre que, ao especificar determinado material a ser utilizado, o projetista desfruta de total liberdade em pesquisar no mercado aquele que atenda às suas necessidades da melhor forma possível, enquanto que, por outro lado, o orçamentista, responsável por fixar o valor de referência a ser remunerado por aquele item, está sujeito a inúmeras regras e critérios, sob pena de ocasionar a nulidade do certame. Um destes principais mandamentos foi instituído pelo Decreto nº 7.983/2013, o qual instaura os princípios para a elaboração do orçamento de referência de obras e serviços de engenharia de construção civil contratados com recursos da União. A referida normativa, por meio de seu Art. 3º, estabelece que tais tarifas devem ser previstas com base nos custos unitários definidos pelo Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil - SINAPI, cuja gestão é compartilhada entre a Caixa Econômica Federal - CEF, e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. Concretiza-se assim um dos maiores entraves à orçamentação de obras sustentáveis.

Atualmente, o SINAPI não dispõe de materiais sustentáveis em sua lista de insumos, ou seja, o orçamentista simplesmente não encontra recursos que o permitam cumprir a lei conforme seu Art. 3º. Deveras, o próprio decreto empenha-se em oferecer solução para tal obstáculo, por meio de seu Art. 6º:

Art. 6º Em caso de inviabilidade da definição dos custos conforme o disposto nos arts. 3º, 4º e 5º, a estimativa de custo global poderá ser apurada por meio da utilização de dados contidos em tabela de referência formalmente aprovada por órgãos ou entidades da administração pública federal em publicações técnicas especializadas, em sistema específico instituído para o setor ou em pesquisa de mercado (Decreto nº 7.983/2013, Art. 6º).

Contudo, as principais tabelas de referência de custos unitários apresentam a mesma carência e, portanto, de forma a cumprir a premissa disposta no Art. 6º reproduzido acima, compele-se o orçamentista a cotar todos estes insumos, “diferenciados”, no mercado. De fato, esta é uma solução possível, conquanto instável. A boa prática estabelece que uma cotação deve apreciar, ao menos, três preços para um mesmo produto, possibilitando-se assim o cálculo de um custo médio minimamente confiável. Esta dinâmica, no entanto, pode vir a funcionar satisfatoriamente para quantidades reduzidas de materiais, enquanto em projetos vultosos, nos quais geralmente as soluções sustentáveis conquistam resultados muito mais promissores, tal rotina configura-se simplesmente inviável. É uma questão matemática! A cotação de determinada quantidade de itens força o orçamentista a responsabilizar-se pela gestão de, pelo menos, o triplo de propostas, o que consome avultada parcela de seu tempo de trabalho, tornando ainda mais moroso o processo de orçamentação e, conseqüentemente, de preparação da licitação como um todo. É o típico caso de criação de maior entravamento burocrático com a conversão da exceção em regra.

Todavia, não há impactos somente no volume de incumbências atribuídas ao gestor. Na prática, o profissional ou instituição que recorre regularmente ao mercado solicitando cotações somente com intenção de utilizar seus preços como referência, isto é, não comprando verdadeiramente, torna-se saturado, angariando a antipatia dos responsáveis pelo setor comercial destas empresas, que passam a preterir tais requerimentos, pois sabem que seus esforços não serão convertidos em lucro. Com isso, a tarefa dos orçamentistas fica gradualmente dificultada, já que contarão cada vez com menos fabricantes dispostos a fornecer-lhes propostas.

Além disso, a validade das propostas constitui outro obstáculo da utilização de cotações de mercado na elaboração de orçamentos de referência para a realização de licitações. Verifica-se que a quase totalidade das propostas apresenta uma determinada data de validade, a qual, após expirada, encerra a obrigatoriedade do fornecedor em comercializar o produto em questão pelo valor ali estipulado. Com isso, considerando-se a morosidade habitual dos certames, é frequente a necessidade de se requerer atualizações destes documentos de forma que sua validade se situe o mais próximo possível da data programada para o firmamento do contrato. Esta ação, conforme citado acima, além de repudiada pelo mercado em geral, incorre em quantidade ainda maior de trabalho para o gestor, reduzindo sua produtividade e aumentando o tempo de organização do processo licitatório.

Depreenda-se que tais dificuldades estão passíveis de ocorrência em quaisquer produtos os quais tenham que ser cotados no mercado para integrar as planilhas orçamentárias de uma licitação, entretanto, representam problemas ainda maiores no caso de insumos sustentáveis, uma vez que, conforme citado

acima, estes ainda não existem nas fontes oficiais de custo, demandando a realização de cotação na totalidade dos casos.

A adversidade atual, não obstante prejudique o desempenho dos profissionais engajados na utilização de produtos e serviços sustentáveis nas obras públicas, não deve tolher seu emprego gradativo. É certo que o potencial desta inclusão, em um primeiro momento, estará subutilizado, mas a observação a determinados critérios ainda é muito mais interessante que a total inércia, calcada na repetição de velhos paradigmas. Adicionalmente, soluções de médio e longo prazo devem ser discutidas, planejadas e implementadas. Nesse sentido, a atualização da listagem de insumos do SINAPI segundo a ótica da Avaliação do Ciclo de Vida e da Avaliação Social do Ciclo de Vida é um exemplo bastante promissor. A inclusão de materiais considerados sustentáveis em tal catálogo permitiria ao orçamentista precificar de maneira fácil e rápida o produto presente no projeto, dispensando as exaustivas cotações de mercado. Em um cenário mais evoluído, o projetista poderia especificar tais itens ainda na etapa de projeto, informando ao orçamentista em caderno específico o código do insumo considerado. Com isso, extinguir-se-iam quaisquer dissonâncias entre os dois profissionais, permitindo que a planilha orçamentária retratasse, de fato, as características do projeto.

Por este ângulo, seria possível vislumbrar ainda uma vantajosa inversão na polaridade das relações entre o governo, enquanto promotor de fontes oficiais de custos, e a indústria, notória fornecedora de produtos. Atualmente, os responsáveis pela elaboração destes catálogos vasculham o mercado identificando itens que possam integrá-lo, no entanto, caso projetistas e orçamentistas manifestem obediência absoluta à lei, e disponham de meios concretos, claros e confiáveis para aplicá-la, entende-se que o movimento se faria em sentido contrário. Ou seja, ao notar a ampla preferência por categorias de insumos cadastrados nas bases oficiais de custos, fabricantes e fornecedores sentir-se-iam estimulados a submeter seus produtos aos ensaios necessários para que os mesmos as integrassem, conferindo-lhes maior exposição e oportunizando um aumento em suas vendas. À vista disso, desponta a atraente possibilidade de uma expansão responsável das bases, a um custo significativamente diminuto para o Estado, que ficaria a cargo somente de ratificar as características sustentáveis do produto, com base nas análises acima citadas, e pela gestão da plataforma como um todo, incluindo a atualização de seus preços.

Outra importante ferramenta utilizada por gestores responsáveis por compras públicas na esfera federal é o catálogo oficial de materiais, conhecido pela sigla CATMAT. Este consiste em um robusto banco de dados organizado pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, e mantido no site do Portal de Compras do Governo Federal. Apesar de não ser uma base de custos unitários como o SINAPI e de, a princípio, não ser utilizado na orçamentação de itens destinados a serviços de construção, a consulta a este cadastro vem granjeando relevância cada vez maior, visto que é mandatória na adesão a atas de registro de preço, possibilitada pela modalidade de licitação cuja aplicação mais cresceu ao longo da última década, devido à economia, celeridade e transparência conferidas ao processo, o pregão. A localização do produto pretendido na base de dados, oferece ao gestor o acesso a todas as compras já realizadas nas quais tal item estava inserido, bem como aos preços praticados e aos seus editais.

Recentemente, em um esforço para acompanhar o movimento pró-sustentabilidade nas aquisições públicas, o catálogo disponibilizou um novo recurso, por meio do qual o usuário pode distinguir, dentre o vasto espectro de itens registrados, aqueles considerados sustentáveis. Em 2013, cerca de 700 produtos cadastrados no sistema eram assim rotulados (MOURA, 2013) e, atualmente, 1025 itens ostentam esta classificação. Todavia, apesar da palpável evolução, a inclusão de somente 325 elementos nos últimos cinco anos pode ser considerada excepcionalmente tímida. No entanto, ainda que incontestável sua proeminente debilidade quantitativa, um exame mais atento deste conjunto de itens permite constatar que o maior entrave reside em uma perspectiva qualitativa, a qual pode ser fracionada em diferentes e delicadas questões, algumas das quais vinculadas diretamente à deficiência generalizada quanto ao conceito de sustentabilidade, tais como: escassa diversidade de produtos; falta de atualização dos insumos registrados; adoção de argumentos frequentemente questionados pela justiça e; ausência de clareza quanto aos parâmetros adotados, em respaldo ao enquadramento de um produto como sustentável.

Em se tratando de órgãos públicos atuantes nos mais diversos setores da sociedade, é de se esperar que o rol de produtos adquiridos seja substancial, portanto, não há dúvida de que pouco mais de mil itens não são suficientes para satisfazer plenamente suas distintas necessidades. Destarte, de forma a facilitar a análise da listagem de materiais sustentáveis disponibilizada pelo CATMAT, procedeu-se sua ordenação e ramificação em 12 categorias diferentes, designadas com base na Portaria nº 448, de 13 de setembro de 2002, emitida pela Secretaria do Tesouro Direto, vinculada ao Ministério da Fazenda, a qual divulga o detalhamento das naturezas de despesas que se enquadram os materiais de consumo e permanentes adquiridos pelo Governo Federal.

Embora já se esperasse certo desprovimento de itens sortidos, a investigação desta relação revela um cenário preocupante, ao verificar que cerca de 50% dos insumos cadastrados pertencem a somente duas categorias de produtos, a saber: “Material de Processamento de Dados”, com 303 unidades, e “Material de Expediente”, com 295 unidades, conforme pode ser observado na Tabela 1. Sendo que, das 303 unidades relativas ao primeiro conjunto de itens, todas se referem a um só gênero de insumo, o cartucho de tinta/toner para impressora. Ou seja, quase 30% do catálogo é constituído por materiais de mesma natureza. Considerando as outras classificações, percebe-se ainda que existem 88 registros de papel para impressão, 54 categorias de veículos automotores, 50 itens relacionados a lâmpadas e seus reatores, das quais, vale ressaltar, a maioria absoluta é fluorescente e de vapor de sódio, em detrimento das lâmpadas de Led (Light Emitting Diode), reconhecidamente mais econômicas e duráveis (estas contam com somente 2 itens cadastrados), e 41 especificações de aparelhos de ar condicionado. Portanto, quase metade dos registros está diretamente vinculada a pouco mais de uma dezena de produtos diferentes, ratificando a intensa homogeneidade do catálogo sustentável, fator altamente restritivo à sua ampla utilização.

Tabela 1 - Subdivisão dos itens do CATMAT em categorias, conforme Portaria nº 448/2012 do Ministério da Fazenda

CATEGORIA	QUANTIDADE DE ITENS (Unidades)
Material de processamento de dados	303
Material de expediente	295
Material de copa, cozinha, limpeza e higiene	103
Material elétrico e eletrônico	68
Aparelhos, utensílios domésticos e equipamentos diversos	67
Material de acondicionamento e embalagem	60
Veículos automotores	54
Equipamentos de processamento de dados	25
Outros	18
Mobiliário em geral	15
Material para manutenção de bens imóveis	13
Sementes, mudas de plantas e insumos	4

Fonte: Elaborado pelo autor

Porém, as inconsistências não param por aí. Alguns produtos contam com descrição defasada em pelo menos uma década, como é o caso de alguns dos veículos automotores registrados. Dentre os 54 itens referentes a este produto, 17 apresentam como condição de compra que os mesmos tenham sido fabricados entre 2005 e 2009, prescrição absolutamente descabida, já que não há sentido especificar um item cuja produção tenha ocorrido há mais de dez anos.

Outro contrassenso que pode ser observado é alusivo às propriedades adicionais impostas a alguns materiais. Sobrevém que, consta como característica motivadora da presença de determinados itens no catálogo, a condição de portarem certificação ambiental. Trinta e seis produtos, dentre eles, bobinas para impressora, carimbos, cartolinas, envelopes lápis, papéis, copos e peças de madeira exigem este tipo de certificado, assim como todas as lâmpadas, reatores, equipamentos de ar condicionado e aparelhos de uso doméstico ostentam em sua descrição a necessidade de possuir o selo Procel, totalizando 115 itens com esta singularidade. A questão é que existe farta jurisprudência, por parte do TCU, atestando sua postura contrária a tal tipo de exigência. Por conseguinte, não há coerência em manter no catálogo quase 150 produtos em cujos perfis conste tal espécie de determinação, impondo ao gestor a não utilização do item registrado, ou a intensa fundamentação por meio de parecer técnico.

Por fim, resta o exame do aspecto que, provavelmente, mais desencoraja os gestores a utilizar o CATMAT sustentável, a plena ausência de transparência quanto aos parâmetros considerados para a inserção de determinado produto na listagem.

Na verdade, o Governo Federal, por intermédio da SLTI, publicou em 2014 uma cartilha denominada “Vai Comprar?” a qual pretendia:

[...] reunir informações sobre produtos sustentáveis ou que reduzam impactos sociais, ambientais e econômicos em algum momento de sua cadeia de produção, fornecimento, uso e desfazimento. Para isso, foram considerados o ciclo de vida dos produtos e a logística sustentável dos bens disponíveis para compras no Catálogo de Materiais do Governo Federal, o Catmat (SLTI, 2014).

Na prática, a intenção era divulgar os critérios utilizados para a catalogação destes materiais. Nesta perspectiva, os produtos deveriam ser enquadrados em pelo menos uma das quatro categorias a seguir: Ecoeficiente; Reciclado; Biodegradável, e/ou; TI Verde. Entretanto, nenhuma informação mais aprofundada quanto aos estudos realizados foi divulgada, relegando a compreensão do gestor quanto ao tema a um segundo plano, e gerando incertezas na adoção de determinados itens em função de deficiências em sua descrição.

As falhas neste detalhamento impactam o entendimento dos objetos em diferentes magnitudes. A título de exemplo, conforme ilustrado no Quadro 1, podem-se citar elementos cuja especificação encontra-se digitada de forma incompleta, o que, obviamente, compromete a sua clareza, porém não inviabiliza sua caracterização como sustentável segundo os parâmetros da cartilha supracitada.

Quadro 1 - Inconsistências na descrição de itens do CATMAT

MATERIAL DE EXPEDIENTE		
ITEM	DESCRIÇÃO	CÓDIGO
140	Formulário oficial, material papel alta alvura (100% fibras recicladas), gramatura 75, modelo arquivamento de boletim de urna, comprimento 297, largura 210, cor branca, tipo impressão ofset, frente, cor impressão preta, apresentação folha simples com 4 tiras de fita dupla face para-	290181
APARELHOS, UTENSÍLIOS DOMÉSTICOS E EQUIPAMENTOS DIVERSOS		
ITEM	DESCRIÇÃO	CÓDIGO
60	Refrigerador duplex, capacidade refrigeração 420, capacidade congelador 91, tipo portas reversíveis, sistema degelo automático, tensão alimentação 220, características adicionais controle de temperatura 4 níveis, selo procel 'a', ga	301156
64	Refrigerador duplex, capacidade refrigeração 400, sistema degelo frost free, cor branca, tensão alimentação 110/220, características adicionais prateleiras removíveis/gavetas/etiqueta 'a'/sistem	431265

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em informações extraídas do CATMAT

Outras lacunas são mais graves, pois compreendem itens, tais como os apresentados no Quadro 2, para os quais não se observa razão plausível para sua presença no catálogo.

Quadro 2 - Ausência de justificativa aparente para classificação de alguns itens do CATMAT como sustentáveis

MATERIAL DE EXPEDIENTE		
ITEM	DESCRIÇÃO	CÓDIGO
264	Pasta eventos, material papelão revestido com pvc, altura 565, gramatura 240, cor 2 x 1, largura 425, acabamento sem laminação, fita dupla face, logotipo conforme modelo, características adicionais 1 personalizada conforme modelo	430833
MATERIAL ELÉTRICO E ELETRÔNICO		
ITEM	DESCRIÇÃO	CÓDIGO
1	Acessório perfilado, material aço, tipo cruzeta, dimensões 38 x 38 x 38	422055
10	Cabeçote eletroduto, material alumínio, bitola 4, características adicionais para entrada de energia, aplicação manutenção	397036
11	Cabo audiofrequência, diâmetro máximo fios 0,30, quantidade condutores 3, características adicionais fio balanceado almax para microfone estéreo, aplicação eletrônica, material condutor cobre estanhado	398313
12	Disjuntor baixa tensão, funcionamento termomagnético, número de pólos 2, corrente nominal 63, tensão nominal 127/220, curva de disparo c, padrão din	408867
46	Placa caixa embutir, tipo fixação parafuso, dimensões 4 x 2, formato ponto retangular, características adicionais para interruptores ou tomadas	399152
68	Transformador potencial capacitivo, tensão máxima operação 0,6, tensão nominal 110/220, frequência nominal 50/60, classe de exatidão 0,3, potência térmica 50va - 5	434144

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em informações extraídas do CATMAT

Contudo, as ocorrências mais perturbadoras são aquelas que apresentam inconsistências conceituais e/ou referências ultrapassadas. Os cartuchos de impressora, por exemplo, figuram no sistema por serem do tipo reciclado, entretanto, somente 64 das 303 variedades relacionadas informam a durabilidade mínima de sua carga (em número de páginas impressas), fator preponderante para uma eficiente avaliação da relação custo-benefício. No caso dos produtos que se utilizam de papel, papelão e plástico reciclado como matéria-prima, os quais representam a grande maioria dos itens do catálogo, apenas quatro apresentam especificação adequada, como pode ser observado no Quadro 3, permitindo a correta aferição de suas qualidades técnicas e ambientais.

Quadro 3 - Exemplos de especificação adequada para itens de papelaria do CATMAT

MATERIAL DE EXPEDIENTE		
ITEM	DESCRIÇÃO	CÓDIGO
175	Papel a4, material papel reciclado, aplicação impressora laser, gramatura 75, cor palha clara, características adicionais 70% aparas pré-consumo, mínimo 30% pós-consumo, tipo sem timbre	373290
176	Papel a4, material papel reciclado, aplicação impressora laser, gramatura 75, cor palha clara, características adicionais 70% aparas pré-consumo, mínimo 30% pós-consumo, tipo timbrado	373291
177	Papel a4, material papel reciclado, aplicação impressora laser, gramatura 180, cor palha clara, características adicionais 70% aparas pré-consumo, mínimo 30% pós-consumo, tipo sem timbre	380756

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em informações extraídas do CATMAT

A análise dos veículos presentes no catálogo, por sua vez, indica que estes fazem parte da listagem devido a serem bicombustíveis. Tal exigência fazia sentido há cerca de 15 anos, quando o primeiro carro flex foi lançado no mercado, porém, na época atual, é improvável encontrar veículos utilitários que não apresentem esta característica. Portanto, sua classificação como sustentável, unicamente em função deste preceito, deve ser considerada caduca e improdutivo. Evento similar ocorre com os aparelhos de impressão, os quais foram incluídos na lista por contemplarem a capacidade de imprimir em frente e verso automaticamente. Não que esta seja uma competência frívola, porém tendo em conta o alto grau de desenvolvimento tecnológico disponível atualmente, considera-se, no mínimo, leviano o enquadramento de um produto unicamente por esta perspectiva.

Posto isto, ainda que tenha sido realizado um estudo metódico prévio de cada um dos 1025 itens cadastrados objetivando a elaboração desta listagem, a falta de publicidade dos parâmetros adotados, dos resultados obtidos e as diversas inconsistências do sistema, repelem a quase totalidade dos gestores, que optam por não utilizar o módulo sustentável do CATMAT, minimizando assim a possibilidade de contestações futuras. Com isso, dos 170.418 processos de compra registrados em 2017, totalizando a vultosa soma de mais de 79 bilhões de reais, somente 1.650 processos contavam com itens sustentáveis, ou seja, apenas uma pequena parcela, de cerca de 206 milhões de reais, foram empregues em certames considerados sustentáveis, um valor que representa somente 0,26% do montante consumido com compras públicas naquele ano (MP, 2017), cifra notoriamente insignificante.

No que concerne a este trabalho, embora obras públicas, em geral, não sejam contratadas por meio de pregão, a aquisição de insumos na fase de operação da edificação, habitualmente, utiliza esta modalidade e, uma vez que o ciclo de vida de uma construção perpassa pela utilização na mesma, faz-se necessário que esta etapa seja igualmente sustentável. Portanto, conclui-se que a revisão, atualização e divulgação do CATMAT sustentável são basilares para que critérios socioambientais eficientes e inequívocos sejam, de fato, inseridos nas aquisições governamentais.

Finalmente, é importante ressaltar o esforço de diversos grupos de pesquisa, os quais têm se dedicado a produzir manuais que auxiliem os gestores na tarefa de especificar itens sustentáveis nas compras públicas. Estes vêm logrando maior êxito, ao abordar tanto aspectos técnicos quanto jurídicos, indicando inclusive a legislação que ampara a opção pela inclusão de determinado critério socioambiental como condicionante para a contratação. Ainda que não trate de produtos de maneira singular, constituem importante ferramenta ao estabelecer protocolo seguro para diversas categorias de materiais e serviços. São eles, dentre os documentos mais conhecidos:

- Guia de contratações sustentáveis da Justiça do Trabalho;
- Guia prático de licitações sustentáveis da Consultoria Jurídica da União do Estado de São Paulo;
- Guia de compras públicas sustentáveis do ICLEI;

- Guia nacional de licitações sustentáveis do Núcleo Especializado em Sustentabilidade, Licitações e Contratos - NESLIC;
- Manual implementando licitações sustentáveis na Administração Pública Federal da Advocacia-Geral da União, e;
- Guia prático de licitações sustentáveis do Superior Tribunal de Justiça.

Sendo assim, tais manuais devem ser valorizados como importante fonte de informações e bibliografia complementar para o trabalho de modernização do CATMAT, o qual não deve ser refreado visto que é um instrumento oficial.

Considerações Finais

É relevante ressaltar que a atualização sugerida para a listagem do SINAPI é semelhante àquela recomendada ao CATMAT. Com efeito, apesar do primeiro estar orientado para a contratação de serviços e insumos necessários à execução de serviços de construção, enquanto o segundo aplica-se a aquisições em geral, ambos destinam-se ao mesmo fim, que é a padronização e classificação de gêneros de produtos indispensáveis ao funcionamento da máquina pública, facilitando sua compra por meio de licitações. Contudo, na seara da sustentabilidade, ainda incipiente, pressupõe-se incompreensível desperdício de recursos estatais que a Caixa Econômica Federal e o Ministério do Planejamento, respectivos responsáveis pelos catálogos citados, incorram em retrabalho, analisando objetos similares sob a luz dos mesmos princípios sustentáveis. Portanto, entende-se que, ao menos preliminarmente, uma fusão ou, no mínimo, uma profusa integração entre as bases, seria favorável ao desenvolvimento de ambas.

Sendo assim, verifica-se urgência no reconhecimento e adoção de metodologias que possibilitem análises de amplo espectro, ou seja, que identifiquem e quantifiquem os impactos e os custos causados pela produção de um item, as quais, de forma a mostrar efetividade, devem contemplar toda a cadeia produtiva (MAJERNÍK et al., 2017), abrangendo sua fabricação, armazenamento, transporte, utilização e destinação final, isto é, um sistema *cradle-to-cradle* (do berço ao berço). Afinal, conforme ensina Eduardo Fortunato Bim (2015), “não adianta o produto custar mais barato na hora de adquiri-lo se ele será mais caro em um segundo momento, na hora de instalá-lo, mantê-lo ou mesmo eliminá-lo”. Nesta perspectiva, uma das ferramentas mais promissoras é a Avaliação do Ciclo de Vida - ACV. Padronizada pelas normas ISO 14040, consiste em uma técnica de análise de desempenho ambiental de produtos e serviços ao longo do seu ciclo de vida. Com isso, torna-se evidente a viabilidade de se comparar itens por meio de método claro e cientificamente embasado, propiciando segurança ao gestor na escolha de um objeto que produza menor impacto negativo ao meio ambiente.

Todavia, a sustentabilidade é multidimensional e, sendo assim, a observação da interação “produção-ambiente” não é suficiente para caracterizar um elemento como sustentável. Surge, dessa maneira, a urgência no emprego de ferramentas adicionais que avaliem os impactos sociais na produção de um determinado objetivo. Neste sentido, considera-se auspiciosa a técnica de Avaliação Social do Ciclo de Vida - ASCV. Esta, ainda em estágio de aprimoramento, baseia-se no conceito de ACV, buscando identificar os impactos sociais referentes a um processo produtivo, considerando aspectos como direitos humanos, qualidade de vida, condições de trabalho, entre outros, relacionados à parcela da sociedade vinculada diretamente à fabricação, uso e disposição final do produto (FONTINELE, 2012).

Portanto, a utilização em conjunto das duas técnicas supracitadas, permitiria constatar qual item apresenta características socioambientais mais compatíveis com as aspirações da administração, remanescendo apenas a execução de julgamento estritamente econômico para balizar a escolha do objeto mais vantajoso, eliminando qualquer subjetividade no julgamento. Por este ângulo, sugere-se que a atualização do CATMAT sustentável e do SINAPI se realize mediante a observação destes mecanismos, seja através de convênios com instituições governamentais qualificadas, como universidades e centros de pesquisa, seja mediante a contratação de laboratórios especializados. Somente assim será possível certificar que todos os custos envolvidos na geração de um produto ou serviço estão sendo considerados, permitindo seu rateio por todo o período de vida útil do mesmo. Esta é uma condição essencial na aferição da vantajosidade, pois infelizmente o consumidor regular tende a nutrir uma visão míope acerca da avaliação dos custos de determinado objeto, propendendo a optar por aqueles que, normalmente, apresentam menores despesas iniciais.

Por fim, é importante salientar que a adoção de Licitações Sustentáveis pelo Poder Público tem capacidade para gerar, por si só, uma grande redução no impacto ambiental relativo à aquisição de produtos e contratação de obras e serviços. Porém, as metas referentes a este novo tipo de abordagem podem ser ainda mais audaciosas. As empresas privadas já enxergam o setor público como um bom nicho de negócios a ser explorado, assim, a partir do momento da criação de um novo paradigma de consumo

calçado na utilização de bens e serviços mais sustentáveis, o que se associa à própria ideia de modernidade (DALMORO; NIQUE, 2014), a lei da oferta e da demanda passa a vigorar, o que gera concorrência, que por sua vez proporciona a redução dos custos de produção e o desenvolvimento de tecnologias mais eficientes. Cria-se assim, nas palavras de Torres (2012), um verdadeiro “círculo virtuoso”, no qual o Estado possui um papel indutor muito importante, não somente no fomento de um mercado inovador e mais sustentável, mas também na educação, mobilização e conscientização da sociedade de um modo geral.

Referências

BIM, E. F. **Considerações sobre a Juridicidade e os Limites da Licitação Sustentável**. In: SANTOS, Murillo Giordan; VILLAC, Teresa (Coord.). *Licitações e Contratações Públicas Sustentáveis*. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 183-230.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**, promulgada em 05 de outubro de 1988.

_____. **Decreto nº 7.983, de 8 de abril de 2013**. Estabelece regras e critérios para elaboração do orçamento de referência de obras e serviços de engenharia, contratados e executados com recursos dos orçamentos da União, e dá outras providências. Brasília, 2013.

_____. **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. Brasília, 1993.

_____. **Portaria nº 448, de 13 de setembro de 2002**. Divulga o detalhamento das naturezas de despesas 339030 - Material de Consumo, 339036 - Outros Serviços de Terceiros Pessoa Física, 339039 - Outros Serviços de Terceiros Pessoa Jurídica e 449052 -Equipamentos e Material Permanente, de acordo com os anexos I, II, III, IV, respectivamente, para fins de utilização pela União, Estados, DF e Municípios, com o objetivo de auxiliar, em nível de execução, o processo de apropriação contábil da despesa que menciona. Brasília, 2002.

BRATT, C.; HALLSTEDT, S.; ROBERT, K. H.; BROMAN, G; OLDMARK, J. **Assessment of criteria development for public procurement from a strategic sustainability perspective**. *Journal of Cleaner Production*, 52, p. 309-316, 2013.

CASTRO, J. K.; GESSER, T.; FLACH, L. **Licitações Públicas Sustentáveis: Um Estudo em um Ministério do Brasil**. In: II Simpósio Internacional de Gestão de Projetos, SINGEP, São Paulo, 2013.

CHENG, W.; APPOLLONI, A.; D'AMATO, A.; ZHU, Q. **Green Public Procurement, missing concepts and future trends - A critical review**. *Journal of Cleaner Production*, 176, p. 770-784, 2018.

DALMORO, M; NIQUE, W. M. **Cultura global do consume e tradicionalismo local: uma reflexão teórica a partir da diacronia dos conceitos**. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional - G&DR*, Taubaté, SP, v. 10, n.4, p. 420-442, set-dez, 2014.

DESA - Department of Economic and Social Affairs of the United Nations, Population Division. **World Population Prospects: The 2017 Revision, Key Findings and Advance Tables**. Working Paper N° ESA/P/WP/248. New York, 2017.

FONTINELE, G. A. A. **Avaliação Social do Ciclo de Vida de Produto: Desenvolvimento de fichas metodológicas que possibilitem a pesquisa de indicadores para as subcategorias de impacto da parte interessada Trabalhador**. 2010. 138p. Dissertação (Mestrado em Engenharia) - Programa de Pós-Graduação em Engenharia Mecânica e de Materiais do Departamento de Pesquisa e Pós-Graduação da Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2010.

GARCIA, F. A.; RIBEIRO, L. C. **Licitações Públicas Sustentáveis**. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 260, p. 231-254, maio/ago. 2012.

ICLEI - Local Governments for Sustainability. **ICLEI Submission for Rio+20: Contribution to the Zero Draft of the Rio+20 outcome document**. 2011. Canada, 2011.

IPCC - Intergovernmental Panel on Climate Change. **Summary for Policymakers**. In: *Climate Change 2014: Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* [Edenhofer, O., R. Pichs-Madruga, Y. Sokona, E. Farahani, S. Kadner, K. Seyboth, A. Adler, I. Baum, S. Brunner, P. Eickemeier, B. Kriemann, J. Savolainen, S. Schlömer,

C. von Stechow, T. Zwickel and J.C. Minx (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, 2014.

MAJERNÍK, M.; DANESHJO, N.; CHOVANCOVÁ, J.; SANCIOVÁ, G. **Modelling the process of Green Public Procurement**. TEM Journal, v. 6, issue 2, p. 272-278, may, 2017.

MOTTA, A. L. T. S. **Construção Sustentável e Certificação Green Building**. In: Curso Ministrado no VII Congresso Nacional de Excelência em Gestão - Gestão de Riscos para a Sustentabilidade. Niterói: Escola de Engenharia da Universidade Federal Fluminense, 2011.

MOURA, A. M. M. **As Compras Públicas Sustentáveis e sua Evolução no Brasil**. Boletim regional, urbano e ambiental, Ipea, n. 7, p. 23-33, Jan./Jun. 2013.

MP - Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Banco de Dados do Painel de Compras do Governo Federal**. Brasília, 2017.

PACHECO-BLANCO, B.; BASTANTE-CECA, M. **Green public procurement as an initiative for sustainable consumption. An exploratory study of Spanish public universities**. Journal of Cleaner Production, 133, p. 648-656, 2016.

SLTI - Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. **Vai Comprar? Conheça os Materiais Sustentáveis Existentes no Catálogo de Materiais - CATMAT e os Critérios Utilizados para Catalogação**. Brasília, 2014.

TESTA, F.; IRALDO, F; FREY, M; DADDI, T. **What factors influence the uptake of GDP (green public procurement) practices? New evidence from a Italian survey**. Ecological Economics, 82, p. 88-96, 2012.

TORRES, R. L. **Licitações Sustentáveis: sua Importância e se Amparo Constitucional e Legal**. Interesse Público - IP, Belo Horizonte, ano 14, n. 71, jan./fev. 2012.