ADOÇÃO DE CRITÉRIOS SOCIOAMBIENTAIS NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS: O QUE PENSAM OS GESTORES MUNICIPAIS DA AMFRI?

ADOPTING SOCIO-ENVIRONMENTAL CRITERIA FOR PUBLIC CONTRACTS: WHAT DO THE MUNICIPAL ADMINISTRATORS OF AMFRI THINK ABOUT THIS?

Resumo

Este estudo teve como objetivo geral verificar a efetivação operacional do Sistema de Controle Interno (SCI), bem como a percepção dos gestores públicos quanto à inclusão de critérios socioambientais nas licitações dos municípios integrantes da Associação dos Municípios da Foz do Rio Itajaí (AMFRI). Como objetivos específicos, estabeleceram-se: verificar a efetividade no cumprimento das atribuições do SCI e apresentar a visão dos gestores públicos municipais acerca da inclusão de critérios ambientais na seleção das propostas, funcionando como um critério de desempate nas licitações e contratos administrativos. Os dados foram obtidos de um levantamento ou survey, realizado por meio da aplicação de um questionário aos gestores responsáveis pelo SCI e pelo Departamento de Compras e Licitações dos municípios pesquisados, nos meses de junho a agosto de 2011. Os resultados encontrados evidenciaram uma situação de concordância sobre a inclusão de práticas de sustentabilidade ambiental nas licitações e contratos administrativos na maioria dos municípios, com exceção de um município, onde se verificou uma situação de discordância por parte do responsável pelas compras e licitações. Observou-se, também, que todos os municípios têm implantado um SCI, porém sua efetividade operacional está comprometida, principalmente pela falta de auditores internos.

Palavras-chave: contratações públicas; sustentabilidade; critérios socioambientais; sistema de controle interno; municípios.

Marcelo Reinecke - marceloreinecke@ibest.com.br
Bacharel em Administração Pública pela Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC). Especialista em Controle da Gestão Pública Municipal pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)
Assistente Administrativo da Prefeitura Municipal de Balneário Camboriú – SC

Vivian Osmari Uhlmann - vouhlmann@gmail.com
Mestre em Contabilidade pela Universidade Federal de Santa Catarina
Professora Temporária do Departamento de Ciências Contábeis da UFSC

Elisete Dahmer Pfitscher - elisete@cse.ufsc.br
Doutora em Engenharia de Produção pela UFSC
Docente do Programa de Pós-Graduação em Contabilidade da UFSC

Artigo submetido no dia 08.01.2012 e aprovado em 29.11.2012

Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

Abstract

The aim of this study is to determine the overall operational effectiveness of Internal Control Systems (ICS) as well as the attitudes of public officials regarding the inclusion of social and environmental criteria in public procurement procedures of municipalities in AMFRI – (Association of Municipalities of Foz do Rio Itajaí). The following specific [objectives] goals were established: to determine its effectiveness in carrying out the tasks of the internal control system and to reflect the views of the municipal administrators with regard to the inclusion of environmental criteria in the selection of better offers, which operate tie-breaking criteria in tender and contract administration. Data were obtained from a survey that was conducted by administering a questionnaire to the managers responsible for the Internal Control System and the Department of Purchasing and Procurement of the municipalities that was undertaken, in the period June- August, 2011. The results showed there was general agreement about the inclusion of environmental sustainability practices in procurement and contract administration in all of the municipalities, except one, where there was a dissenting voice from the person responsible for purchasing and procurement. It was also noted that all the municipalities have implemented an internal control system, although its operational effectiveness is adversely affected by a lack of internal auditors.

Keywords: *public contracting; sustainability; socio-environmental criteria; internal control systems; municipalities.*

1. Introdução

A Constituição Federal de 1988 e a Lei n. 4.320/64 trouxeram aos órgãos públicos a obrigação de manter, de maneira integrada, nos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, um Sistema de Controle Interno (SCI), que compreende um conjunto de normas, métodos, rotinas e procedimentos que, coordenados entre si, resultam no alcance dos objetivos da administração pública de maneira eficiente, eficaz e econômica. Porém, foi só com o advento da Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000, intitulada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, mediante ações em que se previnam riscos e corrijam desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, onde podemos destacar o planejamento, o controle, a transparência e a responsabilização como premissas básicas, que o SCI se tornou obrigatório, e os órgãos públicos o têm implantado de maneira efetiva para resguardar os seus patrimônios de fraudes, erros ou desvios, assim como cumprir os dispositivos legais.

Entre as diversas atividades do SCI na administração, temos como pressupostos básicos a avaliação contínua da qualidade e do desempenho da gestão, fomentando as informações necessárias para auxiliar os gestores municipais na tomada de decisão, na definição das políticas públicas e no acompanhamento da gestão.

Está consagrada na Constituição Federal de 1988 a obrigatoriedade de licitação pública, com o intuito de preservar o interesse público e a moralidade administrativa. A licitação é um procedimento obrigatório para realização de obras, serviços, compras, alienações, concessões, permissões e locações da administração pública, quando contratada com terceiros, e que implica criação, expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental. Entretanto, em seu art. 170, inciso VI, fica estabelecida a defesa do meio ambiente como um dos princípios da ordem econômica, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação. Também o art.

(cc) BY-NC-ND

225, título VIII, do capítulo VI estabelece o compartilhamento de responsabilidade entre Poder Público e a sociedade na preservação do meio ambiente, de modo a assegurar uma sadia qualidade de vida para as gerações presentes e futuras.

As compras públicas podem tornar-se um instrumento de promoção do desenvolvimento sustentável, mediante a prática de inclusão de critérios socioambientais nos processos de aquisição de bens, serviços, obras e serviços de engenharia. A promoção de iniciativas sustentáveis no campo da licitação pública tem sido vista como um importante instrumento para a mudança de padrões insustentáveis de produção e consumo. Contudo, ao assumir uma posição de gerador de requisitos sustentáveis e fonte de mudanças na cultura de produção, o governo enfrentará obstáculos para a execução das políticas sustentáveis no mercado (CASTRO; CRUZ; FREITAS, 2011).

Nesse sentido, Bezerra, Araújo e Libonati (2011) realizaram um estudo com agentes públicos que atuam nos setores de licitação de duas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) do Estado de Pernambuco, a respeito dos critérios de sustentabilidade ambiental, éticos e sociais considerados relevantes na tomada de decisão para compras realizadas pela administração pública. Na percepção dos servidores, os benefícios a serem proporcionados pela inserção de tais critérios nos processos licitatórios são a melhoria da imagem da instituição que a realiza, a redução de custos nas compras realizadas e o menor dano ao meio ambiente. Por outro lado, quanto às barreiras para implantação das compras sustentáveis, foram apontados a definição do objeto a ser licitado e o atendimento das exigências de sustentabilidade pelas organizações.

Com base nesse cenário, a problemática do presente estudo ficou resumida na seguinte pergunta de pesquisa: Como se encontra a efetivação operacional do SCI e qual a visão dos gestores públicos acerca das práticas de inclusão de critérios de sustentabilidade ambiental na seleção das propostas mais vantajosas, como critério de desempate nas licitações e contratos administrativos nos municípios da AMFRI (2011)?

O presente artigo teve como objetivo geral verificar a efetivação operacional do SCI e sua visão quanto à inclusão de critérios socioambientais nas licitações dos municípios da região da AMFRI. Como objetivos específicos, estabeleceram-se: verificar a efetividade no cumprimento das atribuições do SCI; apresentar considerações sobre sua visão acerca das práticas de inclusão de critérios de sustentabilidade ambiental na seleção das propostas mais vantajosas, como critério de desempate nas licitações e contratos administrativos; conhecer a opinião dos gestores sobre a relevância da Lei n. 12.349, de 15 de dezembro de 2010, e do Projeto de Lei n. 5, de 2011, para a administração pública e a sociedade civil, no que diz respeito à inclusão de critérios ambientais nas licitações e os impactos decorrentes da adoção de tal prática; verificar como se encontra o processo de licitações e contratos públicos sustentáveis nos municípios da AMFRI e elaborar uma proposta de plano resumido de gestão ambiental direcionado aos municípios que compõem a AMFRI.

Desse modo, a pesquisa teve por finalidade a demonstração do potencial das controladorias municipais como instrumento

(cc) BY-NC-ND

de apoio à gestão, identificando, também, outro aspecto de atuação pouco explorado pelo controle interno nos municípios, onde sua atuação deve transformar-se em procedimento auxiliar para a incorporação de novos hábitos, mudanças dos critérios relativos aos gastos públicos e abrir discussão sobre os resultados e objetivos da gestão. Nesse cenário, o controle interno tem um importante papel e pode contribuir de maneira significativa, pois tem uma visão geral do ente, atuando em todas as áreas da administração.

Nesse sentido, a presente pesquisa justifica-se por, além de buscar verificar a efetividade no cumprimento das atribuições do SCI, expondo, de maneira clara e sucinta, informações pertinentes às atividades desenvolvidas no que diz respeito à avaliação de resultados e no processo de tomada de decisão, verificar se os objetivos alcançados indicam uma aproximação dos mecanismos de controle da gestão pública municipal aos pressupostos conceituais de contratações públicas sustentáveis apresentadas.

Do ponto de vista social, a pesquisa contribui para tornar a gestão pública mais eficiente no sentido da supremacia do interesse público e do bem comum, também para que o planejamento seja mais adequado às necessidades da sociedade.

2 Fundamentação Teórica

Para respaldar a análise dos resultados, foi necessário buscar uma fundamentação teórica sobre a literatura técnico-científica relacionada aos seguintes temas: SCI, efetividade e operacionalização, contratações públicas sustentáveis.

2.1 Sistema de Controle Interno

Na administração pública brasileira, existem vários segmentos de controle: o Controle Externo, a cargo do Poder Legislativo, com o auxílio do Tribunal de Contas, é um deles; o Controle Interno é outro, que, a exemplo do primeiro, também está previsto na Constituição Federal. Naturalmente, existem outros tipos de controle, participação popular na elaboração do orçamento, previsto na Lei Complementar n. 101/2000, os derivados de medidas judiciais, ação popular, ação civil pública, e até os que se fazem por meio de denúncias no âmbito dos Tribunais de Contas, Ministério Público etc. (FACCIONI, 2001).

Enfim, podem-se citar inúmeros controles a que está sujeito o administrador público. No entanto, o presente estudo limita-se a abordar apenas o SCI, que o administrador público está obrigado a implantar, por decorrência das disposições constitucionais e normas infraconstitucionais.

Constituir SCI no âmbito do município constitui exigência da Constituição Federal de 1988 e, nessa esfera de governo, diferente das demais, o SCI é único, abrangendo os Poderes Legislativo e Executivo. O último é responsável pela coordenação e desempenho do referido sistema.

Segundo o art. 31 da Constituição Federal de 1988, "A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei".

A Instrução Normativa n. TC-06/2008 (art. 1º), alterada pela TC-03/2007, que dispõe sobre os processos de tomada de contas especial, apresenta as seguintes definições:

(cc) BY-NC-ND

> **Sistema de controle interno**. Conjunto de normas, atividades, procedimentos, métodos, rotinas, bem como de unidades da estrutura organizacional da Administração Pública estadual ou municipal com atuação articulada, visando ao controle interno da gestão administrativa; **Órgão central de controle interno**. Unidade administrativa integrante do sistema de controle interno da Administração Pública estadual ou municipal, incumbida da coordenação do sistema, do planejamento, da normatização, da execução e do controle das atividades relacionadas ao controle interno, bem como do apoio às atividades de controle externo exercidas pelo Tribunal; **Órgão de controle interno.** Unidade administrativa integrante do sistema de controle interno da Administração Pública estadual ou municipal, incumbida, dentre outras funções, da verificação da consistência e qualidade dos controles internos e da execução das atividades de controle no âmbito do respectivo órgão ou entidade, bem como de apoio às atividades de controle externo exercidas pelo Tribunal. (TCE/SC, 2008, p. 30-31).

O Prefeito é o administrador geral do Município. Portanto, a ele incumbe, depois de organizado o SCI, mantê-lo sob permanente vigilância e avaliação, pois, bem-compreendido, o SCI poderá tornar-se o mais importante aliado de sua administração, e as falhas de seu funcionamento trazem reflexos inevitáveis nos resultados da administração, podendo comprometê-la irremediavelmente (FACCIONI, 2001).

A administração pública municipal, também responsável pelos resultados, possui autonomia para escolher a forma de provimento do cargo de controlador interno. Vale ressaltar as vantagens e desvantagens dessa escolha.

> As atribuições do Sistema de Controle interno previstas na Constituição Federal constituem atividades permanentes do Município. Por isso, devem ser desempenhadas por servidores efetivos. Já a nomeação dos responsáveis pelo sistema em cargo comissionado de livre nomeação e exoneração, não ofende, em princípio, o disposto no inciso V do art. 37 da Constituição Federal. Contudo, a adoção do regime comissionado, caso não haja consciência do administrador sobre a importância de um controle interno ativo e permanente, pode implicar risco de inoperância ou de omissão por parte do nomeado. A forma mais adequada e produtiva, nos municípios, é o provimento de cargo público efetivo por garantir maior autonomia e independência funcional ao controlador, pois este não precisará se submeter a pressões que venham prejudicar sua atuação. (TCE/SC, 2008, p. 32-33).

Em relação à independência de atitudes e decisões, cumpre destacar a orientação do TCE/SC que indica o provimento do cargo efetivo de controlador interno como forma mais vantajosa para a administração pública municipal.

A finalidade do controle interno está contemplada no art. 74 da Constituição Federal e no art. 62 da Constituição do Estado, e abrange uma atuação sistêmica e integrada dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, com o objetivo de: i) avaliar o cumprimento de metas e a

(cc) BY-NC-ND

execução dos programas governamentais e orçamentários; ii) comprovar a legalidade e avaliar os resultados da gestão, quanto à eficiência e eficácia; iii) exercer o controle das obrigações, direitos e haveres; e iv) apoiar o controle externo.

Segundo Faccioni (2001, p. 4), "o Sistema de Controle Interno se constitui na alma do plano de organização de qualquer entidade, fundamentalmente comprometido com a realização dos objetivos da própria Administração, os quais constituem a razão de sua existência".

Entre as funções do Controle Interno, está a avaliação de sua própria atividade, sabendo-se que suas funções convivem na administração com todas as demais funções; resulta que se encontra presente em cada desdobramento da organização, entre inúmeras outras situações; importa afirmar, por isso, a necessidade da autoavaliação do Controle Interno a fim de preservar seu funcionamento com eficiência (FACCIONI, 2001).

O SCI utiliza a auditoria interna e a fiscalização como técnicas de trabalho, tendo como objetivo preservar os ativos, assegurar a legitimidade dos passivos e avaliar a eficiência operacional da organização.

O SCI tem como legislação específica a Constituição Federal de 1988, e, antes, a Lei Federal n. 4.320/64, mas somente se tornou obrigatório após o advento da Lei Complementar n. 101/2000, intitulada Lei de Responsabilidade Fiscal; até então, os gestores públicos das diversas esferas do governo poderiam relegar a implantação do Controle Interno na administração pública, mas agora, segundo as disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal, mediante ações em que se previnam riscos e corrijam desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, onde podemos destacar o planejamento, o controle, a transparência e a responsabilização como premissas básicas, todos os órgãos públicos e de todas as esferas estão obrigados a criar e implantar um SCI, e os relatórios de gestão fiscal devem ser assinados, não somente pelo administrador público e pelo Secretário da Fazenda, mas também pelo responsável do Controle Interno; é norma de eficácia plena e está em vigor desde o dia 4 de maio de 2000 (FACCIONI, 2001).

É imperativo que o SCI seja atuante e independente quando concluir sua verificação, e que envie ao Tribunal de Contas, bimestralmente, os relatórios com as informações necessárias, inclusive com os resultados de seu desempenho. Destacam-se, conforme a área, as seguintes informações:

(cc) BY-NC-ND

Quadro 1 - Base legal do SCI conforme área de atuação

ÁREAS DE ATUAÇÃO	BASE LEGAL
Regularidade dos registros contábeis e da elaboração do balanço anual.	Lei n. 4.320/64, arts. 83, 85 e101.
Acompanhamento dos limites constitucionais para aplicações de recursos na educação e na saúde.	Constituição Federal, arts. 212 e 77 (ADCT).
Observância dos limites de gastos com pessoal.	Lei Complementar n. 101/2000, art. 20.
Encaminhamento bimestral de dados e informações por via informatizada ao Sistema e-Sfinge.	Resolução n. TC-11/2004 e Instruções Normativas n. TC-04/2004 e n. TC-01/2005.
Acompanhamento da arrecadação e das despesas, ao fim de cada bimestre, para verificar o cumprimento das metas e a necessidade da limitação de empenho com informação dos atos editados pela autoridade para esse fim.	Lei Complementar n. 101/2000, art. 9º.
Audiências públicas para avaliar as metas do último quadrimestre e para a elaboração do planejamento – PPA, LDO e LOA.	Lei Complementar n. 101/2000, art. 9º, § 4º.
Avaliação do cumprimento das metas do PPA, LDO e dos programas de governo.	Constituição Federal, art. 74, I, e Constituição Estadual, art. 62, I.
Considerações sobre a regularidade dos atos e dos procedimentos realizados pela administração pública do município.	Constituição Federal, art. 74, II e IV, e Constituição Estadual, art. 62, II.
Acompanhamento da realização de operações de crédito e conformação às normas e limites legais.	Constituição Estadual, art. 62, III, e Lei Complementar n. 101/2000, arts. 32 a 40.

Fonte: Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (2008)

O Quadro 1 demonstra uma síntese sobre a legislação específica do SCI, que compreende um conjunto de normas, métodos, rotinas e procedimentos que, coordenados entre si, resultam no alcance dos objetivos da administração pública de maneira eficiente, eficaz e econômica.

De posse das informações encaminhadas de cada setor, o controlador deverá analisá-las e concluir pela sua regularidade ou não, oferecendo, desse modo, subsídios para o Controle Externo na fiscalização e, principalmente, na comunicação de ocorrências de irregularidades e na apresentação de propostas para corrigir procedimentos, cujo resultado deverá ser comunicado à autoridade administrativa.

2.2 Efetividade e Operacionalização

No que tange a esse trabalho, entende-se como efetividade a capacidade de promover os resultados pretendidos, observando a legislação e providenciando os procedimentos que sejam capazes de promover transformações na situação existente e reflitam na economicidade, eficiência e eficácia nas operações.

> A economicidade consiste em produzir mais utilizando os mesmos recursos e mantendo ou melhorando o nível de qualidade. A efetividade consiste, de fato, em constatar a existência do objeto ou

(cc) BY-NC-ND

> processo em referência. Por eficiência se entende o fazer bem determinada coisa enquanto a eficácia consiste em fazer a coisa certa diante do objeto previsto. (CRUZ, 1997, p. 57).

De acordo com Araújo (2001, p. 136), "operacionalização é o conjunto de procedimentos e técnicas que permitem a obtenção de um resultado".

A operacionalização está entre os principais objetivos do SCI, pois deve promover a eficiência operacional para alcançar os efeitos positivos que a organização pretende.

2.3 Licitação

Na administração pública, assim como em outras entidades, existe a necessidade de adquirir bens, serviços e contratar obras para atender à coletividade, e essas aquisições devem respeitar procedimentos específicos, de modo que haja transparência e o interesse público seja atendido.

> No Brasil, por regra, as aquisições por parte da Administração Pública são realizadas por intermédio de licitação. Pode-se conceituar licitação como o procedimento administrativo preliminar, mediante o qual a Administração, baseada em critérios prévios, seleciona, entre várias propostas referentes a compras, obras ou serviços, a que melhor atende ao interesse público, a fim de celebrar contrato com o responsável pela proposta mais vantajosa. [...] a proposta mais vantajosa nem sempre está relacionada com o menor preço. (DARÓS, 2011, p. 13)

O Tribunal de Contas da União apresenta o seguinte conceito de licitação: é um procedimento administrativo formal em que a administração pública convoca, mediante condições estabelecidas em ato próprio na forma de edital ou convite, empresas interessadas na apresentação de propostas para o oferecimento de bens e serviços, em que o objetivo principal é garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a seleção da proposta mais vantajosa para a administração, de maneira a assegurar oportunidade igual a todos os interessados e possibilitar o comparecimento ao certame do maior número possível de concorrentes (TCU, 2006).

Nesse contexto, a Lei n. 12.349, de 15 de dezembro de 2010, que alterou a Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993, possibilita a aplicação de critérios socioambientais nas licitações e contratos da administração pública, conforme o teor do art. 3º:

> A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

2.4 Contratações Públicas Sustentáveis

O Ministério do Planejamento, por meio da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação, apresenta a seguinte definição para contratações públicas

(cc) BY-NC-ND

sustentáveis:

> É a criação de uma política de contratações públicas que leve em consideração critérios de sustentabilidade, ou seja, critérios fundamentados no desenvolvimento econômico e social e na conservação do meio ambiente através da utilização do poder de compra do Estado como instrumento de implementação de políticas públicas, visando, dar exemplo aos consumidores, Induzir o comportamento de outros consumidores, reduzir a geração de resíduos, fortalecer o mercado de bens e serviços ambientais, maior ecoeficiência no processo produtivo, além de apoiar a inovação tecnológica (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, 2011, p. 2).

Essa forma de uso do poder de compra representa um novo paradigma nas compras públicas brasileiras, alocando os recursos de modo eficiente, o que significa muito mais do que obter bons preços e dar transparência aos procedimentos. Trata-se, na verdade, de uma evolução das compras públicas, em que se torna possível maximizar os recursos públicos, alocando-os em setores estratégicos e relevantes para o desenvolvimento econômico, social e ambiental.

A exigência de observação a critérios de sustentabilidade ambiental nas contratações públicas busca o interesse público e está amparado em acordos internacionais de que o Brasil é signatário, no ordenamento constitucional e legal, em políticas públicas instituídas no País e nas normas infralegais, conforme será abordado a seguir:

De acordo com o art. 170 da Constituição Federal (BRASIL, 1988):

> A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:
> I - soberania nacional;
> II - propriedade privada;
> III - função social da propriedade;
> IV - livre concorrência;
> V - defesa do consumidor;
> VI - defesa do meio ambiente;
> VII - redução das desigualdades regionais e sociais;
> VIII - busca do pleno emprego;
> IX - tratamento favorecido para as empresas brasileiras de capital nacional de pequeno porte.
> Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.
> A defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação.

Conforme o art. 225 da Constituição Federal (BRASIL, 1988):

> "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".

Incumbe ao Poder Público, para assegurar a efetividade desse direito, entre

(cc) BY-NC-ND

outras obrigações, exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade, e promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para preservação do meio ambiente.

A Lei n. 6.938/81 define, em seu art. 2º[1], o objetivo e os princípios da Política Nacional do Meio Ambiente. Essa lei tem um dos seus fundamentos nos incisos VI e VII do art. 23 da Constituição Federal, que determina a competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas, além de preservar as florestas, a fauna e a flora, tendo como objetivo a formação de uma consciência pública sobre a necessidade de preservação da qualidade ambiental e do equilíbrio ecológico.

Entre os objetivos a serem perseguidos pela administração pública, está o de desenvolver uma política de contratações públicas que estimule a adoção de padrões de produção e consumo mais sustentáveis.

Não obstante toda a carga legal e jurídica a embasar a adoção de critérios socioambientais nas licitações públicas, alguns critérios podem ser considerados: (i) comprar sustentavelmente implica comprar na medida exata da necessidade; (ii) comprar compartilhadamente aumenta o poder de compra do Estado e diminui os valores unitários dos bens adquiridos, além de evitar a realização de certames repetitivos; (iii) a utilização de recursos de tecnologia para realização dos procedimentos licitatórios; e (iv) considerar, para os produtos, a quantidade de resíduos gerados após a utilização destes, ou durante a execução de um contrato (SILVA; GUIMARÃES; SILVA, 2012). Resta claro que

> "o conceito de Licitações Sustentáveis não é somente utilizar critérios sustentáveis nas licitações, mas, além disso, devem-se considerar consequências ambientais e o benefício à sociedade" (CASTRO; CRUZ; FREITAS, 2011, p. 14).

3 Procedimentos Metodológicos

Quanto à natureza, a pesquisa que deu origem a este artigo é classificada como aplicada. Quanto à forma de abordagem do problema, a pesquisa é classificada como quantitativa e qualitativa. Quanto aos objetivos, a pesquisa é exploratória e descritiva, visando à descrição e à apresentação dos resultados obtidos com a coleta de dados.

Quanto à coleta dos dados, essa pesquisa utilizou-se de um levantamento ou survey das informações a serem analisadas. Segundo Gil (2002, p. 70), as pesquisas de levantamento ou survey:

> Caracterizam-se pela interrogação direta das pessoas cujo comportamento se deseja conhecer. Basicamente, procede-se a solicitação de informações a um grupo significativo de pessoas acerca do problema estudado para em seguida, mediante análise quantitativa, obter as conclusões correspondentes aos dados coletados.

A trajetória metodológica divide-se em três fases. Na primeira fase – fundamentação teórica –, são abordados os conceitos de

(cc) BY-NC-ND

sistemas de controle, funções, importância e aspectos legais do controle interno, conceito de licitações, suas modalidades, conceito e marco legal e normativo das contratações públicas sustentáveis e os tratados internacionais.

Na segunda fase, tem-se a análise dos resultados, na qual se verifica a efetividade no cumprimento das atribuições do SCI e sua visão acerca das práticas de inclusão de critérios de sustentabilidade ambiental na seleção das propostas que as prefeituras utilizam para fazer suas compras. Para coletar os dados, foi utilizado um questionário, com pesquisa in loco nos meses de junho a agosto de 2011, direcionado aos controladores internos e aos responsáveis pelas compras nos municípios da região da AMFRI. A AMFRI é uma associação que abrange os 11 municípios que fazem parte da região da Foz do Rio Itajaí Açu. Eles serão identificados como Município A, Município B, Município C, Município D, Município E, Município F, Município G, Município H, Município I, Município J e Município K, tendo sua sede própria na cidade de Itajaí. Nela são discutidos todos os assuntos que dizem respeito aos diversos setores da administração pública municipal que são de interesse do conjunto dos municípios associados. No entanto, somente oito municípios responderam ao questionário destinado ao controlador interno, a saber: Município A, Município C, Município D, Município F, Município H, Município I, Município J e Município K. Do mesmo modo, oito municípios responderam ao questionário destinado ao responsável pelas compras e licitações, quais sejam: Município A, Município B, Município C, Município D, Município F, Município G, Município I e Município K.

A escolha dos gestores entrevistados justifica-se pelo fato de que o SCI possui uma visão geral do ente, atuando em todas as áreas da administração, tendo, assim, um importante papel, e pode contribuir de maneira significativa. Sua atuação deve transformar-se em procedimento auxiliar para a incorporação de novos hábitos, mudanças dos critérios relativos aos gastos públicos, e os responsáveis pelas compras e licitações são os profissionais ligados diretamente a esse procedimento administrativo, em que a administração pública, baseada em critérios prévios, seleciona, entre várias propostas referentes a compras, obras ou serviços, a que melhor atende ao interesse público.

O questionário (Apêndice A) destinado ao controlador interno foi dividido em duas partes: na primeira, apresenta questões que buscam verificar a efetividade no cumprimento das atribuições do SCI, e a segunda parte, que também foi direcionada aos responsáveis pelas compras e licitações, foi composta por questões que buscam verificar o grau de concordância ou não concordância dos gestores públicos quanto às afirmações sobre a adoção de critérios socioambientais para a seleção das propostas mais vantajosas como critério de desempate nas licitações e contratos administrativos. Para tal, o instrumento utilizado para a coleta de dados foi composto basicamente por escalas de resposta do tipo Likert, de 5 níveis, a saber: 1 – não concordo totalmente; 2 – não concordo; 3 – indiferente; 4 – concordo parcialmente; 5 – concordo totalmente. Considerou-se como escore médio ou mediana o valor entre 3,0 a 3,99.

(cc) BY-NC-ND

Quadro 2 - Indicação dos níveis do grau de concordância dos gestores públicos

RESULTADO	DESEMPENHO
Acima de 3,99	Indicam uma situação de concordância
Entre os valores 3,00 e 3,99	Uma situação intermediária entre a concordância e a discordância

Fonte: Dados pesquisados (2011)

Os questionamentos realizados foram adaptados de uma lista de verificação utilizada no método Sistema Contábil Gerencial Ambiental (Sicogea). Neste caso, foram utilizadas sete questões relativas ao critério Fornecedores (Apêndice B). O Sicogea consiste em uma ferramenta de gestão ambiental que une a contabilidade, por meio de controles, ao meio ambiente. O objetivo desse sistema é gerar informações ao gestor sobre os impactos das suas ações sobre o meio ambiente, tendo sido desenvolvido por Pfitscher (2004). O cálculo do escore de cada município é obtido com a soma da pontuação, de acordo com o grau de concordância de cada questão, dividido pelo número de questões utilizadas, conforme a fórmula a seguir:

$$\text{Sustentabilidade} = \frac{\text{Total de questões do tipo Likert}}{\text{Número de questões}}$$

Além disso, foi realizada uma questão aberta que abordou a alteração trazida à Lei n. 8.666/93 pela Lei n. 12.349, de 15 de dezembro de 2010, bem como o Projeto de Lei do Senado n. 5, de 2011, o qual acrescenta o § 1º ao art. 3º da Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos), para determinar que, na seleção da proposta mais vantajosa para a administração, sejam levados em conta critérios de sustentabilidade ambiental. Esse dispositivo incluiu o § 7º ao art. 3º da Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993, para definir, como um dos critérios de desempate, os bens e serviços produzidos ou prestados por empresas que invistam em pesquisa e no desenvolvimento de tecnologia no País e em projetos e programas voltados para a proteção do meio ambiente. Acrescenta também o inciso IV ao § 7º do art. 15 da Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993, para determinar que, nas compras, seja observada a compatibilidade do bem a ser adquirido com as exigências relativas à proteção do meio ambiente.

Na terceira e última fase, foi apresentado um plano resumido de gestão ambiental por meio de uma ferramenta de qualidade denominada 5W2H (*What? Why? When? Where? Who? How e How much?* – O quê? Por quê? Onde? Quando? Quem? Como? Quanto custa?) (DEMING, 1990). que compõe o método Sicogea e visa sugerir atitudes que venham a melhorar a sustentabilidade obtida. Propõe recomendações para o aprimoramento das práticas de sustentabilidade ambiental e transparência das compras públicas das prefeituras, sem a pretensão de esgotar as possibilidades existentes.

4 Análise dos Resultados

Este capítulo tem a finalidade de apresentar resultados obtidos com o desenvolvimento da pesquisa, como também analisá-los à luz das teorias existentes. Dessa forma, os dados coletados são demonstrados por meio de gráficos, quadros e tabelas,

(cc) BY-NC-ND

que apresentam as principais atividades desenvolvidas pelos controladores internos, a vinculação institucional do órgão central de controle interno, o número de auditores por município e quais possuem plano de auditoria, avaliação dos escores referentes ao grau de concordância dos controladores internos e responsáveis pelas compras e licitações de acordo com a lista de verificação Sicogea, que foi adaptada para atender aos objetivos da pesquisa e análise de conteúdo da questão aberta.

4.1 Verificação da Efetivação Operacional do Sistema de Controle Interno

Os principais trabalhos que devem ser desenvolvidos pelos controladores, atendendo ao que preceitua a legislação vigente, são apresentados no Quadro 3.

(cc) BY-NC-ND

Quadro 3 - Quantidade de municípios que cumprem os principais trabalhos do SCI

PRINCIPAIS TRABALHOS DESENVOLVIDOS	BASES LEGAIS	CUMPRE M	%
Regularidade dos registros contábeis e da elaboração do balanço anual.	Lei n. 4.320/64, arts. 83, 85 e 101	7	87,5
Acompanhamento dos limites constitucionais para aplicações de recursos na educação e na saúde.	Constituição Federal, arts. 212 e 77 (ADCT)	8	100
Observância dos limites de gastos com pessoal.	Lei Complementar n. 101/2000, art. 20	8	100
Encaminhamento bimestral de dados e informações por via informatizada ao Sistema e-Sfinge.	Resolução n. TC-11/2004 e Instruções Normativas n. TC-04/2004 e TC-01/2005	8	100
Acompanhamento da arrecadação e das despesas, ao fim de cada bimestre, para verificar o cumprimento das metas e a necessidade da limitação de empenho com informação dos atos editados pela autoridade para esse fim.	Lei Complementar n. 101/2000, art. 9º	8	100
Participação nas audiências públicas para avaliar as metas do último quadrimestre e para e para a elaboração do planejamento – PPA, LDO e LOA.	Lei Complementar n. 101/2000, art. 9º, § 4º	8	100
Participação nas audiências públicas de gestão fiscal.	Lei Complementar n. 101/2000, art. 48	8	100
Avaliação do cumprimento das metas do PPA, LDO e dos programas de governo.	Constituição Federal, art. 74, I, e Constituição Estadual, art. 62, I	8	100
Considerações sobre a regularidade dos atos e dos procedimentos realizados pela administração pública do município.	Constituição Federal, art. 74, II e IV, e Constituição Estadual, art. 62, II	5	62,5
Acompanhamento da realização de operações de crédito e conformação às normas e limites legais.	Constituição Estadual, art. 62, III, e Lei Complementar n. 101/2000, arts. 32 a 40	7	87,5
Tomada de contas especial.	Lei Complementar nº. 202/2000, Instrução Normativa nº. TC-06/2008	5	62,5
Emissão de parecer dos processos de aposentadoria.	Lei Complementar n. 202/2000, Instrução Normativa n. TC-07/2008	5	62,5
Análise de prestação de contas, convênios e subvenções sociais.	Lei Complementar n. 202/2000	8	100
Análise de requisição de compra.	Lei n. 4.320/64 e a Lei n. 8.666/93	6	75
Análise da liquidação da despesa.	Lei n. 8.666/93	2	25
Expedição de instruções normativas.	controlador interno	8	100

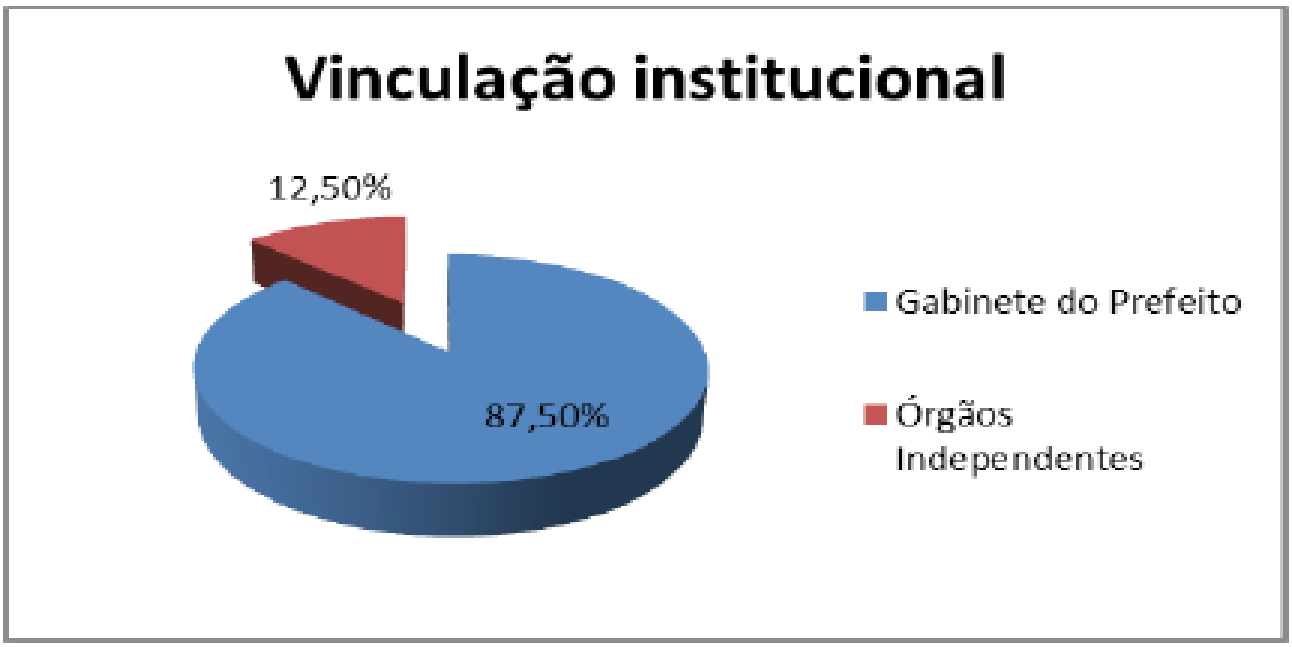
Fonte: Dados pesquisados (2011)

(cc) BY-NC-ND

Verificou-se que todos os municípios possuem implantado o SCI e cumprem a maioria dos trabalhos que devem ser desenvolvidos conforme os dispositivos legais. Constataram-se, ainda, atividades desenvolvidas que não constavam na lista de verificação aplicada aos municípios, a saber: emissão de parecer nos processos de admissão (IN TC–07/2008) em dois municípios (25%) e controle dos contratos administrativos (Lei n. 8.666/93, art. 113) em dois municípios (25%).

A vinculação institucional do órgão central de controle interno está apresentada na Figura 1:

Figura 1 - Vinculação institucional do órgão central de controle interno



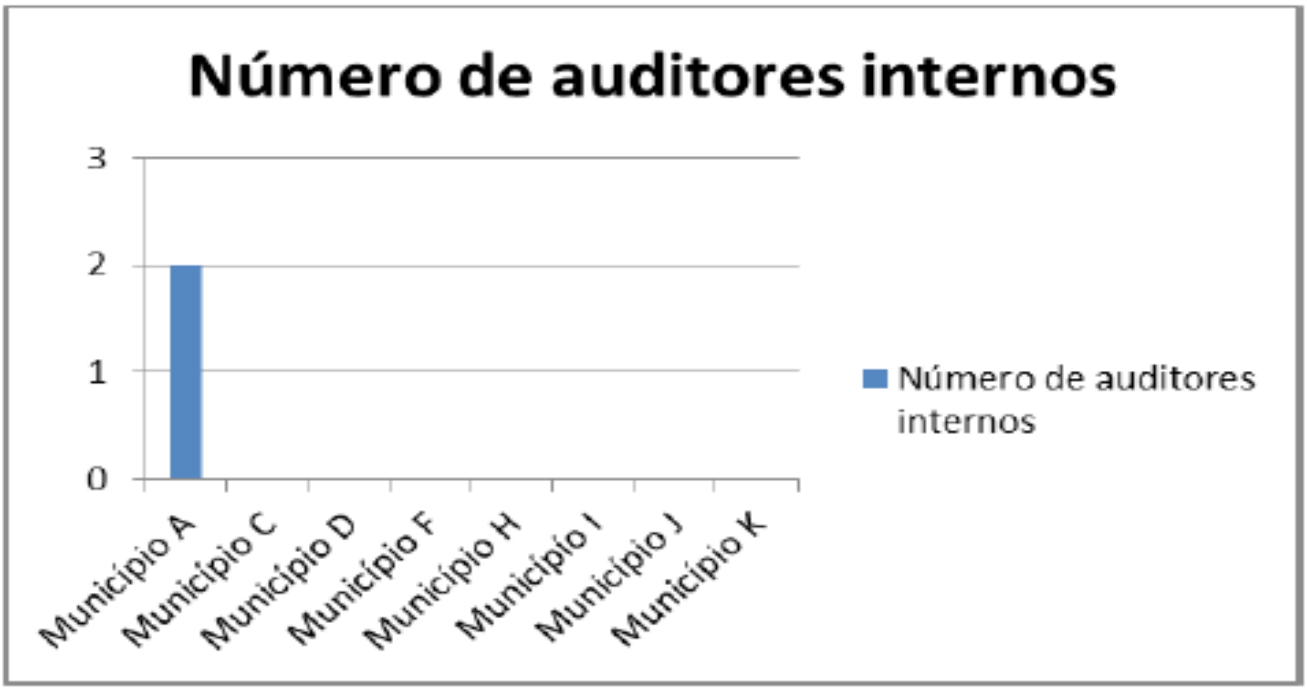
Fonte: Dados pesquisados (2011)

Por meio da Figura 1, verifica-se que a maioria dos municípios possui o órgão central de controle interno vinculado ao gabinete do Prefeito, sendo este a unidade administrativa integrante do SCI da administração pública municipal, incumbida, entre outras funções, da verificação da consistência e qualidade dos controles internos e da execução das atividades de controle no âmbito do respectivo órgão ou entidades, bem como do apoio às atividades de controle externo exercidas pelo Tribunal de Contas, o que demonstra um aspecto positivo na efetivação operacional do SCI.

A Figura 2 apresenta o número de auditores por município.

(cc) BY-NC-ND

Figura 2 - Número de auditores internos por município

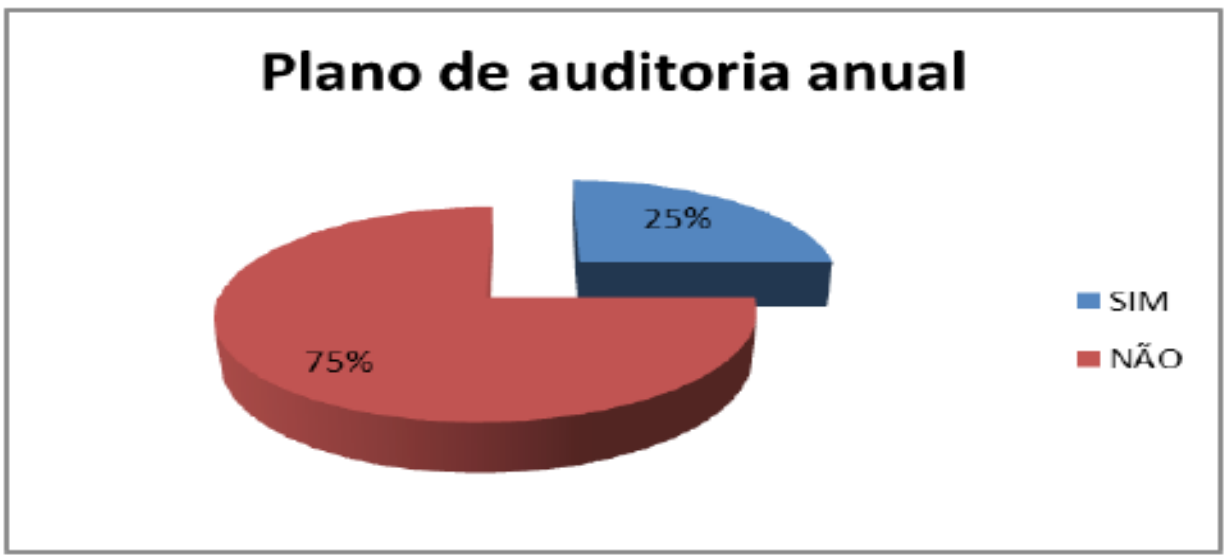


Fonte: Dados pesquisados (2011)

Percebe-se, na Figura 2, que apenas o município A possui auditores internos efetivos, entendendo que um objetivo da auditoria interna é verificar o grau de confiabilidade, assim como a qualidade do SCI, e o responsável por essa verificação é o auditor interno; constata-se que a efetivação operacional do SCI está prejudicada na maioria dos municípios.

A Figura 3 demonstra os municípios que possuem plano de auditoria.

Figura 3 - Municípios que possuem plano de auditoria anual



Fonte: Dados pesquisados (2011)

(cc) BY-NC-ND

A Figura 3 demonstra que apenas 25% dos municípios possuem plano de auditoria anual, sendo o planejamento a etapa fundamental para o sucesso do trabalho do auditor interno, em que ele poderá contar com recursos externos nos casos em que se verificar a necessidade de conhecimentos adicionais ou outro domínio de técnicas, matérias e metodologias. Verifica-se que a efetivação operacional do SCI está prejudicada devido à falta de planejamento de auditoria, em decorrência da falta de auditores internos na maioria dos municípios.

4.2 Apresentação do Grau de Concordância dos Gestores Públicos quanto à Inclusão de Práticas de Sustentabilidade Ambiental nas Licitações e Contratos Administrativos

Por meio da lista de verificação aplicada nos municípios estudados, são obtidos os escores referentes ao grau de concordância dos controladores internos e responsáveis pelas compras e licitações, relativo aos critérios socioambientais para seleção das propostas mais vantajosas como critério de desempate nas licitações e contratos administrativos. O cálculo da análise do grau de sustentabilidade ambiental de cada município utilizou a seguinte fórmula:

$$\frac{\text{Total da pontuação das respostas do tipo Likert (1 a 5)}}{\text{Total de questões}} =$$

Consiste em somar a pontuação de acordo com o grau de concordância de cada questão, conforme escalas de resposta do tipo Likert de 5 níveis, (1 – não concordo totalmente; 2 – não concordo; 3 – indiferente; 4 – concordo parcialmente; 5 – concordo totalmente) , dividindo-se o resultado obtido pelo número de questões, conforme a Tabela 1.

Tabela 1 - Grau de concordância dos controladores internos e responsáveis pelas compras e licitações

MUNICÍPIOS	CONTROLADOR INTERNO		RESPONSÁVEL PELAS COMPRAS	
	PONTUAÇÃO	ESCORE	PONTUAÇÃO	ESCORE
Município A	33	4,71	33	4,71
Município B	-	Não respondeu.	19	2,71
Município C	33	4,71	34	4,86
Município D	33	4,71	33	4,71
Município F	34	4,86	33	4,71
Município G	-	Não respondeu.	31	4,43
Município H	34	4,86	-	Não respondeu.
Município I	30	4,28	30	4,28
Município J	31	4,43	-	Não respondeu.
Município K	32	4,57	31	4,43

Fonte: Dados pesquisados (2011)

(cc) BY-NC-ND

Analisando-se os escores obtidos com base na percepção dos controladores internos e responsáveis pelas compras e licitações e o grau geral de concordância obtido pela média global por meio da soma de todos os escores obtidos, dividido pelo número total de respondentes, que resultou em 4,49 pontos, verificou-se uma situação de concordância sobre a inclusão de práticas de sustentabilidade ambiental nas licitações e contratos administrativos na maioria dos municípios, com exceção do município B, onde se verificou uma situação de discordância do responsável pelas compras e licitações; infelizmente, não temos a opinião do controlador interno desse município, que não respondeu ao questionário.

Assim, corroboram-se as afirmações de Bezerra, Araújo e Libonati (2011) de que, embora represente uma inovação para o setor público, a exigência de critérios de sustentabilidade ambiental, éticos e sociais é tida como importante e viável pelos atores que atuam nos processos de compra e contratação públicos.

4.3 Análise de Conteúdo da Questão Aberta

No que se refere à questão que abordou as alterações trazidas pela Lei n. 12.349/2010 e o Projeto de Lei do Senado n. 5, de 2011, cuja proposta é alterar a Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993, incluindo exigências quanto à inclusão de critérios de sustentabilidade ambiental nas normas gerais sobre licitações e contratos administrativos, foi feito o seguinte questionamento aos gestores públicos dos municípios pesquisados: o Projeto de Lei n. 5, de 2011, ainda não foi aprovado e está tramitando no Senado Federal desde fevereiro desse ano, o qual tornará possível a inclusão de critérios ambientais, sendo obrigatória essa observação na forma da lei. Diante disso, qual a sua opinião quanto à relevância desta alteração da Lei n. 8.666 para a administração pública e sociedade civil?

As respostas obtidas dos entrevistados encontram-se transcritas no Quadro 4, de modo a destacar os trechos mais relevantes para o estudo, demonstrando, também, as principais dificuldades para a implementação dessa alteração da legislação.

(cc) BY-NC-ND

Quadro 4 - Percepções dos gestores públicos quanto à alteração da Lei n. 8.666/93

MUNICÍPIOS	TRANSCRIÇÃO DAS RESPOSTAS	
	CONTROLADOR INTERNO	RESPONSÁVEL PELAS COMPRAS
Município A	Essa alteração da legislação é de suma importância para a administração pública e sociedade civil.	Entendo que a alteração trará benefícios para a administração e sociedade.
Município B	Não respondeu.	É obrigação do governo estabelecer parâmetros ambientais para as empresas e não transferir para o município essa responsabilidade de fiscalização pela Lei n. 8.666/93.
Município C	Tudo que for para ajudar na preservação do meio ambiente, sob todos os aspectos, é importante.	A implantação deste projeto de lei será de grande benefício, tanto para a administração pública como para a sociedade.
Município D	Em minha opinião, o governo deveria editar legislação para incentivo à ISO 14001.	Penso que o assunto é pertinente.
Município F	Existe a necessidade de uma mudança cultural.	O projeto propõe um comprometimento maior da administração pública com o meio ambiente.
Município G	Não respondeu.	Não li o projeto do nobre Senador.
Município H	Não respondeu.	Não respondeu.
Município I	Penso que todas as iniciativas que visem ao desenvolvimento socioambiental são válidas e importantes.	Qualquer iniciativa que venha a encontro da preservação do meio ambiente é válida, apenas temos que ter cuidado para que não se crie um controle do mercado onde poucas empresas possam atender.
Município J	Não respondeu.	Não respondeu.
Município K	Acredito ser relevante a alteração da Lei n. 8.666/93, utilizando-se critérios ambientais.	Como o Estado não tem uma estrutura para fiscalizar as ações relativas à área ambiental, talvez seja uma forma mais eficaz para obrigar as empresas a tomarem ações para preservar o meio ambiente.

Fonte: Dados pesquisados (2011)

(cc) BY-NC-ND

Verificou-se um nível de concordância parcial com a relevância desse projeto de lei, visto que é senso comum entre os gestores que a administração pública não está totalmente preparada para alterações desse nível em curto prazo. Isso vem ao encontro dos resultados do estudo de Silva, Guimarães e Silva (2012), que constataram que o maior obstáculo para a realização de compras públicas sustentáveis provém da falta de vontade política dos gestores ou, ainda, da ausência de capacitação dos agentes, que, desprovidos de um plano de ação para implantar os critérios de compras sustentáveis, não se sentem seguros para impor determinados critérios técnicos, diversos do critério econômico, dos produtos e serviços contratados.

Segundo o posicionamento do município A, essa alteração da lei é importante, uma vez que, até então, é permitida a seleção de empresas mesmo que tenham alto potencial poluidor; já o município B acredita que é responsabilidade do governo fiscalizar as licitações e não transferir para o município essa responsabilidade de fiscalização pela Lei n. 8.666/93, as exigências ambientais são necessárias. Para o município C, a implantação desse projeto é importante, porém o processo, que já é um tanto burocrático, necessita ser simplificado, pois a maioria das empresas só pensa no capital, apesar de muitas já estarem em busca de selos de responsabilidade ambiental. O município D concorda com essa alteração da lei, contudo é fundamental estar ciente de que uma alteração desse porte afetará a administração a tal ponto de tornar o resultado das licitações "deserto", pois o processo para aquisição do certificado ISO 14001 é lento e burocrático, e o governo deveria editar legislação específica para incentivo às empresas se adequarem à ISO 14001. Já para o município F, existe a necessidade de mudança cultural, em que as vantagens econômicas nas contratações públicas não sejam medidas apenas pela obtenção do menor preço, e sim pelo custo-benefício em relação a todo o ciclo de vida do bem, assim como suas externalidades positivas e negativas; a observância de critérios ambientais para a seleção de fornecedores é algo que já vem sendo adotado pela iniciativa privada há algum tempo, e já é hora de a administração pública se envolver mais nessas questões e tomar atitudes com que ela dê o exemplo. O município G não conhece o projeto e tem dúvidas quanto ao procedimento probatório de que a empresa investe na preservação do meio ambiente; esse documento seria fornecido por qual órgão, federal, estadual, municipal ou da iniciativa privada? Para o município I, essas iniciativas são válidas, porém a proposta de alteração supracitada é muito genérica, deixando lacunas e mais subterfúgios para que empresas mal-intencionadas acabem se valendo desse argumento genérico para vencer licitações, podendo ocorrer que, nesses casos, a empresa não desenvolva nenhuma prática sustentável; apenas temos que ter cuidado para que não se crie um controle do mercado onde poucas empresas possam atender. O município K acredita na relevância desse projeto, porque, para os que estão vivenciando uma grande transformação na sociedade, com o crescimento desordenado e desenfreado nas cidades e o excesso de consumismo, talvez seja uma forma mais eficaz para obrigar as empresas a tomarem ações para preservar o meio ambiente, apenas esperam que essa forma de cobrança ou apresentação de documentos comprobatórios não seja alvo de possíveis falsificações de documentos.

(cc) BY-NC-ND

4.4 Plano Resumido de Gestão Ambiental

O plano de ação 5W2H é um instrumento de planejamento, composto por ações direcionadas o mais próximo possível dos níveis operacionais. Ressalta-se que o método é mundialmente conhecido e usualmente utilizado tanto na academia quanto nas organizações (NUNES, 2010). Ele foi concebido para servir como uma ferramenta da qualidade, na medida em que estrutura sugestões de melhorias, indicando responsáveis, formas de atuação, prazos e locais a serem introduzidas as contribuições, conforme ordem de prioridade encontrada ao longo do estudo.

Dessa maneira, no sentido de contribuir para melhorar a percepção dos gestores quanto a uma possível correção de hábitos de desperdício e desatenção, aliado à necessidade de motivar os servidores públicos para estarem abertos a mudanças nos procedimentos administrativos, apresenta-se um plano resumido de gestão ambiental, no qual se utiliza a ferramenta da qualidade 5W2H, partindo dos resultados dos escores referentes ao grau de concordância dos gestores públicos quanto às práticas de sustentabilidade ambiental das compras públicas e quanto aos resultados da análise da questão aberta que abordou a Lei n. 12.349/2010 e o Projeto de Lei do Senado n. 5, de 2011, conforme apresenta o Quadro 5.

Quadro 5 - Plano resumido de gestão ambiental

PROJETOS AMBIENTAIS PARA OS MUNICÍPIOS DA REGIÃO DA AMFRI			
ORÇAMENTO PREVISTO AUTORIZADO POR		NÃO ORÇADO PREFEITO	
POR QUÊ	**QUEM**	**META + COMO**	**QUANDO**
Resultados dos escores referentes ao grau de concordância quanto às práticas de sustentabilidade ambiental das compras públicas.	Controladores internos e responsáveis pelas compras e licitações.	Recomenda-se um trabalho contínuo de conscientização dos gestores.	A partir do 1º semestre de 2012, devendo se transformar em processo contínuo.
Quanto aos resultados da análise da questão aberta que apresentou o Projeto de Lei do Senado n. 5, de 2011.	Controladores internos e responsáveis pelas compras e licitações.	Nesses casos, recomenda-se a inclusão de um período de adaptação das empresas às novas exigências e o aprimoramento dos sistemas de controle de gestão no setor público.	A partir do 1º semestre de 2012, devendo se transformar em processo contínuo.

Fonte: Adaptado de Pfitscher (2004)

(cc) BY-NC-ND

Essa abertura requer a participação de profissionais de todas as áreas, independentemente de cargo ou grau de responsabilidade, em um processo que deve ser encarado com naturalidade e maturidade, pois, além de muito dinâmico, está voltado para as exigências da sociedade e sua economia de mercado. Em relação aos resultados dos escores referentes ao grau de concordância dos gestores públicos quanto às práticas de sustentabilidade ambiental das compras públicas, recomenda-se um trabalho contínuo de conscientização dos gestores, principalmente nos municípios onde foram verificadas situações de discordância, nesse caso, o município B, utilizando métodos de capacitação profissional que incluam treinamentos específicos para o tema de gestão socioambiental. Nessa linha de pensamento, Castro, Cruz e Freitas (2011) afirmam que a indução de critérios sustentáveis para as licitações requer não apenas normas, mas capacitação dos gestores e divulgação das legislações atualizadas para que a aplicabilidade normativa seja efetiva.

Quanto aos resultados da análise da questão aberta que apresentou a Lei n. 12.349/2010 e o Projeto de Lei do Senado n. 5, de 2011, recomenda-se a inclusão de um período de adaptação das empresas às novas exigências; incluir a fiscalização desses processos nos trabalhos desenvolvidos pelo SCI e o aprimoramento dos sistemas de controle de gestão no setor público em suas várias formas, controle social, controle externo, controle interno, controle jurídico e controle gerencial.

5 Conclusões e Sugestões para Futuros Trabalhos

Ao encerrar este estudo, entende-se que objetivo de verificar a efetivação operacional do SCI e sua visão quanto à inclusão de critérios socioambientais nas licitações dos municípios da região da AMFRI foi alcançado.

O questionário enviado aos gestores dos 11 municípios que compõem a AMFRI foi respondido por oito dos 11 controladores internos e por oito responsáveis pelas compras e licitações.

Analisando a pesquisa realizada in loco, constatou-se que todos os municípios possuem implantado o SCI e cumprem a maioria dos trabalhos que devem ser desenvolvidos conforme os dispositivos legais, porém sua efetiva operacionalização encontra-se prejudicada.

Entre os principais pontos observados, foi constatado um aspecto positivo, em que se verificou que a maioria dos municípios possui o órgão central de controle interno vinculado ao gabinete do Prefeito, porém a efetivação operacional do SCI está prejudicada devido à falta de auditores internos. Entendendo que um objetivo da auditoria interna é verificar o grau de confiabilidade, assim como a qualidade do SCI, observa-se que, na maioria dos municípios, não há a efetivação operacional, visto que esta resulta nos objetivos que se pretendem alcançar, e o responsável por essa verificação é o auditor, com o desenvolvimento do seu trabalho. Tendo em vista a importância da auditoria interna para a efetividade operacional do SCI, sugere-se aos municípios que efetuem concursos públicos para o cargo de auditor interno.

Outro ponto observado na pesquisa é a necessidade de o cargo de controlador ser efetivo, em consonância com a orientação do TCE/SC; a forma mais adequada e produtiva nos municípios é o provimento de cargo público efetivo, pois garante maior autonomia e independência funcional ao controlador.

(cc) BY-NC-ND

Contudo, em todos os municípios investigados, o provimento do cargo de controlador interno é comissionado, o que não ofende, em princípio, o disposto no inciso V do art. 37 da Constituição Federal, no que compete à nomeação dos responsáveis pelo sistema em cargo comissionado de livre nomeação e exoneração.

Verificou-se uma situação de concordância da maioria dos municípios quanto às afirmações sobre critérios socioambientais para seleção das propostas mais vantajosas como critério de desempate nas licitações e contratos administrativos, e um nível de concordância parcial relativo à Lei n. 12.349/2010 e ao Projeto de Lei do Senado n. 5, de 2011, o que indica que os gestores estão preparados para a adoção de uma política ambiental voltada à conservação dos recursos naturais, em que as compras públicas podem e devem ser um instrumento de promoção do desenvolvimento sustentável, mediante a inclusão de critérios socioambientais nos processos de aquisição de bens, serviços, obras e serviços de engenharia; dessa forma, a compra pública passa a ser utilizada como instrumento de desenvolvimento sustentável, efetivamente associada ao poder de compra da administração. A exigência de observação a critérios de sustentabilidade ambiental nas contratações públicas busca o interesse público e ampara-se em acordos internacionais de que o Brasil é signatário, no ordenamento constitucional e legal, em políticas públicas instituídas no País e nas normas infralegais.

Nesse sentido, a adoção de uma política ambiental que promova simultaneamente a educação da população, incorporando novos hábitos, apoio ao surgimento de tecnologias limpas, conservação dos recursos naturais e reaproveitamento dos resíduos, por meio de uma logística reversa, somada as iniciativas individuais de natureza pública e privada, tem sido o melhor caminho para equacionar o crescimento desenfreado da sociedade de consumo diante das limitações do planeta.

Como trabalhos futuros, sugere-se aplicar a lista de verificação novamente, depois que o Projeto de Lei do Senado n. 5, de 2011, for sancionado e a Lei n. 12.349/2010 tiver um tempo razoável de aplicação, para comparar com a lista aplicada neste trabalho, para verificar a evolução da gestão pública municipal no que se refere às questões ambientais; realizar estudo com verificação in loco detalhada em outros municípios; realizar estudo idêntico em outros estados; realizar trabalho com aplicação de todos os critérios do Sicogea – Geração 3; realizar estudo sobre as ementas dos cursos de graduação e pós-graduação que tratam da responsabilidade social e ambiental.

Referências

AMFRI. **Histórico e municípios da associação.** Disponível em: <http://www.amfri.org.br/home/>. Acesso em: 1 fev. 2011.

ARAÚJO, I. P. S. **Introdução à auditoria operacional.** Rio de Janeiro: FGV, 2001.

BEZERRA, M. S. C.; ARAÚJO, D. M. D. C.; LIBONATI, J. J. Critérios de sustentabilidade nas decisões de compras realizadas no setor público: um estudo multicaso em duas IFES do Estado de Pernambuco. In: Congresso ANPCONT, 5., 2011, Vitória. V Congresso ANPCONT. **Anais...** Vitória: ANPCont, 2011. Disponível em: <http://www.anpcont.com.br/site/docs/congressoV/CCG245.pdf>.

(cc) BY-NC-ND

Acesso em: 5 nov. 2012.

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

_____. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 5 maio 2000.

_____. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 1964.

_____. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981.** Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências, Brasília, DF, 1981.

_____. **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, DF, 1993.

_____. **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 União**, 16 dez. 2010.

CASTRO, J. K.; CRUZ, F.; FREITAS, C. L. Licitações sustentáveis: um estudo em Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) na região Sul do Brasil. In: Encontro Nacional de Gestão Empresarial e Meio Ambiente, 13., 2011, São Paulo. XIII Encontro Nacional de Gestão Empresarial e Meio Ambiente. **Anais...** São Paulo: EAESP-FGV/FEA-USP, 2011. Disponível em: <http://www.engema.org.br/upload/pdf/2011/491-276.pdf>. Acesso em: 4 nov. 2012.

CRUZ, F. da. **Auditoria governamental**. São Paulo: Atlas, 1997.

DARÓS, L. L. **Controle de licitação, contratos e convênios.** Florianópolis: UFSC, 2011.

DEMING, W. E. **Qualidade:** a revolução da administração. Rio de Janeiro: Marques-Saraiva, 1990.

FACCIONI, V. J. Sistema de controle interno da administração pública municipal: proposta para instituir controle interno nas administrações municipais (Conselheiro Victor J. Faccioni – TCE/RS). In: Encontro Nacional dos Tribunais de Contas, 2001, Belém, **Anais...** Belém: Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, nov. 2001. Disponível em: <www.tce.rs.gov.br/legislacao/controle_interno/pdf/palestra.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2010.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO. **Contratações públicas sustentáveis.** Disponível em: <http://www.abntonline.com.br/Rotulo/Dados/Images/file/Contrata%C3%A7%C3%B5es%20P%C3%BAblicas%20Sustent%C3%A1veis.pdf>. Acesso em: 1 fev. 2011.

(cc) BY-NC-ND

NUNES, J. P. de O. **Um aporte ao sistema contábil gerencial ambiental:** elaboração e aplicação parcial do novo sistema em clínica hospitalar. 2010. 241 f. Dissertação (Mestrado em Contabilidade) – Programa de Pós-Graduação em Contabilidade, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2010.

PFITSCHER, E. D. **Gestão e sustentabilidade através da contabilidade e controladoria ambiental:** estudo de caso na cadeia produtiva de arroz ecológico. Florianópolis, 2004, 252 p. Tese (Doutorado em Engenharia da Produção) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia da Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, 2004.

SENADO FEDERAL. **PLS – Projeto de Lei do Senado, nº 5 de 2011**. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=98967>. Acesso em: 1 mar. 2011.

SILVA, J. J.; GUIMARÃES, P. B. V.; SILVA, E. C. Compras públicas sustentáveis: aspectos legais, gerenciais e de aplicação. **ReCont:** Registro Contábil, v. 3, n. 1, p. 45-61, 2012. Disponível em: <http://www.seer.ufal.br/index.php/registrocontabil/article/viewFile/549/313>. Acesso em: 5 nov. 2012.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Licitações e contratos:** orientação básicas. 3. ed. Brasília, 2006.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA. **Início de mandato**: orientação aos gestores municipais. Florianópolis, 2008.

Notas

i A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, atendidos os seguintes princípios:

I – ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo;

II – racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar;

III – planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais;

IV – proteção dos ecossistemas, com a preservação de áreas representativas;

V – controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras;

VI – incentivos ao estudo e à pesquisa de tecnologias orientadas para o uso racional e a proteção dos recursos ambientais;

VII – acompanhamento do estado da qualidade ambiental;

VIII – recuperação de áreas degradadas;

IX – proteção de áreas ameaçadas de degradação;

X – educação ambiental a todos os níveis de ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente.

(cc) BY-NC-ND