

Congresso Brasileiro  
de Gestão e  
Fiscalização de  
Contratos  
Administrativos  
Edição 2013

'Prêmio Melhores Práticas'

em Gestão e Fiscalização de  
Contratos Administrativos

**RESUMO**

Contratação pública sustentável - eficiência e eficácia do Gestor de Contratos na fiscalização dos critérios de sustentabilidade adotados no edital de licitação: é possível!

**Sonali da Silva Mota**

Gestora de Contratos da ENSP/FIOCRUZ  
Mestranda no Curso de Mestrado Profissional  
em Política e Gestão de Ciência, Tecnologia e  
Inovação em Saúde - Turma 2013 –  
ENSP/FIOCRUZ

A história da Fundação Oswaldo Cruz começou em 25 de maio de 1900, com a criação do Instituto Soroterápico Federal, na Zona Norte do Rio de Janeiro. Inaugurada originalmente para fabricar soros e vacinas contra a peste bubônica, a instituição experimentou, desde então, uma intensa trajetória, que se confunde com o próprio desenvolvimento da saúde pública no país.

Pelas mãos do jovem bacteriologista Oswaldo Cruz, o Instituto foi responsável pela reforma sanitária que erradicou várias epidemias da cidade. E logo ultrapassou os limites do Rio de Janeiro, com expedições científicas que desbravaram as lonjuras do país.

Durante toda a sua trajetória, a instituição vivenciou as muitas transformações, políticas e organizacionais do Estado. Contudo sempre procurou a recriação de programas e estruturas e, até hoje é palco de grandes avanços científicos e tecnológicos para a saúde pública do Brasil, um caminho que se alimenta de conquistas e de desafios sempre renovados.

A Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca/ENSP é uma das unidades técnico-científicas da FIOCRUZ, que atua na capacitação e na formação de recursos humanos para o Sistema Único de Saúde/SUS e para o Sistema de Ciência e Tecnologia, na produção científica e tecnológica e na prestação de serviços de referência no campo da saúde pública. A ENSP também mantém cooperações técnicas em todos os estados e municípios brasileiros, além de várias instituições nacionais e internacionais atuantes em diversos campos da saúde.

Todas essas ações estão voltadas ao cumprimento da missão institucional da FIOCRUZ que é: *“Produzir, disseminar e compartilhar conhecimentos e tecnologias voltados para o fortalecimento e a consolidação do Sistema Único de Saúde (SUS) e que contribuam para a promoção da saúde e da qualidade de vida da população brasileira, para a redução das desigualdades sociais e para a dinâmica nacional de inovação, tendo a defesa do direito à saúde e da cidadania ampla como valores centrais.”*

Como forma de contribuição, especialmente no tocante à promoção da saúde da qualidade de vida da população, a Gestão de Contratos da ENSP tem buscado a adoção de critérios de sustentabilidade não somente nas aquisições de bens, mas também nos projetos básicos de serviços prestados, por entender que o planejamento da contratação é o fator de maior relevância para o alcance no sucesso de sua execução. Neste sentido, para que a Unidade possa concretizar as oportunidades que a configuram como referência nacional e internacional, é fundamental a condução de metodologias que assegurem o pleno cumprimento das obrigações contratuais, a prestação efetiva dos serviços, a eficiência nos gastos e o cumprimento de toda legislação pertinente.

Neste mister, é sabido que a preocupação com o meio ambiente está se tornando um norte das políticas públicas no país. Para incentivar a utilização de critérios e técnicas que privilegiem soluções ecológicas, o Governo tem editado normas voltadas às

contratações públicas, de modo a comprometer os agentes públicos para aquisições e contratações de obras e serviços que atentem para diretrizes ambientais.

Neste contexto, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão-MPOG, em seu Guia de Compras Públicas Sustentáveis para a Administração Pública, editado em 2010, considera que, por movimentar recursos estimados em 10% do PIB, as compras públicas sustentáveis são um poderoso instrumento para a proteção ambiental, sobretudo por mobilizar setores importantes da economia que se ajustam às demandas previstas nos editais de licitação.

Acrescenta que, *“nesse sentido, é enorme a responsabilidade do gestor público encarregado de definir as regras do jogo para assegurar a livre concorrência, sem perder de vista o interesse do governante em dispor do melhor produto/serviço, pelo menor preço. Vale dizer, é justa a preocupação com o menor preço, mas se foi o tempo em que o melhor edital era aquela em que se buscava apenas o menor preço.”*

Por outro lado, ainda segundo o citado Guia do MPOG, de acordo com as Convenções da Organização Internacional do Trabalho (OIT): *“os Governos signatários dessa Convenção estão obrigados a cumprir com as normas relativas ao trabalho, emprego, seguridade social e direitos humanos. Dessa forma, as compras públicas sustentáveis podem exigir que os produtos que são adquiridos não sejam elaborados mediante a exploração infantil, etc.; os ofertantes deverão certificar que cumprem com o estipulado pela OIT...”*

Isso se reflete na pressão por produtos e serviços socialmente corretos, fazendo com que empresas adotem processos de reformulação interna para adequarem seus procedimentos, tendo em vista o pilar social da Sustentabilidade, buscando o envolvimento das partes interessadas, a proteção à igualdade de gênero e diversidade, proteção contra o trabalho infantil e respeito aos direitos sociais, entre outras medidas.

O grande desafio tem sido a operacionalização dessas exigências: o que deve e pode ser exigido, como julgar as licitações e como fiscalizar os contratos. São muitos os impactos desse novo paradigma na compras, obras e serviços para a Administração Pública. Tal desafio tem início no planejamento da contratação, na criação e/ou definição das exigências, as consequências no procedimento e no julgamento da licitação até o gerenciamento dos contratos.

Entendendo a Sustentabilidade dentro dos seus três pilares, o ambiental, o social e o econômico, a ENSP, desde 2009 vem adotando critérios de sustentabilidade nas suas licitações, tendo à frente do Serviço de Gestão de Compras da Escola Nacional de Saúde Pública, Rejane Tavares, servidora pública, autora de dissertação sobre compras públicas sustentáveis na FIOCRUZ. Sob sua coordenação está também a Comissão Interna de Gestão Ambiental da ENSP, destinada a definir metas e avaliar práticas no campo da sustentabilidade, incluindo as compras.

A Gestão de Contratos vem trabalhando em parceria com a Gestão de Compras, no sentido de planejar a contratação com a inclusão de critérios sustentáveis dentre as exigências editalícias, bem como promover o monitoramento periódico da condição da empresa, na adoção desses critérios exigidos no edital e apresentados na ocasião da licitação, o que, em última análise, comprova que a empresa continua mantendo as condições habilitatórias que a sagraram vencedora do certame, condição inafastável da continuidade do contrato.

Com isso, a ENSP segue na vanguarda deste paradigma no âmbito da FIOCRUZ, possuindo vários exemplos de sucesso. Todavia o *case* que elegemos para exemplificar a aplicação de boas práticas na gestão de contratos da ENSP, diz respeito à definição de critérios de sustentabilidade aplicados à contratação de serviços contratados através de uma indústria gráfica e o monitoramento de sua continuidade.

A seguir estará resumido o objeto do *case* a concorrer ao 'Prêmio Melhores Práticas em Gestão e Fiscalização de Contratos Administrativos”.

***Ref. 25388.000134/2011-15 - Pregão eletrônico nº009/2012-ENSP***

***CONTRATO Nº 06/2012***

***OBJETO: Contratação de empresa prestadora de serviços gráficos, conforme projeto básico.***

***Empresa Contratada: GM MINISTER GRÁFICA E EDITORA LTDA.***

Ressalta-se, preliminarmente, que a despesa decorrente dos contratos administrativos no âmbito da ENSP compromete cerca de 60% (sessenta por cento) do seu orçamento anual, o que releva ainda mais a adoção de uma política de fiscalização eficaz, garantindo a correta utilização do erário e a supremacia do interesse público. Deste percentual, cerca de 13% (treze por cento) cobre os gastos com a contratação de serviços gráficos.

Além desses indicadores, temos que 1% (um por cento) do PIB nacional e quase 6% (seis por cento) do total na indústria de transformação (MDIC) está comprometido com o setor gráfico.

A atividade industrial gráfica, que hoje é representada por 15.000 mil estabelecimentos gráficos no país, “*pode ser desempenhada de modo seguro e saudável, tanto do ponto de vista de saúde humana quanto da proteção ambiental, desde que sejam conhecidas e corretamente controladas as emissões de efluentes líquidos industriais, resíduos sólidos, emissões atmosféricas, ruídos, vibração e radiação, evitando ou minimizando a geração de poluentes na fonte geradora, por meio de técnicas de produção mais limpa, ou seja, redução do consumo de água e energia, substituição de matérias-primas tóxicas por atóxicas ou de menor toxicidade, reuso e reciclagem dos resíduos que ainda forem gerados, entre outras*”, Guia Técnico Ambiental da Indústria Gráfica (ALÉSSIO, R. G.; RIBEIRO, 2003),

*“Desde a invenção da escrita – ou, antes desta, desde as inscrições pré-históricas – a comunicação humana e a apropriação do conhecimento através dos livros, revistas e jornais*

*vem sendo feita às custas do meio ambiente. Das lendárias florestas de pinho de Riga que fornecem os tipos gráficos de madeira das primeiras impressões às modernas e ultra-sofisticadas gráficas dos grandes jornais e revistas de tiragens astronômicas, o meio ambiente sempre recebeu as tintas, graxas, solventes, resinas, compostos orgânicos voláteis, hidrocarbonetos e demais resíduos de processos de uma tecnologia gráfica que vive se superando em brilho, cores e textura.*

*Um passivo ambiental registra, além das doenças profissionais por inalação de metais pesados como chumbo (que já eram descritas nos tempos em que este último era chamado antimônio), o colapso de florestas inteiras antes do cultivo intensivo de celulose de pinus, gmelina e eucalipto. Além do lançamento de toda sorte de restos nos lixões, aterros, esgotos e bacias hidrográficas das regiões em que se localizam esses complexos gráficos modernos, quanto mais coloridas são as publicações, mais tintas com metais pesados se utiliza, além de insumos específicos como o lítio e o molibdênio das graxas que lubrificam os rolamentos das impressoras mais potentes.*

*Os impactos são considerados significativos quando do lançamento de efluentes líquidos e sólidos provenientes dos processos de produção e de operações de limpeza de máquinas e de seus componentes, indiscriminadamente, na rede de esgotos ou em corpos d'água, bem como as quantidades consideráveis consumidas de solvente, geram emissões de compostos orgânicos voláteis (VOC), compostos estes que podem ser eliminados pelo uso de equipamentos específicos disponíveis no mercado.”*

Foi pensando nestas observações, extraídas do citado Guia Técnico Ambiental da Indústria Gráfica, elaborado em conjunto pela Secretaria de Estado do Meio Ambiente do Estado de São Paulo-SMA, a CETESB, a FIESP/CIESP e o Sindicato SINDIGRAF/SP, que a Gestão de Contratos da ENSP buscou inteirar-se sobre os aspectos ambientais relacionados às principais etapas de produção gráfica, com o objetivo de incorporar ao projeto da contratação, condições que possibilitassem a verificação de adoção de boas práticas para uma produção mais limpa por parte da empresa, em cumprimento às legislações que regem a matéria.

A referida publicação, embora particularmente voltada para o setor gráfico paulista, dissemina, a nível nacional, bons princípios de proteção ambiental para a indústria gráfica, demonstrando ser uma fonte confiável de informação e de orientação que pode contribuir para o desenvolvimento harmonioso e sustentado do nosso País.

Para tal contratação foi exigido que a licitante comprovasse possuir credenciamento de cadeia de custódia/certificação FSC (Forest Stewardship Council) – práticas responsáveis de manejo florestal ou o Programa Brasileiro de Certificação Florestal - CERFLOR ou certificação similar.

Conseqüentemente, deveria ainda apresentar declaração do fabricante do papel a ser empregado na produção dos materiais gráficos, onde conste que é solidário em relação ao fornecimento de papéis para a licitante atender ao objeto da licitação, provenientes de floresta plantada, com certificação FSC, CERFLOR ou comprovação da origem da madeira utilizada no processo de fabricação do papel.

Quanto ao eixo da sustentabilidade relacionado à SAÚDE E SEGURANÇA NO TRABALHO, fomos buscar amparo inicialmente na Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 5 de outubro de 1988, que em seu art. 7º, inciso XXII, assegura a todos os trabalhadores, urbanos ou rurais, “redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança”, dispostas na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e nas Normas Regulamentadoras do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE).

O objeto de normatização e os dispositivos legais sobre Segurança e Saúde no Trabalho estão contidos nas Normas Regulamentadoras (NR) da Portaria n. 3.214 de 08 de junho 1978, do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). Essas normas têm como objetivo explicitar e implantar as determinações contidas nos Art.154 a 201 da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), relativas à Segurança e Medicina do Trabalho.

Como já se sabe, o avanço da tecnologia proporcionou ao segmento gráfico, um maior acesso e, conseqüentemente, um aumento na informatização de processos e máquinas, aumentando a rapidez e a qualidade dos serviços.

Essas tecnologias trouxeram benefícios na prevenção de acidentes de trabalho, uma vez que as máquinas passaram a ter sistemas de proteção mais sofisticados, tornando mais difícil seu desligamento pelos operadores e diminuindo também a exposição a alguns produtos químicos, devido à automatização dos sistemas de gravação de matrizes e outros.

Por outro lado, fatores, como a rapidez da transmissão de informações associada à falta de planejamento, podem acarretar ritmos de trabalho mais intensos, diminuindo a atenção do trabalhador e possibilitando um aumento dos acidentes de trabalho ou danos à saúde.

Assim, a Administração exigiu que a licitante comprovasse a promoção de meios e recursos necessários à manutenção de condições de segurança e de conforto no ambiente laboral, através de programas e ações em segurança e saúde no trabalho, a saber:

- Comissão Interna de Prevenção de Acidentes (CIPA),
- Mapa de Riscos,
- Prevenção e Combate a Incêndios,
- Programa de Prevenção de Riscos Ambientais (PPRA)  
**Norma Regulamentadora MTE NR-9**, consiste em avaliar os riscos ambientais nos locais de trabalho e implantar ações para a melhoria das situações encontradas em um plano e um cronograma anual.
- Programa de Controle Médico de Saúde Ocupacional (PCMSO)  
**Norma Regulamentadora MTE NR-7**, consiste num instrumento que visa à melhoria da qualidade de vida dos trabalhadores e de seu ambiente de trabalho,

estabelecendo a obrigatoriedade por parte da empresa na promoção e na prevenção da saúde destes.

- Programa de Conservação Auditiva (PCA), de acordo com a Resolução CONAMA nº 20, de 07/12/1994, para seus equipamentos que gerem ruídos no seu funcionamento, em face do ruído excessivo causar prejuízo à saúde física e mental, afetando particularmente a audição,
- Fornecimento de equipamentos de proteção individual, conforme Normas Regulamentadoras do Ministério do Trabalho e Emprego – NRs nºs 5, 6, 7, 9, 11, 12 e 26.

Sabemos que, a responsabilidade e capacidade técnica dos servidores designados para elaboração dos estudos técnicos preliminares e do edital de licitação visam a edição de um edital que qualifique o objeto de modo que se consiga contratar empresas com condições habilitatórias suficientes para o atendimento do interesse público, restando no que se traduz na proposta mais vantajosa para a Administração.

Contudo, todo esse cuidado não garante a correta execução desse mesmo objeto. O que garante a eficiência e a eficácia de um contrato é o seu fiel acompanhamento, sem prejuízo da existência de um plano de contingência para a resolução de problemas que possam surgir, sobretudo aqueles relacionados ao descumprimento contratual por parte da contratada. Para tanto a Administração da ENSP se instrumentaliza de subsídios capazes de permitir as suas ações sempre sob a ótica da legalidade e dos princípios que devem nortear os seus agentes.

A Gestão de Contratos responsabiliza-se neste sentido, pelo fiel acompanhamento de todas as nuances existentes nos contratos, neste caso, os critérios de sustentabilidade. Exemplo dessas ações é o acompanhamento anual dos programas de riscos e de condição de saúde citados, vez que possuem a necessidade de revalidação, cada um no seu prazo.

Com relação às exigências ambientais, a Administração não dispõe de servidores técnicos capacitados nem em quantidade suficiente para aferir a manutenção desses critérios ao longo do contrato. Daí a relevância da exigência de participação da empresa na cadeia de custódia da certificação do papel, tendo em vista que as auditorias por que passam as empresas certificadas, promovem essa aferição de cumprimento aos requisitos exigidos. O que a Gestão de Contratos faz é solicitar e aferir a veracidade da validação das auditorias no prazo previsto nas referidas certificações.

Outra ação que demonstra a aplicabilidade prática da exigência da certificação da empresa, é a inclusão do selo proveniente dessa certificação nos impressos da ENSP, o que exige autorização expressa da certificadora que acompanhará todo o ciclo de produção do material (ex. Revista Cadernos de Saúde Pública - revista científica de abrangência internacional, editada pela ENSP e está indexada nas principais bases de dados bibliográficas internacionais, sediadas nos EUA e na Europa. Além disso,

atualmente é considerada pelo Sistema de Classificação de Periódicos, Jornais, Anais e Revistas da CAPES-MEC (Sistema Qualis) como Qualis A2 na área de Saúde Coletiva.) Diante do exposto, considero que o presente *case* está habilitado a concorrer ao “Prêmio Melhores Práticas em Gestão e Fiscalização de Contratos Administrativos” por implementar ações de fiscalização e acompanhamento eficientes e eficazes nas contratações sustentáveis, especialmente em se tratando de serviços.