

FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO

NÍVEL MESTRADO

RODRIGO MASCARENHAS AMORIM

**A INTRODUÇÃO DA CIRCULARIDADE NAS COMPRAS PÚBLICAS
ATRAVÉS DA NOVA LEI DE LICITAÇÕES: o papel da governança e do
planejamento nos processos licitatórios**

SÃO CRISTÓVÃO – SE
2024

RODRIGO MASCARENHAS AMORIM

**A INTRODUÇÃO DA CIRCULARIDADE NAS COMPRAS PÚBLICAS
ATRAVÉS DA NOVA LEI DE LICITAÇÕES: o papel da governança e do
planejamento nos processos licitatórios**

Dissertação apresentada como requisito parcial
para a obtenção do título de Mestre pelo
Programa de Mestrado em Administração da
Universidade Federal de Sergipe – UFS.

Orientadora: Professora Dra. Florence
Cavalcanti Heber Pedreira de Freitas

Linha de pesquisa: Inovação e tecnologia.

SÃO CRISTÓVÃO – SE
2024

**FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA CENTRAL
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE**

A524i Amorim, Rodrigo Mascarenhas
A introdução da circularidade nas compras públicas através da nova lei de licitações : o papel da governança e do planejamento nos processos licitatórios / Rodrigo Mascarenhas Amorim ; orientadora Florence Cavalcanti Heber Pedreira de Freitas. – São Cristóvão, SE, 2024.
86 f. : il.

Dissertação (mestrado em Administração) – Universidade Federal de Sergipe, 2024.

1. Administração pública. 2. Economia circular. 3. Compras (Serviço público). 4. Governança pública. 5. Licitação pública. 6. Sustentabilidade. I. Universidade Federa de Sergipe. II. Freitas, Florence Cavalcanti Heber Pedreira de, orient. III. Título.

CDU 35.073.53:378.4(813.7)



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE - UFS
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO
MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO

Ata de Defesa de Dissertação

Mestrando (a): RODRIGO MASCARENHAS AMORIM

Título da dissertação: Economia circular, ciclo de vida do objeto e compras públicas no Estado de Sergipe/SE
Data e horário da defesa: 08/03/2024 às 10:00

Examinadores

- Profª. Dra. FLORENCE CAVALCANTI HEBER PEDREIRA DE FREITAS (Presidente – Orientador)
- Profª,Dra. MARIA ELENA LEON OLAVE (Examinador Interno)
- Prof. Dr. UBIRATÃ TORTATO . (Examinador Externo ao Programa)

Parecer: Depois de avaliarmos a dissertação e realizados os ritos acadêmicos da defesa, em que o (a) candidato (a) apresentou em sessão pública seu trabalho de pesquisa e respondeu aos nossos questionamentos, atribuímos, em sessão privada, o seguinte conceito:

Aprovado (a)
 Reprovado (a)

São Cristóvão, 08 de março de 2024.

Documento assinado digitalmente
gov.br FLORENCE CAVALCANTI HEBER PEDREIRA DE FR
Data: 10/03/2024 09:46:12-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Profª. Dra. FLORENCE CAVALCANTI HEBER PEDREIRA DE FREITAS
(Presidente - Orientador)
Participação à distância por videoconferência

Documento assinado digitalmente
gov.br MARIA ELENA LEON OLAVE
Data: 11/03/2024 07:36:52-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Profª,Dra. MARIA ELENA LEON OLAVE
(Examinador Interno)
Participação à distância por videoconferência

Documento assinado digitalmente
gov.br UBIRATA TORTATO
Data: 11/03/2024 09:06:01-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof. Dr. UBIRATÃ TORTATO
(Examinador Externo ao Programa)
Participação à distância por videoconferência

Documento assinado digitalmente
gov.br RODRIGO MASCARENHAS AMORIM
Data: 10/03/2024 09:08:46-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Rodrigo mascarenhas Amorim
(Discente)
Participação à distância por videoconferência

Dedico este trabalho à minha filha,
Alice, e a todos aqueles que
contribuíram para sua realização.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus por me proporcionar a realização de mais um sonho. À minha esposa, Emanuele, pelo apoio e suporte. À minha filha, Alice, por “entender” e abrir mão do papai em alguns momentos. À UFS, pela qualidade e todo apoio dispensado durante o período do mestrado, proporcionando, inclusive, a minha participação em eventos. Aos professores do PROPADM, em especial, à Professora Florence, que mesmo diante das dificuldades que tivemos durante e pós-pandemia, não mediu esforços para me orientar.

“Nada é eterno, mas algumas coisas permanecem.”
Raul Seixas

RESUMO

O esgotamento dos recursos naturais, as mudanças climáticas, a poluição e a necessidade de redução da desigualdade social e da pobreza são fatores que têm dificultado o controle e o gerenciamento dos recursos disponíveis, impondo novas formas de pensar, fazer e usar. Isso faz com que a economia circular (EC) ganhe força como um modelo alternativo que busca mitigar o esgotamento de recursos, o desperdício e as emissões de gases. A EC exige mudanças rápidas no consumo, na produção, nas políticas, atitudes e práticas visando à maximização da eficiência do ciclo de vida dos recursos, bens e serviços. Dada a relevante posição na economia e os altos valores envolvidos, as compras públicas passam a ter papel fundamental no impulsionamento da agenda de sustentabilidade. Mesmo com atraso, em termos regulamentares e, principalmente, em termos práticos, a legislação brasileira avançou nesse sentido a partir da introdução da avaliação do ciclo de vida do objeto ao se analisar a proposta apta a gerar o resultado da contratação mais vantajosa. O presente estudo teve como objetivo verificar como a governança e o planejamento das contratações públicas estão sendo abordados na Universidade Federal de Sergipe – UFS após a introdução da perspectiva do ciclo de vida do objeto através da nova lei de licitações (Lei nº 14.133/2021). Trata-se de um estudo qualitativo, exploratório, com estratégia de caso único, adotando a perspectiva de pesquisa pragmática, que permite a utilização de diversos métodos e visões de mundo e a adoção de diferentes técnicas de coleta e análise de dados. A UFS entende que as questões relativas às contratações sustentáveis são uma tendência mundial e que o serviço público precisa dar exemplo e iniciar o processo. A UFS dispõe de recursos materiais e tecnológicos satisfatórios para o atingimento dos objetivos estabelecidos na Nova Lei de Licitações – NLL, mas encontra dificuldades relacionadas aos recursos humanos. O planejamento estratégico na UFS ainda é algo inicial, mas a alta administração vem orientando os setores a promoverem o alinhamento das contratações aos instrumentos de planejamento. O curto prazo para implantação, a ausência de análise das peculiaridades de cada órgão, a cultura organizacional, a quantidade e a qualificação dos recursos humanos são as dificuldades relacionadas à implantação da governança nas contratações da UFS. O Gestor da Pró-Reitoria de Planejamento entende haver alinhamento entre os instrumentos de planejamentos e os estudos, mas que as justificativas relacionadas à sustentabilidade são genéricas, sem a pertinente avaliação, sendo, incipiente e/ou inexistente a busca por soluções sustentáveis, bem como a consideração dos princípios e práticas em sede de EC. A cultura organizacional, a quantidade e qualificação dos recursos humanos, a ausência de fluxo de processos, onde é necessária a verificação da solução apresentada pelas unidades solicitantes, são as principais dificuldades relacionadas ao alinhamento das contratações aos instrumentos de planejamento. Este trabalho poderá auxiliar a administração pública no aspecto relacionado às compras públicas sustentáveis, mas por se tratar de uma discussão emergente, é necessário aprofundar o debate sobre o papel da governança e do planejamento nas compras públicas.

Palavras-chave: sustentabilidade; circularidade; compras públicas circulares; licitações públicas.

ABSTRACT

Depletion of natural resources, climate change, pollution, and the need to reduce social inequality and poverty are factors that have hindered the control and management of available resources, imposing new ways of thinking, doing, and using. This has led to the circular economy (CE) gaining strength as an alternative model that seeks to mitigate resource depletion, waste, and emissions of gases. The CE requires rapid changes in consumption, production, policies, attitudes, and practices aimed at maximizing the efficiency of the life cycle of resources, goods, and services. Given its significant position in the economy and the high values involved, public procurement plays a fundamental role in driving the sustainability agenda. Even with delays in regulatory terms and, especially, in practical terms, Brazilian legislation has advanced in this direction with the introduction of life cycle assessment of the object when analyzing the proposal capable of generating the most advantageous result. This study aimed to verify how governance and planning of public procurement are being addressed at the Federal University of Sergipe (UFS) after the introduction of the life cycle perspective of the object through the new procurement law (Law No. 14,133/2021). This is a qualitative, exploratory study with a single-case strategy, adopting a pragmatic research perspective, which allows the use of various methods and worldviews and the adoption of different data collection and analysis techniques. UFS understands that issues related to sustainable procurement are a global trend and that the public service needs to set an example and start the process. UFS has satisfactory material and technological resources to achieve the objectives established in the New Procurement Law (NPL), but faces difficulties related to human resources. Strategic planning at UFS is still in its early stages, but senior management has been guiding sectors to align procurement with planning instruments. Short-term implementation, lack of analysis of the peculiarities of each agency, organizational culture, quantity, and qualification of human resources are the difficulties related to the implementation of governance in UFS procurement. The Planning Pro-Rector's Manager understands that there is alignment between planning instruments and studies, but that sustainability-related justifications are generic, without pertinent evaluation, and the search for sustainable solutions, as well as consideration of principles and practices in the CE, is incipient and/or nonexistent. Organizational culture, quantity and qualification of human resources, absence of process flow, where verification of the solution presented by the requesting units is necessary, are the main difficulties related to aligning procurement with planning instruments. This work may assist public administration in the aspect related to sustainable public procurement, but as it is an emerging discussion, it is necessary to deepen the debate on the role of governance and planning in public procurement.

Keywords: sustainability; circularity; circular public purchases; public bids.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Encadeamento dos ODS e EFD Brasil com as Compras Públicas	28
Figura 2 – Mapa teórico.....	39
Figura 3 – Protocolo de pesquisa.....	48
Figura 4 – Organograma da UFS.....	49

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Elementos mínimos do PLS	27
Quadro 2 – 9R's da Sustentabilidade	28
Quadro 3 – Esquema básico da pesquisa	42
Quadro 4 – Etapas do estudo.....	44
Quadro 5 – Síntese dos aspectos metodológicos.....	47
Quadro 6 – Comparativo dos instrumentos de governança estabelecidos na legislação e os já implantados na UFS	53
Quadro 7 – Os PLS nas universidades federais nordestinas	58
Quadro 8 – Regulamentos que abordam arranjos inovadores em sede de economia circular	61
Quadro 9 – Instruções do Caderno de Logística do Plano Diretor de Logística Sustentável – PLS	63

LISTA DE ABREVIATURAS

ABNT – Associação Brasileira de Normas Técnicas

ACV – Avaliação do Ciclo de Vida

AICV – Avaliação de Impactos do Ciclo de Vida

CNI – Confederação Nacional da Indústria

DFD – Documento de Formalização da Demanda

EC – Economia circular

EFD – Estratégia Federal de Desenvolvimento

EMF – Ellen Macarthur Foundation

ETP – Estudo Técnico Preliminar

ICV – Inventário do Ciclo de Vida

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

ISO – International Organization for Standardization (Organização Internacional para Padronização)

NBR – Normas Brasileiras

NLL – Nova Lei de Licitação

PDI – Plano de Desenvolvimento Institucional

PEI – Planejamento Estratégico Institucional

PIB – Produto Interno Bruto

PLS – Plano Diretor de Logística Sustentável

PPA – Plano Plurianual

SEGES/ME – Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia

TR – Termo de Referência

UFS – Universidade de Sergipe

UNEP – United Nations Environment Programme

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
2	REFERENCIAL TEÓRICO	17
2.1	A economia circular e as políticas públicas	17
2.2	A introdução da circularidade nas compras públicas através da nova lei de licitações	19
2.2.1	Licitações públicas e as mudanças introduzidas pela NLL	23
2.2.2	Governança nas contratações públicas	25
2.2.3	Planejamento: do estudo técnico preliminar e do termo de referência como instrumentos impulsionadores das contratações públicas circulares	29
2.2.4	Metodologias para aferição do ciclo de vida	31
3	ESCOLHAS METODOLÓGICAS	40
3.2	Caracterização da pesquisa	40
3.3	Estratégia e recorte da pesquisa	43
3.4	Procedimentos de coleta de dados	44
3.5	Tratamento e análise dos dados	47
3.6	Síntese dos aspectos metodológicos	47
4	ANÁLISES E RESULTADOS	49
4.1	O caso: A Universidade Federal de Sergipe – UFS	49
4.2	A UFS e o desenvolvimento sustentável	51
4.3	A Governança das contratações na UFS	51
4.3.1	Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI e Planejamento Estratégico Institucional – PEI	54
4.3.2	Plano de Contratação Anual – PCA	55
4.3.3	Plano de Logística Sustentável – PLS	56
4.4	Estudo Técnico Preliminar – ETP e Termo de Referência – TR	61
4.5	Metodologias para aferição do ciclo de vida	63
5	CONCLUSÃO	65
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	72
	APÊNDICES:	82
	APÊNDICE A – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO	82
	APÊNDICE B – ROTEIRO DA ENTREVISTA	83
	APÊNDICE C – PROTOCOLO OBSERVACIONAL	86

1 INTRODUÇÃO

A humanidade vem enfrentando emergências climáticas com avanço rápido e um número crescente de desastres (RIPPLE et al., 2022), levando a sociedade a se aproximar de forma mais rápida das limitações, tanto no que diz respeito às fontes de recursos quanto aos sumidouros de resíduos e às saídas de emissões, exigindo mudanças urgentes (HAAS et al., 2015).

O esgotamento dos recursos naturais, as mudanças climáticas, a poluição (SCHOT; STEINMUELLER, 2018; ALHOLA et al., 2019; TRINDADE, 2022), as migrações (TRINDADE, 2022), a necessidade de redução da desigualdade social e da pobreza (SCHOT; STEINMUELLER, 2018) têm levado à busca por ciclos de materiais mais eficientes em energia e em recursos, de forma a mitigar seus severos efeitos (ALHOLA et al., 2019), além de impor novas formas de pensar, fazer e usar (TRINDADE, 2022).

Além disso, essas preocupações têm dificultado o controle e o gerenciamento dos recursos (YU; UMAR; REHMAN, 2022), fazendo com que a economia circular (EC) ganhe força na academia, na indústria e na formulação de políticas públicas (PIERONI; MCALOONE; PIGOSSO, 2019; GEISSDOERFER et al., 2020) como um modelo alternativo que busca minimizar o esgotamento de recursos, o desperdício e as emissões (GEISSDOERFER et al., 2020).

Assim, a EC representa a mais recente tentativa de conceituar a integração da atividade econômica e do bem-estar ambiental de forma sustentável (MURRAY; SKENE; HAYNES, 2017), a partir da transformação de resíduos em recursos e interligando as atividades de produção e consumo (WITJES; LOZANO, 2016), possibilitando que o desenvolvimento sustentável seja alcançado por meio do aumento da eficiência (GARCÉS-AYERBE et al., 2019).

A EC não está isenta de críticas, sendo teórica, prática e ideologicamente questionada, inclusive em relação aos impactos sociais e ambientais que ela busca resolver (CORVELLEC; STOWELL; JOHANSSON, 2021), entretanto, mesmo não sendo consenso, um futuro sustentável exige pensamento sistêmico (WITJES; LOZANO, 2016; MURRAY; SKENE; HAYNES, 2017; LEHMANN et al., 2022) que envolva sociedade, meio ambiente e economia (MURRAY; SKENE; HAYNES, 2017), o que é proposto pela EC para equilibrar crescimento econômico e sustentabilidade (LEHMANN et al., 2022).

Nesse sentido, a EC exige mudanças rápidas no consumo e na produção (BRATT et al., 2013), além de mudança nas políticas, atitudes e práticas, com maior envolvimento da

sociedade civil, empresas, indústrias e governos (UNEP, 2021), de forma a garantir o equilíbrio ecológico com crescimento econômico e social estável, e maximização da eficiência do ciclo de vida dos recursos, bens e serviços (GUREVA; DEVIATKOVA, 2020)

Essa perspectiva do ciclo de vida busca evitar a transferência de impactos ambientais negativos de um meio ambiente para outro, além de incentivar melhorias ambientais (BIDERMAN et al., 2018), fornecendo uma estrutura de avaliação que possibilita entender as implicações ambientais, sociais e econômicas das diferentes opções e se os benefícios propostos pela EC podem ser alcançados e em qual grau, além de permitir identificar quais os processos e aspectos mais críticos precisam ser melhor geridos (PENA et al., 2021).

Nesse contexto, de acordo com Coelho Filho, Saccaro Júnior e Luedemann (2015), a Avaliação do Ciclo de Vida (ACV) surge como uma estratégia com grande potencial para ser utilizada como instrumento de apoio à decisão em políticas públicas, possibilitando uma gestão adequada de matéria e energia, o que é de vital importância para superação dos desafios ambientais, como a conservação de ecossistemas, a qualidade social e ambiental, e a mitigação das mudanças climáticas no planeta, podendo ser adotada nos processos de contratações públicas.

Dada a relevante posição na economia e os altos valores envolvidos, as compras públicas passam a ter papel fundamental neste cenário, podendo impulsionar a agenda de sustentabilidade (BRATT et al., 2013). Assim, como consequência da necessidade de mudança já exposta, governos de todo o mundo têm procurado enfrentar os desafios do desenvolvimento sustentável alavancando sua influência como grandes compradores de bens e serviços, uma vez que os critérios de contratação pública formulados para o bom desempenho sustentável e ambiental podem apoiar os aspectos circulares, contribuindo para o fechamento dos círculos produtivos (BRAMMER; WALKER, 2011).

De acordo com Alem et al. (2015), até mudanças promovidas na busca pelo desenvolvimento sustentável, comprar bem significava simplesmente avaliar a relação custo-benefício, onde o julgamento estava pautado exclusivamente no preço, no prazo e na qualidade, sem, portanto, atentar-se aos impactos ao longo do uso do bem ou serviço, o que vem mudando nos últimos anos, incluindo-se outros quesitos nas decisões de compras e contratações, ultrapassando a barreira do que atualmente pode ser medido em moeda, passando-se a utilizar novas regras e estratégias, o que, segundo os autores, é resultado de quatro décadas de debate global e nacional sobre os rumos do desenvolvimento sustentável, com reflexos nas políticas públicas e empresariais.

Entretanto, Mendonça et al. (2017) indicam que práticas voltadas para ampliar ações por meio de compras sustentáveis ainda não estão bem disseminadas na área pública, sendo necessário o aprofundamento nas questões das compras públicas sustentáveis, bem como, investigar a maneira como os órgãos e entidades da Administração Pública estão abordando estas questões, e quais são suas ações no sentido de realização de compras públicas sustentáveis.

Neste sentido, importantes mudanças estão sendo promovidas na legislação que dispõem sobre as contratações públicas em todo o mundo objetivando o melhor desempenho sustentável, devendo o Brasil também adaptar-se às mudanças, o que é afirmado por Freitas (2022), quando diz que as normas brasileiras sobre licitações e contratações precisam gravitar em torno da sustentabilidade e convergir com as normas e movimentos internacionais, de forma que as propostas mais vantajosas sejam observadas a partir da perspectiva do ciclo de vida do objeto.

Apesar do atraso, em termos regulamentares e, principalmente, em termos práticos, já é possível verificar movimentos neste sentido nas normas brasileiras. Em 2010, a Lei nº 12.349 promoveu alterações substanciais na Lei nº 8.666/1993, incluindo a promoção do desenvolvimento nacional sustentável como objetivo das contratações públicas (BRASIL, 1993), e mais recentemente, em 1º de abril de 2021, outros grandes avanços foram promovidos na legislação que trata das compras públicas por meio da Lei nº 14.133, nova lei de licitações (NLL), que revogou a Lei nº 8.666/1993, incluído como objetivo das contratações a necessidade de verificação do ciclo de vida do objeto (BRASIL, 2021a).

Com isso, o ciclo de vida do objeto deverá ser considerado ao se analisar a proposta apta a gerar o resultado da contratação mais vantajoso para a Administração Pública, permitindo que critérios de contratação e preços sejam definidos com base numa perspectiva de ciclo de vida, possibilitando a incorporação de critérios ambientais em todas as fases, além de garantir que os custos externos da degradação sejam levados em consideração, o que vai ao encontro dos princípios abordados pela EC, e ao encontro do que Alhola et al. (2019) afirmam, de que as compras baseadas em desempenho, com a utilização da abordagem de ciclo de vida, bem como critérios relativos à reutilização e reciclagem de materiais, possibilitam aquisições circulares.

Atualmente, já é verificado um crescimento nas pesquisas sobre compras para uma EC, entretanto, há uma falta de síntese sobre o assunto, o que dificulta o desenvolvimento teórico (XU et al., 2022). O próprio conceito de EC ainda é emergente, com poucos estudos, sendo a maioria baseado em revisões que mesclam a literatura de EC com definições deecoinovação e desenvolvimento sustentável, sendo escassos os estudos empíricos sobre o tema

(GARCÉS-AYERBE et al., 2019). No entanto, os princípios da EC estão cada vez mais presentes nas políticas e práticas de compras públicas (ANTUNES, 2020). Para Trindade (2022), nunca, como agora, se teve tantos conhecimentos e instrumentos com possibilidade de impulsionar as mudanças necessárias.

Diante deste cenário, que impõe a necessidade de mudanças estruturantes, em que se faz necessário verificar como os órgãos públicos estão frente às últimas alterações promovidas na legislação, formula-se a seguinte questão de pesquisa:

Como a governança e o planejamento das contratações públicas estão sendo abordados na Universidade Federal de Sergipe – UFS após a introdução da perspectiva do ciclo de vida do objeto através da nova lei de licitações (Lei nº 14.133/2021)?

Assim, com base na problematização apresentada, a presente pesquisa tem por objetivo geral:

Verificar como a governança e o planejamento das contratações públicas estão sendo abordados na Universidade Federal de Sergipe após a introdução da perspectiva do ciclo de vida do objeto através da nova lei de licitações (Lei nº 14.133/2021).

Visando operacionalizar o processo de investigação e oferecer respostas à questão de pesquisa e ao objetivo geral, foram elaborados os objetivos específicos:

- I. Identificar a existência de ações voltadas à implementação da governança nas contratações públicas realizadas pela UFS com vista a atingir os objetivos estabelecidos na NLL e as principais dificuldades e barreiras encontradas;
- II. Identificar a existência de ações voltadas ao alinhamento do Estudo Técnico Preliminar – ETP e do Termo de Referência – TR aos instrumentos de planejamento estabelecidos na NLL e nos seus regulamentos, em sede de desenvolvimento sustentável e economia circular, e as principais dificuldades e barreiras encontradas; e
- III. Analisar as ações visando o atendimento dos critérios de avaliação do ciclo de vida do objeto, da vida útil e dos custos indiretos nos processos licitatórios realizados com base NLL, bem como as principais dificuldades e barreiras encontradas na UFS.

Em decorrência da atualidade do tema, da busca por ciclos mais eficientes, com melhor aproveitamento dos recursos naturais, da necessidade de novos modelos de negócios, da representatividade das compras públicas no PIB e dos novos contornos introduzidos pela NLL nas compras públicas, a partir do estudo qualitativo (CRESWELL, 2007) de caso único (YIN, 2015), este trabalho oferece contribuições teóricas, práticas e acadêmicas para os campos de

estudos sobre economia circular, sustentabilidade e administração pública, esse último mais especificamente no tema licitações públicas.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

A presente seção está subdividida em dois subtópicos: 2.1. Economia circular e política pública; e 2.2. A introdução da circularidade nas compras públicas através da nova lei de licitações, onde são apresentados a evolução e os impactos das compras públicas no desenvolvimento sustentável, os impactos promovidos pelas recentes alterações na legislação que dispõe sobre compras públicas, bem como o papel da governança e do planejamento como impulsionadores das compras públicas circulares.

2.1 A economia circular e as políticas públicas

O mundo vive uma grande crise climática e uma catástrofe global com tendências ainda mais agravantes reservadas para o futuro se os negócios continuarem como de costume (RIPPLE et al., 2022), com elevadas taxas de emissões de gases de efeito estufa, demanda global por recursos fora de controle (GENG; SARKIS; BLEISCHWITZ, 2019) e crescente pressão por conta do esgotamento de recursos e do crescimento populacional, o que tornam obrigatória a mudança do modelo linear para uma EC (QAZI; APPOLLONI, 2022).

De acordo com Trindade (2012) é tempo de agir, não havendo mais espaço para um sistema econômico que ignora e não contabiliza as externalidades ambientais e as questões sociais, sendo um desafio comum a todos (GARCIA; RIBEIRO, 2012).

O conceito de EC é influenciado pelo trabalho de Boulding (1966) (GEISSDOERFER et al., 2020; ZINK; GEYER, 2017), o qual afirmava que para coexistência em equilíbrio entre economia e meio ambiente, a terra deveria ser vista como um sistema de circuito fechado com capacidade limitada. Essa influência é observada nos conceitos mais atuais, a exemplo de Stahel (2016), que afirma que a EC permite transformar bens que estão no fim de sua vida útil em recursos para outros, fechando ciclos e minimizando desperdícios, sendo uma oportunidade para tornar os padrões de consumo e produção de recursos mais eficientes e sustentáveis (PENA et al., 2021), o que exige pensamento sistêmico, que envolva sociedade, meio ambiente e economia (MURRAY; SKENE; HAYNES, 2017).

Assim, a EC busca promover mudanças que permitam equilibrar crescimento e sustentabilidade (LEHMANN et al., 2022). Trata-se de uma mudança de paradigma (GARCÉS-AYERBE et al., 2019) que estimula a dissociação do crescimento econômico a partir de insumos de recursos virgens e finitos, o reaproveitamento de materiais, o incentivo à inovação, proporcionando o crescimento, a redução dos danos ambientais e a promoção do

desenvolvimento sustentável, substituindo o conceito de “fim de vida” por restauração (EMF, 2015).

Por conta da proposta de redução, de reutilização, de reciclagem e de recuperação de materiais, além de desacelerar, fechar e estreitar os circuitos de materiais e energia (GARCÉS-AYERBE et al., 2019), a EC apresenta-se como um caminho plausível para resolver os desafios da sustentabilidade (BURKE; ZHANG; WANG, 2021).

Para reduzir tanto a entrada de materiais virgens quanto a saída de resíduos e promover o fechamento dos ciclos econômicos e ecológicos dos fluxos de recursos (HAAS et al., 2015), a EC baseia-se em três princípios: 1) regenerar a natureza, preservando e melhorando o capital natural; 2) maximizar a circulação dos produtos, otimizando os rendimentos de recursos, fazendo com que produtos, componentes e materiais tenham alta utilidade em todos os processos, tanto nos ciclos técnicos quanto biológicos, de forma que esses sejam projetados para serem remanufaturados, reformados e reciclados, e que os seus componentes e materiais possam circular e contribuir para economia; e 3) eliminar o desperdício e a poluição, tornando o sistema mais eficaz, e reduzindo as externalidades negativas (EMF, 2015).

Desta forma, a EC surge como uma nova escola de pensamento no desenvolvimento sustentável, com um modelo econômico em que planejamento, recursos, compras, produção e reprocessamento são projetados e gerenciados, tanto como processo quanto como resultado, para que permitam a maximização do funcionamento do ecossistema e do bem-estar humano (MURRAY; SKENE; HAYNES, 2017).

A EC opera em quatro níveis: 1) produtos, que devem ser projetados para serem recicláveis e reutilizáveis; 2) empresas, que precisam de novos modelos de negócios para criar valor; 3) redes, onde empresas e clientes que produzem e consomem produtos-chave precisam estar conectadas; e 4) políticas, que devem elaborar políticas públicas que possam apoiar os mercados (GENG; SARKIS; BLEISCHWITZ, 2019), e incentivem os ciclos reversos e a inovação em modelos de negócio circulares, além da possibilidade da redução da tributação sobre o uso de recursos secundários e fontes renováveis (CNI, 2018), além de regulamentações que incentivem a reutilização de produtos manufaturados e ampliem as medidas fiscalizatórias (ROSSI et al., 2022).

Assim, a transição para um regime de EC requer mudanças sistêmicas (WITJES; LOZANO, 2016; MURRAY; SKENE; HAYNES, 2017; LEHMANN et al., 2022) em vários níveis, incluindo inovação tecnológica, novos modelos de negócios e colaboração entre as partes interessadas (WITJES; LOZANO, 2016). Isso exige mudanças nas políticas, atitudes e práticas, além da necessidade de um maior envolvimento da sociedade civil, empresas,

indústrias e governos (UNEP, 2021), que promovam equilíbrio ecológico com crescimento econômico e social estável, maximizando a eficiência do ciclo de vida dos recursos, bens e serviços (GUREVA; DEVIATKOVA, 2020), mantendo os recursos dentro da economia, seja pelo uso mais prolongado possível ou por meio de ciclos técnicos ou biológicos (PENA, et al., 2021).

Em relação às mudanças políticas e ações de governos, Saraiva (2006) afirma que os objetivos do Estado são estabelecidos a partir de políticas públicas, que são conjuntos de decisões que visam ações ou omissões, preventivas ou corretivas, com a finalidade de manter ou modificar a realidade de um ou vários setores sociais, por meio da definição de objetivos, estratégias de atuação e alocação de recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos, mostrando-se como uma forma moderna de lidar com as incertezas decorrentes das rápidas mudanças do contexto.

Apesar de não existir um método específico e padronizado que possibilite avaliar estratégias da EC, Pena et al. (2021) afirmam que por conta da normatização e do respaldo científico, a ACV (ABNT NBR ISO 14040 e ABNT NBR ISO 14044) apresenta-se como uma possibilidade bastante adequada para avaliar os impactos de sustentabilidade das estratégias da EC, demonstrando as situações em que manter os recursos dentro da economia por mais tempo pode realmente ser viável.

Em termos normativos, tramita no Senado Federal o Projeto de Lei nº 1.874/2022, que busca instituir a Política Nacional de Economia Circular, e que, inclusive, altera a lei de licitações. De acordo com o referido projeto, o ciclo de vida do produto é uma “série de etapas que envolvem o desenvolvimento, a obtenção de matérias-primas e insumos, o processo produtivo, o consumo e a disposição final de um produto em seu estado não funcional.” (BRASIL, 2022d), indo ao encontro do que Rossi et al. (2022) afirmaram sobre a necessidade de um plano ainda mais abrangente em relação à EC, uma vez que a legislação atual não supre todas as necessidades legislativas relacionadas aos fechamentos dos ciclos propostos pela EC.

2.2 A introdução da circularidade nas compras públicas através da nova lei de licitações

Para Costa e Terra (2019), as compras públicas são um dos processos mais transversais que existem no setor público, permitindo multiplicar seu poder transformador ao ser utilizada estrategicamente, de forma inovadora e otimizada, passando-se a avaliar o custo total, considerando o ciclo de vida do objeto, ao invés do custo imediato refletido no preço.

Como apontado no tópico 2.1, as políticas públicas devem apoiar os mercados, incentivando os ciclos reversos e a inovação em modelos de negócio circulares. E nessa perspectiva, as compras públicas, que se referem a aquisições de bens e serviços pelo setor público (ANTUNES, 2020) surgem como uma das principais atividades do governo, desempenhando um importante papel na economia, sendo uma das funções que mais consome recursos financeiros, além de serem diretamente responsáveis por impactos na cadeia produtiva (QAZI; APPOLLONI, 2022; FERREIRA JÚNIOR, 2021).

As contratações públicas verdes surgiram como importante instrumento de política com um potencial significativo para orientar as decisões de compradores e produtores em uma direção sustentável (BRATT et al., 2013), estando, juntamente com as compras sustentáveis intimamente ligadas à EC (ALHOLA et al., 2019). Para Mendonça et al. (2017), a eficácia de uma política pública ambiental dependerá do grau de importância que a sociedade atribui às questões ambientais.

A integração dos critérios da EC nas políticas e práticas de compras públicas pode estimular a circularidade (ANTUNES, 2020), possuindo papel relevante e estratégico para os órgãos públicos na promoção da sustentabilidade, o que possibilitará a geração de benefícios sociais, econômicos e ambientais, bem como estimula o mercado sustentável de bens e serviços públicos, a inovação e a competitividade da indústria (ALARCÃO et al., 2018), sendo, dentre os instrumentos à disposição do Poder Público para a execução da gestão ambiental, a modalidade que vem ganhando mais importância, possibilitando a diminuição de impactos ambientais negativos e estimulando a criação de novos mercados de produtos e serviços sustentáveis (MENDONÇA et al., 2017).

Além de formador de políticas públicas, como demonstrado acima, o setor público tem papel significativo para a transição da EC, uma vez que além do grande impacto como comprador, é um importante consumidor e usuário de bens e serviços (KLEIN, RAMOS, DEUTZ, 2020). No mesmo sentido, Costa e Motta (2020) afirmam que é responsabilidade do poder público a participação ativa na promoção de estratégias sustentáveis de consumo e produção, não apenas por meio de políticas públicas, mas também por meio do seu importante poder aquisitivo.

Esse importante poder de compra pode ser confirmado com base nos dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA (2019), que demonstram que as compras governamentais representaram, em média, 12,5% do PIB do Brasil no período de 2006 a 2016, com pico de 14,5% em 2012. Na média para o período analisado, o governo federal apresentou-se como o maior comprador, com 6,8%, seguido pelos Municípios com 3,2%, e pelos Estados

com 2,2%, demonstrando uma similaridade com os dados médios da União Europeia, onde as compras públicas representam 14% do PIB, conforme dados da Comissão Europeia (2020), constante no novo Plano de Ação para a EC.

Evidencia-se, assim, o poder de compra das autoridades públicas, o que pode constituir um importante impulsionador por produtos sustentáveis, possibilitando o desenvolvimento sustentável (ALARCÃO et al., 2018), além de ser central para estimular a ACV, a partir do oferecimento de editais de compras que premiem esforços de sustentabilidade (COELHO FILHO; SACCARO JÚNIOR; LUEDEMANN, 2015).

A Comissão Europeia (2020) tem buscado propor critérios e metas mínimas obrigatórias em matéria de contratação pública ecológica na legislação, além da introdução gradativa de requisitos de comunicação obrigatória de informações para monitorar a adoção da contratação pública ecológica, sem criar encargos administrativos injustificados para os compradores públicos, além de promover a capacitação do setor público através de orientações, ações de formação e da divulgação de boas práticas, o que é usado como modelo em outras partes do mundo.

Para Freitas (2013) cabe ao poder público empreender mudanças estruturais nos processos de contratação pública, fazendo com que fornecedores e prestadores de serviços passem a incorporar os conceitos de sustentabilidade relacionados ao ciclo de vida dos produtos, mudando os pensamentos lineares tradicionais pelos movimentos circulares, o que funcionará como poderoso plano de fundo à consolidação dos pressupostos para o desenvolvimento duradouro.

Nesse sentido, a adoção dos princípios da EC nas compras públicas é essencial para a transição para EC, uma vez que fornecedores e fabricantes só adotarão a circularidade quando os compradores começarem a exigir produtos e serviços circulares, mas que um dos maiores desafios em adotar a EC em compras públicas decorre da falta de padrões para avaliação da EC, tanto a nível de fornecedor quanto de produto (AL-SINAN; BUBSHAIT, 2022).

É fundamental o esforço coletivo de todos que militam e atuam no campo das contratações públicas (GARCIA; RIBEIRO, 2012). Nesse contexto, os órgãos especializados, responsáveis pela elaboração de critérios de aquisição, têm desempenhado papel importante para EC (BRATT et al., 2013). Carvalho e Santos (2021) afirmam que a legislação tem evoluído na busca de considerar uma relação de cooperação e confiança entre Estado, iniciativa privada e sociedade, com vista a união de esforços, fazendo com que as compras públicas estejam no campo das políticas públicas transversais.

A nova lei de licitação, Lei nº 14.133/2021, acolhe e complementa outros diplomas legais, como a Política Nacional de Mudança do Clima (Lei nº. 12.187/2009) e a Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei nº. 12.305/2010), especialmente no que se refere às determinações acerca de preferência ou prioridade a propostas e padrões de consumo ambientalmente sustentáveis, considerando a economia de recursos naturais, a redução da emissão de gases de efeito estufa, a minoração de resíduos e a utilização de produtos recicláveis ou reciclados (CARVALHO; SANTOS, 2021).

Assim, percebe-se que as normas brasileiras sobre licitação e contratos começam a ir ao encontro do que Freitas (2022) afirma, que essas precisam gravitar em torno da sustentabilidade e convergir com as normas e movimentos internacionais, devendo as propostas mais vantajosas serem observadas a partir do ciclo de vida do objeto, possibilitando o desenvolvimento sustentável por meio de licitações que não levam em consideração apenas o menor preço, e sim o menor impacto ao meio ambiente provocado pelos produtos e serviços (ALARCÃO et al., 2018). Nessa perspectiva, a oferta mais vantajosa deve ser determinada com base nos custos econômicos e ambientais totais apurados durante todo o ciclo de vida do objeto (BIDERMAN et al., 2008).

Mesmo sendo extensa e complexa, a normatização sobre o desenvolvimento nacional sustentável tem se materializado por meio de procedimentos licitatórios e contratos administrativos, que se revestem do caráter de políticas públicas, capazes de tutelar o desenvolvimento nacional sustentável, sem, todavia, ter seus outros objetivos desfigurados, especialmente diante dos claros contornos trazidos pela NLL, uma vez que essa se propõe a aglutinar disposições relevantes, guiando as contratações públicas num contexto de modernização do Estado e efetivação de uma Administração responsável, pautada em resultados e eficiência (CARVALHO; SANTOS, 2021).

Alhola et al. (2019) reconhecem o potencial de contratação pública para estimular a EC, entretanto, alertam para grandes desafios, como a lenta implementação de padrões de compras circulares, a falta de experiência e informação entre compradores públicos, a ênfase dominante no preço em vez da qualidade, a falta de interação com os mercados e a falta de competência das organizações compradoras.

É importante destacar que, assim como as alterações introduzidas pela Lei nº 14.133/2021, as mudanças visam adequar as normas brasileiras a acordos e políticas internacionais, inclusive, ao ODS 12, que busca “*assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis*”, e em especial ao estabelecido no ODS 12.7 que determina a promoção de práticas de compras públicas sustentáveis, de acordo com as políticas e prioridades nacionais.

Nesse sentido, Freitas (2022) afirma que contratos públicos celebrados se observando apenas os interesses imediatos de uma só geração atenta claramente com a vocação intertemporal da Constituição, corroborando com o conceito de desenvolvimento sustentável que se refere ao “desenvolvimento que procura satisfazer as necessidades da geração atual, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazerem as suas próprias necessidades”.

Para Trindade (2022), as compras sustentáveis são instrumentos interessantes para atingimento dos objetivos de sustentabilidade – ambientais, sociais e econômicos, permitindo a utilização de orçamentos já aprovados para as contratações que supram as necessidades existentes, possibilitando a utilização da função contratual de forma estratégica, impulsionando a inovação na economia para alcançar objetivos de circularidade.

2.2.1 Licitações públicas e as mudanças introduzidas pela NLL

Licitação refere-se ao procedimento administrativo formal, anterior ao contrato administrativo, pelo qual a Administração Pública convoca empresas interessadas na apresentação de propostas, de acordo com as condições pré-estabelecidas no ato convocatório, para o oferecimento de bens e serviços, e tem como objetivo a garantia da observância do princípio constitucional da isonomia e a seleção da proposta mais vantajosa, assegurando igualdade de oportunidade a todos os interessados (TCU, 2010).

De acordo com Hely Lopes Meireles (2006, p. 27):

Licitação é o procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse. Visa proporcionar iguais oportunidades aos que desejam contratar com o Poder Público, dentro dos padrões previamente estabelecidos pela Administração, e atua como fator de eficiência e moralidade nos negócios administrativos. É o meio técnico-legal de verificação das melhores condições para execução de obras e serviços, compra de materiais e alienação de bens públicos.

Enquanto as licitações sustentáveis são aquelas que estabelecem a necessidade de atendimento a critérios ambientais como pré-requisitos para a escolha de bens, obras e serviços a serem contratados pelo Poder Público, com o objetivo de preservar o meio ambiente e minorar desigualdades econômicas e sociais (SANTOS, 2016).

De acordo com Coelho Filho, Saccaro Júnior e Luedemann (2015), até o advento da nova lei de licitações, a ideia dominante era de que a legislação anterior, em especial a Lei nº 8.666/1993, tinha como escopo a inibição de fraude nos processos de compra públicas, e não a regulamentação da melhor compra, uma vez que essa buscou estabelecer uma relação de comando e controle para a compra pública, gerando uma inibição no comprador governamental,

que por conta do princípio da legalidade, fica receoso de descumprir a referida norma, o que por conseguinte, prejudicou o avanço das compras públicas sustentáveis.

Entretanto, Santos (2016), afirma que as licitações sustentáveis já eram possíveis no ordenamento jurídico brasileiro desde promulgação da Constituição Federal de 1988, por força dos seus artigos 170 e 225, bem como, por força da Lei nº 6.938/1981, que impõem ao Poder Público o dever de preservação ambiental.

Para Carvalho e Santos (2021), a nova lei de licitações traz, em toda sua extensão, uma primazia da sustentabilidade, os autores afirmam ainda que isso decorre do farto conjunto principiológico que articula e expande o conteúdo conceitual, antes resumido a uma breve passagem na normativa anterior.

É fundamental e importante compreender que, tanto a constituição federal como a legislação ordinária, estabelecem um dever direcionando os gestores públicos para a implementação das licitações e contratações sustentáveis (GARCIA; RIBEIRO, 2012), o que pode ser verificado na leitura das normas que dispõem sobre a matérias, em especial, nas duas últimas décadas. No mesmo sentido, Freitas (2013) afirma que a licitação sustentável é necessária e obrigatória, não uma mera opção política do administrador, decorrendo da consagração do princípio da sustentabilidade na Constituição Federal o seu caráter prioritário.

A NLL introduziu mudanças importantes, como observada na definição do objetivo do processo licitatório, constante no inciso I, do art. 11, da Lei nº 14.133/2021, que informa que o processo licitatório busca “assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto;” (BRASIL, 2021a).

Assim, verifica-se o comando legal no sentido de observar a solução apta a gerar o resultado mais vantajoso, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto, via metodologia cuidadosamente estabelecida (FREITAS, 2022). Além disso, o inciso IV, do art. 11, da Lei nº 14.133/2021 ainda traz como objetivo do processo licitatório o incentivo a inovação e ao desenvolvimento nacional sustentável (BRASIL, 2021a), indo ao encontro do apontado pela EMF (2015), que afirma que a EC deve incentivar à inovação, proporcionando crescimento, redução dos danos ambientais e a promoção do desenvolvimento sustentável, substituindo o conceito de “fim de vida” por restauração.

Com essa nova perspectiva, a proposta mais vantajosa não deve ser simplesmente aquela de menor preço ou menor dispêndio financeiro para a administração, mas aquela que produz os resultados mais satisfatórios, levando-se em consideração o atendimento de outros

valores relacionados aos interesses públicos primários da sociedade, e isso não afronta, nem desvirtua os princípios norteadores do processo licitatório (GARCIA; RIBEIRO, 2012).

O art. 5º da NLL, traz um rol extensivo com 22 princípios a serem observados quando da sua aplicação, são eles: da legalidade; da impessoalidade; da moralidade; da publicidade; da eficiência; do interesse público; da proibidade administrativa; da igualdade; do planejamento; da transparência; da eficácia; da segregação de funções; da motivação; da vinculação ao edital; do julgamento objetivo; da segurança jurídica; da razoabilidade; da competitividade; da proporcionalidade; da celeridade; da economicidade; e do desenvolvimento nacional sustentável (BRASIL, 2021a).

Dessa forma, os princípios assumem, na NLL, um papel mais explícito e relevante no campo da normatividade, tornando-se mais relevantes, ao ponto de se afirmar que é possível se extrair diretamente deles uma interpretação e aplicação que somente se esperava de leis em sentido formal (SOUZA; RAMOS; SILVA, 2021).

De acordo com o art. 17, da Lei nº 14.133/2021, o processo de licitação possui sete fases que deverão ser observadas em se sequência: I – preparatória; II – de divulgação do edital de licitação; III – de apresentação de propostas e lances, quando for o caso; IV – de julgamento; V – de habilitação; VI – recursal; e VII – de homologação. Sendo a fase preparatória, foco deste estudo, caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que possam interferir na contratação (BRASIL, 2021a).

2.2.2 Governança nas contratações públicas

O parágrafo único, do art. 11, da Lei nº 14.133/2021, estabelece que a alta administração do órgão ou entidade é responsável pela governança das contratações, devendo implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, com o intuito de alcançar os objetivos estabelecidos na NLL, além de promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações (BRASIL, 2021a).

Souza, Ramos e Silva (2021) afirmam que essas importantes inovações introduzidas nos procedimentos licitatórios e nas contratações públicas terão sua aplicação e avanço para o bom desempenho condicionada ao grau de maturidade em governança do aplicador.

Ao regulamentar a governança nas contratações públicas, o Governo Federal, através da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia, editou a Portaria SEGES/ME nº 8.678/2021, que dispõe sobre a governança das contratações públicas no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, sendo, assim, aplicável a UFS (BRASIL, 2021b).

...a Portaria SEGES/ME nº 8.678, de 19 de julho de 2021, que dispõe sobre a governança das contratações públicas, consagrou o PLS como o instrumento de governança responsável pelo estabelecimento da estratégia de contratação e logística, que considera objetivos e ações referentes a critérios e práticas de sustentabilidade nas compras públicas a serem implementados durante todo o ciclo da contratação, desde o planejamento, a seleção do fornecedor, a execução e fiscalização do contrato até a destinação final dos rejeitos e resíduos (BRASIL, 2023, p. 4).

O art. 6º, da referida portaria traz um rol com 9 instrumentos de governança nas contratações públicas, que deverão estar alinhados em si, são eles: I – Plano Diretor de Logística Sustentável – PLS; II – Plano de Contratações Anual; III – Política de gestão de estoques; IV – Política de compras compartilhadas; V – Gestão por competências; VI – Política de interação com o mercado; VII – Gestão de riscos e controle preventivo; VIII – Diretrizes para a gestão dos contratos; e IX - Definição de estrutura da área de contratações públicas (BRASIL, 2021b).

No presente estudo será discutido o Plano Diretor de Logística Sustentável – PLS, tendo em vista que esse é o principal instrumento de ligação dos princípios e objetivos introduzidos pela NLL e os princípios e objetivos estabelecidos para uma economia mais circular.

De acordo com Portaria SEGES/ME nº 8.678/2021, o PLS é um:

...instrumento de governança, vinculado ao planejamento estratégico do órgão ou entidade, ou instrumento equivalente, e às leis orçamentárias, que estabelece a estratégia das contratações e da logística no âmbito do órgão ou entidade, considerando objetivos e ações referentes a critérios e a práticas de sustentabilidade, nas dimensões econômica, social, ambiental e cultural; (BRASIL, 2021b, p. 35).

Ainda de acordo com a portaria, os órgãos e as entidades devem elaborar e implementar seu PLS, de acordo com modelo de referência definido em ato da SEGES/ME, devendo os critérios e práticas definidos pelo PLS serem considerados para fins de definição: I – da especificação do objeto a ser contratado; II – das obrigações da contratada; ou III – de requisito previsto em lei especial, de acordo com o disposto no inciso IV do caput do art. 67 da Lei nº 14.133/2021 (BRASIL, 2021b).

O Quadro 1 apresenta os elementos mínimos que deverão constar no PLS de acordo com a Portaria SEGES/ME nº 8.678/2021:

Quadro 1 – Elementos mínimos do PLS

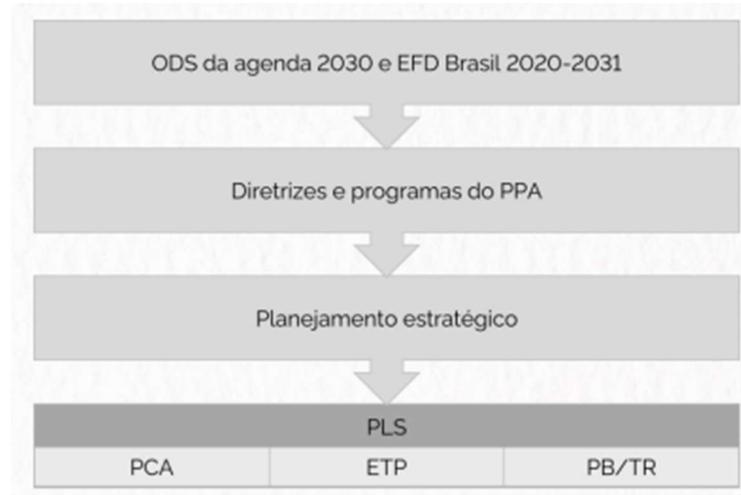
Elementos	Descrição
Diretrizes	para a gestão estratégica das contratações e da logística no âmbito do órgão ou entidade.
Metodologia para aferição dos Custos Indiretos	relacionados às despesas de manutenção, utilização, reposição, depreciação, tratamento de resíduos sólidos e impacto ambiental, entre outros fatores vinculados ao ciclo de vida do objeto contratado.
Ações	para: a) promoção da racionalização e do consumo consciente de bens e serviços; b) racionalização da ocupação dos espaços físicos; c) identificação dos objetos de menor impacto ambiental; d) fomento à inovação no mercado; e) inclusão dos negócios de impacto nas contratações públicas; e f) divulgação, conscientização e capacitação acerca da logística sustentável.
Responsabilidades	dos atores envolvidos na elaboração, na execução, no monitoramento e na avaliação do PLS.
Metodologia	para implementação, monitoramento e avaliação do PLS.

Fonte: Elaboração própria (2023) com base em Brasil (2021b).

Ainda com base no § 1º, da Portaria SEGES/ME nº 8.678/2021, o PLS deverá nortear a elaboração do Plano de Contratações Anual, dos estudos técnicos preliminares e dos anteprojetos, dos projetos básicos ou dos termos de referência de cada contratação. Devendo ainda, de acordo com o art. 9º, estar vinculado ao planejamento estratégico do órgão ou entidade, ou instrumento equivalente, e ao plano plurianual (BRASIL, 2021b).

Além do alinhamento mencionado acima, o PLS deve observar as diretrizes estabelecidas na Estratégia Federal de Desenvolvimento e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030, devendo ainda, sua estratégia nortear a elaboração do Plano de Contratações Anual – PCA, dos estudos técnicos preliminares, dos anteprojetos, dos projetos básicos e termos de referência de cada contratação, conforme demonstrado na Figura 1, que dispõe sobre o encadeamento dos ODS e EFD Brasil com as compras públicas (BRASIL, 2023):

Figura 1 – Encadeamento dos ODS e EFD Brasil com as Compras Públicas



Fonte: Figura retirada de Brasil (2023, p. 7).

O modelo instituído através da Portaria SEGES/MGI nº 5.376/2023, informa que os PLS devem apresentar, minimamente: Diretrizes para gestão estratégica das contratações e da logística; Metodologia para aferição de custos indiretos; Ações voltadas para temas específicos (eixo 1 – promoção da racionalização e do consumo consciente de bens e serviços; eixo 2 – racionalização da ocupação do espaço físico; eixo 3 – identificação dos objetos de menor impacto ambiental; eixo 4 – fomento à inovação no mercado; eixo 5 – inclusão dos negócios de impacto nas contratações públicas; e eixo 6 – divulgação, conscientização e capacitação acerca da logística sustentável); Responsabilidades dos atores envolvidos na elaboração, na execução, no monitoramento e na avaliação do PLS; e Metodologia para implementação, monitoramento e avaliação do PLS (BRASIL, 2023).

O Caderno de Logística do Plano Diretor de Logística Sustentável, ao dispor sobre as ações voltadas ao eixo “Promoção da racionalização e do consumo consciente de bens e serviços”, faz menção e descreve os 9R’s da Sustentabilidade considerados na passagem do modelo de economia linear para o modelo da economia circular (BRASIL, 2023), conforme segue no Quadro 2:

Quadro 2 – 9R’s da Sustentabilidade

Repensar	mudar o paradigma da forma como o consumo e a produção são feitos atualmente, em direção a alternativas mais sustentáveis.
Reduzir	buscar soluções que considerem materiais recicláveis e renováveis, ou que prolonguem a vida útil visando impactos ambientais benignos antes da comercialização do produto.
Reusar	verificar as operações nas quais os produtos ou componentes possam ser reutilizados. Aumentar o tempo de vida além do primeiro ciclo de vida do produto.
Reparar	para reutilização pelo mesmo usuário ou novo usuário. Reparo parece posicionar-se entre reutilização direta e remanufatura.
Reformar	a reforma de um produto exige um pouco mais trabalho do que reparo, mas menos do que remanufatura. No entanto, o limite pode ser sutil entre os conceitos. Espera-se que a

	qualidade melhore na reforma de um produto do que ao consertar um. Objetivo é chegar a um melhor nível de qualidade e estado funcional para o remodelado nos seus componentes e peças, não envolvendo o produto inteiro.
Remanufaturar	a remanufatura é uma técnica de reutilização que visa atingir a qualidade de um novo produto, ou até mesmo superá-la, com descrições do tipo "como novo". Os processos envolvidos na remanufatura dependem da complexidade do produto e incluem inspeção, teste, desmontagem, substituição ou reforma de peças, limpeza, remontagem e reinspeção. Durante a remanufatura, a identidade do produto deve permanecer a mesma. Um produto projetado para remanufatura deve durar no mínimo dois ciclos de vida útil. Em resumo, embora a remanufatura possa conter reparo e recondicionamento, resulta em um produto com garantias semelhantes aos novos.
Repropositar	usar o mesmo produto para novos propósitos sem qualquer ajuste.
Reciclar	a reciclagem é definida como “qualquer operação de recuperação pela qual materiais residuais são reprocessados em produtos, materiais ou substâncias, seja para os propósitos originais ou outros”. A reciclagem é vista como um processo no qual o material tem sua pureza mantida como original ou rebaixada, e conseqüentemente seria novamente adequado para diferentes propósitos.
Recuperar	o termo “recuperação” inclui os conceitos de reutilizar e reciclar, mas, especificamente, a recuperação de materiais busca recuperar materiais valiosos ou perigosos durante a fase pós-uso.

Fonte: Elaboração própria (2024) com base em Brasil (2023, p. 28-29).

2.2.3 Planejamento: do estudo técnico preliminar e do termo de referência como instrumentos impulsionadores das contratações públicas circulares

De acordo com Carvalho e Santos (2021), os termos como “vida útil”, “ciclo de vida” e “custos indiretos” revelam uma preocupação para com o meio ambiente e a eficiência, já que o modelo de produção-consumo atualmente disseminado tem prolongado um ciclo de obsolescência quase instantânea de bens, descarte intenso de refugos e predação copiosa do patrimônio natural.

Para Alarcão et al. (2018), os direcionadores e critérios sustentáveis incluídos nas políticas e processos de contratações públicas têm potencial para influenciar fornecedores no desenvolvimento de serviços e produtos diferenciados, que utilizam matérias-primas renováveis e menores quantidades de recursos naturais, acarretando ciclos de vida com métodos otimizados de produção e baixo impacto ambiental, com possibilidade de oferta de novos modelos de uso, operação, manutenção, reuso e opções de reciclagem dos produtos.

O planejamento, assim como em todos os programas, ações e atividades da Administração Pública, é indispensável na realização das licitações sustentáveis, onde deverão ser estabelecidos prévios critérios e parâmetros de sustentabilidade ambiental desejados, sendo, para tanto, fundamental a realização de consultas e audiências públicas que possibilitem a interação e o diálogo do mercado com os entes públicos (GARCIA; RIBEIRO, 2012), tornando

a cooperação entre compradores e atores nas cadeias de abastecimento importantes no desenvolvimento das contratações circulares (ALHOLA et al., 2019).

Importantes mudanças, nesse sentido, verificadas na NLL estão descritas no seu artigo 18, onde informa que a fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que possam interferir na contratação, compreendendo o estudo técnico preliminar, que é definido como o documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução, além de dar base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico a serem elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação (BRASIL, 2021a).

De acordo com o inciso XII, do artigo 18, da NLL, o estudo técnico preliminar deverá conter a descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos os requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável (BRASIL, 2021a).

A elaboração do ETP foi regulamentada pelo Governo Federal através da IN SEGES/ME nº 58/2022, sendo o mesmo definido como:

Documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução e dá base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico a serem elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação; (BRASIL, 2022b, p. 35).

Devendo, dentre outros elementos, constar o “levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar...”, podendo, inclusive, “em caso de possibilidade de compra, locação de bens ou do acesso a bens, ser avaliados os custos e os benefícios de cada opção para escolha da alternativa mais vantajosa, prospectando-se arranjos inovadores em sede de economia circular;” (BRASIL, 2022b, p. 35)

De acordo com o disposto no art. 6º, inciso XVIII, alínea c, da NLL, o termo de referência refere-se ao documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter como parâmetros e elementos descritivos a descrição da solução como um todo, considerando todo o ciclo de vida do objeto (BRASIL, 2021a), o que para Freitas (2022) exige a explicação dos parâmetros fixados em critérios merecedores de credibilidade.

Já a elaboração do TR, foi regulamentada pelo Governo Federal através da IN SEGES/ME nº 81/2022, onde foi estabelecido no inciso III, do art. 9º, que o TR deverá constar

a “descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto, com preferência a arranjos inovadores em sede de economia circular;” (BRASIL, 2022c, p. 11), demonstrando que a NLL se trata de uma política pública transversal voltada à EC.

A inclusão de critérios de sustentabilidade ambiental nas licitações públicas é um passo importante na busca pelo impulsionamento do desenvolvimento sustentável, uma vez que, a mudança de paradigmas de consumo dos órgãos e entidades públicas impactam no comportamento dos agentes econômicos no país, fazendo com que as contratações sustentáveis, nesse particular, cumpram a função regulatória da licitação, o que leva à concretização de outros valores constitucionais (GARCIA; RIBEIRO, 2012), não devendo o Brasil negligenciar tal função regulatória (FERREIRA JÚNIOR, 2021).

Crítérios de contratação pública formulados para o bom desempenho sustentável e ambiental podem apoiar os aspectos circulares, incluindo critérios que promovem o fechamento dos círculos (ALHOLA et al., 2019). Dessa forma, clama-se cada vez mais para que as compras públicas possam contribuir para os objetivos organizacionais mais amplos de desenvolvimento sustentável através da inclusão de critérios sociais e ambientais nos seus processos (BRAMMER; WALKER, 2011).

Importante destacar a questão do poder discricionário da Administração Pública para a contratação de objetos sustentáveis. De acordo com Santos (2016), antes da edição da nova norma sobre licitação, a definição dos objetos a serem contratados passava pelo crivo da conveniência e da oportunidade do administrador, o que ainda é verificado em diversas passagens na Lei nº 14.133/2021, o que vai de encontro ao objetivo da mesma, que ao mesmo tempo que estabelece que o ciclo de vida deve ser observado ao se analisar a proposta apta a gerar o resultado mais vantajoso, seja substituída por justificativas, por exemplo, em relação à “descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso”, disposta no inciso VII, e à “descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável”, disposta do inciso XII, ambas do § 1º, do Art. 18, da Lei 14.133/2021 (BRASIL, 2021a).

2.2.4 Metodologias para aferição do ciclo de vida

As metodologias para o cálculo dos custos do ciclo de vida já vêm progredindo significativamente e fornecendo subsídios para decisões nas contratações públicas no contexto

européu, onde a DIRETIVA 2014/24/EU, do Parlamento Europeu e do Conselho, estabeleceu que a proposta economicamente mais vantajosa deve ser identificada com base no preço ou custo, utilizando uma abordagem de custo-eficácia, como os custos do ciclo de vida, que deverá abranger partes ou a totalidade dos custos relevantes ao longo do ciclo de vida do objeto a ser contratado.

Até o advento da NLL, ao mesmo tempo em que as normas sobre licitações obrigam os administradores optarem por contratações sustentáveis, o próprio legislador não fornecia os parâmetros para operacionalização, fazendo com que as supostas incompatibilidades das contratações sustentáveis com a economicidade e com a competitividade nas licitações fossem superadas levando-se em consideração as disposições constitucionais sobre a ordem econômica e o meio ambiente (SANTOS, 2016). Dessa forma, a maior dificuldade residia no estabelecimento dos critérios de julgamento das propostas, uma vez que se fazia necessário estabelecer no instrumento convocatório em que medida se daria o julgamento da proposta mais vantajosa, inclusive se tal vantajosidade estaria diretamente ligada à análise custo x benefício da aquisição na ótica do ciclo de vida (FURTADO; FURTADO, 2012).

De acordo com Ferreira Júnior (2021), o julgamento embasado exclusivamente no preço deve ser evitado nos processos licitatórios, uma vez que tendem a não ser um aliado no uso estratégico dos contratos públicos quando utilizados para aquisição de bens e serviços para promoção de políticas públicas, onde a necessidade de justificativa gera um esforço adicional.

O julgamento objetivo é um dos princípios basilares dos processos licitatórios, respaldado no princípio constitucional da isonomia, e está diretamente relacionado com os critérios de aferição que são previamente definidos no instrumento convocatório, de forma a evitar que o julgador o faça ao seu critério e de forma subjetiva.

Ao incluir em seu objetivo que seja assegurada a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajosa, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto, a Lei nº 14.133/2021 provoca grande mudança, até então pouco percebida pelos aplicadores. Nessa perspectiva, a criação de parâmetros objetivos que possibilitem a aferição, através de padrões claros e precisos dos critérios de sustentabilidade ambiental mensurados no contrato administrativo surge como um desafio para a administração, em especial para os julgadores (GARCIA; RIBEIRO, 2012).

Com base em certificações emitidas por instituições acreditadoras, já era possível efetuar uma avaliação objetiva em relação a alguns produtos, entretanto, no caso de não existir tal certificação, caberia ao gestor o estabelecimento dos parâmetros de avaliação e julgamento

(FURTADO; FURTADO, 2012), o que dificultava a tomada de decisão, acarretando muitas vezes em julgamentos com viés subjetivos.

O estabelecimento de critérios e padrões mínimos de sustentabilidade nas especificações de produtos e serviços que levam em consideração o conceito de economia circular não é uma tarefa fácil (ALEM et al., 2015), entretanto, a ACV possibilita a medição e avaliação do desempenho ambiental e social em uma economia circular, garantindo a tomada de decisão ideal (PENA et al., 2021).

O art. 33, da Lei nº 14.133/2021, estabelece que o julgamento das propostas será realizado de acordo com seguintes critérios: I – menor preço; II – maior desconto; III – melhor técnica ou conteúdo artístico; IV – técnica e preço; V – maior lance, no caso de leilão; e VI – maior retorno econômico. Já art. 34 estabelece que o julgamento por menor preço ou maior desconto e, quando couber, por técnica e preço considerará o menor dispêndio para a Administração, atendidos os parâmetros mínimos de qualidade definidos no edital de licitação. (BRASIL, 2021a)

De acordo com o parágrafo 1º, do artigo 34, da NLL, os custos indiretos relacionados com as despesas de manutenção, utilização, reposição, depreciação e impacto ambiental do objeto licitado, entre outros fatores vinculados ao seu ciclo de vida, poderão ser considerados para a definição do menor dispêndio, sempre que possam ser objetivamente mensuráveis, e que estejam em conformidade com a regulamentação do órgão (BRASIL, 2021a).

Para Gonçalves Filho (2021), a NLL destacou, sabiamente, o ciclo de vida do objeto, mas que, no entanto, o critério de julgamento pelo do menor preço ainda permanece. Para o autor, é necessário alertar os gestores sobre a importância e necessidade de incorporação dos novos mecanismos de gestão, bem como incentivá-los a usá-los, pois esses permitirão contratações que agreguem mais valor para coletividade. No mesmo sentido, Ferreira Júnior (2021) afirma que embora a NLL mencione o exame do ciclo de vida e a sua utilização na determinação do preço, não o obriga em nenhuma situação, facultando a sua realização, nos termos do art. 34, §1º.

Nesse cenário, Coelho Filho, Saccaro Júnior e Luedemann (2015) afirmam que a ACV já vem sendo amplamente utilizada nas relações comerciais e na formulação de políticas públicas em economias desenvolvidas, tendo como papel ajudar a abrir a caixa do ciclo de vida do produto, possibilitando o entendimento de como melhorar o desempenho produtivo e ambiental do sistema produtivo.

Por se tratar de ações que provocam mudanças significativas nos mercados, Garcia e Ribeiro (2012) afirmam que para que ocorra a implementação eficiente da sustentabilidade

ambiental, os entes públicos devem sinalizar de forma coordenada e não contraditória quais os bens e serviços que devem se submeter a novos padrões em seus respectivos processos produtivos, bem como uma articulação federativa em torno do tema. Coelho Filho, Saccaro Júnior e Luedemann (2015), no mesmo sentido, afirmam que o setor público deve liderar um processo nacional de capacitação em ACV, com o apoio das associações empresariais e dos órgãos de divulgação e fomento às inovações.

Al-Sinan e Bubshait (2022) afirmam que não é prático nem realista esperar que os agentes responsáveis pelos processos de aquisição conduzam a ACV ou uma avaliação metódica da EC, uma vez que, em decorrência da dinâmica do processo de aquisição, muitas vezes com restrições de tempo, e que a certificação da circularidade dos produtos e serviços por um terceiro externo seria essencial para as contratações circulares. Já Alem et al. (2015) afirmam que uma maior aproximação entre os atores envolvidos, em especial, indústria e academia, poderá aprimorar as bases e ferramentas acerca da ACV e de custos para subsidiar tecnicamente compradores e fornecedores em relação às melhores opções, uma vez que as normas proporcionam o detalhamento de atributos de sustentabilidade.

Nesse sentido, a NLL, ao tratar da qualidade dos produtos, estabeleceu no artigo 42, inciso III, que a prova de qualidade será apresentada pelo proponente, sendo admitida por meio de certificação, certificado, laudo laboratorial ou documento similar que possibilite a aferição da qualidade e da conformidade do produto ou do processo de fabricação, inclusive sob o aspecto ambiental, emitido por instituição oficial competente ou por entidade credenciada (BRASIL, 2021a).

A utilização de método claro e cientificamente embasado, como a ABNT NBR ISO 14.040:2009, para se comparar itens é viável e proporciona segurança ao gestor na escolha de um objeto que produza menor impacto negativo ao meio ambiente (COSTA, 2019).

De acordo com a ABNT (2009a), o ciclo de vida refere-se “aos estágios consecutivos e encadeados de um sistema de produto, desde a aquisição da matéria-prima ou de sua geração a partir de recursos naturais até a disposição final”; a ACV é a “compilação e avaliação das entradas, saídas e dos impactos ambientais potenciais de um sistema de produto ao longo do seu ciclo de vida”; enquanto o produto é definido como qualquer bem ou serviço, podendo ser categorizado em serviços, informações, materiais e equipamentos, e materiais processados.

A ACV tem como foco os aspectos ambientais e os seus potenciais impactos ao longo de todo o ciclo de vida, desde a aquisição das matérias-primas, produção, uso, tratamento pós-uso, reciclagem até a disposição final (do berço ao túmulo), sendo seu estudo composto por quatro fases: a) de definição de objetivo e escopo, refere-se a 1ª fase, depende do objeto e do

uso pretendido para o estudo, de forma que a profundidade e a abrangência variam de acordo com o objetivo do estudo; b) de análise de inventário do ciclo de vida (ICV), 2ª fase, refere-se a um inventário dos dados de entrada/saída associados ao sistema em estudo, envolvendo a coleta dos dados necessários para o alcance dos objetivos do estudo em questão; c) de avaliação de impactos do ciclo de vida (AICV), 3ª fase, tem como objetivo prover informações adicionais para ajudar na avaliação dos resultados do ICV de um sistema de produto, visando ao melhor entendimento de sua significância ambiental; e d) de interpretação do ciclo de vida, 4ª fase, onde os resultados de um ICV e/ou de uma AICV, ou de ambos, são sumarizados e discutidos para embasarem as conclusões, recomendações e tomada de decisão de acordo com a definição de objetivo e escopo estabelecidos na 1ª fase (ABNT, 2009a; ABNT, 2009b).

De acordo com a ABNT (2009b), não existe uma solução única que defina a melhor forma de aplicação da ACV no contexto de tomada de decisões, devendo cada organização resolver e decidir de acordo com cada caso, dependendo, dentre outros fatores, do tamanho e da cultura organizacional, de seus produtos, estratégia, sistemas internos, ferramentas e procedimentos, bem como das influências externas.

Mesmo assim, por conta da normatização e por possuir uma forte base científica, a ACV é uma metodologia para modelagem de sistema de produção com grande respaldo internacional (COELHO FILHO; SACCARO JÚNIOR; LUEDEMANN, 2015; ALARCÃO et al., 2018; PENA et al., 2021), utilizada pela indústria em todo o mundo (PENA et al., 2021) para avaliação de impactos e desempenhos ambientais que contabiliza material e energia consumidos nos processos produtivos do ciclo de vida de um produto, desde a extração dos recursos da natureza, passando pelas etapas de transformação, uso e destinação final, podendo os seus resultados serem empregados no desenvolvimento e aperfeiçoamento de processo e produtos, além de subsidiar a formulação de estratégias comerciais e de comunicação e embasar políticas públicas (ALARCÃO et al., 2018; PENA et al., 2021).

Desta forma, a ACV é um instrumento para orientar as escolhas de produtos e seus sistemas de produção, levando em consideração seus impactos ambientais durante seu ciclo, podendo, ainda, também ser utilizada para comparação de produtos, desde que estes tenham características similares (COELHO FILHO; SACCARO JÚNIOR; LUEDEMANN, 2015), a sua utilização nas contratações públicas pode ser eficiente, inclusive em relação aos aspectos da economicidade (GARCIA; RIBEIRO, 2012).

Como critério para tomada de decisão nos processos licitatórios, a ACV pode oferecer relevante contribuição para o aprimoramento das compras sustentáveis (ALARCÃO et al., 2018), entretanto, para que isso ocorra é necessário que sejam levados em consideração, nos

processos decisórios de compras, todos os impactos e custos dos produtos e/ou serviços durante todo seu ciclo de vida, desde a produção, passando pela distribuição, uso e disposição final (BIDERMAN et al., 2008).

Coelho Filho, Saccaro Júnior e Luedemann (2015) afirmam que embora apareça em diversas normas, o termo “ciclo de vida”, o uso da ACV ainda carecia de regulação para o uso e para estímulo à sua aplicação, o que, para eles, foi contemplado pela nova lei de licitações.

Entretanto, apesar de introduzir nos objetivos da licitação que a mesma busca assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto, a Lei nº 14.133/2021 não definiu o que seria o ciclo de vida do objeto e como essa avaliação se daria.

A instituição e adoção de padrões internacionais para avaliar e certificar a circularidade de produtos e serviços, o que é visto nas NBR ISO 14040:2009 e NBR ISO 14044:2009, pode acelerar a adoção da EC nas compras públicas (AL-SINAN; BUBSHAIT, 2022).

Assim, contratações públicas baseadas no ciclo de vida e no custeio do ciclo de vida, bem como critérios relativos à reutilização e reciclagem de materiais, possibilitam a promoção de compras circulares (ALHOLA et al., 2019).

Importante destaque, que deixa ainda mais evidente que o plano de fundo por traz da nova lei de licitações é a promoção da EC, é verificado no Projeto de Lei nº 1.874/2022, que visa instituir a Política Nacional de Economia Circular, além de promover alterações na legislação para adequação à nova política, introduzindo um novo objetivo para licitações públicas, que deverão “incorporar requisitos de sustentabilidade, considerando o preço de compra, os custos operacionais e os custos de destinação final, na forma do regulamento” (BRASIL, 2022).

Importante destacar que, indo ao encontro das orientações trazidas na literatura, ao regulamentar a matéria, a SEGES/MGI, através da Portaria nº 5.376/2023, de 14 de setembro de 2023, instituiu o Caderno de Logística do Plano Diretor de Logística Sustentável, sendo abordado na parte relacionada à metodologia para aferição de custos indiretos que:

A gestão da cadeia de suprimentos sustentável, em alinhamento com os princípios da economia circular, deve promover alternativas para o retorno à cadeia produtiva do resíduo da atividade, como um novo insumo (matéria prima) ou insumo reaproveitável, sob a ótica do paradigma “do berço ao berço”, o que requer especial atenção no planejamento das especificações dos produtos ou dos serviços. Neste sentido, a metodologia da análise do ciclo de vida (ACV) deve ser considerada no modelo de compras sustentáveis. A análise do ciclo de vida (ACV) é obtida por meio do mapeamento das entradas, saídas e impactos ambientais potenciais de um sistema de produto/serviço ao longo do seu ciclo de vida. Para maior aprofundamento no tema, recomenda-se a leitura das normas de referência ABNT NBR ISO 14040 (Gestão ambiental: Avaliação do ciclo de vida – Princípios e estrutura) e ABNT NBR ISO

14044 (Gestão ambiental: Avaliação do ciclo de vida — Requisitos e orientações). (BRASIL, 2023, p. 40).

A Figura 2 mostra a relação entre EC, compras públicas e Avaliação do Ciclo de Vida, e apresenta o mapa teórico abordado neste estudo, onde se parte de uma economia linear, na qual o pensamento estava voltado para produção, consumo e descarte, com crescente pressão por conta do esgotamento de recursos. Isso tem levado a sociedade a enfrentar grandes desafios e impondo necessidade de mudança para uma economia mais circular (SCHOT; STEINMUELLER, 2018; ALHOLA et al., 2019; TRINDADE, 2022; HAAS et al., 2015; GENG; SARKIS; BLEISCHWITZ, 2019; GEISSDOERFER et al., 2020).

O setor público, nesta transição, tem um papel significativo, uma vez que além formulador de políticas públicas, é um grande consumidor e usuário de bens e serviços (KLEIN; RAMOS; DEUTZ, 2020), com poder de impulsionar a agenda da sustentabilidade (BRATT et al., 2013; QAZI; APPOLLONI, 2022; FERREIRA JÚNIOR, 2021), e permitir a integração da atividade econômica e bem-estar ambiental (MURRAY; SKENE; HAYNES, 2017), o que exige mudanças nas políticas, atitudes e práticas (UNEP, 2021).

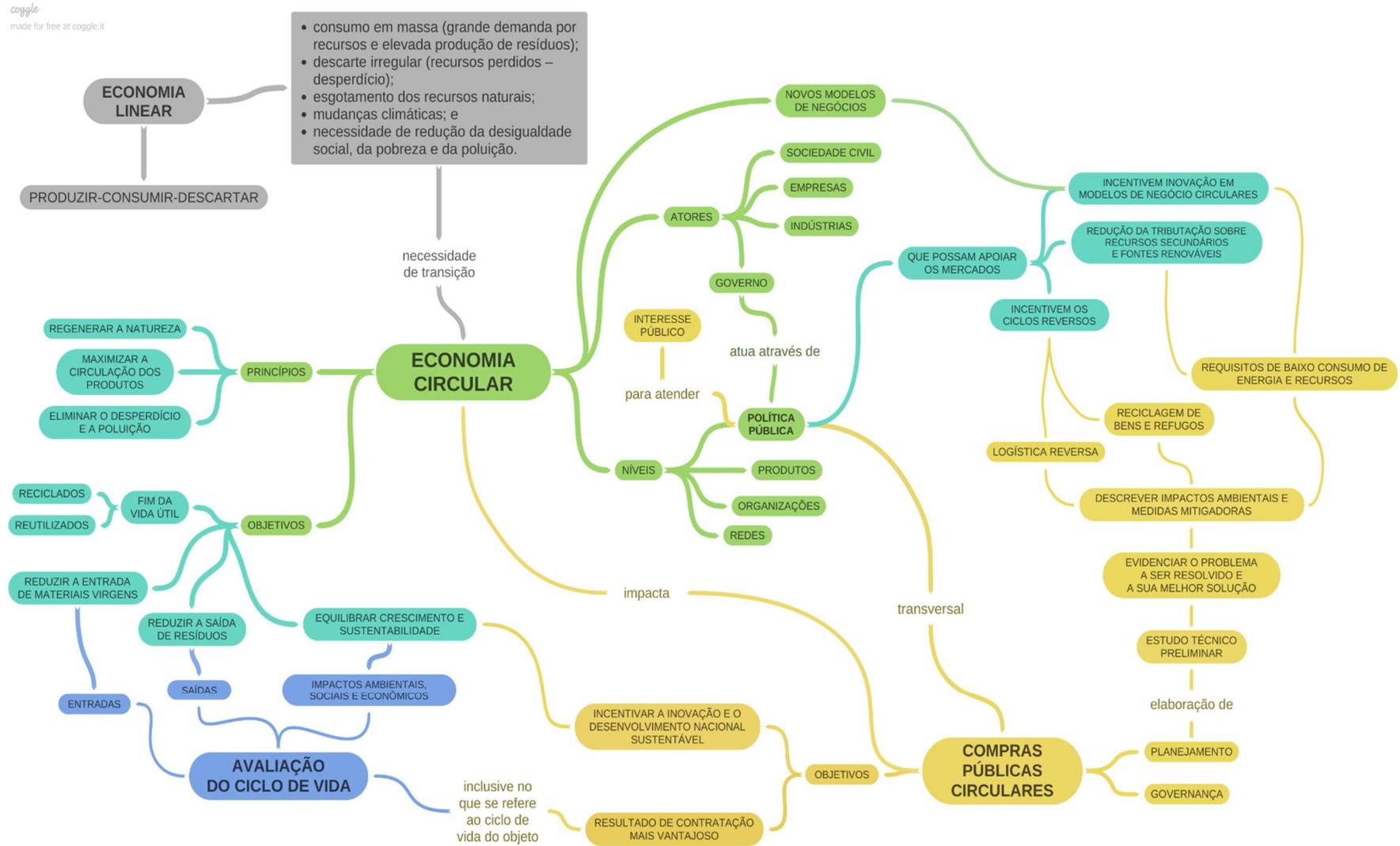
Assim, espera-se do setor público que as políticas públicas possam apoiar os mercados, incentivar a inovação em modelos de negócios circulares, a redução da tributação sobre produtos secundários e o incentivo a adoção dos ciclos reversos (EMF, 2015; CNI, 2018; GENG; SARKIS; BLEISCHWITZ, 2019), fazendo com que fornecedores e prestadores de serviços passem a incorporar os conceitos de sustentabilidade relacionados ao ciclo de vida dos produtos (FREITAS, 2013), através da oferta de editais de compras com requisitos de sustentabilidade (COELHO FILHO; SACCARO JÚNIOR; LUEDEMANN, 2015), o que faz com que os princípios da EC estejam mais presentes nas políticas e práticas de compras públicas (ANTUNES, 2020).

Nesse sentido, as compras baseadas em desempenho, com a utilização da abordagem de ciclo de vida, bem como critérios relativos à reutilização e reciclagem de materiais, possibilitam aquisições circulares (ALHOLA et al., 2019), o que foi abordado na NLL em diversas passagens, como a exigência de descrever os impactos ambientais e as medidas mitigatórias de cada solução contratada, bem como o incentivo à logística reversa, à utilização de bens e produtos reciclados e refugos, e de produtos com requisitos de baixo consumo de energia e recursos, além da exigência de observação do ciclo de vida do objeto ao se observar a seleção da proposta mais vantajosa para administração pública (BRASIL, 2021a).

Neste contexto, e devido à normatização e do respaldo científico, a ACV apresenta-se como uma possibilidade bastante adequada para avaliar os impactos de sustentabilidade das

estratégias da EC (PENA et al., 2021), bem como passa a ser uma estratégia com grande potencial para ser utilizada como instrumento de apoio à decisão em políticas públicas (COELHO FILHO; SACCARO JÚNIOR; LUEDEMANN, 2015), uma vez que permite a compilação e avaliação das entradas, saídas e dos impactos ambientais do ciclo de vida dos sistemas produtivos (ABNT, 2009a), sendo, inclusive, adotada no Plano Diretor de Logística Sustentável, do Governo Federal, como metodologia para aferição dos custos indiretos (BRASIL, 2023).

Figura 2 – Mapa teórico



Fonte: Elaboração própria (2023).

3 ESCOLHAS METODOLÓGICAS

De acordo com Silva, Barbosa e Lima (2020), cabe ao pesquisador definir o percurso metodológico mais adequado à sua linha de raciocínio objetivando a construção do conhecimento, o que deve compreender uma conjugação de tipologias, abordagens, instrumentos e análises, que descreve o percurso adotado que melhor se adequa ao seu problema e objetivos. Entretanto, os autores afirmam que em virtude da diversidade de classificações e caminhos, os desenhos nunca se repetem, sendo cada investigação única, cabendo ao pesquisador, diante da base que fundamenta a pesquisa empírica, delinear sua metodologia de pesquisa e selecionar as possibilidades que melhor vão ajudá-lo a entender seu objeto de estudo.

3.1 A perspectiva da pesquisa

Considerando a existência de duas perspectivas principais no campo das ciências sociais aplicadas, o positivismo e o pragmatismo (COLLIS; HUSSEY, 2005), alguns autores defendem a filosofia de pesquisa do pragmatismo, que prioriza a questão de pesquisa como elemento mais central na definição de estratégias e métodos (SAUNDERS; LEWIS; THORNHILL, 2009). O pragmatismo, para Creswell (2007), permite que os pesquisadores possam escolher métodos, técnicas e procedimentos mais livremente, tendo em vista aqueles que melhor se adequem à sua questão de pesquisa e seus objetivos.

Este estudo adota a perspectiva de pesquisa pragmática, que permite a utilização de diversos métodos e visões de mundo e a adoção de diferentes técnicas de coleta e análise de dados (CRESWELL, 2007).

3.2 Caracterização da pesquisa

Trata-se de um estudo qualitativo que, para Creswell (2007), permite captar detalhes sobre a pessoa ou sobre o local estudado, bem como as experiências reais dos participantes, sendo um método que privilegia o contexto natural e a vida real (GRAY, 2012). Como trata-se de pesquisa emergente, a pesquisa qualitativa permite alterações ao longo da sua realização, e inclusão de diversos aspectos que eventualmente surgem durante o estudo – as questões de pesquisa podem ser alteradas e refinadas durante o processo de investigação, sendo ainda um tipo de pesquisa fundamentalmente interpretativa, privilegiando a interpretação dos dados pelo pesquisador (CRESWELL, 2007).

Com relação ao objetivo, trata-se de uma pesquisa exploratória, que tem o objetivo de proporcionar maior familiaridade com o problema, com vista a torná-lo mais explícito (GIL, 2002), possuindo planejamento flexível, de forma que permite ao pesquisador o estudo do tema sob diversos ângulos e aspectos (PRODANOV; FREITAS, 2013), apresentando em geral: levantamento bibliográfico; entrevistas com pessoas que tiveram experiências práticas com o problema pesquisado; e análise de exemplos que estimulem a compreensão (SELLTIZ et al., 1967, p.63 apud GIL, 2002, p.41; PRODANOV; FREITAS, 2013, p.52). O Quadro 3 apresenta o esquema básico da pesquisa apoiado em dados secundários (bibliográficos, documentais) e primários.

Quadro 3 – Esquema básico da pesquisa

Dimensões	Categoria	Compras públicas circulares como políticas públicas transversais		Fonte de dados
Governança das Contratações	OBJETIVOS	Assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto.		<ul style="list-style-type: none"> • Lei nº 14.133/2021; • Regulamento: Portaria SEGES/ME nº 8.678/2021; • ODS 12 / ODS 12.7; • Projeto de Lei nº 1.874/2022; • Entrevista; • Observação.
		Incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável.		
	Promover eficiência, efetividade e eficácia das contratações.			
DIRETRIZES	Promoção do desenvolvimento nacional sustentável, em consonância com a Estratégia Federal de Desenvolvimento e com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável;		<ul style="list-style-type: none"> • Lei nº 14.133/2021; • Regulamento: Portaria SEGES/ME nº 8.678/2021; • ODS 12 / ODS 12.7; • Projeto de Lei nº 1.874/2022; • Entrevista; • Observação. 	
	Alinhamento das contratações públicas aos planejamentos estratégicos dos órgãos e entidades, bem como às leis orçamentárias;			
Aprimoramento da interação com o mercado fornecedor, como forma de se promover a inovação e de se prospectarem soluções que maximizem a efetividade da contratação.		Plano de Logística Sustentável; Plano de Contratações Anual.		
Planejamento	INSTRUMENTOS	Estudo Técnico Preliminar	Prospectando-se arranjos inovadores em sede de economia circular.	<ul style="list-style-type: none"> • Lei nº 14.133/2021; • Regulamento: Art. 9º, inciso III, alínea c, da IN SEGES/ME nº 58/2022. • Entrevista; • Observação.
		Termo de Referência	Com descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto, com preferência a arranjos inovadores em sede de economia circular;	<ul style="list-style-type: none"> • Lei nº 14.133/2021; • Regulamento: Art. 9º, inciso III, da IN SEGES/ME nº 81/2022; • Entrevista; • Observação.
Metodologias para aferição do ciclo de vida	METODOLOGIAS	Custos indiretos: despesas de manutenção, utilização, reposição, depreciação e impacto ambiental do objeto licitado, entre outros fatores vinculados ao seu ciclo de vida.	Metodologias que permitam mensurar objetivamente.	<ul style="list-style-type: none"> • Lei nº 14.133/2021; • Portaria SEGES/MGI nº 5.376/2023; • Entrevista; • Observação.

Fonte: Elaboração própria (2023).

3.3 Estratégia e recorte da pesquisa

A primeira e mais importante condição para se diferenciar as várias estratégias de pesquisa é identificar nela o tipo de questão que está sendo apresentada, sendo o estudo de caso a estratégia adotada no presente trabalho, uma vez que, a questão de pesquisa é do tipo “como”, sem a exigência de controle sobre os eventos comportamentais e com foco em acontecimentos contemporâneos, questões relevantes para configurar o estudo de caso (YIN, 2015).

Yin (2015) afirma que o estudo de caso é “uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo (o “caso”) em profundidade e em seu contexto de mundo real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente evidentes”, podendo incluir tanto estudos de caso único quanto de casos múltiplos.

Para Yin (2015) o "caso" também pode ser algum evento ou entidade, afirmando ainda que já se realizaram estudos de caso sobre decisões, sobre programas de vários tipos, sobre o processo de implantação de alguma coisa em alguma empresa ou entidade e sobre uma mudança organizacional.

Neste estudo foi adotada a estratégia de estudo de caso único (YIN, 2015), que objetiva verificar o processo de implantação das mudanças introduzidas pela NLL na UFS. Em especial, as relacionadas à governança e aos instrumentos de planejamento, concentrando-se, assim, fase preparatória dos processos licitatórios. Yin (2015) afirma que o estudo de caso único pode ser conduzido como introdução a um estudo mais apurado, como o uso de estudos de caso exploratórios ou a condução de um caso-piloto.

A escolha pela UFS se deu pelo critério de acessibilidade e por se tratar de uma autarquia federal, cuja aplicação da NLL é de caráter obrigatório. Também pelo fato de os regulamentos aplicados à mesma encontrarem-se em estágio mais avançado em relação aos órgãos estaduais e municipais no Estado de Sergipe. Acrescenta-se, ainda, o significativo impacto nas contratações públicas da UFS no Estado de Sergipe, e o fato da mesma ser uma unidade acadêmica, desenvolvedora de pesquisas, cuja literatura defende maior envolvimento no processo de transição para uma economia mais circular.

No estudo de caso, os pesquisadores exploram em profundidade um programa, um fato, uma atividade, um processo ou uma ou mais pessoas, e coletam informações detalhadas usando uma variedade de procedimentos na obtenção de dados durante um prolongado período (STAKE, 1995 apud CRESWELL, 2007), beneficiando-se do desenvolvimento teórico prévio para conduzir a coleta e a análise de dados (YIN, 2015).

No mesmo sentido, Prodanov e Freitas (2013) afirmam que o estudo de caso é um tipo de pesquisa qualitativa e/ou quantitativa, que consiste em coletar e analisar informações sobre determinado indivíduo, família, grupo ou comunidade, a fim de estudar aspectos variados, de acordo com o assunto da pesquisa. Afirmam ainda, que são necessários alguns requisitos básicos para sua realização, entre os quais, severidade, objetivação, originalidade e coerência.

Gray (2012) afirma que o estudo de caso pode ser utilizado para uma ampla variedade de questões, como avaliação de programas de treinamento, desempenho organizacional, desenho e implementação de projeto, análise de políticas e relações entre diferentes setores de uma organização ou entre organizações.

O Quadro 4 descreve as principais etapas envolvidas neste estudo:

Quadro 4 – Etapas do estudo

Item	Descrição/método/técnica
Formulação do problema	Como a governança e o planejamento das contratações públicas estão sendo abordados na Universidade Federal de Sergipe – UFS após a introdução da perspectiva do ciclo de vida do objeto através da nova lei de licitações (Lei nº 14.133/2021)?
Determinação do número de casos	Estudo de caso único (YIN, 2015).
Definição da unidade-caso	Universidade Federal de Sergipe – UFS
Elaboração dos roteiros de entrevista e protocolo observacional	Apêndices B, C e D.
Coleta de dados	Primários: observação e entrevista semiestruturada com gestor da Pró-Reitoria de Planejamento; Secundários: documentos (acordos, lei, decretos, norma) e literatura sobre os assuntos.
Avaliação e análise dos dados	Pré-análise, exploração e interpretação de dados a partir da análise de conteúdo da entrevista e análise documental.
Preparação do relatório	Após a etapa anterior, podendo se sobrepor com a etapa anterior

Fonte: Elaboração própria (2023).

3.4 Procedimentos de coleta de dados

De acordo com Creswell (2010), os procedimentos de coleta de dados incluem estabelecer as fronteiras para o estudo, coletar informações através de observações, entrevistas, documentos e materiais visuais, bem como estabelecer o protocolo para registrar informações. O autor afirma, ainda, que os pesquisadores qualitativos buscam o envolvimento dos participantes na coleta de dados e tentam estabelecer harmonia e credibilidade com as pessoas no estudo.

Nesse sentido, Yin (2015) afirma que não existem mecanismos para avaliar as habilidades necessárias a um estudo de caso, entretanto, o autor apresenta uma lista básica de habilidades comumente exigidas, devendo: ser capaz de fazer boas perguntas e interpretar as respostas; ser um bom ouvinte e não ser enganado por suas próprias ideologias e preconceitos;

ser capaz de ser adaptável e flexível, de forma que as situações recentemente encontradas possam ser vistas como oportunidades e não ameaças; ter noção clara das questões que estão sendo estudadas, mesmo que seja uma orientação teórica ou política, ou que seja de um modo exploratório; ser imparcial em relação a noções preconcebidas, incluindo aquelas que se originam de uma teoria; e ser sensível e estar atento a provas contraditórias.

Gil (2002) afirma que no estudo de caso utiliza-se sempre mais de uma técnica, e que isso constitui um princípio básico que não pode ser descartado, uma vez que a obtenção de dados a partir de diversos procedimentos é fundamental para garantir a qualidade dos resultados obtidos. Nesse sentido, quanto aos procedimentos de coleta de dados, o presente estudo combinou entrevista, observações e análise documental.

Para Gray (2012), as entrevistas qualitativas podem ser usadas como principal instrumento de coleta de dados, assim como também podem ser combinadas com a observação e a análise documental. O autor afirma que a entrevista é uma conversa entre pessoas, na qual um cumpre o papel de pesquisador, sendo uma forma poderosa de ajudar as pessoas a explicarem as coisas que até então estiveram implícitas, a formularem suas percepções, seus sentimentos e seus entendimentos tácitos (ARKEY; KNIGHT, 1999, p.32, apud GRAY, 2012, p.300).

Neste trabalho foi realizada entrevista semiestruturada com o gestor responsável pela Pró-Reitoria de Planejamento da Universidade Federal de Sergipe – PROPLAN, realizada no dia 10 de janeiro de 2024, gravada, com duração de 53 min 29s.

De acordo com o Art. 31, do Estatuto da UFS, compete à PROPLAN:

À Pró-Reitoria de Planejamento compete o planejamento geral e integrado das atividades da Universidade, a elaboração das Propostas de Orçamento, do Orçamento Programa e do Orçamento Analítico, o controle dos meios necessários à consecução dos objetivos, além da execução ou a promoção e coordenação da pesquisa institucional e da assistência técnica prestada aos demais órgãos da Universidade (UFS, 2014, p. 14).

Competindo-lhe, dentre outras atribuições: “propor e apoiar a formulação de políticas, diretrizes e metas voltadas ao desenvolvimento da sustentabilidade; exercer a gestão e controle de custos, sugerindo adoção de medidas de conservação e valorização das diferentes dimensões da sustentabilidade institucional; executar o planejamento dos recursos de capital e custeio, adotando os meios necessários para a dotação de infraestrutura de equipamentos, de edificações e dos demais fatores de natureza estruturante;” “auxiliar no planejamento das ações a serem desenvolvidas no âmbito dos Campi, dos Centros e Órgãos Suplementares;” e, “prestar assistência técnica aos demais órgãos da Instituição, em assuntos de sua competência, quando solicitada”.

Além das atribuições acima, a PROPLAN faz parte da composição da Reitoria, conforme disposto no Art. 19, do Estatuto da UFS, e do Conselho Universitário – CONSU, órgão superior deliberativo, normativo e consultivo máximo da Universidade em matéria administrativa, conforme disposto no art. 14 do Estatuto (UFS, 2014), sendo, nesse sentido, a unidade mais apropriada a tratar sobre o objeto de estudo desta pesquisa.

As entrevistas semiestruturadas permitem fazer aprofundamento das visões e das opiniões do entrevistado onde for do interesse do pesquisador (GRAY, 2012), sendo realizadas mediante roteiro pré-estabelecido e flexível, com perguntas ou tópicos que estimulam o entrevistado a falar sobre o tema, possibilitando flexibilidade do diálogo e aprofundamento do pesquisador.

Creswell (2007) afirma que deve ser elaborado um protocolo de entrevista para registrar as informações durante uma entrevista qualitativa, devendo incluir os seguintes componentes: cabeçalho, instruções para o entrevistador (declarações de abertura), as principais questões de pesquisa, instruções para aprofundar as principais perguntas, mensagens de transição para o entrevistador, espaço para registrar os comentários do entrevistador e espaço no qual o pesquisador registra notas reflexivas, devendo ser utilizadas, para registro das informações das entrevistas, notas manuscritas, gravação em áudio ou em vídeo.

As observações qualitativas são anotações que o pesquisador faz com base no comportamento e nas atividades dos indivíduos no local da pesquisa (CRESWELL, 2010). Para Minayo et al. (2011), a técnica de observação se realiza através de contato direto do pesquisador com o fenômeno observado em seus próprios contextos, podendo nesse momento o observador modificar e ser modificado, além de permitir a captura de várias situações e fenômenos.

Entretanto, Gray (2012) chama atenção informando que a observação não é uma simples questão de olhar e depois anotar, trata-se de um procedimento complexo, que combina sensação e percepção.

Para registro dos dados da observação, Creswell (2007) afirma que deve ser realizado um protocolo observacional, podendo ser uma única página com uma linha divisória no meio para separar as notas descritivas, podendo constar descrição dos participantes, reconstrução de diálogo, descrição do cenário físico, relato de determinados eventos ou atividades, podendo constar, ainda, as considerações pessoais do pesquisador e informações descritivas sobre tempo, local e data do cenário de campo no qual a observação ocorre.

Já os documentos são coletados durante o processo de pesquisa, podendo ser documentos públicos ou privados (CRESWELL, 2010). Sendo, neste trabalho, composto por leis, regulamentos, processos licitatórios, dentre outros.

3.5 Tratamento e análise dos dados

Para a análise dos dados deste trabalho, composto por meio da entrevista com o gestor da Pró-Reitoria de Planejamento, das observações e das análises documentais, o procedimento da análise interpretativa do conteúdo (MINAYO et al., 2011) e dos documentos foram os métodos adotados para a análise dos dados.

Para a análise dos dados deste trabalho, composto por meio da entrevista com o gestor da Pró-Reitoria de Planejamento, das observações e das análises documentais, utilizou-se o procedimento da análise interpretativa do conteúdo (MINAYO et al., 2011) e dos documentos.

A análise de dados é o cerne da construção da pesquisa a partir do estudo de caso, sendo a sobreposição da análise de dados com a coleta de dados uma característica marcante nos estudos de casos (EISENHARDT, 1989).

A maior parte das fontes das pesquisas sociais têm origem a partir de documentos, sendo, portanto, a análise documental um procedimento metodológico decisivo em ciências humanas e sociais, podendo inclusive, caracterizar-se como o principal caminho de concretização da investigação ou se constituir como instrumento metodológico complementar (SÁ-SILVA; ALMEIDA; GUINDANI, 2009).

A análise de conteúdo, adotada nesta pesquisa, é compreendida, de acordo com Minayo et al. (2011), como um conjunto de técnica, com emprego bastante variado de aplicação, podendo cronologicamente abranger as seguintes fases: pré-análise; exploração do material; tratamento dos resultados obtidos; e interpretação, possibilitando a compreensão aprofundada do problema de pesquisa, de forma que possibilite a compreensão dos dados coletados, confirmando ou não os pressupostos da pesquisa e que permita a ampliação do conhecimento sobre o assunto pesquisado.

3.6 Síntese dos aspectos metodológicos

O Quadro 5 apresenta a síntese dos aspectos metodológicos adotados nesta dissertação.

Quadro 5 – Síntese dos aspectos metodológicos

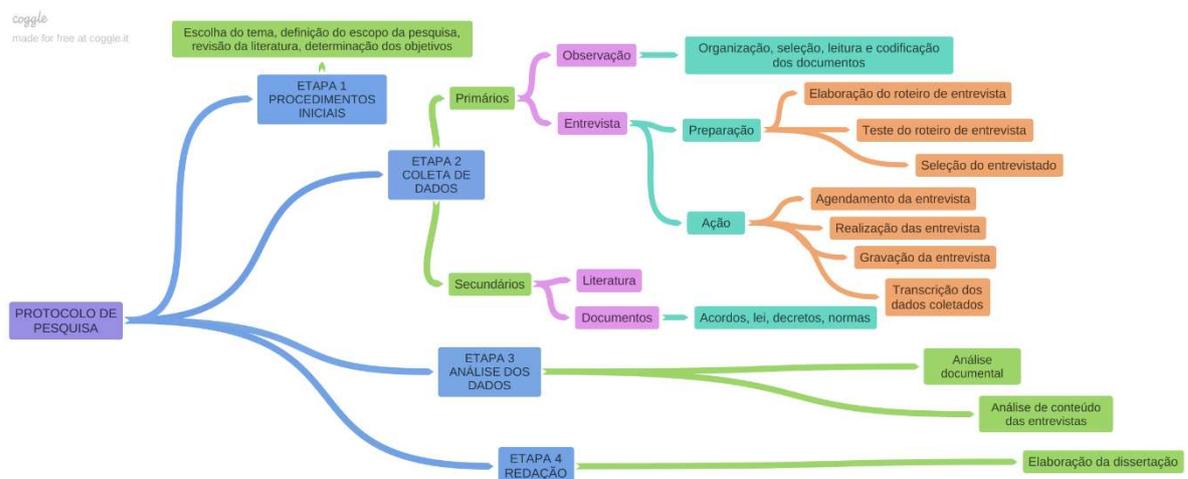
OBJETIVOS	Geral	Verificar como a governança e o planejamento das contratações públicas estão sendo abordados na Universidade Federal de Sergipe após a introdução da perspectiva do ciclo de vida do objeto através da nova lei de licitações (Lei nº 14.133/2021).
------------------	--------------	---

	Específicos	<p>I. Identificar a existência de ações voltadas à implementação da governança nas contratações públicas com vista a atingir os objetivos estabelecidos na NLL e as principais dificuldades e barreiras encontradas;</p> <p>II. Identificar a existência de ações voltadas ao alinhamento do ETP e do TR aos instrumentos de planejamento estabelecidos na NLL e nos seus regulamentos, em sede de desenvolvimento sustentável e economia circular, e as principais dificuldades e barreiras encontradas; e</p> <p>III. Analisar as ações visando o atendimento dos critérios de avaliação do ciclo de vida do objeto, da vida útil e dos custos indiretos nos processos licitatórios realizados com base NLL, bem como as principais dificuldades e barreiras encontradas.</p>
QUESTÃO DE PESQUISA	Como a governança e o planejamento das contratações públicas estão sendo abordados na Universidade Federal de Sergipe – UFS após a introdução da perspectiva do ciclo de vida do objeto através da nova lei de licitações (Lei nº 14.133/2021)?	
NATUREZA	Exploratória (Gil, 2002); (Prodanov; Freitas, 2013).	
ABORDAGEM	Qualitativa (Creswell, 2007); (Gray, 2012).	
ESTRATÉGIA	Estudo de caso único (Yin, 2015).	
UNIDADE DE ANÁLISE	A introdução da perspectiva do ciclo de vida do objeto nas contratações públicas.	
UNIDADE DE CASO	Universidade Federal de Sergipe – UFS	
MÉTODO	Coleta	Entrevista semiestruturada com o gestor da Pró-Reitoria de Planejamento da UFS, documental, observação não-participante.
	Tratamento	Pacote <i>Microsoft Office</i>
	Análise	Análise documental e análise de conteúdo.
DADOS	Acordos internacionais, lei, decretos, portarias, instruções normativas, artigos científicos, matérias jornalísticas, entre outros; apontamentos das observações.	

Fonte: Elaboração própria (2023).

A Figura 3 representa o desenho do protocolo deste estudo.

Figura 3 – Protocolo de pesquisa



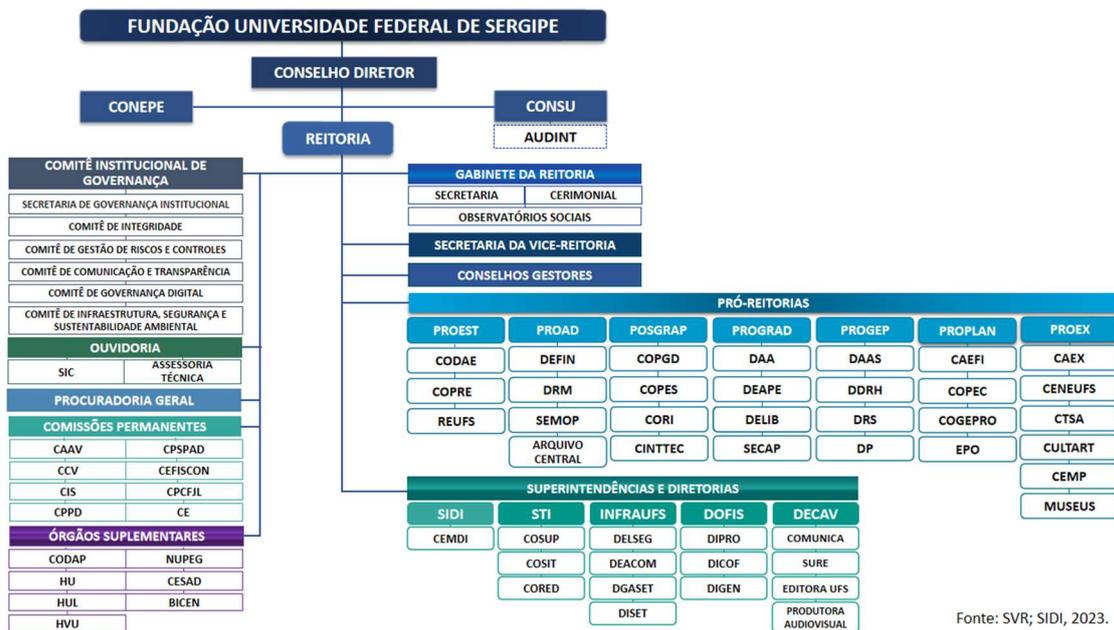
Fonte: Elaboração própria (2023).

4 ANÁLISES E RESULTADOS

4.1 O caso: A Universidade Federal de Sergipe – UFS

A Universidade Federal de Sergipe – UFS foi criada pelo Decreto-Lei nº 269, de 28 de fevereiro de 1967, integra o Sistema Federal de Ensino Superior, gozando de autonomia didático-científica, administrativa, disciplinar e de gestões financeira e patrimonial, sendo composta atualmente pelo organograma apresentado na Figura 4.

Figura 4 – Organograma da UFS



Fonte: SVR; SIDI, 2023.

Fonte: Figura disponível no Portal da UFS (2024).

De acordo com o art. 14 do Estatuto da UFS, o Conselho Universitário – CONSU, é o órgão superior deliberativo, normativo e consultivo máximo da Universidade em matéria administrativa, sendo composto pelo Reitor, que exerce a Presidência, pelo Vice-Reitor, que exerce a Vice-Presidência, pelo Pró-Reitor de Assuntos Estudantis, pelo Pró-Reitor de Administração, pelo Pró-Reitor de Planejamento, pelo Pró-Reitor de Gestão de Pessoas, pelos Diretores de Centros, pelo Diretor do Colégio de Aplicação, pelo Diretor do Centro de Educação Superior a Distância, por 02 (dois) representantes docentes por centro, integrantes da Carreira do Magistério Superior, por 01 (um) representante docente do Colégio de Aplicação, por 05 (cinco) representantes discentes regularmente matriculados, por 03 (três) representantes técnicos-administrativos, por 01 (um) representante da comunidade e por 01 (um) representante dos servidores aposentados da UFS (UFS, 2014).

Já a Reitoria, de acordo com o art. 19 do Estatuto, é constituída pelos seguintes órgãos: Gabinete do Reitor; II – Gabinete do Vice-Reitor; III – Pró-Reitoria de Graduação; IV – Pró-Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa; V- Pró-Reitoria de Extensão; VI – Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis; VII – Pró-Reitoria de Administração; VIII – Pró-Reitoria de Planejamento; IX Procuradoria Geral; X – Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas; XI – Superintendência da Infraestrutura (UFS, 2014).

Conforme disposto na Resolução nº 15/2020/CONSU, que instituiu a Política de Governança da UFS, a alta administração na UFS é formada pelo Reitor, Vice-Reitor e pelos ocupantes dos cargos de direção responsáveis pela gestão superior da UFS e diretamente vinculados à Reitoria. A referida Resolução define ainda que governança pública é “conjunto de mecanismos de liderança, decisão, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vista à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade” (UFS, 2020).

Conforme apresentado na metodologia, a coleta de informações através de entrevista ocorreu com o gestor da Pró-Reitoria de Planejamento da UFS, a quem, de acordo com o Art. 31, do Estatuto da UFS, compete o planejamento geral e integrado das atividades da Universidade, a elaboração das Propostas Orçamentárias, o controle dos meios necessários à consecução dos objetivos, além da execução ou a promoção e coordenação da pesquisa institucional e da assistência técnica prestada aos demais órgãos da Universidade (UFS, 2014).

Para o desempenho das suas funções, a PROPLAN conta com o apoio de coordenações e divisões organicamente articuladas: I – Comissão Executiva de Fiscalização de Contratos; II – Coordenação de Custos e Avaliação Econômico-Financeira; III – Coordenação de Gestão e Programação Orçamentária; IV – Coordenação de Programas, Convênios e Contratos; V – Escritório de Processos Organizacionais; VI – Secretaria de Apoio Administrativo, e, VII – Assessoria Técnica (UFS, 2014).

A coleta de dados ocorreu através de consulta a documentos disponibilizados no site da UFS, além de documentos solicitados à instituição e entrevista com o Pró-Reitor de Planejamento, atendendo ao apontado pela literatura, que a entrevista deve ser com pessoas que tiveram experiências práticas com o problema pesquisado, permitindo a análise de exemplos que estimulem a compreensão (SELLTIZ et al., 1967, p.63 apud GIL, 2002, p.41; PRODANOV; FREITAS, 2013, p.52).

4.2 A UFS e o desenvolvimento sustentável

A formação de cidadãos comprometidos com o desenvolvimento sustentável é parte da razão de ser da UFS, estando expressa em sua Missão, onde diz que a UFS busca “contribuir para o progresso da sociedade por meio da geração de conhecimento e da formação de cidadãos críticos, éticos e comprometidos com o desenvolvimento sustentável.”, sendo ainda, a sustentabilidade, um dos valores orientadores da UFS no cumprimento da sua Missão e atingimento da sua Visão.

4.3 A Governança das contratações na UFS

Nesse ponto, buscou-se identificar a existência de ações voltadas à implementação da governança nas contratações públicas na UFS, com vista ao atingimento dos objetivos estabelecidos na NLL, além de levantar as principais dificuldades e barreiras encontradas.

A UFS, em atendimento ao disposto no Decreto nº 9.203/2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, instituiu sua Política de Governança por meio da Resolução nº 15/2020/CONSU, posteriormente alterada pela Resolução nº 04/2022/CONSU, onde são estabelecidas diretrizes a serem atendidas:

- I. direcionar ações para a busca de resultados para a sociedade, encontrando soluções tempestivas e inovadoras para lidar com a limitação de recursos e com as mudanças de prioridades;
- II. promover a simplificação administrativa, a modernização da gestão pública e a integração dos serviços públicos, especialmente aqueles prestados por meio eletrônico;
- III. monitorar o desempenho e avaliar a concepção, a implementação e os resultados das políticas e ações prioritárias para assegurar que as diretrizes estratégicas sejam observadas;
- IV. articular as unidades acadêmicas e administrativas e coordenar processos para melhorar a integração entre os diferentes segmentos da Universidade, com vistas a gerar, preservar e entregar valor público;
- V. fazer incorporar padrões elevados de conduta pela alta administração para orientar o comportamento dos agentes públicos, em consonância com as funções e atribuições dos setores da instituição;
- VI. implementar controles internos fundamentados na gestão de risco, que privilegiará ações estratégicas de prevenção antes de processos sancionadores;
- VII. manter processo decisório orientado pelas evidências, pela conformidade legal, pela qualidade regulatória, pela desburocratização e pelo apoio à participação da sociedade;
- VIII. editar e revisar atos normativos, pautando-se pelas boas práticas regulatórias e pela legitimidade, estabilidade e coerência do ordenamento jurídico, realizando consultas públicas sempre que conveniente;
- IX. definir formalmente as funções, competências e responsabilidades das estruturas e dos arranjos institucionais; e

X. promover a comunicação aberta, voluntária e transparente das atividades e dos resultados da organização, de maneira a fortalecer o acesso público à informação. (UFS, 2022, p.4).

Após a verificação de documentos disponibilizados no site da UFS, buscou-se através da entrevista com o Pró-Reitor de Planejamento as respostas aos temas abordados no estudo.

Ao questioná-lo se a UFS já havia implantado a governança nas contratações públicas, em atendimento ao disposto no parágrafo único do art. 11, da Lei nº 14.133/2021 e nos termos da Portaria SEGES/ME nº 8.678/2021, o Pró-Reitor afirmou entender que a UFS já dispõe de alguns instrumentos de governança implantados que atendem em parte aos dispositivos mencionados. Afirmou, ainda, que instrumentos como o Plano de Contratação Anual – PCA e a política de gestão de risco das contratações, por exemplo, são instrumentos de governança já implantados na UFS.

Com relação ao alcance dos objetivos da NLL e às estratégias para assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias com vista à promoção da eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações, o Pró-Reitor afirmou:

... em relação ao artigo 11, que é um pouco subjetiva a leitura dele, a gente tem alguns dos instrumentos de governança. A gente já implantou e vem tentando nos últimos anos melhorar o processo de planejamento da contratação com a normatização, a publicação e a divulgação melhor dos instrumentos que fazem parte deles. O próprio PCA, os documentos que os solicitantes preenchem no momento do planejamento da contratação, a exemplo do ETP, do Mapa de Riscos. Então a gente entende que, a governança ela está posta quando vários setores fazem análise desses documentos, por exemplo, a PROPLAN faz uma análise de todos os documentos que são construídos pelos solicitantes... muitas vezes devolve para correções... encaminha também para o setor, para unidade de risco para fazer a avaliação do mapa de risco, então a gente entende que tem uma governança, tem uma análise, uma vez que os documentos passam por outras instâncias. Não posso afirmar que está completamente introduzida a governança nos termos que a lei prevê, mas a gente entende que do jeito que está atualmente na UFS é satisfatória a forma de governança que a gente faz no processo de aquisição.

De acordo com o Pró-Reitor ainda não ocorreram discussões específicas relacionadas à governança das contratações no Comitê Institucional de Governança – CIG. Entretanto, desde abril de 2023, a UFS já vem trabalhando com a NLL e implementando mudanças que não necessitaram passar pelo Comitê.

O art. 6º, da Portaria SEGES/ME Nº 8.678/2021, dispõe que são instrumentos de governança nas contratações públicas, que deverão estar alinhados entre si: I – Plano Diretor de Logística Sustentável – PLS; II – Plano de Contratações Anual; III – Política de gestão de estoques; IV – Política de compras compartilhadas; V – Gestão por competências; VI – Política de interação com o mercado; VII – Gestão de riscos e controle preventivo; VIII – Diretrizes para a gestão dos contratos; e IX – Definição de estrutura da área de contratações públicas (BRASIL, 2021b).

Ao questionar quais dos instrumentos já estavam implantados na UFS, o Pró-Reitor afirmou que a UFS já dispõe do Plano de Contratação Anual – PCA, e normatizou no exercício 2022 duas instruções relacionadas à governança nos processos de contratações. A primeira, a IN nº 10/GR, que estabeleceu procedimentos de gestão e fiscalização contratual, em atendimento ao disposto no inciso VII; e a segunda, a IN nº 12/GR, que estabeleceu procedimentos para o mapeamento de riscos dos processos de contratações da UFS, em atendimento ao disposto no inciso VIII. Afirmou, ainda, que as instruções foram aprovadas pelo CIG.

O Quadro 6 indica quais instrumentos já foram implantados na UFS e quais ainda carecem de institucionalização:

Quadro 6 – Comparativo dos instrumentos de governança estabelecidos na legislação e os já implantados na UFS

Instrumento de governança estabelecido na Portaria SEGES/ME Nº 8.678/2021	Quais instrumentos a UFS já dispõe?
I – Plano Diretor de Logística Sustentável – PLS	Em elaboração (atualização)
II – Plano de Contratações Anual	Sim
III – Política de gestão de estoques	Não
IV – Política de compras compartilhadas	Apesar de dispor de ferramentas, a UFS não realiza
V – Gestão por competências	Não
VI – Política de interação com o mercado	Não
VII – Gestão de riscos e controle preventivo	Sim
VIII – Diretrizes para a gestão dos contratos	Sim
IX – Definição de estrutura da área de contratações públicas	Não

Fonte: Elaboração própria (2024) com base em Brasil (2021b) e entrevista (2024).

Sobre a gestão de compras compartilhada, o Pró-Reitor afirmou que é algo que a universidade precisa insistir, inclusive com parcerias com outras universidades:

...a gestão de compras compartilhadas, que era algo que gente deveria insistir mais, inclusive com outras universidades. A gente não tem ainda funcionando muito bem. A gente tem os instrumentos no SIASG, o governo federal dá esses instrumentos, onde podemos participar de outras licitações de outros órgãos... as licitações por registro do preço que a gente faz aqui também e os outros órgãos também participam, mas a gente não tem uma política ainda institucionalizada que delegue claramente as obrigações, por exemplo, para a universidade X, universidade Y fazer determinadas compras que abrangem todas elas... há coisas aqui no artigo 6º que a gente poderia melhorar...

Buscando verificar o alinhamento da UFS com os objetivos trazidos pela NLL e com os objetivos e princípios abordados pela literatura sobre EC, questionou-se se na visão da UFS os princípios da EC, os seus objetivos, os novos objetivos e princípios da NLL poderiam ser implementados fazendo com que as contratações públicas passassem a ter foco mais voltado para as questões da EC, com melhor utilização dos recursos e menor impacto ambiental, sendo afirmado, pelo Pró-Reitor, que:

...eu acho que de fato é uma tendência mundial que está em discussão em diversos enfoques... o aspecto ambiental é algo que faz parte da nossa vida, a gente precisa

discutir, o serviço público precisa, às vezes, inclusive, dar o exemplo, dar o start nisso, para que outras áreas da economia sigam...

Ao questionar se os recursos materiais/tecnológicos/humanos disponíveis na UFS permitiam que os princípios e objetivos da NLL fossem alcançados, o Pró-Reitor informou que a UFS dispõe de recursos materiais e tecnológicos satisfatórios, entretanto, carece de recursos humanos. Ainda de acordo com o Pró-Reitor, a UFS possui um déficit de mais de 1000 servidores, o que dificulta que algumas ações sejam executadas. Além disso, esse déficit de servidores faz com que a UFS terceirize alguns serviços, o que compromete a disponibilidade de recursos financeiros, uma vez que os serviços terceirizados são custeados com o orçamento da própria instituição, diferente do que ocorre com os servidores do quadro permanente da UFS. Dessa forma, compromete a capacidade da instituição para o desenvolvimento de ações voltadas à sustentabilidade, indo ao encontro do que Alhola et al. (2019) afirmam, que a falta de competência das organizações compradoras dificulta a implementação das compras circulares.

... o problema principal, para mim, é que esse normativo que vem do governo federal e alcança todas as esferas, ignora, às vezes, os recursos humanos... a gente tem essa dificuldade com relação tanto ao quantitativo, quanto à qualidade... a gente tenta implementar coisas, mas não se consegue ter uma efetividade naquilo que a gente pensou lá na ponta, justamente por que tem essas dificuldades...

Quanto aos instrumentos de planejamento, a UFS dispõe do Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI, do Planejamento Estratégico Institucional – PEI e do Plano de Contratação Anual – PCA. Quanto ao PLS, principal instrumento de alinhamento das questões de sustentabilidade as contratações públicas, a UFS não possui instrumento vigente. Na sequência, serão abordados mais detalhes sobre cada instrumento.

4.3.1 Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI e Planejamento Estratégico Institucional – PEI

De acordo com o Pró-Reitor de Planejamento, o planejamento estratégico na UFS ainda é um pouco inicial, apesar da UFS ter uma estrutura antiga e consolidada. Para o Pró-Reitor, os setores não estavam acostumados a trabalhar com o conceito de planejamento estratégico, o que tem se buscado mudar nos últimos anos, principalmente após a elaboração do PDI vigente, que instituiu os objetivos estratégicos de forma mais clara, sendo esses objetivos desmembrados em planos anuais através do PEI. O Pró-Reitor afirmou que o PDI “...é plurianual, ele abrange uma perspectiva um pouco maior, só que na verdade o que a gente faz anualmente, ... que a gente chama de PEI, na verdade ele deveria estar contido no PDI...”. O

Pró-Reitor afirmou ainda que pelo fato do PDI não chegar ao nível de ações, torna-se necessário o PEI.

O PEI é um instrumento instituído pela Instrução Normativa nº 24/2020 do Ministério da Economia, que dispõe sobre a elaboração, avaliação e revisão do planejamento estratégico dos órgãos e entidades da administração pública federal. No caso da UFS, a metodologia traçada foi de reunir em um único documento as ações estratégicas da instituição em periodicidade anual, de forma simplificada, dinâmica e atrativa, servindo como um complemento ao PDI, que na visão da instituição, é um documento mais robusto e que possui abrangência plurianual.

...a gente traçou objetivos estratégicos, metas, indicadores, mas a gente não disse o que iríamos fazer para alcançá-los no PDI. Com essa lacuna, ao assumirmos a PROPLAN, passamos a pensar numa forma de como iríamos vencer essa questão... então a gente implantou esse outro plano que a gente chamou de anual, que chamamos de PEI, para que ele descesse ao nível de ações.... assim, os setores dizem quais são as ações que irão tomar para alcançar os objetivos estratégicos... talvez no próximo PDI a gente já traga essas ações no próprio PDI e a gente passe a fazer apenas as revisões anuais, uma vez que o planejamento é cíclico, ele pode mudar. Talvez no próximo PDI não exista mais esse documento que a gente chama hoje de PEI... porque a ideia é que o PDI já abranja essas ações.

O Pró-Reitor afirmou ainda que a NLL acabou “casando” com esse momento de melhoria da UFS. Nas palavras do Pró-Reitor, a alta administração da UFS “... vem orientando os setores a promoverem o alinhamento das contratações a esses instrumentos... orientando os setores para que conste no campo específico do DFD – Documento de Formalização da Demanda a informação a qual objetivo estratégico a demanda está vinculada ao PDI.”

Aqui a gente orienta que aquelas demandas sejam alinhadas com aquilo que eles planejaram, os objetivos estratégicos do PDI, mas não posso garantir a você que todo mundo siga isso, mas a ideia central é que isso ocorra, há um incentivo para que isso ocorra... entretanto, não há uma avaliação muito clara, ainda, sobre as aquisições, por exemplo, aquilo que foi solicitado no PCA, de que forma ele está lincado diretamente com aquele objetivo estratégico... a gente avalia o estado do objetivo estratégico, mas não tem ainda uma forma de avaliar a efetividade...

4.3.2 Plano de Contratação Anual – PCA

De acordo com o disposto no art. 5º, do Decreto nº 10.947/2022, que regulamentou o inciso XII, do art. 12, da NLL, e instituiu o Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, a elaboração do plano de contratações anual pelos órgãos e pelas entidades tem como objetivos: I – racionalizar as contratações das unidades administrativas de sua competência, por meio da promoção de contratações centralizadas e compartilhadas, a fim de obter economia de escala, padronização de produtos e serviços e redução de custos processuais; II – garantir o alinhamento

com o planejamento estratégico, o plano diretor de logística sustentável e outros instrumentos de governança existentes; III – subsidiar a elaboração das leis orçamentárias; IV – evitar o fracionamento de despesas; e V – sinalizar intenções ao mercado fornecedor, de forma a aumentar o diálogo potencial com o mercado e incrementar a competitividade (BRASIL, 2022a).

Na UFS, o PCA já vem sendo elaborado há alguns anos, sendo o primeiro, conforme dados disponibilizados no Portal da Instituição, realizado para o exercício de 2020, entretanto, não é verificado no mesmo, com base na entrevista e na análise documental, o cumprimento de alguns dos dispositivos mencionados acima, como a racionalização das contratações e a ausência de alinhamento com o PLS, uma vez que a instituição não dispõe de PLS vigente, como será demonstrado no tópico seguinte.

Quanto ao alinhamento com os demais instrumentos de planejamento, de acordo com o Pró-Reitor de Planejamento, esses estão alinhados ao Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI e ao Planejamento Estratégico Institucional – PEI.

Da forma como o instrumento é disponibilizado, entende-se que ele atinge os objetivos mencionados nos incisos IV e V, do art. 5º do Decreto nº 10.947/2022, uma vez que a instituição aponta num único documento todas as despesas a serem realizadas, possibilitando que o fracionamento seja evitado, além de permitir que potenciais fornecedores verifiquem no instrumento as intenções de contratação da instituição, o que possibilita o diálogo com o mercado e proporciona competitividade.

4.3.3 Plano de Logística Sustentável – PLS

Dentre os instrumentos de governança e planejamento, o PLS é o principal instrumento que possibilita o estabelecimento de critérios para orientação de contratações sustentáveis com soluções voltadas aos princípios e objetivos da economia circular, sendo, “...um grande promotor do desenvolvimento nacional sustentável na Administração Pública, pois é capaz de estabelecer novos paradigmas para gestão interna e influenciar o mercado fornecedor, fomentando, dessa forma, negócios de impacto, inovação e novos padrões de consumo, produção e descarte mais responsáveis.” (BRASIL, 2023, p. 7), possibilitando a implementação de políticas públicas.

A obrigatoriedade de elaboração do PLS na Administração Pública Federal direta, autárquica, fundacional e nas empresas estatais dependentes não é recente, foi instituída através da IN nº 10/2012, que estabeleceu as regras e diretrizes para elaboração dos Planos de Gestão

de Logística Sustentável – PLS, em atendimento ao disposto na alínea “b” do inciso I do art. 11 do Decreto nº 7.746, de 5 de junho de 2012, com vista ao atendimento ao disposto no art. 3º da Lei nº 8.666/1993 (BRASIL, 2012). Entretanto, com as inovações trazidas pela NLL, o tema ganhou importância, em especial com a introdução na norma que trata das contratações públicas das questões relacionadas a governança, planejamento, custos indiretos e ciclo de vida do objeto, exigindo que os PLS passem a abordar essas novas questões.

...houve uma ressignificação do conceito, onde novos objetivos, diretrizes e conteúdo foram definidos, no esteio da nova lei de licitações e contratos, de modo que todas as contratações ao serem bem planejadas e executadas – observando o princípio do desenvolvimento nacional sustentável ao longo de todo o ciclo da contratação – são instrumentos de promoção de sustentabilidade (BRASIL, 2023, p. 4).

Com a NLL, a obrigatoriedade da avaliação do ciclo de vida do objeto passou a fazer parte do objetivo das contratações públicas, assim, a SEGES/MGI instituiu, através da Portaria SEGES/MGI nº 5.376/2023, o modelo de referência do Plano Diretor de Logística Sustentável – PLS, em atendimento ao disposto no art. 7º da Portaria SEGES/ME nº 8.678/2021 (BRASIL, 2023).

De acordo com a Portaria, os órgãos e entidades com PLS em execução deverão ajustar seus PLS ao modelo de referência até 31 de dezembro de 2024 ou até o encerramento da vigência dos atuais planos, quando da sua revisão, o que ocorrer primeiro. Enquanto que para os órgãos e entidades sem PLS em andamento, estes deverão elaborar seus planos seguindo o modelo de referência e iniciar sua implementação no prazo de cento e oitenta dias contados da publicação da Portaria, ou seja, até 13/03/2024.

Ao ser questionado sobre quais as ações estariam sendo adotadas para cumprimento dos termos da Portaria SEGES/MGI nº 5.376/2023, e se conseguiria cumprir os termos da Portaria no prazo estabelecido, o Pró-Reitor de Planejamento afirmou acreditar que conseguirá concluir o novo PLS dentro do prazo estabelecido na portaria, que uma comissão está sendo instituída para providenciar o documento, e que a ideia é usar integralmente as orientações que constam no Caderno de Logística do Plano Diretor de Logística Sustentável – PLS.

Apesar de não possuir PLS vigente, o PLS não é novidade para UFS. Conforme documentos disponibilizados no Portal da instituição, a UFS elaborou, com vista ao atendimento do disposto na IN nº 10/2012, PLS para o período de 2013 a 2016, onde são verificadas, inclusive, ações relacionadas as contratações públicas. Oportuno destacar que mesmo não havendo plano vigente, conforme informado pelo Pró-Reitor de Planejamento, o PDI 2021 – 2025 faz referência à elaboração do instrumento, ou seja, o PDI vigente informa sobre a elaboração do plano. Entretanto, o Pró-Reitor informou desconhecer a existência desse.

O PLS 2013-2016 da UFS, em atendimento ao disposto na IN nº 10/2012, já abordava questões importantes relacionadas à sustentabilidade ambiental e reconhecia o seu importante poder de compra, conforme pode ser destacado abaixo:

As universidades têm poder de compra coletivo significativo e podem moldar a natureza dos produtos e serviços postos à sua disposição e outros por meio de suas políticas e normas. Cada decisão de compra representa uma oportunidade para as instituições escolherem ambientalmente e socialmente produtos e serviços de empresas com fortes compromissos com a sustentabilidade. Além disso, as universidades têm a responsabilidade de entender os impactos ambientais, sociais e econômicos associados com o ciclo de vida completo de suas escolhas de compra.

Como é possível verificar acima, a análise do ciclo de vida e os seus impactos associados ao processo de compra não deve ser encarado como algo novo, em especial, para entidades e órgãos federais, como é o caso da UFS.

Ao questionar como a universidade abordava essa questão, o Pró-Reitor de Planejamento disse que:

... apesar de constar no documento, eu não vejo muita ou quase nenhuma verificação a esse nível nas solicitações... a forma de trabalhar aqui, onde cada unidade, com exceção de alguns itens, que são itens de uso comum na universidade que são realizados pelo Departamento de Recursos Materiais, mas a maioria dos outros itens, eles são demandados por aquelas unidades que precisam daqueles itens. Então a gente não tem como garantir que todas as unidades estão olhando para esse lado, olhando para esse informe e percebendo ele como algo crucial na hora de fazer as suas solicitações, as suas construções dos seus descritivos, os materiais...

Diante desse cenário, a fim de verificar se a ausência de PLS da UFS seria um caso isolado, buscou-se informações, através da Lei nº 12.527/2011, Lei de Acesso à Informação – LAI, juntos às demais universidades federais com atuação na região Nordeste, de forma a comparar com a situação apontada pela UFS, sendo apresentado o quadro que segue:

Quadro 7 – Os PLS nas universidades federais nordestinas

INSTITUIÇÃO	TEM PLS VIGENTE?	ÚLTIMO PLS	ABORDA/ABORDAVA COMPRAS E CONTRATAÇÕES	DISPONÍVEL EM:
UFERSA-RN – Universidade Federal Rural do Semi-Árido	(Em atualização para o período 2024 – 2027)	2023	Sim, inclusive há indicação de ações para avaliação do ciclo de vida.	https://reitoria.ufersa.edu.br/wp-content/uploads/sites/19/2023/08/PLS-UFERSA-2023.pdf
UFDPar - Universidade Federal do Delta do Parnaíba	Em elaboração	Não informado	Não informado	Não informado
UNIVASF – Fundação Universidade Federal do Vale do São Francisco	Sim	2023-2025	Sim	https://portais.univasf.edu.br/sustentabilidade/programa-univasf-sustentavel/plano-de-logistica-sustentavel-pls
UFAPE - Universidade Federal do	Não	Nunca teve	Não possui PLS	Encaminhou o PLS da UFRPE

INSTITUIÇÃO	TEM PLS VIGENTE?	ÚLTIMO PLS	ABORDA/ABORDAVA COMPRAS E CONTRATAÇÕES	DISPONÍVEL EM:
Agreste de Pernambuco				
UFCG – Universidade Federal de Campina Grande	Sim	2020-2024	Sim	https://drive.google.com/file/d/1oxXoIP8V2WQT0xtzy9d-7dWczAi2HIIs/view?pli=1
UFCA – Universidade Federal do Cariri	Em atualização	2018-	Sim	https://drive.google.com/file/d/1BuYJcTLw7eXOKhW7yeX7KNABGCCOxIe2/view
UFSB – Universidade Federal do Sul da Bahia	Sim	2022-2027	Sim	https://ufsb.edu.br/ufsb/assessorias/assus/cps/pls
UFOB – Universidade Federal do Oeste da Bahia	Informou que sim, mas que está pendente de aprovação.	Não informado	Não informado	Não informado
UFRB – Universidade Federal do Recôncavo da Bahia	Sim	2023-2024	Sim	https://ufrb.edu.br/portal/imagens/noticias2023/20230113123526_PLS_2022-2024_ltima_verso.pdf
UFRPE – Universidade Federal Rural de Pernambuco	Informou que ainda estava utilizando o PLS 2022-2023	2022-2023	Sim	http://www.proplan.ufrpe.br/sites/ww2.proplan.ufrpe.br/files/PLS-final%20VERS%C3%83O%20FINAL.pdf
UFPE – Universidade Federal de Pernambuco	Não	2019-2020	Sim	https://www.ufpe.br/documentos/1523864/1524082/PLS/38d847f3-82b8-4bf2-8775-0c433297d220
UFPI – Fundação Universidade Federal do Piauí	Não	2018-2020	Sim	https://ufpi.br/pls-2018-2020-preuni
UFC – Universidade Federal do Ceará	O PLS de 2013 possui ações contínuas	2013	Sim	https://www.ufc.br/images/_files/gestao_ambiental/plano_de_logistica_sustentavel_ufc.pdf
UFMA – Fundação Universidade Federal do Maranhão	Não	2014 (informou que atualizará ainda no 1º semestre de 2024)	Sim	http://www.ufma.br/portalUFMA/arquivo/DoGRffJ0NArQL0N.pdf
UFPB – Universidade Federal da Paraíba	Não	2013-2015	Sim	https://www.ufpb.br/cga/contents/pgls/pgls-ufpb.pdf
UFBA – Universidade Federal da Bahia	Não foi possível verificar. A universidade disponibilizou um link para uma página onde consta apenas um diagnóstico realizado em junho de 2016			
UFAL – Universidade Federal de Alagoas	Informou que o PLS se encontra em fase final de consolidação.	Não informado.	Não informado.	Não informado

Fonte: Elaboração própria (2024) com base nas solicitações encaminhadas às universidades através da LAI (2011)

É possível observar no Quadro acima, que das 17 universidades pesquisadas, apenas 4 possuem planos que informam vigência para o exercício de 2024, evidenciando que a maioria das universidades estão na mesma situação da UFS.

Das universidades que responderam, mesmo sem PLS vigentes, é possível observar que os planos antigos já abordavam sessões relacionadas às compras sustentáveis, cabendo destaque ao PLS da UFERSA-RN – Universidade Federal Rural do Semi-Árido, onde o plano já aborda metodologias para aferição do ciclo de vida.

Com relação à elaboração do novo PLS da UFS, de acordo com o Pró-Reitor de Planejamento, o Caderno de Logística do Plano Diretor de Logística Sustentável – PLS, instituído pela Portaria SEGES/MGI nº 5.376/2023, será o instrumento balizador do novo plano da instituição.

Assim, deverá constar diretrizes para a gestão estratégica das contratações e da logística no âmbito da UFS, além de abordar metodologias para aferição de custos indiretos, que poderão ser considerados na escolha da opção mais vantajosa à Administração, relacionados às despesas de manutenção, utilização, reposição, depreciação, tratamento de resíduos sólidos e impacto ambiental, entre outros fatores vinculados ao ciclo de vida do objeto contratado.

O documento deverá abordar, ainda, ações para promoção da racionalização e do consumo consciente de bens e serviços; racionalização da ocupação dos espaços físicos; identificação dos objetos de menor impacto ambiental; fomento à inovação no mercado; inclusão dos negócios de impacto nas contratações públicas; divulgação, conscientização e capacitação acerca da logística sustentável; responsabilidades dos atores envolvidos na elaboração, na execução, no monitoramento e na avaliação do PLS; metodologia para implementação, monitoramento e avaliação do PLS.

Com relação às dificuldades relacionadas à implantação da governança nas contratações, foram apontadas pelo Pró-Reitor de Planejamento: o curto prazo para implantação; a ausência de análise das peculiaridades de cada órgão; a cultura organizacional; a quantidade e a qualificação dos recursos humanos:

As dificuldades que temos com relação aos recursos humanos impacta diretamente a tomada de decisões, essas diretrizes em relação a esse tema, por falta efetivamente de pessoas e pessoas qualificadas... Muitas vezes se quer fazer uma revolução na universidade, você quer implementar esse assunto, mas você se esbarra numa dificuldade do organograma, não consegue angariar pessoas qualificadas... não consegue atrair pessoas que se capacitem em relação... além de você ter a necessidade de uma política institucionalizada que parta da alta administração... você precisa convencer os demais, mas também você precisa que as áreas que trabalham com isso na ponta tenham pessoas capacitadas e tenham pessoas para trabalhar com isso. A UFS tem um déficit de quase de mil pessoas, que faz uma diferença gigantesca.

Importante destacar que Souza, Ramos e Silva (2021) afirmam que as inovações introduzidas nos procedimentos licitatórios e nas contratações públicas estão condicionadas ao grau de maturidade em governança do aplicador.

4.4 Estudo Técnico Preliminar – ETP e Termo de Referência – TR

Nesse ponto, buscou-se identificar a existência de ações voltadas ao alinhamento do ETP e do TR aos instrumentos de planejamento estabelecidos na NLL e nos seus regulamentos, em sede de desenvolvimento sustentável e economia circular, e as principais dificuldades e barreiras encontradas.

Conforme informações obtidas no portal eletrônico da UFS, a instituição utiliza como base para elaboração dos instrumentos as listas de verificações elaboradas pela Advocacia-Geral da União – AGU, nas quais constam a necessidade de apontamento quanto ao atendimento aos critérios de sustentabilidade. As referidas listas foram, inclusive, recentemente atualizadas a fim de atender às mudanças introduzidas pela NLL, e aos seus regulamentos, como é o caso das normas exemplificadas na Quadro 8.

Quadro 8 – Regulamentos que abordam arranjos inovadores em sede de economia circular

NORMA	EMENTA	DISPOSITIVO
IN SEGES/ME nº 58/2022 (Art. 9º, inciso III, alínea c)	dispõe sobre a elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares – ETP, para a aquisição de bens e a contratação de serviços e obras, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e sobre o Sistema ETP digital	“...em caso de possibilidade de compra, locação de bens ou do acesso a bens, ser avaliados os custos e os benefícios de cada opção para escolha da alternativa mais vantajosa, prospectando-se arranjos inovadores em sede de economia circular” (BRASIL, 2022b, p. 35).
IN SEGES/ME nº 81/2022 (Art. 9º, inciso III)	dispõe sobre a elaboração do Termo de Referência – TR, para a aquisição de bens e a contratação de serviços, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e sobre o Sistema TR digital	“Deverão ser registrados no Sistema TR Digital os seguintes parâmetros e elementos descritivos:... descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto, com preferência a arranjos inovadores em sede de economia circular;” (BRASIL, 2022c, p. 11).

Fonte: Elaboração própria (2024) com base em Brasil (2022b) e Brasil (2022c).

De acordo com as orientações da AGU, a lista deve ser preenchida pelo órgão contratante como instrumento de transparência e eficiência durante a fase de instrução do processo para permitir a conferência das exigências mínimas nela contidas, devendo ser juntada ao processo antes da remessa ao órgão de assessoramento jurídico. No caso da UFS, é realizado por assessores jurídicos da Procuradoria-Geral Federal (PGF), órgão vinculado à AGU.

Nas referidas listas constam dois apontamentos específicos que dispõem sobre as questões de sustentabilidade e logística sustentável. O primeiro questiona se “houve manifestação justificando as exigências de práticas e/ou critérios de sustentabilidade ou a sua dispensa no caso concreto?” Ou seja, é necessário a apresentação de respostas e indicação tanto quando a necessidade ou não de critérios de sustentabilidade.

O segundo questiona se “foi verificado que o TR está alinhado com o Plano de Contratações Anual e com o Plano Diretor de Logística Sustentável, além de outros instrumentos de planejamento da Administração?”

Ao questionar o Pró-Reitor de Planejamento sobre o preenchimento das referidas listas e ao alinhamento com os instrumentos de planejamento, o Pró-Reitor informou que na UFS há alinhamento do ETP e do TR ao PCA, ao PDI e ao PEI, mas que as justificativas apresentadas são genéricas, sem a pertinente avaliação, constando nos instrumentos apenas para cumprimento da norma.

Ao questionar se os órgãos de controle (interno e jurídico) fazem ou já fizeram algum questionamento sobre as justificativas, foi informado pelo Pró-Reitor que não há lembrança de qualquer questionamento nesse sentido.

De acordo com o Pró-Reitor de Planejamento na UFS ainda é incipiente e/ou inexistente a busca por soluções sustentáveis, bem como a consideração dos princípios e práticas em sede de economia circular, mesmo tais orientações já constando nas normas às quais a UFS deve seguir, como as apresentadas no Quadro 8. Isso vai de encontro com o apontado por Freitas (2022), que afirma que os critérios de sustentabilidade devem ser merecedores de credibilidade, exigindo a explicação dos parâmetros fixados. O Pró-Reitor afirma ainda que:

...os documentos de planejamento da contratação, inclusive, o estudo técnico preliminar traz um item onde é necessário discorrer sobre as questões sustentáveis, na parte de sustentabilidade, como é que aquele processo está sendo tratado em relação aos impactos sustentável, porém, assim, muitas vezes a gente vê que o preenchimento desse item, as justificativas desse item são incipientes.

Verifica-se, ainda, o não atendimento do disposto no inciso XII, do artigo 18 da NLL, que afirma que o estudo técnico preliminar deverá conter a descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos os requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável (BRASIL, 2021a).

Importante destacar que, além das normas apresentadas no quadro 8, a Portaria SEGES/MGI nº 5.376/2023, que instituiu o Caderno de Logística do Plano Diretor de Logística Sustentável – PLS, orienta:

Quadro 9 – Instruções do Caderno de Logística do Plano Diretor de Logística Sustentável – PLS

Que o diagnóstico	leve em consideração o “uso de inovações que reduzam a pressão sobre recursos naturais, a exemplo de modelos de negócio que apliquem princípios de economia circular” (BRASIL, 2023, p. 18)
Elaboração de ações	I – relacionadas a promoção da racionalização e do consumo consciente de bens e serviços, com observação “dos 9R’s da sustentabilidade considerados na passagem do modelo da economia linear para o modelo da economia circular” (BRASIL, 2023, p. 28) II – relacionadas às práticas de gestão de resíduos, onde se busque por inovações que reduzam a pressão sobre recursos naturais, a exemplo de modelos de negócio que apliquem princípios de economia circular.
Adoção de metodologia	para aferição de custos indiretos, levando-se em consideração “A gestão da cadeia de suprimentos sustentável, em alinhamento com os princípios da economia circular, deve promover alternativas para o retorno à cadeia produtiva do resíduo da atividade, como um novo insumo (matéria prima) ou insumo reaproveitável, sob a ótica do paradigma “do berço ao berço”, o que requer especial atenção no planejamento das especificações dos produtos ou dos serviços. Neste sentido, a metodologia da análise do ciclo de vida (ACV) deve ser considerada no modelo de compras sustentáveis. A análise do ciclo de vida (ACV) é obtida por meio do mapeamento das entradas, saídas e impactos ambientais potenciais de um sistema de produto/serviço ao longo do seu ciclo de vida. Para maior aprofundamento no tema, recomenda-se a leitura das normas de referência ABNT NBR ISO 14040 (Gestão ambiental: Avaliação do ciclo de vida – Princípios e estrutura) e ABNT NBR ISO 14044 (Gestão ambiental: Avaliação do ciclo de vida — Requisitos e orientações).” (BRASIL, 2023, p. 40)

Fonte: Elaboração própria (2024) com base em Brasil (2023)

Com relação as dificuldades relacionadas à elaboração dos estudos técnicos preliminares e dos termos de referência, e a adoção dos critérios normativos relacionados às questões de sustentabilidade, em especial a economia circular, foram apontadas pelo Pró-Reitor: a cultura organizacional, a quantidade e a qualificação dos recursos humanos, a ausência de fluxo de processos onde seja exigida a verificação da solução apresentada pelas unidades requisitantes, uma vez que as soluções (produtos e/ou serviços) requisitados pelas unidades demandantes não são avaliados quanto às práticas sustentáveis, de forma a verificar se as soluções apresentadas são realmente as melhores soluções a serem contratada levando-se em consideração as questões relacionadas à sustentabilidade.

De acordo com o Pró-Reitor, são disponibilizados treinamentos e instruções para elaboração dos DFD e ETP, mas nem sempre consegue atingir os resultados esperados.

4.5 Metodologias para aferição do ciclo de vida

Ao questionar como a UFS tem abordado os objetivos estabelecidos no artigo 11, em especial os relativos ciclo de vida do objeto e o incentivo à inovação e o desenvolvimento nacional sustentável nos processos licitatórios, o Pró-Reitor de Planejamento afirmou que a UFS ainda tem foco no custo imediato dos processos licitatórios, sendo esse o fator determinante nas contratações, o que vai de encontro com os estudos de Ferreira Júnior (2021),

que afirma que o julgamento embasado exclusivamente no preço deve ser evitado nos processos licitatórios, uma vez que tendem a não ser um aliado no uso estratégico dos contratos públicos quando utilizados para aquisição de bens e serviços para promoção de políticas públicas, como é o caso da sustentabilidade nas contratações públicas.

Dessa forma, como a UFS, conforme afirmado pelo Pró-Reitor de Planejamento, ainda tem foco no custo imediato, e pelo fato de não possuir um PLS vigente e em conformidade com as diretrizes estabelecidas na Portaria SEGES/MGI nº 5.376/2023 - que instituiu o modelo de PLS a ser adotado -, a análise do tópico ficou prejudicada quanto a avaliação das ações desenvolvidas visando o atendimento dos critérios de avaliação do ciclo de vida do objeto, da vida útil e dos custos indiretos nos processos licitatórios com base NLL.

O PLS é o instrumento responsável pelo estabelecimento da estratégia de contratação e logística, onde serão considerados os objetivos e as ações referentes aos critérios e práticas de sustentabilidade a serem implementados durante todo o ciclo da contratação, do planejamento até a destinação final dos rejeitos e resíduos, passando pela seleção do fornecedor, a execução e fiscalização do contrato (BRASIL, 2023).

De acordo com o Pró-Reitor de Planejamento, a cultura organizacional é uma barreira que impede que a UFS busque por soluções que levem em consideração todo o ciclo de vida do objeto e prospectem arranjos inovadores em sede de economia circular, mesmo a UFS já possuindo diversas ações voltadas a sustentabilidade, em especial à sustentabilidade ambiental, o que é possível inclusive verificar no PDI e no PEI da instituição, tais preocupações ainda não são verificadas nos processos de contratação onde a visão ainda está voltada ao menor custo no curto prazo.

Situação como a da UFS já foi apontada na literatura, como destaca Gonçalves Filho (2021), que afirma que a NLL destacou, sabiamente, o ciclo de vida do objeto, mas que, no entanto, o critério de julgamento pelo do menor preço ainda permanece. O autor destaca que é necessário alertar os gestores sobre a importância e necessidade de incorporação dos novos mecanismos de gestão, bem como incentivá-los a usá-los, pois esses permitirão contratações que agreguem mais valor para coletividade, o que faz parte da missão da UFS.

O Pró-Reitor de Planejamento acredita que a busca por soluções com menor impacto ambiental, com base no ciclo de vida do objeto é tendência mundial, e que o poder público precisa dar exemplo. Entretanto, o Pró-Reitor sinaliza que a forma como as normas são postas, sem a devida análise das peculiaridades de cada instituição/órgão/entidade dificulta a sua implementação, sendo a questão humana, nesse momento, a principal dificuldade da UFS, tanto no que se refere a quantidade, como a qualificação, o que vai ao encontro do que Alem et al.

(2015) apontou, que o estabelecimento de critérios e padrões mínimos de sustentabilidade nas especificações de produtos e serviços que levam em consideração o conceito de economia circular não é uma tarefa fácil.

O Pró-Reitor de Planejamento reconhece o papel e a importância da UFS, tanto como ente público com grande poder de compra, como instituição de ensino de referência, com impacto e responsabilidade para que as ações sejam desenvolvidas com vista a atingir os objetivos da nova norma, em especial os relacionados às questões de sustentabilidade voltadas para soluções circulares.

... a UFS direcionar muitas das ações que são tomadas por outros órgãos e outras empresas, pela sua grandeza e pela sua representatividade aqui no Estado. Então, as ações que a UFS toma tem impacto grande na nossa sociedade... A gente precisa incorporar isso, precisa tomar as rédeas em relação a isso.

O que confirma o apontado por Garcia e Ribeiro (2012), que a inclusão de critérios de sustentabilidade ambiental nas licitações públicas é um passo importante na busca pelo impulsionamento do desenvolvimento sustentável, tendo em vista que os paradigmas de consumo dos órgãos e entidades públicas impactam na economia, além de concretizar outros valores constitucionais.

5 CONCLUSÃO

A preocupação com o esgotamento dos recursos naturais, com as mudanças climáticas, com a poluição e a necessidade de redução da desigualdade social e da pobreza tem dificultado o gerenciamento e o controle dos recursos, fazendo com que novas formas de pensar, fazer e usar ganhem força. Nessa busca por ciclos de materiais mais eficientes em energia e em recursos, a EC vem ganhando força na formulação de políticas públicas, como um modelo alternativo que busca minimizar o esgotamento de recursos, o desperdício e as emissões, sendo a tentativa mais recente de conceituar a integração da atividade econômica e do bem-estar ambiental de forma sustentável.

No Brasil, apesar do atraso em termos regulamentares e, principalmente, em termos práticos, já se verifica movimentos neste sentido, como nas alterações normativas ocorridas em 2010 na Lei nº 8.666/93, onde foi incluindo a promoção do desenvolvimento nacional sustentável como objetivo das contratações públicas, e em 2021, com a NLL, que além da compilação de normas anteriores e da adoção de entendimentos consolidados a partir de julgamentos em órgãos administrativos e judiciais, foi incluído como objetivo das contratações a necessidade de verificação do ciclo de vida do objeto.

Nessa nova perspectiva, o ciclo de vida do objeto deverá ser considerado ao se analisar a proposta apta a gerar o resultado da contratação mais vantajoso para a Administração Pública, permitindo que critérios de contratação e preços sejam definidos com base numa perspectiva de ciclo de vida, com a incorporação de critérios ambientais em todas as fases, além de garantir que os custos externos da degradação sejam levados em consideração, possibilitando aquisições circulares.

A perspectiva do ciclo de vida busca evitar a transferência de impactos ambientais negativos de um meio ambiente para outro, fornecendo uma estrutura de avaliação que possibilita entender as implicações ambientais, sociais e econômicas das diferentes opções, sendo uma estratégia com grande potencial para ser utilizada como instrumento de apoio à decisão em políticas públicas.

Dada a relevante posição na economia e os altos valores envolvidos, as compras públicas possuem papel fundamental, podendo impulsionar a agenda de sustentabilidade, fazendo com que o “comprar bem” deixe de ser simplesmente a avaliação da relação custo-benefício, com julgamento exclusivo no preço, sem se atentar aos impactos ao longo do uso do bem ou serviço, o que é proposto com a introdução da perspectiva do ciclo de vida.

Adotando-se a estratégia de estudo de caso único (YIN, 2015), o presente estudo buscou “Verificar como a governança e o planejamento das contratações públicas estão sendo abordados na Universidade Federal de Sergipe após a introdução da perspectiva do ciclo de vida do objeto através da nova lei de licitações (Lei nº 14.133/2021).”, em especial, as mudanças relacionadas à governança e aos instrumentos de planejamento, desta forma, estando o estudo concentrado na fase preparatória dos processos licitatórios.

A partir do objetivo geral apontado acima, visando operacionalizar o processo de investigação e oferecer respostas à questão de pesquisa e ao objetivo geral, foram elaborados os objetivos específicos: I – Identificar a existência de ações voltadas à implementação da governança nas contratações públicas com vista a atingir os objetivos estabelecidos na NLL e as principais dificuldades e barreiras encontradas; II – Identificar a existência de ações voltadas ao alinhamento do ETP e do TR aos instrumentos de planejamento estabelecidos na NLL e nos seus regulamentos, em sede de desenvolvimento sustentável e economia circular, e as principais dificuldades e barreiras encontradas; e III – Analisar as ações visando o atendimento dos critérios de avaliação do ciclo de vida do objeto, da vida útil e dos custos indiretos nos processos licitatórios realizados com base NLL, bem como as principais dificuldades e barreiras encontradas.

A missão da UFS informa que a mesma busca contribuir para o progresso da sociedade por meio da geração de conhecimento e da formação de cidadãos críticos, éticos e comprometidos com o desenvolvimento sustentável.

Com relação ao primeiro objetivo específico, foi verificado que a UFS instituiu sua Política de Governança em 2020, em atendimento ao Decreto nº 9.203/2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

A UFS já dispõe de alguns instrumentos de governança que atendem ao disposto no art. 11, da NLL e na Portaria SEGES/ME nº 8.678/2021, como o Plano de Contratação Anual – PCA, a política de gestão de risco das contratações e a política de gestão e fiscalização contratual. Com relação à gestão de compras compartilhada, a Universidade entende que é algo que precisa insistir, inclusive através de parcerias com outras universidades.

É importante destacar que as contratações públicas sustentáveis/circulares dependem da visão e da missão da instituição, bem como dos seus instrumentos de planejamento, conforme já era destacado na Lei nº 8.666/93, e que passou a ter uma importância ainda maior na NLL, onde além de ser um dos princípios, há um capítulo especial que abordando o planejamento e o seus alinhamentos com os demais instrumentos de governança.

A UFS entende que as questões relativas às contratações sustentáveis é uma tendência mundial que está em discussão em diversos enfoques, que precisa ter sua discussão ampliada, e que o serviço público precisa, inclusive, dar o exemplo e iniciar o processo para que outras áreas da economia sigam.

Foi verificado que os recursos materiais e tecnológicos disponíveis na UFS são satisfatórios para o atingimento dos objetivos estabelecidos na NLL, mas que há dificuldades relacionadas aos recursos humanos, tanto em termos quantitativos, quanto qualitativos, sendo afirmado que a UFS possui um déficit de mais de 1000 servidores, o que dificulta a implantação de algumas ações, além de fazer com que a UFS terceirize alguns serviços, o que compromete a disponibilidade de recursos financeiros, uma vez que os serviços terceirizados são custeados com o orçamento da própria instituição, diferente do que ocorre com os servidores do quadro permanente da UFS, comprometendo, assim, a capacidade da instituição para o desenvolvimento de ações voltadas à sustentabilidade.

Quanto ao segundo objetivo estratégico, foi verificado que o planejamento estratégico na UFS ainda é algo inicial, apesar da UFS ter uma estrutura antiga e consolidada. Os setores não estavam acostumados a trabalhar com o conceito de planejamento estratégico, o que vem mudando nos últimos anos, em especial, após a elaboração do último PDI, que instituiu os

objetivos estratégicos de forma mais clara, sendo esses objetivos desmembrados em planos anuais através do PEI.

A UFS reconhece que as novas mudanças introduzidas pela NLL acabaram casando-se com as mudanças que a UFS tem promovido. A alta administração da UFS vem orientando os setores a promoverem o alinhamento das contratações aos instrumentos de planejamento, orientando, inclusive, que os setores façam constar no campo específico do DFD a informação a qual objetivo estratégico a demanda está vinculada ao PDI.

Quanto ao PCA, a UFS já vem elaborando há alguns anos, sendo o primeiro elaborado 2020, entretanto, não é verificado no mesmo, com base na entrevista e na análise documental, o cumprimento de alguns dos dispositivos estabelecidos nas normas, como a racionalização das contratações, além da ausência de alinhamento com o PLS (não há vigente).

Quanto ao alinhamento com os demais instrumentos de planejamento, foi verificado que o PCA está alinhado ao PDI e PEI. É possível verificar, ainda, que o PCA atinge os objetivos mencionados nos incisos IV e V, do art. 5º do Decreto nº 10.947/2022, uma vez a instituição aponta num único documento todas as despesas a serem realizadas, possibilitando que o fracionamento seja evitado, além de permitir que potenciais fornecedores verifiquem no instrumento as intenções de contratação da instituição, o que possibilita o diálogo com o mercado e proporciona competitividade.

Quanto ao PLS, principal instrumento de governança e planejamento, que possibilita o estabelecimento de critérios para orientação de contratações sustentáveis com soluções voltadas aos princípios e objetivos da economia circular, possibilitando a implementação de políticas públicas. A instituição não possui um plano vigente, mas informa que conseguirá concluir o novo PLS dentro do prazo estabelecido na portaria, e que uma comissão está sendo instituída para providenciar o documento, e que a ideia é usar integralmente as orientações que constam no Caderno de Logística.

Com relação às dificuldades relacionadas implantação da governança nas contratações foram verificadas o curto prazo para implantação, a ausência de análise das peculiaridades de cada órgão, a cultura organizacional, a quantidade e a qualificação dos recursos humanos. Nesse sentido, é importante destacar, que Souza, Ramos e Silva (2021) afirmam que as inovações introduzidas nos procedimentos licitatórios e nas contratações públicas estão condicionadas ao grau de maturidade em governança do aplicador.

Quanto à elaboração dos ETP e dos TR, em especial aos preenchimentos dos critérios relacionados à sustentabilidade, a UFS entende haver alinhamento do ETP e do TR ao PCA, ao PDI e ao PEI, mas que as justificativas apresentadas são genéricas, sem a pertinente avaliação,

constando nos instrumentos apenas para cumprimento da norma, sendo, ainda, incipiente e/ou inexistente a busca por soluções sustentáveis, bem como a consideração dos princípios e práticas em sede de EC, mesmo tais orientações já constando nas normas às quais a UFS deve seguir. Desta forma, não é verificado o cumprimento do disposto no inciso XII, do artigo 18 da NLL, que afirma que o ETP deverá conter a descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos os requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável (BRASIL, 2021a).

Com relação as dificuldades relacionadas à elaboração dos estudos técnicos preliminares e dos termos de referência, e a adoção dos critérios normativos relacionados às questões de sustentabilidade, em especial a EC, foram apontadas a cultura organizacional, a quantidade e a qualificação dos recursos humanos, a ausência de fluxo de processos onde seja exigida a verificação da solução apresentada pelas unidades requisitantes, uma vez que as soluções (produtos e/ou serviços) requisitados pelas unidades demandantes não são avaliados quanto às práticas sustentáveis, de forma a verificar se as soluções apresentadas são realmente as melhores soluções a serem contratada levando-se em consideração as questões relacionadas à sustentabilidade.

Para tentar superar essas dificuldades, a UFS disponibiliza treinamentos e instruções para elaboração dos DFD e ETP, mas nem sempre consegue atingir os resultados esperados.

Quanto ao terceiro objetivo específico, foi verificado que a UFS ainda tem foco no custo imediato, e pelo fato de não possuir um PLS vigente e em conformidade com as diretrizes estabelecidas na Portaria SEGES/MGI nº 5.376/2023, a análise ficou prejudicada quanto à avaliação das ações desenvolvidas visando o atendimento dos critérios de avaliação do ciclo de vida do objeto, da vida útil e dos custos indiretos nos processos licitatórios com base NLL, uma vez que, o PLS é o instrumento responsável pelo estabelecimento da estratégia de contratação e logística, onde serão considerados os objetivos e as ações referentes aos critérios e práticas de sustentabilidade a serem implementados durante todo o ciclo da contratação, do planejamento até a destinação final dos rejeitos e resíduos, passando pela seleção do fornecedor, a execução e fiscalização do contrato.

A cultura organizacional é considerada como uma barreira que impede que a UFS busque soluções que levem em consideração todo o ciclo de vida do objeto e prospectem arranjos inovadores em sede de economia circular, mesmo a UFS já possuindo diversas ações voltadas a sustentabilidade, em especial à sustentabilidade ambiental, o que foi possível,

inclusive, verificar no PDI e no PEI da instituição, tais preocupações ainda não são verificadas nos processos de contratação onde a visão ainda está voltada ao menor custo no curto prazo.

Situação que já foi apontada na literatura, como destaca Gonçalves Filho (2021), que afirma que a NLL destacou, sabiamente, o ciclo de vida do objeto, mas que, no entanto, o critério de julgamento pelo do menor preço ainda permanece. Para os autores, é necessário alertar os gestores sobre a importância e necessidade de incorporação dos novos mecanismos de gestão, bem como incentivá-los a usá-los, pois esses permitirão contratações que agreguem mais valor para coletividade, o que faz parte da missão da UFS. Devendo, assim, trilhar no caminho apontado por Garcia e Ribeiro (2012), que a proposta mais vantajosa não deve ser simplesmente aquela de menor preço ou menor dispêndio financeiro para a administração, mas aquela que produz os resultados mais satisfatórios, levando-se em consideração o atendimento de outros valores relacionados aos interesses públicos primários da sociedade.

A UFS reconhece o seu papel e sua importância, tanto como ente público com grande poder de compra, como instituição de ensino de referência, com impacto e responsabilidade para que as ações sejam desenvolvidas com vista a atingir os objetivos NLL, em especial os relacionados às questões de sustentabilidade voltadas para soluções circulares, e que é necessário que a instituição dê exemplo, indo ao encontro do que é defendido por Costa e Motta (2020), que afirmam que é responsabilidade do poder público a participação ativa na promoção de estratégias sustentáveis de consumo e produção, não apenas por meio de políticas públicas, mas também por meio do seu importante poder aquisitivo.

Nesse mesmo sentido, Freitas (2013) já afirmava que caberia ao poder público empreender mudanças estruturais nos processos de contratação pública, fazendo com que fornecedores e prestadores de serviços passem a incorporar os conceitos de sustentabilidade relacionados ao ciclo de vida dos produtos, mudando os pensamentos lineares tradicionais pelos movimentos circulares, o que funcionaria como poderoso plano de fundo à consolidação dos pressupostos para o desenvolvimento duradouro.

A discricionariedade quanto à aplicação dos comandos legais que dispõe sobre as questões ambientais dificulta o atingimento dos objetivos propostos tanto pela EC, quanto pela NLL, uma vez que não se verifica punições relacionadas à falta de avaliação do ciclo de vida. O que, inclusive, foi afirmado no caso da UFS que não há uma avaliação se a solução proposta realmente é a melhor solução, nem a avaliação do seu impacto.

Quanto às contribuições teórico-práticas do estudo, o mesmo contribui para o aprofundamento dos estudos relacionados às compras públicas sustentáveis, além de auxiliar a administração pública, uma vez que a realização deste trabalho proporcionou à instituição

investigada o entendimento sobre a necessidade de aceleração da revisão do PLS, cuja perspectiva de finalização era de até o final do exercício de 2024.

Por se tratar de uma discussão emergente, sugere-se o aprofundamento da discussão sobre o papel da governança e do planejamento nas contratações públicas, entendendo-se que os presentes resultados podem subsidiar novas investigações, servindo de base comparativa para futuras pesquisas sobre a aplicabilidade da NLL e dos seus regulamentos. Diante disso, sugere-se a realização de pesquisas que abordem a aplicação da nova norma e dos seus regulamentos em órgãos ou entidades de outros ramos e/ou esferas de governo, a fim de verificar se os achados apresentados neste trabalho guardam relação com os achados dos novos estudos.

Dentre as limitações do estudo, aponta-se: o curto período entre a aplicação da lei e a realização da pesquisa, não sendo possível a apresentação de resultados quanto à aplicação da NLL nos processos licitatórios; a não possibilidade de generalização dos resultados em virtude de se tratar de um estudo de caso único; e a lenta regulamentação da nova norma, nesse sentido, importante destacar que Rossi et al. (2022) alertam sobre a necessidade de um plano ainda mais abrangente em relação à EC, uma vez que a legislação atual não supre todas as necessidades legislativas relacionadas aos fechamentos dos ciclos propostos pela EC.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR ISO 14040: Gestão ambiental – Avaliação do ciclo de vida – Princípios e estrutura**. Rio de Janeiro: ABNT, 2009a. 30p.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR ISO 14044: Gestão ambiental – Avaliação do ciclo de vida – Requisitos e orientações**. Rio de Janeiro: ABNT, 2009b. 52p.

ALARCÃO, A. L. L.; TUPINAMBÁ, D. D.; STEFANI, E.; MATSUURA, M. I, S. F; SILVA, N. C; MENEZES, R. A. L. Compras sustentáveis. In: PALHARES, J. C. P.; OLIVEIRA, V. B. V.; FREIRE JUNIOR, M.; CERDEIRA, A. L.; PRADO, H. A. **Consumo e produção responsáveis: contribuições da Embrapa**. Brasília, DF: Embrapa, 2018. P. 63-74.
Disponível em: <<https://www.alice.cnptia.embrapa.br/alice/bitstream/doc/1104011/1/cap8ODS12.pdf>>. Acesso em: 04 abr. 2023.

ALEM, G. et al. **Compras sustentáveis & grandes eventos: a avaliação do ciclo de vida como ferramenta para decisões de consumo**. São Paulo – SP: Programa Gestão Pública e Cidadania, 2015.

AL-SINAN, M. A.; BUBSHAIT, A. A. The Procurement Agenda for the Transition to a Circular Economy. **Sustainability**. v. 14, n. 18, p. 1-24, 2022.

ALHOLA, K. et al. Exploiting the Potential of Public Procurement: Opportunities for Circular Economy. **Journal of Industrial Ecology**. 23.1, p. 96-109, 2019.

ANTUNES, J. C. C. **Percepções da Economia Circular no Concelho de Leiria**. Dissertação (Mestrado em Economia e Gestão do Ambiente) – Faculdade de Economia, Universidade do Porto, Porto, Portugal, p. 132. 2020.

BIDERMAN, R.; MACEDO, L. S. V.; MONZONI, M.; MAZON, R. **Guia de compras públicas sustentáveis: Uso do poder de compra do governo para a promoção do desenvolvimento sustentável**. Disponível em:<<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/>

bitstream/handle/10438/15417/Guia%20de%20Compras%20P%3%bablicas%20Sustent%3%a1veis%20uso%20do%20poder%20de%20compra%20do%20governo%20para%20promo%3%a7%3%a3o%20do%20desenvolvimento%20sustent%3%a1vel.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 30 abr. 2023.

BRAMMER, S.; WALKER, H. Compramentos sustentáveis no setor público: um estudo comparativo internacional. **International Journal of Operations & Production Management**. v. 31, n. 4, p. 452-476, 2011.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **DOU**: 22.6.1993.

BRASIL. Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC e dá outras providências. **DOU**: 30.12.2009.

BRASIL. Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. **DOU**: 03.08.2010.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. **DOU**: 18.11.2011.

BRASIL. Instrução Normativa SEGES/ME nº 10, de 12 de novembro de 2012. Estabelece regras para elaboração dos Planos de Gestão de Logística Sustentável de que trata o art. 16, do Decreto nº 7.746, de 5 de junho de 2012, e dá outras providências. **DOU**: 14.11.2012.

BRASIL. Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. **DOU**: 23.11.2017.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. **DOU**: 1º.04.2021.

BRASIL. Portaria SEGES/ME nº 8.678, de 19 de julho de 2021. Dispõe sobre a governança das contratações públicas no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. **DOU**: 20.07.2021.

BRASIL. Decreto nº 10.947, de 25 de janeiro de 2022. Regulamenta o inciso VII do caput do art. 12 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para dispor sobre o plano de contratações anual e instituir o Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. **DOU**: 26.01.2022.

BRASIL. Instrução Normativa SEGES nº 58, de 8 de agosto de 2022. Dispõe sobre a elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares – ETP, para a aquisição de bens e a contratação de serviços e obras, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e sobre o Sistema ETP digital. **DOU**: 09.08.2022.

BRASIL. Instrução Normativa SEGES nº 81, de 25 de novembro de 2022. Dispõe sobre a elaboração do Termo de Referência – TR, para a aquisição de bens e a contratação de serviços, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e sobre o Sistema TR digital. **DOU**: 28.11.2022.

BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei nº 1.874/2022. Institui a Política Nacional de Economia Circular e altera a Lei nº 10.332, de 19 de dezembro de 2001, a Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, e a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para adequá-las à nova política. Brasília: Senado Federal, 2022. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/153918>. Acesso em: 30 nov. 2022.

BRASIL. Portaria SEGES/MGI nº 5.376, de 14 de setembro de 2023. Institui o modelo de referência do Plano Diretor de Logística Sustentável - PLS de que trata o art. 7º da Portaria Seges/ME nº 8.678, de 19 de julho de 2021. **DOU**: 15.09.2023.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. Secretaria de Gestão e

Inovação. **Caderno de logística: plano diretor de logística sustentável**. Brasília: DELOG/SEGES/MGI, 2023.

BRATT, C. et al. Assessment of criteria development for public procurement from a strategic sustainability perspective. **Journal of Cleaner Production**. v. 52, p. 309-316, 2013.

BUCCI, M. P. D. Políticas públicas e direito administrativo. **Revista de Informação Legislativa**. a. 34. n. 133, 1997.

BURKE, H.; ZHANG, A.; WANG, J. X. Integrating product design and supply chain management for a circular economy. **Production Planning & Control**. 2021

CARVALHO, L. C.; SANTOS, A. Z. DA LEI Nº. 8.666/1993 À LEI Nº. 14.133/2021: O DESENVOLVIMENTO NACIONAL SUSTENTÁVEL SOB A ÓTICA DA MODERNIZAÇÃO DO ESTADO, DA COMPLEXIFICAÇÃO DO CONTRATO ADMINISTRATIVO E DAS POLÍTICAS PÚBLICAS TRANSVERSAIS. **Revista de Direito Brasileira**. v. 29, n. 11, p. 16-39, 2021.

COELHO FILHO, O.; SACCARO JÚNIOR, N. L.; LUEDEMANN, G. O uso da Análise de Ciclo de Vida (ACV) nas Políticas Públicas: Condicionantes e Estratégias de Implementação da ACV no Brasil. **Boletim regional, urbano e ambiental – Ipea**, n. 12, 2015.

COLLIS, J.; HUSSEY, R. Pesquisa em administração: um guia prático para alunos de graduação e pós-graduação. Porto Alegre: Bookman, 2005.

COMISSÃO EUROPEIA. **COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ DAS REGIÕES: Um novo Plano de Ação para a EC Para uma Europa mais limpa e competitiva**, 2020. Disponível em:

<https://eurlex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9903b325-6388-11ea-b735-01aa75ed71a1.0022.02/DOC_1&format=PDF>. Acesso em: 30 out 2022.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA – CNI. **EC: oportunidades e desafios para a indústria brasileira**, 2018. Disponível em:

<<https://www.portaldaindustria.com.br/publicacoes/2018/4/economia-circular-oportunidades-e-desafios-para-industria-brasileira/#circular-economy-opportunities-and-challenges-for-thebrazilian-industry>>. Acesso em: 15 maio 2022.

COSTA, C. C. M.; TERRA, A. C. P. **Compras públicas: para além da economicidade**. Brasília: Enap, 2019.

COSTA, B. B. F. Deficiência dos Catálogos Oficiais de Produtos no Respaldo à Contratação de Obras Públicas Sustentáveis no Brasil. **Latin American Journal of Business Management**, v. 10, n. 1, p. 127-138, 2019.

COSTA, B. B. F.; MOTTA, A. L. T. S. O papel da administração pública no fomento ao consumo e produção sustentáveis. **Revista Tecnologia e Sociedade**. v. 16, n. 40, p. 1-19, 2020.

CORVELLEC, H.; STOWELL, A. F.; JOHANSSON, N. Critiques of the circular economy. **Jornal of Industrial Ecology**. v. 26, p. 421-432, 2021.

CRESWELL, J. W. **Projeto de Pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2010.

CRESWELL, J. W. **Projeto de Pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2007.

DIRETIVA 2014/24/EU, do Parlamento Europeu e do Conselho. **Jornal Oficial da União Europeia**, L 94/84, 2014.

EISENHARDT, K. M. building theories from case study research. **Academy of Management Review**, v. 14, n. 4, p. 532-550, 1989.

ELLEN MACARTHUR FOUNDATION. **Towards a circular economy: Business rationale**

for an accelerated transition, 2015. Disponível em:

<<https://ellenmacarthurfoundation.org/towards-a-circular-economy-business-rationale-for-an-accelerated-transition>>. Acesso em: 22 maio 2022.

FERREIRA JÚNIOR, E. A função regulatória das compras públicas e a nova lei de licitações e contratos: três críticas à Lei n.º 14.133/2021. **Revista Digital de Direito Administrativo**, v. 8, n. 2, p. 68-87, 2021.

FREITAS, J. LICITAÇÕES PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS: DEVER CONSTITUCIONAL E LEGAL. **RIDB**. Ano 2, n. 1, p. 339-366, 2013.

FREITAS, J. Nova Lei de Licitações e o ciclo de vida do objeto. **Rev. Direito Adm.** v. 281, n. 2, p. 91-1106, 2022.

FURTADO, M. R.; FURTADO, M. R. R. Licitações sustentáveis: como fazer?. **Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP**, Belo Horizonte, ano 11, n. 126, jun. 2012.

Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=79709>>. Acesso em: 20 maio 2023.

GARCÉS-AYERBE, C. et al. Is It Possible to Change from a Linear to a Circular Economy? An Overview of Opportunities and Barriers for European Small and Medium-Sized Enterprise Companies. **International Journal of Environmental Research and Public Health**. v. 16, n. 5, 2019.

GARCIA, F. A.; RIBEIRO, L. C. Licitações públicas sustentáveis. **Revista de Direito Administrativo**. v. 260, p. 231-254, 2012.

GEISSDOERFER, M.; PIERONI, M. P.P.; PIGOSSO, D. C. A.; SOUFANI, K. Circular business models: A review. **Journal of Cleaner Production**. v. 277, 2020.

GENG, Y.; SARKIS, J.; BLEISCHWITZ, R. How to globalize the circular economy. **Nature**. v. 565, p. 153-155, 2019.

GIL, A. C. **Como elaborar Projetos de Pesquisas**. 4. ed. São Paulo – SP: Atlas, 2002.

GONÇALVES FILHO, F. V. Nova Lei de Licitações: a padronização, a pré-qualificação e a análise de amostras como mecanismos para aquisições mais vantajosas para a administração. *Zênite Fácil*, categoria Doutrina, 2021. Disponível em: < <https://zenite.blog.br/wp-content/uploads/2021/12/nova-lei-de-licitacoes-padronizacao-pre-qualificacao-e-a-amostras-fabiovilas.pdf> > Acesso em: 01 maio 2023.

GRAY, D. R. **Pesquisa no Mundo Real**. 2. ed. Porto Alegre – RS: Penso, 2012.

GUREVA, M. A.; DEVIATKOVA, Y. S. Formação do conceito de uma economia circular. **Revista S&G**. v. 15, n. 2, 156-169, 2020.

HAAS, W. et al. How Circular is the Global Economy?: An Assessment of Material Flows, Waste Production, and Recycling in the European Union and the World in 2005. **Journal of Industrial Ecology**. V. 19, p. 765-777, 2015.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. **O MERCADO DE COMPRAS GOVERNAMENTAIS BRASILEIRO (2006-2017): Mensuração e Análise**, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9315/1/td_2476.pdf>. Acesso em: 10 setembro 2022.

KLEIN, N.; RAMOS, T. B.; DEUTZ, P. Circular Economy Practices and Strategies in Public Sector Organizations: An Integrative Review. **Sustainability**. v. 12, 2020.

LEHMANN, C. et al. Leveraging the circular economy: Investment and innovation as drivers. **Journal of Cleaner Production**. v. 360, 2022.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 41. ed. São Paulo – SP: Malheiros, 2014.

MEIRELLES, H. L. **Licitação e Contrato Administrativo**. 14. ed. São Paulo – SP: Malheiros, 2014.

MENDONÇA, R. A. M. et al. INSTITUCIONALIZAÇÃO DE COMPRAS PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS: UMA ANÁLISE DA EXPERIÊNCIA DO GOVERNO DE MINAS GERAIS. **REAd**. v. 23, n. 3, p. 62-91, 2017.

MINAYO, M. C. S. et al. **Pesquisa social**. 32. ed. Petrópolis – RJ: Vozes, 2011.

MURRAY, A.; SKENE, K.; HAYNES, K. The Circular Economy: An Interdisciplinary Exploration of the Concept and Application in a Global Context. **Journal of Business Ethics**. v. 140, n. 1, p. 369-380, 2017.

PEÑA, C.; CIVIT, B. GALLEGO-SCHMID, A.; DRUCKMAN, A.; CALDEIRA-PIRES, A.; WEIDEMA, B.; MIERAS, E; WANG, F.; FAVA, J.; CANALS, L. M.; CORDELLA, M.; ARBUCKLE, P.; VALDIVIA, S.; FALLAHA, S.; MOTTA, W. Using life cycle assessment to achieve a circular economy. **The International Journal of Life Cycle Assessment**. v. 26, p. 215-220, 2021.

PIERONI, M. P. P.; MCALOONE, T. C.; PIGOSSO, D. C. A. Business model innovation for circular economy and sustainability: A review of approaches. **Journal of Cleaner Production**. v. 215, p. 198-216, 2019.

PRODANOV, C. C.; FREITAS, E. C. **METODOLOGIA DO TRABALHO CIENTÍFICO: Métodos e Técnicas da Pesquisa e do Trabalho Acadêmico**. Novo Hamburgo-SC: FEEVALE, 2013.

QAZI, A. A.; APPOLLONI, A. A systematic review on barriers and enablers toward circular procurement management. **Sustainable Production and Consumption**. v 33, p. 343-359, 2022.

RIPPLE, W. J. et al. World Scientists' Warning of a Climate Emergency 2022. **BioScience**. v. XX, p. 1–7, 2022.

ROSSI, F. L.; SILVA E LIMA, I. T.; SILVEIRA, L. L.; BARBOSA, R.; SOUZA, R. F. ECONOMIA CIRCULAR E POLÍTICAS PÚBLICAS: LEGISLAÇÃO E DESAFIOS. **Revista de Geopolítica**, v. 13, n. 1, p. 95-108, 2022.

SANTOS, M. G. Poder normativo nas licitações sustentáveis. **Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP**, Belo Horizonte, ano 15, n. 172, p. 56-67, abr. 2016.

SARAVIA, E. Políticas públicas: Coletânea. Brasília: ENAP, 2006.

SÁ-SILVA; ALMEIDA; GUINDANI. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. **RBHGS**. v. 1, n. 1, p. 1-15, 2009.

SAUNDERS, M.; LEWIS, P.; THORNHILL, A. Research Methods for Business Students. Harlow, England: Pearson Education, 2009.

SCHOT, J.; STEINMUELLER, W. E. Three frames for innovation policy: R&D, systems of innovation and transformative change. **Research Policy**. V. 47, p. 1554-1567, 2018.

SILVA M. R.; BARBOSA, M. A. C.; LIMA, L. G. B. USOS E POSSIBILIDADES METODOLÓGICAS PARA OS ESTUDOS QUALITATIVOS EM ADMINISTRAÇÃO: EXPLORANDO A ANÁLISE TEMÁTICA. **Revista Pensamento Contemporâneo em Administração**. v. 14, n. 1, p. 111-123, 2020.

SOUZA, P. V. N. C S.; RAMOS, T. M.; SILVA, L. G. INCLINAÇÕES PRAGMÁTICAS NA NOVA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS (LEI Nº 14.133/2021): NOVOS PRINCÍPIOS, VELHOS PROBLEMAS. **Revista de Direito Brasileira**. v. 29, n. 11, p. 4-15, 2021.

STAHEL, Walter R. The circular economy. **Nature**. v. 531, p. 435-438, 2016.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU / Tribunal de Contas da União. 4. ed. – Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010.

TRINDADE, P. C. O potencial estratégico das compras públicas. In: 101 vezes pela sustentabilidade. Lisboa: Oficina do Livro, 2022, p. 582-586. Disponível em:

<http://repositorio.ineg.pt/bitstream/10400.9/4010/1/Trindade%2c%20P_2022_101%20vozes%20pela%20sustentabilidade_582-586.pdf>. Acesso em: 04 abr 2023.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE – UFS. **Estatuto**. São Cristóvão, 2014.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE – UFS. Resolução nº 04, de 24 de janeiro de 2022. Aprova alterações na Resolução 15/2020/CONSU que institui a Política de Governança da Universidade Federal de Sergipe. **ATOS DA REITORIA: 10.02.2022.**

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE – UFS. Instrução Normativa nº 10, de 25 de agosto de 2022. Estabelece procedimentos de gestão e fiscalização contratual. **ATOS DA REITORIA: 25.08.2022.**

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE – UFS. Instrução Normativa nº 12, de 25 de outubro de 2022. Estabelece procedimentos para o mapeamento de riscos dos processos de contratações da UFS. **ATOS DA REITORIA: 25.10.2022.**

XU, L. et al. Circular procurement: A systematic literature review. **Journal of Cleaner Production**. v. 365, 2022.

WITJES, S.; LOZANO, R. Towards a more Circular Economy: Proposing a framework linking sustainable public procurement and sustainable business models. **Resources, Conservation and Recycling**. V. 112, p. 37-44, 2016

YIN, R. K. Estudos de Caso: planejamento e Métodos. 5. Ed. São Paulo – SP: Bookman, 2015.

YU, Z.; UMAR, M.; REHMAN, S. A. Adoption of technological innovation and recycling practices in automobile sector: under the Covid-19 pandemic. **Operations Management Research**. v. 15, p. 298–306, 2022.

ZINK, T.; GEYER, R. Circular economy rebound. **Journal of Industrial Ecology**. V. 21, p. 593-602, 2017.

APENDICES:**APÊNDICE A – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO**

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO
MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Tendo sido convidado para participar do estudo “A INTRODUÇÃO DA CIRCULARIDADE NAS COMPRAS PÚBLICAS ATRAVÉS DA NOVA LEI DE LICITAÇÕES: o papel da governança e do planejamento nos processos licitatórios”, que tem como pesquisador responsável o aluno de pós-graduação RODRIGO MASCARENHAS AMORIM, do curso de Mestrado em Administração da Universidade Federal de Sergipe, tenho ciência de que o referido aluno objetiva a elaboração de dissertação, sob orientação da Prof^a Dr^a Florence Cavalcanti Heber Pedreira de Freitas. Minha participação consistirá em conceder uma entrevista que será gravada e transcrita. Entendo que esse estudo possui finalidade de pesquisa acadêmica, que os dados obtidos não serão divulgados sem prévia autorização, e que nesse caso será preservado o anonimato dos participantes, assegurando assim minha privacidade. Além disso, sei que não receberei nenhum pagamento por esta participação. Nesses termos, me voluntario como participante da supracitada pesquisa.

Assinatura

Local: _____ Data: ____/____/____

APÊNDICE B – ROTEIRO DA ENTREVISTA

(GOVERNANÇA, PLANEJAMENTO, METODOLOGIAS PARA AFERIÇÃO DO CICLO DE VIDA)

INSTRUÇÕES
<p>Durante a entrevista deverá ser verificada ações relacionadas: Aos objetivos da NLL, em especial para:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto; • Incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável; e • Promover eficiência, efetividade e eficácia das contratações. <p>Às diretrizes para:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Promoção do desenvolvimento nacional sustentável, em consonância com a Estratégia Federal de Desenvolvimento e com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável; • Alinhamento das contratações públicas aos planejamentos estratégicos da UFS; e • Aprimoramento da interação com o mercado fornecedor, como forma de se promover a inovação e de se prospectarem soluções que maximizem a efetividade da contratação. <p>À elaboração do:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Plano de Logística Sustentável; e • Plano de Contratações Anual. • Estudo Técnico Preliminar; • Termo de Referência; <p>À definição de metodologias para aferição da melhor solução considerando o ciclo de vida.</p>
QUESTÕES
<p>Governança:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. A UFS já implantou a governança nas contratações públicas, conforme disposto no parágrafo único do art. 11, da Lei nº 14.133/2021 e nos termos da Portaria SEGES/ME nº 8.678/2021? 2. Quais ações estão sendo desenvolvidas pela UFS para alcançar os objetivos da NLL e assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias, e para promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações? 3. A UFS possui algum (uns) do (s) instrumento (s) mencionado (s) no artigo 6º da Portaria SEGES/ME nº 8.678? Qual (is)? 4. Há PLS na UFS? O PLS estar vinculado ao planejamento estratégico, ou instrumento equivalente, e ao plano plurianual (Art. 9º, Portaria SEGES/ME nº 8.678)? 5. O PLS contém diretrizes para a gestão estratégica das contratações e da logística no âmbito da UFS? 6. O PLS aborda ações voltadas para: <ol style="list-style-type: none"> 6.1 promoção da racionalização e do consumo consciente de bens e serviços? 6.2 racionalização da ocupação dos espaços físicos?

- 6.3 identificação dos objetos de menor impacto ambiental?
- 6.4 fomento à inovação no mercado?
- 6.5 inclusão dos negócios de impacto nas contratações públicas?
- 6.6 divulgação, conscientização e capacitação acerca da logística sustentável?
- 6.7 responsabilidades dos atores envolvidos na elaboração, na execução, no monitoramento e na avaliação do PLS?
- 6.8 metodologia para implementação, monitoramento e avaliação do PLS?
7. O PLS norteia a elaboração do Plano de Contratações Anual, dos estudos técnicos preliminares; e dos anteprojetos, dos projetos básicos ou dos termos de referência de cada contratação, conforme estabelecido no §1º, do art. 8º, da Portaria SEGES/ME Nº 8.678?
8. Os recursos materiais/tecnológicos/humanos disponíveis na UFS permitem que os princípios e objetivos da NLL sejam alcançados? Quais as maiores dificuldades enfrentadas em relação à governança das contratações públicas?
9. Como são abordados os objetivos estabelecidos no artigo 11, em especial os relativos ciclo de vida do objeto e o incentivo à inovação e o desenvolvimento nacional sustentável nos processos licitatórios realizados pela UFS?

Planejamento:

10. O Plano de Contratações Anual foi elaborado a partir das diretrizes do PLS (art. 10, Portaria SEGES/ME nº 8.678)? O Plano de Contratação Anual da UFS foi utilizado como subsídio para elaboração da proposta orçamentária (Parágrafo único, do art. 10, Portaria SEGES/ME nº 8.678)?
11. O Plano Anual de Contratação da UFS está alinhado com o Planejamento Estratégico?
12. Tendo em vista que o termo “economia circular” já se encontra textualmente em alguns regulamentos do Poder Executivo Federal, como a IN SEGES Nº 58/2022, que dispõe sobre o ETP, a IN SEGES/ME Nº 81/2022, que dispõe sobre a elaboração do TR, e a tramitação do Projeto de Lei nº 1.874/2022, que visa instituir a Política Nacional de Economia Circular, e que altera a lei de licitações, define o ciclo de vida do produto, dentre outras providências, quais os principais desafios para implementação dos princípios da economia circular nas compras públicas?
13. De acordo com o ODS 12, deve ser assegurado padrões de produção e de consumo sustentáveis. Como a UFS tem promovido as práticas de compras públicas sustentáveis?
14. As contratações da UFS são racionalizadas?
15. Antes da elaboração do ETP, o Planejamento Estratégico e o Plano Anual de Contratação da UFS são verificados? Caso não haja previsão da contratação no PAC, qual o encaminhamento?
16. De acordo com IN SEGES/ME nº 58/2022, o ETP é o documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução e dá base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico a serem elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação, devendo, dentre outros elementos, constar o levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar, podendo, inclusive, em caso de possibilidade de compra, locação de bens ou do acesso a bens, ser avaliados os custos e os benefícios de cada opção para escolha da alternativa mais vantajosa,

prospectando-se arranjos inovadores em sede de economia circular. Como a UFS tem abordado essa questão?

17. O ciclo de vida do objeto e o desenvolvimento nacional sustentável são considerados na elaboração de todos os ETPs realizados pela UFS? Quando não utilizados, quais as principais justificativas apresentadas?
18. A unidade requisitante/área técnica/equipe de planejamento da contratação, responsáveis pela elaboração do ETP, possuem autonomia para escolha da melhor solução levando em consideração o ciclo de vida do objeto?
19. Na elaboração do ETP são descritos os possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável, conforme disposto no inciso XII, do artigo 18, da NLL?
20. Os custos indiretos relacionados com as despesas de manutenção, utilização, reposição, depreciação e impacto ambiental do objeto licitado, entre outros fatores vinculados ao seu ciclo de vida são levantados quando da elaboração do ETP?
21. Quanto à elaboração do Termo de Referência, como é abordado o disposto no inciso III, art. 9º da IN SEGES/ME nº 81/2022 que informa que deve constar no TR a descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto, com preferência a arranjos inovadores em sede de economia circular?
22. Os recursos materiais/tecnológicos/humanos disponíveis na UFS permitem que os princípios e objetivos da NLL sejam alcançados? Quais as maiores dificuldades enfrentadas em relação ao planejamento?

Metodologias para aferição do ciclo de vida:

23. O PLS aborda metodologias para aferição de custos indiretos, que poderão ser considerados na escolha da opção mais vantajosa à Administração, relacionados às despesas de manutenção, utilização, reposição, depreciação, tratamento de resíduos sólidos e impacto ambiental, entre outros fatores vinculados ao ciclo de vida do objeto contratado?
24. A quem compete a definição dos critérios de avaliação do ciclo de vida do objeto nos processos licitatórios realizados pela UFS?
25. Há suporte das áreas técnicas e/ou consultorias internas e/ou externas quando do estabelecimento de critérios de julgamento das propostas aptas a gerar o resultado mais vantajoso considerando o ciclo de vida do objeto?

CONSIDERAÇÕES E REFLEXÕES DO PESQUISADOR

APÊNDICE C – PROTOCOLO OBSERVACIONAL
ROTEIRO DA OBSERVAÇÃO NÃO-PARTICIPANTE

IDENTIFICAÇÃO			
Etapa da Pesquisa:			
Data:		Horário:	
Local:			
NOTAS DESCRITIVAS			
Descrição da situação ou participantes:			
Descrição do cenário físico ou situação observada:			
Reconstrução de diálogo, relato de eventos ou atividades:			
CONSIDERAÇÕES E REFLEXÕES DO PESQUISADOR			

Fonte: Elaboração própria (2023), com base em Creswell (2007).