

Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP
Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em
Direito da Regulação

MARIANA OLIVEIRA PINTO

**ECONOMIA, MEIO AMBIENTE, CONSUMO E ESTADO:
AS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS COMO INSTRUMENTO DE
DESENVOLVIMENTO NACIONAL SUSTENTÁVEL**

BRASÍLIA - DF
2012

Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP
Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em
Direito da Regulação

MARIANA OLIVEIRA PINTO

**ECONOMIA, MEIO AMBIENTE, CONSUMO E ESTADO:
AS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS COMO INSTRUMENTO DE
DESENVOLVIMENTO NACIONAL SUSTENTÁVEL**

Monografia apresentada como requisito parcial
à obtenção do título de Especialista em Direito
da Regulação, no Curso de Pós-Graduação
Lato Sensu do Instituto Brasiliense de Direito
Público – IDP

Orientador: Profa. Dra. Aline Sueli de Salles
Santos

BRASÍLIA - DF
2012

**A todos aqueles que, de uma forma ou outra,
apoiaram-me durante o curso de pós-graduação,
especialmente os eternos amigos do “Colegiado”.**

*“Se 7 bilhões de pessoas fossem consumir tanta energia e recursos como nós do ocidente fazemos hoje, necessitaríamos de 10 mundos e não apenas de um para satisfazer todas as nossas necessidades.”
(Gro Harlem Brundtland)*

RESUMO

Esta pesquisa trata das compras públicas sustentáveis ou licitações sustentáveis, que se inserem dentro do contexto de uma política ambiental de consumo sustentável, de âmbito nacional, chamada de Agenda Ambiental da Administração Pública – A3P, do Ministério do Meio Ambiente. Percebe-se que o poder público, como um dos grandes consumidores, pode induzir o mercado a produzir produtos e serviços ecologicamente corretos na medida em que passar a dar preferência nas contratações públicas para aqueles que atendam a requisitos de sustentabilidade, previamente definidos nos instrumentos convocatórios. Com isso, conclui-se que o Estado, através das licitações públicas, pode influenciar positivamente em prol da concretização do desenvolvimento nacional sustentável, já que priorizará eficiência e redução de desperdícios, melhorando a gestão de resíduos gerados e minimizar os impactos ambientais.

Palavras-chave: Desenvolvimento Sustentável; Consumo Sustentável; Compras Governamentais; Poder de Compra; Licitação Sustentável; Ecoeficiência; Gestão Ambiental; Critérios Sustentáveis.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Esquema do <i>Triple Botton Line</i>	21
Figura 2	Relação da Demanda – Oferta e o Preço	31
Figura 3	Elementos do Objeto da Contratação Sustentável	59

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Características dos produtos sustentáveis	27
Quadro 2	Ações para o Consumo Sustentável	29
Quadro 3	Lei da Oferta e Demanda	32
Quadro 4	Eixos Temáticos da Agenda Ambiental na Administração Pública	37
Quadro 5	Benefícios da Licitação Sustentável	58

SIGLAS

A3P	Agenda Ambiental da Administração Pública
ACV	Análise do Ciclo de Vida
CF	Constituição Federal
CNUMAD	Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento
CONAMA	Conselho Nacional de Meio Ambiente
CPS	Compras Públicas Sustentáveis
ICLEI	<i>International Council for Local Environmental Initiatives</i>
ISO	Organização Internacional para Normalização
LC	Lei Complementar
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MPOG	Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão
ONU	Organização das Nações Unidas
PIB	Produto Interno Bruto
PNMC	Política Nacional sobre Mudança do Clima
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
RSC	Responsabilidade Socioambiental Corporativa
SLTI	Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação
STF	Supremo Tribunal Federal
TBL	<i>Triple Bottom Line</i>
TCU	Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
1. ECONOMIA E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: A SOCIEDADE DE CONSUMO E O MEIO AMBIENTE	15
1.1. O dilema entre o desenvolvimento econômico e a preservação do meio ambiente: o surgimento do desenvolvimento sustentável	15
1.2. A sustentabilidade corporativa: o meio ambiente como elemento de responsabilidade e competitividade das organizações	20
1.3. O consumo e o meio ambiente: por um consumo sustentável	24
2. O ESTADO-CONSUMIDOR: O PODER DE COMPRA DO GOVERNO E OS NOVOS PARADIGMAS DE SUSTENTABILIDADE	31
2.1. As leis de mercado e o poder de compra do Estado	31
2.2. As contratações públicas: breves noções do procedimento	34
2.3. A Agenda Ambiental da Administração Pública: mudando o paradigma das compras públicas	37
3. CONTRATAÇÕES PÚBLICAS: O FOMENTO AO DESENVOLVIMENTO NACIONAL SUSTENTÁVEL	39
3.1. A função regulatória da licitação: fomento ao desenvolvimento nacional sustentável	39
3.2. O desenvolvimento nacional sustentável e o fomento às micro e pequenas empresas	43
3.3. Principais inovações trazidas pela Lei 12.349/2010 e pela IN SLTI/MPOG 01/2010	44
3.3.1. <i>Prioridade ao emprego de recursos humanos e naturais locais</i>	45
3.3.2. <i>Da preferência aos produtos nacionais</i>	47
3.4. A dimensão social da sustentabilidade no contexto do desenvolvimento nacional sustentável.....	52
4. AS COMPRAS PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS	57
4.1. Conceito de compras públicas sustentáveis	57
4.2. O arcabouço jurídico das compras públicas sustentáveis	60
4.2.1. Constituição Federal	62
4.2.2. <i>Lei 6.938/1981(Política Nacional de Meio Ambiente)</i>	63
4.2.3. <i>Lei 8.666/93 (Lei de Licitações e Contratos)</i>	64
4.2.4. <i>Lei 9.605/1998 (Lei de Crimes Ambientais)</i>	66
4.2.5. <i>Lei n. 10.257/2001 (Estatuto das Cidades)</i>	66
4.2.6. <i>Lei 12.187/2009 (Lei da Política Nacional de Mudança do Clima)</i>	67
4.2.7. <i>IN SLTI/MPOG 01/2010, de 19 de janeiro de 2010</i>	68
4.2.8. <i>Portaria SLTI/MPOG 02, de 16 de março de 2010</i>	68

4.3. Princípios das compras públicas sustentáveis	69
4.3.1. <i>Princípio da eficiência ambiental ou da ecoeficiência</i>	69
4.3.2. <i>Princípio do usuário-pagador</i>	70
4.3.3. <i>O princípio da impessoalidade e da isonomia nas licitações sustentáveis</i>	71
4.3.4. <i>O princípio da competitividade nas licitações sustentáveis e as restrições ambientais</i>	73
4.3.5. <i>Princípio da publicidade</i>	76
4.3.6. <i>Princípio da proposta mais vantajosa e a economicidade: pela aproximação do Direito com a Economia</i>	77
4.4. Operacionalização das contratações públicas sustentáveis	80
4.4.1. <i>Especificação técnica do objeto: o ato de preferência ambiental e a proporcionalidade</i>	80
4.4.2. <i>Capacitação dos servidores e prestadores de serviço e fornecedores</i>	82
4.4.3. <i>Incentivo ao pregão eletrônico e às compras centralizadas</i>	83
CONSIDERAÇÕES FINAIS	85
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	88
ANEXO: ARCABOUÇO LEGISLATIVO DAS CONTRATAÇÕES SUSTENTÁVEIS	93

INTRODUÇÃO

Na última década, as discussões sobre a sustentabilidade ultrapassaram as meras esferas ambientais e ecológicas, conquistando um lugar prioritário nas agendas social, política e econômico-financeira, tanto nacional como internacional.

A observação sobre a necessidade de um novo modelo de desenvolvimento, com uma abordagem sustentável, foi, ao menos na retórica, incorporada aos modelos de produção e comercialização das principais empresas de bens e serviços e internalizado por um segmento considerável de consumidores.

Buscar um desenvolvimento econômico viável, que seja ao mesmo tempo ecologicamente equilibrado e socialmente justo passou a se traduzir em uma meta para várias empresas, como forma, inclusive, de crescimento ou sobrevivência no mercado.

Para fomentar iniciativas voltadas para a produção de bens e serviços sustentáveis, a Administração Pública verificou que um mecanismo seria valer-se do poder de compra das entidades governamentais, ao incorporar critérios de sustentabilidade ambiental nos processos de seletividade de bens e serviços realizados por meio de um instituto chamado licitação pública. Desse modo, a Administração daria o exemplo de consumidora de produtos ecologicamente corretos e, ao mesmo tempo, induziria o mercado a produzir esses artigos.

Neste contexto, esta pesquisa aborda como as compras públicas podem se constituir em uma importante ferramenta de proteção ambiental e desenvolvimento sustentável. As licitações sustentáveis têm o potencial de apresentar-se como um exemplo para a realização de compras sustentáveis, não apenas para seus órgãos, mas também induzindo a sociedade a se educar sobre essa realidade inexorável.

Este tema constitui-se hoje em umas das principais discussões e inquietações daqueles que atuam diariamente com as licitações e contratações públicas, como a ora autora. Além de ser uma das novidades no âmbito das compras públicas, são muitas as dúvidas sobre sua operacionalização e a falta de orientação jurídica, por parte dos gestores públicos, quanto ao modo como a licitação sustentável pode ser adotada, sem implicar violação aos princípios da Administração Pública, como isonomia, impessoalidade e economicidade.

Dessa forma, este trabalho procura contribuir para dirimir as dúvidas sobre as licitações sustentáveis, mostrando o contexto-histórico do seu surgimento, o arcabouço legislativo federal, as discussões doutrinárias, os principais pontos polêmicos da matéria, as experiências dos governos estrangeiros e aquelas que já foram adotadas no Brasil. Tudo isso, com o fim de instigar o debate e constituir-se em uma fonte de pesquisa para aqueles que lidam com a matéria, para que possam ter segurança jurídica na sua compreensão e implementação, agindo em prol da concretização de um desenvolvimento sustentável.

Estima-se que cerca de 10% a 15% do PIB Nacional é mobilizado pelas contratações públicas¹, quer seja de bens ou serviços, as quais são realizadas, via de regra, por meio das licitações públicas. Essa porcentagem demonstra a responsabilidade do papel do Estado enquanto agente consumidor.

Sabe-se que o consumidor tem grande influência nas tendências de mercado, segundo as leis de oferta e demanda. Promovendo-se uma escolha de produtos que considere o fator ambiental, é possível criar uma nova concepção de produção que vise à sustentabilidade de seus produtos. O poder de compra do poder público é bastante expressivo e, com isso, adquire relevância ao ter o condão de induzir o mercado a adotar critérios sustentáveis na fabricação de seus produtos (VALENTE, 2011).

Sabe-se que as licitações sustentáveis acabam por fomentar o mercado a adotar padrões mais ecológicos na produção e aquisição em toda a cadeia produtiva. Na medida em que o poder público, enquanto consumidor de produtos sustentáveis, concede preferência a esse tipo de produto, ele estimula o mercado a produzir bens com valor socioambiental agregado.

Destarte, as compras públicas sustentáveis seriam um instrumento de desenvolvimento sustentável, posto que interfeririam na administração do uso dos recursos ambientais, com a finalidade de manter ou recuperar a qualidade de recursos naturais e o desenvolvimento socioambiental.

Neste contexto, é feito o seguinte questionamento: é possível que o poder público adote critérios ambientais nas suas contratações, sem que isso implique

¹Segundo dados do Ministério do Meio Ambiente, o poder de compra do Governo Federal varia de 10 a 15% do PIB Nacional (Fonte: MMA, 2011. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/sitio/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=36>>. Acesso em: 30 jun. 2011).

violação aos princípios da Administração Pública, como a isonomia, a impessoalidade e a economicidade?

Para a realização deste trabalho será realizada revisão bibliográfica acerca de ferramentas de políticas públicas e gestão ambiental, dos conceitos de desenvolvimento sustentável, sociedade de consumo e dos aspectos legais que envolvem as compras públicas sustentáveis, valendo-se dos autores clássicos de política ambiental, sociológica e de licitações e contratações. Assim, recorrer-se-á à doutrina e a periódicos jurídicos, sociológicos e ambientais, além de fontes jornalísticas.

Dada a novidade do tema, agora que surgem as primeiras jurisprudências no Tribunal de Contas da União – TCU sobre as compras públicas sustentáveis. Por essa razão, este trabalho recorreu às fontes diretas, compreendendo a análise do marco legislativo do governo federal e estadual sobre as licitações sustentáveis, em especial sobre a Lei Federal n. 12.349/2010, de 15.12.2010, que alterou a Lei Federal n. 8.666/93 (Lei de Licitações e Contratos) e sobre a Instrução Normativa Federal IN-MPOG/SLTI n. 01/2010, de 19.01.2010.

Na busca dos dados oficiais, a internet constituiu-se em importante aliada, tendo em vista que o poder público² e mesmo as organizações sociais que tratam do assunto disponibilizam essas informações com confiabilidade, transparência e clareza em seus sítios eletrônicos.

Assim, objetiva-se estudar o poder de compra do Estado e a comprovar a legalidade da inserção de critérios socioambientais nas contratações de bens, serviços, obras e serviços de engenharia da Administração Pública.

No *Capítulo 1*, faz-se uma revisão teórica do conflito entre o crescimento econômico e a proteção ambiental, que foram objeto de discussão em fóruns internacionais e que culminaram com o surgimento do desenvolvimento sustentável. Fala-se ainda da consolidação desse conceito e de sua incorporação às organizações, públicas e privadas, compondo a chamada “sustentabilidade corporativa”, baseada na teoria do *triple botton line* (tripé da sustentabilidade). Discorre-se ainda sobre a emergência de um novo padrão de consumo, em base

² O Governo Federal alimenta um sítio eletrônico oficial (<http://cpsustentaveis.planejamento.gov.br/>), no qual são disponibilizadas informações sobre o tema, que abrangem artigos/matérias, eventos, coletânea de legislações, ferramentas sustentáveis (como banco de editais e contratos sustentáveis), *links*, dentre outros. O Governo do Estado de São Paulo, por meio da Secretaria do Meio Ambiente também disponibiliza e sistematiza várias informações sobre licitação sustentável, em seu no sítio eletrônico (<http://www.ambiente.sp.gov.br/adminisLicitacoesLinks.php>).

sustentáveis, para que haja desenvolvimento com respeito às normas ambientais e com justiça social.

O *Capítulo 2* dá enfoque ao poder de compra do Estado, que tem o potencial de influenciar positivamente no mercado, estimulando-o a produzir bens e serviços ecologicamente corretos, na medida em que ele passa a ser um dos consumidores sustentáveis. Explica-se que o poder público realiza as suas contratações por meio das chamadas licitações públicas, que estão sofrendo a influência do paradigma do desenvolvimento nacional sustentável e fazem parte de uma política pública do Ministério do Meio Ambiente, chamada de Agenda Ambiental da Administração Pública (A3P).

O *Capítulo 3* revela como as compras públicas sustentáveis constituem-se em um fomento ao desenvolvimento nacional sustentável. Apresenta como as licitações públicas são instrumentos de regulação – quer seja para aspectos ambientais ou de fortalecimento econômico-social – e se constituem em grande potencial de implantação de políticas públicas, como o incentivo às micro e pequenas empresas. Apresentam, também, as principais inovações em termos de licitação sustentável, como a prioridade ao emprego de recursos humanos e naturais locais e a preferência aos produtos nacionais. Todavia, revela que há uma grande lacuna na dimensão social da sustentabilidade, cuja atenção é crucial para que haja o desenvolvimento nacional sustentável.

O *Capítulo 4* cuida do estudo das compras públicas sustentáveis também chamadas de licitações sustentáveis, apresentando seus conceitos, fundamentação jurídica – constitucional e infraconstitucional – além dos princípios que as regem. Trata ainda da operacionalização das aquisições verdes, mencionando os elementos que o gestor deve ter, a relevância dos pregões eletrônicos e das compras corporativas no atendimento a essa finalidade e a facilitação proporcionada pelos oficiais de produtos sustentáveis.

Finalmente, na *Conclusão*, a autora faz um resumo dos principais aspectos abordados na pesquisa.

1. ECONOMIA E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: A SOCIEDADE DE CONSUMO E O MEIO AMBIENTE

1.1. O dilema entre o desenvolvimento econômico e a preservação do meio ambiente: o surgimento do desenvolvimento sustentável

As discussões sobre a necessidade de se buscar um equilíbrio entre o crescimento econômico e a proteção do meio ambiente tem sido recorrente no início deste século e pode ser considerado o ponto central das discussões sobre a promoção do progresso da economia e das políticas públicas.

Todavia, a percepção sobre o risco ambiental face ao crescimento econômico não é tão recente. A bióloga Rachel Carson, em 1962, publicou o livro *A primavera silenciosa*, advertindo sobre os problemas ecológicos advindos dos pesticidas persistentes sobre o meio ambiente. Embora sua obra não fosse a primeira nota pública sobre o problema ambiental, ela tornou-se uma das referências iniciais do movimento global sobre o meio ambiente. Carson havia verificado que o DDT, pesticida utilizado no combate a pragas na lavoura, penetrava na cadeia alimentar, ficando acumulado nos organismos dos animais e do homem. O DDT, não apenas matava as pragas, mas também “silenciava” diversas outras espécies, como peixes, pássaros e crianças.

Em 1968, um grupo de cientistas, economistas, políticos, chefes de estado de diversos países e até mesmo associações internacionais, criaram uma ONG chamada Clube de Roma. Em 1972, o Clube de Roma apresentou seu primeiro relatório, chamado *Limites ao Crescimento*, elaborado por uma equipe de pesquisadores do Massachusetts Institute of Technology – MIT, que foi coordenado pelo professor Denis Meadows. O relatório tratava de problemas cruciais para o futuro da humanidade, que seriam empecilhos aos crescimento econômico, partindo-se da constatação sobre o uso crescente dos recursos naturais e do aumento populacional: industrialização intensa e acelerada, rápido crescimento demográfico, escassez de alimentos, esgotamento de recursos naturais não-renováveis e degradação do meio ambiente.

O estudo do *Relatório do Clube de Roma* influenciou, decididamente, as discussões na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano (Conferência de Estocolmo), que ocorreu entre os dias 5 a 16 de junho de 1972, na cidade de Estocolmo, na Suécia. Nesse encontro, que contou com a presença de 114 países, as nações ricas e industrializadas demonstraram sua preocupação com o crescimento global da população e pela intensa exploração dos recursos naturais. Além dos riscos ambientais, o assunto também girou sobre a partilha das responsabilidades e papéis dos diferentes países.

Em 1987, a Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, criada pelas Nações Unidas, publicou o *Relatório Brundtland*, também conhecido como *Relatório Nosso Futuro Comum (Our Common Future)*, coordenado pela ex-ministra da Noruega Gro H. Brundtland. Foi então lançado o slogan “pensar globalmente, agir localmente”. É nesse contexto que é introduzido o conceito de desenvolvimento sustentável, definido no relatório como o “desenvolvimento que satisfaz as necessidades das gerações atuais sem comprometer a capacidade das gerações futuras e satisfazer as suas próprias necessidades.” Analisando essa definição, Bursztyn e Bursztyn (2006, p. 59) extraem do desenvolvimento sustentável dois conceitos-chave:

o conceito de *necessidades*, sobretudo as necessidades essenciais dos pobres no mundo, que devem receber a máxima prioridade, e a noção das limitações que o estágio da tecnologia e da organização social impõe ao meio ambiente, impedindo-o de atender às necessidades presentes e futuras.

Os estudos de Brundtland serviriam para subsidiar os debates que ocorreriam anos mais tarde, na Conferência das Nações Unidas Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (Conferência Rio-92 ou ECO-92), que ocorreu no Rio de Janeiro, Brasil, entre 3 e 14 de junho 1992 e contou com a participação de representantes de 179 países.

A partir da ECO-92, a proposta de uma nova forma de desenvolvimento veio ganhando visibilidade e se desdobrando nas esferas diplomáticas, acadêmicas e no âmbito do próprio movimento ambientalista. Nessa Conferência, foram aprovadas a Convenção sobre Alterações Climáticas, a Convenção sobre Diversidade Biológica (Declaração do Rio) e a Declaração de Princípios sobre Florestas. Além disso, foi elaborada a Agenda 21 Global, que é um documento consensual que estabeleceu

programas de ação a serem assumidos nos diversos países, nas próximas décadas, visando a construir sociedades sustentáveis e mitigar problemas socioambientais, em diferentes bases geográficas³.

Outro evento de destaque foi a Rio +5, um fórum de discussão das Organizações das Nações Unidas, ocorrido entre os dias 13 e 19 de março de 1997, na cidade Rio de Janeiro. Nessa ocasião, realizou-se uma revisão da implementação da Agenda 21.

De 26 a 4 de Setembro de 2002, ocorreu a Conferência Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável (Rio +10), em Joanesburgo, África do Sul, momento em que seriam revisados os compromissos assumidos durante a ECO-92, especialmente as soluções que haviam sido propostas na Agenda 21. Porém, a agenda social preponderou, tratando da pobreza, que, aliás, é um problema recorrente na África.

Em 2012, está prevista a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, batizada de Rio+20 e ocorrerá na cidade do Rio de Janeiro, Brasil, vinte anos após a ECO-92. Nesse momento, a pretensão será avaliar e renovar os compromissos com o desenvolvimento sustentável assumidos pelos líderes mundiais durante a ECO-92, bem como discutir sobre a contribuição da economia verde para o desenvolvimento sustentável, a eliminação da pobreza e debater sobre governança internacional na área do desenvolvimento sustentável⁴.

³ A Agenda 21 consagrou-se como um importante marco internacional, que representa esforços para se buscar um novo modelo de crescimento econômico, que respeite a leis da natureza. Sintetizando essa ideia, vale transcrever a seguinte informação: “A Agenda 21 está voltada para os problemas prementes de hoje e tem o objetivo, ainda, de preparar o mundo para os desafios do próximo século. Reflete um consenso mundial e um compromisso político no nível mais alto no que diz respeito a desenvolvimento e cooperação ambiental. O êxito de sua execução é responsabilidade, antes de mais nada, dos Governos. Para concretizá-la, são cruciais as estratégias, os planos, as políticas e os processos nacionais. A cooperação internacional deverá apoiar e complementar tais esforços nacionais. Nesse contexto, o sistema das Nações Unidas tem um papel fundamental a desempenhar. Outras organizações internacionais, regionais e subregionais também são convidadas a contribuir para tal esforço. A mais ampla participação pública e o envolvimento ativo das organizações não-governamentais e de outros grupos também devem ser estimulados.” Disponível em: <<http://www.ecolnews.com.br/agenda21/>>. Acesso em: 13 out. 2011.

⁴ Segundo informado pelo Governo Federal, “A cidade do Rio de Janeiro será a sede da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, em 2012. O encontro recebeu o nome de Rio+20 e visa a renovar o engajamento dos líderes mundiais com o desenvolvimento sustentável do planeta, vinte anos após a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio-92). Serão debatidos a contribuição da ‘economia verde’ para o desenvolvimento sustentável e a eliminação da pobreza, com foco sobre a questão da estrutura de governança internacional na área do desenvolvimento sustentável.” Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/noticias/arquivos/2010/01/06/rio-20p>>. Acesso: 15 out. 2011.

Muito embora haja diversos outros eventos relevantes do movimento ambiental, estes tiveram significativo destaque na construção do conceito de desenvolvimento sustentável. Apesar de ser recorrente o adjetivo “sustentável”, ainda são muitas as dúvidas sobre o que seria o “desenvolvimento sustentável”.

Ignacy Sachs⁵ (2002) explica que o termo sustentabilidade é comumente utilizado para designar a sustentabilidade ambiental, que seria o respeito à “capacidade de autodepuração dos ecossistemas naturais”. Porém, ele pondera que existem várias outras dimensões além do ambiental: social, cultural, ecológico, territorial, econômico e político (nacional e internacional). Para ele, o critério social merece destaque, pois é a “própria finalidade do desenvolvimento”, além de que é mais provável que “um colapso social ocorra antes da catástrofe ambiental”. Seria atendido com a observância dos seguintes aspectos:

- alcance de um patamar razoável de homogeneidade social;
- distribuição de renda justa;
- emprego pleno e/ou autônomo com qualidade de vida decente;
- igualdade no acesso aos recursos e serviços sociais (SACHS, 2002, p.85).

Outra dimensão é o aspecto cultural, que demanda respeito à tradição e à inovação e deve dar autonomia na consecução de um projeto nacional integrado e endógeno. Sachs (2002) diferencia ainda o critério ecológico, que seria a “preservação do potencial do capital natureza na sua produção de recursos renováveis” e “limitar o uso dos recursos não-renováveis”. A dimensão territorial compreende a melhoria das cidades, a superação das desigualdades regionais, configurações equilibradas entre meio urbano e rural, além de “estratégias de desenvolvimento ambientalmente seguras para áreas ecologicamente frágeis”. Sob o aspecto econômico, Sachs (2002, p. 86) entende que ele deva envolver os seguintes aspectos:

desenvolvimento econômico intersetorial equilibrado; segurança alimentar; capacidade de modernização contínua dos instrumentos de produção;

⁵ O economista e sociólogo polonês, naturalizado francês, Ignacy Sachs é um dos mais importantes pensadores sobre o desenvolvimento sustentável. Foi em 1972, quando trabalhou na organização da Primeira Conferência da Organização das Nações Unidas de Meio Ambiente e Desenvolvimento, em Estocolmo, que formulou o conceito de ecodesenvolvimento – mais tarde rebatizado pela ONU de desenvolvimento sustentável.

razoável nível de autonomia na pesquisa científica e tecnológica; inserção soberana na economia internacional.

A dimensão política da sustentabilidade revela-se tanto na esfera nacional como internacional. Nacionalmente, constitui-se por meio do desenvolvimento da capacidade do Estado em implementar um projeto nacional, pelo exercício da democracia e pela coesão social. Internacionalmente, está ligada à prevenção de guerras pela ONU, à garantia da paz e à promoção da cooperação internacional, inclusive científica e tecnológica, além de uma gestão efetiva dos recursos naturais globais, com a aplicação do princípio da precaução.

Ignacy Sachs (2002) sintetiza a idéia de desenvolvimento sustentável falando sobre o “tripé da sustentabilidade”: deve haver um desenvolvimento que seja economicamente viável, mas também socialmente justo e ecologicamente correto. Para o autor, é preciso fazer a devida distinção entre desenvolvimento e crescimento econômico. O primeiro se interrelaciona com os critérios sociais e ambientais e devem coexistir para se buscar a viabilidade econômica. No desenvolvimento, há a condicionalidade ecologia, exigindo o uso do intelecto para tomada das decisões, de modo a bem utilizar os recursos naturais: “Rotas reais de desenvolvimento trazem resultados sociais positivos e não se traduzem por resultados ambientais profundamente negativos”. Já o crescimento econômico é baseado em práticas destruidoras do meio ambiente e ocasiona desigualdades sociais intensas, que não podem ser chamadas de desenvolvimento; na melhor hipóteses, apenas de um “mau desenvolvimento”⁶.

O que se busca com o desenvolvimento sustentável é garantir uma sociedade global que observe os aspectos sociais, econômicos e ambientais, de forma integrada, para o planeta. Isso é o que se extrai da Minuta de Norma Internacional ISO/DIS 26.000:2009, que apresenta as diretrizes sobre responsabilidade social:

O objetivo do desenvolvimento sustentável é atingir um estado de sustentabilidade para a sociedade como um todo para o planeta. Não diz respeito à sustentabilidade ou viabilidade permanente de uma organização específica. A sustentabilidade de uma determinada organização poderá ou não ser compatível com a sustentabilidade da sociedade como um todo, a qual é obtida ao lidar-se com aspectos sociais, econômicos e ambientais

⁶ A expressão “mau desenvolvimento” foi retirada de entrevista concedida por Ignacy Sachs, em 2009, que se encontra disponível em: <<http://www.rts.org.br/entrevistas/entrevistas-2009/ignacy-sachs-diretor-do-centro-de-pesquisas-do-brasil-contemporaneo-na-escola-de-altos-estudos-de-ciencias-sociais-paris-2>>. Acesso em: 16 out. 2011.

de uma maneira integrada. Consumo sustentável, uso sustentável de recursos e meios de vida sustentáveis têm a ver com a sustentabilidade da sociedade como um todo. (ISO/DIS 26.000: 2009. Alíneas 650 a 655)

O Instituto Ethos descreve a sustentabilidade a partir da ponderação do desenvolvimento econômico e social da comunidade, com o meio ambiente saudável, conforme consta do verbete Sustentabilidade, em seu Glossário:

Ter sustentabilidade significa assegurar o sucesso do negócio a longo prazo e ao mesmo tempo contribuir para o desenvolvimento econômico e social da comunidade, um meio ambiente saudável e uma sociedade estável. (...) Utilizamos o termo neste relatório para nos referirmos à contribuição do setor privado para o desenvolvimento sustentável — geralmente definido como ‘a forma de satisfazer as necessidades da presente geração sem comprometer a capacidade das futuras gerações de satisfazer as suas necessidades’, de acordo com a comissão Brundtland. A sustentabilidade tem três amplos componentes, geralmente descritos como ‘as pessoas, os lucros e o planeta’, ou seja, os aspectos ‘sociais, econômicos e ambientais’. A necessidade de as empresas darem conta dessas três dimensões tem sido resumida no conceito da *triple bottom line*. Além desses três componentes, há ainda outro elemento no processo para a sustentabilidade que diz respeito a responsabilidade (*accountability*), transparência e envolvimento com os *stakeholders*. A sustentabilidade é às vezes chamada de “responsabilidade social corporativa” ou de “cidadania corporativa”. Embora usemos aqui a palavra “sustentabilidade”, reconhecemos que em muitos pontos os termos são sinônimos. E cobrem os mesmos amplos aspectos dos negócios: a gestão, o modo de tratar os empregados, o impacto sobre o meio ambiente e sobre a comunidade local e as relações com os fornecedores e clientes (ETHOS, 2011).

Assim, de uma forma geral, os autores entendem que a sustentabilidade compreende três aspectos: social, ambiental e econômico ou pessoas, lucro e planeta – conhecidos também como *Triple Bottom Line*, uma expressão recorrente nos estudos de responsabilidade corporativa.

1.2. A sustentabilidade corporativa: o meio ambiente como elemento de responsabilidade e competitividade das organizações

De fato, todas as degradações ambientais e sociais percebidas e diagnosticadas no final do século passado, inclusive nos fóruns internacionais, fez

com que o crescimento econômico mudasse de paradigma e as organizações passassem a perceber um novo modelo de gestão, em que ganha destaque a gestão ambiental. Esse modelo é criado a partir da concepção de sustentabilidade e da ética, buscando uma interação entre produtividade e meio ambiente.

É neste contexto que se fala da Responsabilidade Socioambiental Empresarial – RSE ou Responsabilidade Socioambiental Corporativa – RSC. As organizações, que antes se preocupavam somente com o lucro dos acionistas, foram obrigadas a revisitarem os conceitos e modelos de crescimento econômico, adotando uma nova postura para crescer e permanecer competitivas no mercado: incorporar a sustentabilidade em suas estratégias. A Responsabilidade Socioambiental Empresarial – RSE pode ser assim definida:

Responsabilidade social empresarial é a forma de gestão que se define pela relação ética e transparente da empresa com todos os públicos com os quais ela se relaciona e pelo estabelecimento de metas empresariais que impulsionem o desenvolvimento sustentável da sociedade, preservando recursos ambientais e culturais para as gerações futuras, respeitando a diversidade e promovendo a redução das desigualdades sociais (ETHOS, 2011).

As empresas foram impulsionadas a adotar nova postura de desenvolvimento sustentável e de responsabilidade social empresarial, que foram incorporadas em suas agendas dando origem, nos anos 1990, ao *Triple Bottom Line*⁷ – TBL (Tripé da Sustentabilidade), também conhecido como 3Ps. O tripé se refere a *People* (Pessoas), *Planet* (Planeta) e *Profit* (Lucro).

A palavra *People* faz alusão à dimensão social, o tratamento do capital humano de uma organização, compreendendo, por exemplo, o cumprimento da legislação trabalhista, o respeito aos direitos humanos dos empregados, o pagamento de salário justo, o meio ambiente do trabalho sadio, preocupação com programas de saúde e bem estar para os trabalhadores.

O termo *Planet* refere-se à dimensão ambiental, ao capital natural de uma organização. Assim, o ente deve cumprir a legislação ambiental e minimizar e/ou compensar os impactos ambientais, conforme o caso.

O vocábulo *Profit* diz respeito ao aspecto econômico-financeiro, ao lucro, ao resultado positivo de uma organização.

⁷ Esse conceito foi elaborado por John Elkington, nos anos 1990. Disponível em: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Trip%C3%A9_da_sustentabilidade>. Acesso em: 14 out. 2011.

A Figura 1 a seguir traz a representação do *Triple Bottom Line*. A união do econômico com o social levaria à equidade; e a do econômico com o ambiental à viabilidade. E considerando-se o social com o ambiental, estes dois isolados seriam toleráveis, mas também não atenderiam à necessidade de crescimento da população. Assim, somente a interseção dos critérios econômico, ambiental e social levaria à concretização da sustentabilidade.

Figura 1 – Esquema do *Triple Bottom Line*



Fonte: a Autora, 2012.

Para Gonçalves (2006), as empresas devem compreender que, nesta sociedade contemporânea, negócios são inevitavelmente marcados pela complexidade, devendo buscar resultados nas dimensões ambiental, social e econômica⁸.

Muitas pessoas jurídicas, públicas e privadas, têm demonstrado preocupação com a repercussão social e ecológica de suas atividades e, por isso, vêm adotando

⁸ Como explica Gonçalves (2006, p. 21), “O chamado *triple bottom line* (TBL) é um conceito que nos anos 90 teve o mérito, de colocar as questões do DS e da RSE na agenda das empresas. Sua principal mensagem é que as empresas precisam considerar na gestão a complexidade inerente ao ato de fazer negócios na sociedade contemporânea. Para isso, devem considerar seus resultados nas dimensões ambiental, social e econômica. A consideração das dimensões ambiental e social em adição à dimensão econômico-financeira sugere, em primeiro lugar, que o meio empresarial deseja evitar surpresas relacionadas a passivos sociais e ambientais que possam provocar uma erosão no valor econômico do empreendimento. Natural, então, que as empresas queiram conversar com seus fornecedores a esse respeito.”

práticas de responsabilidade socioeconômica e ambiental, ao lidar com suas partes interessadas (*stakeholders*), isto é, com os indivíduos ou grupos que dependem da organização ou do qual esta dependa para funcionar⁹.

Eles podem ser agrupados tanto no público interno (empregados, prestadores de serviço e acionistas) como externos (clientes, comunidade, sociedade, governo, parceiros, consumidores, fornecedores etc.)¹⁰.

Assim, a cadeia de valores socioambiental das corporações passa a se refletir no seu relacionamento com os fornecedores e repercutem em toda a Cadeia Produtiva, também chamada de *Cadeia de Fornecedores ou de Suprimentos (Supply Chain)*. Como define Cardoso (2009, p. 3), “A Cadeia de Suprimentos é a integração de processos-chave, a partir do usuário final até os fornecedores primários, com o objetivo de prover produtos, serviços e informações que adicionem valor para os clientes e acionistas da empresa.”

A cadeia produtiva compreende todo o processo produtivo, abarcando desde a extração da matéria-prima até a venda do produto final ao consumidor. A Responsabilidade Social Empresarial, na cadeia de suprimentos, consiste em disseminar para toda a cadeia produtiva práticas de responsabilidade socioambiental, desafiando, inclusive, a responsabilidade pós-consumo, isto é, buscando processos de logística reversa de consumo¹¹ e de desenho de produtos e reciclagem de materiais. Assim, toda a cadeia passa a ser convidada para refletir sobre suas práticas e a assumir compromissos de uma agenda verde.

Neste contexto, muitas corporações passam a selecionar e avaliar seus fornecedores após analisar certos valores e práticas de sustentabilidade, valorizando

⁹ De acordo com o Glossário dos Indicadores Ethos de Responsabilidade Social, *stakeholder* é o “Termo em inglês amplamente utilizado para designar as partes interessadas, ou seja, qualquer indivíduo ou grupo que possa afetar a empresa por meio de suas opiniões ou ações, ou ser por ela afetado. Há uma tendência cada vez maior em se considerar *stakeholder* quem se julgue como tal”. Disponível em: <http://www.ethos.org.br/docs/conceitos_praticas/indicadores/glossario/> Acesso em: 18 out. 2011.

¹⁰ “Segundo o Instituto Ethos, a empresa socialmente responsável deve manter uma comunicação dialógica com as diferentes partes (acionistas, funcionários, prestadores de serviços, fornecedores, consumidores, comunidade local, ecossistema assegurando que esse processo seja incorporado por toda a organização, influenciando a sua cadeia produtiva (BANCO DO BRASIL, 2006).

¹¹ O conceito legal de logística reversa de consumo está previsto na Lei 12.305, de 2 de agosto de 2012, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos. A logística reversa pode ser definida como “o instrumento de desenvolvimento econômico e social caracterizado por um conjunto de ações, procedimentos e meios destinados a viabilizar a coleta e a restituição dos resíduos sólidos ao setor empresarial, para reaproveitamento, em seu ciclo ou em outros ciclos produtivos, ou outra destinação final ambientalmente adequada” (Artigo 3º, inciso XII).

não apenas o desempenho econômico da empresa, mas também sua responsabilidade com o meio ambiente e a sociedade.

Para tanto, foram criados vários indicadores de responsabilidade socioambiental, segundo alguns critérios, tais como: não-utilização de mão-de-obra infantil e escrava, práticas de responsabilidade social, valorização do empregado, respeito aos direitos trabalhistas e previdenciários, cumprimento da legislação ambiental, observância dos direitos humanos.

Dentre os indicadores conhecidos, são exemplos o GRI Diretrizes para a Elaboração de Relatórios de Sustentabilidade, emanadas pela *Global Reporting Initiative*; *Dow Jones Sustainability Index* – DJSI; os Indicadores Ethos de Responsabilidade Social Empresarial, do Instituto Ethos; e o Índice de Sustentabilidade Empresarial – ISE, da BM&F Bovespa¹².

Esses indicadores reconhecem as empresas que atuam com responsabilidade social corporativa e sustentabilidade no longo prazo, servindo também como eixo norteador da empresa, para alcançar parâmetro de sustentabilidade em suas atividades. São também pré-requisito para a instituição disponibilizar ações nas bolsas de valores, incentivando as empresas a aderirem à política de responsabilidade socioambiental. Isso inclui tanto instituições privadas, como também públicas, como as Centrais Elétricas do Norte do Brasil S.A – Eletrobras-Eletronorte¹³.

1.3. O consumo e o meio ambiente: por um consumo sustentável

Pode-se afirmar que a situação degradante do meio ambiente está diretamente relacionada ao modelo de produção e de crescimento econômico existente a partir

¹² BM&FBOVESPA é uma companhia de capital brasileiro formada, em 2008, a partir da integração das operações da Bolsa de Valores de São Paulo e da Bolsa de Mercadorias & Futuros.

¹³ Muitas empresas públicas e sociedades de economia mista, por lançarem suas ações nas bolsas de valores, incorporaram em sua gestão o preenchimento dos Relatórios de Sustentabilidade, a partir do preenchimento dos indicadores. Assim, cita-se como exemplo de associados ao Instituto Ethos: Banco do Brasil – BB, Caixa Econômica Federal – CAIXA, Banco de Brasília – BRB, Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária – Infraero e Serviço Federal de Processamento de Dados – SERPRO. Informação disponível em: <http://www.ethos.org.br/sistemas/empresas_entidades/empresas_associadas/lista_geral/listaporestado.asp?letra=7>. Acesso em: 1 dez. 2011.

da Revolução Industrial, caracterizado pelo consumo massivo de bens, serviços e execução de obras. Na economia de mercado do sistema capitalista rege a lei da oferta (produção), da procura (consumo) de produtos, serviços ou capitais e do lucro. O consumo é permanentemente estimulado nesse sistema e a natureza é considerada como uma fonte infinita de energia e de matéria-prima bem como receptáculo dos dejetos produzidos (SPÍNOLA, 2011). A utilização dos recursos naturais ocorre em ritmo acelerado e ascendente, sem qualquer respeito ou consideração à sua capacidade de regeneração e recuperação.

Já no início da década de 1990, a Primeira Ministra da Noruega Gro Harlem Brundtland advertia sobre o consumo excessivo, sobretudo pelos países desenvolvidos, emergindo a ideia do consumo sustentável¹⁴. O Relatório de Desenvolvimento do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, de 1998 já alertava, naquela ocasião, sobre o crescimento do consumo mundial:

O consumo mundial expandiu-se a um ritmo sem precedentes ao longo do século XX, com as despesas de consumo privado e público a atingirem 24 bilhões de dólares EUA em 1998, o dobro do nível de 1975 e seis vezes mais do que o de 1950. Em 1900, a despesa de consumo real era de apenas 1,5 bilhões.

Hoje, apesar dos debates sobre desenvolvimento sustentável, esses índices continuam preocupantes. Segundo o último estudo bienal da organização não-governamental World Wide Fund for Nature (WWF), *Relatório Planeta Vivo 2010*, a “pegada ecológica” da sociedade atual caminha para um nível insustentável, caso as atuais projeções se concretizem.

¹⁴ A Primeira Ministra da Noruega Gro Harlem Brundtland, durante reunião da Comissão de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas em 1994 trouxe o seguinte alerta: "Uma pessoa comum na América do Norte consome quase 20 vezes mais que uma pessoa da Índia ou China, e 60 ou 70 vezes mais que uma pessoa de Bangladesh. É simplesmente impossível para o mundo como um todo sustentar um padrão ocidental de consumo para todos. De fato, se 7 bilhões de pessoas fossem consumir tanta energia e recursos como nós do ocidente fazemos hoje, nós necessitaríamos de 10 mundos e não apenas um para satisfazer todas as nossas necessidades". Informação disponível no site da ONU no Brasil. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/a-onu-em-acao/a-onu-e-o-meio-ambiente/>>. Acesso em: 1 dez. 2011.

O cenário tendencial aponta que a humanidade, até 2030, estará usando recursos naturais ao ritmo de dois planetas. E, até 2050, a humanidade, nesse compasso, usará mais de 2,8 planetas¹⁵.

O conceito de consumo sustentável consolidou-se com o *Princípio 8 da Declaração do Rio de 1992*, que registrou que “Para alcançar o desenvolvimento sustentável e uma melhor qualidade de vida para todos, os Estados devem reduzir e eliminar padrões insustentáveis de produção e consumo e fomentar políticas demográficas adequadas.”

Em 1992, a *Agenda 21* já havia dedicado o *Capítulo 4* à análise dos padrões insustentáveis de produção e consumo, afirmando o estreito relacionamento entre a pobreza e os problemas ambientais. Os padrões insustentáveis de consumo e produção, sobretudo dos países industrializados, além de levarem à exaustão dos recursos naturais também são motivos de preocupação, já que provocam o agravamento da pobreza.

A *Agenda 21* propõe algumas estratégias nacionais para estimular mudanças nos padrões insustentáveis de consumo. Afirmam que os governos devem procurar “promover a eficiência dos processos de produção e reduzir o consumo perdulário no processo de crescimento econômico”, bem como “desenvolver uma estrutura política interna que estimule a adoção de padrões de produção e consumo mais sustentáveis”.

Nacionalmente, a *Agenda 21 Brasileira*, de 1992, em seu **Capítulo 4**, ao tratar da necessidade de mudança dos padrões de produção e consumo, observou que os “Padrões insustentáveis de produção e consumo, particularmente nos países industrializados, são as principais causas de degradação ambiental no planeta.”

Em 2002, a Declaração de Johannesburgo também se referiu às compras sustentáveis ao instituir a adoção do consumo sustentável como princípio basilar do desenvolvimento sustentável, impulsionando às autoridades públicas a “promover políticas de contratação pública que favoreçam o desenvolvimento e a difusão de bens e serviços favoráveis ao meio ambiente”. Foi justamente nessa ocasião que a expressão “compras públicas sustentáveis” apareceu com maior vigor.

¹⁵ Esse dado, bem como outras informações detalhadas sobre a pegada ecológica da sociedade, podem ser obtidas no estudo *Planeta Vivo: Relatório 2010: biodiversidade, biocapacidade e desenvolvimento*, de 2010, no sítio eletrônico: <<http://assets.wwfbr.panda.org/mwg-internal/de5fs23hu73ds/progress?id=UthL2+AS14>>. Acesso em: 1 dez. 2011.

O Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente do Mercosul (2004), promulgado no Brasil pelo Decreto 5.208/2004, também estabeleceu ações a serem implementadas pelos Estados, mais especificamente, a promoção de adoção de políticas, processos produtivos e serviços não degradantes do meio ambiente.

Surge, portanto, a consciência de que o consumidor deve ser diligente na escolha dos produtos e serviços, devendo estar atento para o seu “custo ambiental”, desde a extração da matéria-prima até a sua aquisição como destinatário final. Trata-se da ideia do **consumo sustentável**, isto é, de um modo de consumir que assegure a satisfação das necessidades atuais, mas que seja menos degradante ao meio ambiente:

Consumo sustentável significa o fornecimento de serviços, e de produtos correlatos, que preencham as necessidades básicas e dêem uma melhor qualidade de vida, ao mesmo tempo em que se diminui o uso de recursos naturais e de substâncias tóxicas, assim como as emissões de resíduos e de poluentes durante o ciclo de vida do serviço ou do produto, com a ideia de não se ameaçar as necessidades das gerações futuras.

Fonte: *Elementos para políticas em direção a um consumo sustentável*, in *Consumo Sustentável*. Secretaria do Meio Ambiente de São Paulo; IDEC e *Consumers International* [s/d]

Esse novo padrão de consumo e produção não apenas trabalha pela melhoria da qualidade de vida da população, como também fomenta os produtos ambientalmente corretos ou “mercado verde”. A sociedade tende a se tornar mais exigente quanto à qualidade de seu consumo, preocupando-se com a forma de produção e toda a logística de distribuição e venda de seus produtos. Essa nova consciência influencia positivamente o processo de produção empresarial, que passa a buscar, executar e investir em programas e tecnologias responsáveis (BANCO DO BRASIL, 2006).

Muitas empresas vêm, então, criando seus códigos de conduta e de ética reafirmando que não se relacionam com fornecedores que estejam envolvidos com a exploração de trabalho infantil, escravo ou análogo à mão-de-obra escrava. Elas têm valorizado os fornecedores que adotam gestão social e ambientalmente responsável e priorizado fornecedores que implantam e apoiam programas de desenvolvimento e sistemas de gestão ambiental, saúde ocupacional e segurança no trabalho, dentre outros indicadores.

São várias as formas que podem caracterizar o consumo sustentável: o consumo racional dos bens, evitando-se o desperdício; o consumo de bens produzidos com tecnologia e materiais menos agressivos ao meio ambiente e que tenham maior vida útil. O Quadro 1 detalha melhor as características que permitem qualificar um produto sustentável.

Quadro 1 – Características dos produtos sustentáveis

Os produtos sustentáveis são feitos ou funcionam de forma a:

1. usar menos recursos naturais;
2. conter menos materiais perigosos ou tóxicos;
3. ter maior vida útil;
4. consumir menos água ou energia em sua produção ou uso;
5. poder ser reutilizado ou reciclado;
6. gerar menos resíduos (ex: ser feito de material reciclado, usar menos material na embalagem ou ser reciclado pelo fornecedor).

Fonte: MMA, disponível em:

<<http://www.mma.gov.br/sitio/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=36&idConteudo=10726&idMenu=11508>>. Acesso em: 1 fev. 2011.

A literatura é vasta em discorrer sobre a importância do papel do consumidor consciente na transformação do ambiente. Spínola (2001) explica que quanto mais os consumidores se tornarem conscientes da dependência real do vínculo do ser humano com o meio ambiente saudável, as opções de compra serão influenciadas pela qualidade “favorável ao meio ambiente” dos bens.

Scharf (2004, p. 93) defende que “O ato de compra está para o consumidor como o voto está para o eleitor – é um instrumento usado para manifestar uma opinião formada.” Esteves (2006, p. 25) também fala do papel transformador que esse consumidor consciente tem em mãos, ao fazer a escolha por produtos diferenciados quanto ao aspecto ecológico:

O consumidor consciente é aquele que percebeu o enorme poder transformador que tem nas mãos. O simples ato de ir às compras pode levar as pessoas a mudar o mundo. E não há excesso de otimismo nessa afirmação.

Isso é possível quando as pessoas escolhem comprar produtos ou serviços de empresas socialmente responsáveis, que não têm como objetivo

apenas tirar proveito da sociedade, mas respeitá-la e dar algo em troca. São empresas que levam em consideração a sociedade e o meio ambiente, como as indústrias que não poluem o ar ou a água, os produtores agrícolas que não exploram o trabalho infantil ou as lojas de móveis que não vendem peças fabricadas com madeira extraída ilegalmente das florestas nativas. São as empresas que investem em suas comunidade e em seus funcionários e suas famílias. Privilegiando essas empresas, o consumidor deixa clara sua escolha por quem ajuda a construir uma sociedade mais justa.

Sobre o tema consumo sustentável, a Agenda 21 propôs dois objetivos gerais a serem alcançados: (i) a promoção de padrões de produção e consumo que reduzam as pressões ambientais, mas que também atendem às necessidades básicas da humanidade; (ii) a conscientização das pessoas sobre o custo ambiental do consumo e o desenvolvimento de política e estratégias de se implementar padrões de consumo mais sustentáveis.

A Norma Internacional ISO/DIS 26.000:2009, que estabeleceu diretrizes sobre responsabilidade social, recomendando práticas de compras sustentáveis como estratégia para as organizações inserirem em seus negócios, nas alíneas 2043 a 2047:

Práticas de compras sustentáveis: Em suas decisões de compra, recomenda-se que a organização leve em conta o desempenho ambiental, social e ético dos produtos ou serviços que estão sendo adquiridos ao longo de toda sua vida útil e, sempre que possível, priorize produtos ou serviços com impactos minimizados fazendo uso de sistemas de rotulagem independentes e confiáveis como os selos verdes.

O Panorama da Biodiversidade Global 2010, do PNUMA, arrola como Meta 4 a promoção do uso e do consumo sustentáveis, nas seguintes etapas: (i) produtos baseados em biodiversidade derivados de fontes manejadas de forma sustentável, e áreas de produção manejadas de forma consistente com a conservação da biodiversidade; (ii) consumo não-sustentável de recursos biológicos, ou que causa impactos sobre a biodiversidade, reduzido: não alcançada globalmente; (iii) nenhuma espécie da flora ou fauna silvestre ameaçada pelo comércio internacional: não alcançada globalmente. Nenhuma dessas metas foi alcançada globalmente e, no caso do consumo não-sustentável, tem-se notado seu aumento e que ele continua a ser uma grande causa de perda de biodiversidade.

Quadro 2 – Ações para o Consumo Sustentável

Ações e Expectativas Relacionadas ao Consumo Sustentável

Para contribuir com o consumo sustentável, recomenda-se que a organização, quando apropriado:

- ofereça aos consumidores produtos e serviços benéficos social e ambientalmente, considerando todo o ciclo de vida, e reduza os impactos negativos no meio ambiente e na sociedade das seguintes formas:

- eliminando, sempre que possível, ou minimizando todos os impactos negativos de seus produtos e serviços na saúde e no meio ambiente, tais como ruídos e resíduos;

- criando produtos e embalagens que possam ser facilmente reutilizados, reparados ou reciclados e, se possível, oferecendo ou sugerindo serviços de reciclagem e descarte;

- fornecendo aos consumidores informações rastreáveis sobre os fatores ambientais e sociais relacionados à produção e entrega de seus produtos ou serviços, inclusive informações sobre eficiência de recursos quando forem relevantes, levando em conta a cadeia de valor;

- fornecendo aos consumidores informações sobre os produtos e serviços, entre as quais informações sobre desempenho, país de origem, eficiência energética (quando aplicável), conteúdo ou ingredientes (inclusive, quando relevante, uso de organismos geneticamente modificados), impactos na saúde, aspectos referentes ao bem estar animal, uso seguro, manutenção, armazenamento e descarte de produtos e suas embalagens;

- fazendo uso de sistemas de rotulagens relevantes, independentes e robustos como, por exemplo, selos verdes, para comunicar aspectos ambientais positivos, eficiência energética e outras características socialmente benéficas de produtos e serviços.

Fonte: ISO/DIS 26.000:2009, alíneas 2619 a 2637

Ora, se o Planeta não tem alcançado as metas estabelecidas pelo PNUMA, isso se deve, em parte, aos governos dos diversos países, que têm fracassado em suas políticas ambientais e não têm agido como consumidores sustentáveis. E não se pode alegar que faltam informações sobre quais ações poderiam ser adotadas tanto pela iniciativa privada como pelo poder público para contribuir para o consumo sustentável. A ISO/DIS 26.000:2009 traz algumas ideias que podem ser adotadas pelas instituições, transcritas no Quadro 2.

2. O ESTADO-CONSUMIDOR: O PODER DE COMPRA DO GOVERNO E OS NOVOS PARADIGMAS DE SUSTENTABILIDADE

2.1. As leis de mercado e o poder de compra do Estado

Estima-se que cerca de 10% a 15% do PIB Nacional é mobilizado pelas contratações públicas¹⁶ – quer seja de bens, serviços ou obras –, o que representa relevância socioeconômica da interferência desse segmento sobre o mercado. Ao realizar as contratações necessárias à consecução de suas funções, os diversos entes estatais desembolsam significativos montantes, que, considerados em seu conjunto, representam um “instrumento apto a interferir no mercado” (JUSTEN FILHO, 2011).

Pode-se afirmar que o Governo Brasileiro é o maior contratante nacional de bens e serviços, se individualmente considerado. Esse dado demonstra a responsabilidade do Estado enquanto agente consumidor e a sua capacidade de interferência no mercado, na medida em que vários segmentos econômicos se ajustam às demandas previstas para as contratações públicas. Se o poder público subitamente deixasse de efetuar compras, ocasionaria não somente o colapso dos serviços estatais, mas a própria “ociosidade do setor produtivo” (JUSTEN FILHO, 2011).

Sabe-se que o consumidor tem um grande papel influenciador nas tendências de mercado, segundo as leis de oferta e demanda. Ao optar por produtos que considerem os critérios ambientais, pode-se criar uma nova concepção de produção que vise à sustentabilidade de seus processos. Atualmente, há produtos sustentáveis a preços competitivos, mas há vários outros com preços superiores aos tradicionais. Ocorre que há uma tendência de equiparação entre os preços de ambos os produtos, na medida em que a demanda por bens e serviços responsáveis ambientalmente crescer no mercado (BRASIL, MMA, 2009). Essa expectativa é defendida por Biderman *et al.* (2008, p. 25), que bem explicam a questão:

¹⁶Segundo dados do Ministério do Meio Ambiente – MMA, o poder de compra do Governo Federal varia de 10 a 15% do PIB Nacional (BRASIL, MMA, 2009).

Se a maioria dos compradores públicos optar por produtos mais sustentáveis, uma demanda maior estimulará uma oferta maior, que conduzirá por sua vez a um preço mais baixo. Aquisições públicas podem ajudar a criar um grande mercado para negócios sustentáveis, aumentando as margens de lucro dos produtores por meio de economias de escala e reduzindo seus riscos. Além disso, as autoridades públicas, atores poderes do mercado, podem incentivar a inovação e, conseqüentemente, estimular a competição da indústria, garantindo aos produtores recompensas pelo melhor desempenho ambiental de seus produtos, por meio da demanda do mercado ou de incentivos concretos.

Partindo-se do princípio de que há uma concorrência perfeita no mercado, pode-se dizer que essa influência está relacionada a leis de demanda e oferta de um produto¹⁷. Quando ele existe em abundância, seu preço deprecia, dada a grande oferta. Quando ocorre o contrário, isto é, queda na oferta, há a valorização do produto. Essa lógica pode ser expressa pela Figura 2, abaixo:

Figura 2 – Relação da Demanda – Oferta e o Preço

↑ DEMANDA (CONSUMIDORES) = ↑ OFERTA (FORNECEDORES) = ↓ PREÇO

Fonte: A autora, 2012.

A relação de oferta diz respeito ao comportamento dos vendedores, revelando o quanto eles estão dispostos a vender um produto a um preço determinado (WONNACOTT; WONNACOTT, 1994).

A Lei da Demanda descreve o comportamento dos consumidores. Deixando respeito às quantidades de um bem ou serviço que os consumidores estariam dispostos e seriam capazes de adquirir a diferentes preços. Esta lei diz que o preço e a quantidade demandada num determinado mercado estão inversamente relacionados. Isso significa que quanto maior o preço de um produto, menor será o seu consumo, pois o poder de compra diminui e os consumidores optam por substituí-los por produtos mais baratos (WONNACOTT; WONNACOTT, 1994).

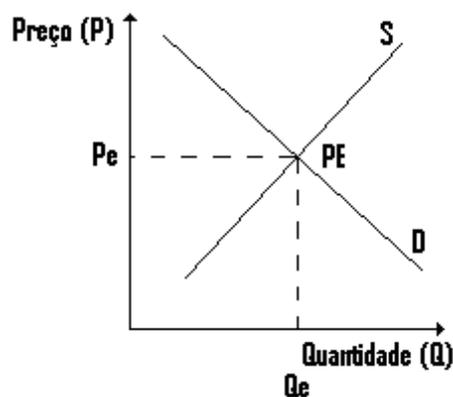
Essa sistemática é explicada Wonnacott e Wonnacott (1994, p. 94) com exemplos bem simples: “Quando o governo gasta na construção civil, construindo

¹⁷ Por concorrência perfeita, entende-se aquela em que a demanda e a oferta determinam o preço. Esse assunto é próprio das ciências econômicas, que estuda os mecanismos de mercado. Neste trabalho, apresentam-se breves noções das leis da oferta e da demanda. Essa matéria pode ser estudada com maior aprofundamento nos manuais de economia.

estradas ou casas, por exemplo, a produção de material para construção – ferro, cimento, tijolos – aumenta. Da mesma forma, quando o governo compra material para hospitais ou aviões de guerra, a produção destes bens aumenta”. Parafraçando a última frase dos autores, pode-se afirmar que quando o governo compra material sustentável, a produção destes bens aumenta.

Pelo Quadro 3, nota-se que quando a oferta equivale à demanda, o mercado encontra-se em equilíbrio (Equilíbrio de Mercado). Para curvas de oferta e demanda dadas, tende-se a estabilizar o preço e quantidade no ponto em que a quantidade ofertada intersecciona-se com a demanda. Mas, se os consumidores continuarem querendo maiores quantidades de determinado produto, o seu preço subirá de tal forma, que os fornecedores serão incentivados a produzir mais.

Quadro 3 – Lei da Oferta e Demanda



P= Preço; Q= Quantidade, D= Oferta; S = Demanda; PE = Ponto de Equilíbrio

Assim, embora inicialmente parte dos produtos sustentáveis sejam mais onerosos, posto a pequena oferta, se ocorrer um aumento da demanda de bens e serviços com essas características, o seu preço tende a diminuir.

É importante ponderar, ainda, que há um problema com o mecanismo do mercado: as externalidades negativas. Para esta pesquisa, vale a pena falar sobre as externalidades ambientais geradas pelo mercado, que são efeitos negativos. Ao realizar uma atividade produtiva, uma indústria, por exemplo, usa livremente alguns recursos naturais, como o ar. Mas dessa produção pode causar a poluição aérea, cujo custo será pago pelas pessoas que respiraram o ar poluído. Explicam Wonnacott e Wonnacott (1994, p. 105) que

Dados os efeitos na comunidade, talvez o governo decida encorajar aquelas atividades que produzem benefícios externos e desestimular aquelas com custos externos. Pode usar qualquer uma das quatro ferramentas: compras, controles, atividade empresarial ou impostos.

Assim, diante dos defeitos e das limitações de mercado e das amplas repercussões sobre a crise ambiental, o governo vê-se obrigado a desempenhar função econômica juntamente com ambiental, que no caso da licitação sustentável, é encorajar a produção e consumo de bens “de mérito”

2.2. As contratações públicas: breves noções do procedimento

O poder público realiza a contratação de seus bens e serviços por meio das chamadas licitações e contratações públicas. Muitas vezes esses termos são usados indistintamente, mas convém fazer uma breve distinção entre eles. A expressão contratação administrativa, como explica Mendes (2008), é mais ampla do que seu sentido parece demonstrar. A contratação pública compreende o planejamento da compra, a realização da própria licitação e também a gestão do contrato administrativo. Diz respeito, portanto, ao conjunto de etapas e atos estruturados de forma lógica, que permitirá à Administração Pública selecionar a proposta mais vantajosa para satisfazer a sua necessidade administrativa.

Percebe-se que a licitação pública é apenas uma fase da contratação pública, é um mero procedimento administrativo, exigido constitucionalmente, para selecionar aquelas pessoas, físicas ou jurídicas, que celebrarão o contrato administrativo com a Administração¹⁸. O artigo 37, XXI da Constituição Federal de 1988 obriga que as compras e alienações públicas sejam feitas por meio desse processo licitatório, assegurando igualdade de condições a todos os concorrentes. Ou seja, o constituinte estabeleceu que as contratações públicas sejam realizadas,

¹⁸ É oportuno transcrever as lições de Renato Geraldo Mendes (2008, p. 11), que observa que “A licitação é um fenômeno que existe no processo de contratação apenas na sua fase externa, ou seja, a partir do momento que há a publicidade do processo de contratação, se estendendo até a declaração do vencedor. O que ocorre antes e depois no processo de contratação não é licitação propriamente dita. A licitação tem a ver com a disputa entre os competidores, com as ofertas por eles apresentadas, o que ocorre apenas num determinado momento do processo.”

em regra, por meio de procedimentos licitatórios, na sua fase externa. Veja o que dispõe o aludido dispositivo constitucional:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

XXI – ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

A licitação pode ser entendida como um procedimento administrativo de observância obrigatória pelo poder público, que deve proporcionar a igualdade entre todos os licitantes, de modo a selecionar entre eles a proposta mais vantajosa, uma vez atendidos os requisitos mínimos previamente estabelecidos no instrumento convocatório, com vistas a satisfazer uma necessidade administrativa. Carvalho Filho (2006, p. 199/200) define a licitação como o:

[...] procedimento administrativo vinculado por meio do qual os entes da Administração Pública e aqueles por ela controlados seleciona a melhor proposta entre as oferecidas pelos vários interessados, com dois objetivos – a celebração de contrato, ou a obtenção do melhor trabalho técnico, artístico ou científico.

O Tribunal de Contas da União (2010. p. 19) conceitua esse instituto como o “procedimento administrativo formal em que a Administração Pública convoca, por meio de condições estabelecidas em ato próprio (edital ou convite), empresas interessadas na apresentação de propostas para o oferecimento de bens/serviços”.

Em outras palavras, pode-se afirmar que a licitação nada mais é do que um instrumento do Estado Democrático de Direito, de dar oportunidades iguais a todos os interessados em vender seus produtos e serviços à Administração, ao mesmo tempo em que este realize a contratação mais vantajosa, para o desempenho de suas atividades e, conseqüentemente, atenda ao interesse público.

Ao final de uma licitação, declara-se quem será a licitante, pessoa física ou jurídica, que será vencedora do certame e estará apta para celebrar um contrato

administrativo com o poder público. Portanto, os objetivos clássicos ou tradicionais da licitação, até o advento da Lei 12.349/20120, eram basicamente dois: assegurar que a Administração realize a contratação pública mais vantajosa e assegurar igualdade de condições a todos os interessados, de forma imparcial.

Ocorre que existem alguns casos em que a contratação é feita pela Administração Pública diretamente com o contratado, sem que haja licitação. São os casos das chamadas contratações diretas, que podem ser por meio de dispensa de licitação¹⁹ ou inexigibilidade²⁰. Todavia, mesmo nessas hipóteses, há uma análise prévia de requisitos previamente estabelecidos, que devem constar de um processo administrativo, que culminarão na celebração de contratos.

Em linhas gerais, o dever de licitar se estende a toda a Administração Pública, direta e indireta (e também das entidades controladas), de todos os poderes e esferas da Federação.

A Constituição Federal estabelece no artigo 22, inciso XXVII²¹, a competência privativa da União para legislar sobre as normas gerais de licitações públicas, isto é, as normas que terão incidência nacional, impondo-se a todos os âmbitos da Federação, posto o interesse público envolvido. A Lei 8.666/1993 e a Lei 10.520/2002 são os principais marcos legais, que estabelecem as normas gerais sobre licitação e contratação, estabelecendo os procedimentos e atos a serem observados e praticados. A Lei 8.666/93 refere-se às modalidades tradicionais de contratação²² e a Lei 10.520/2002 introduziu o pregão (presencial e eletrônico) para todos os órgãos e entidades da Administração Pública, nos casos de contratação de bens e serviços comuns. Mas há também outras legislações (legais e infralegais) específicas, bem como dispositivos isolados, que também versam sobre as licitações públicas. Dentre elas pode-se citar a Lei 12.232, de 29 de abril de 2010, que dispõe sobre as normas gerais para licitação e contratação pela Administração Pública de

¹⁹ A dispensa de licitação refere-se às hipóteses taxativas previstas nos incisos do artigo 24 da Lei 8.666/1993, em que, apesar de haver competidores, a Administração Pública tem a faculdade de realizar a contratação pública sem licitação, mediante a devida, suficiente e necessária motivação.

²⁰ A inexigibilidade de licitação tem cabimento nos casos em que houver inviabilidade de competição, afastando o administrador do dever de licitar. A Lei 8.666/1993 trouxe essa previsão genérica no *caput* do artigo 25, arrolando hipóteses exemplificativas nos incisos I, II e III.

²¹ O artigo 22, inciso XXVII da Constituição Federal diz que é competência privativa da União dispor sobre “normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no artigo 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do artigo 173, §1º, III”.

²² A Lei 8.666/1993 prevê, no artigo 22, como modalidades de licitação o convite, a tomada de preços, a concorrência, o leilão e o concurso.

serviços de publicidade prestados por intermédio de agências de propaganda. E, recentemente, ganhou destaque a chamada Lei das licitações da Copa do Mundo e Jogos Olímpicos, a Lei 12.462, de 5 de agosto de 2011, que instituiu o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC; para conferir eficiência às contratações públicas que atenderão a esse período.

2.3. A Agenda Ambiental da Administração Pública: mudando o paradigma das compras públicas

Ciente de seu papel enquanto consumidor e agente fomentador do consumo sustentável, o Governo Federal, por meio do Ministério do Meio Ambiente – MMA, elaborou o programa Agenda Ambiental na Administração Pública – A3P. Este programa visa a desenvolver um novo modelo de gestão pública, alinhado com a responsabilidade socioambiental, compreendendo estratégia e estímulos de padrões sustentáveis de consumo e produção nas atividades administrativas operacionais do poder público e a redução dos impactos ambientais de suas ações, projetos e programas²³.

Em 1999, foi criada a Comissão Permanente do A3P, por meio da Portaria n. 510/2002. Em 2001, foi lançado o Manual do A3P e, desde então, o Ministério do Meio Ambiente vem divulgando o programa e ganhando adeptos. Atualmente, há 97 órgãos públicos parceiros do Ministério do Meio Ambiente que celebraram termo de adesão ao A3P, institucionalizando os seus esforços para desenvolver projetos destinados à implementação do programa²⁴.

²³ O A3P é um programa que busca incorporar os princípios da responsabilidade socioambiental nas atividades da Administração Pública, através do estímulo a determinadas ações que vão, desde uma mudança nos investimentos, compras e contratações de serviços pelo governo, passando pela sensibilização e capacitação dos servidores, pela gestão adequada dos recursos naturais utilizados e resíduos gerados, até a promoção da melhoria da qualidade de vida no ambiente de trabalho. Fonte: <http://www.mma.gov.br/estruturas/a3p/_arquivos/cartilha_a3p_36.pdf>. Acesso em: 03 fev. 2011.

²⁴ Dentre os órgãos parceiros, pode-se citar a Advocacia Geral da União – AGU, a Agência Nacional das Águas – ANA, Procuradoria Geral da República – PGR, Conselho Nacional de Justiça – CNJ e Centrais Elétricas do Norte do Brasil S.A – Eletrobras-Eletronorte. Dado disponível no sítio eletrônico do Ministério do Meio Ambiente – MMA, no *link*: <<http://www.mma.gov.br/sitio/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=36&idConteudo=10735&idMenu=11516>>. Acesso em: 26 dez. 2011.

Os objetivos desse programa são: (i) promover a reflexão sobre os problemas ambientais em todas as esferas da administração pública; (ii) estimular a adoção de atitudes e procedimentos que levem ao uso racional dos recursos naturais e dos bens públicos; (iii) estimular e promover mudanças de hábitos dos servidores públicos; e (iv) reacender a ética e a auto-estima dos servidores públicos.

Ele compreende, por exemplo, o combate ao desperdício de recursos naturais e públicos, como papel, materiais de expediente, copo descartável, água e energia; a separação dos resíduos gerados nas atividades administrativas; a sensibilização dos servidores quanto à educação ambiental e a inserção de critérios ambientais nas compras e investimentos públicos. O A3P foi dividido em cinco eixos temáticos, conforme Quadro 4.

Quadro 4 – Eixos Temáticos da Agenda Ambiental na Administração Pública

Eixos Temáticos da A3P
1. <i>Uso racional dos recursos naturais e bens públicos</i>
2. <i>Gestão adequada dos resíduos gerados</i>
3. <i>Qualidade de vida no ambiente de trabalho</i>
4. <i>Sensibilização e capacitação</i>
5. <i>Licitações sustentáveis</i>

As compras públicas sustentáveis se inserem no contexto do Programa A3P, como um fomento do Estado a incentivar o mercado a adotar ações sustentáveis e, também, o próprio poder público a se tornar um exemplo de liderança de desenvolvimento sustentável.

3. CONTRATAÇÕES PÚBLICAS: O FOMENTO AO DESENVOLVIMENTO NACIONAL SUSTENTÁVEL

3.1. A função regulatória da licitação: fomento ao desenvolvimento nacional sustentável

Antes de se falar do papel interventivo do Estado enquanto agente normativo e regulador da atividade econômica, é oportuno transcrever o conceito de regulação, em seu sentido genérico, apresentado por Justen Filho (2002, p.40):

[...] o conjunto ordenado de políticas públicas que buscam a realização dos valores econômicos e não econômicos, essas políticas que envolvem a adoção de medidas legislativas e de natureza administrativas destinadas a incentivar práticas privadas desejáveis e reprimir tendências individuais e coletivas incompatíveis com a realização dos valores fundamentais da república, a cidadania, dignidade humana, desenvolvimento regional, desenvolvimento nacional.

Seguindo essa mesma linha de entendimento, Figueiredo (2007, p. 7) conceitua a regulação, sob dois aspectos – um aspecto objetivo e subjetivo:

Destarte, pode-se conceituar, objetivamente, a regulação como o conjunto de atos e medidas estatais que tem por fim garantir a observância dos princípios norteadores da ordem econômica no mercado, bem como devida e correta prestação de serviços públicos, além do incentivo e fomento para a implementação das políticas públicas respectivas para direcionamento de cada nicho da economia.

Sob um aspecto subjetivo, pode-se conceituar a regulação como o processo estatal de normatização, de fiscalização, de incentivo, de planejamento e de mediação da atividade econômica dos particulares, conjugando os interesses privados destes com os interesses público e coletivo envolvidos no ciclo econômico do respectivo mercado.

No âmbito estatal, a regulação, em um sentido amplo, está atrelada a qualquer forma de interferência do Estado no domínio econômico, quer seja direta ou indireta. O Estado intervém no mercado por seus mais variados instrumentos, atuando de modo a estimular e a desestimular atividades econômicas em sentido estrito. É nesse sentido amplo do conceito do verbete regulação que se fala que a licitação

também é uma forma de regulação do mercado; uma política pública que busca a realização de outros valores fundamentais, estabelecidos constitucionalmente.

A Constituição Federal traz alguns regramentos a respeito do assunto, prescrevendo que o Estado pode intervir diretamente na ordem econômica nos casos de imperativos de segurança nacional ou relevante interesse coletivo (artigo 173 da Constituição Federal), mediante a criação de empresas públicas e sociedades de economia mista. Já intervenção indireta na ordem econômica acontece na hipótese do artigo 174 da Constituição Federal, que fala no papel “normativo e regulador da atividade econômica”, incumbindo-lhe as “funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado”. Diz o artigo 174 da Constituição Federal, *in verbis*:

Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

Eros Roberto Grau (2003) classifica em três modalidades a forma da intervenção do Estado no domínio econômico: (i) intervenção por gestão direta (por absorção e por participação); (ii) intervenção indireta por direção (ou controle) e (iii) intervenção indireta por indução (fomento ou incentivo). Na intervenção por gestão direta, o Estado desenvolve atividade como agente econômico. Quando é por absorção, o Estado controla os meios de produção em determinado setor de atividade econômica em sentido estrito, exercendo uma atividade em regime de monopólio. Na forma de participação, o Estado controla somente parte dos meios de produção de um setor econômico, atuando no mercado em regime de concorrência com o setor privado, com ele competindo em igualdade de condições. É o caso do Banco do Brasil e das Centrais Elétricas do Norte do Brasil S.A. – Eletrobras - Eletronorte.

Na intervenção por direção ou por controle, o Estado atua como regulador da atividade econômica, estabelecendo instrumentos e normas cogentes para os agentes da atividade econômica em sentido estrito a cumprir. Eles não podem realizar a atividade sem que observem esse comportamento. Seria o caso da fixação de cotas de importação, o tabelamento ou congelamento de preços.

Na a intervenção por indução, o Estado adota instrumentos de intervenção na economia, de modo a interferir no desempenho do funcionamento do mercado, mediante estabelecimento de normas dispositivas, de estímulo e desestímulo, bem como de promoção de atividades privadas. Ela está no universo do direito premial. Nesta modalidade, o Estado age como regulador da atividade econômica, adotando normas contendo de estímulos e incentivos, voltados a convencer a iniciativa privada a seguir determinado caminho.

Para Eros Grau (2003), as normas de indução são deônticas, com a função de induzir os agentes econômicos a uma opção de comportamento além dos limites do querer individual, e em harmonia com o interesse econômico e social. Isso implica que, diante do estímulo do Estado, cabe à iniciativa privada optar pelo caminho a ser seguido: se vai em direção à finalidade da norma, desfrutando das condições mais favoráveis para a atividade ou se caminha no sentido oposto, tendo que se submeter a um tratamento mais restritivo.

Tanto a intervenção do Estado na economia por direção (ou controle) como a de indução (ou fomento ou incentivo) interessam às compras públicas sustentáveis. *Primus*, é por direção ou controle, pois o Estado adota atos normativos, gerais e abstratos, para regulamentação de como os critérios ambientais serão inseridos nas contratações públicas.

Secunduns, as licitações sustentáveis configuram uma forma de intervenção indireta por indução do Estado sobre o domínio econômico, na medida em que tenta persuadir os licitantes que ainda não assumiram a responsabilidade socioambiental em suas atividades a adotarem esse comportamento, que sem essa demanda de contratação nos editais sustentáveis, talvez não fosse, nesse atual estágio, adotados.

Ora, e isso faz todo o sentido, já que o Estado, muito mais do que uma estrutura de dominação política, é um instrumento para a concretização das necessidades dos cidadãos, sobretudo dos direitos fundamentais. Segundo Justen Filho (2011), “A atividade contratual do Estado não pode ser concebida como simples instrumento para atender a necessidades administrativas”.

É ainda recente e incipiente a percepção da licitação como um instrumento de regulação de mercado, capaz de induzir determinadas práticas de mercado, com vistas a produzir resultados de política pública. Para Ferraz (2009), é preciso “[...] perceber que a licitação não é um fim em si, mas instrumento de alcance e garantia

do interesse público, que nem sempre cabe, tal como se imaginou no passado, dentro da rigidez dos Códigos”.

Isso leva a crer que é possível dizer que as licitações e contratações públicas possuem duas finalidades: a finalidade imediata e a finalidade mediata. A finalidade imediata das licitações é aquisição de um bem ou serviço pela Administração; é ver adquirido ou produto ou serviço. Mas é possível se falar também na finalidade mediata da licitação, que é atingir o interesse público, a realização de políticas públicas, para atender às necessidades da população.

Quando se analisa a licitação sustentável, é mais compreensível perceber que ela tem uma finalidade também mediata: promover o desenvolvimento sustentável. Quando a Administração Pública utiliza critérios ambientais em uma contratação, ela influencia positivamente o mercado, quer seja pelo fomento à inovação e tecnologias verdes²⁵, pelo estímulo à competição de produtos diferenciados ambientalmente, cumprindo a sua função ambiental pública de preservar o meio ambiente para as futuras e presentes gerações. Portanto,

Se os consumidores estiverem interessados em pagar o menor preço possível, a competição global entre empresas ou até mesmo entre economias inteiras, poderia conduzir a uma espiral descendente com condições cada vez piores de proteção da saúde, danos ambientais e qualidade do produto. Por outro lado, se consumidores demandam produtos de alta qualidade e alto desempenho, produzidos sob circunstâncias justas e com impactos ambientais menores, a competição global será afetada positivamente, pois os fornecedores competirão com base na sustentabilidade em oposição ao sistema tradicional, baseado no menor preço. (BIDERMAN *et al.* 2008, p. 22)

A mesma opinião é defendida por Sampaio (2011), para quem agora a licitação é “indutor de políticas públicas”, sobretudo, “aquelas voltadas ao fomento e ao desenvolvimento de segmentos econômicos reputados estratégicos”. Biderman *et al.* (2008) defendem, identicamente, que a licitação é um dos “instrumentos a serem utilizados pelo Estado na busca da proteção ao meio ambiente”. Na opinião de

²⁵ A expressão **tecnologia verde** ou **tecnologia ambiental** é utilizada para se referir a técnicas, métodos e materiais de produção que causam menos impacto ambiental, como equipamentos eletroeletrônicos que possuem uso reduzido de energia. Ela assim pode ser conceituada: “é a aplicação das ciências ambientais para a proteção e conservação da natureza, espaço natural ou biodiversidade, no sentido de prevenir ou mitigar os impactos negativos do homem no ambiente. Nos tempos actuais, a tecnologia ambiental ganhou uma nova força, no sentido de corresponder as necessidades impostas pelo desenvolvimento sustentável. As suas aplicações percorrem os vários ramos das ciências ambientais, desde os mecanismos de controlo de poluição, passando pelas novas tecnologias de desenvolvimento limpo.” Disponível em: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Tecnologia_ambiental>. Acesso em: 26 dez. 2011.

Valente (2011, p. 11), o poder de consumo do Estado faz com que a iniciativa privada revise suas práticas fabris, proporcionando expansão da oferta de bens sustentáveis para a sociedade.

Pensamento similar é defendido por Justen Filho (2011), para quem a Lei 12.349/2010 – que trouxe a previsão legal das licitações sustentáveis – veio a “disciplinar uma dimensão macroeconômica das contratações públicas”.

Isso significa que setores relevantes do mercado brasileiro terão que se ajustar às demandas previstas para as compras públicas sustentáveis, que se afiguram como uma interferência indireta de indução do mercado, influenciando-o positivamente na ampliação da produção e consumo sustentáveis, na medida em que gera um “efeito cascata” sobre os fornecedores, “multiplicando investimentos” em prol da sustentabilidade (TRIGUEIRO, 2008).

3.2. O desenvolvimento nacional sustentável e o fomento às micro e pequenas empresas

Em 2006, com o advento da Lei Complementar Federal 123/2006, mais conhecido como Estatuto das Micro e Pequenas Empresas, o Governo estabeleceu um marco importante ao desenvolvimento dos pequenos e micro fornecedores: a concessão de preferência nas licitações e contratações públicas para esse segmento.

Essa lei tem como fundamento o artigo 179 da Constituição Federal que dispõe que os entes federativos

dispensarão às microempresas e às empresas de pequeno porte, assim definidas em lei, tratamento jurídico diferenciado, visando a incentivá-las pela simplificação de suas obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias, ou pela eliminação ou redução destas por meio de lei.

O artigo 47 da LC 123/06 estabeleceu o tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte, visando à promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional²⁶.

Assim, conforme dispõe o artigo 48, a Administração Pública pode realizar processo licitatório destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nas contratações cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais); ou nos casos em que é exigida dos licitantes a subcontratação de microempresa ou de empresa de pequeno porte, desde que o percentual máximo do objeto a ser subcontratado não exceda a 30% (trinta por cento) do total licitado. Ainda é possível que se estabeleça cota de até 25% (vinte e cinco por cento) do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte, em certames para a aquisição de bens e serviços de natureza divisível.

Note-se que o poder público diagnosticou que ao conceder preferência para a contratação de micro e pequenas empresas, estaria fortalecendo esse segmento, que responde por mais de 95% das indústrias e é responsável pela empregabilidade de 50% dos empregos do setor industrial, de acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

Segundo explica Ferraz (2009), “Aqui o diferencial é utilizado justamente com o intuito de fomentar a criação de empresas dessa natureza, como verdadeiro mecanismo de indução e de desenvolvimento dessas empresas, que empregam expressivo número de trabalhadores no Brasil”. Por essa razão, antes do advento da Lei 12.349/2010, as contratações públicas já possuíam uma finalidade além das simples aquisições: o papel de política de incentivo ao desenvolvimento e fortalecimento das microempresas e empresas de pequeno porte.

3.3. Principais inovações trazidas pela Lei 12.349/2010 e pela IN SLTI/MPOG 01/2010

²⁶ O artigo 47 da Lei Complementar Federal 123/06 trouxe a seguinte redação:

Art.47. Nas contratações públicas da União, dos Estados e dos Municípios, poderá ser concedido **tratamento diferenciado e simplificado** para as microempresas e empresas de pequeno porte objetivando a **promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional**, a ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica, desde que previsto e regulamentado na legislação do respectivo ente.

A Lei 12.349/2010, como visto anteriormente, trouxe a previsão legal de que as contratações administrativas passam a ser instrumentos para a concretização do desenvolvimento nacional sustentável. O artigo 3º da Constituição Federal já consagra a garantia do desenvolvimento nacional como um objetivo fundamental da República Federativa do Brasil²⁷. O artigo 174 da Carta Maior também prevê o desenvolvimento nacional como um os fins visados pelo Estado²⁸.

De um modo geral, a Lei 12.349/2010, ao tratar do desenvolvimento nacional sustentável, abordou dois aspectos²⁹: (i) a dimensão ecológica do desenvolvimento (adoção de práticas ambientalmente corretas); e (ii) a dimensão econômico-social (o fomento às atividades econômicas desenvolvidas no âmbito nacional).

A Lei 12.349/2010 alterou dispositivos previstos na Lei 8.666/93 e inseriu novas normas, trazendo inovações como a cláusula geral de desenvolvimento sustentável e instituindo a preferência nas contratações de bens manufaturados nacionais. Juntamente com a IN SLTI/MPOG 01/2010, estes são hoje os principais marcos regulatórios de licitação sustentável. Abordar-se-á cada uma dessas novidades nos tópicos a seguir.

3.3.1. *Prioridade ao emprego de recursos humanos e naturais locais*

Um dispositivo polêmico na IN SLTI/MPOG 01/2010 é a distinção pelo local dos recursos humanos, naturais e tecnológicos a serem empregados na execução das contratações de obras públicas, estabelecida no artigo 4º, que determinou a sua preferência, *in verbis*:

Art. 4º.
[...]
Parágrafo Primeiro:

²⁷ “Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

.....
II. garantir o desenvolvimento nacional.”

²⁸ “Art. 174.

§1º A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento.”

²⁹ Essa divisão dos aspectos de desenvolvimento nacional, tratados na Lei 12.349/2010, foi feita por Marçal Justen Filho no artigo **Desenvolvimento Nacional Sustentado – Contratações Administrativas e o Regime introduzido pela Lei n. 12.349/2010**. (Revista Zênite de Licitações e Contratações – ILC. Ano XVIII, n. 210. Agosto de 2011 (p.745 – 751).

Deve ser priorizado o emprego de mão-de-obra, materiais, tecnologias e matérias-primas **de origem local** para execução, conservação e operação das obras públicas.

Uma primeira leitura do parágrafo primeiro do artigo 4º levaria ao entendimento de que ele está contrariando o teor do artigo 3º, § 1º da Lei Federal 8.666/1993, que veda que se admita, preveja, inclua ou tolere, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato. Estaria o artigo 4º da IN SLTI/MPOG 01/2010 em conflito com o artigo 3º, § 1º da Lei Federal 8.666/1993?

Antes de responder a essa pergunta, convém trazer alguma base doutrinária sobre o desenvolvimento sustentável, que provavelmente tenha levado o Poder Executivo, no exercício de sua competência regulamentar, a consagrar essa regra na instrução normativa.

Um dos pontos levantados em muitos estudos de impacto ambiental e respectivos relatórios (EIA/RIMA) é que quando as obras serão realizadas, sobretudo, as de grande envergadura, elas tendem a atrair muitas pessoas, desde especuladores imobiliários e de capital a trabalhadores atraídos por prováveis novas oportunidades, como empregados de outras regiões que são contratados pelas empreiteiras.

Ocorre que, muitas vezes, as empresas vencedoras das licitações são de regiões distantes e levam consigo sua própria mão-de-obra, sob a alegação de que não há trabalhadores experientes e capacitados no local das obras. Isso acaba por criar maiores conflitos e problemas sociais no local do empreendimento, configurando uma externalidade negativa.

Contudo, o que a Instrução Normativa SLTI/MPOG 01/2010 prevê é priorizar a contratação de trabalhadores no local da execução, conservação e operação das obras públicas. Em momento nenhum ela estabelece preferência ou faz distinções para licitantes, segundo critérios de naturalidade, da sede ou domicílio.

O que a IN SLTI/MPOG 01/2010 busca é trazer regra expressa de indicador de responsabilidade socioambiental, que deve estar previamente prevista no edital, como uma obrigação a ser cumprida pela empresa vencedora, após assinar o contrato com a Administração Pública, isto é, em sua fase de execução contratual.

Não há, pois que se dizer que a aludida regulamentação quebra a isonomia entre os licitantes ou estabeleça uma condição ilegal. Priorizar a contratação de mão-de-obra local trata-se de uma regra que deve ser inserida nos editais e contratos de licitação, como uma obrigação da contratada e fielmente cumprida pela empresa vencedora do certame durante a execução do contrato.

Essa regra nada mais é do que a normatização de medidas compensatórias aos impactos negativos de uma obra pública. Muitos Estudos de Impacto Ambiental já prevêm como compensação ambiental às externalidades negativas a priorização da contratação de mão de obra local para atuar na obra³⁰. Assim, se não houver trabalhadores locais qualificados, a Administração Pública pode estabelecer que previamente à execução do objeto contratual, a empresa realize curso de capacitação à mão-de-obra local ou mesmo que a Administração Pública realize parcerias com o SEBRAE local com vistas a treinar os trabalhadores. É uma condição que visa, inclusive, a evitar problemas de falta de políticas públicas.

Observação análoga deve ser aplicada para a preferência de se empregar matéria-prima e recursos naturais locais. A matéria prima também deve ser buscada na região do empreendimento, sempre que possível. Isso faz com que se utilizem os recursos naturais da própria região, minimizando custos e impactos com transporte.

3.3.2. *Da preferência aos produtos nacionais*

Nas licitações, são vedadas quaisquer cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo e estabeleçam

³⁰ No Projeto de Integração do Rio São Francisco com Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional mais conhecido como Transposição do Rio São Francisco, o EIA/RIMA detectou vários impactos socioambientais negativos, para os quais as medidas mitigadoras foram justamente a recomendação às empreiteiras para contratarem, ao máximo mão-de-obra local durante a construção das obras. Dentre os impactos negativos para qual essa medida foi proposta como solução estão: introdução de tensões e riscos sociais durante a construção; ruptura de relações sociocomunitárias durante a fase de obra; perda temporária de empregos e renda por efeito das desapropriações; geração de empregos e renda durante a implantação; dinamização da economia regional; diminuição do êxodo rural e da emigração da região; pressão sobre a infra-estrutura urbana. Neste último caso, o estímulo à contratação de mão-de-obra local poderia inclusive reduzir a chegada de novos moradores aos municípios, evitando maior pressão sobre as cidades, como habitação, saneamento, educação e saúde, em função do aumento repentino da população, principalmente nos municípios onde estarão os principais canteiros de obras. Fonte: Relatório de Impacto Ambiental – RIMA, julho de 2004. Projeto de Integração do Rio São Francisco com Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional. Ministério da Integração Nacional. Fonte: <http://portal.cenad.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=4b78b3a8-a398-4b5c-9ddd-d88f053a0066&groupId=24816>. Acesso em: 7 dez. 2011.

preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra condição impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato³¹.

Mas, a Lei 12.349/2010 trouxe uma inovação legal, que tem sido alvo de muita polêmica: a preferência nas licitações por produtos nacionais. O artigo 3º, § 1º da Lei Federal 8.666/1993 já trazia norma geral, que deve ser observado por todos os entes públicos de conceder tratamento favorecido e distintivo nas licitações públicas segundo critérios de origem³². Diz o aludido dispositivo que, em igualdade de condições, será assegurada preferência, como critério de desempate aos bens e serviços nacionais, na seguinte ordem:

I – produzidos no País;

II – produzidos ou prestados por empresas brasileiras;

III – produzidos ou prestados por empresas que invistam em pesquisa e no desenvolvimento de tecnologia no País.

Além disso, o artigo 3º, §§ 5º e 6 da Lei 8.666/1993, com a nova redação dada pela Lei 12.349/2010, estabeleceu que, nas licitações podem ser estabelecido margem de preferência para produtos manufaturados e para serviços nacionais que atendam a normas técnicas brasileiras. Por produtos manufaturados nacionais deve-se entender como aqueles “produtos manufaturados, produzidos no território nacional de acordo com o processo produtivo básico ou com as regras de origem estabelecidas pelo Poder Executivo federal”. E os serviços nacionais devem ser compreendidos como aqueles prestados no País, nas condições estabelecidas pelo Poder Executivo Federal. Veja a transcrição do artigo:

Art. 3º. [...]

³¹ Assim estabelece o mencionado dispositivo:

“Art. 3º

§ 1º É vedado aos agentes públicos:

I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo, inclusive nos casos de sociedades cooperativas, e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato, ressalvado o disposto nos §§ 5º a 12 deste artigo e no art. 3º da Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991;”

³² Nesse sentido, pode-se citar a Representação por Inconstitucionalidade n. 1.187/BA Bahia, Relator Min. Francisco Rezek, DJ, de 10.10.1986, em que o STF julgou procedente o pedido de inconstitucionalidade de norma do Estado da Bahia que concedia preferência, nas licitações públicas, a empresas estabelecidas nesse estado.

§ 5º. Nos processos de licitação previstos no caput, **poderá** ser estabelecida **margem de preferência para produtos manufaturados e para serviços nacionais** que atendam a normas técnicas brasileiras.

§ 6º A margem de preferência de que trata o § 5º será estabelecida com base em estudos revistos periodicamente, em prazo não superior a 5 (cinco) anos, que levem em consideração:

- I - geração de emprego e renda;
- II - efeito na arrecadação de tributos federais, estaduais e municipais;
- III - desenvolvimento e inovação tecnológica realizados no País;
- IV - custo adicional dos produtos e serviços; e
- V - em suas revisões, análise retrospectiva de resultados. (grifos nossos)

As margens de preferência por produto, serviço, grupo de produtos ou grupo de serviços não podem, em sua somatória, ultrapassar 25% (vinte e cinco por cento) sobre o preço dos produtos manufaturados e serviços estrangeiros. Mas essa regra não vale no caso em que a sua produção ou prestação nacional for inferior à quantidade a ser adquirida ou contratada; dentre outras exceções. Explica Niebuhr (2011) que se a proposta da empresa nacional for superior à da estrangeira, desde que não ultrapasse o percentual da margem de preferência (25%), aquela será a vencedora do certame público. Observa que o licitante nacional, para fazer jus à margem de preferência e sagrar-se vencedor da licitação, não é obrigado a reduzir o seu preço e cobrir a proposta do estrangeiro. Isso implica que a empresa nacional pode ser considerada vencedora ainda que com preço superior, onerando o erário.

A lei prevê, inclusive, que a margem de preferência a que se refere o § 5º poderá ser estendida, total ou parcialmente, aos bens e serviços originários dos Estados Partes do Mercado Comum do Sul - Mercosul. Para Niebuhr (2011), isso ocorrerá nos casos de reciprocidade: “O Brasil oferece preferência aos integrantes do Mercosul em troca do mesmo benefício em prol dos nacionais. Não faria sentido o contrário, em que pese as nuances das tratativas internacionais”.

A lei traz disposições específicas nos casos de sistemas de tecnologia de informação e comunicação estratégicos, isto é, para as contratações de bens e serviços de tecnologia da informação e comunicação cuja descontinuidade provoque dano significativo à administração pública e que envolvam pelo menos um dos seguintes requisitos relacionados às informações críticas: disponibilidade, confiabilidade, segurança e confidencialidade. Nas hipóteses em que essa contratação for considerada estratégica em ato do Poder Executivo Federal, a licitação poderá ser restrita a bens e serviços com tecnologia desenvolvida no País e

produzidos de acordo com o processo produtivo básico de que trata a Lei 10.176, de 11 de janeiro de 2001.

Todavia, essas normas não parecem depender de regulamentação do Poder Executivo, não sendo auto-aplicável. Esse também é o entendimento do Tribunal de Contas da União, firmado no Acórdão 693/2011, pelo seu Plenário, no qual entendeu

a intenção do legislador, ao utilizar o vocábulo 'poderá', no parágrafo 5º, é a de conferir discricionariedade ao gestor de utilizar ou não a possibilidade de preferência por produtos e serviços nacionais em suas contratações, devendo evidenciar que a opção escolhida tem como premissa o interesse público e a conveniência do órgão, devidamente justificados.

Para a Corte de Contas, a inclusão de margem de preferência para produtos manufaturados e para serviços nacionais que atendam a normas técnicas brasileiras não se configura um dever, mas sim uma faculdade, a partir dos critérios de conveniência e oportunidade relacionados à promoção do desenvolvimento nacional sustentável.

Diz o TCU que "A aplicação da lei, neste caso, não é de efeito imediato, uma vez que carece de definição pelo Poder Executivo Federal o estabelecimento do percentual referente à margem de preferência e que, portanto, demandará certo tempo para ser implementada, conforme o art. 1º, § 8º da referida legislação".

A Lei 12.349/2010 diz sobre a necessidade de ato do Poder Executivo Federal para definir o percentual de concessão de preferência aos produtos manufaturados e serviços nacionais, medida condicionada à expedição de decreto pelo Chefe do Poder Executivo Federal.

Regulamentando a matéria, foi editado o Decreto 7.546, de 2 de agosto de 2011, trazendo as regras para aplicação da margem de preferência para produtos manufaturados e serviços nacionais e de medidas de compensação comercial, industrial, tecnológica ou de acesso a condições vantajosas de financiamento (artigo 1º). Muito embora não trate das margens de preferências por produtos, o Decreto 7546/2011 traz parâmetros a serem obedecidos pela Administração Pública Federal, o que inclui, além dos órgãos da administração direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e as demais entidades controladas diretas ou indiretamente pela União (artigo 3º, § 1º).

A aplicação da margem de preferência é, portanto, um ato discricionário da Administração Pública. Essa opinião também é compartilhada pela Consultoria Zênite (2011), para quem a efetividade da Lei 12.349/2010 está atrelada ao exercício da competência regulamentar atribuída ao Chefe do Poder Executivo Federal. Porém, é importante destacar que o Decreto 7.546/2011 estabelece que é competência de cada esfera federativa a faculdade de adotar as margens de preferência estabelecidas pelo Poder Executivo federal.

Niebuhr (2011) observa que se pretende colocar em situação vantajosa os bens produzidos no Brasil em relação aos produzidos no estrangeiro sob o pretexto de se promover o desenvolvimento nacional, prestigiando aqueles que produzem, geram empregos e recolhem impostos no Brasil. Mas o autor tece severas críticas a esse dispositivo, pelo risco de se constituir uma reserva de mercado e onerar mais os cofres públicos:

Sem embargo, a preferência ao produto nacional deve descambar para espécie de reserva de mercado, o que, ao fim e ao cabo, revela-se desvantajosa, como comprovado historicamente. O capitalismo é centrado na competição, e nada pior para a competição do que a zona de conforto forjada por regras de proteção. As empresas deixam de inovar, investir e reduzir custos.

O fato incontestável é que, ao beneficiar a produção nacional em licitação pública, a Administração aceita a premissa de pagar mais caro por produtos brasileiros ou contratar bens e serviços com qualidade inferior (NIEBUHR, 2011, p. 420).

O Procurador da República Edilson Vitorelli Diniz Lima (2010), quando da edição da MP 495/2010, também apresentou suas críticas à margem de preferência para as empresas nacionais:

É preciso lembrar que os maiores beneficiados com isso não serão os pobres pequenos empresários brasileiros, mas as mega-corporações transnacionais instaladas no Brasil que, sabendo quanto é cobrado pelo produto estrangeiro, poderão confortavelmente cobrar mais caro do Brasil, aumentando seu lucro, sem qualquer correspondente imediato para a sociedade que arca com o prejuízo.

Ninguém montará uma empresa no Brasil para vender apenas para a administração pública. É demagogia afirmar isso, pois esse mercado é muito pequeno para tanto. O que vai acontecer é que as empresas que já estão produzindo aqui, ao invés de se esforçarem para serem mais

competitivas, vão ter mais lucro vendendo mais caro para o governo, sem ter que competir com os estrangeiros. E isso não vai gerar empregos, ou progresso, ou qualquer outra das frases feitas que nosso Odorico adora.

Data vênia a opinião dos aludidos doutrinadores, não é esse entendimento da autora. A complexidade dos aspectos ambientais e econômicos não permite que sejam extraídas conclusões exatas e simplistas, sobretudo alegações genéricas de que essas regras formariam uma reserva de mercado. Hoje, é incontestável a interdependência desses dos fatores econômicos e ambientais. Uma catástrofe ambiental não preocupa mais somente a população local, mas todo o globo, já que os efeitos negativos da natureza não respeitam as fronteiras traçadas pelo homem e atingem as diferentes nações e classes sociais. O mesmo pode-se dizer dos aspectos econômicos. As crises econômicas de um continente afetam direta ou indiretamente as outras nações. Por isso, os esforços pelos equilíbrios ambientais e econômicos devem ser também globais.

Partindo dessa premissa, o consumo sustentável não é um ato isolado, somente do governo brasileiro. É uma medida global, à qual vem aderindo vários países. Nesse sentido, dar preferência aos produtos nacionais é também uma garantia de que ainda que as empresas transacionais venham a ser implementadas no Brasil, elas estarão obedecendo a uma legislação trabalhista e ambiental mais rigorosa e preocupada com os direitos humanos e a qualidade de vida de todos.

O que não se pode é permitir a produção de bens e serviços mais baratos, mas produzidos a custo de mão-de-obra barata ou escravizada, sem consideração à legislação trabalhista e com desrespeito à proteção mínima ao meio ambiente, sem computar os custos dessa opção para as futuras gerações e as vítimas exploradas.

3.4. A dimensão social da sustentabilidade no contexto do desenvolvimento nacional sustentável

Com o advento da Lei 12.349/2010, nota-se um verdadeiro avanço da Administração Pública em prol do consumo sustentável, de modo a proteger o meio ambiente. Porém, ainda há um vasto campo de atuação do poder público, no que tange à dimensão social da sustentabilidade. As compras públicas sustentáveis têm

priorizado e fomentado com maior peso os aspectos ambientais da sustentabilidade. Todavia, muitos dos valores e princípios socioambientais ficaram à margem da regulamentação sustentável. Há várias lacunas sociais que podem também ser regulamentadas para serem inseridas nas contratações públicas.

Na seara social, dentre as previsões normativas já existentes, pode-se citar a Lei 8.666/1993 que exige que a Administração Pública estabeleça que somente serão habilitados aqueles licitantes que declararem, por escrito, que não empregam trabalho infantil, na forma do inciso XXXIII do artigo 7º³³ da Constituição Federal.

A despeito de possuir declaração específica do trabalho infantil nos contratos administrativos, esta não implica mais uma base de confiança, já que tradicionalmente a Administração Pública, de um modo geral, não tem como prática de gestão contratual proceder a pesquisas e inspeções *in loco*, averiguando a não-existência de mão-de-obra infantil.

Ademais, conquanto a Constituição Federal vede o trabalho forçado ou análogo ao de escravo, não há vedação expressa nos editais e cartas-convite, proibindo a contratação de empresas que se valem dessa prática.

Um excelente programa público de repúdio ao trabalho forçado seria inserir como critério de contratação de um fornecedor de bens e serviços o procedimento de verificar a Lista Suja de Trabalho Forçado do Ministério do Trabalho³⁴. Isso traria ainda como benefício ajudar na divulgação da Lista Suja e coibir tal prática.

Pode-se vislumbrar ainda a potencialidade de se tornar uma política de combate às práticas de discriminação de gênero. Ora, o poder público efetua diversas licitações públicas para contratar serviços que envolvem mão-de-obra terceirizada, como serviços de limpeza, copeiragem, motorista e vigilância. Porém, os editais de licitação são omissos quanto ao estabelecimento de critérios de raça, cor e sexo. Assim, em algumas localidades, alguns desses serviços contratados são ainda realizados tipicamente por determinado sexo. É o caso dos motoristas, que muitas vezes ainda são compostos apenas por mão-de-obra masculina. Seria o caso de se estabelecer nos instrumentos convocatórios das licitações cotas de vagas

³³ O inciso XXXIII do artigo 7º da Constituição Federal estabelece que são direitos dos trabalhadores a “proibição de trabalho noturno, perigoso ou insalubre a menores de dezoito e a qualquer trabalho a menores de dezesseis anos, salvo na condição de aprendiz, a partir de quatorze anos.”

³⁴ A “Lista Suja” elaborada pelo Ministério do Trabalho consiste em um “Cadastro dos Empregadores da Portaria 540, de 15 de outubro de 2004”, contemplando as principais informações de empresas e empregadores que foram flagrados explorando mão-de-obra forçada ou análoga à de escravo, em condições precárias de higiene, sem alimentação adequada, sem pagamento ou com documentos retidos.

reservadas às mulheres, quando da mobilização da mão-de-obra dos contratos de serviços.

A Lei Estadual de São Paulo 10.218, de 12 de fevereiro de 1999, no artigo 1º, traz proibição à Administração de contratar serviços e obras com empresas que, na qualidade de empregador, tenham tido diretor, gerente ou empregado condenado por crime ou contravenção em razão da prática de atos de preconceito de raça, cor, sexo, estado civil, práticas atentatórias à maternidade ou qualquer discriminação à permanência no emprego.

Outro ponto verificado diz respeito à necessidade de valorização, capacitação e emprego de pessoas com deficiência entre a mão-de-obra terceirizada. Sabe-se que a Lei 8.666/1993, no artigo 24, inciso XX prevê como uma hipótese de dispensa de licitação a

contratação de associação de portadores de deficiência física, sem fins lucrativos e de comprovada idoneidade, por órgãos ou entidades da Administração Pública, para a prestação de serviços ou fornecimento de mão-de-obra, desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado.

Mas há ainda outras estratégias que podem ser adotadas, quando se analisa a Lei 8.213/1991, que dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social. Esta lei prevê a proibição de qualquer ato discriminatório no tocante a salário, de critério de admissão do emprego em virtude de ser portar deficiência e que estabelece uma porcentagem que vai de 2 a 5%, conforme o número de empregado das empresas³⁵. Porém, o poder público, ao selecionar a empresa licitante, não exige que ela demonstre o cumprimento dessa legislação.

Um estímulo à concretização da proteção das pessoas com deficiência seria a previsão de vagas específicas para pessoas deficientes nos editais de licitação ou de demonstração de cumprimento da porcentagem de vagas reservadas aos deficientes previstas na Lei 8.213/1991.

³⁵ O artigo 93 da Lei 8.213/1991 trouxe a seguinte previsão, no tocante à porcentagem de pessoas com deficiência a ocuparem a vaga:

“Art. 93. A empresa com 100 (cem) ou mais empregados está obrigada a preencher de 2% (dois por cento) a 5% (cinco por cento) dos seus cargos com beneficiários reabilitados ou pessoas portadoras de deficiência, habilitadas, na seguinte proporção:

I - até 200 empregados.....	2%;
II - de 201 a 500.....	3%;
III - de 501 a 1.000.....	4%;
IV - de 1.001 em diante.	5%.”

Essa ideia não é uma novidade; o Decreto Federal 4.228, de 13 de maio de 2002, que institui, no âmbito da Administração Pública, o Programa Nacional de Ações Afirmativas, já traz previsão similar dessa política. Veja o que prevê o artigo 2º, *verbis*:

Art. 2º O Programa Nacional de Ações Afirmativas contemplará, entre outras medidas administrativas e de gestão estratégica, as seguintes ações, respeitada a legislação em vigor:

[...]

III – observância, nas licitações promovidas por órgãos da Administração Pública Federal, de critério adicional de pontuação, a ser utilizados para beneficiar fornecedores que comprovem a adoção de políticas compatíveis com os objetivos do programa.

[...]

IV – inclusão, nas contratações de empresas prestadoras de serviços, bem como de técnicos e consultores no âmbito de projetos desenvolvidos em parceria com organismos internacionais, de dispositivo estabelecendo metas percentuais de participação de afrodescendentes, mulheres e pessoas portadoras de deficiência”

Nota-se que além do estabelecimento de vagas destinadas a afrodescendentes, mulheres e pessoas portadoras de necessidades especiais, a serem empregadas nos contratos envolvendo mão-de-obra terceirizada, o decreto também prevê que se poderá atribuir pontuação adicional às licitantes que comprovem ações compatíveis com o Programa Nacional de Políticas Afirmativas.

Muito embora a dimensão ambiental seja a principal referência ao se falar sobre as licitações sustentáveis, não se pode deixar de destacar a importância da sustentabilidade social nesse contexto. É preciso lembrar que o conceito de licitação sustentável implica não só maximizar o valor agregado do produto ou serviço e minimizar o impacto ambiental, como também tornar mínimo o impacto social adverso.

As contratações públicas podem tornar-se importante instrumento de política de inclusão social e de promoção aos direitos humanos. Essa mudança de atitude governamental enquanto consumidor acaba por sensibilizar e trazer mecanismos concretos de suporte às práticas produtivas voltadas à sustentabilidade. Além disso, a incorporação dos critérios de direitos humanos na contratação de fornecedores apresenta-se como uma estratégia de política afirmativa em solucionar os problemas históricos referentes aos direitos humanos, como a discriminação de gênero. Reforçar o aspecto social das contratações públicas implicaria, sem dúvida, a

melhoria da imagem do poder público, como um agente comprometido com a equidade social e o desenvolvimento sustentável de uma forma geral.

A incorporação de aspectos de direitos humanos nas contratações públicas, tornando esse critério um fator importante na escolha do licitante vencedor, podem efetivamente induzir comportamentos coerentes com os princípios constitucionais da ordem econômica e pleno desenvolvimento nacional sustentável.

O desenvolvimento nacional sustentável somente será alcançado no momento em que as três dimensões da sustentabilidade – econômico, social e ambiental – estiverem em equilíbrio, inter-relacionados. Vale lembrar que pelo *Triple Bottom Line*, quando o econômico se inter-relaciona com o ambiental, haverá um desenvolvimento viável, mas não sustentável. Nesse sentido, vê-se que as contratações públicas podem ser também uma ferramenta diminuição da desigualdade social, de forma a concretizar o tão almejado desenvolvimento nacional sustentável.

Todavia, deixadas à parte as críticas sobre o leque de oportunidades de melhoria nos aspectos sociais das contratações públicas, convém esmiuçar o estudo sobre a legalidade dos requisitos ambientais das licitações, como ora será objeto de análise do próximo capítulo.

4. AS COMPRAS PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS

4.1. Conceito de compras públicas sustentáveis

As licitações públicas sustentáveis ou compras públicas sustentáveis (CPS) consistem em inserir critérios socioambientais nas qualificações técnicas dos objetos nos processos de contratação da Administração Pública, com o fim de promover a sustentabilidade, de reduzir os impactos à saúde humana e ao meio ambiente e de proporcionar maiores benefícios sociais. Frequentemente, são utilizados outros termos para se referir a elas, como “ecoaquisição”, “compras verdes”, “compras ambientalmente amigáveis” ou “licitação positiva” (BIDERMAN *et al.*, 2008).

Tecnicamente, o termo “compras públicas sustentáveis” ou “contratações públicas sustentáveis” refere-se a qualquer forma de aquisição de bens, serviços ou obras realizada pela Administração Pública. Isso compreende as aquisições feitas por meio de licitações, por contratação direta ou mesmo por cartões corporativos ou fundos rotativos de compras; enfim, no emprego de qualquer aquisição feita com recursos do erário.

Já a expressão “licitação sustentável”, a rigor, refere-se apenas às compras que se operam por meio das licitações públicas. Entretanto, neste trabalho, são utilizados os termos “compras públicas sustentáveis”, “contratações públicas sustentáveis” ou “licitações sustentáveis” como se fossem sinônimos.

O Ministério do Meio Ambiente assevera que “As denominadas licitações sustentáveis são aquelas que levam em consideração a sustentabilidade ambiental dos produtos e processos a ela relativos.” Elas podem ser assim definidas:

Licitações que levem à aquisição de produtos e serviços sustentáveis não apenas são importantes para a boa conservação do ambiente, como também representam uma melhor relação custo/benefício a médio ou longo prazo quando comparadas às que se valem do critério de menor preço. Logo, é importante que se ponha em prática a adoção de critérios

de sustentabilidade ambiental em licitações nos órgãos públicos e que se dê prioridade a licitações por via eletrônica (BRASIL, MMA, 2011³⁶).

Carvalho Filho (2008, p. 5) observa que uma das características da licitação sustentável é a consideração da relação custo-benefício do produto, a longo prazo:

Compra Pública Sustentável ou Licitação Sustentável é um processo por meio do qual as organizações, em suas licitações e contratações de bens, serviços e obras, valorizam os custos efetivos que consideram condições de longo prazo, buscando gerar benefícios à sociedade e à economia e reduzir os danos ao ambiente natural.

A licitação sustentável é um novo paradigma de gestão da Administração Pública que considera a variável ambiental nas contratações de bens, serviços e obras, no contexto de uma política de responsabilidade socioambiental corporativa, que no caso é desempenhada pelo próprio ente público. Os critérios ambientais podem estar relacionados tanto à produção, como ao consumo ou ao descarte dos produtos e serviços contratados.

Segundo Biderman *et al.* (2008), o conceito de licitação sustentável pressupõe alguns elementos, que compreendem a redução do consumo, a inovação tecnológica e o consumo consciente:

- (i) responsabilidade do consumidor;
- (ii) comprar somente o que for necessário: isso significa minimizar o consumo, comprando apenas diante das reais necessidades, evitando os produtos supérfluos;
- (iii) provocar a inovação; e
- (iv) perspectiva do ciclo de vida: sugere-se analisar o ciclo de vida de um produto (produção, distribuição, uso e disposição), considerando-o na decisão de compra.

A licitação verde revela-se, pois, em uma importante ferramenta de concretização da sustentabilidade, na medida em que considera os aspectos de sustentabilidade social e ambiental na utilização dos recursos públicos, visando a reduzir impactos sobre a saúde humana, os direitos humanos e a natureza.

³⁶ Conceito retirado do sítio eletrônico do Ministério do Meio Ambiente – MMA, onde constam maiores informações sobre as licitações sustentáveis e seu marco institucional federal: Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/sitio/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=36&idConteudo=10726&idMenu=11508>>. Acesso em: 10 out. 2011.

Os benefícios que a licitação sustentável pode trazer são diversos. Além das vantagens ambientais e da melhoria de vida da população, tem-se que considerar que esses resultados geram efeito positivo para a própria imagem do governo, contribuindo para o seu próprio fortalecimento, como consta do *Guia de Compras Públicas Sustentáveis* (Quadro 5).

Quadro 5 – Benefícios da Licitação Sustentável

BENEFÍCIOS DA LICITAÇÃO SUSTENTÁVEL

- Melhorar a imagem política das autoridades públicas;
- Melhorar a eficiência organizacional do governo;
- Alcançar níveis mais elevados de sustentabilidade com o mesmo capital;
- Melhorar a qualidade de vida da comunidade local;
- Antecipar a legislação, tendo em vista que os regulamentos ambientais na Europa estão se tornando cada vez mais exigentes;
- Aumento da conscientização sobre temas ambientais pela comunidade local;
- Desenvolvimento local.

Fonte: Resumo extraído do Guia de Compras Públicas Sustentáveis para Administração Federal

Dessa forma, as licitações realizadas tradicionalmente pela Administração Pública preocupavam-se somente em comprar mais rápido e pelo menor custo possível, como se apenas esses dois critérios denotassem o princípio da eficiência³⁷. A proposta das licitações sustentáveis é ir além dos aspectos isolados do valor e da celeridade, analisando o binômio custo-benefício do produto a ser contratado, atendendo ao princípio da ecoeficiência³⁸. A Figura 3 sintetiza os elementos que devem ser ponderados na contratação sustentável.

³⁷ O princípio da eficiência refere-se ao dever imposto à Administração Pública de agir da melhor forma possível, otimizando a aplicação dos recursos públicos, de maneira a evitar desperdícios e a garantir um maior atendimento ao interesse público. Este princípio será estudado no subcapítulo 4.3.1 deste trabalho.

³⁸ O princípio da ecoeficiência significa que a Administração Pública deve considerar a variável ambiental, evitando o desperdício de recursos naturais e maximizando a sua alocação, preservando o seu uso para as futuras gerações. Este princípio será abordado no subcapítulo 4.3.1.

Figura 3 – Elementos de Ponderação na Contratação Sustentável

PREÇO + ESPECIFICAÇÃO TÉCNICA TRADICIONAL + ASPECTO AMBIENTAL

Fonte: a autora, 2012

Importa esclarecer que as compras sustentáveis não priorizam os bens, serviços e obras tão-só pelo seu aspecto ambiental, mas sim avaliam o objeto considerando seu lado socioambiental conjuntamente com os critérios tradicionais de especificação técnica. Seus benefícios são assim explicados pelo Ministério do Meio Ambiente:

Licitações que levem à aquisição de produtos e serviços sustentáveis não apenas são importantes para a boa conservação do ambiente, como também representam uma melhor relação custo/benefício a médio ou longo prazo quando comparadas às que se valem do critério de menor preço (BRASIL, MMA, 2011, p.47).

Esse novo paradigma da contratação implica a revisão e ajustamento das áreas envolvidas na contratação, implicando adaptação de entidades e agentes, da Administração Pública, de todos os entes federativos, bem como dos fornecedores, prestadores de serviços e empreiteiros que pretenderem participar dos certames licitatórios ou contratar com o poder público (PEREIRA JÚNIOR, 2011).

4.2. O arcabouço jurídico das compras públicas sustentáveis

Antes de mais nada, é preciso obtemperar que as normas sobre licitações e contratações públicas devem ser aplicadas em coerência e concordância prática com as normas que versam sobre a ordem econômica e o desenvolvimento nacional sustentável, visando à harmonia das disposições dentro do ordenamento constitucional.

É importante anotar que a Constituição Federal também estabelece que a ordem econômica deve ser fundada na valorização do trabalho humano e na livre

iniciativa, devendo também assegurar a todos existência digna, conforme ditames da justiça social e da livre concorrência e se basear na defesa do meio ambiente e na redução das desigualdades regionais e sociais.

Ora, os princípios constitucionais sobre licitações e contratações públicas devem ser aplicados em coerência e harmonia com os princípios que versam sobre a ordem econômica e os que tratam da proteção ambiental, de forma a alcançar o desenvolvimento sustentável. A hermenêutica desses valores constitucionais deve orientar-se sob o princípio da concordância prática (ou da harmonização). Isso significa em caso de colisão entre valores constitucionalmente protegidos, estes devem ser ponderados, de modo que a afirmação de um não implique o sacrifício do outro, buscando-se o “estabelecimento de limites e condicionamentos recíprocos de forma a conseguir uma harmonização ou concordância prática entre estes bens” (CANOTILHO, 1993, p.228)

É preciso um processo de ponderação do desenvolvimento econômico com a proteção ambiental e os princípios de isonomia e da competitividade dos processos licitatórios. Não deve haver uma prevalência absoluta de um sobre outro, mas, uma aplicação simultânea e compatibilizada de normas, otimizando a realização de todos sem negar nenhum deles.

Caso essa concordância prática não seja possível, cabe ainda analisar o que Ronald Dworkin denominou de dimensão de peso ou importância (*dimension of weights*), na obra *Taking Rights Seriously*. Para o autor, os princípios possuem uma dimensão do peso ou importância. Diante do conflito de vários princípios, deve-se avaliar o peso relativo a cada um deles, diferentemente do ocorre com as regras. Se estas entram em conflito, uma delas não é válida, ou seja, aplica-se o critério “tudo ou nada” (SARMENTO, 2002).

Isso significa que os princípios constitucionais de defesa do meio ambiente e de preservação da ordem econômica devem ser aplicados de forma ponderada e proporcional, segundo o caso concreto, visando, da melhor forma, preservar os princípios constitucionais em jogo. Essa também é a opinião de Rodrigues (2011, s.p):

Os princípios ligados à preservação do meio ambiente saudável e que o firmam como direito fundamental é bem verdade, possuem grande carga argumentativa em seu favor diante das situações de colisão, até mesmo se ponderada a irreversibilidade ou a difícil reversão do dano ambiental,

levando à conclusão de que a persistência deste significaria o próprio sacrifício do bem jurídico em, questão, e não uma simples limitação. Isso não lhe confere, entretanto, valor absoluto. Destarte, a correta compreensão da função ambiental do contrato é a de qual variável meio ambiente equilibrado deverá ser sempre ponderada, não significando que prevalecerá em todo o seu conteúdo em todas as situações nem que a pactuação de um objeto potencialmente poluidor necessariamente tenha que dar ensejo à invalidação do negócio.

Posto esse eixo norteador de hermenêutica das licitações sustentáveis, observa-se que a possibilidade jurídica da utilização de critérios ambientais nas licitações e contratações públicas repousa-se sobre três arcabouços: (i) compromissos internacionais assumidos pela República Federativa do Brasil em favor do desenvolvimento e consumo sustentáveis, já mencionados no subcapítulo 1.3; (ii) Constituição Federal; e (iii) Legislação Federal.

Assim, para se prosseguir no estudo das licitações sustentáveis, no âmbito da legislação interna, há que se buscar a fundamentação jurídica inicial na própria Carta Maior de 1988. É imperativo que qualquer remissão à sustentabilidade tenha como fulcro maior essa Carta, que consagra o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado no Estado de Direito Socioambiental³⁹ (CANOTILHO, 1999).

4.2.1. Constituição Federal

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu como um dos princípios da ordem econômica, em seu artigo 170, a busca pela defesa do meio ambiente e a livre concorrência. Entre os princípios da ordem econômica, o artigo 170 da Constituição Federal, inciso VI, inclui a “defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação”.

³⁹ A expressão **Estado Ambiental** implica um Estado de Direito, que se modela com o Social e também com o Ambiental. Seria uma forma do Estado alcançar um desenvolvimento sustentável, com solidariedade econômica e social. Canotilho (1999, p. 44) assevera que “A qualificação de um Estado como ‘Estado ambiental’ aponta para duas dimensões jurídico-políticas particularmente relevantes. A primeira é a obrigação de o Estado, em cooperação com outros Estados e cidadãos ou grupos da sociedade civil, promover políticas públicas (econômicas, educativas, de ordenamento) pautadas pelas exigências da sustentabilidade ecológica. A segunda relaciona-se com o dever de adoção de comportamentos públicos e privados amigos do ambiente de forma a dar expressão concreta à assumpção da responsabilidade dos poderes públicos perante as gerações futuras”. Porém, a autora pretende utilizar o termo **Estado de Direito Socioambiental**, uma vez que o desenvolvimento sustentável compreende tanto elementos ambientais como sociais.

O meio ambiente deve ser protegido, não podendo ser desconsiderado diante das atividades produtivas, que podem receber tratamento diferenciado conforme os impactos ambientais por ela gerados. Considera-se que essa norma contemplou o desenvolvimento sustentável como eixo norteador para as atividades econômicas, quer sejam aquelas praticadas pelo particular ou pelo poder público.

Além disso, o artigo 225 *caput* da CF/88 estabelece que “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.”

Ao estabelecer que a proteção ambiental para as presentes e futuras gerações é um dever do poder público e da coletividade, a Carta Maior estabeleceu o que Benjamin (1996) chama de **função ambiental**, imposta a todos. A função ambiental pode ser conceituada como a “atividade finalisticamente dirigida à tutela de interesse de outrem, caracterizando-se pela relevância global, homogeneidade de regime e manifestação através de um poder-dever” (BENJAMIN, 1996, p. 237).

Quando este dever é dirigido ao poder público, constitui-se a **função ambiental pública** e quando à coletividade, de **função ambiental privada**. Assim, tanto a iniciativa privada como os governos têm o dever constitucionalmente estabelecido de agir em prol do meio ambiente, sendo co-responsáveis pelas bases ecológicas equilibradas, o que inclui medidas de consumo apropriadas com a sadia qualidade de vida à sociedade (PINTO, 2008).

4.2.2. Lei 6.938/1981 (*Política Nacional de Meio Ambiente*)

A Lei Federal 6.938/1981, que estabeleceu a Política Nacional do Meio Ambiente, trazendo orientações para a gestão pública dos interesses ambientais, já previa desde o início dos anos 1980 que o crescimento econômico deveria ocorrer com respeito ao meio ambiente. Isso é o que se extrai da norma abaixo, *in verbis*:

Art. 4º. A Política Nacional do Meio Ambiente visará:

I – à compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico;

Portanto, a política ambiental brasileira não visa somente à preservação ambiental, mas busca conciliar o desenvolvimento econômico com o equilíbrio dos recursos ambientais.

4.2.3. Lei 8.666/93 (Lei de Licitações e Contratos)

A Lei 8.666/93, na redação original do artigo 3º, falava apenas que a licitação deveria destinar-se a selecionar a proposta mais vantajosa, o que era interpretado comumente de forma equivocada como sendo o de menor preço⁴⁰. No que tange à proteção ambiental propriamente dita, ela apenas previa que nas licitações dos projetos básicos e projetos executivos de obras e serviços deveriam ser observados a funcionalidade e adequação ao interesse público como também o impacto ambiental, dentre outros critérios⁴¹ (artigo 12, incisos II e VII).

Em 19 de julho de 2010, sobreveio a Medida Provisória 495/2010, que foi posteriormente convertida na Lei 12.349/ 2010, publicada no Diário Oficial da União em 16 de dezembro de 2010.

Com essa alteração, o artigo 3º teve sua redação alterada e as licitações públicas passaram a prever expressamente como sua finalidade a promoção do desenvolvimento nacional sustentável, *in verbis*, na redação dada pela Lei 12.349/2010:

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

⁴⁰ A redação original do *caput* artigo 3º da Lei 8.666 trazia a seguinte redação: “A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhe são correlatos.”

⁴¹ O Artigo 12 da Lei n. 8.666/93 traz a seguinte redação:

“Art. 12. Nos projetos básicos e projetos executivos de obras e serviços serão considerados principalmente os seguintes requisitos:

[...]

II - funcionalidade e adequação ao interesse público;

[...]

VII - impacto ambiental.”

Tradicionalmente, essa vantajosidade era interpretada como sendo o bem ou serviço de menor preço, o que é uma falácia. Nem sempre esse bem se traduziu em um ciclo de vida útil. Porém, mesmo antes do advento da Lei 12.349/2010, esta autora entende que a Lei de Licitações devia observar o interesse público, o que compreende o dever de preservar o meio ambiente.

Sampaio (2011), ao se referir ao artigo 3º da Lei 8.666/1993, com a alteração introduzida pela Lei 12.349/2010, menciona que esse dispositivo é o fundamento legal para a edição de atos infralegais, com o fim de fazer exigências ambientais constar nos editais das contratações públicas.

A Lei 12.349/2010 introduziu no artigo 3º da Lei 8.666/1993 o que Pereira Júnior (2011) chama de *Cláusula Geral de Desenvolvimento Sustentável nas Contratações Públicas*. O desenvolvimento nacional sustentável foi incorporado à legislação de licitações e contratações públicas como uma cláusula obrigatória a ser observada pela Administração Pública, por todos os entes federativos, em uma persecução das atividades do Estado:

A cláusula geral introduzida na Lei nº 8.666/93 pela Lei nº 12.349/10 é a da “promoção do desenvolvimento nacional sustentável”. Em outras palavras, e à conta da configuração jurídica da cláusula geral, **toda contratação de obra, serviço ou compra pela Administração Pública deve ser capaz, doravante, de contribuir para promover o desenvolvimento sustentável**. Descumprirá essa cláusula geral e padecerá de vício de ilegalidade o contrato inepto para promover desenvolvimento sustentável, ou, pior, que, além de não o promover, o comprometa, a demandar a invalidação da avença e a responsabilização de quem lhe haja dado causa (PEREIRA JÚNIOR, 2011. s/p).

Como visto alhures (subcapítulo 2.2), por meio da Lei 8.666/93, a União estabeleceu normas gerais de licitação pública, que são de observância obrigatória a todos os entes da Federação, em cumprimento ao artigo 22, inciso XXVII da Constituição Federal. Assim, a cláusula geral do desenvolvimento sustentável veiculada no artigo 3º da Lei 8.666/93 possui caráter geral, devendo ser atendida pelas administrações da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios⁴².

⁴² Para Pereira Júnior (2011,s/p), com a cláusula geral de desenvolvimento nacional sustentável, vai haver não apenas o desenvolvimento nacional, nas também regional estadual ou local: “Obras, serviços ou compras contratados por esses entes federativos devem, sem exceção, igualmente cumprir a nova cláusula geral, mas, em sua maioria, as contratações estaduais, distritais ou municipais importam ao desenvolvimento sustentável em âmbito regional, estadual ou local, não, necessariamente, nacional”.

4.2.4. Lei 9.605/1998 (Lei de Crimes Ambientais)

A Lei 9.605/1998, mais conhecida como Lei de Crimes Ambientais, dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente. Em seu artigo 72, § 8º, impôs sanções administrativas restritivas de direitos para aqueles que porventura desrespeitem as normas que visam à preservação do meio ambiente, sem prejuízo das sanções penais e civis⁴³, dentre as quais a proibição do agente que cometeu crime ambiental de celebrar contratos com a Administração Pública por um período de até três anos.

4.2.5. Lei 10.257/2001 (Estatuto das Cidades)

A Lei 10.257, de 10 de julho de 2001, é mais conhecida como *Estatuto das Cidades*, e dispõe sobre normas de ordem pública e interesse social, no uso da propriedade urbana, tendo em vista o bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

O artigo 2º estabelece as diretrizes gerais da política urbana, dentre as quais a necessidade de adotar padrões de produção e consumo sustentáveis, como transcrito a seguir:

⁴³ Art. 72. As infrações administrativas são punidas com as seguintes sanções, observado o disposto no art. 6º:

I - advertência;

II - multa simples;

III - multa diária;

IV - apreensão dos animais, produtos e subprodutos da fauna e flora, instrumentos, petrechos, equipamentos ou veículos de qualquer natureza utilizados na infração;

V - destruição ou inutilização do produto;

VI - suspensão de venda e fabricação do produto;

VII - embargo de obra ou atividade;

VIII - demolição de obra;

IX - suspensão parcial ou total de atividades;

X – [\(VETADO\)](#)

XI - restritiva de direitos.

[...]

§ 8º As sanções restritivas de direito são:

I - suspensão de registro, licença ou autorização;

II - cancelamento de registro, licença ou autorização;

III - perda ou restrição de incentivos e benefícios fiscais;

IV - perda ou suspensão da participação em linhas de financiamento em estabelecimentos oficiais de crédito;

V - **proibição de contratar com a Administração Pública, pelo período de até três anos.** (g.n)

Art. 2º. A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

[.....]

VIII. A adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência.

A previsão foi bem acertada, posto que o consumo exarcebado e desmedido não apenas provoca a exaustão dos recursos naturais, como também cria um dos graves problemas urbanos de hoje: a produção de lixo, com a respectiva necessidade de construção de aterros sanitários ou outros lugares para disposição dos resíduos.

4.2.6. Lei 12.187/2009 (Lei da Política Nacional de Mudança do Clima)

Em 2009, a Lei da Política Nacional de Mudança do Clima (Lei 12.187, de 29 dezembro de 2009) previu expressamente como um dos instrumentos da Política Nacional sobre Mudança do Clima a preferência nas licitações públicas de produtos que sejam sustentáveis:

Art. 6º. São **instrumentos** da Política Nacional sobre Mudança do Clima:

[...]

XII - as medidas existentes, ou a serem criadas, que estimulem o desenvolvimento de processos e tecnologias, que contribuam para a redução de emissões e remoções de gases de efeito estufa, bem como para a adaptação, dentre as quais o estabelecimento de **critérios de preferência nas licitações e concorrências públicas**, compreendidas aí as parcerias público-privadas e a autorização, permissão, outorga e concessão para exploração de serviços públicos e recursos naturais, para as **propostas que propiciem maior economia de energia, água e outros recursos naturais e redução da emissão de gases de efeito estufa e de resíduos**. (grifos nossos)

E não poderia ser diferente. A proteção do sistema climático implica necessariamente uma mudança de atitude com relação ao consumo. A preservação, a conservação e a recuperação dos recursos ambientais, bem como a redução das emissões antrópicas de gases de efeito estufa requerem estratégias integradas de mitigação à mudança do clima, que compreendem diretamente a participação do

poder público no desenvolvimento e execução de políticas públicas relacionados à mudança do clima.

Por isso, a PNMC também arrola como uma de suas diretrizes o estímulo e o apoio à manutenção e à promoção de padrões sustentáveis de produção e consumo (artigo 5º, inciso III, alínea 'b').

4.2.7. IN SLTI/MPOG 01/2010, de 19 de janeiro de 2010

Outro importante marco regulatório é a Instrução Normativa da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, a IN SLTI/MPOG 01/2010, de 19 de janeiro de 2010, que define critérios objetivos de sustentabilidade ambiental relativamente ao fator técnico no julgamento das propostas.

A IN SLTI/MPOG 01/10 veio a definir os critérios objetivos de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens e na contratação de serviços ou obras pela Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional:

Art. 1º. Nos termos do art. 3º da Lei 8.666/93, as **especificações** para a aquisição de bens, contratação de serviços e obras por parte dos órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional deverão **conter critérios de sustentabilidade ambiental**, considerando os processos de extração ou fabricação, utilização e descarte dos produtos e matérias-primas.

A aludida Instrução Normativa trouxe um rol exemplificativo de especificações sustentáveis que podem ser adotadas nas contratações de obras públicas (artigo 4º) e nas de bens e serviços (artigos 5º e 6º).

4.2.8. Portaria SLTI/MPOG 02, de 16 de março de 2010

Essa Portaria dispõe sobre as especificações-padrão de bens de Tecnologia da Informação, a serem adotadas no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, tais como processadores, unidades de disco rígido e monitores de vídeo.

A partir dessa regulamentação, o poder público deverá adotar, preferencialmente, especificações de computadores sustentáveis, denominados de **Tecnologia da Informação Verde**.

4.3. Princípios das compras públicas sustentáveis

A licitação sustentável, como qualquer licitação e contratação pública, está atrelada ao dever de observar os princípios básicos das aquisições, estabelecidos no artigo 3º da Lei 8.666/93: impessoalidade, isonomia, proposta mais vantajosa, legalidade, moralidade, publicidade, probidade administrativa, vinculação ao instrumento convocatório e julgamento objetivo. Ocorre que a interpretação desses princípios precisa ser revisitada, à luz dos princípios constitucionais do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e do desenvolvimento sustentável.

E há também princípios específicos de direito ambiental, que são incorporados à licitação sustentável: o princípio da responsabilidade do consumidor e o princípio da eficiência ambiental. Cada um deles será novamente analisado adiante.

4.3.1. Princípio da eficiência ambiental ou da ecoeficiência

O princípio da eficiência da Administração Pública foi introduzido no artigo 37, *caput*, da Constituição pela Emenda Constitucional n. 19/98. Para Di Prieto (2001), ele compreende dois aspectos, na busca pelo melhor desempenho possível, para alcançar os resultados esperados na prestação do serviço público: (i) diz respeito ao modo de atuação do agente público, que deve ter o melhor desempenho possível; (ii) o modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública, que deve ser o mais racional possível.

O princípio da eficiência ambiental ou ecoeficiência tem fundamentação jurídica nos artigos 225, *caput* e 170, inciso VI da Constituição e também possui dessas duas abordagens. Primeiramente, no desempenho de sua atuação, espera-se que agente público age da forma mais favorável ao meio ambiente, a fim de obter o melhor desempenho ambiental. Um segundo aspecto é exigir que o uso dos

recursos públicos seja o mais racional possível, no intuito de reduzir o consumo para o que seja estritamente essencial, diminuindo desperdícios e a geração de resíduos. O conceito de ecoeficiência pode ser buscado no Glossário do Catálogo Sustentável da Fundação Getúlio Vargas – FGV (GLOSÁRIO, 2011):

É o uso mais eficiente de materiais e energia, a fim de reduzir os custos econômicos e os impactos ambientais. Também se pode dizer que ecoeficiência é saber combinar desempenho econômico e ambiental, reduzindo impactos ambientais; usando mais racionalmente matérias-primas e energia; reduzindo os riscos de acidentes e melhorando a relação da organização com as partes interessadas (*stakeholders*). A eco-eficiência é alcançada mediante o fornecimento de bens e serviços a preços competitivos que satisfaçam as necessidades humanas e tragam qualidade de vida, ao mesmo tempo em que reduz progressivamente o impacto ambiental e o consumo de recursos ao longo do ciclo de vida, a um nível, no mínimo, equivalente à capacidade de sustentação estimada da Terra. Este conceito sugere uma significativa ligação entre eficiência dos recursos (que leva à produtividade e lucratividade) e responsabilidade ambiental.

O princípio da ecoeficiência pode ser resumido no lema “produzir mais com menos”. Ele impõe à Administração Pública que, ao realizar as suas atividades, em prol do bem comum, também deve considerar a variável ambiental, devendo orientar-se sempre em busca da qualidade e durabilidade do produto, evitando o desperdício e procurando a melhor alocação dos recursos ambientais, que é um bem de todos, essencial à sadia qualidade de vida, das gerações atuais e vindouras.

4.3.2. Princípio do Usuário-Pagador

O Princípio do Usuário-Pagador diz que aquele que se utiliza de recursos ambientais, deles se beneficiando, deve suportar seus custos. Ainda que o utilize na qualidade de consumidor final, ele deve arcar com os custos, sem que estes custos resultem na imposição de taxas abusivas, mas sem deixar que ele seja suportado pelos não-usuários.

O Princípio do Usuário-Pagador contém o Princípio do Poluidor-Pagador, que obriga o poluidor, pessoa física ou jurídica, a arcar com os custos de sua prevenção e/ou reparação. Com esse princípio visa-se à internalização dos custos externos de degradação ambiental, de forma a evitar maiores danos ao meio ambiente.

Para Colombo (2006), esse princípio é importante pois permite “a correção dos custos adicionais da atividade poluidora para atenuar as falhas do mercado e desonerar a sociedade da responsabilidade direta pela poluição é uma das finalidades principais desse princípio”. A autora apresenta o paralelo entre o usuário (consumidor) de bens poluentes e o agente poluidor:

Agora, se a poluição for desencadeada por uma atividade produtiva, a produção pode voltar-se tanto para o consumo, quanto para o mercado. Na primeira hipótese teremos apenas o poluidor direto, enquanto que no segundo caso, verifica-se a existência de um poluidor direto e um poluidor indireto.

Mas, quem é o poluidor indireto? É aquele que se beneficia da atividade poluente, consumindo o produto que é proveniente de uma atividade considerada poluente, ou quem cria os elementos necessários para que a poluição ocorra, permitindo que o bem a ser consumido seja poluente. (COLOMBO, 2006)

Quando o Estado atua como consumidor, ele também deve estar ciente da qualidade do seu consumo. Quando ele é usuário de um produto mais degradante, vai incidir a máxima “Quem paga mal, paga duas vezes”. Primeiro, ele pagará por um produto cujo processo produtivo gerou efeitos negativos para o meio ambiente. Em um segundo momento, como o princípio do poluidor-pagador ainda não incide em sua totalidade, o poder público acabará arcando com custos necessários para a prevenção e reparação dos danos ambientais, causados pelo agente poluidor.

4.3.3. O princípio da impessoalidade e da isonomia nas licitações sustentáveis

A Constituição Federal estabelece igualdade de condições a todos os concorrentes nas licitações, vedadas quaisquer exigências que venham comprometer o caráter isonômico da licitação, conforme se extrai da redação do artigo 37, XXI, da Constituição, *in verbis*:

Art. 37.

[...]

XXI – ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública **que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes**, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual

somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações; (g.n)

Há certo receio de que as licitações públicas sustentáveis impliquem violação à impessoalidade e à isonomia. Porém, é preciso obtemperar a aplicação desses princípios no contexto da discriminação positiva. Ora, a opção do gestor pela licitação sustentável deve pautar-se sobre critérios objetivos ambientais, devidamente justificados e precedidos de conhecimento técnico-ecológico, de forma de garantir a impessoalidade e a isonomia, como em qualquer outra licitação. Isso significa que o gestor, ao distinguir um produto tradicional de um produto ecologicamente correto, não o deve fazer de forma arbitrária ou em privilégio de determinada marca, mas sim caracterizar os distintos produtos, atribuindo um tratamento diferencial para aquele que esteja em condições de atender critérios previstos em uma política de sustentabilidade da Administração Pública. Essa distinção não implica ofensa ao princípio da isonomia, desde que ela seja compatível com o teor do princípio, isto é, demonstre a sua coerência com o objeto da licitação ou mesmo com a sua finalidade⁴⁴.

A discriminação pelo produto ou serviço ambientalmente diferenciado apresenta-se em uma discriminação positiva e legal⁴⁵. Há de fato uma restrição na escolha do licitante, mas trata-se de uma escolha que pode ser justificada dentro de uma política ambiental do poder público.

A proposta deverá continuar garantindo a isonomia entre os licitantes interessados, bem como continuar a ser aquela mais vantajosa para o interesse público, dentre as existentes no mercado. A diferença é que a proposta agora deve promover o desenvolvimento sustentável. E, por isso, agora a proposta pode ser aquela mais vantajosa, dentre as obtíveis no mercado sustentável.

É natural que este seja, por enquanto, o entendimento da Corte de Contas. De fato, há uma preocupação com os gastos públicos e ainda é preponderante a busca pelo menor preço. A licitação é feita, com base em uma dotação orçamentária para

⁴⁴ A esse respeito, vide a ADI 3.070-RN, em que o relator Ministro Eros Grau decidiu que “A lei pode, sem violação do princípio da igualdade, distinguir situações, a fim de conferir a um tratamento diverso do que atribui a outra. Para que possa fazê-lo, contudo, sem que tal violação se manifeste, é necessário que a discriminação guarde compatibilidade com o conteúdo do princípio”. (g.n)

⁴⁵ Renato Geraldo Mendes, Zênite: “Discriminar é fazer uma distinção. Discriminamos quando fazemos uma separação entre duas ou mais coisas, de modo a apartá-las umas das outras. Sendo a discriminação uma distinção, não há quem nunca tenha praticado um ato que não possa ser rotulado de discriminador. Portanto, a discriminação em si não é algo que deve ser repudiado, já que a praticamos diariamente, quase na mesma intensidade com que respiramos.” (2008, p. 83/84).

cobrir os custos e alcançar uma finalidade pública. Todavia, a sustentabilidade traz novos paradigmas que indubitavelmente gera dúvidas de qual orientação deve-se ter daqui para frente, requerendo a elaboração de novos indicadores e novos requisitos e cuidados no julgamento das licitações, que deverão ser adotados pelo poder público enquanto consumidor e enquanto julgador das contas.

Ocorre que se tem em mente que é necessária uma reorganização social das atividades produtivas, que devem ser estimuladas pelo poder público. A licitação sustentável insere-se neste contexto; a prática da construção do desenvolvimento sustentável e de uma nova racionalidade ambiental. Não se pode esperar o mercado se reorganizar e passar a ter ampla competitividade para somente após o poder público passar a contratar produtos ambientalmente corretos.

4.3.4. O princípio da competitividade nas licitações sustentáveis e as restrições ambientais

Quando a Administração Pública decide por realizar uma licitação pública, ela define previamente quais serão as condições estabelecidas no instrumento convocatório, dentre as quais estão cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento e exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

É preciso que o gestor público tenha bastante cautela ao definir quais são as exigências de qualificação técnica para o cumprimento das obrigações. Seu uso deve ser justificado tecnicamente, sob pena de ser considerado uma restrição indevida à competitividade entre os licitantes. O Tribunal de Contas da União enfatiza que as exigências de qualificação técnica podem ser somente aquelas “indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações”:

As exigências de qualificação técnica, sejam elas de caráter técnico profissional ou técnico operacional, portanto, não devem ser desarrazoadas a ponto de comprometer a natureza da competição que deve permear os processos licitatórios realizados pela Administração Pública. Devem constituir tão somente garantia mínima suficiente para que o futuro contratado demonstre, previamente, capacidade para cumprir as obrigações contratuais. (**Acórdão 80/2010 – TCU – Voto do Ministro Relator Benjamin Zymler**).

Em outras ocasiões, o Tribunal de Contas da União manifestou-se na mesma direção, alegando que é possível cláusula restritiva, desde que necessária à “segurança e perfeição da obra ou serviço”, “à regularidade do fornecimento” ou ao “atendimento a qualquer outro interesse público”⁴⁶. Esse entendimento também é compartilhado pelo Superior Tribunal de Justiça, para o qual são possíveis exigências de caráter restritivo desde que sejam de capacidade técnica, mas pertinentes com o objeto da licitação⁴⁷.

Portanto, em regra, as condições não podem ter caráter restritivo ao caráter competitivo do certame. Um requisito não pode ser exigido nos instrumentos convocatórios, de modo a direcionar uma contratação ou a retirar outros licitantes do certame, evitando a competitividade e, conseqüentemente, minimizando as chances de se obter preços mais vantajosos.

Mas, quando se fala em licitação sustentável, surge o seguinte questionamento: exigir requisitos ambientais de determinado objeto, quer seja contratação de bens, serviços ou obras, não frustraria o caráter competitivo de um certame, já que poucas empresas têm produto diferenciado ambientalmente?

Essa pergunta deve ser cuidadosamente respondida. De fato, atualmente, o setor produtivo está despertando para a consciência ecológica e para o consumo sustentável. Embora muito se fale sobre sustentabilidade, ainda são poucas as empresas que estão alinhadas com esse novo paradigma. Sob essa perspectiva, quando o gestor público decide inserir critérios ambientais em seu edital, ele direciona a contratação para poucas empresas. Porém, isso não significa que a competitividade seja afastada nas licitações sustentáveis. A propósito, a IN SLTI/MPOG 01/2010 traz previsão expressa de observância do princípio da competitividade:

⁴⁶ “A proibição de cláusulas ou condições que restrinjam o caráter competitivo **não constitui óbice** a que a Administração estabeleça os **requisitos mínimos** para a participação no certame, considerando necessários à **garantia da execução do contrato, à segurança e perfeição da obra ou do serviço, à regularidade do fornecimento ou ao atendimento de qualquer outro interesse público.**” (TCU Decisão nº 409/95, Plenário, Rel. Min. José Antônio Barreto de Macedo. DOU 04.09.95)

⁴⁷ “É certo que não pode a Administração, em nenhuma hipótese, fazer exigências que frustrem o caráter competitivo do certame, mas sim garantir ampla participação na disputa licitatória, possibilitando o maior número possível de concorrentes, desde que tenham qualificação técnica e econômica para garantir o cumprimento das obrigações. **Destarte, inexistente violação ao princípio da igualdade entre as partes se os requisitos do edital, quanto à capacidade técnica, são compatíveis com o objeto da concorrência.** *In casu*, a exigência relativa à capacitação técnica não é abusiva ou ilegal, pois os licitantes devem possuir o contingente mínimo de mão-de-obra necessário, segundo os critérios discricionariamente estabelecidos pela Administração, para a execução a contento dos serviços.” (Resp 74.781/DF, 2ª T., Rel. Min. Franciulli Neto, DJ 12.05.03).

ART. 2º IN SLTI/MPOG 01/2010

Art. 2º Para o cumprimento do disposto nesta Instrução Normativa, o instrumento convocatório deverá formular as exigências de **natureza ambiental de forma a não frustrar a competitividade.**

O Tribunal de Contas da União – TCU, em Processo de Tomada de Contas, em que o gestor público realizou exigência de que o produto a ser fornecido atenda a normas de proteção ambiental, manifestou-se no sentido de que tal requisito era desarrazoado, pelo menos naquele instante. Veja abaixo o resumo do julgado:

O relator comunicou ao Plenário haver determinado à Secretaria de Estado de Esporte, Turismo e Lazer do Acre, por medida cautelar, que se abstivesse de utilizar recursos de origem federal, transferidos mediante convênio, para a aquisição dos bens de que trata o item 8 do Pregão Presencial para Registro de Preços nº. 235/2009 (Estação de Trabalho Padrão – Processador). Entre as possíveis irregularidades suscitadas na representação formulada ao TCU, e que justificaram a adoção do provimento cautelar, destacava-se a exigência editalícia de comprovação, por parte do licitante, de que o equipamento estaria em conformidade com a ‘norma EPEAT, na categoria GOLD’, o que, em síntese, demonstraria que o equipamento atendia a normas internacionais de proteção ambiental. Para a representante, a aludida exigência técnica era restritiva à competitividade do certame. Em seu despacho, considerou o relator **“louvável a preocupação dos gestores em contratar empresas que adotem em seus processos produtivos práticas responsáveis ambientalmente”**. No entanto, para ele, **“a adoção dessas restrições ambientais deve se dar paulatinamente, de forma que os agentes do mercado possam se adaptar a essas novas exigências antes delas vigorarem plenamente. Caso contrário, estar-se-ia criando uma reserva de mercado para as poucas empresas que cumprirem de antemão essas exigências, implicando violação ao princípio constitucional da livre concorrência, maiores custos e reduzidas ofertas de produtos.”** No caso concreto, o reduzido número de empresas aptas a preencher o requisito ambiental editalício (em torno de três), acabaria, em princípio, **“por reduzir excessivamente a competitividade do certame”**. Esse fato indicava que a exigência **“ao menos no presente momento, é desarrazoada”**. O Plenário, por unanimidade, referendou a cautelar.”

(TC 003.405:2010-9 Relator Benjamin Zymler, de 24.02.2010. Informativo de Jurisprudência sobre Licitações e Contratos. Sessões de 23 e 24 de fevereiro de 2010) (g.n)

O Tribunal Federal da 2ª Região já teve a oportunidade de manifestar que o Poder Público tem competência para controlar o emprego de substâncias nocivas à saúde e ao meio ambiente, com fundamento no inciso V do §1º do artigo 225 da

Constituição Federal, independentemente de norma infraconstitucional. Veja a ementa:

É forçoso reconhecer a auto-aplicabilidade do inciso V do §1º do art. 225 da Constituição Federal, na tutela do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado no controle de substâncias que comporte risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente. Nos termos da regra constitucional, **cabe ao Poder Público controlar o emprego de substâncias nocivas à vida, à integridade físico-psíquica e o meio ambiente, não havendo necessidade de norma infraconstitucional para estabelecer mecanismos na atuação estatal.**

Recurso conhecido, porém desprovido. (TRF 2ª R. – AC 1991.51.01.049782-7 - 8ª T. - Rel. Desemb. Poul Erik Dyrlund – DJU 19.07.2005)

Diante disso, percebe-se que o artigo 2º da IN SLTI/MPOG 01/2010 deve ser interpretado no sentido de que é possível as exigências ambientais, desde que não frustrem a competitividade. Isso implica que as cláusulas restritivas podem ser aceitas, desde que justificadas e vinculadas a uma finalidade legítima e afim com o objeto da contratação.

4.3.5. Princípio da publicidade

A Administração Pública deve assegurar a transparência de seus atos. A partir desse princípio, a regra é que todos os atos da licitação deverão ser públicos e acessíveis ao público em geral, inclusive na fase de gestão contratual⁴⁸.

O princípio da publicidade adquire contornos de grande relevância no âmbito das compras públicas sustentáveis, porém com um diferencial. No âmbito das contratações públicas, atribui-se especial atenção à publicidade dos atos e procedimentos na fase externa da licitação.

Ocorre que os órgãos públicos raramente realizam o planejamento estratégico das contratações estimadas para o exercício financeiro subsequente, tampouco, aqueles que o fazem dão publicidade à sua programação de compras ou Banco de Padronização de Bens e Serviços. Esse planejamento das contratações futuras é um instrumento interessante e saudável. Primeiro, porque o poder público

⁴⁸ O artigo 3º, §3º, *in fine*, da Lei 8.666/1993, estabelece que “A licitação não será sigilosa, sendo públicos e acessíveis ao público os atos de seu procedimento, salvo quanto ao conteúdo das propostas, até a respectiva abertura.”

obviamente já faz com antecedência o planejamento de suas compras, possibilitando gastos mais eficientes e racionais. Segundo, porque o mercado pode criar expectativa de demandas, podendo planejar antecipadamente o negócio; por exemplo, ele pode avaliar a logística do produto (produção, comercialização, tempo, estoque) e amoldar a sua produção às exigências do órgão público.

Ora, se um dos argumentos contrários às compras públicas sustentáveis é que haveria poucos fornecedores, essa restrição poderia ser atenuada se os órgãos públicos atribuíssem a devida publicidade do planejamento das compras sustentáveis futuras e tivessem banco de produtos padronizados. Essa publicidade faria todo o diferencial para a efetividade da política de consumo sustentável brasileira e para a conscientização ambiental. Mas, infelizmente, no âmbito das contratações públicas o planejamento é deixado de escanteio e os gestores acabam sendo levados a atender somente demandas urgentes. Uma realidade que não pode ser desconsiderada e que precisa ser modificada para que a Administração Pública alcance o tão almejado princípio da eficiência.

A publicidade das compras sustentáveis acaba por também configurar-se em uma política de educação ambiental dos consumidores, conscientizando-os dos impactos de suas escolhas sobre o modo de vida e a promoção do desenvolvimento sustentável.

4.3.6. Princípio da proposta mais vantajosa e a economicidade: pela aproximação do Direito com a Economia

Este é um dos debates mais polêmicos no âmbito das contratações públicas sustentáveis, por envolver a problemática da alocação de recursos públicos e da eficiência econômica. O princípio da economicidade está expresso no artigo 70 da Constituição Federal e diz respeito ao controle financeiro do poder público, devendo o gestor público “procurar a solução que melhor atenda ao interesse público, levando em conta o ótimo aproveitamento dos recursos públicos”, a partir da análise de custo benefício da atividade administrativa (ALEXANDRINO; PAULO, 2008. p. 152).

Via de regra, atualmente, os produtos ecologicamente corretos ainda são um pouco mais onerosos que aqueles tradicionais, muito embora caminhem para haver paridade entre os preços, na medida em que houver maior paridade entre os preços

dos distintos produtos⁴⁹. Diante disso, ao optar por um produto ambientalmente correto, porém mais oneroso, não estaria a Administração Pública descumprindo o princípio da economicidade? Essa escolha não feriria a vantajosidade econômica?

Ora, essas indagações são mais complexas do que se apresentam. Analisando-se isoladamente o produto sustentável, em uma ótica econômica restrita e isolada, seria inviável a contratação dos produtos sustentáveis por parecer afrontar o princípio da economicidade e da compra mais vantajosa.

Para Justen Filho (2011), o consumo de produtos sustentáveis, ao envolver produtos maiores, gera “uma escolha dramática” para os governos brasileiros, na medida em que demanda recursos que poderiam ser empregados para atender a outras demandas públicas, “relacionadas à realização de outros interesses igualmente relevantes”⁵⁰. Para o autor, não há “supremacia hierárquica da defesa do meio ambiente em face de outras finalidades e valores” constitucionais. Por essa razão, “O Estado não está juridicamente autorizado a sacrificar, de modo absoluto, alguns de seus encargos sob o pretexto de realizar, de modo a absoluto, outra de suas funções.”

De fato, sob o prisma exclusivo de preços, a Administração Pública parece estar fazendo uma aplicação inadequada de recursos públicos.

Ocorre que o critério menor preço não mais pode ser adequado em uma sociedade que busca o desenvolvimento nacional sustentável. É preciso olhar para toda a cadeia produtiva de um produto, olhando as variantes ambientais e sociais, e não somente o seu preço.

⁴⁹ A respeito do comportamento do consumidor, assim manifestam Guimarães, Abraham e Epelbaum (2001): “Qualidade e performance iguais, os consumidores irão geralmente escolher a marca mais barata. Esses fatos geram uma desvantagem para os produtos ecológicos, os quais historicamente tendem a ser mais caros que seus concorrentes. Os consumidores não entendem porque eles deveriam pagar mais pelo mesmo produto. Mas o preço dos produtos ecológicos, se não a atitude do consumidor, está mudando. A paridade entre preços é agora mais comum – e como o fornecimento de materiais reciclados está aumentando, os preços dos produtos ecológicos estão se tornando mais competitivos. Com o tempo o preço deixará de ser um fator crítico para os produtos ecológicos. A sensibilidade do consumidor com relação ao preço varia de categoria a categoria de produto. Por exemplo, o papel é um produto particularmente sensível ao preço. Por outro lado, os detergentes estão no meio termo. A lealdade à marca é um fator significativo e assim, reduz a sensibilidade ao preço. Mas a lealdade à marca não é tão significativa se a diferença de preço for significativamente grande. No mínimo, os atributos ambientais podem agir como um poderoso desempatador, em geral fornecendo uma fonte de diferenciação e valor agregado.”

⁵⁰ Suponha-se que a Administração opte por uma solução amigável em face do meio ambiente e que o custo seja 10% superior ao valor correspondente a uma solução não compatível com a defesa do meio ambiente. Isso significa que a Administração deixará de utilizar uma parte de seus recursos para satisfazer outras necessidades (JUSTEN FILHO, 2011).

É preciso uma mudança de atitude da sociedade e do poder público, escolhendo um produto ou serviço a partir de seu “valor”, dos seus custos diretos e indiretos. O sistema produtivo ainda é muito falho na precificação de um produto por não internalizar os custos ambientais. Ao se adquirir um produto, sabe-se que ali está embutido o custo da produção e dos impostos, que não são poucos. Mas não se sabe o custo ambiental de um produto: qual o custo da água, de um recurso natural, da poluição gerada? São perguntas difíceis de encontrar respostas, diante da não-contabilidade do processo produtivo, como explica Derani (2008, p. 96):

A dificuldade, ou mesmo a impossibilidade, de atribuir-se uma medida monetária ao recurso natural está sobretudo no fato de que lhe falta a soma de fatores inerentes à produção. Isto é, ele vale pela sua simples requisição para continuidade do processo produtivo. Sua valoração dispensa o fator custo de produção, estando sujeita teoricamente à quantidade ou escassez. Esta valoração é constituída por um raciocínio simplificado de preço o qual partiria do zero – caso o recurso fosse abundante, por exemplo, o ar – atingindo valores diversos na medida de sua escassez no mercado.

Ao se deparar com um produto, não se pode apenas considerar o seu preço. É preciso realizar o que se denomina de “análise do ciclo de vida – ACV” de um produto, avaliando os aspectos ambientais e os impactos potenciais do produto, em todo seu ciclo de vida, do “berço ao túmulo”, ou seja, desde o processo de extração da matéria-prima até seu descarte⁵¹.

A ACV vem demonstrando ser um instrumento de gestão e de avaliação dos impactos ambientais da mercadoria, que compreende cinco etapas: obtenção dos recursos naturais, transformação da matéria-prima em produto, transporte da mercadoria, consumo e descarte (PEARSON EDUCATION DO BRASIL, 2011)⁵². A análise do ciclo de vida está diretamente relacionada com a relação custo/benefício de um produto no que diz respeito a médio e longo prazo; uma aquisição de produto e serviços sustentáveis possui essa vantagem quando comparada com os tradicionais.

⁵¹ Segundo Barbieri (2007, p. 164), “A ACV também é conhecida pela expressão do *berço ao túmulo* (*cradle to grave*), berço indicado o nascedouro dos insumos primários mediante a extração de recursos naturais e túmulo, o destino final dos resíduos que não serão reusados ou reciclados. Esse tipo de ciclo não se confunde com o ciclo mercadológico, pelo qual um dado produto, à semelhança de um ser vivo, segue um ciclo desde sua introdução no mercado (nascimento) até a sua retirada do mercado (morte), passando por crescimento da demanda, maturidade e declínio.”

⁵² A respeito do assunto, vale conferir o estudo do Pearson Education do Brasil, Capítulo 7. Rotulagem e Ciclo de Vida do Produto.

Dessa forma, o argumento de que os produtos sustentáveis são mais caros, acarretando o sacrifício de atendimento a outros interesses públicos, dada a alocação de poucos recursos orçamentários, não pode prosperar. Essa posição é defendida Biderman *et al.* (2008, p. 26), que apresentada o seguinte argumento no *Guia de Compras Públicas Sustentáveis*:

A licitação sustentável não é uma solução cara. Pelo contrário, normalmente, reduz o gasto do contribuinte. Tem um efeito positivo na economia nacional e regional porque, diferentemente dos regulamentos de comando e controle a licitação sustentável usa forças eficientes de mercado, a instituição e a parceria para alcançar objetivos ambientais, e em muitos casos, sociais. A licitação sustentável ainda oferece à indústria a liberdade de descobrir a solução mais barata para satisfazer as demandas do mercado para produtos mais sustentáveis e promove a competição na indústria.

Ora, as compras públicas sustentáveis apresentam diversos benefícios para as administrações públicas que as adotam. Ocorre que, muitas vezes, esses benefícios não são obtidos no curto prazo. Mas tem-se que ponderar que eles priorizam a eficiência ambiental e econômica e a redução de desperdício. Podem minimizar os impactos das externalidades, dentre as quais a geração dos resíduos.

Esse conflito é, em grande parte, atribuído pela falta de conhecimentos econômicos dentro do universo jurídico. É preciso haver uma aproximação da Economia com o Direito e, somente nessa perspectiva que o estudo da licitação sustentável pode prosperar e ser melhor compreendido pelos juristas.

A licitação sustentável nada mais é do que uma política pública de consumo sustentável, que está sendo implementada por meio de regulamentação nas contratações públicas. E, como em toda política pública, a Economia é extremamente útil para o Direito, fornecendo ferramentas e teorias necessárias para oferecer maior segurança jurídica e eficácia às políticas.

4.4. Operacionalização das contratações públicas sustentáveis

4.4.1. Especificação técnica do objeto: o ato de preferência ambiental e a proporcionalidade

Uma das grandes dúvidas é saber como operacionalizar as contratações sustentáveis. Como dito anteriormente, as licitações sustentáveis distinguem-se das contratações tradicionais em virtude do aspecto ambiental contido na descrição do objeto. Isso significa que, ao se decidir pela contratação sustentável, o primeiro passo que o administrador deve tomar é especificar bem o objeto, verificando os aspectos técnicos, sem qualquer favoritismo ou parcialidade que não sejam os requisitos de eficiência, durabilidade e sustentabilidade.

O gestor deve justificar a opção pelos critérios ambientais e inserir uma motivação ambiental com fundamento na Constituição Federal e na legislação infraconstitucional. Posteriormente, deve verificar se já existe normatização sobre o bem ou serviço a ser contratado, como nas Resoluções do CONAMA. Caso possua, será necessário exigir o cumprimento da legislação e regulamentação pertinente nos instrumentos convocatórios.

Dessa forma, quando o gestor decidir por realizar as compras públicas sustentáveis, ele deve dar transparência às regras nos instrumentos convocatórios e contratuais, prescrevendo nele previamente as condições ambientais, como a especificação de materiais, a especificação de condições de gerenciamento, controle e supervisão ambiental da execução das obras.

Nesta tarefa, diante da dúvida, o gestor público deve atuar em conformidade com o princípio da proporcionalidade, buscando o equilíbrio entre o crescimento econômico e a proteção ambiental, sem inviabilizar a concretização de um ou outro princípio:

Em outras palavras, o conceito de desenvolvimento nacional sustentado apresenta uma dimensão ótima e ideal. Compreende os casos em que é possível obter resultados plenamente satisfatórios de crescimento econômico e aperfeiçoamento social mediante práticas que não acarretam danos relevantes e permanentes para o meio ambiente.

Mas haverá casos em que será necessário restringir a dimensão econômico-social do desenvolvimento tal como a dimensão de proteção ao meio ambiente. Existirá a necessidade de soluções de compromisso.

Então, não se admite a proposta de crescimento econômico selvagem, que afirme a busca da riqueza sem atentar para os efeitos destrutivos do ambiente e da natureza. Mas também não se pode aceitar uma concepção de preservação da natureza que acarreta o atraso econômico e a condenação de largas parcelas da população a um estado de carência ou sacrifício da dignidade de um ser humano (JUSTEN FILHO, 2011).

Como visto alhures (Subcapítulo 4.2), diante da colisão de princípios, deve-se fazer uma concordância prática entre os princípios. Se isso não for possível, resta uma aplicação ponderada, de acordo com o peso de cada princípio no caso concreto. Assim, caberá ao administrador público, diante da decisão realizar a licitação pública, pesquisar a respeito do objeto. Se houver uma alternativa ecológica, ele deve fazer uma avaliação da relação custo benefício desses produtos e serviços, comparando-o com o tradicional, mediante análise do ciclo de vida do produto e respectivos preços ou buscando informações confiáveis e precisas eles, averiguando se possuem adequação ambiental. É importante que esse estudo esteja nos autos do processo administrativo, servindo de subsídios para a motivação do caminho a ser adotado pelas autoridades.

Esse estudo apresenta-se também interessante na medida em que diminui a subjetividade do gestor, já que o **desenvolvimento nacional sustentável** é um conceito aberto. Serve, inclusive, de informação em caso de questionamentos aos editais de licitação ou solicitação de esclarecimentos, por parte dos órgãos de controle.

4.4.2. Capacitação dos servidores, prestadores de serviço e fornecedores

A sensibilização e capacitação dos servidores, especialmente dos que trabalham diretamente com o planejamento, contratação e gestão de contratos, é essencial para essa política surtir resultados positivos. Serão os servidores, que precisarão de treinamentos eficientes para conhecer e saberem aplicar com segurança os requisitos ambientais nas licitações públicas.

A preocupação com treinamento e comunicação parece ter sido incorporada na legislação quando a IN/MPOG SLTI 01/2010 estabeleceu a capacitação sobre educação ambiental para prestadores de serviço de manutenção técnica, de limpeza, de copa e outros. O artigo 6º, inciso V, da aludida norma prevê que na execução dos serviços, quando couber, deverá ser realizado um

programa interno de treinamento de seus empregados, nos três primeiros meses de execução contratual, para redução de consumo de energia elétrica, de consumo de água e redução de produção de resíduos sólidos, observadas as normas ambientais vigentes.

Além disso, não se pode esquecer de também capacitar e oferecer informação aos fornecedores, diretos e indiretos. Eles são o público alvo da política de consumo público sustentável, afinal, o poder público somente comprará esses produtos se eles existirem no mercado. Conforme ensinam Biderman *et al.* (ca 2008, p. 97), os fornecedores, sobretudo os locais, “Precisam de tempo e informação para se ajustarem aos novos requisitos. O treinamento deles poderá incluir a publicação de requisitos de propostas, assim como seminários especialmente organizados para fornecedores locais”.

4.4.3. Incentivo ao pregão eletrônico e às compras centralizadas

As compras públicas sustentáveis também passam pelo incentivo e prioridade às contratações por meio de pregões eletrônicos e à utilização das compras compartilhadas entre os órgãos. Ora, se licitações sustentáveis levam em consideração a sustentabilidade ambiental dos produtos e processos a ela relativos, o pregão eletrônico caminha nesse sentido, uma vez que possibilita economia dos recursos materiais utilizados na condução do processo licitatório.

Segundo o Ministério do Meio Ambiente, o pregão eletrônico trouxe muitas vantagens. Além das modalidades tradicionais da Lei 8.666/1993 serem mais burocratizadas, elas também demoram mais tempo, ao contrário do pregão, cujo formato é mais simples, mais célere e consegue valores menores:

O mais importante fator para a redução dos valores pagos está a própria forma do pregão: por funcionar pro lances invertidos, a concorrência é explícita e as empresas baixam seus valores minuto a minuto. Nas demais modalidades há apenas sugestão de preço, enviada dias antes da abertura das propostas (BRASIL, MMA, 2011, p. 82).

Além disso, as compras centralizadas, isto é, feitas apenas por um centro de compras, permitem que a Administração Pública ganhe em economia de escala, gerencie melhor os recursos públicos e os materiais, evitando o desperdício e as compras desnecessárias. A centralização das compras torna relativamente fácil a implementação de um programa de licitação sustentável do que se estivessem difundidas. As compras maiores também poderiam atrair mais produtores e fornecedores para se adequarem às tecnologias verdes. Ademais, também favorece

o treinamento e sensibilização de compradores nas licitações sustentáveis caso eles estejam concentrados na mesma área. Isso sem falar que poderia fazer uma economia de escala, compensando os preços altos de alguns produtos ecologicamente corretos (BIDERMAN, ca 2008).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da segunda metade do Século XX, o ritmo acelerado da degradação da natureza e a geração mais intensiva de externalidades negativas levantaram a preocupação com o uso racional dos recursos naturais e apontaram para a necessidade do consumo ocorrer em bases mais sustentáveis.

Isto implica alterações em toda a cadeia produtiva, compreendendo a responsabilidade socioambiental desde o momento de extração da matéria-prima até alcançar o consumidor e o processo de descarte do produto. Por um lado, para fomentar o consumo de produtos ecologicamente corretos, são necessárias mudanças de comportamento dos consumidores finais, que devem passar a demandar esses produtos diferenciados no lugar dos tradicionais; de outro, é preciso que o setor produtivo também receba incentivos para investir mais na produção de tecnologias verdes. E, para isso, precisa de mercado para seus produtos, o que pode ser explicado pela Lei da Demanda e da Oferta.

Nesse ciclo, é importante lembrar o importante papel do Estado enquanto consumidor. Suas compras são responsáveis por movimentar cerca de 10% a 15% do PIB Nacional. Daí a relevância de se pensar em políticas de compras públicas sustentáveis, mediante a inserção de critérios ambientais na seleção e gestão das contratações da Administração Pública, também chamadas de licitações sustentáveis.

As licitações e contratações públicas possuem uma finalidade imediata, que é a aquisição de um bem, serviço ou obra. Mas, pode-se dizer, ainda, que elas possuem uma finalidade mediata, que é atender ao interesse público. E, com a Cláusula Geral de Sustentabilidade, inserida pela Lei 12.349/2010, um dos fins mediatos das licitações e contratações públicas é a promoção do desenvolvimento nacional sustentável, concretizando o princípio fundamental do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Nessa perspectiva, as licitações sustentáveis apresentam-se como um “dever-poder” para o gestor público, que tem a obrigação de dar preferência ao produto ecologicamente equilibrado, quando houver a opção por este caminho. A observância e o cumprimento dos valores constitucionais de defesa do meio ambiente configuram-se em “dever-poder” dos administradores públicos, o que

implica a observância da preservação ambiental, inclusive nas contratações públicas, quando o Estado atua na condição de consumidor. Torna-se um dever, portanto, para a Administração Pública buscar sempre a contratação de objeto que não venha a degradar o meio ambiente ou venha a causar menor impacto ambiental. Trata-se de uma discriminação positiva e legal, em prol do consumo sustentável, um compromisso também assumido pelo Poder Público internacionalmente e implementado no Brasil pelo Programa Agenda Ambiental da Administração Pública – A3P, do Ministério do Meio Ambiente.

É indubitável a legalidade e legitimidade das licitações sustentáveis. São várias as legislações e regulamentos que dão respaldo jurídico à sua adoção. Porém, muitos princípios precisam ser revisitados à luz do princípio do desenvolvimento nacional sustentável, mormente os princípios da isonomia, da competitividade e da economicidade. A Administração Pública não pode mais continuar consumindo da mesma forma que anteriormente. A política ambiental demanda uma atuação holística e integrada dos saberes jurídicos, ecológicos e econômicos, quebrando paradigmas para gerenciarem a escassez dos recursos naturais e a proteção ambiental, de forma global.

Os princípios de direito ambiental também passam a serem incorporados aos demais ramos do direito, que estão sendo “ecologizados” ou “esverdeados” para atender ao direito fundamental de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Exemplo disso são os princípios da eficiência ambiental e do usuário pagador, que regem as licitações sustentáveis, juntamente com os princípios tradicionais das contratações públicas, que também são flexibilizados para atender aos paradigmas da sustentabilidade.

No mercado, à medida que as indústrias e as cadeias de negócios vão se globalizando, os requisitos ambientais vão se tornando também globais. E o poder público não pode ficar à margem desse processo, exigindo que somente o particular atue com responsabilidade ambiental. O Estado precisa cumprir a sua função ambiental pública, regulando os critérios de sustentabilidade e, conseqüentemente, conferindo maior proteção ambiental.

As ecoaquisições públicas têm o condão, portanto, de se tornar um instrumento de desenvolvimento nacional sustentável, pois incentivam os fornecedores a produzirem produtos e serviços ecologicamente corretos a preços competitivos e

dão preferência aos produtos nacionais. Estimulam também a preocupação com a política pós-consumo, isto é, a política reversa de resíduos.

Muitas são, ainda, as críticas e resistências à sua operacionalização, como o questionamento sobre a falta de economicidade. Mas, a análise do ciclo de vida dos produtos e de externalidades negativas, além de outras ferramentas da ciência econômica, demonstram a falácia de tais argumentos.

Diante disso, pode-se afirmar que a maior dificuldade na operacionalização das compras públicas sustentáveis não advém de aspectos procedimentais e jurídicos, mas da resistência em reestruturar e remodelar o aparelho burocrático e seus instrumentos, internalizando o princípio do desenvolvimento nacional sustentável nas licitações e gestões dos contratos administrativos. É preciso repensar as ideias e fazer uma leitura da constitucionalidade ambiental, formando uma ordem pública ambiental constitucionalizada, no qual se alicerça as licitações sustentáveis.

É o início do Estado de Direito Socioambiental, que exigirá dos administradores públicos uma atuação diferenciada, transparente, democrática, razoável e proporcional, de modo a conciliar os interesses econômicos e ambientais em jogo, com concordância prática ou sopesando os seus valores, sem, contudo, eliminar um ou outro. Enfim, a “Administração Pública Gerencial”, fundada no princípio da eficiência apresenta-se insuficiente para atender aos novos desafios ambientais. Pode-se dizer que é preciso uma “Administração Pública da Sustentabilidade”, calcada no princípio da ecoeficiência, compromissada com os ditames de justiça social e com sensibilidade ecológica.

Todavia, a dimensão social do desenvolvimento sustentável ainda é incipiente nas compras públicas, e, neste diapasão, há grande oportunidade de atuação do poder público, que pode se valer das contratações públicas como uma ferramenta de promoção e valorização das pessoas com deficiência e de políticas afirmativas de gênero, raça e cor. Afinal, o desenvolvimento sustentável, expresso pelo *Triple Botton Line*, somente será alcançado quando houver a consideração e aplicação equilibrada dos aspectos econômicos, ambientais e sociais. Caso contrário, a sustentabilidade será uma mera utopia.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BANCO DO BRASIL. **Responsabilidade socioambiental**. Universidade Corporativa do Banco do Brasil, UnB; INEPAD, Brasília, 2006.

BARBIERI, José Carlos. **Gestão ambiental empresarial**. São Paulo: Saraiva, 2007.

BENJAMIN, Antônio Herman V. Direito de Propriedade e meio ambiente. **Anais da XVI Conferência da OAB**, 1996.

BIDERMAN, Rachel; MACEDO, Laura Sílvia Valente de; MONZONI, Mario; MAZON, Rubens (Org). **Guia de Compras Públicas Sustentáveis: uso do poder de compra do governo para a promoção do desenvolvimento sustentável**. ICLEI, [ca 2008].

BRASIL. IN-MPOG/SLTI n. 01/2010, de 19 de janeiro de 2010. Dispõe sobre os critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, contratação de serviços ou obras pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, DF, 20.01.2010.

BRASIL. Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, DF, 22.06.1993 e republicado em 6.7.1994 e retificado em de 6.7.1994.

BRASIL. Lei n. 12.349, de 15 de dezembro de 2010. Altera as Leis n^{os} 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.958, de 20 de dezembro de 1994, e 10.973, de 2 de dezembro de 2004; e revoga o § 1^o do art. 2^o da Lei n^o 11.273, de 6 de fevereiro de 2006. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, DF, 16.12.2010.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Agenda 21 Brasileira: Bases para Discussão. Disponível em:**
<<http://www.mma.gov.br/sitio/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=18&idConteudo=920>>. Acesso em: 10 jun. 2011.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Licitações & Contratos: orientações e jurisprudência do TCU**. 4 ed. Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010.

BURSZTYN, Maria Augusta Almeida; BURSZTYN, Marcel. Desenvolvimento sustentável: biografia de um conceito. *In* NASCIMENTO, Elimar Pinheiro do; VIANA, João Nildo S (Org.). **Economia, meio ambiente e comunicação**. Rio de Janeiro: Garamond, 2006 (p.54-67).

CANOTILHO, J.J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. 6 ed. Ver. Coimbra: Almedina, 1993.

_____. **Estado de direito**. Lisboa: Gradiva Publicações, 1999.

CARDOSO, Jaime. A responsabilidade social empresarial na cadeia de fornecedores. *In Revista Eletrônica Machado Sobrinho*. Julho a dezembro de 2009. Disponível em: <http://www.machadosobrinho.com.br/revista_online/publicacao/artigos/Artigo01REMS.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2011.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 15. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

CENTRO DE ESTUDOS EM SUSTENTABILIDADE – GVCES: Disponível em: <<http://www.ces.fgvsp.br/>>. Acesso em: 09 mai. 2011.

COLOMBO, Silvana Raquel Brendler. O Princípio do poluidor-pagador. *In Âmbito Jurídico*, Rio Grande, 28, 30/04/2006 [Internet]. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=932>. Acesso em: 11 jan. 2012.

COMPRASNET. **Contratações Públicas Sustentáveis**. Disponível em: <<http://cpsustentaveis.planejamento.gov.br/>>. Acesso em: 09 mai. 2011.

CONSULTORIA ZÊNITE. Web Licitações. **Orientação da Consultoria: As Inovações Promovidas pela Lei 12.349/2010**. Maio de 2011.

CUNDA, Daniela Zago Gonçalves da. **Licitação Sustentável, um Novo Paradigma Ambiental na Hipermmodernidade: direito fundamental à boa gestão ambiental no estado socioambiental**. Disponível em: <www.esdm.com.br/include%5CdownloadSA.asp?file...652011152305.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2011.

DERANI, Cristiane. **Direito Ambiental Econômico**. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

DI PRIETO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 13 ed. São Paulo: Editora Atlas S.A, 2001.

DI PRIETO, Maria Sylvia Zanella (Org.). **Direito Regulatório: temas polêmicos**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2009.

ESTEVES, Sérgio A. P. Gestão de Fornecedores: responsabilidade empresarial social nas relações da cadeia de fornecimento. *In GONÇALVES, Benjamin S. (Coord.). Responsabilidade Social Empresarial nos processos gerenciais e nas cadeias de valor*. São Paulo: Instituto Ethos, 2006.

ETHOS, Fonte: **Glossário dos Indicadores Ethos de Responsabilidade Social**. Disponível em: <http://www.ethos.org.br/docs/conceitos_praticas/indicadores/glossario/>. Acesso em: 16 out. 2011.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Licitação sustentável**. Disponível em <<http://jacoby.pro.br/LeiJpaoPortugues.pdf>>. Acesso em: 01 mai. 2011.

_____. **Licitação sustentável**. Disponível em: <<http://www.jacoby.pro.br/ManualdeContratosEcologicos.pdf>>. Acesso em: 01 fev. 2010.

FERRAZ, Luciano. Função regulatória da licitação. *In Revista de Direito Administrativo e Constitucional*. Belo Horizonte, ano 9, n. 37. jul. 2009. (p.10-14).

FIGUEIREDO, Leonardo Vizeu. A evolução da ordem econômica no direito constitucional brasileiro e o papel das agências reguladoras. *In Revista Virtual da AGU*. Ano VII n. 66, julho de 2007 (p. 1 – 23).

FREITAS, Cristiano Mansur. Sustentabilidade ambiental nas licitações públicas como requisito de habilitação? Obrigatoriedade ou ausência de previsão legal? Web Licitações. *In Revista Zênite de Licitações e Contratações* – ILC, n. 207. Maio de 2011. (p. 438 - 445)

GONÇALVES, Benjamin S. (Coord.) **Responsabilidade Social Empresarial nos Processos Gerenciais e nas cadeias de valor**. São Paulo: Instituto Ethos, 2006.

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. Secretaria de Meio Ambiente de São Paulo. **Licitação Sustentável**. Disponível em: <<http://www.ambiente.sp.gov.br/adminisLicitacoesLinks.php>>. Acesso em: 09 mai. 2011.

_____. Secretaria de Meio Ambiente de São Paulo. Elementos para políticas em direção a um consumo sustentável. *In Consumo Sustentável*. Governo de São Paulo; IDEC e Consumers International [s/d].

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 8ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.

GUIMARÃES, Fernando; ABRAHAM, Márcio; EPELBAUM, Michel (2001). **Marketing e Produtos Verdes: Fator Competitivo para as Empresas?** ANTÔNIO Informação disponível no sítio eletrônico: <<http://www.elluxconsultoria.com.br/marketing.pdf>>. Acesso em: 21 dez. 2011.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **Glossário do Catálogo Sustentável da Fundação Getúlio Vargas – FGV**. Disponível em: <<http://www.catalogosustentavel.com.br/index.php?page=Conteudo&id=10>>. Acesso em: 26 dez. 2011.

INSTITUTO AKATU. **Publicações. Consumo Consciente**. Disponível em: <<http://www.akatu.org.br>>. Acesso em: 09 mai. 2011.

INSTITUTO ETHOS. **Conexões Sustentáveis. Rede Empresarial pela Sustentabilidade**. Disponível em: <<http://www.ethos.org.br>>. Acesso em: 09 mai. 2011.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Direito das agências reguladoras independentes**. São Paulo: Dialética, 2002.

_____. Desenvolvimento Nacional sustentado: Contratações Administrativas e o regime introduzido pela Lei 12.349/2010. Web Licitações. *In* **Revista Zênite de Licitações e Contratações** – ILC. Ano XVIII, n. 210. Agosto de 2011. (p.745 – 751).

LIMA, Edilson Vitorelli. **A licitação e o desenvolvimento nacional - a medida provisória 495, de 2010**. 21 de julho de 2010. Disponível em: <<http://edilsonvitorelli.blogspot.com/2010/07/licitacao-e-o-desenvolvimento-nacional.html>>. Acesso em: 29 dez. 2011.

MARTINS, Eduardo de Souza. Gestão ambiental para a Sustentabilidade. *In* GONÇALVES, Benjamin S. (Coord.) **Responsabilidade Social Empresarial nos Processos Gerenciais e nas Cadeias de Valor**. São Paulo: Instituto Ethos, 2006.

MENDES, Renato Geraldo. **O Regime jurídico da contratação pública**. Curitiba: Zênite, 2008.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Agenda Ambiental na Administração Pública**. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/a3p/_arquivos/cartilha_a3p_36.pdf> Acesso em: 1 mar. de 2011.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. **Guia de compras públicas sustentáveis para administração federal**. Disponível em <<http://cpsustentaveis.planejamento.gov.br/wp-content/uploads/2010/6/cartilha.pdy>> Acesso em: 1 mar. 2011.

NIEBUHR, Joel de Menezes. Margem de preferência para produtos nacionais. *In* **Revista Zênite de Licitações e Contratos** – ILC. n. 207. Maio de 2011. (p. 419 - 425)

PEARSON EDUCATION DO BRASIL. **Gestão ambiental**. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2011.

PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres. Desenvolvimento sustentável: a nova cláusula geral das contratações públicas brasileiras. *In* **Biblioteca Digital Interesse Público – IP**, Belo Horizonte, ano 13, n. 67, maio/jun. 2011. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=73648>>. Acesso em: 21 jul. 2011.

PINTO, Mariana Oliveira. A criação de unidades de conservação e o direito à indenização. *In* THEODORO, Suzi Huff; BATISTA, Roberto Carlos; ZANETI, Izabel (Coord). **Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável**. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2008. (p. 163 - 178)

PRODUTOS SUSTENTÁVEIS. **Compras sustentáveis Públicas e Privadas**. Disponível em: <<http://www.catalogosustentavel.com.br>>. Acesso em: 09 mai. 2011.

REQUI, Érica Miranda dos Santos. Desenvolvimento Sustentável e a Agenda Ambiental na Administração Pública – A3P. *In Revista Zênite de Licitações e Contratos – ILC*. Ano XVIII/36/n. 203. Janeiro de 2011. (p. 36 – 39).

RODRIGUES, Raimilan Seneterri da Silva. Licitações sustentáveis como instrumento de proteção ao meio ambiente. *In Revista Zênite de Licitações e Contratos – ILC*. Ano XVIII, n. 213. Novembro de 2011. (p. 1046-1060).

SACHS, Ignacy. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

SAMPAIO, Ricardo Alexandre. **A nova Lei n. 8.666/93. A Lei n. 12.349/10 e a indução de políticas públicas para promover o desenvolvimento nacional sustentável**. Jus navegandi, Teresina, ano 16, n. 2813, 15 mar. 2011. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/18687>>. Acesso em: 3 out. 2011.

SANTOS, Fabrício Vieira dos. Licitação Sustentável – a contribuição estatal em busca de um meio ambiente ecologicamente equilibrado. *In Revista Zênite de Licitações e Contratos – ILC*. Ano XVIII, n. 205. Março de 2011. (p.224-228).

SARMENTO, Daniel. **A ponderação de interesses na Constituição Federal**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2002.

SCHARF, Regina. **Manual de Negócios Sustentáveis**. São Paulo: Amigos da Terra – Amazônia Brasileira; Fundação Getúlio Vargas, Centro de Estudos em Sustentabilidade, 2004.

SPÍNOLA, Luiza S. Consumo sustentável: o alto custo ambiental dos produtos que consumimos. *In Revista de Direito Ambiental*. Volume 24. Outubro de 2001. (p.209 – 220).

TRIERVEILER, Leila. A influência positiva da Administração Pública para impulsionar o consumo sustentável. *In Revista Zênite de Licitações e Contratos – ILC*. Consultoria Zênite. 355/206. Abril de 2011. (p. 355 – 361).

TRIGUEIRO, André. Prefácio. *In* BIDERMAN, Rachel; MACEDO, Laura Sílvia Valente de; MONZONI, Mario; MAZON, Rubens (Org). **Guia de Compras Públicas Sustentáveis: uso do poder de compra do governo para a promoção do desenvolvimento sustentável**. ICLEI, [ca 2008].

VALENTE, Manoel Adam Lacayo. **Marco Legal das Licitações e Compras Sustentáveis na Administração Pública**. Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. Estudo, março, de 2011.

WONNACOTT, Paul; WONNACOTT, Ronald. **Economia**. São Paulo: Makron Books, 1994.

WORLD WIDE FUND FOR NATURE. **Relatório Planeta Vivo 2010: biodiversidade, biocapacidade e desenvolvimento**. WWF, 2010.

ANEXO

ARCABOUÇO LEGISLATIVO DAS CONTRATAÇÕES SUSTENTÁVEIS

Decretos

Decreto federal nº 5.940/2006 – Institui a separação dos resíduos recicláveis descartados pelos órgãos e entidades da administração pública federal direta e indireta, na fonte geradora, e a sua destinação às associações e cooperativas dos catadores de materiais recicláveis, e dá outras providências.

Decreto federal nº 4131/2002 – Dispõe sobre medidas emergenciais de redução do consumo de energia elétrica no âmbito da Administração Pública Federal

Decreto federal nº 4.059/2001 – Regulamenta a Lei nº 10.295 de 17 de outubro de 2001, que dispõe sobre a Política Nacional de Conservação e Uso Racional de Energia, e dá outras providências.

Decreto federal nº 2.783/1998 – Dispõe sobre proibição de aquisição de produtos ou equipamentos que contenham ou façam uso das Substâncias que Destroem a Camada de Ozônio – SDO, pelos órgãos e pelas entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, e dá outras providências.

Decreto federal nº 1.094/1994 – Dispõe sobre o Sistema de Serviços Gerais (SISG) dos órgãos civis da Administração Federal direta, das autarquias e fundações públicas, e dá outras providências.

Decreto federal nº 1.048/1994 – Dispõe sobre o Sistema de Administração dos Recursos de Informação e Informática, da Administração Pública Federal, e dá outras providências

Decreto federal nº 563/1992 – Institui o Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil e cria a Comissão de Coordenação.

Decreto federal nº 99.658/1990 – Regulamenta, no âmbito da Administração Pública Federal, o reaproveitamento, a movimentação, a alienação e outras formas de desfazimento de material.

Instruções Normativas

Instrução Normativa nº 01/2010 – Dispões sobre os critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, contratação de serviços ou obras pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências.

Leis

Lei federal nº 12.349/2010 – Altera as Leis nº 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.958, de 20 de dezembro de 1994 e 10.973, de 2 de dezembro de 2004; e revoga o § 1º do art. 2º da Lei 11.273, de 6 de fevereiro de 2006.

Lei federal nº 12.305/2010 – Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, altera a lei 9.605, de 12 de dezembro de 1998; e dá outras providências

Lei federal nº 12.187/2009 – Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC e dá outras providências

Lei federal nº 11.196/2005 – Altera a Lei 8.666 de 21 de junho de 1993

Lei federal nº 10.520/2002 – Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências.

Lei federal nº 10.295/2001 – Dispõe sobre a Política Nacional de Conservação e Uso Racional de Energia e dá outras providências.

Lei federal nº 9.660/1998 – Dispões sobre a substituição gradual da frota de veículos e dá outras providências

Lei federal nº 9.648/1998 – Altera dispositivos das Leis no 3.890-A, de 25 de abril de 1961, no 8.666, de 21 de junho de 1993, no 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, no 9.074, de 7 de julho de 1995, no 9.427, de 26 de dezembro de 1996, e autoriza o Poder Executivo a promover a reestruturação da Centrais Elétricas Brasileiras – ELETROBRÁS e de suas subsidiárias e dá outras providências.

Lei federal nº 9.605/1998 – Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outra providência

Lei federal nº 8.883/1994 – Altera dispositivo da Lei 8.666 de 21 de junho de 1993, que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e dá outras providências

Lei federal nº 8.666/1993 – Regula o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências

Lei federal nº 7.754/1989 – Estabelece medidas para proteção das florestas existentes nas nascentes dos rios e dá outras providências.

Lei federal nº 6.938/1981 – Dispões sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências

Lei federal nº 5.106/1966 – Dispõe sobre os incentivos fiscais concedidos a empreendimentos florestais.

Lei federal nº 4.771/1965 – Institui o novo Código Florestal

Portarias

Portaria nº 02/2010-SLTI/MP – Dispõe sobre as especificações padrão de bens de Tecnologias da Informação no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências

Portaria nº 43/2009-MMA – Dispõe sobre a vedação ao Ministério do Meio Ambiente e seus órgãos vinculados de utilização de qualquer tipo de asbesto/amianto e dá outras providências

Portaria nº 61/2008-MMA – Estabelece práticas de sustentabilidade ambiental a serem observadas pelo Ministério do Meio Ambiente e suas entidades vinculadas quando das compras públicas sustentáveis e dá outras providências

Resoluções

Resolução CONAMA nº 416/2009 – Dispõe sobre a prevenção à degradação ambiental causada por pneus inservíveis e sua destinação ambientalmente adequada, e dá outras providências.

Resolução CONAMA nº 401/2008 – Estabelece os limites máximos de chumbo, cádmio e mercúrio para pilhas e baterias comercializadas no território nacional e os critérios e padrões para o seu gerenciamento ambientalmente adequado, e dá outras providências.

Resolução CONAMA nº 307/2002 – Estabelece diretrizes, critérios e procedimentos para a gestão dos resíduos da construção civil.

Resolução CONAMA nº 20/1994 – Dispões sobre a instituição do Selo Ruído de uso obrigatório para aparelhos eletrodomésticos que geram ruído no seu funcionamento.