



WANDEWALLESY DE BRITO ALEXANDRE

**SUSTENTABILIDADE NAS LICITAÇÕES PÚBLICAS E O PRINCÍPIO
DA ECONOMICIDADE: DESAFIOS PARA O DESENVOLVIMENTO
NACIONAL SUSTENTÁVEL**

Brasília – DF
2020

WANDEWALLESY DE BRITO ALEXANDRE

**SUSTENTABILIDADE NAS LICITAÇÕES PÚBLICAS E O PRINCÍPIO
DA ECONOMICIDADE: DESAFIOS PARA O DESENVOLVIMENTO
NACIONAL SUSTENTÁVEL**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação da Escola de Direito e Administração de Brasília, do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Professor(a) Orientador(a): Dra. Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo.

Brasília – DF
2020

WANDEWALLESY DE BRITO ALEXANDRE

**SUSTENTABILIDADE NAS LICITAÇÕES PÚBLICAS E O PRINCÍPIO
DA ECONOMICIDADE: DESAFIOS PARA O DESENVOLVIMENTO
NACIONAL SUSTENTÁVEL**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação da Escola de Direito e Administração de Brasília, do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Professor(a) Orientador(a): Dra. Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo

Brasília, 29 de setembro de 2020

Profa Dra. Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo - IDP
Professor(a) Orientador(a)

Prof Dr. Rafael Silveira e Silva - IDP
Membro da Banca Examinadora

Prof Dr. Mauro Guilherme Maidana Capelari - UNB
Membro da Banca Examinadora

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho

A minha Mãe, Ivanda, maior incentivadora das realizações dos meus sonhos;

A Fabiana, minha esposa, cuja presença sempre afetou positivamente a minha vida, em todos os aspectos.

A minha família, que sempre estiveram ao meu lado edificando todos os pilares da minha formação como ser humano. Gratidão.

AGRADECIMENTOS

A gratidão é um sentimento digno daqueles que se propõem com dedicação e entusiasmo em fazer algo e concluírem.

Com esse mesmo sentimento nobre de dever cumprido, que elevo meus olhos primeiramente à Deus, por ter me dado sabedoria para vencer as adversidades e me colocar de pé nas horas de maior dificuldades.

A Profa Dra Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo, minha orientadora, pela paciência e apontamentos assertivos na elaboração deste trabalho.

A todos que de forma direta ou indiretamente contribuíram para a conclusão desta etapa, o meu muito obrigado.

RESUMO

A temática investigada nesta pesquisa diz respeito ao que os entes públicos federais estão fazendo para se adequar à alteração trazida pelo artigo 3º da Lei 12.349/2010 na Lei de Licitações e Contratos Administrativos e à Instrução normativa no 01/2010. Neste sentido, o problema de pesquisa pode ser enunciado através da seguinte pergunta: quais impactos podem ser percebidos e quais dificuldades podem ser enfrentadas no processo de adequação da Lei de Licitações e Contratos Administrativos? O objetivo geral deste trabalho é analisar a existência de critérios de sustentabilidade nas licitações realizadas em três órgãos públicos, representativos de cada poder, sendo estes o Exército Brasileiro, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) e a Câmara dos Deputados. Esta pesquisa tem natureza de estudo científico de caráter exploratório e descritivo, com aplicação de procedimentos técnicos bibliográficos e documentais. Foi realizado levantamento e análise documental das informações oriundas de bancos de dados do governo, notadamente referentes aos estudos de caso selecionados. Dessa forma, pretende-se evidenciar a real possibilidade de realização de processos licitatórios voltados também à sustentabilidade, fomentando a criação e o comércio de produtos e serviços ecologicamente corretos e objetivando a melhora da qualidade de vida de toda a população. Ao fim constatou-se que em nenhum dos casos estudados prioriza-se licitações sustentáveis em detrimento do princípio da economicidade. Tais valores são tratados de modo desigual e ainda se observa a preferência por compras guiadas pelo menor preço, sendo este o critério prevalente em mais de 50% dos certames licitatórios nos 3 órgãos analisados.

Palavras-chave: licitação sustentável; sustentabilidade e economicidade.

ABSTRACT

The theme investigated in this research concerns what the federal public entities are doing to adapt to the amendment brought by article 3 of Law 12.349 / 2010 in the Law on Public Bids and Contracts and the Normative Instruction no. In this sense, the research problem can be enunciated through the following question: what impacts can be perceived and what difficulties can be faced in the process of adjusting the Law on Public Bids and Administrative Contracts? The general objective of this work is to analyze the existence of sustainability criteria in the tenders held in three public bodies, representative of each power, these being the Brazilian Army, the Superior Court of Justice (STJ) and the Chamber of Deputies. This research has the nature of an exploratory and descriptive scientific study, with the application of bibliographic and documentary technical procedures. A documentary survey and analysis of information from government databases was carried out, notably regarding the selected case studies. Thus, it is intended to highlight the real possibility of carrying out bidding processes also focused on sustainability, encouraging the creation and trade of ecologically correct products and services and aiming at improving the quality of life of the entire population. At the end it was found that in none of the cases studied, sustainable bids are prioritized over the principle of economy. Such values are treated in an unequal way, and there is still a preference for guided purchases at the lowest price, this being the criterion prevalent in more than 50% of the bidding processes in the 3 analyzed agencies.

Keywords: sustainable bidding; sustainability and economy

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	10
1.1 PROBLEMA E HIPÓTESE	13
1.2 OBJETIVOS	13
1.3 JUSTIFICATIVA	14
1.4 APRESENTAÇÃO DA DISSERTAÇÃO.....	16
2. REVISÃO DE LITERATURA	17
2.1 LICITAÇÃO PÚBLICA AMBIENTALMENTE SUSTENTÁVEL	17
2.1.1 Comentários Iniciais	17
2.1.2 Conceito de licitação pública.....	18
2.2 LEGISLAÇÃO E FUNDAMENTOS	20
2.3 PRINCÍPIOS DA LICITAÇÃO PÚBLICA.....	23
2.3.1 Princípios Básicos	24
2.3.2 Princípios Correlatos	31
2.4 LICITAÇÃO SUSTENTÁVEL.....	34
2.5 PRINCÍPIOS AMBIENTAIS APLICÁVEIS À LICITAÇÃO SUSTENTÁVEL.....	35
2.5.1 Princípio da Precaução	35
2.5.2 Princípio da Prevenção.....	36
2.5.3 Princípio do Poluidor-pagador	38
2.5.4 Princípio do Desenvolvimento Sustentável.....	39
2.6. DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL.....	40
2.6.1 Desenvolvimento sustentável e suas dimensões.....	40
2.6.2 A importância do desenvolvimento sustentável.....	44
2.6.3 Sustentabilidade e o Direito	46
2.7 EVOLUÇÃO NORMATIVA DA SUSTENTABILIDADE NAS LICITAÇÕES.....	50
2.8 CRITÉRIOS PARA LICITAÇÕES SUSTENTÁVEIS.....	55
2.9 SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL NAS ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS.....	59
2.10 LICITAÇÃO SUSTENTÁVEL E OS PRINCÍPIOS DA ECONOMICIDADE E VANTAJOSIDADE	61
3. METODOLOGIA.....	65
3.1 NATUREZA DA PESQUISA	65
3.2 PROCEDIMENTOS OPERACIONAIS.....	66
4 ESTUDOS DE CASO.....	73
4.1 LICITAÇÕES PÚBLICAS.....	73
4.2 LICITAÇÕES NO EXÉRCITO BRASILEIRO	76

SUMÁRIO

4.3 LICITAÇÕES NO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA.....	81
4.4 LICITAÇÕES NA CÂMARA DOS DEPUTADOS.....	89
4.5 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS.....	97
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	102
REFERÊNCIAS.....	105

1. INTRODUÇÃO

A modificação dos padrões de produção e consumo baseados no uso indiscriminado dos recursos naturais mostrou ser extremamente necessária, tanto para a manutenção do equilíbrio ecológico quanto para as presentes e futuras gerações. Até a década de 1980, nos grupos de discussão e decisão políticas, pouco se falava sobre a preservação do meio ambiente, sendo matéria inexpressiva diante de outras temáticas que apareciam.

Entretanto, a partir da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente, cujo trabalho gerou a Declaração de Estocolmo (1972), marco inicial do tema ambiental no centro das discussões internacionais, surgiram esforços na localização de ferramentas que garantissem a conservação dos recursos naturais sem que tal fator impedisse o desenvolvimento econômico.

Em 1987, a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento apresentou o documento *Nosso Futuro Comum*, mais conhecido como Relatório Brundtland, que lançou internacionalmente o conceito de desenvolvimento sustentável, que teve seus primeiros estudos ligados diretamente à ecologia. Com o desenrolar dos anos passou a ser estudado e incorporado por outras ciências, inclusive as que estudam a sociedade, como é o caso das ciências jurídicas (BITTENCOURT, 2014, p. 01).

Posteriormente, na reunião Rio-92, que ocorreu 20 anos depois da primeira conferência sobre a temática em Estocolmo, os países validaram o conceito de desenvolvimento sustentável e aprovaram atos relevantes com o objetivo de proteger o meio ambiente, entre eles a Convenção Quadro sobre Mudanças do Clima e a Agenda 21. A partir de então passaram a ser discutidas opções para que o progresso não afete os recursos naturais, garantindo insumos necessários tanto para a geração atual quanto para aquelas que estão por vir.

Com intuito de renovar compromissos com o desenvolvimento sustentável em meio a urgências ambientais, aconteceu a Rio+20, no ano de 2012, porém o objetivo principal não era elaboração de normas e, portanto, foi considerada uma vitória a reafirmação dos princípios já estabelecidos nas conferências anteriores no documento intitulado 'o futuro que queremos', evitando o retrocesso (SILVA, 2012).

Em agosto de 2015, o Brasil passou a ser signatário da Agenda 2030¹ dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, das Nações Unidas, que tem por finalidade agregar o crescimento econômico atrelado a inclusão social e a proteção do meio ambiente (FURTADO, 2018).

Neste diapasão, o poder de compra do Estado, ao atuar como agente fomentador e regulador da atividade econômica se torna importante mecanismo de inclusão de práticas sustentáveis de produção e consumo, sobretudo quando é sabido que os gastos com compras públicas representam montante que gira em torno de 16 % do Produto Interno Bruto (PIB) no Brasil, conforme destacado por Fenili (2016).

A Constituição da República Federativa do Brasil prevê, em seu artigo 37º, inciso XXI, a necessidade da realização de licitação, como regra, quando da contratação de obras, serviços, compras e alienações pelo Poder Público. Coube à Lei nº 8.666/1993 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos) a regulamentação geral do instituto da licitação, norteadando todas as etapas do certame até a assinatura do contrato administrativo.

Como praticamente tudo no mundo jurídico, a licitação está exposta à necessidade de adequação constante aos anseios da coletividade, moldando-se com o passar do tempo a fim de cumprir sua função de selecionar a melhor proposta para a Administração.

Nesse contexto, é importante analisar a alteração trazida pelo artigo 3º da Lei 12.349/2010 na Lei de Licitações e Contratos Administrativos, que tratou sobre a necessidade de os certames cumprirem seu papel na promoção do desenvolvimento sustentável. A partir dessa consolidação em lei de aplicação nacional, mais do que nunca o Estado deve se preocupar com critérios ambientais, econômicos e sociais quando da necessidade de contratação de algum bem ou serviço.

No ano de 2010 também foi publicada a Instrução Normativa nº 01 da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a qual dispôs sobre os critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, contratação de serviços ou obras pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, corroborando para o fortalecimento das licitações sustentáveis.

¹ Agenda 2030 para desenvolvimento sustentável disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>. Acesso em: 01 set. 2020.

No ordenamento jurídico brasileiro, foi o Decreto nº 8.892, de 27 de outubro de 2016, que criou a Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). A missão dessa comissão é internalizar, difundir e dar transparência ao processo de implementação da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas, subscrita pela República Federativa do Brasil.

Para alguns autores, como Antônio Hamilton Coelho (2014) e João Mendes de Melo (2020), a inclusão de uma nova finalidade, em que pese parecer algo singelo, pode trazer modificações consideráveis nos procedimentos licitatórios, bem como nos contratos administrativos.

Não se está aqui falando em modificações no procedimento propriamente dito, ou seja, sua inclusão como finalidade pretendida pelos entes públicos não modifica a sequência de procedimentos administrativos a serem seguidos. Entretanto, pode modificar a análise dos conceitos até então tidos como aplicáveis ao procedimento licitatório.

Isto porque, além de afetar a licitação, sua modelagem e a função dos contratos administrativos, o “desenvolvimento nacional sustentável”, adotando a expressão literal da lei, pode interferir diretamente nos princípios norteadores dos procedimentos licitatórios, em especial aqueles previstos no artigo 3º da Lei nº 8.666/1993.

Um dos possíveis princípios afetados é o de que o Órgão Licitante deve sempre pautar-se pela seleção da proposta mais vantajosa para a Administração (economicidade). Por certo período, a contratação mais vantajosa era a contratação por meio da proposta de menor preço. Recentemente, autores como Sirvinkas (2015) e Carvalho Filho (2020) passaram a entender que a proposta mais vantajosa é a mais adequada ao meio ambiente, mais favorável aos interesses da Administração, levando em conta prazos de execução, o preço, a qualidade do produto ou serviço e o rendimento, também chamada de propostas com melhor “custo/benefício” para a Administração.

Por toda problemática envolvida, vislumbra-se que o tema proposto é relevante e atual: a inserção de critérios de sustentabilidade ambiental em editais licitatórios, tendo em vista a evolução normativa da temática, em especial no que se refere ao Exército Brasileiro, ao Superior Tribunal de Justiça e à Câmara dos Deputados – os estudos de caso selecionados para a pesquisa – em relação ao poder a que pertencem.

1.1 PROBLEMA E HIPÓTESE

O problema a ser pesquisado é **o que os entes públicos federais estão fazendo para se adequar à alteração trazida pelo artigo 3º da Lei 12.349/2010 na Lei de Licitações e Contratos Administrativos e à Instrução Normativa nº 01/2010, quais impactos já podem ser percebidos e as dificuldades enfrentadas?**

A hipótese a ser testada neste trabalho é de que, a partir da Lei nº 12.349/2010 e da Instrução Normativa nº 01/2010, os órgãos licitantes passaram a tratar com o mesmo peso tanto a sustentabilidade quanto a economicidade, no que diz respeito à proposta mais vantajosa.

Após dez anos de vigência da Lei nº 12.349/2010, marco legal das aquisições sustentáveis, o que se espera é que em muito já se tenha evoluído na temática e que os órgãos públicos tenham conseguido se estruturar na busca por compras sustentáveis.

1.2 OBJETIVOS

O objetivo geral deste trabalho é analisar a existência de critérios de sustentabilidade nas licitações realizadas em 3 órgãos públicos, representativos de cada poder, sendo estes o Exército Brasileiro, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) e a Câmara dos Deputados.

A escolha dos órgãos selecionados se deu da seguinte maneira: O Exército é o ente do qual este autor faz parte e a partir da experiência pessoal em lidar com licitações, decidiu se aprofundar sobre a temática para que fosse possível contribuir de alguma maneira com o órgão. O STJ foi selecionado por ter sido reconhecido, na pesquisa preliminar elaborada na fase de projeto, como vanguardista na aplicação de critério de sustentabilidade em suas licitações. É o tribunal que se mostrou com maior evolução na temática dentro do Poder Judiciário, sendo inclusive um dos órgãos fundadores da rede A3P², que posteriormente foi composta por diversos outros entes.

²A Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P) é um programa do Ministério do Meio Ambiente que objetiva estimular os órgãos públicos do país a implementarem práticas de sustentabilidade. A A3P oferece aos parceiros (formais e informais) acesso à Rede A3P – uma plataforma para troca de informações e experiências da qual fazem parte instituições públicas e privadas, além de pessoas física e jurídica. (Retirado de BRASIL, 2020, MMA. Disponível em <

Já a Câmara dos Deputados foi escolhida pela facilidade de acesso a dados tanto no que diz respeito a orçamento, quanto no que se refere a compras públicas. A Casa disponibiliza relatórios anuais de gestão e sustentabilidade, facilitando a extração de informações relevantes para a composição dessa pesquisa.

Os objetivos específicos da pesquisa visam a:

- Avaliar o estágio atual dos entes públicos selecionados no que diz respeito à gestão ambiental e às licitações sustentáveis;
- Analisar os processos de aquisição e contratação de obras e serviços nos anos de 2018 e 2019, nos entes públicos selecionados;
- Verificar a possibilidade de aplicação do princípio da economicidade em conjunto com os demais critérios previstos nos editais; e
- Sugerir melhorias a serem observadas na elaboração dos termos de referência, bem como os editais das licitações realizadas.

1.3 JUSTIFICATIVA

É notória a evolução das licitações públicas; vê-se a todo momento surgirem novas ferramentas para seu desenvolvimento, simultaneamente aos novos desafios, mirando a conquista dos interesses que nascem (CARVALHO FILHO, 2020).

Determinadas ferramentas buscam facilitar os procedimentos das licitações públicas, e outras, especificamente, o fazem preocupando-se com o meio ambiente, uma vez que aplicam práticas com fins sustentáveis. Considerando as atividades sociais e ambientais, dá-se ao instrumento de compras públicas para execução do contrato uma perspectiva sustentável.

O meio ambiente era um fator desconsiderado, mas sempre existiu em todos os meios. Antes, era prioritário aos países o crescimento econômico, mesmo com poluição. Hoje, a degradação ambiental demasiada inviabiliza o desenvolvimento de qualquer país, pois haverá escassez dos recursos naturais. Não se deve fazer uma escolha entre economia e meio ambiente, isso é mito; na verdade, ambos coexistem (JUSTEN FILHO, 2019).

As discussões sobre a necessidade de tornar sustentável o desenvolvimento econômico vêm-se dando de forma lenta no Brasil, alcançando representatividade na sociedade brasileira quando da edição da Constituição Federal de 1988, que inclui um capítulo específico sobre meio ambiente (art. 225). A ideia de sustentabilidade nas

práticas dos agentes públicos vem sendo exigida pela sociedade e paulatinamente incorporada na legislação e nas tomadas de decisões (CARVALHO FILHO, 2020).

Constantemente o desenvolvimento é relacionado ao crescimento econômico, que depende do uso direto de energia e insumos naturais. Entretanto, o avanço desordenado ocasionaria o esgotamento dos recursos naturais indispensáveis à sobrevivência da humanidade, o que acarretaria em um ambiente insustentável. Logo, o desenvolvimento nacional não pode ser analisado apenas do ponto de vista econômico, mas a este conceito devem-se adicionar os valores social e ambiental.

Assim, não existe a necessidade de sobrepor a sustentabilidade frente às demais necessidades da administração quando do início do processo licitatório. O que se busca realmente é o progresso com o menor impacto ambiental possível, pautado, conforme se verá melhor adiante, pelo bom senso (BITTENCOURT, 2014).

Não obstante o papel promissor da licitação sustentável, deve-se ressaltar que ela é mais uma política pública do governo para o desenvolvimento correto e a proteção ambiental. A sociedade clama por um meio ambiente mais equilibrado e cada atitude positiva e eficaz para esse fim é útil e muito importante.

Vale também se atentar para o fato de que a nova imposição legislativa tratada na Lei nº 12.349/2010 vai ao encontro do previsto na Constituição Federal de 1988 em seus artigos 170, VI, e 225, que já demonstravam a preocupação do legislador no alcance de um meio ambiente saudável por meio de ações positivas do Poder Público.

No contexto atual de nossa sociedade e levando-se em conta a evolução legislativa acerca do tema, tal implementação parecia cada vez mais iminente e importante, já que todos almejam alternativas que venham a suprir da melhor forma possível as necessidades coletivas.

Porém, na prática a aplicação de critérios que visem a sustentabilidade nas licitações não é algo simples, uma vez que para atingir seus objetivos de forma correta, os editais licitatórios devem respeitar uma série de princípios durante todo o seu trâmite e entre eles o princípio da economicidade, que fundamentalmente passa pela adoção de critérios que objetivem o contrato administrativo menos oneroso possível (BITTENCOURT, 2014).

Assim, à primeira vista parece complicada a aplicação concomitante da sustentabilidade nas licitações e a observância total dos princípios aplicáveis à matéria, já que as alternativas sustentáveis são normalmente mais caras que as usuais. Diante desse contexto, se faz importante estudar as dificuldades encontradas

pela Administração Pública na realização dos certames sustentáveis respeitando tais critérios.

1.4 APRESENTAÇÃO DA DISSERTAÇÃO

Essa dissertação organiza-se em cinco capítulos. O primeiro aborda a Introdução, com apresentação da problemática: tema, problema de pesquisa, hipótese, objetivos e justificativa. No segundo se encontra a revisão de literatura, com fundamentação sobre o tema principal e assuntos conexos, abordando desde os princípios que regem as licitações públicas, até a aplicação de critérios de sustentabilidade pelos órgãos públicos e a dicotomia existente entre o princípio da sustentabilidade e economicidade. No terceiro, é abordada a metodologia do trabalho. No quarto, encontra-se a realização dos estudos de caso e a pesquisa aplicada no Exército, STJ e Câmara. No quinto e último capítulo apresenta-se a conclusão da pesquisa.

2. REVISÃO DE LITERATURA

Neste capítulo serão revisitados os principais doutrinadores da área de Direito Administrativo, licitações públicas e desenvolvimento sustentável. Inicialmente será discorrido sobre como a legislação brasileira normatizou as compras públicas, em seguida parâmetros para aquisições sustentáveis e, por fim, o que se conceitua como desenvolvimento sustentável e como encará-lo no âmbito público.

2.1 LICITAÇÃO PÚBLICA AMBIENTALMENTE SUSTENTÁVEL

- **Comentários iniciais**

A Administração Pública exerce atividade ampla e complexa, sempre como o intuito de atender o interesse público. Assim sendo, faz uso de bens e serviços fornecidos por terceiros, na maioria das vezes por entes privados, motivo pelo qual necessita subscrever contratos de diversas espécies de serviços públicos, como por exemplo, para locação de imóveis, obras, fornecimentos de bens etc. (CARVALHO FILHO, 2020, p. 237).

Neste contexto, Odete Medauar (2008, p. 178), destaca o momento em que é realizada a licitação e o porquê de sua importância:

[...] entre a verificação da necessidade de contratar e a celebração do contrato, realiza-se a licitação. A Administração não pode contratar livremente, porque deve ser atendido o princípio da igualdade de todos para contratar com a Administração e a moralidade administrativa, sobretudo.

Vale ressaltar que, na contratação de serviços e obras ou aquisição de bens e outros, há grande diferença nos procedimentos adotados entre o setor privado e o setor público. Essa diferença existente entre entes particulares e entes públicos é destacada por Celso Antônio Bandeira de Mello (2014, p. 532), da seguinte forma:

Ao contrário dos particulares, que dispõem de ampla liberdade quando pretendem adquirir, alienar, locar bens, contratar a execução de obras ou serviços, o Poder Público, para fazê-lo, necessita adotar um procedimento preliminar rigorosamente determinado e preestabelecido na conformidade da lei. Tal procedimento denomina-se licitação.

Joel de Menezes Niebuhr (2013, p. 31) dá ênfase à liberdade do particular em detrimento de quem exerce função administrativa, que fica vinculado à impessoalidade e aos interesses da coletividade:

Sucedem que o particular dispõe livremente das coisas e dos interesses que lhe dizem respeito. Ele imprime à administração de seus interesses a sua própria vontade, agindo de acordo com ela. [...] Em sentido contrário, quem exerce função administrativa está atrelado ao interesse público, sendo-lhe vedado utilizar o aparato estatal para fazer valer percepções de cunho subjetivo. O agente administrativo atua em obséquio à impessoalidade, já que os interesses que gerencia não pertencem a ele em particular, mas à coletividade.

O referido autor continua discorrendo sobre o tema, tratando da necessidade de o Poder Público adotar formalidades mais rigorosas do que aquelas utilizadas em relações jurídicas embasadas no direito privado, buscando evitar tratamento discriminatório ou imoral. Nessa linha:

Não há ato da Administração Pública que se compatibilize com preferências de natureza pessoal, com o tratamento discriminatório, com a imoralidade administrativa, em síntese, que dependa do livre-arbítrio do agente administrativo. Ao contrário, a função administrativa é vinculada à finalidade pública, reprimindo-se o desvio de poder. Assim sendo, é inevitável sujeitar a atividade administrativa ao cumprimento de formalidades, mais rigorosas do que aquelas que se destinam às relações jurídicas travadas sob o regime de direito privado. (NIEBUHR, 2013, p. 31).

Dessa forma, resta claro que a licitação pública é obrigatória quando o ente público resolve firmar um contrato, adquirir um bem ou prestar um serviço, sendo que a grande diferença para os particulares é exatamente essa obrigação de o Poder Público realizar esse procedimento, enquanto aqueles, sob a tutela do regime de direito privado, podem executar suas vontades de forma mais livre, com menos formalismo.

Em sendo assim, visando a aprofundar o tema, elucidar e contextualizar este estudo, passa-se ao conceito de licitação pública.

- **Conceito de licitação pública**

Para estudar licitação pública é importante ter em mente que a história do direito administrativo é marcada pela relação de equilíbrio entre prerrogativas e sujeições, entre os poderes conferidos aos entes públicos e os meios e instrumentos de sua contenção, sempre buscando atender ao interesse público (NIEBUHR, 2013, p. 32).

Dessa forma, a Administração tem seu fim no interesse público, onde tanto os poderes quanto as limitações devem ser justificadas através do interesse público. Ou seja, a atuação dos agentes públicos deve sempre pautar-se na consecução do interesse público, momento onde surgem as limitações e inúmeras formalidades, para

evitar que agentes administrativos ou terceiros se beneficiem de forma indevida e às custas da coletividade (NIEBUHR, 2013, p. 32).

Nesse sentido, para a consecução do interesse público e para que a Administração Pública cumpra suas prerrogativas, ela se utiliza do contrato administrativo, que implica, na grande maioria das vezes, em benefícios econômicos consideráveis para o contratado.

Sendo assim, o regime jurídico do contrato administrativo permite à Administração Pública impor aos contratados cláusulas chamadas de exorbitantes, onde pode impor sua vontade, desde que sempre voltada ao legítimo cumprimento do interesse público (NIEBUHR, 2013, p. 32).

Em contrapartida, à Administração Pública, ao buscar firmar contratos administrativos impondo sua vontade, mas quase sempre resultando em contratos com ampla vantagem econômica para os contratados, fica adstrita às formalidades inerentes ao processo de contratação, que prescreve rígidas condições de formação dos contratos, vincula à Administração Pública aos procedimentos formais, tudo para tratar todos os interessados em contratar com o Poder Público de forma igual (NIEBUHR, 2013, p. 32-33).

Nessa senda, a licitação é meio formal pelo qual a Administração fica vinculada para firmar o contrato administrativo utilizado para contratar particulares. Nesse sentido, Joel de Menezes Niebuhr (2013, p. 33), conceitua licitação pública como:

[...] procedimento administrativo condicional à celebração de contrato administrativo mediante o qual a Administração Pública expõe a sua intenção de firmá-lo, esperando que, com isso, terceiros se interessem e lhe ofereçam propostas, a fim de selecionar a mais vantajosa ao interesse público.

Sobre esse conceito, Machado (2011, p. 562) complementa:

A licitação traz ínsita a ideia de disputa isonômica ao fim da qual será selecionada a proposta mais vantajosa aos interessados da administração com vistas a celebração de um contrato administrativo, entre ela e o particular vencedor do certame, para a realização de obras, serviços, concessões, permissões, compras, alienações ou locações.

“É um procedimento por meio do qual se estimula a concorrência, evitando assim o favorecimento pessoal e se busca o menor preço na aquisição de bens e serviços destinados ao Poder Público.” (COELHO, 2014, p. 41).

Já Mazza (2014, p. 382) define a licitação como:

Procedimento administrativo pelo qual entidades governamentais convocam interessados em fornecer bens ou serviços, assim como locar ou adquirir bens públicos, estabelecendo uma competição a fim de celebrar contrato com quem oferecer a melhor proposta.

Meirelles et al. (2018, p. 283) afirma que:

Licitação é o procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse, inclusive o da promoção do desenvolvimento econômico sustentável e fortalecimento de cadeias produtivas de bens e serviços domésticos.

Após a entrada em vigor da Lei nº 12.349/2010, foi inserido no artigo 3º da Lei nº 8.666/1993 um terceiro objetivo do procedimento licitatório: a promoção do “desenvolvimento nacional sustentável”, destinando-se a licitação a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, à seleção da proposta mais vantajosa para a Administração e à promoção do desenvolvimento nacional sustentável. (MAZZA, 2014, p. 381).

Após essa breve análise sobre o conceito de licitação, serão estudados os princípios normativos relacionados ao assunto.

2.2 LEGISLAÇÃO E FUNDAMENTOS

Após ter analisado e delimitado o conceito de licitação pública, passa-se à análise da disciplina normativa atinente ao tema, oportunidade onde será abordada a disciplina constitucional e legal, para posteriormente analisar os fundamentos que serviram de base inspiradora ao processo de licitação.

Inicialmente convém destacar que a Constituição Federal de 1988 instituiu o princípio da obrigatoriedade de licitação para a Administração, através de seu art. 37, inciso XXI, o qual prescreve que, ressalvados os casos previstos em lei, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes. Para Carvalho Filho (2020, p. 239), o princípio em questão não permite à Administração abdicar do certame, exceto nas situações previstas em lei:

[...] Diante de semelhante princípio, não pode a Administração abdicar do certame licitatório antes da celebração de seus contratos, salvo em situações excepcionais definidas em lei. Por tal motivo, já se decidiu ser inadmissível lei de unidade federativa em que se permita que pequenas empresas pagassem seus débitos tributários através de dação em pagamento de materiais para a Administração, e isso porque a aquisição desses bens demanda obrigatoriamente licitação prévia nos termos do art. 37, XXI, da Constituição.

A Constituição Federal também prevê de forma expressa a competência privativa da União Federal para legislar sobre normas gerais em licitação, através do inciso XXVII do seu artigo 22, que assim prescreve:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: [...] XXVII – 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 art. 37, XXI,

e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998). (BRASIL, 1998).

Em que pese ser clara a determinação acerca da competência privativa da União para legislar sobre licitação e contratação na Administração Pública, existe certa dificuldade na questão de delimitar o que se enquadra como normais gerais, conforme bem descreve Medauar (2008, p. 179):

A competência da União para fixar normas gerais de licitação e contrato possibilita que Estados, Municípios e Distrito Federal legislem sobre normas específicas, para seus respectivos âmbitos de atuação. O problema está na separação precisa entre normas gerais e normas específicas. De regra, Estados e Municípios editam leis sem dispositivos que contrariem a lei da União ou não editam lei específica e pautam suas licitações por aquela.

Segundo Carvalho Filho (2020, p. 239-240), também tem relevância constitucional de forma indireta no processo de licitação o art. 37, *caput*, da Constituição Federal, uma vez que faz menção aos princípios constitucionais da moralidade e da publicidade, bem como o art. 71, incisos II e VI, que dizem respeito ao controle externo de administradores responsáveis pela gestão do dinheiro público, além de qualquer outro dispositivo constitucional que tenha pertinência com o tema.

Importa destacar ainda, na Constituição o art. 175, que exige, como regra, “[...] licitação para a concessão e permissão de serviço público.” (MEDAUAR, 2008, p. 178-179).

Por fim, em se tratando de disciplina constitucional, convém dar ênfase à Emenda Constitucional nº 19/1998, que tratou da reforma administrativa do Estado e alterou o art. 173, §1º, da Constituição Federal, determinando que as empresas públicas e sociedades de economia mista, entre outros aspectos, passassem a realizar licitação (CARVALHO FILHO, 2020, p. 240).

Analisada a questão constitucional, passa-se à análise da disciplina infraconstitucional que vem a regulamentar as licitações, sempre levando em conta a premissa instituída no art. 22, inciso XXVII, da Constituição Federal, que fixa competência privativa da União para legislar sobre normas gerais e aos Estados, Municípios e Distrito Federal para legislar sobre normas específicas (CARVALHO FILHO, 2020, p. 240).

A lei geral reguladora das licitações e que também disciplina os contratos administrativos, é a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, considerado o Estatuto dos Contratos e Licitações e fonte primária de regulamentação das licitações públicas (CARVALHO FILHO, 2020, p. 240).

Posteriormente, em 2002, foi editada nova modalidade de licitação, através da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, que instituiu no âmbito da União, Estados, Municípios e Distrito Federal, o pregão. Essa lei é aplicada em caráter especial em comparação com a Lei nº 8.666/1993, pois serve a disciplinar especificamente o pregão, aplicando-se no que couber, ou na omissão daquela, o Estatuto dos Contratos e Licitações (CARVALHO FILHO, 2020, p. 240). É oportuno mencionar que a Lei nº 10.520/2002 foi regulamentada através do Decreto nº 3.555, de 08 de agosto de 2000, e do Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005, este último disciplinador do pregão em sua forma eletrônica (NIEBUHR, 2011, p. 22-23).

Convém destacar, também: a Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991, que trata da aquisição de bens e serviços de informática, regulamentada pelo Decreto nº 7.174, de 12 de maio de 2010; e a Lei nº 12.232, de 29 de abril de 2010, que instituiu as normas gerais para licitações e contratação de serviços de publicidade prestados por agências de propaganda, ambas leis com disciplina específica sobre os temas em questão. (CARVALHO FILHO, 2020, p. 240-241).

Ainda tratando de disciplina legal sobre licitação, deve-se falar da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, que regulamentou o art. 179, da Constituição Federal, e instituiu o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, conferindo tratamento diferenciado e favorecido para estas categorias empresariais. A referida lei foi regulamentada pelo Decreto nº 6.204, de 05 de setembro de 2007. (CARVALHO FILHO, 2020, p. 241; MEDAUAR, 2008, p. 179).

No que tange às concessões e permissões de serviço público, foi expedida a Lei das Concessões, Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, que também estabelece processo licitatório específico e aplica, no que couber, os ditames da Lei nº 8.666/1993 (MEDAUAR, 2008, p. 180).

Por fim, direcionada para as obras da Copa das Confederações e do Mundo e para os Jogos Olímpicos do Rio de Janeiro em 2016, foi sancionada a Lei nº 12.462, de 05 de agosto de 2011, que criou o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC). Trata-se de regime com normas específicas e diversas da Lei nº 8.666/1993, tendo sua aplicação ser obrigatoriamente mencionada no instrumento convocatório da licitação, ou seja, no edital. A referida lei teve por objetivo ampliar a eficiência e a competitividade nas contratações públicas (CARVALHO FILHO, 2020, p. 241).

Feita a abordagem sobre as principais disciplinas constitucionais e legais que tratam do tema licitação, passa-se à análise dos fundamentos da licitação pública.

Segundo José dos Santos Carvalho Filho (2020, p. 243-244), por fundamentos da licitação pública entende-se aquilo que inspirou e assentou o legislador na confecção da legislação que se aplica à espécie, donde pode-se destacar a moralidade administrativa e igualdade de oportunidades. Entende o referido autor que a licitação veio para evitar eventuais condutas tendentes a favorecer alguns particulares em detrimento de outros, buscou fugir de ilegalidades, da deslealdade com a própria Administração e com a coletividade.

Logo, a contratação deve ser realizada com a melhor proposta, sem favorecer nenhum concorrente, dispensando tratamento impessoal a todos os concorrentes. (CARVALHO FILHO, 2020, p. 244). Neste sentido, entende o mesmo autor que a moralidade foi elevada à categoria de princípio constitucional e deve guiar a conduta dos administradores. Assim:

Erigida atualmente à categoria de princípio constitucional pelo art. 37, *caput*, da CF, a moralidade administrativa deve guiar toda a conduta dos administradores. A estes incumbe agir com lealdade e boa-fé no trato com os particulares, procedendo com sinceridade e descartando qualquer conduta astuciosa ou evitada de malícia. (CARVALHO FILHO, 2020, p. 244).

Outro fundamento da licitação decorre da “[...] necessidade de proporcionar igualdade de oportunidades a todos quantos se interessam em contar com a Administração, fornecendo seus serviços e bens [...], ou àqueles que desejam apresentar projetos de natureza técnica, científica ou artística” (CARVALHO FILHO, 2020, p. 244).

Com o intuito de fomentar a igualdade de oportunidades aos licitantes, surgiu visando a aumentar a competitividade entre os licitantes e, dessa forma obter melhores propostas apresentadas à Administração. (CARVALHO FILHO, 2020, p. 244).

Portanto, tem-se que o procedimento licitatório, consoante acima mencionado, está basicamente fundamentado na ideia da moralidade administrativa e na igualdade de oportunidades, e, com base nesses ideais, pretende melhor guiar a conduta dos administradores públicos e aumentar a competitividade dos certames, visando a alcançar a melhor proposta e firmar um o melhor contrato possível. Passa-se agora ao estudo dos princípios que norteiam as licitações públicas.

2.3 PRINCÍPIOS DA LICITAÇÃO PÚBLICA

A licitação tem por base alguns fundamentos próprios, que também podem ser considerados como princípios que norteiam todo o procedimento e, em alguns casos, estão expressos em lei. Esses princípios servem a embasar e convalidar os procedimentos adotados durante o processo de licitação. Podemos separá-los em princípios básicos e princípios correlatos (CARVALHO FILHO, 2020, p. 245, 249). Inicia-se, assim, o estudo dos princípios pelos de maior relevância, que são os básicos, mas não mais e nem menos importantes do que os princípios correlatos.

- **Princípios básicos**

A licitação baseia-se em um conjunto de princípios que podem ser separados em básicos e correlatos. Neste tópico a abordagem será acerca dos princípios básicos da licitação, que, para alguns doutrinadores, nada mais são do que apenas aqueles princípios taxativamente elencados no artigo 3º da Lei nº 8.666/1993. Por outro lado, há autores que elencam princípios diversos inclusive sem previsão específica em lei.

Assim, Carvalho Filho (2020, p. 245) e Medauar (2008, p. 180) descrevem que os princípios básicos são aqueles elencados no art. 3º da Lei nº 8.666/1993, ou seja, os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório e o do julgamento objetivo.

Para Meirelles *et al.* (2018, p. 294), os princípios básicos da licitação são: o do procedimento formal, publicidade de seus atos, igualdade entre os licitantes, sigilo na apresentação das propostas, vinculação ao edital ou convite, julgamento objetivo, adjudicação compulsória a vencedor e probidade administrativa.

Furtado (2010, p. 421-431) entende como princípios da licitação a supremacia e indisponibilidade do interesse público, legalidade, impessoalidade, moralidade ou probidade, motivação, publicidade, vinculação ao instrumento convocatório, julgamento objetivo e adjudicação compulsória. Sendo assim, para melhor compreensão e estudo, passa-se à análise do conceito de cada princípio, visto de forma individual por cada autor mencionado.

Carvalho Filho (2020, p. 245-246), entende por princípio da legalidade aquele “[...] basilar de toda a atividade administrativa. Significa que o administrador não pode

fazer prevalecer sua vontade pessoal; sua atuação tem que se cingir ao que a lei impõe”.

Para Medauar (2008, p. 181), o princípio da legalidade nada mais é do que a “observância das normas que regem a licitação”. Por seu turno, Bandeira de Mello (2014, p. 542) entende que a explicitação completa do princípio da legalidade pode ser encontrada no artigo 4º, da Lei nº 8.666/1993, que assim prescreve:

Todos quantos participem de licitação promovida pelos órgãos ou entidades a que se refere o art. 1º têm direito público subjetivo à fiel observância do pertinente procedimento estabelecido nesta Lei, podendo qualquer cidadão acompanhar o seu desenvolvimento, desde que não interfira de modo a perturbar ou impedir a realização dos trabalhos.

Furtado (2010, p. 422), em uma abordagem tradicional do princípio da legalidade, apresenta a leitura “[...] no sentido de que a Administração Pública não pode praticar ato ou exercer qualquer atividade, salvo se lei houver expressamente autorizado a prática desse ato ou o desempenho da atividade”.

Meirelles *et al.* (2018, p. 294) não tratam do princípio da legalidade, ao menos não com essa nomenclatura, mas trazem o conceito do princípio do procedimento formal, correlato àquele, entendendo que “[...] é o princípio que impõe a vinculação da licitação às prescrições legais que a regem em todos os seus atos e fases”. O que diferencia o princípio da legalidade do princípio do procedimento formal, para estes autores, é que as prescrições legais não decorrem apenas da lei, “[...] mas, também, do *regulamento*, do *caderno de obrigações* e até do próprio *edital* ou *convite*, que completam as normas superiores, tendo em vista a licitação a que se refere.” (MEIRELLES *et al.*, 2018, p. 294-295).

Na sequência, José dos Santos Carvalho Filho (2020, p. 246) faz análise conjunta dos princípios da moralidade e da impessoalidade, pois entende que guardam íntima relação entre si, onde o primeiro “[...] exige que o administrador se pautar por conceitos éticos”, enquanto o segundo “[...] indica que a Administração deve dispensar o mesmo tratamento a todos os administrados que estejam na mesma situação jurídica”.

Nesse diapasão, para Medauar (2008, p. 181), o princípio da moralidade “[...] na licitação significa a observância de todos os preceitos que a informam, sem frustrar sua licitude e sem desviá-la de suas verdadeiras finalidades”; e o princípio da impessoalidade serve para que não haja “[...] fatores de natureza subjetiva ou pessoal interferindo nos atos do processo licitatório”.

O princípio da moralidade também é visto como procedimento licitatório que “[...] se desenrola na conformidade de padrões éticos prezáveis, o que impõe, para Administração e licitantes, um comportamento escorreito, liso, honesto, de parte a parte”. (BANDEIRA DE MELLO, 2014, p. 548).

Na lição de Celso Antônio Bandeira de Mello (2014, p. 548), o princípio da moralidade está reiterado no princípio da probidade administrativa, onde a Administração deverá conduzir o certame “[...] em estrita obediência a pautas de moralidade, no que se inclui, evidentemente, não só a correção defensiva dos interesses de quem a promove, mas também as exigências de lealdade e boa-fé no trato com os licitantes”. Por seu turno, o princípio da impessoalidade, para esse autor, seria aquele que “[...] encarece a proscrição de quaisquer favoritismos ou discriminações impertinentes, sublinhando o dever de que, no procedimento licitatório, sejam todos os licitantes tratados com absoluta neutralidade”. (BANDEIRA DE MELLO, 2014, p. 542).

Para Furtado (2010, p. 424), o princípio da moralidade é considerado também como princípio da probidade, em que “[...] o administrador deve sempre praticar atos em estrita conformidade com a lei, deverá igualmente não promover tratamento de modo a favorecer ou prejudicar qualquer dos licitantes”. E por impessoalidade entende o autor “[...] que este princípio significa que toda a atividade administrativa se destina à realização do interesse público e não pode visar a benefício ou a perseguição de pessoas, de modo que os administrados devem ser tratados sem discriminação” (FURTADO, 2010, p. 423-424).

É oportuno destacar que Meirelles *et al.* não trazem os princípios da impessoalidade e da moralidade como basilares da licitação pública.

Passa-se ao princípio da igualdade, que, na visão de José dos Santos Carvalho Filho (2020, p. 246), também pode ser chamado de princípio da isonomia e “[...] tem sua origem no art. 5º da CF, como direito fundamental, e indica que a Administração deve dispensar idêntico tratamento a todos os administrados que se encontrem na mesma situação jurídica”.

Na lição de Medauar (2008, p. 181), o princípio da igualdade é a:

Isonomia de tratamento para todos os licitantes ou para aqueles que pretendem participar da licitação, vedada qualquer discriminação. É o desdobramento do princípio constitucional da igualdade (CF, art. 5º, *caput*) no âmbito licitatório. Esse princípio e o da competitividade (mencionado por Toshio Mukai) estão presentes nos incs. I e II do § 1º do art. 3º da Lei 8.666/93.

Outro possível conceito é o adotado por Bandeira de Mello (2014, p. 542-543), que também analisa este princípio como princípio da isonomia, da seguinte forma:

O princípio da *igualdade* implica o dever não apenas de tratar isonomicamente todos os que afluírem ao certame, mas também o de ensejar oportunidade de disputá-lo a quaisquer interessados que, desejando dele participar, podem oferecer as indispensáveis condições de garantia. É o que prevê o já referido art. 37, XXI, da CF.

Meirelles *et al.* (2018, p. 296) conferiram ao então chamado princípio da igualdade a nomenclatura de princípio da igualdade entre os licitantes, e o conceituam como:

[...] o princípio impeditivo da discriminação entre os participantes do certame, quer através de cláusulas que, no edital ou convite, favoreçam uns em detrimento de outros, quer mediante julgamento faccioso, que desiguala os iguais ou iguale os desiguais (art. 3º, §1º). Desse princípio decorrem os demais princípios da licitação, pois estes existem para assegurar a igualdade.

O próximo princípio tido como basilar para o processo de licitação, destacado por Carvalho Filho (2020, p. 247), é o princípio da publicidade:

Esse princípio informa que a licitação deve ser amplamente divulgada, de modo a possibilitar o conhecimento de suas regras a um maior número possível de pessoas. E a razão é simples: quanto maior for a quantidade de pessoas que tiverem conhecimento da licitação, mais eficiente poderá ser a forma de seleção, e, por conseguinte, mais vantajosa poderá ser a proposta vencedora.

Por princípio da publicidade, entende Medauar (2008, p. 182) que “traduz-se em transparência, em direito de acesso aos elementos do processo licitatório, divulgação dos editais, divulgação das decisões, [...] o § 6º do art. 15, o art. 16 e o § 1º do art. 43 também traduzem tal princípio”. Mello (2014, p. 547) prescreve que o princípio da publicidade:

[...] impõe que os atos e termos da licitação – no que se inclui a motivação das decisões – sejam efetivamente expostos ao conhecimento de quaisquer interessados. É um dever de transparência, em prol não apenas dos disputantes, mas de qualquer cidadão.

O referido princípio também é chamado da publicidade dos atos da licitação. Nessa perspectiva:

[...] é princípio que abrange desde os avisos de sua abertura até o conhecimento do edital e seus anexos, o exame da documentação e das propostas pelos interessados e o fornecimento de certidões de quaisquer peças, pareceres ou decisões com ela relacionadas. É em razão deste princípio que se impõe a abertura dos envelopes da documentação e proposta *em público* e a publicação oficial das decisões dos órgãos julgadores e do respectivo contrato, ainda que resumidamente (arts. 3º, § 3º, e 43, § 1º). (MEIRELLES *et al.*, 2018, p. 296).

Furtado (2010, p. 426-427), por sua vez, entende que o princípio da publicidade é princípio do próprio Estado de Direito e afirma que:

A Administração deve manter plena transparência de seus atos. A divulgação do que ocorre no âmbito da Administração é condição indispensável à realização do outro princípio, o da moralidade. Ademais, a eficácia dos atos administrativos fica condicionada a que a eles se dê publicidade.

Carvalho Filho (2020, p. 247) entende que o princípio da probidade administrativa é tido como “o exercício honrado, honesto e probo, da função pública que leva à confiança que o cidadão comum deve ter em seus dirigentes”.

A probidade administrativa é vista por Medauar (2008, p.182) como uma forma de conduta, onde “integrantes de comissões de licitação, agentes públicos e autoridades que, de alguma forma, têm participação no processo licitatório não de atuar com retidão, sem visar a proveito próprio ou locupletamento de outrem”. Meirelles *et al.* (2018, p. 299) entendem que a probidade administrativa não é apenas princípio, mas também um dever de todo administrador público, bem como, a sua infração, por assim dizer, pode gerar grave sanções. Nessa linha:

A probidade administrativa é dever de todo administrador público, mas a lei a incluiu dentre os princípios específicos da licitação (art. 3º), naturalmente como advertência às autoridades que a promovem ou a julgam. A probidade na Administração é mandamento constitucional (art. 37, § 4º), que pode conduzir a “suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível”. (MEIRELLES et al., 2018, p. 299).

Por seu turno, Furtado (2010) e Bandeira de Mello (2014) estudam o princípio da probidade em estreita relação com o princípio da moralidade, pois consideram indissociável sua conceituação e análise.

O próximo princípio a ser analisado é o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, também chamado de vinculação ao edital (MEIRELLES *et al.*, 2018, p. 298) e respeito às condições prefixadas no edital (BANDEIRA DE MELLO, 2014, p. 548).

Carvalho Filho (2020, p. 148) trata o princípio da vinculação ao instrumento convocatório como a:

[...] garantia do administrador e dos administrados. Significa que as regras traçadas para o procedimento devem ser fielmente observadas por todos. Se a regra fixada não é respeitada, o procedimento se torna inválido e suscetível de correção na via administrativa ou judicial.

Para Medauar (2008, p. 182), no princípio de vinculação ao instrumento convocatório:

O edital e a carta-convite são os instrumentos convocatórios da licitação e contêm as regras a serem seguidas no processo licitatório e muitas que nortearão o futuro contrato. O instrumento convocatório é a lei da licitação que anuncia, daí a exigência de sua observância durante todo o processo.

Bandeira de Mello (2014, p. 548), que trata o princípio como vinculação ao instrumento convocatório e, também, respeito às condições prefixadas no edital, o conceitua como obrigação da “[...] Administração a respeitar estritamente as regras que haja previamente estabelecido para disciplinar o certame, como, aliás, está consignado no art. 41 da Lei 8.666”. Em sua análise, Meirelles *et al.* (2018, p. 298) nomeiam tal princípio de vinculação ao edital, considerando-o como a lei interna da licitação:

A *vinculação ao edital* é princípio básico de toda licitação. Nem se compreenderia que a Administração fixasse no edital a forma e o modo de participação dos licitantes e no decorrer do procedimento ou na realização do julgamento se afastasse do estabelecido, ou admitisse documentação e *licitação*, e como tal, vincula aos seus termos tanto os licitantes como a Administração que o expediu (art. 41).

Outro conceito possível e que não destoa dos já analisados é o adotado por Furtado (2010, p. 428), segundo o qual:

O instrumento convocatório – que será, conforme a modalidade de licitação, um edital ou um convite – serve não apenas de guia para o processamento da licitação, como também de parâmetro para o futuro contrato. Ele é lei do caso, aquele que irá regular a atuação tanto da Administração Pública quanto dos licitantes.

O último princípio básico da licitação listado por Carvalho Filho e Medauar é o princípio do julgamento objetivo. Para o primeiro autor citado, o referido princípio é consequência lógica do princípio da vinculação ao instrumento convocatório, pois, “[...] consiste em que os critérios e fatores seletivos previstos no edital devem ser adotados inafastavelmente para o julgamento, evitando-se, assim, qualquer surpresa para os licitantes da competição. (CAVALHO FILHO, 2020, p. 248). Para a autora referida, o princípio do julgamento objetivo na licitação “[...] é a indicação, pela comissão de licitação, da proposta vencedora. Julgamento objetivo significa que se deve nortear pelo critério previamente fixado no instrumento convocatório, observadas todas as normas a respeito (MEDAUAR, 2008, p. 182). O princípio do julgamento objetivo também é tido como para “[...] impedir que a licitação seja decidida sob o influxo do subjetivismo, de sentimentos, impressões ou propósitos pessoais dos membros da comissão julgadora. Esta preocupação está enfatizada no art. 45 da lei” (BANDEIRA DE MELLO, 2014, p. 548). Meirelles *et al.* (2018, p. 299) defendem que o princípio do julgamento objetivo se baseia nos critérios que são indicados no edital e nos termos específicos da proposta, e continuam sua análise, afirmando que:

É princípio de toda licitação que seu julgamento se apoie em fatores *concretos* pedidos pela Administração, em confronto com o ofertado pelos proponentes dentro do permitido no edital ou convite. Visa a afastar o

discricionarismo na escolha das propostas, obrigando os julgadores a aterem-se ao critério prefixado pela Administração, com o quê se reduz e se delimita a margem de valoração subjetiva, sempre presente em qualquer julgamento (arts. 44 e 45).

Furtado (2010, p. 430) entende por julgamento objetivo que os critérios de julgamento devem ser objetivos e previamente definidos no edital. “Não seria possível, por exemplo, querer a comissão de licitação, durante a realização do certame, escolher novos critérios para julgar as propostas apresentadas”.

Ainda são considerados por alguns doutrinadores como princípios basilares da licitação os princípios: do sigilo na apresentação das propostas (MEIRELLES *et al.*, 2018); da adjudicação compulsória (MEIRELLES *et al.*, 2018; FURTADO, 2010); da supremacia e indisponibilidade do interesse público; da motivação; da adjudicação compulsória (FURTADO, 2010); e o princípio da competitividade (BANDEIRA DE MELLO, 2014).

O princípio do sigilo na apresentação das propostas, na visão de Meirelles *et al.* (2018, p. 298), é consequência do princípio da igualdade entre os licitantes, pois evita posição vantajosa de um licitante sobre o outro, no caso de um deles conhecer a proposta do outro. “Daí o necessário sigilo, que há de ser guardado relativamente a *todas as propostas*, até a data designada para a abertura dos envelopes ou invólucros que as contenham, *após a habilitação dos proponentes* (arts. 3º, § 3º, e 43, § 1º)”.

O princípio da adjudicação compulsória ao vencedor “[...] impede que a Administração, concluído o procedimento licitatório, atribua seu objeto a outrem que não o legítimo vencedor (arts. 50 e 64)”. (MEIRELLES *et al.*, 2018, p. 299).

Furtado (2010, p. 431) esclarece a forma de entendimento do princípio da adjudicação compulsória:

O princípio da adjudicação compulsória deve ser entendido no sentido de que, se a licitação for concluída, o que se pressupõe a sua homologação pela autoridade competente, somente poderá ser contratada a empresa vencedora da licitação. Se a Administração desejar celebrar o contrato, deverá convocar a licitante vencedora para assiná-lo, nos termos do edital. Porém, caso não queira mais celebrar o contrato, não terá o licitante vencedor direito subjetivo à contratação.

O referido autor trata ainda como princípios basilares da licitação a supremacia e indisponibilidade do interesse público e o princípio da motivação. A observância do princípio da supremacia e indisponibilidade do interesse público trata diretamente da validade do ato, pois, havendo qualquer tipo de desvio, invalidam-se os atos praticados, tornando-os nulos. Nessa linha:

Relativamente à indisponibilidade do interesse público, deve ser observado que a Administração Pública, ao receber do ordenamento jurídico os poderes

que lhe são conferidos, deve utilizá-los para a realização desse interesse público maior. Não pode e não deve buscar favorecimentos pessoais ou perseguições. O administrador não representa interesses pessoais, mas atua visando à realização dos interesses da comunidade qualificados como públicos. Se o contrário ocorrer; verificar-se-á desvio de finalidade, e o ato será nulo. (FURTADO, 2010, p. 422).

Por sua vez, o princípio da motivação é ligado diretamente à existência do Estado de Direito:

Nesse sentido, a fim de que se possa aferir e controlar a atuação do administrador, deve ele explicitar porque adotou tal ou qual decisão. [...] Ao dispor a lei que a licitação se inicia com um processo administrativo, exige que o administrador indique os motivos que o levaram a realizar a licitação e a especificar o objeto a ser licitado. [...] se não tiver o administrador justificado porque não realizou a licitação, ou porque impôs determinada exigência de qualificação técnica ou econômico-financeira, ou por que exigiu determinada especificação no produto ou serviço seria a sua atitude certamente considerada fraudulenta e sujeitando o responsável à punição. (FURTADO, 2010, p. 425-426).

Por fim, como último princípio básico da licitação, Mello (2014, 548-549) menciona o princípio da competitividade, que embora não esteja mencionado de maneira explícita pela lei nessa qualidade, é da natureza da licitação, pois a intenção deste procedimento é oportunizar a igualdade de condições aos participantes para que possam concorrer, resultando na oferta de várias propostas e na melhor contratação para a Administração, tanto que a lei o encarece em alguns dispositivos, como no art. 3º, § 1º, I, e no art. 90.

Conforme pode se observar dos mencionados autores, não há exatamente consenso sobre quais são os princípios básicos da licitação e, conforme será observado no próximo tópico, também não há harmonia sobre quais são os princípios correlatos, por vezes, inclusive, havendo certa mistura ou confusão entre os doutrinadores acerca de se o princípio deve ser considerado como básico ou correlato.

Destarte, o que fica claro é que há certa linha de direcionamento de pensamento, onde os autores convergem no sentido que os princípios devem ser aplicados na licitação visando atender o interesse público, a melhor contratação, a igualdade etc., em decorrência da aplicação tanto dos princípios básicos como dos correlatos. Dito isto, tem-se por esclarecida a análise dos princípios básicos da licitação, passando-se ao estudo dos princípios tidos como correlatos.

- **Princípios correlatos**

Ao final do *caput* do artigo 3º da Lei nº 8.666/1993, foi mencionada a expressão “e dos que lhe são correlatos”, fazendo referência aos demais princípios que possam

existir e que têm relação com licitação. “Tais termos parecem significar que devem ser observados outros princípios correlatos ao processo licitatório” (MEDAUAR, 2008, p. 182).

Segundo Meirelles *et al.* (2018, p. 294), “a lei destaca aqueles princípios mais específicos da licitação; mas, obviamente, como o próprio art. 3º revela, os demais princípios constitucionais também são aplicáveis no estudo desse instituto”. Assim como nos princípios básicos, não há uma quantidade exata ou determinada de princípios que sejam considerados pela doutrina como princípios correlatos, basta que façam parte ou que possam influenciar materialmente de alguma forma para serem aplicados às licitações, conforme podemos identificar no excerto abaixo:

Além dos princípios básicos que o Estatuto expressou, foram previstos outros que, de uma forma ou de outra, guardam conexão com aqueles. O art. 3º do Estatuto, depois de mencionar os princípios básicos, referiu-se aos princípios correlatos. São, assim, correlatos aqueles princípios que derivam dos princípios básicos e que com estes têm correlação em virtude da matéria de que tratam. Por serem correlatos e derivados, encontram-se dispersos na regulação disciplinadora das licitações. (CARVALHO FILHO 2020, p. 249).

Deste modo, Carvalho Filho deixou claro em sua análise que podem ser muitos os princípios tidos como correlatos, isto porque basta que sejam princípios derivados dos básicos ou que tenham pertinência temática em razão da matéria. Sendo assim, este estudo não pretende exaurir o tema, mas sim buscará citar alguns dos princípios tidos como correlatos por Carvalho Filho e Medauar, apenas a título exemplificativo e, também, irá conceituar somente alguns deles.

Nesse norte, Medauar (2008, p. 166-171, 182) aponta de maneira exemplificativa como princípios correlatos o princípio da competitividade, do contraditório, da ampla defesa, do formalismo moderado, da verdade material, que na verdade, são os princípios norteadores do processo administrativo. Para Carvalho Filho (2020, p. 249-252), são princípios correlatos o princípio da competitividade, da indistinção, da inalterabilidade do edital, do sigilo das propostas, do formalismo procedimental, da vedação à oferta de vantagens e da obrigatoriedade.

Vale destacar que alguns desses princípios citados por Carvalho Filho, considerando sua análise, guardam estreita relação ou por vezes se confundem com os princípios básicos, podendo-se citar como exemplo o princípio da competitividade e da indistinção, que guardam relação com o princípio da igualdade, e o princípio da inalterabilidade do edital com o princípio da vinculação ao edital, entre outros.

Por sua vez, o princípio do sigilo das propostas é citado por Meirelles *et al.* (2018, p. 298) como princípio básico; assim como o princípio do formalismo procedimental, que também guarda relação próxima com os princípios da legalidade, vinculação ao edital e do julgamento objetivo. Dito isto, passa-se à análise dos conceitos de alguns desses princípios.

O primeiro princípio tido aqui como correlato, mas citado por Bandeira de Mello (2014, p. 549) como princípio básico, é o princípio da competitividade, que tem correlação com o princípio da igualdade e estabelece que “[...] deve o procedimento possibilitar a disputa e o confronto entre os licitantes, para que a seleção se faça da melhor forma possível.” (CARVALHO FILHO, 2020, p. 249).

O próximo princípio a ser abordado é o princípio do contraditório, que não será analisado em sua totalidade, apenas de forma a se ter uma noção conceitual, posto que, na visão de Medauar (2008, p. 166-167):

Em essência, o *contraditório* significa a faculdade de manifestar o próprio ponto de vista ou argumentos próprios, ante fatos, documentos ou pontos de vista apresentados por outrem. [...] A garantia do contraditório para si próprio corresponde o ônus do contraditório, pois o sujeito deve aceitar a atuação no processo de outros sujeitos interessados, com idênticos direitos.

Tem-se também o princípio da ampla defesa, que em suma significa “o direito à adequada resistência às pretensões adversárias” (CINTRA; GRINOVER; DINAMARCO, 2007 apud MEDAUAR, 2008, p. 168). “Tem o sentido de busca da preservação de algo que será afetado por atos, medidas, condutas, decisões, declarações, vindos de outrem. [...] Os princípios do contraditório e ampla defesa mantêm profunda interação”. (MEDAUAR, 2008, p. 168).

O princípio da oficialidade, também chamado de impulso oficial ou impulsão de ofício, é tido como o princípio que influi para que a Administração tome todas as medidas cabíveis para alcançar o mais rápido possível a decisão final (MEDAUAR, 2008, p. 169).

Medauar (2008, p. 170) ainda traz o conceito do princípio correlato da verdade material, que é também chamado de verdade real, vinculado ao princípio da oficialidade, e significa que “[...] a Administração deve tomar decisões com base nos fatos tais como se apresentam na realidade, não se satisfazendo com a versão oferecida pelos sujeitos”.

Por fim, vale mencionar ainda o princípio do formalismo moderado, que consiste:

[...] em primeiro lugar, na previsão de ritos e formas simples, suficientes para propiciar um grau de certeza, segurança, respeito aos direitos dos sujeitos, o contraditório e a ampla defesa. Em segundo lugar, se traduz na exigência de interpretação flexível e razoável quanto a formas, para evitar que estas sejam vistas como fim em si mesmas, desligadas das verdadeiras finalidades do processo. (MEDAUAR, 2008, p. 170).

Portanto, verifica-se que os princípios nada mais são do que normas fundamentais que embasam o modo de agir de toda Administração (CARVALHO FILHO, 2020, p. 18), e que, no caso das licitações, seja através dos princípios básicos ou dos correlatos, trazem as normas que conduzem o procedimento estatal, culminando nos contratos administrativos. Pois bem, concluída a análise dos cardeais e correlatos princípios que norteiam a licitação, passa-se ao estudo do tema desenvolvimento nacional sustentável.

2.4 LICITAÇÃO SUSTENTÁVEL

Licitação sustentável é uma forma de integrar critérios sustentáveis nos processos de compra e contratação da Administração Pública, com o objetivo de reduzir impactos socioambientais. Faz-se oportuno citar a variedade de conceitos existentes.

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. (CARVALHO FILHO, 2008, p. 5 *apud* BERTOLI, 2009).

Também são consideradas licitações sustentáveis aquelas que, na compra de produtos e equipamentos e de contratação de serviços, levam em conta a utilização de procedimentos e ferramentas que buscam organização do uso mais eficiente dos materiais, gerando um mínimo de resíduos e estimulando a reciclagem do material descartado pós-consumo. (PIMENTEL; ITANI; D'AMICO, 2010).

Num conceito mais abrangente Villac, Bliacheris e Souza (2014, p.61) consideram a licitação sustentável como:

Um processo no qual as organizações satisfazem as suas necessidades referentes a bens, serviços, obras e instalações de uma forma econômica considerando a totalidade dos ciclos de vida no que diz respeito à geração de benefícios não apenas para a organização, mas também em que minimiza os danos causados ao meio ambiente.

“As licitações sustentáveis buscam alcançar o equilíbrio adequado entre os três pilares do desenvolvimento sustentável, ou seja a sustentabilidade econômica, social

e ambiental” (VILLAC; BLIACHERIS; SOUZA, 2014, p. 61). Noutra giro, conceitua-se licitação sustentável como o procedimento administrativo através do qual a Administração Pública irá firmar contrato administrativo com a pessoa jurídica que apresentar a proposta mais vantajosa, que o bem e serviço estejam de acordo com o meio ambiente, visando não interferir no desenvolvimento sustentável atual e, principalmente, não prejudicar as necessidades das futuras gerações (YANES JÚNIOR, 2012).

Nesse sentido, Fernandes (2014, p. 204-205) explica que:

Licitação sustentável significa, destarte, um processo administrativo pelo qual um ente público – visando a seleção da proposta mais vantajosa para um contrato de seu interesse e , observando critérios de sustentabilidade, seja na definição do objeto, mas obrigações da contratada ou na inserção de critérios de habilitação – viabiliza a todos os interessados a oportunidade para a apresentação de suas propostas.

Portanto, licitações sustentáveis não podem ser consideradas uma nova modalidade de licitação, mas sim uma forma do governo licitar seus bens, serviços e obras de forma sustentável buscando, desta forma, degradar menos o meio ambiente, a fim de que prevaleça sempre o interesse público.

Sendo o Poder Público um consumidor exigente, nada mais correto do que o maior comprador do país imponha critérios de sustentabilidade em suas compras como meio de servirem de exemplo a toda a sociedade.

2.5 PRINCÍPIOS AMBIENTAIS APLICÁVEIS À LICITAÇÃO SUSTENTÁVEL

Os princípios são extraídos do ordenamento jurídico, são normas que exigem a realização de algo, da melhor forma possível, de acordo com as possibilidades fáticas e jurídicas, tendo como características a simplicidade e a hierarquia superior (CARVALHO FILHO, 2020). São inúmeros os princípios arrolados pelos doutrinadores, no entanto, dar-se-á prioridade aos princípios da precaução, prevenção, poluidor-pagador e do desenvolvimento sustentável, já que terão maior relevância para o tema apresentado.

- **Princípio da precaução**

O princípio da precaução encontra-se consolidado como o Princípio 15 da Declaração do Rio de Janeiro de 1992:

Com o fim de proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deve ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos sérios ou irresistíveis, a ausência de absoluta certeza científica não deve ser utilizada como razão para postergar medidas eficazes e economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental. (PEDRA, 2014).

Entende-se, portanto, que a precaução é utilizada quando não há certeza científica acerca de determinado dano ambiental, permanecendo o dever de evitá-lo. Por outro lado, a prevenção opera para evitar danos que são ou poderiam ser sabidos. (PEDRA, 2014).

A aplicação desses dois princípios (precaução e prevenção) pode ser compreendida nas lições de Bertogna *et al.* (2011, p. 94):

A adoção de tais princípios pelo texto constitucional é expressa em todo o art. 225. Assim é que o inciso IV de seu § 1º exige para a instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade. No mesmo sentido, o inciso V determina ao Poder Público que não se omita no exame das técnicas e métodos utilizados nas atividades humanas que ensejem risco para a saúde humana e o meio ambiente. O zoneamento ambiental, sucintamente descrito no inciso III, também materializa as medidas de controle e gestão exigidas pelos princípios da precaução e da prevenção na conservação do meio ambiente.

O princípio da precaução auxilia a controlar o que parece não ser controlável, ou seja, o desconhecido, o incógnito e o incerto. Busca controlá-los, através por exemplo das avaliações dos riscos, que constituem uma das maneiras de aplicação do princípio da precaução. (MACHADO, 2011, p. 97).

O princípio da precaução visa a prevenir a degradação ambiental em nível mundial. No Brasil, com a implantação da Política Nacional do Meio Ambiente através da Lei nº 6.938/1981, o governo teve como critério tornar as políticas públicas compatíveis com o desenvolvimento socioambiental, protegendo os recursos naturais, a qualidade do meio ambiente e mantendo o equilíbrio ecológico objetivando à utilização consciente dos bens disponíveis. O princípio da precaução não tem como objetivo paralisar as atividades do homem, mas sim dar maior qualidade de vida e possibilidade de manutenção do meio ambiente. (MACHADO, 2002, p. 53-54).

- **Princípio da prevenção**

O princípio da prevenção, apesar de ser semelhante ao da precaução, não se confunde com ele, pois na perspectiva da prevenção os impactos ambientais já são conhecidos e, em vista disso, é possível definir um conjunto de nexos causais suficiente para identificar e prever impactos futuros.

Com fundamento nesse princípio é que são realizados os licenciamentos ambientais, ou seja, procedimentos administrativos aptos a prevenir e obstar ou pelo menos minimizar danos que poderiam ser causados ao meio ambiente por determinada atividade ou empreendimento (ANTUNES, 2008, p. 45).

Machado (2011, p. 99) divide o princípio da prevenção em doze itens:

1) identificação e inventário das espécies animais e vegetais de um território quanto à conservação da natureza; 2) identificação das fontes contaminantes das águas e do mar, quanto ao controle da poluição; 3) identificação e inventário dos ecossistemas, com a elaboração de um mapa ecológico; 4) planejamento ambiental e econômico integrados; 5) ordenamento territorial e ambiental para a valorização das áreas de acordo com a sua aptidão; e 6) estudo de impacto ambiental; 7) prestação de informações contínuas e completas; 8) emprego de novas tecnologias; 9) autorização ou licenciamento ambiental; 10) monitoramento; 11) inspeção e auditoria ambientais; 12) sanções administrativas ou judiciais.

O artigo 225 de nossa Carta Magna, em seu § 1º, implicitamente concretiza este princípio, porém no inciso IV é que mais explicitamente demonstra a incidência dele, quando diz que cabe ao Poder Público: Art. 225. (...) IV – exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação de meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dá publicidade. (BRASIL, 1988).

Para melhor compreensão no que se refere ao dispositivo acima exposto, Sirvinskas (2015, p. 213) explica que o Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA) é um instrumento da política nacional do meio ambiente tão importante quanto o zoneamento ambiental. É um instrumento administrativo preventivo, ou seja, uma avaliação, mediante estudos realizados por uma equipe técnica multidisciplinar, da área onde o postulante pretende instalar a indústria ou exercer atividade causadora de significativa degradação ambiental, procurando analisar e ponderar os aspectos negativos e positivos dessa intervenção humana.

Para a efetivação do princípio da prevenção, algumas vezes torna-se necessário recorrer ao Poder Judiciário, e entre os meios possíveis de serem usados, encontramos no plano processual em matéria ambiental: a Lei nº 4.717/1965, que regula a Ação Popular; a Lei nº 7.347/1985, que disciplina a Ação Civil Pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; e a Lei nº 8.078/1990, que institui o Código de Defesa do Consumidor. Nesse conjunto, a Ação Civil Pública configura o meio mais relevante na proteção do meio ambiente, pela sua

amplitude e possibilidade de função preventiva, sendo dessa forma de suma importância. (PIRES COSTA, 2013).

- **Princípio do poluidor-pagador**

O princípio do poluidor-pagador aduz que o poluidor ou degradador deverá arcar com os prejuízos causados ao meio ambiente da forma mais ampla possível. Muito embora o fato de o poluidor ou degradador ser obrigado a reparar os danos causados não significa que ele poderá continuar a poluir ou causar outra forma de degradação ambiental. Ressalta-se que esta reparação independe da existência de culpa (responsabilidade objetiva) e deve ser integral. Caso não seja possível a recomposição, o poluidor ou degradador deverá ressarcir os danos em espécie cujo valor terá que ser depositado em fundo para o meio ambiente ou outra finalidade de interesse difuso. (SIRVINSKAS, 2012, p.145).

“Impera, em nosso sistema, a responsabilidade objetiva, ou seja, basta a comprovação do dano ao meio ambiente, a autoria e o nexo causal, independentemente da existência de culpa”. (SIRVINSKAS, 2012, p. 145).

No Brasil, o artigo 4º, inciso VII, da Lei nº 6.938/1981 contempla o princípio do poluidor-pagador, ao explicitar como um dos objetivos da Política Nacional do Meio Ambiente: Art. 4º (...) VII. à imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperação e/ou indenizar os danos causados e, ao usuário, da contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos. (BRASIL, 1981).

No que se refere à responsabilidade objetiva, o § 1º do artigo 14º da Lei 6.938/1981 determina: Art. 14 (...) § 1º Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, *independentemente da existência de culpa*, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade. (BRASIL, 1981).

Sendo assim, o princípio do poluidor-pagador não é considerado uma punição, pois mesmo não existindo qualquer ilicitude no comportamento do pagador ele pode ser implementado. Desse modo, para ser considerado obrigatório o pagamento pelo uso do recurso ou pela sua poluição não há necessidade de ser provado que o usuário e o poluidor estão cometendo faltas ou infrações. Mesmo operando de acordo com as normas de emissão regulamente fixadas, o poluidor não fica isento de pagar pela poluição por ele efetuada. (MACHADO, 2011, p. 72).

- **Princípio do desenvolvimento sustentável**

O termo desenvolvimento sustentável surgiu no início na década de 1970, tornando-se conhecido em 1987 com o Relatório Brundtland, *Our Common Future*, o documento que fundamentou os debates da Rio 1992, citado na Introdução. O referido princípio tem como objetivo conciliar a proteção do meio ambiente com o desenvolvimento socioeconômico para a melhoria da qualidade de vida do homem, considerando uma utilização racional dos recursos naturais não renováveis, também conhecido como meio ambiente ecologicamente equilibrado ou ecodesenvolvimento. (SIRVINSKAS, 2012, p. 140).

Duarte (2003, p.169) analisa como se gerou a proposição por um modelo de desenvolvimento sustentável:

Em verdade, até os anos 70, a humanidade em toda a sua História jamais havia demonstrado qualquer preocupação com a sobrevivência do Planeta e das futuras gerações. Infelizmente observar que foi nas próprias sociedades industrializadas (nas camadas da classe média) que se originaram as primeiras reações contra a sociedade de abundância e de consumo, o que ganhou espaço no pensamento de várias correntes teóricas de intelectuais que começaram a preocupar-se com a relação do homem com a natureza, com os limites ecológicos e sociais do desenvolvimento econômico. Desse modo, surgiu a noção do limite do crescimento econômico apontado pelo clube de Roma, que denunciou o crescimento exponencial da população, da degradação humana e ambiental, do consumo e do uso incontrolado dos recursos naturais, que aquele momento já apresentavam sinais de esgotamento, implicando a diminuição da qualidade de vida principalmente nos países industrializados, o que veio gerar a proposição por um modelo de desenvolvimento sustentável.

O desenvolvimento sustentável é um dos alicerces do Direito Ambiental, sendo expresso no *caput* do artigo 225º da Constituição Federal como direito fundamental:

Art. 225. 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. (BRASIL, 1988).

Sirvinskas (2012, p. 140-141) completa:

Sustentabilidade, em outras palavras, tem por finalidade buscar compatibilizar o atendimento das necessidades sociais e econômicas do ser humano com a necessidade de preservação do ambiente. Visa-se, com essa conciliação, assegurar a manutenção de todas as formas de vida na Terra, inclusive a humana. Busca-se, por meio desse princípio, melhorar a qualidade de vida, respeitando a capacidade de suporte dos ecossistemas. Objetiva-se, com isso, a diminuição da miséria, da exclusão social e econômica, do consumismo, do desperdício e da degradação ambiental.

O conceito de sustentabilidade pode ser sintetizado em três dimensões: *ambiental, social e econômica*. A *sustentabilidade ambiental* leva em conta a base física do processo produtivo e da vida social, referindo-se à necessidade de proteção

dos ecossistemas naturais; a *sustentabilidade social* se refere à qualidade de vida das populações; e a *sustentabilidade econômica* do desenvolvimento constitui aquela que defende o crescimento econômico contínuo sobre bases não predatórias, que possibilitam tanto a criação da riqueza como a eliminação da pobreza, assim como a obtenção de investimentos capazes de trazer novas tecnologias, de forma a adequá-las às exigências ambientais. (DUARTE, 2003, p. 172).

O princípio da sustentabilidade tem por conteúdo a manutenção das bases primordiais de produção e reprodução do homem e de suas atividades, garantindo igualmente uma relação satisfatória, para que as futuras gerações também tenham oportunidade de usufruir os mesmos recursos que temos hoje à nossa disposição. (SILVESTRE, 2003).

“Delimita-se o princípio do desenvolvimento sustentável como o desenvolvimento que atenda às necessidades do presente, sem comprometer as futuras gerações” (SILVESTRE, 2003).

Atualmente, pode-se dizer, de modo geral, que esse modelo de desenvolvimento ainda não foi implementado como desejado por seus articuladores, não sendo capaz de conter a degradação ambiental do planeta, objetivo pelo qual foi criado (DUARTE, 2003, p. 170).

Por tudo isso afirma-se, sem qualquer hesitação, a relevância dos princípios acima elencados, cuja compreensão, como resulta evidente, se torna indispensável para o conhecimento integral e global, a correta interpretação e a boa aplicação de todas as normas jurídicas relacionadas com a proteção do meio ambiente.

2.6. DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

2.6.1 Desenvolvimento sustentável e suas dimensões

O desenvolvimento sustentável apresenta vários aspectos a serem estudados, que podem ser considerados como desdobramentos de seu conceito ou grau de abrangência deste, chamados por alguns autores como dimensões da sustentabilidade ou do desenvolvimento nacional. Não há um consenso sobre as dimensões da sustentabilidade, portanto o que será destacado são os principais aspectos que podem ou devem ser relevados acerca da sustentabilidade.

Em sua análise, Sidney Bittencourt (2014, p. 6-9) lista seis dimensões da sustentabilidade: as dimensões social, espacial, cultural, política, econômica e ambiental. Por sustentabilidade social entende:

[...] a necessidade de recursos, objetivando maior equidade na distribuição da renda, de modo a melhorar substancialmente as condições da população, com a ampliação da homogeneidade social; a possibilidade de trabalho que assegure qualidade de vida e igualdade no acesso aos recursos e serviços sociais. Seu objetivo principal, portanto, é a construção de uma civilização com redução de desigualdades sociais. (BITTENCOURT, 2014, p. 6).

A sustentabilidade espacial é aquela que “persegue uma melhor distribuição territorial dos assentamentos humanos e atividades econômicas e melhorias no ambiente urbano.” (BITTENCOURT, 2014, p. 7). Por sustentabilidade cultural, o referido autor entende ser a busca do “[...] equilíbrio entre o respeito à tradição e à pesquisa por inovações tecnológicas, garantindo continuidade e equilíbrio entre a tradição e a inovação.” (BITTENCOURT, 2014, p. 7).

Dimensão política é aquela que:

[...] objetiva o fortalecimento das instituições democráticas e da cidadania ativa. Consoante Jefferson Gross Mendes, no âmbito nacional baseia-se na democracia, apropriação universal dos direitos humanos; desenvolvimento da capacidade do Estado para implementar o projeto nacional em parceria com empreendedores e em coesão social. No aspecto internacional tem sua eficácia na prevenção de guerras, na garantia da paz e na promoção da cooperação internacional. (BITTENCOURT, 2014, p. 7).

Não menos importante, Sidney Bittencourt (2014, p. 7-8), traz a dimensão da sustentabilidade econômica, como aquela que:

[...] relacionada à gestão eficiente dos recursos econômicos busca o desenvolvimento local, onde a eficácia econômica não se resume ao lucro, mas à manutenção do equilíbrio econômico da sociedade. Preconiza estabelecer a diminuição das desigualdades de renda e de padrões de consumo, favorecendo uma distribuição mais equilibrada dos benefícios sociais gerados pela economia, contribuindo para a diminuição da pobreza.

Por fim, o referido autor conceitua a dimensão de sustentabilidade ambiental:

[...] também conhecida como sustentabilidade ecológica, busca o uso dos ecossistemas com a mínima destruição, a preservação dos recursos naturais na produção; limitação do consumo de combustíveis fósseis e de outros recursos esgotáveis ou ambientalmente prejudiciais, substituindo-os por recursos renováveis e inofensivos; redução do volume de resíduos e do consumo material; utilização de tecnologias limpas; definição de normas para proteção ambiental. Para o alcance dessa dimensão, faz-se necessário a promoção de mudanças de padrão de produção e consumo, com a valorização dos produtos pautados no equilíbrio ambiental (BITTENCOURT, 2014, p. 8).

De outro norte, Marçal Justen Filho (2019, p. 75-76) traz apenas duas dimensões do desenvolvimento sustentável, restringindo sua análise às atividades desenvolvidas no país. A primeira é a “dimensão econômica-social: o fomento às

atividades no Brasil”, direcionada às contratações realizadas pela Administração Pública no Brasil, explicando que:

Isso significa, em última análise, assegurar um tratamento preferencial às empresas estabelecidas no Brasil. Poderá haver uma preferência pela contratação de empresas aptas a assegurar empregos, a pagar tributos e a manter a riqueza nacional no Brasil. Mais ainda, será admissível estabelecer encargos sobre produtos estrangeiros com preços insuscetíveis de competição por parte da indústria nacional. (JUSTEN FILHO, 2019, p. 75).

A segunda dimensão é a chamada de “ecológica: adoção de práticas ambientalmente corretas”, também relacionada às contratações administrativas.

Nesse sentido:

A outra dimensão normativa envolve a adoção de soluções ambientalmente corretas. A contratação administrativa deve buscar práticas amigáveis ao meio ambiente, reduzindo ao mínimo possível os danos ou o uso inadequado dos recursos naturais. (JUSTEN FILHO, 2019, p. 76).

Por seu turno, mas sem trazer nenhum conceito específico, Joel de Menezes Niebuhr (2013, p. 37), destaca que a promoção do desenvolvimento nacional sustentável tem caráter muito amplo, “especialmente diante do entendimento de que a sustentabilidade comporta aspectos ambientais, econômicos e sociais”.

Daniel Ferreira (2012, p. 52), conforme já apontado, destaca os aspectos econômico, social e ambiental da sustentabilidade, entendendo que a manutenção dessas dimensões é que pode conferir o desenvolvimento sustentável. O referido autor entende por sustentabilidade econômica, aquela que “[...] revela a necessidade de consideração de uma eficiência mínima dos sistemas econômicos no esforço de assegurar, de forma contínua, o aumento do PIB e do PPC, retroalimentando a economia e assim fazendo surtir os efeitos benéficos” (FERREIRA, 2012, p. 53).

Para ele, sustentabilidade social, é aquela que “[...] se funda em valores de democracia e de equidade e aumenta continuamente a capacidade das pessoas de fazerem aquilo que têm razão em valorizar. Em síntese, ela revela o que o desenvolvimento humano faz”. Esta sustentabilidade é ligada de forma direta com a sustentabilidade econômica, com os efeitos de uma refletindo diretamente na outra (FERREIRA, 2012, p. 53).

Por fim, Daniel Ferreira (2012, p. 54) trata da sustentabilidade ambiental:

Portanto, os padrões de degradação ambiental social e economicamente aceitos é que devem, por primeiro, guardar referibilidade com essa realidade, sem prejuízo do dever-poder atribuído aos Estados de intervir no domínio econômico, garantindo regular atendimento dos princípios da prevenção e da precaução na seara.

Dessa forma, fica evidente que a correlação entre as várias dimensões e seus desdobramentos são essenciais para que seja possível pensar em sustentabilidade. Independentemente do número de dimensões que podem ser descobertas ao tratar do desenvolvimento sustentável, deve-se destacar que as três principais são a econômica, social e ambiental, pois são as mais destacadas pelos doutrinadores e também são as frequentemente mencionadas e estudadas. A minoria dos autores, consoante visto anteriormente, destaca outras dimensões para análise.

De qualquer sorte, cumpre ressaltar que nem sempre o desenvolvimento foi visto por esses três aspectos - econômico, social e ambiental – e também não se utilizava como sinônimos as expressões desenvolvimento propriamente dito, desenvolvimento sustentável e sustentabilidade. (FERREIRA, 2012, p. 47). Isto porque, em que pese ser uma discussão já ultrapassada, o enfoque sobre o desenvolvimento, até então, sempre foi voltado apenas para a questão econômica e social, não abordando o lado sustentável e ambiental. (JUSTEN FILHO, 2019, p. 74).

Mais adiante serão tratadas as nuances da legalidade do tema em questão. Por hora, é primordial destacar que os termos desenvolvimento ou desenvolvimento nacional e desenvolvimento sustentável ou desenvolvimento nacional sustentável nem sempre foram tratados como sinônimos.

Conforme bem descrito por Daniel Ferreira (2012, p. 47-48), atualmente a “[...] noção de desenvolvimento pressupõe a noção de sustentabilidade e vice-versa, [...] de crescimento socialmente justo e benigno do ponto de vista ambiental, o único que corresponde[...] ao conceito de desenvolvimento”.

Dessa forma, na visão do autor mencionado, na época em que havia distinção entre os conceitos de desenvolvimento, a noção sob o enfoque de crescimento econômico era de crescimento selvagem, socialmente iníquo e degradante do ponto de vista ambiental, enquanto o enfoque sob o prisma do crescimento social era benigno, mas também degradante do ponto de vista ambiental. (FERREIRA, 2012, p. 48).

Essa é, portanto, a grande diferença de abordagem, falando historicamente, sobre o desenvolvimento, pois, por boa parte da história, tratava-se apenas das questões econômicas e sociais, sem qualquer tipo de preocupação ambiental.

Assim, considerando a diferenciação que existia na análise do desenvolvimento e do desenvolvimento sustentável, as dimensões da sustentabilidade e os atores

nesse processo, passa-se à análise da importância do desenvolvimento sustentável para, posteriormente, relacioná-lo diretamente ao direito.

Por fim, é oportuno destacar que a inclusão da expressão “nacional” (desenvolvimento nacional ou desenvolvimento nacional sustentável), conforme destacado por Justen Filho (2019), faz com que o foco da sustentabilidade, dentro de suas dimensões, esteja voltado para ações destinadas ao Brasil, a sua riqueza e meio ambiente, no sentido de realizar demandas e criar normas para que seja conferida efetividade às possíveis dimensões do desenvolvimento sustentável direcionadas à nossa pátria, sociedade e economia.

2.6.2 A importância do desenvolvimento sustentável

Para tratar da importância do desenvolvimento sustentável é preciso, antes, tratar apenas do desenvolvimento, ou seja, de como era visto quando o termo não era sucedido pela expressão “sustentável”, em uma espécie de comparativo. Como visto nos tópicos anteriores, a expressão sustentabilidade tem sua origem na ecologia, sendo que somente com o passar dos anos foi incorporada pelas ciências que estudam as sociedades. (BITTENCOURT, 2014, p. 1-2).

Acontece que, até então, analisar o desenvolvimento era preocupar-se apenas com a qualidade de vida das pessoas, de maneira que a produção/consumo atendesse à demanda da sociedade em geral, o que quer dizer que o desenvolvimento era voltado ao poder econômico dissociado da ideia de consumo sustentável (BITTENCOURT, 2014, p. 2-3).

A intenção era de centralizar a ideia de desenvolvimento na dimensão econômica apenas, porém, não foi suficiente, pois:

O desenvolvimento consiste num processo de incremento de riqueza acompanhado da elevação na qualidade de vida. Nenhum país é desenvolvido simplesmente por ser titular de um PIB elevado. A riqueza nacional é o resultado de um processo complexo, mas também reflete a qualidade das condições sociais e, mesmo, políticas da vida individual e coletiva (JUSTEN FILHO, 2019, p. 74).

Logo, começou a ficar evidente para os estudiosos do assunto que, para analisar o desenvolvimento ou para que ele ocorra de forma a melhorar a qualidade de vida humana, não basta analisá-lo apenas sobre o aspecto econômico. Justen Filho (2019, p. 75) destaca que, ao ser constatado que o desenvolvimento, da forma como era visto, poderia colocar em risco a vida humana digna, passou-se a conferir maior importância ao meio ambiente. Nessa perspectiva:

[...] a constatação de que a utilização dos recursos naturais e os reflexos da industrialização afetam a possibilidade da sobrevivência da Humanidade em condições de dignidade. Em essência, o processo de desenvolvimento demanda o consumo de bens e riquezas, a alteração da configuração da Natureza e a produção de dejetos potencialmente nocivos ao ambiente. (JUSTEN FILHO, 2019, p.75).

Na lição de Daniel Ferreira (2012, p. 48):

Hoje, parece de razoável consenso que o crescimento econômico esteja diretamente ligado ao PIB (Produto Interno Bruto) ou ao PNB (Produto Nacional Bruto) – que representa a soma de todos os bens e serviços finais produzidos em determinado espaço geográfico e de tempo. Crescendo o PIB (e, pois, a disponibilidade objetiva desses bens e serviços finais) há crescimento da economia. Todavia, isso não revela, necessariamente, melhoria subjetiva, qualitativa, das condições de vida da população em geral. Há que se considerar, para tanto e no mínimo, a melhor ou a pior distribuição de riqueza decorrente e, ainda, os impactos gerados ao meio ambiente.

Dessa forma, através da definição utilizada pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente, em 1987, percebeu-se que “o conceito de desenvolvimento sustentável envolve o compromisso não apenas com a produção de riquezas, mas também com a preservação dos recursos” (JUSTEN FILHO, 2019, p. 75).

Nessa seara, a importância do desenvolvimento sustentável passou e passa pela atual situação de risco, decorrente dos estilos de vida e de produção nitidamente incompatíveis com a permanência dos produtos naturais, podendo falar-se em comprometimento da natureza em detrimento da sociedade, o que pode resultar em sérios problemas para a continuidade da vida digna. (BITTENCOURT, 2014, p. 2).

Contudo, consoante já aludido, a sustentabilidade apresenta elementos extremamente complexos, se posicionando “[...] como o equilíbrio entre o social, o econômico e o ambiental para a formação de uma sociedade melhor e mais justa.” (BITTENCOURT, 2014, p. 2).

Assim, para alcançar o desenvolvimento sustentável, objetivo extremamente difícil, é imprescindível a necessidade de minucioso planejamento, que pode ser obtido através de trabalho conjunto e incessante entre o Poder Público, empresas e sociedades (BITTENCOURT, 2014, p. 3, 6).

Nesse contexto, “[...] compete ao Estado fomentar, estipular, pela facilitação de acesso às licitações e aos contratos administrativos, condutas empresariais relevantes e conformes à noção de desenvolvimento sustentável”, para que seja possível alcançar a sustentabilidade pretendida (FERREIRA, 2012, p. 47).

Destarte, a importância da sustentabilidade passa pela ideia de melhora na qualidade de vida, relacionando o desenvolvimento econômico e social com o meio ambiente, de forma ampla. Passa-se agora ao estudo da sustentabilidade e o Direito,

visando abordar na seara jurídica os elementos complexos retro citados, necessários para alcançar e promover o desenvolvimento sustentável.

2.6.3 Sustentabilidade e o Direito

O Direito, em sua essência, pode ser considerado como conjunto de regras ou normas, coercitivamente cominadas pelo Estado à sociedade, podendo ser conceituado como “[...] o complexo das condições existenciais da sociedade, asseguradas pelo Poder Público. Em última análise, o Direito se traduz em princípios de conduta social, tendentes a realizar a *Justiça*.” (MEIRELLES *et al.*, 2018, p. 37).

Nessa linha:

Quando esses princípios são sustentados em afirmações teóricas formam a *Ciência Jurídica*, em cuja cúpula está a *Filosofia do Direito*; quando esses mesmos princípios são concretizados em norma jurídica, temos o Direito Positivo, expresso na *Legislação*. A sistematização desses princípios, em normas legais, constitui a *Ordem Jurídica*, ou seja, o sistema legal adotado para assegurar a existência do Estado e a coexistência pacífica dos indivíduos na comunidade. (MEIRELLES *et al.*, 2018, p. 37).

Logo, pode-se observar que não está se falando apenas do Direito, mas de toda a Ordem Jurídica, onde a intenção é criar um sistema de regras, baseados em princípios de conduta, visando assegurar a coexistência do Estado e dos indivíduos em sociedade de maneira harmônica e pacífica. Nessa ordem jurídica, os sujeitos, autoridades públicas, políticos e indivíduos, todos estão submetidos às normas jurídicas e à Constituição. É o que Medauar (2008, p. 27) manifesta através da explicação de Estado de direito:

A expressão *Estado de direito* pode levar a entender que a mera existência de uma Constituição e de um conjunto de normas, de conteúdo qualquer, permite qualificar um Estado como “de direito”. Na verdade, hoje a concepção de Estado de direito liga-se a um contexto de valores e à ideia de que o direito não se resume na regra escrita. Seus elementos básicos são os seguintes: sujeição do poder público à lei e ao direito (legalidade); declaração e garantia dos direitos fundamentais; funcionamento de juízos e tribunais protetores dos direitos dos indivíduos; criação e execução do direito como ordenamento destinado à justiça e à paz social.

Destarte, é através das leis e normas que o Estado atua perante a sociedade, fixando regras de convivência mútua, seja pela regulação das normas pré-existentes na sociedade, ou seja, através da promoção de ações afirmativas, de fomento ou de intervenção, que se estabelecem certas diretrizes, também chamadas de políticas públicas. Sendo assim, é através do direito que o Estado pode atuar na promoção do

desenvolvimento nacional sustentável. Não é por outra razão que a política ambiental é uma política pública de natureza preponderantemente regulatória.

Na legislação nacional, o desenvolvimento nacional sustentável se fez constar em vários institutos e de várias formas. Em alguns deles fala-se diretamente do desenvolvimento sustentável, em outros garante-se, por exemplo, a defesa do meio ambiente. Desta forma, passa-se agora a análise de algumas dessas normas nacionais que tratam da sustentabilidade ambiental e os preceitos da Constituição Federal.

Em que pese o primeiro conceito oficial de sustentabilidade ou desenvolvimento sustentável ter sido aquele proferido pela Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente, nos idos do ano de 1987, o Brasil, anteriormente, já vinha desenvolvendo legislação demonstrando sua preocupação com o meio ambiente ecologicamente equilibrado, pois em 31 de agosto de 1981, editou a Lei nº 6.938, que “dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências”.

Através da Lei da PNMA foram fixados os primeiros objetivos e princípios relacionados ao meio ambiente. Nessa linha, segundo prescreve o seu artigo 2º, a política em questão tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no país, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana.

Além dos objetivos, o artigo 2º fixou os princípios a serem atendidos pela PNMA, destacando, entre eles: o dever do governo manter o meio ambiente equilibrado, tratando o meio ambiente como um patrimônio público; a racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar; o planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais; a proteção dos ecossistemas; o controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras; os incentivos ao estudo e à pesquisa de tecnologias dos recursos ambientais; o acompanhamento do estado da qualidade ambiental; a recuperação de áreas degradadas; a proteção de áreas ameaçadas de degradação; e, por fim, a educação ambiental em todos os níveis de ensino.

O artigo 3º tratou de conceituar algumas expressões como: meio ambiente, degradação da qualidade ambiental, poluição, poluidor e recursos ambientais. Veja-se que a política adotada ainda em 1981 já mostrava evidente preocupação com o

meio ambiente, atingindo vários segmentos da sociedade, englobando, *a priori*, todas as dimensões da sustentabilidade.

O próximo avanço legislativo que merece grande destaque foi a inclusão de vários conceitos ambientais, entre eles a incorporação do “direito ao ambiente equilibrado” em nossa Constituição Federal, em 1988, fazendo constar importantes elementos do desenvolvimento sustentável em seu texto.

Primeiramente vale citar o artigo 3º da Constituição Federal³, que fixou os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, entre eles o de garantir o desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza e a marginalização, a redução das desigualdades sociais e regionais, e promover o bem de todos.

Veja-se que o desenvolvimento nacional que consta no artigo 3º não diz respeito apenas ao incremento da quantidade dos bens da Nação, mas também à elevação da qualidade de vida, isto porque busca reduzir desigualdades sociais e promover o bem de todos. (JUSTEN FILHO, 2019, p. 74).

Assim, pode-se concluir que, em uma análise sistemática, os objetivos da República Federativa do Brasil revelam a busca por um “crescimento econômico socialmente benigno, portanto que propicie, afinal, uma transformação social estrutural.” (FERREIRA, 2012, p. 59).

De qualquer sorte, para não pairar dúvidas, nos artigos 23, inciso VI, 170 *caput* e inciso VI (redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19 de dezembro de 2003), 225 e § 1º, inciso VI, a Constituição faz menção direta ao meio ambiente. Prescreve o artigo 23 e seu inciso VI, da Constituição Federal:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: [...] VI – proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas. (BRASIL, 1988).

O artigo 170 e inciso VI:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: [...] VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação. (BRASIL, 1988).

Por seu turno, determina o artigo 225, *caput*, § 1º, da Constituição Federal:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-

³ Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. § 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público: I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas; II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético; III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção; IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade; V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente; VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente; VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade. (BRASIL, 1988).

Dessa forma, fica evidente que a defesa do meio ambiente está inserida nos princípios que regem a atividade econômica, denotando, portanto, clara relação com o desenvolvimento sustentável. “Em outras palavras, o desenvolvimento sustentável tem sede constitucional, e está previsto, inclusive, como dever da União e de todos aqueles que exercem atividade econômica.” (BITTENCOURT, 2014, p. 16).

Mais ainda, entrando diretamente no tema desta pesquisa:

Em função das determinações constitucionais relacionadas, é possível afirmar que o Poder Público, quando da realização de contratações, deverá buscar selecionar bens, serviços e obras que atendam a critérios de desenvolvimento sustentável, sem, todavia, estabelecer condições que comprometam o tratamento isonômico nas competições. (BITTENCOURT, 2014, p. 17).

Gustavo Henrique Justino de Oliveira (2012 *apud* FERREIRA, 2012, p. 62), vai além, defende a tese que o desenvolvimento nacional, da forma como inserido na Constituição Federal, tornou-se um dos fundamentos da República, verdadeiro direito fundamental:

Em que pesem as inúmeras transformações pelas quais passa o Estado contemporâneo, com ele permanece (e no caso brasileiro por expressa previsão constitucional) o *papel de indutor, promotor e garantidor do desenvolvimento nacional*. E se no centro da noção de desenvolvimento encontra-se a *pessoa humana*, cumpre à organização estatal – mormente por meio de seu aparato administrativo – exercer ações em número, extensão e profundidade suficientes para bem desincumbir-se da obrigação constitucional de realizar um dos valores que fundamentam a República Federativa do Brasil: *a dignidade da pessoa humana* [...].

Portanto, resta claro que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 adotou o desenvolvimento nacional sustentável como um de seus fundamentos, impondo à Administração Pública, com isso, modificar também a sua forma de realizar

contratações, sempre objetivando subscrever contratos moldados na sustentabilidade.

A parte que compete às contratações públicas e sua legislação será abordada no próximo tópico.

2.7 EVOLUÇÃO NORMATIVA DA SUSTENTABILIDADE NAS LICITAÇÕES

Como apresentado anteriormente, o desenvolvimento sustentável foi adotado no Brasil inicialmente através da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), instituída pela Lei nº 6.938/1981 e, posteriormente, incorporado pela Constituição Federal.

Em que pesem os ditames da Constituição Federal e o conjunto extenso de normas ambientais em vigor no país, a inclusão do tema na seara de compras e licitações públicas não foi imediata. Muito pelo contrário, é até relativamente recente.

Após a promulgação da Constituição de 1988, o primeiro instituto a se preocupar com a sustentabilidade nas aquisições públicas foi a Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009, que instituiu a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC) e adotou outras providências, em decorrência do compromisso assumido no Protocolo de Quioto, que entrou em vigor em 16 de dezembro de 2005 (BITTENCOURT, 2014, p. 62).

Esta lei estabeleceu diversos princípios, objetivos, diretrizes e instrumentos, que se destacaram como verdadeira ferramenta no combate ao preocupante aquecimento global. (BITTENCOURT, 2014, p. 62).

No conteúdo da Lei da PNMC, vale destaque às ações previstas no inciso XII do artigo 6º, que versa sobre critérios de preferência nas competições públicas (BITTENCOURT, 2014, p. 62).

É a redação desse dispositivo que define os instrumentos da PNMC, entre eles expressamente:

Art. 6º [...] 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. (BRASIL, 2009).

Logo, através da lei da PNMC foram adotados critérios de sustentabilidade, visando a diminuir os impactos ambientais nas contratações públicas e nas ações do Poder Público, sem modificar diretamente a Lei nº 8.666/1993, porém fixando uma margem de preferência aos fornecedores que atenderem o determinado no inciso XII do artigo 6º da Lei nº 12.187/2009.

Outra norma de relevante importância para as contratações públicas voltadas a atender a sustentabilidade foi a Instrução Normativa (IN) nº 01, de 19 de janeiro de 2010, expedida pela Secretaria de Logística e Tecnologia do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG, do Governo Federal (IN SLTI/MPOG nº 1/10), determinando, em seu artigo 1º, que as especificações para a aquisição de bens, contratação de serviços e obras da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, devem conter critérios de sustentabilidade ambiental, em uma iniciativa chamada por Sidney Bittencourt (2014, p. 28), de “precursora – certamente respaldada nas regras constitucionais”.

Ainda sobre a sustentabilidade, também deve ser destacado o artigo 4º da referida instrução normativa, o qual exigiu que as especificações e demais exigências do projeto básico ou executivo, para contratação de obras e serviços de engenharia, devem ser elaborados visando à economia da manutenção e operacionalização da edificação, à redução do consumo de energia e água, bem como à utilização de tecnologias e materiais que reduzam o impacto ambiental.

Porém, vale destacar que a mencionada IN exigiu que fossem cumpridas suas determinações, sem, contudo, que as exigências de natureza ambiental tenham o caráter de frustrar a competitividade dos certames (art. 2º), em uma nítida preocupação com os princípios gerais da licitação.

Pode-se destacar, ainda, a Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos e que “[...] contém mecanismos importantes para o enfrentamento dos principais problemas ambientais, sociais, e econômicos decorrentes do manejo inadequado dos resíduos sólidos” (BITTENCOURT, 2014, p. 63-64).

Perceba-se a preocupação com as dimensões econômicas, social e ambiental, o tripé da sustentabilidade. No que tange às contratações públicas, é oportuno destacar, apenas a título exemplificativo, os objetivos inseridos nas alíneas *a* e *b* do inciso XI do artigo 7º da referida lei, que assim determina:

Art. 7º São objetivos da Política Nacional de Resíduos Sólidos: [...] XI - prioridade, nas aquisições e contratações governamentais, para: a) produtos reciclados e recicláveis; b) bens, serviços e obras que considerem critérios compatíveis com padrões de consumo social e ambientalmente sustentáveis.

Em que pesem todas as legislações acima citadas tratarem de aquisições sustentáveis, o tema só passou a ter maior relevância, gerando inúmeras discussões, quando foi alterada a Lei nº 8.666/1993, a lei que institui normas gerais para licitações e contratos da Administração Pública, regulamentando o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, anteriormente comentada.

Houve duas alterações da Lei nº 8.666/1993 que merecem maior destaque. A primeira alteração de texto ocorreu no ano de 2010, através da Medida Provisória nº 495, de 19 de julho de 2010 (MP nº 495/2010), posteriormente transformada na Lei nº 12.349/2010. A licitação era o procedimento utilizado pela Administração Pública para conceder oportunidade aos interessados de apresentarem propostas, dentre as quais deveria ser selecionada a mais vantajosa para a celebração de um contrato.

Mas com as alterações da MP nº 495/2010 e da Lei nº 12.349/2010, foi inserido um novo objetivo ao certame, o do desenvolvimento nacional sustentável. (BITTENCOURT, 2014, p. 24-25).

A segunda alteração da Lei nº 8.666/1993 foi realizada através da MP nº 495/2010, que, segundo sua exposição de motivos, entre outras finalidades, pretendia ressaltar que a Lei de Licitações e Contratos tem como parâmetros bem delineados a eficiência, eficácia e competitividade, em estrita consonância aos princípios fundamentais que regem a ação do setor público e, paralelamente, impor a necessidade de adoção de medidas que visassem à promoção do desenvolvimento nacional sustentável.

Assim prescreve a referida exposição de motivos em referência às modificações propostas na Lei nº 8.666/1993:

2. [...] Os procedimentos assim delineados são embasados em parâmetros de eficiência, eficácia e competitividade, em estrita consonância aos princípios fundamentais que regem a ação do setor público. 3. Paralelamente, impõe-se a necessidade de adoção de medidas que agreguem ao perfil de demanda do setor público diretrizes claras atinentes ao papel do Estado na promoção do desenvolvimento econômico e fortalecimento de cadeias produtivas de bens e serviços domésticos. [...] 6. modificação do **caput** do artigo 3º visa agregar às finalidades das Licitações públicas o desenvolvimento econômico nacional. (BRASIL, 2010, E.M.I. Nº 104/MP/MF/MEC/MCT).

Essa medida ocasionou a alteração do artigo 3º da Lei 8.666/1993, que passou a vigorar com a seguinte redação:

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**, 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. (Grifei).

A Medida Provisória não se limitou a alterar os objetivos da licitação, promoveu também a vedação de cláusulas que restrinjam a competitividade nos casos em que houvesse margem de preferência para contratação de certos produtos (§ § 1º, 2º e 5º do art. 3º), bem como fixou critérios de desempate para favorecer bens e serviços produzidos no país (§ 6º do art. 3º), entre outras modificações.

Quando da tramitação da MP nº 495/2010 no Congresso Nacional, no intuito de convertê-la em lei, de acordo com o procedimento afeto ao processo legislativo, adicionou-se o termo “sustentável” à expressão contida no art. 3º da Lei 8.666/1993, resultando na inserção legal da expressão “promoção do desenvolvimento nacional sustentável”. (BITTENCOURT, 2014, p. 26).

A licitação, tida até então como mecanismo de contratação pública, voltada para selecionar a proposta mais vantajosa, passou a ser uma ferramenta para alavancar o desenvolvimento sustentável e é um marco legal nas licitações públicas do país (BITTENCOURT, 2014, p. 26). Mais ainda, agora os objetivos da licitação passam a ser: a promoção de oportunidades iguais a todos os concorrentes que buscam contratar com a Administração Pública; a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração; e, por fim, promover o desenvolvimento nacional sustentável (BITTENCOURT, 2014, p. 26).

Desta feita, com a inclusão da expressão desenvolvimento nacional sustentável no artigo 3º da Lei nº 8.666/1993, pode-se afirmar que o Brasil efetivamente aderiu ao grupo de países preocupados com as contratações públicas a serem realizadas de forma consentânea com as preocupações ambientais que marcam o mundo contemporâneo, notadamente depois da Rio 1992.

Seguindo nesse caminho e visando a regulamentar o contido no artigo 3º, bem como desenvolver políticas de sustentabilidade, no dia 5 de junho de 2012 foi assinado o Decreto nº 7.746, não por acaso data em que se comemora anualmente o Dia Mundial do Meio Ambiente (BITTENCOURT, 2014, p. 29).

O referido decreto estabelece critérios, práticas e diretrizes para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável nas contratações realizadas pela

administração pública federal, e institui a Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública (CISAP). (BITTENCOURT, 2014, p. 26).

Destacam-se os artigos 2º, 3º e 4º:

Art. 2º A administração pública federal direta, autárquica e fundacional e as empresas estatais dependentes poderão adquirir bens e contratar serviços e obras considerando critérios e práticas de sustentabilidade objetivamente definidos no instrumento convocatório, conforme o disposto neste Decreto. Parágrafo Único. A adoção de critérios e práticas de sustentabilidade deverá ser justificada nos autos e preservar o caráter competitivo do Certame. Art. 3º Os critérios e práticas de sustentabilidade de que trata o art. 2º serão veiculados como especificação técnica do objeto ou como obrigação da contratada. Parágrafo único. A CISAP poderá propor à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão o estabelecimento de outras formas de veiculação dos critérios e práticas de sustentabilidade nas contratações. Art. 4º São diretrizes de sustentabilidade, entre outras: I – menor impacto sobre recursos naturais como flora, fauna, ar, solo e água; II – preferência para materiais, tecnologias e matérias-primas de origem local; III – maior eficiência na utilização de recursos naturais como água e energia; IV – maior geração de empregos, preferencialmente com mão de obra local; V – maior vida útil e menor custo de manutenção do bem e da obra; VI – uso de inovações que reduzam a pressão sobre recursos naturais; e VII – origem ambientalmente regular dos recursos naturais utilizados nos bens, serviços e obras.

Por fim e não menos importante, vale destacar também a Lei nº 12.462, de 5 de agosto de 2011, que instituiu a Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC), como mencionado anteriormente aplicável exclusivamente às licitações e contratos necessários à realização: dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016; da Copa das Confederações da Federação Internacional de Futebol Associação – Fifa 2013 e da Copa do Mundo Fifa 2014; de obras de infraestrutura e de contratação de serviços para os aeroportos das capitais dos Estados da Federação distantes até 350 km (trezentos e cinquenta quilômetros) das cidades sedes dos mundiais acima referidos; das ações integrantes do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC); das obras e serviços de engenharia no âmbito do Sistema Único de Saúde – SUS; das obras e serviços de engenharia para construção, ampliação e reforma de estabelecimentos penais e unidades de atendimento socioeducativo; e das obras e serviços de engenharia para construção, ampliação e reforma de estabelecimentos penais e unidades de atendimento socioeducativo. É oportuno destacar nesse diploma legal o contido em seu artigo 3º, que assim dispõe:

Art. 3º As licitações e contratações realizadas em conformidade com o RDC deverão observar os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da eficiência, da probidade administrativa, da economicidade, *do desenvolvimento nacional sustentável*, da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo.

Assim, tem-se mais uma legislação relacionada a licitações e contratações públicas que também assume como um de seus objetivos principais a promoção do desenvolvimento nacional sustentável.

Ficou devidamente destacada a evolução normativa da sustentabilidade nas licitações públicas no Brasil, com principal destaque ao contido no artigo 3º da Lei nº 8.666/1993, onde, inicialmente, continha apenas a expressão desenvolvimento nacional, mas, posteriormente passou a constar o termo “sustentável”, demonstrando a nítida preocupação do legislador com as questões relacionadas ao tripé da sustentabilidade, qual seja, com as dimensões econômicas, sociais e ambientais.

2.8 CRITÉRIOS PARA LICITAÇÕES SUSTENTÁVEIS

Nas palavras de Martin Dietrich Brauch (2012, *apud* BITTENCOURT, 2014, p. 8-9),

[...] governos são consumidores influentes, suas decisões de compra podem afetar as deliberações de empresas quanto à qualidade de seus bens e serviços, bem como as dos outros consumidores. Por isso, as licitações e contratações públicas podem atuar como um poderoso incentivador de sustentabilidade, provendo incentivos para investimento, inovação e expansão de empresas, bens, serviços e infraestrutura sustentáveis nos setores público e privado.

Para Fabrício Vieira dos Santos (2013 *apud* BITTENCOURT, 2014, p. 9) não é diferente, pois o Estado é um grande consumidor:

O Estado é um grande consumidor, e, como tal, tem capacidade de induzir o comportamento de outras pessoas, uma vez que fará surgir um mercado novo de produtos limpos, com melhores preços, o que poderá fazer com que o consumidor mude de hábitos, no intuito de produzir consumo sustentável.

Eis, portanto, o motivo da importância dos critérios de sustentabilidade a serem adotados nas licitações, pois eles podem influir diretamente na qualidade dos bens e serviços a serem adquiridos e fornecidos no mercado, bem como podem influenciar o comportamento das empresas e do consumidor, quiçá em toda a cadeia produtiva e consumidora.

Mesmo diante de várias normas que tentam regulamentar o desenvolvimento sustentável no país, a fixação de critérios objetivos de sustentabilidade não é das tarefas mais fáceis, ante a complexidade do tema e o reflexo em suas várias dimensões, bem como a larga abrangência da matéria.

Sidney Bittencourt (2013, 79-141) menciona uma série de normas com características de sustentabilidade, porém dá maior ênfase à análise da IN

SLTI/MPOG nº 01/2010. Será com base nos critérios analisados pelo referido autor que este trabalho será embasado a partir de agora.

Contudo, antes, deve-se ressaltar que o agente público será responsável pela escolha do critério da sustentabilidade a ser adotado nas licitações e, para isso, deve ter em mente sempre as diretrizes da sustentabilidade, que, conforme descrito no artigo 4º do Decreto nº 7.746/2012, são:

Art. 4º São diretrizes de sustentabilidade, entre outras: I – menor impacto sobre recursos naturais como flora, fauna, ar, solo e água; II – preferência para materiais, tecnologias e matérias-primas de origem local; III – maior eficiência na utilização de recursos naturais como água e energia; IV – maior geração de empregos, preferencialmente com mão de obra local; V – maior vida útil e menor custo de manutenção do bem e da obra; VI – uso de inovações que reduzam a pressão sobre recursos naturais; e VII – origem ambientalmente regular dos recursos naturais utilizados nos bens, serviços e obras.

Mais ainda, o agente público deve ter em mente também que, ao estabelecer critérios que atendam às necessidades sustentáveis, dentro de uma margem discricionária, deverá manter a competitividade do certame, em atenção ao aludido no inciso I do § 1º do artigo 3º da Lei nº 8.666/1993 e no artigo 2º da IN SLTI/MPOG nº 01/2010.

Sendo assim, ao definir os critérios, características e especificações concernentes ao objeto, deve ter por fundamento justificativo plausível e pertinente, aplicando-se também na definição dos critérios de sustentabilidade, para que tal prática não represente restrição ao princípio da competitividade (BITTENCOURT, 2014, p. 82).

Os primeiros critérios de sustentabilidade são relacionados às licitações do tipo melhor técnica ou técnica e preço. Nas licitações do tipo melhor técnica o propósito é a busca pelo objeto mais adequado tecnicamente, ao invés de buscar melhor preço. Porém, na licitação do tipo técnica e preço, o legislador foi obrigado a adotar avaliação conjunta desses critérios. (BITTENCOURT, 2014, p. 82-83).

Por sua vez, na licitação do tipo melhor técnica e preço, quando do julgamento da licitação, deverá ser realizada uma ponderação entre técnica e o preço. Neste momento é primordial a avaliação prévia para determinar o quanto a técnica é preponderante no objeto da licitação (BITTENCOURT, 2014, p. 84). Nas licitações do tipo melhor técnica e técnica e preço, deverão ser estabelecidos no edital critérios objetivos de sustentabilidade ambiental para avaliação e classificação das propostas (art. 3º da IN SLTI/MPOG nº 01/2010). São situações nas quais, em princípio, a

Administração busca mais a qualidade do que o preço, e geralmente fixa fatores como recursos materiais, metodologia de execução, qualificação da equipe técnica, infraestrutura etc., assim como padrões de sustentabilidade. (BITTENCOURT, 2014, p. 87). Nessa perspectiva:

Nesse contexto, numa licitação em que se apresente necessário o julgamento com amparo na melhor técnica ou na análise técnica e preço, as questões de sustentabilidade poderão ser contempladas como fator de apreciação das propostas, objetivando a escolha daquela que melhor atenda ao interesse público. [...] eventual desproporção na pontuação atribuída aos critérios de técnica e de preço deve ser justificada, inadmitindo-se a utilização de critério técnico baseado, unicamente, em experiência anterior. (BITTENCOURT, 2014, p. 87).

Outro critério comumente utilizado nas licitações é a adoção das séries ISO como critério voltado para a sustentabilidade. A sigla ISO (*International Organization for Standardization*) é proveniente de uma organização internacional não governamental, fundada em 1947, presente em mais de 120 países, voltada para a normatização de produtos e serviços para que sua qualidade seja constantemente melhorada. A organização equivalente no Brasil é a Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT. (BITTENCOURT, 2014, p. 88).

Entre as séries de normas ISO, existe a ISO 14000, reconhecida internacionalmente, que disciplina o Sistema de Gestão Ambiental e possibilita estabelecer diretrizes sobre a área da gestão ambiental e controlar seus impactos. A observância das regras da série ISO 14000 pode ser adotada como um dos critérios de pontuação dentro da licitação (BITTENCOURT, 2014, p. 88).

No que tange às obras públicas sustentáveis, as exigências devem se ater ao projeto básico ou executivo para a contratação de obras e serviços de engenharia. O fundamento dos critérios de sustentabilidade tem previsão no artigo 12 da Lei nº 8.666/1993 e no art. 4º da IN SLTI/MPOG nº 01/2010. (BITTENCOURT, 2014, p. 92).

Dessa forma, são considerados requisitos essenciais para a elaboração de projetos básicos e executivos de obras e serviços: a segurança; a funcionalidade e adequação ao interesse público; a economia na execução, conservação e operação; a possibilidade de emprego de mão-de-obra, materiais, tecnologia e matérias-primas existentes no local para execução, conservação e operação; a facilidade na execução, conservação e operação, sem prejuízo da durabilidade da obra ou do serviço; a adoção das normas técnicas, de saúde e de segurança do trabalho adequadas; o impacto ambiental; a economia da manutenção e operacionalização da edificação; a

redução do consumo de energia e água; e a utilização de tecnologias e materiais que reduzam o impacto ambiental (BITTENCOURT, 2014, p. 92).

Ainda deve ser observado nos contratos de obras e serviços de engenharia, como critério de sustentabilidade, o uso obrigatório de agregados reciclados, conforme § 3º do art. 4º da IN SLTI/MPOG nº 01/2010 e de acordo com a Resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) nº 307, de 5 de julho de 2002 (BITTENCOURT, 2014, p. 99).

Nas obras e serviços de engenharia ainda devem ser observadas no projeto básico ou executivo as normas do Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (INMETRO) e as normas ISO nº 14.000 (BITTENCOURT, 2014, p. 100).

No que diz respeito aos critérios de sustentabilidade passíveis de serem solicitados em licitações de bens e serviços, destaca-se o contido no art. 5º da IN SLTI/MPOG nº 01/2010:

Art. 5º Os órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, quando da aquisição de bens, poderão exigir os seguintes critérios de sustentabilidade ambiental: I – que os bens sejam constituídos, no todo ou em parte, por material reciclado, atóxico, biodegradável, conforme ABNT NBR – 15448-1 e 15448- 2; II – que sejam observados os requisitos ambientais para a obtenção de certificação do Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial – INMETRO como produtos sustentáveis ou de menor impacto ambiental em relação aos seus similares; III – que os bens devam ser, preferencialmente, acondicionados em embalagem individual adequada, com o menor volume possível, que utilize materiais recicláveis, de forma a garantir a máxima proteção durante o transporte e o armazenamento; e IV – que os bens não contenham substâncias perigosas em concentração acima da recomendada na diretiva RoHS (***Restriction of Certain Hazardous Substances***), tais como mercúrio (Hg), chumbo (Pb), cromo hexavalente (Cr(VI)), cádmio (Cd), bifênil-polibromados (PBBs), éteres difênil-polibromados (PBDEs). (Com grifo no original).

Ainda podem-se citar as práticas de sustentabilidade exigíveis nos editais licitatórios para a contratação de serviços, como por exemplo: o uso de produtos de limpeza e conservação em obediência às classificações e especificações da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA); adoção de medidas para evitar o desperdício de água tratada; observância de medidas referentes ao ruído de equipamentos de limpeza; fornecimento de equipamentos de segurança aos empregados; oferecimento de treinamento aos empregados para redução de consumo e de produção de resíduos sólidos no trabalho; separação de resíduos recicláveis descartados; respeito à normas da ABNT referente à resíduos sólidos; e,

previsão de destinação ambiental adequada das pilhas e baterias usadas ou inservíveis. (BITTENCOURT, 2014, p. 110-118).

Destarte, esses são alguns dos critérios de sustentabilidade que podem ser exigidos nos editais de licitação, buscando promover o desenvolvimento nacional sustentável. Perceba-se que em alguns momentos são repetitivos. Porém, de forma alguma as disposições acima citadas pretendem exaurir esses critérios, isto porque o elenco dessas práticas não é exaustivo, e nem tem como ser, pois as exigências e práticas de sustentabilidade ambiental, muitas vezes, terão de ser estabelecidas caso a caso, e estão em constante evolução.

De qualquer sorte, consoante já afirmado anteriormente, os critérios de sustentabilidade podem ser sempre exigidos em processos licitatórios, desde que tenham fundamento legal e acompanhados das respectivas justificativas, não podendo simplesmente ser incluídos nos certames ao bel prazer do Administrador Público.

2.9 SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL NAS ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS

A defesa em torno do meio ambiente, intensificada pela Conferência Mundial para o Desenvolvimento e o Meio Ambiente (Rio-92), passou a ser uma bandeira levantada por vários movimentos ambientalistas e sociais e ganhou apoio de consumidores, principalmente em países mais desenvolvidos, e também de governos nacionais. Para eles, não bastava ter acesso a produtos e serviços, era preciso que estes fossem produzidos de forma sustentável, gerando o mínimo de impacto negativo ao meio ambiente, desde a extração da matéria-prima até sua colocação no mercado consumidor. No entanto, mais de vinte anos após a Rio-92, ocorreram ações tímidas dos governos nacionais em favor do meio ambiente (SIRVINSKAS, 2015).

Os mecanismos criados para a promoção da sustentabilidade, como o Protocolo de Kyoto, não conseguiram obter a efetividade esperada e, enquanto decisões políticas mais acertadas não acontecem, os impactos ambientais negativos se avolumam em todo o planeta. O governo tem um papel importante nos mercados, dado seu poder de criação e regulamentação de leis, bem como de fiscalização de atividades (MENEGUZZI, 2011).

Em alguns casos, pode exigir que as organizações públicas e privadas reformulem algum tipo de estratégia, a fim de se adequar às regras estabelecidas.

Ademais, influência nas políticas econômicas, instituindo impostos e taxas, ou fornecendo subsídios em determinadas ocasiões. Muitas vezes, o governo também assume o papel de comprador de variados produtos e serviços, como no caso da aquisição de material de consumo, para prestação de serviços médicos, educacionais, ou mesmo para a execução de obras ou atendimento da população (SIRVINSKAS, 2015).

A fim de estimular a livre concorrência, muitos governos evitam a interferência direta nos mercados. Porém, o governo é um agente que está sempre estabelecendo regulamentações, normas e leis, e exercendo influência na conduta das empresas. Leis, taxações, impostos e fiscalização acarretam cobranças nas empresas relacionadas a pagamentos e também naquelas que exigem mudanças de postura e adequação a normas (JUSTEN FILHO, 2019).

O governo tem a função de impulsionar o desenvolvimento social sem prejuízo ao meio ambiente, proporcionando, assim, melhores condições de vida aos seus cidadãos. As leis trabalhistas, por exemplo, visam garantir direitos e deveres aos trabalhadores e às empresas no cumprimento de questões relativas à jornada de trabalho e à remuneração dos empregados. Impostos são recolhidos para que recursos sejam usados para melhorias das cidades, dos estados e do país, enquanto leis como, por exemplo, as que obrigam o licenciamento ambiental objetivam estabelecer que as empresas incorporem as questões ambientais em seu sistema produtivo. Mesmo que indiretamente, o governo tem poder de influência sobre as empresas e o mercado verde (SIRVINSKAS, 2015).

Dessa forma, as melhorias advindas de legislações ambientais têm favorecido a natureza e obrigado às empresas, convencionais ou verdes, a cumprirem requisitos ecologicamente responsáveis. Com o estabelecimento de empresas verdes no mercado, alguns governos sinalizam com a possibilidade de dar preferência a produtos ambientalmente responsáveis nas licitações públicas que promovem (MENEGUZZI, 2011).

Este movimento pode ser de grande importância na expansão dos mercados verdes e para estimular empresas convencionais a confeccionarem produtos que atendam às questões ambientais. Podem também taxar de forma diferente empresas verdes em detrimento das convencionais, alegando que os benefícios social e ambiental que trazem à sociedade compensam a diferença cobrada (ALVES *et al.*, 2011).

Situação comum na esfera política é o descaso para com o meio ambiente dos próprios governantes. Para muitos desses, não há problemática ambiental e, mais ainda, esta não faz parte de sua agenda governamental. Aliadas a isso, fiscalizações ineficientes, acusações de suborno e “brechas” nas legislações ambientais são recorrentes e representam questões graves que devem ser colocadas em pauta e debatidas pela sociedade com seus representantes no governo.

Em uma sociedade ideal, governos e governantes deveriam ser exemplos em termos de responsabilidade socioambiental.

2.10 LICITAÇÃO SUSTENTÁVEL E OS PRINCÍPIOS DA ECONOMICIDADE E VANTAJOSIDADE

Todos os processos licitatórios devem pautar-se na observância de etapas e de princípios explícitos e implícitos que visam nortear e legitimar o certame. Nesse contexto, o princípio da economicidade é um dos mais lembrados e, talvez, um dos mais importantes, já que se relaciona diretamente com o montante a ser desembolsado pela Administração Pública na obtenção do objeto da licitação.

A importância do instituto aumenta ainda mais se levarmos em conta que o dinheiro a ser utilizado é público, detalhe que induz ao dever de o Administrador atuar com ainda mais cuidado e responsabilidade, levando em consideração todas as possibilidades a fim de chegar ao contrato mais satisfatório possível do ponto de vista econômico.

Atentando para a necessidade de o Administrador Público buscar todas as informações acerca do objeto da licitação, levando em consideração tanto aspectos qualitativos quanto quantitativos, Justen Filho (2010a, p. 67) leciona que:

A economicidade consiste em considerar a atividade administrativa sob o prisma econômico. Como os recursos públicos são extremamente escassos, é imperioso que sua utilização produza os melhores resultados econômicos, do ponto de vista quantitativo e qualitativo. Há dever de eficiência gerencial que recai sobre o agente público. Ele tem o dever de buscar todas as informações pertinentes ao problema enfrentado.

Tendo em vista o dever de obediência ao princípio da economicidade, para alguns a nova redação do artigo 3º da Lei nº 8.666/1993 traria problemas para os futuros processos licitatórios por ocasião de uma aparente colisão entre as licitações sustentáveis e a obediência ao princípio da economicidade.

Alternativas “verdes” ou sustentáveis estão cada dia mais presentes no comércio e nos mais diversos ramos da indústria, que de tempos em tempos apresenta produtos mais inovadores e ecologicamente corretos que os até então disponíveis no mercado. Mudança nos materiais e formas de fabricação, economia de eletricidade e redução na emissão de poluentes, entre outros itens, são cada vez mais buscados pelos consumidores.

Entretanto, não se pode deixar de observar o maior custo dos produtos sustentáveis face aos demais. A opção pela proteção do meio ambiente representa sempre um gasto imediato maior por parte do comprador. No longo prazo, isso não é verdade, pois os custos da degradação ambiental são pagos por toda a comunidade. Na perspectiva do curto prazo, poderia haver um empecilho para a realização das licitações sustentáveis, já que, ao contrário do caso dos particulares, o dinheiro gasto é público e seria difícil determinar até que ponto a opção sustentável se justificaria.

Para resolver o problema e legitimar a inserção de itens que levam ao desenvolvimento nacional sustentável nos editais licitatórios, chama-se a atenção para a ideia de visão futura dos benefícios de uma licitação sustentável levando em conta a economia que certamente será feita a médio e longo prazo e do enquadramento no princípio da vantajosidade – explicado adiante – que conforme aduz Justen Filho (2010a, p. 67) “abrange a economicidade”.

Ao optar-se por um produto de melhor qualidade existe uma segurança presumida de que gastos com futuros reparos e consertos serão menores ou mais raros. Quando compramos uma casa, por exemplo, levamos em conta a qualidade dos materiais utilizados, local de construção, questões de segurança, entre outros aspectos, tudo visando nosso conforto e economia futuros, mesmo que para isso paguemos um pouco a mais no momento da compra.

Em relação às licitações sustentáveis não é diferente. Paga-se mais agora visando a saúde da coletividade e economia futura com programas, produtos, obras ou serviços que inevitavelmente serão necessários para melhorar a qualidade ambiental mais tarde. Barcessat (2011, p.76) resume bem essa ideia no trecho que segue:

Outrora, os exegetas mais conservadores poderiam argumentar que a incorporação da variável ambiental às licitações não atenderia ao princípio da economicidade. Todavia, tal argumento não mais se sustenta, vez que a adoção da variável ambiental às licitações atende a economicidade. Eventual aumento imediato de custo de produtos e serviços pode ser compensado, a médio e longo prazo, pela redução dos danos ambientais.

Pensando dessa forma, o princípio da economicidade é, indubitavelmente, atendido na realização de certames que objetivam a sustentabilidade. O administrador deve ter uma visão ampla e adiantada dos aspectos ambientais do país, percebendo qual é, de fato, a melhor solução do ponto de vista financeiro e ambiental de modo conjunto.

Logicamente não é razoável, conforme ensina Justen Filho (2010a, p. 67), exigir do agente público o dom de prever o futuro. Toda decisão, ainda que tomadas todas as cautelas necessárias, é passível de equívocos e pode não ser, de fato, a melhor decisão para o futuro. A economicidade corretamente avaliada deve levar em conta os estudos feitos no presente com base em padrões normais de conduta, sendo que eventos aleatórios e futuros não podem servir de parâmetro para posterior condenação da decisão tomada pela Administração.

Já no que concerne ao enquadramento ao princípio da vantajosidade, isso ocorre porque segundo tal princípio a Administração Pública deve buscar o contrato mais vantajoso possível levando em conta os vários aspectos de cada caso concreto e que induzem ao atendimento do interesse coletivo.

Nesse sentido, aduz Justen Filho (2010a, p. 66) o seguinte:

A apuração da vantagem depende da natureza do contrato a ser firmado. A definição dos custos e dos benefícios é variável em função das circunstâncias relativas à natureza do contrato e das prestações dele derivadas. A vantajosidade de uma contratação é um conceito relativo, na acepção de que as circunstâncias é que determinam a consistência da maior vantagem possível. A fixação da vantagem buscada pela Administração é imprescindível para determinar o critério de julgamento e o tipo de licitação a serem adotados. Somente é possível formular as regras do procedimento licitatório após a Administração determinar os benefícios que pretenderá obter e os custos que se disporá a assumir. Mais precisamente, incumbir-lhe-á precisar a natureza dos benefícios e os custos visados.

Assim, não deve ser levado em consideração somente o lado financeiro do certame. Uma licitação bem feita vai muito além da simples consideração do montante a ser gasto. É imprescindível o estudo englobando todos os aspectos do objeto licitado, incluindo gastos, objetivos, prazos, entre outros itens, para que um processo licitatório seja exitoso.

É importante neste aspecto mencionar o que expõe Bim (2011, p. 190-191):

A própria Lei de Licitações (art. 45, §1º), ao definir os tipos de licitação, preceituou que, no tipo menos preço, será vencedor aquele que “apresentar proposta de acordo com as especificações do edital ou convite” e cumulativamente o menor preço. Ela mesma reconhece que o menor preço não é o suficiente, ainda que obviamente necessário. Mesmo no pregão, onde indubitavelmente o menor preço detém a primazia, devem ser observadas as

especificações técnicas, os parâmetros mínimos de desempenho e qualidade definidos no edital.

Não se pretende, todavia, diminuir a importância da economicidade, é importantíssimo o agente zelar pelo dinheiro público e não desperdiçá-lo. Deve ser definido um ponto máximo a que se pode chegar levando em consideração os gastos e os benefícios, pois os recursos não são infinitos. Em verdade são desejáveis sempre as opções que levem ao desenvolvimento sustentável, desde que isso não signifique um acréscimo de gasto considerado absurdo face às demais opções.

A respeito, Bim (2011, p. 210) explica que não é simplesmente a melhor tecnologia existente que deve ser a contratada, considerando-a de forma isolada. Quando da contratação deve ser observada a melhor tecnologia disponível que não acarrete gasto excessivo.

A verdade é que cada caso concreto vai apresentar uma peculiaridade, e caberá ao Administrador Público delimitar em cada ocasião os gastos extras que sejam aceitáveis. Algumas vezes não é uma tarefa simples, mas certamente em muitas licitações as alternativas sustentáveis são plausíveis e vantajosas.

Determinado o fim a ser alcançado, que após a alteração do artigo 3º da Lei de Licitações deve ser, também, o desenvolvimento nacional sustentável, é, conforme demonstrado, perfeitamente lícita a imposição de exigências que levem à sustentabilidade, ainda que os custos imediatos sofram aumento razoável.

O aumento de gastos que provavelmente ocorrerá não é, de fato, um problema, e sim um detalhe atualmente inerente à aquisição de produtos e serviços ecologicamente corretos. Ademais, restará atendido o princípio da vantajosidade e haverá, normalmente, uma economia futura de recursos.

Passa-se, agora, à metodologia da pesquisa empírica.

3. METODOLOGIA

3.1 ENQUADRAMENTO DA PESQUISA

Esta pesquisa tem natureza de estudo científico de caráter exploratório e descritivo, com aplicação de procedimentos técnicos bibliográficos e documentais. Foi realizado levantamento e análise documental das informações oriundas de bancos de dados do governo, notadamente as referentes aos estudos de caso selecionados.

Mattar Neto (2003, p.145) conceitua pesquisa científica como “um processo de descoberta e de invenção. Há um elemento de criatividade, lúdico, envolvido na atividade de investigação científica”. O autor complementa dizendo que muitas vezes a pesquisa vai confirmar as suas ideias, porém outras vezes vem em confronto com a sua opinião, mas ela sempre vai ajudar a dar forma ao seu pensamento. Segundo Marconi e Lakatos (2011, p. 46):

A finalidade da atividade científica é a obtenção da verdade, por intermédio da comprovação de hipóteses, que por sua vez, são pontes entre a observação da realidade e a teoria científica, que explica a realidade. O método é o conjunto das atividades sistemáticas e racionais que, com maior segurança e economia, permite alcançar o objetivo – conhecimentos validos e verdadeiros -, traçando o caminho a ser seguido, detectando erros e auxiliando as decisões do cientista.

Seguindo as premissas apresentadas, o presente estudo se pauta como uma pesquisa científica porque seguiu procedimentos definidos anteriormente, que objetivaram garantir imparcialidade à análise.

O problema pesquisado é **o que os entes públicos federais estão fazendo para se adequar à alteração trazida pelo artigo 3º da Lei 12.349/2010 na Lei de Licitações e Contratos Administrativos e à Instrução normativa nº 01/2010, quais impactos já podem ser percebidos e as dificuldades enfrentadas?**

A hipótese testada é de que, a partir da Lei nº 12.349/2010 e da Instrução Normativa nº 01/2010, os órgãos licitantes passaram a tratar com o mesmo peso tanto a sustentabilidade quanto a economicidade, no que diz respeito à proposta mais vantajosa.

Os órgãos que foram investigados são: um órgão do Poder Executivo, o escolhido foi o Exército Brasileiro; um do Legislativo, sendo este a Câmara dos Deputados; e um do Judiciário, o Superior Tribunal de Justiça (STJ), como referido na Introdução. Para cada órgão foi definido um período de dois anos de análise sobre as licitações. A intenção foi verificar como cada esfera do poder, representada pelos

órgãos selecionados, se comporta no que diz respeito à inclusão de critérios de sustentabilidade em suas contratações.

A escolha dos órgãos selecionados se deu da seguinte maneira: O Exército é o ente do qual este autor faz parte e, a partir da experiência pessoal em lidar com licitações, decidiu se aprofundar sobre a temática para que fosse possível contribuir de alguma maneira com o órgão. O STJ foi selecionado por ter sido reconhecido, na pesquisa preliminar elaborada na fase de projeto, como vanguardista na aplicação de critérios de sustentabilidade em suas licitações. Como mencionado anteriormente, é o tribunal que se mostrou com maior evolução na temática dentro do Poder judiciário, sendo inclusive um dos órgãos fundadores da rede A3P. Já a Câmara dos Deputados foi escolhida pela facilidade de acesso a dados, tanto no que diz respeito a orçamento quanto no que se refere a compras públicas gerais e sustentáveis. A Câmara disponibiliza relatórios anuais de gestão e sustentabilidade, facilitando a extração de informações relevantes para a composição desta pesquisa.

Decidiu-se limitar o espaço temporal a dois anos pois, nesse recorte, foi possível comparar a evolução dos entes de 2018 para 2019 e verificar quais praticas recentes estão sendo executadas pelos órgãos no que diz respeito à temática sustentabilidade nas licitações.

3.2 PROCEDIMENTOS OPERACIONAIS

Para a elaboração do capítulo de Revisão de Literatura, parte importante desta pesquisa pela amplitude do esforço realizado nesse sentido, a metodologia utilizada foi de revisão bibliográfica, englobando doutrinas que se referem à temática, livros jurídicos e artigos científicos. Na etapa seguinte – a parte empírica da pesquisa –, foram utilizados documentos e referências de dados disponíveis nas bases dos órgãos públicos estudados, que permitiram um estudo reflexivo sobre o que foi levantado.

A abordagem da pesquisa qualifica-se como qualitativa, com inclusão de dados quantitativos descritivos sobre os processos de licitação, escolha coerente com a abrangência do tema, sua complexidade e a opção pelos estudos de caso, bem como com as peculiaridades da dissertação desenvolvida em função dos apontamentos levantados para atingir o objetivo proposto.

Para a operacionalização do trabalho, verificou-se, em bancos de dados públicos, um conjunto extenso de informações relativas a orçamentos e gastos relativos a licitações gerais, e, especialmente, compras governamentais que obedecessem à IN nº 01, de 19 de janeiro de 2010, e à alteração trazida pelo art. 3º da Lei nº 12.349/2010 à Lei nº 8.666/1993.

Além disso, realizou-se entrevista com a gestora responsável por garantir sustentabilidade ambiental nas contratações do STJ, Ketlin Feitosa, para entender como com o órgão lida com a questão e os desdobramentos com referência à aplicabilidade das normas que incluem parâmetros ambientais nas licitações.

Antes de entrar nos estudos de caso propriamente ditos, entendeu-se ser necessário levantar dados gerais sobre compras de todos os órgãos públicos que compõem o Portal da Transparência. Para a obtenção dos valores expostos nesse sentido, retiraram-se informações do Portal da Transparência (BRASIL, 2020d), do painel de compras governamentais (BRASIL, 2020a) e do portal de compras públicas sustentáveis (BRASIL, 2020b). Utilizaram-se como filtros: execução financeira, ano do resultado de compra 2018/2019, valor pago, valor por órgão, compras por descrição de material, sustentáveis.

No estudo de caso sobre o Exército Brasileiro, foram analisadas as compras totais e sustentáveis dos anos de 2018 e 2019, divulgadas pelo *site* “Compras Governamentais.gov”, por meio da ferramenta Painel de Compras⁴ (BRASIL, 2020a) e compras sustentáveis⁵ (BRASIL, 2020b).

O painel é composto por informações extraídas do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (SIASG), disponibilizando de maneira simplificada os principais dados das contratações públicas e objetivando oferecer um apanhado acerca dos gastos públicos e do procedimento licitatório no âmbito da Administração Pública federal.

Dentro do painel existem dados de todos os órgãos que compõem o Sistema Integrado de Serviços Gerais (SISG). Por entregar informações que podem ser retomadas de diversas maneiras e em inúmeras bases de dados, a ferramenta se apresenta como um auxílio aos gestores públicos nas tomadas de decisão e ainda como fonte de transparência governamental, uma vez que os dados estão acessíveis

⁴ <http://paineldecompras.economia.gov.br/contratos>

⁵ <http://cpsustentaveis.planejamento.gov.br/contratacoes-publicassustentaveis>

a todos e podem ser pesquisados por meio de parâmetros e consultas individualizadas.

Para encontrar os dados no painel de compras no estudo de caso sobre o Exército Brasileiro, os parâmetros utilizados foram: ministério da defesa, comando do exército, dados por ano de execução, valores totais gerais e totais sustentáveis, itens de material, detalhamento dos órgãos adquirentes e dos itens sustentáveis adquiridos com valores. Analisou-se ainda o catálogo de materiais (CATMAT) do governo federal.

Ao realizar a busca, o portal 'painel de compras' (BRASIL, 2020a) possibilita o download dos dados que resultaram com o parâmetros utilizados acima. Esta planilha⁶ fora utilizada em conjunto com os dados extraídos no site 'cpsustentaveis'⁷, na aba PLS e ações sustentáveis e critérios de busca :todas as categorias/ português/ federal/ compras públicas sustentáveis/ compras públicas sustentáveis geral, onde analisou-se cada resultado e identificou-se aqueles que cruzavam com as aquisições apresentadas pelo site 'painel de compras' para que fosse possível chegar aos resultados aqui apresentados. Além das plataformas já relatadas, não se utilizou qualquer software ou pasta do Excel. Todos os links utilizados para gerar os dados em cada gráfico aqui trabalhado estão disponíveis nas notas de rodapé e nas referências bibliográficas.

Foi realizada uma análise quantitativa dessas informações, apresentando-os de forma estatística por meio de tabelas e gráficos, interpretando-os e gerando a propositura de oportunidades de aperfeiçoamento.

É importante ressaltar que a opção por essa forma de operacionalizar a coleta e análise de dados se deu por dificuldade de extrair informações dos editais de licitação do Exército.

No ano de 2018, segundo dados do Portal da Transparência⁸, na área de detalhamento de licitações, ao se realizar a busca por "comando do exército", considerando nos filtros data de abertura de 01/01/2018 a 31/12/2018, retornam como resultado 5.557 editais de licitação publicados. A título amostral, foram verificadas aleatoriamente quinze licitação de cada mês do ano de 2018, e em nenhuma delas foi

⁶ Planilha disponível em:

<https://drive.google.com/file/d/1IBV9lAqt8NQ3MHK8ITG2sTYWxHmxRmE4/view?usp=sharing>

⁷ Resultado disponível em :<http://cpsustentaveis.planejamento.gov.br/pls-e-acoessustentaveis?categorias=349&idiomas=79&niveissetores=&topicos=&produtosservicos=&busca=sustent%C3%A1veis>

⁸ Pesquisa realizada por meio do sitio: <http://www.portaltransparencia.gov.br/licitacoes/consulta>.

encontrada qualquer menção a critérios de sustentabilidade. Tal procedimento foi repetido para o ano de 2019, e como retorno surgiram 6.401 editais de licitação; com a mesma amostra aleatória de quinze editais por mês do ano de 2019, também não houve edital que apresentasse critérios de sustentabilidade.

Como critério de sustentabilidade, foi considerada qualquer menção, por mais genérica que se apresentasse, a indicativos de compras com menor consumo de energia, que utilizasse tecnologia verde, reciclagem, fornecedores com certificados ambientais, embalagens recicladas ou recicláveis.

No que diz respeito ao STJ, por não compor o quadro de órgãos cadastrados no SISG, não foi possível obter as mesmas informações que as coletadas para o Exército. Apesar de existir no CNJ indicativo de plataforma que em tese integra dados de todo o Judiciário brasileiro, o retorno dos dados foi inviável, visto que aparentemente o sistema ainda está em fase de construção e possui informações de poucos órgãos. A fim de que a pesquisa fosse realizada, o caminho encontrado foi a extração de informações por meio dos editais licitatórios publicados pelo STJ, em conjunto com o relatório de gestão do ano de 2018 e 2019 do CNJ e STJ e, ainda, a entrevista realizada com a gestora que coordena a área de licitações sustentáveis.

Frisa-se que o exame dos editais aqui trabalhados se concretizou manualmente, um a um, realizando-se a leitura individualizada de cada documento, a fim de identificar o que se buscava. Não se valeu de ferramentas mecânicas, softwares ou planilhas no excel, sendo que apenas se compilaram informações para o posterior estudo.

Nessa perspectiva, foram analisados 192 editais de licitação de 2018 e 210 de 2019, obtidos por meio do portal “comprasnet.gov.br⁹”, utilizando 50001 como código UASG na barra de busca, com o intuito de verificar a aplicação de critérios de sustentabilidade pela comissão de licitação e como isto é feito. Os indicadores utilizados nessa análise de editais de licitação foram: critérios claros de sustentabilidade, exigência de certificados ambientais pelo fornecedor, avaliação do ciclo de vida e aquisição de itens reciclados. Além disso, em uma segunda análise dividiram-se os editais em compras, serviços e TI, para tornar a análise mais consistente.

⁹Pesquisa realizada por meio do sitio :
http://comprasnet.gov.br/ConsultaLicitacoes/ConsLicitacao_RelacaoTexto.asp.

Como critérios claros de sustentabilidade para fins dessa análise, foram considerados editais de licitações que apresentam tópico específico sobre o tema, que contivesse uma ou mais das seguintes informações: menor utilização de recursos naturais em seus processos produtivos, menor presença de materiais perigosos ou tóxicos, maior vida útil, possibilidade de reutilização ou reciclagem, e geração de menor volume de resíduos

Por falta de uma plataforma efetivamente integrada tanto do STJ quanto do CNJ, não foi possível obter totais gerais a respeito de aquisições sustentáveis, quais itens com características sustentáveis foram mais adquiridos e que percentual representam no montante total. As análises basearam-se nos editais analisados e nos relatórios de gestão.

Além disso, como referido, realizou-se entrevista Ketlin Feitosa, oportunidade em que se procurou entender quais têm sido as maiores dificuldades de aplicação dos critérios de sustentabilidade, os desafios do desenvolvimento nacional sustentável, quando o STJ passou a adotar critérios de sustentabilidade, as inovações trazidas pelo Decreto nº 10.024/2019 e em que fase se devem inserir os critérios de sustentabilidade nas compras públicas. As respostas da gestora foram analisadas em conjunto com os dados extraídos dos editais analisados.

Em relação à pesquisa realizada nas licitações da Câmara dos Deputados, também não foi possível extrair dados do portal de compras do governo, apesar de a Casa fazer parte dos órgãos que compõem o SISG. Talvez por falta de alimentação adequada ao portal, falha na atualização ou erro interno, ao realizar busca pelo nome “câmara dos deputados” ou pelo código UASG do órgão (10001), não se obteve retorno de dado algum, impossibilitando a análise em esquema comparativo mais estruturado.

A Câmara dos Deputados disponibiliza em seu *site* relatório detalhado sobre sua gestão orçamentária e sobre a temática sustentabilidade. A partir desses relatórios, foi possível obter os seguintes dados: orçamento para o ano de 2018 e 2019, principais reduções de consumo com a aplicação do plano de logística, percentual de editais que continham critérios ambientais, quantitativo de processos que passaram por estudo técnico preliminar, requisições atendidas com material do almoxarifado sustentável e percentual de compras compartilhadas realizadas. Todas essas informações foram retiradas do relatório de gestão fiscal (BRASIL, 2018b e

2019a) e do relatório da análise de desempenho (com o plano de logística sustentável –PLS) dos anos de 2018 e 2019 (BRASIL, 2018c e 2019b).

Por esses documentos apontarem o percentual de compras gerais e sustentáveis e diversos outros dados a respeito da sustentabilidade, não foi necessário analisar editais de licitação da Câmara dos Deputados.

Pelas diferenças nos dados disponíveis, portanto, os três estudos de caso não puderam ser objeto de uma comparação rigorosa variável a variável. De toda forma, nos três órgãos analisados, realizou-se um grande esforço para a identificação e análise de todos os dados encontrados sobre o tema.

Considerando os três órgãos selecionados, foi possível comparar o percentual de licitações com critérios de sustentabilidade e o quanto se tem se seguido a Lei 12.349/10 e a Instrução Normativa nº01/2010. Estes foram os elementos possíveis de serem obtidos de maneira conjunta nos três órgãos para efeitos de comparação, isso porque uma das dificuldades enfrentadas na pesquisa foi que, além de não existir banco de dados integrado que abranja toda a esfera pública, cada Poder utiliza indicadores próprios para medir gastos orçamentários. Além disso, por não haver norma que padronize a divulgação dos dados, cada órgão publica à sua maneira, impossibilitando que sejam comparados com os mesmos critérios.

Outra dificuldade enfrentada foi a falta de atualização dos dados, portais em manutenção ou fora do ar e *sites* de difícil manejo e pouco intuitivos. Mesmo os tutoriais que ensinam a realizar buscas nos bancos de dados não conversam com os botões disponíveis. Além disso, o relatório divulgado pelo Exército do ano de 2018 não apresentou valores para fins de análise.

Para que se obtivesse o maior número de informações possíveis, enviou-se e-mail para a área de licitação dos três órgãos estudados, com indagações sobre qual era o melhor caminho para obter informações sobre compras públicas, se havia plataforma integrada entre o órgão e do poder do qual faz parte, e como ter acesso aos gastos sustentáveis, entretanto não se obteve resposta de nenhum deles. A Câmara ainda respondeu com e-mail automático informando que em breve retornaria o contato. Os demais, talvez pelo momento atual de pandemia e *home office*, nada informaram.

Por fim, deve ser registrado que, para que a pesquisa empírica fosse realizada, considerando a busca pelos dados, a entrevista realizada com a gestora da área de licitações sustentáveis do STJ e a análise de editais, levou-se um pouco

mais de três meses de trabalho, cujos resultados estão consolidados no capítulo seguinte.

4 ESTUDOS DE CASO

4.1 LICITAÇÕES PÚBLICAS DO GOVERNO FEDERAL E SUSTENTABILIDADE

Como explicado no capítulo de metodologia, a fim de verificar a aplicação de critérios de sustentabilidade na prática, foram analisados dados públicos gerais sobre a matéria. Vale ressaltar que, apesar da elevada importância que a temática “sustentabilidade” possui, ainda existem poucas pesquisas que forneçam dados quantitativos, pois a maioria dos estudos limita-se à parte teórica da questão.

A primeira análise feita corresponde ao valor total anual de compras de bens materiais realizadas pelos órgãos do Governo Federal (Poder Executivo), o valor total das aquisições sustentáveis e qual é o percentual destinado pelos órgãos governamentais para aquisições que obedecem a critérios de sustentabilidade. Os resultados da pesquisa realizada estão apresentados na Tabela 1 e no Gráfico 1.

Tabela 1. Valor total de compras e participação sustentável de todos os órgãos

ANO	VALOR DAS COMPRAS (EM R\$)		% de Participação Sustentável
	TOTAIS	SUSTENTÁVEIS	
2018	44.991.472.637,21	82.393.236,42	0,18%
2019	26.671.224.545,59	122.383.144,50	0,45%

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de BRASIL (2020a) e BRASIL (2020b).¹⁰

Gráfico 1. Valor total de compras e participação sustentável de todos os órgãos



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de BRASIL (2020a) e BRASIL (2020b).

¹⁰ Para encontrar os dados no painel de compras no estudo de caso sobre o governo federal (poder executivo), os parâmetros utilizados foram: execução financeira, ano do resultado de compra 2018/2019, valor pago, valor por órgão, compras por descrição de material, sustentáveis

Com o gráfico é possível ver de maneira mais clara que as compras sustentáveis, apesar do crescimento, ainda foram praticamente irrelevantes dentro do cenário de compras governamentais, não chegando a representar 1% do volume total de aquisições, considerando os filtros explicitados no capítulo anterior.

Entretanto, vale à pena realçar o aumento no investimento em itens que obedeçam a critérios de sustentabilidade. A diferença de investimento em itens sustentáveis pelos órgãos federais do Poder Executivo de 2018 para 2019 foi de R\$ 39.989.908,08 (trinta e nove milhões novecentos e oitenta e nove mil novecentos e oito reais e oito centavos), o que corresponde a um acréscimo de 14,83%. Entretanto, ao se analisar o montante de R\$ 14.297.565,89 (quatorze milhões duzentos e noventa e sete mil quinhentos e sessenta e cinco reais e oitenta e nove centavos) investido em 2010, vislumbra-se um aumento de mais de oito vezes em relação a 2019 (BRASIL, 2020a).

É importante esclarecer que no recorte da pesquisa, não foi considerada nenhuma licitação para a contratação de serviços, utilizando-se apenas elementos referentes à aquisição de bens materiais. Decidiu-se excluir a análise das licitações de serviços pela falta de dados relativos à serviços com características de sustentabilidade no *site* 'compras governamentais', uma vez que não há retorno de nenhuma informação ao lançar no filtro de busca 'serviços' e após incluir 'sustentáveis'.

A Tabela 2 aponta os órgãos da Administração Pública federal que mais realizaram compras sustentáveis.

Tabela 2. Órgãos do SISG com maior valor nas compras sustentáveis em 2018 e 2019.

Órgão	2018 (em R\$)	2019 (em R\$)
Ministério da Saúde	523.745.496,17	680.003.478,73
Ministério da Educação	480.258.159,24	515.468.567,02
Ministério da Defesa	13.523.169,02	15.941.268,88
Ministério da Economia	5.268.741,22	7.456.852,39
Ministério dos Transportes	2.749.259,45	3.471.936,28

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de BRASIL (2020a) e BRASIL (2020b).

A partir da Tabela 2, extrai-se que o Ministério da Defesa (órgão no qual o Exército Brasileiro está inserido) possui considerável participação nas compras governamentais sustentáveis realizadas pelos órgãos federais.

É importante salientar ainda que, mesmo com alterações orçamentárias destinadas a cada órgão, todos os cinco órgãos destacados na tabela acima compraram itens com características sustentáveis em maior quantidade que a prevista no ano anterior.

Na Tabela 3 estão indicados os materiais mais adquiridos pelos órgãos componentes do SISG por meio de licitação.

Tabela 3. Itens sustentáveis mais adquiridos pelos órgãos

Material	2018 (em R\$)	2019 (em R\$)
Microcomputador com TI verde	207.437.603,40	41.281.913,43
Papel A4, reciclado, com certificação FSC ou conselho de manejo florestal	49.558.468,64	39.066.853,28
Aparelho de ar-condicionado, com selo procel	44.144.869,50	34.862.413,74
Etiqueta adesiva impressa em material reciclável	40.251.098,95	33.876.616,36
Microcomputador pessoal/notebook com TI verde	56.491.130,68	26.955.463,77

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de BRASIL (2020a) e BRASIL (2020b)

Os itens sustentáveis mais adquiridos pelo governo, apesar de constarem anualmente na lista de compras, apresentaram queda para o período indicado neste estudo. Vários fatores podem ter interferido nesse decréscimo, entretanto se salienta que, em muitos casos, é esperado que produtos envolvidos em sustentabilidade apresentem maior durabilidade, o que pode ocasionar diminuição de aquisições no ano seguinte.

Vislumbra-se que dentro da administração pública há um longo caminho a ser percorrido no que diz respeito à compras sustentáveis. O governo, que movimenta grande parte do PIB brasileiro por meio de compras públicas, deve se atentar para a implementação de critérios de sustentabilidade de maneira mais efetiva. Conforme apontado por SIRVINSKAS (2015), a melhor compra é aquela que alia preço e qualidade, respeitando sempre o desenvolvimento sustentável.

4.2 LICITAÇÕES NO EXÉRCITO BRASILEIRO

No que diz respeito ao Exército Brasileiro, existem poucos registros específicos sobre a temática. Entretanto, foi possível obter dados por meio do Painel de Compras (BRASIL, 2020a) e por intermédio do Relatório Defesa & Meio Ambiente, disponibilizado pelo Ministério da Defesa (BRASIL, 2020b), porém apenas referentes ao ano de 2018 e sem indicação de valores.

A Tabela 4 demonstra os valores totais de compras realizadas pelo EB e o percentual de participação das aquisições de itens sustentáveis.

Tabela 4. Compras totais e sustentáveis do Exército Brasileiro

ANO	Valor das compras		% de Participação Sustentável
	TOTAIS	SUSTENTÁVEIS	
2018	2.007.818.136,07	8.892.379,28	0,44%
2019	3.162.220.987,63	2.679.004,28	0,08%

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de BRASIL (2020a) e BRASIL (2020b).

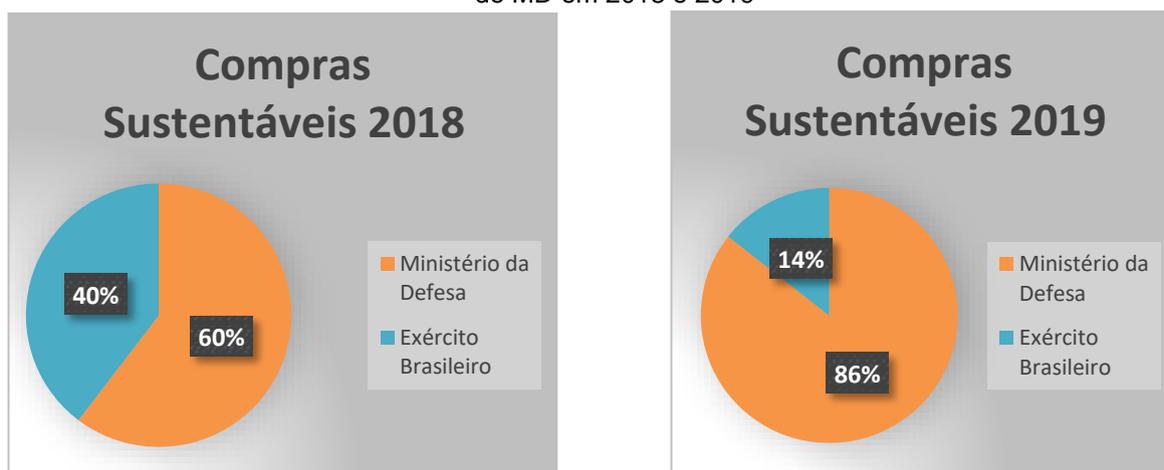
Segundo o portal “compras sustentáveis”, são considerados itens sustentáveis “aqueles que geram menos impactos ao meio e menos perdas, por serem recicláveis, mais duráveis ou porque contêm menos substâncias tóxicas ou ainda porque o processo de sua geração consome menos energia” (BRASIL, 2020c).

É evidente que há alteração orçamentária na instituição, entretanto é possível observar acentuada diminuição de aquisição de bens sustentáveis de 2018 para 2019. Porém, como não houve ainda a divulgação do relatório de desempenho do exercício de 2019, não foi possível averiguar o real motivo do decréscimo. Deve ser entendido como motivo para real preocupação, pois esses resultados evidenciam redução da atenção para com a questão ambiental.

Apesar do esforço empregado, o Exército ainda deixa de considerar a relevância das compras sustentáveis, não só no que diz respeito a melhorias dentro do próprio órgão, como também o reflexo ocasionado na sociedade. Conforme apontado por Justen Filho (2010a), a médio e longo prazo uma licitação sustentável trará mais benefícios que aquela pautada unicamente no princípio da economicidade, uma vez que a vantajosidade considera o preço e o proveito positivo da aquisição, fato ainda pouco observado por esse órgão.

No entanto, conforme observado no início dessa análise, o Ministério da Defesa (MD) figurou entre os cinco órgãos federais que mais adquirem produtos sustentáveis. Nesse sentido, vale a pena verificar qual percentual de participação do Exército Brasileiro (EB) neste cenário (Gráficos 2 e 3).

Gráficos 2 e 3. Compras sustentáveis realizadas pelo EB em relação ao total de aquisições do MD em 2018 e 2019



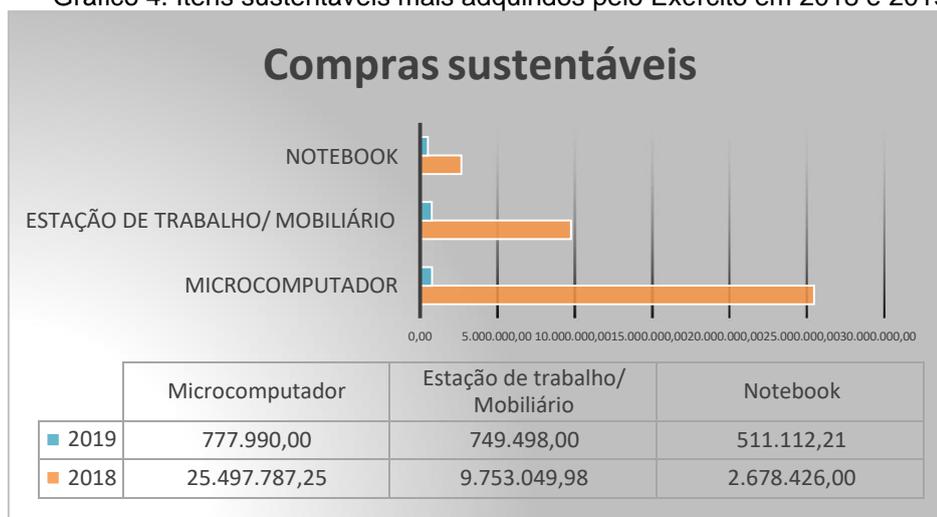
Fonte: Elaborado pelo autor a partir de BRASIL (2020a) e BRASIL (2020b)
*Considerando 100% das compras realizadas pelo Ministério da Defesa.

É possível observar que as aquisições realizadas pelo EB compõem montante expressivo do total de compras realizadas pelo Ministério da Defesa. Entretanto, como indicado na Tabela 4, as aquisições sustentáveis – conceituadas anteriormente – estão sofrendo declínio dentro do Exército, fato que pode indicar problemas enfrentados pelo órgão superior (MD).

O histórico de alta rotatividade que acontece dentro das Seções de Licitações e Aquisições, frequente e característico da área militar, pode ser uma das causas dessa diminuição. Trabalhar com o tema da sustentabilidade ambiental requer maior treinamento e capacitação dos gestores que atuam nesta área (BARASUOL, 2016), isto porque os princípios tradicionalmente aplicados nas licitações não incluem a dimensão ambiental. Será necessário evoluir o pensamento dos gestores, a fim de se consolidar a busca por sustentabilidade em equilíbrio com economicidade (MENEGUZZI, 2011).

O Gráfico 4 mostra quais materiais foram mais licitados e adquiridos pelo Exército.

Gráfico 4. Itens sustentáveis mais adquiridos pelo Exército em 2018 e 2019



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de BRASIL (2020a) e BRASIL (2020b).

O Gráfico 4 mostra claramente a queda de aquisição de materiais sustentáveis pelo Exército Brasileiro. Para este estudo foram selecionados apenas os três itens mais comprados com características de sustentabilidade, no entanto de maneira geral houve declínio no valor destinado a compras que considerem a sustentabilidade ambiental. A sobrevalorização do princípio da economicidade parece estar ganhando terreno.

Nessa análise, como explicado no capítulo de metodologia, foram considerados como materiais sustentáveis, ou com características de sustentabilidade, aqueles assim indicados pelo CATMAT¹¹, que é o catálogo de matérias do governo federal.

Resta claro que a destinação orçamentária afetou a aquisição dos itens e, como já dito, a alta rotatividade dos servidores responsáveis pelas compras do órgão também pode ter corroborado para a diminuição da aquisição de bens necessários, porém com características sustentáveis. É importante ressaltar que mesmo que os produtos sustentáveis sejam mais caros, durante o processo de compra deve-se considerar a internalização dos custos ambientais, conforme preconiza o princípio da prevenção. Sirvinkas (2015) ao tratar da temática apontou os benefícios que o estudo prévio podem trazer às licitações públicas, vez que além da assertividade nas aquisições, avalia-se o item de forma global, levando-se em conta características sustentáveis e o preço aplicado.

¹¹ Catálogo disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/noticias/relacao-catmat-em-excel>

No entanto há outro fator chama a atenção neste estudo. Alguns dos itens analisados aparecem no painel de compras, por duas ou até três vezes, com o mesmo nome ou com ligeira mudança. Tal fenômeno pode indicar a falta de cadastramento correto da compra de materiais, o que pode ter também ter afetado o quantitativo de itens sustentáveis que surgem como resultado no sistema, já que a única fonte de busca é a base de dados governamental.

Nesse sentido, eventualmente podem ter ocorrido equívocos no cadastro dos itens do edital de licitação (no SIASG) e os códigos utilizados no sistema de catalogação de material – CATMAT (BRASIL, 2020c) podem ter sido indicados como não sustentáveis, ao invés de sustentáveis. Pela experiência profissional do autor, é incorreto afirmar que não estão sendo entregues mercadorias com características sustentáveis, pois muitos fornecedores possuem certificação ambiental e só produzem itens que apresentem essa qualidade.

Salienta-se que o CATMAT considera como característica sustentável itens que gerem baixo impacto ao meio ambiente, por serem recicláveis, mais duráveis, por conterem menos substâncias tóxicas ou ainda por consumirem menos energia, conforme explicado.

Para que seja possível analisar com precisão o grau de sustentabilidade empregada por cada órgão, é necessário que os itens estejam cadastrados no SIASG e ainda constem no edital de licitação. Dessa maneira, os fornecedores serão obrigados a entregar materiais sustentáveis e tais itens serão quantificados nos relatórios gerenciais. Por exemplo, se determinado órgão precisar adquirir computadores, deve-se prever expressamente em edital que estes possuam tecnologia “verde” e, ao cadastrar a compra no SIASG, lançar como aquisição de computadores sustentáveis. Dessa forma o fornecedor fica restrito ao que foi pedido no edital, a compra será sustentável e o cadastro correto no sistema facilitará a análise dos dados para utilização como referência futura.

Até junho de 2020, foram listados cerca de 1.056 itens no CATMAT (BRASIL, 2020c) classificados como sustentáveis, o que representa uma elevação de 92% em comparação aos dados apresentados pelo informativo sustentável elaborado pelo DW-SIASG (2012)¹².

¹² Informativo disponível em : http://www.comprasnet.gov.br/ajuda/resultados_e_dados_estatisticos-sustentaveis.pdf. Acesso em: 15 ago. 2020.

É importante esclarecer que o informativo não discrimina o que considera ou não como item sustentável, porém considerando que se trata do catálogo CATMAT, provavelmente o critério é o estabelecido pelo portal 'compras sustentáveis', já apresentado neste trabalho.

Esse crescimento no número de itens presentes no CATMAT evidencia mudanças no comportamento governamental dentro da temática sustentabilidade no âmbito do Poder Executivo. Torna-se perceptível a preocupação dos gestores públicos em ampliar as opções de compra para itens que não sejam adquiridos apenas considerando o princípio da economicidade, mas carreguem benefícios ambientais, conforme apontado por Meneguzzi (2011) e Coelho (2014). No entanto, ainda há um longo caminho a percorrer, visto que os itens listados como sustentáveis representam apenas 0,51% dos 204827 itens existentes na listagem.

Nesse diapasão, o que foi perceptível é que o Exército Brasileiro ainda leva em consideração, acima de tudo, o princípio da economicidade, admitindo em regra a proposta mais vantajosa como vencedora. Embora nem sempre a melhor proposta seja aquela que apresente menor valor (JUSTEN FILHO, 2010a), por meio dos dados coletados verificou-se que, pelo montante de bens sustentáveis adquiridos, o princípio da sustentabilidade não é ponderado da maneira que deveria ser e na mesma medida que a economicidade.

Sabendo-se que o princípio da economicidade prima pelo menor preço e o princípio da sustentabilidade objetiva a aquisição de itens que não sobrecarreguem o meio ambiente, tornando muitas vezes o produto mais caro, verificou-se que o Exército está preso ao preço do produto. Critérios de sustentabilidade sequer foram encontrados nos editais analisados e, mesmo por meio dos dados obtidos através dos portais governamentais, verificou-se baixíssimo percentual de compras que carregassem características sustentáveis. No caso do Exército, portanto, a hipótese apresentada nesta pesquisa não se confirmou.

Na verdade, o que parece é que itens específicos são adquiridos com características sustentáveis, como lâmpadas, copos e computadores e os demais que carregam esta peculiaridade coincidiram de serem sustentáveis e, ao mesmo tempo, apresentarem o menor valor, estando longe do ideal, que seria a aquisição consciente de materiais que beneficiem o meio ambiente.

Portanto, considerando os dados coletados o que restou demonstrado é que a sustentabilidade ainda é deixada de lado em detrimento da economicidade, que os gestores do EB precisam passar por capacitação neste sentido e que ainda há muita dificuldade para obedecer a Lei nº 13.259/2010 e a IN nº 01/2010.

4.3 LICITAÇÕES NO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

O Superior Tribunal de Justiça (STJ) aderiu à Agenda Ambiental da Administração Pública (A3P) em 2010, renovando a adesão em 2012, a qual é seguida atualmente. Entretanto, é possível verificar o engajamento com a Agenda desde 2005, quando o Tribunal atuou diretamente no 1º Fórum Governamental de Gestão Ambiental na Administração Pública, já em 2008 se juntou à Rede A3P. Todo envolvimento com políticas ambientais fez com que a organização fosse levada a incorporar práticas definidas por conceitos racionalizados de trabalho organizacional prevalentes e institucionalizados na sociedade (MEYER; ROWAN, 1977).

Por ter desenvolvido consciência ambiental ao longo dos anos, o STJ se mostra muito avançado no que diz respeito a licitações sustentáveis. As licitações realizadas no âmbito do Tribunal são analisadas por uma comissão, composta por servidores da Assessoria de Gestão Socioambiental (AGS), que trabalha em conjunto com outras unidades administrativas.

A comissão visa à inclusão de critérios de sustentabilidade nos processos de aquisição: seu objetivo é avaliar a real necessidade da compra, revisar os projetos básicos e termos de referência, propor alternativas de produtos com características sustentáveis e ainda analisar a destinação dos resíduos feita pelos fornecedores.

A responsável pela área no STJ, Ketlin Feitosa, ao ser indagada sobre qual é o maior desafio da comissão em relação à sustentabilidade no âmbito das licitações, assim respondeu:

É fazer com que o Gestor Público, que também é leigo, supere a visão que a Sustentabilidade esteja atrelado ao aspecto exclusivamente ambiental. Não menos, este agente público tem que se ater a todos os outros aspectos, tais como: jurídicos, econômicos, sociais e éticos. Em épocas em que discutimos reformas tributárias, previdenciária e outras, é mister que a sustentabilidade nas licitações ganhe nova roupagem e tenha a devida importância.

De acordo com o Relatório de Gestão do Exercício de 2019 do STJ, a cada ano aumenta o quantitativo de processos que são analisados, tornando as compras mais precisas e assertivas, conforme gráfico 5:

Gráfico 5: Evolução dos processos analisados pela AGS entre 2016 e 2019



Fonte: Relatório de Gestão do Exercício de 2019 do STJ.

Esse crescimento nas análises de processos é reflexo direto da mentalidade gerencial que existe no STJ, uma vez que conforme afirmou a gestora entrevistada “*não há o que se falar de licitação sustentável, todo processo de aquisição parte-se do pressuposto que é sustentável ou sequer o processo poderia ocorrer*”.

A temática dentro do Tribunal possui regramento próprio fundamentado nas diretrizes gerais de licitação. Nesse sentido, os certames sustentáveis são regidos pela Instrução Normativa STJ/GDG nº 12/2019 e pela Instrução Normativa STJ/GDG nº 24/2019, bem como pelo art. 3º da Lei nº 8.666/1993, regulamentada pelo Decreto nº 9.178/2017, pelo Decreto nº 10.024/2019 e pela Resolução CNJ nº 201/2015.

Sobre o Decreto nº 10.024/2019, a gestora entrevistada ressaltou a importância da adição do critério cultural ao trinômio *Three Botton Line* (ambiental, social e econômico):

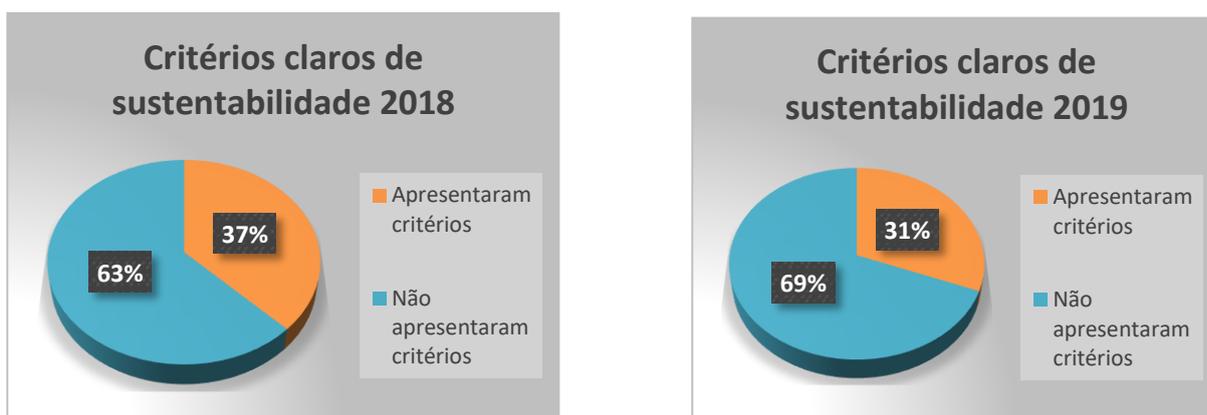
Esse critério visa levar em consideração a localidade em que a administração ou a aquisição está inserida, como exemplo clássico podemos citar uma aquisição de peixe de água salgado para distribuir para a comunidade que está acostumada a comer peixe de água doce. Tem que se levar em consideração os costumes e tradições locais para contemplar esse critério cultural.

No entanto, apesar de vanguardista no que diz respeito a compras sustentáveis, o STJ não compõe o quadro de entes do SISG. Para extração de dados

relativos a licitações e especificamente a compras sustentáveis, como explicado no capítulo de metodologia, foi necessário analisar informações fornecidas pelo próprio Tribunal em conjunto com o CNJ. Também não existe ainda uma plataforma integrada que forneça dados de todo o Poder Judiciário para efeito comparativo sobre a temática.

Em face dessa realidade, no segundo estudo de caso foram analisados 192 editais de licitação de 2018 e 210 de 2019, com o intuito de verificar a aplicação de critérios de sustentabilidade pela comissão e como isto é feito. É importante frisar que todos os editais de licitação publicado pelo STJ preveem em algum grau critérios de sustentabilidade, mesmo que de maneira genérica. Assim sendo, nos gráficos a seguir será apresentado o percentual de editais de licitação do STJ nos quais constaram critérios claros de sustentabilidade em 2018 e 2019.

Gráficos 6 e 7: Percentual de editais que apresentaram critérios claros de sustentabilidade em 2018 e 2019



Fonte: elaborado pelo autor a partir das licitações analisadas.

Como critérios “claros” de sustentabilidade, como exposto no capítulo de metodologia, foram considerados editais de licitações que apresentassem tópico específico sobre o tema, que contivessem uma ou mais das seguintes informações: menor utilização de recursos naturais em seus processos produtivos, menor presença de materiais perigosos ou tóxicos, maior vida útil, possibilidade de reutilização ou reciclagem, geração de menor volume de resíduos.

A partir dos gráficos é possível perceber que grande parte dos editais de licitação já esclarecem quais critérios o fornecedor deve seguir para vender ao STJ. Entretanto, vale realçar que 100% dos editais analisados exigiam que os fornecedores conhecessem a Política de Sustentabilidade do Tribunal, apresentassem declaração

confirmando ter ciência dos parâmetros de sustentabilidade e ainda previam que o fornecedor preferencialmente acondicionasse os materiais em invólucros recicláveis. Essas exigências atendem as preocupações enfatizadas por autores como Bertogna (2011) e Betiol (2014).

Deve ser dito que, apesar de exigir que todos os concorrentes conheçam os critérios de sustentabilidade, para apenas parte deles é solicitado o cumprimento de diretrizes específicas e, para um quantitativo ainda menor, são pedidos certificados ambientais como pré-requisito. Vejamos abaixo o Gráfico 8.

Gráfico 8: Percentual de editais que exigiam a apresentação de certificados ambientais dos concorrentes em 2018 e 2019



Fonte: elaborado pelo autor a partir das licitações analisadas.

Os certificados ambientais considerados nesta análise englobaram qualquer um que constasse em edital para atestar procedência de bens, matéria-prima, destinação de resíduos ou outra característica necessária a atender critérios de sustentabilidade.

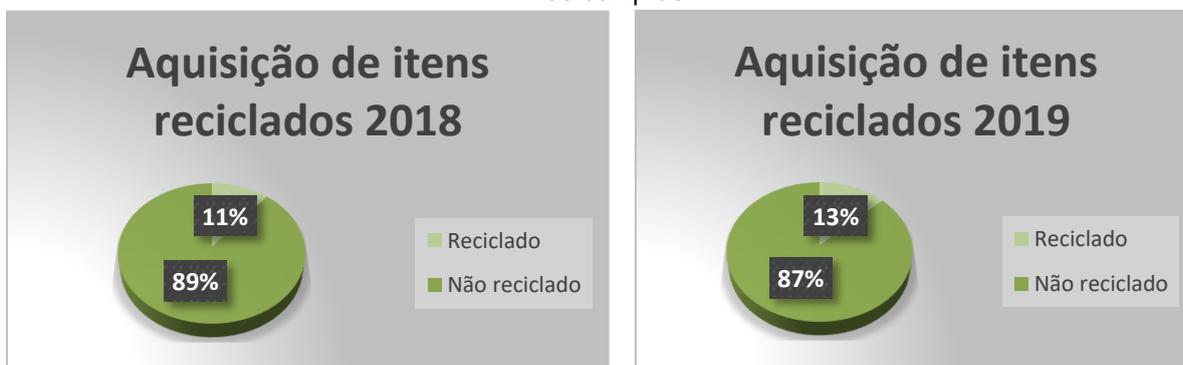
O pequeno percentual evidencia a dificuldade de se encontrarem fornecedores aptos e adequar as aquisições ao binômio preço-qualidade, visto que certamente fornecedores mais capazes não terão os menores preços.

Analisou-se ainda se havia a previsão de exigências quanto ao ciclo de vida do material, ou seja, se estava previsto em edital que o material licitado deveria ter determinada durabilidade média e, entre as 192 licitações estudadas do ano de 2018, apenas dezoito trouxeram alguma informação sobre o tempo de uso esperado.

Grande parte desses itens estão dentro das compras de materiais da área de Tecnologia da Informação (TI), o que explica tal preocupação, já que os materiais de tecnologia costumam sofrer com a obsolescência. Já em 2019, foram observadas

apenas três ocorrências da referida exigência, o que pode representar diminuição de orçamento ou falta de necessidade de aquisição de novos itens. Vejamos os Gráficos 9 e 10.

Gráficos 9 e 10: Aquisição de itens reciclados em 2018 e 2019 pelo STJ em relação ao montante total de compras



Fonte: elaborado pelo autor a partir das licitações analisadas.

Conforma os gráficos mostram, é possível perceber que a aquisição de itens reciclados ainda é bem pequena tendo em vista o volume geral de compras. O pequeno quantitativo acima é em sua maioria composto pela aquisição de papel e copos descartáveis.

Entretanto, segundo o Relatório de Gestão do Exercício de 2019 do STJ, vem ocorrendo sistemática redução na aquisição de tais itens. Vejamos:

Quanto ao consumo de papel, após a implementação de algumas ações, como a revisão de processos de trabalho e adoção de rotinas eletrônicas junto à Secretaria de Documentação (SED), bem como o acompanhamento de consumo de copos descartáveis por intermédio de indicadores setoriais do projeto estratégico “Alinhamento STJ 2020”, vem ocorrendo uma redução ano a ano. Em 2019, comparado a 2018, a redução foi de 21,71%. (STJ, 2019)

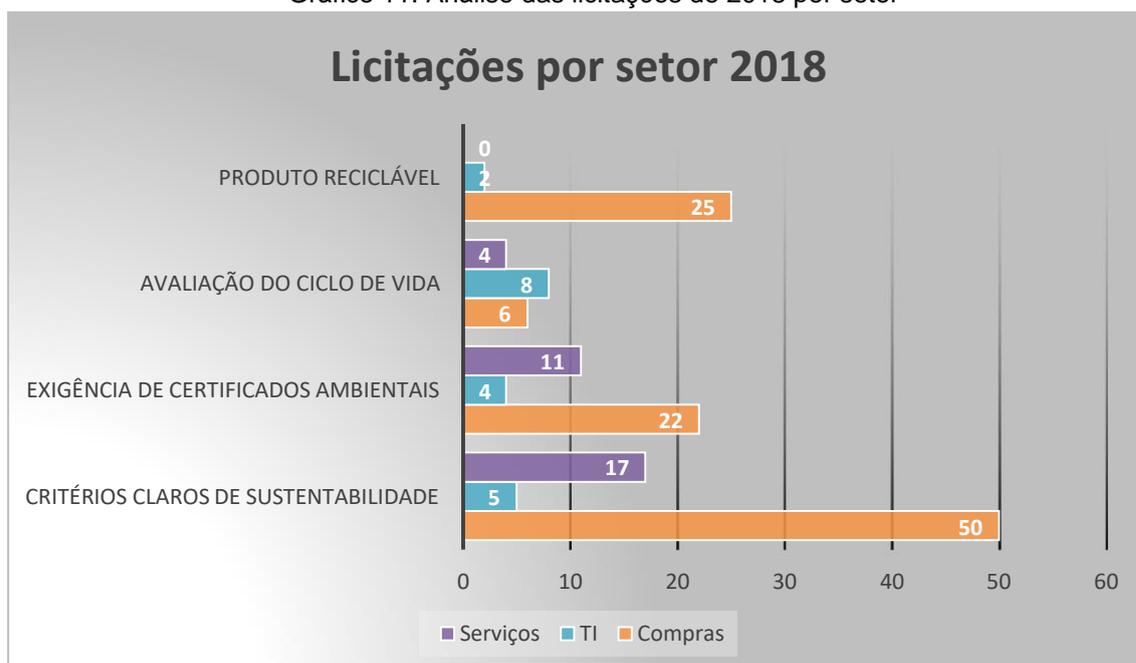
Ainda no que diz respeito aos copos descartáveis, assim consta no documento:

O projeto “STJ Menos Plástico” demonstra o importante papel que deve ser desempenhado pelas instituições públicas na definição de soluções para redução, substituição ou eliminação do uso de material plástico em suas rotinas e atividades, em especial, os copos descartáveis. Assim, em 2019, o Tribunal optou pela interrupção na aquisição de copos plásticos. Estima-se que o estoque remanescente seja utilizado em áreas comuns até junho de 2020.

Nesse sentido, apesar de adquirir ainda pouco itens reciclados, o STJ aplica políticas para reduzir a aquisição de itens que podem ser substituídos por artigos mais sustentáveis, como copos que podem ser reutilizados, e o incentivo à redução do uso de papel para impressão, já que atualmente os processos são em grande maioria eletrônicos.

Com o intuito de entender melhor a dinâmica da sustentabilidade no âmbito do STJ, foi analisado de forma integrada o atendimento dos seguintes aspectos: 1 – critérios claros de sustentabilidade, 2 – exigência de certificados ambientais, 3 – Avaliação do ciclo de vida e 4 – Item reciclado. Tais pontos foram correlacionados nas categorias compras, serviços e TI, nos anos de 2018 e 2019. Os resultados estão mostrados no Gráfico 11.

Gráfico 11: Análise das licitações de 2018 por setor



Fonte: elaborado pelo autor a partir das licitações analisadas.

Até aqui, a análise havia sido apresentada de forma unificada, distinguindo-se apenas o ano. No gráfico acima foram discriminados os critérios utilizados para análise das licitações, porém levando-se em consideração as áreas a que se referiam os contratos, sendo estas serviços, compras e TI.

É perceptível que, com exceção do critério de avaliação do ciclo de vida, todos os demais pontos tiveram melhor resultado na área “compras”. Um dos motivos dessa discrepância é a facilidade de permutar bens comuns por sustentáveis, o que nem sempre é possível quando se trata de tecnologia ou da contratação de um serviço.

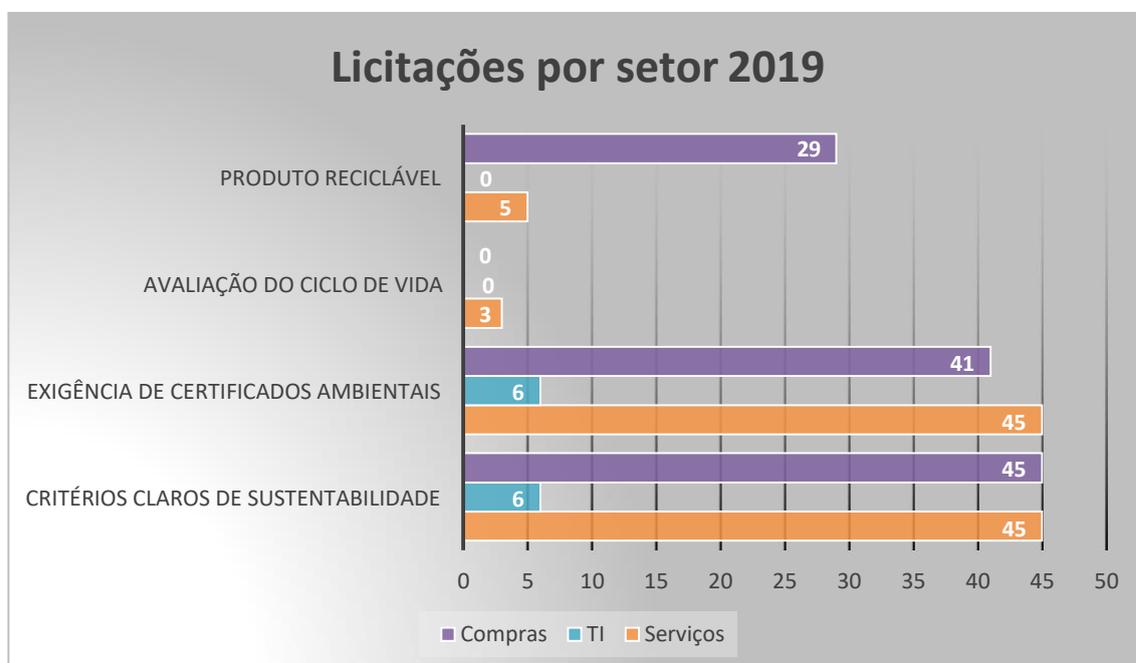
Outro ponto que chama a atenção é que não houve nenhuma licitação entre as analisadas do ano de 2018 da área de serviços que tivesse como objeto contratação de serviço sustentável. É importante frisar que o parâmetro verificado para a área de serviços foi se a contratação a ser realizada obedeceria a critérios de sustentabilidade como descarte correto de resíduos gerados, política de logística reversa, fornecedores

da cadeia produtiva sustentáveis e pessoal capacitado na temática. Além disso, considerou-se qualquer outra característica que pudesse evidenciar a sustentabilidade do serviço ofertado.

Alguns fatores que podem ter ocasionado a não contratação de serviços tidos como sustentáveis foram a dificuldade de estabelecer diretrizes para esse tipo de contratação, o alto custo envolvido neste tipo de serviço e até mesmo a dificuldade de encontrar fornecedores.

Vejamos essa mesma análise, tendo como referência o ano de 2019, no Gráfico 12.

Gráfico 12: Análise das licitações de 2019 por setor



Fonte: elaborado pelo autor a partir das licitações analisadas.

A partir do gráfico acima é possível ver que houve considerável mudança quantitativa entre os critérios de um ano para outro. Em primeiro lugar o que já ressalta é o acentuado aumento da contratação de serviços sustentáveis, ou seja, serviços que apresentam alguns dos fatores apresentados acima. Ao longo do ano de 2019, diversos serviços foram contratados com a previsão de política de logística reversa e principalmente de tratamento de resíduos.

Outro ponto relevante foi a queda na observância do ciclo da vida do produto ou serviço, que deixou de ser levada em consideração na maioria das licitações realizadas. Um dos motivos pode ser a eventual queda na destinação orçamentária

sofrida pelo STJ em 2019, a qual obriga o Tribunal a adquirir itens com menor valor e portanto não se considera sua durabilidade, pois se foca o preço.

O último fator que vale realçar é a estreita ligação entre a inclusão de critérios claros de sustentabilidade e a exigência de certificado ambiental do fornecedor, o que pode ser observado tanto em 2018 quanto em 2019. Tal ocorrência se deve ao fato de que, na maioria das vezes para se cumprir com os critérios ambientais estipulados, os licitantes devem comprovar que possuem capacitação para tanto.

É importante esclarecer que a exigência de certificados ambientais só é expressiva ao se analisar por setor, onde o referencial é menor, pois conforme gráfico 8, quando se analisa o total de editais estudados aqui, sem a separação por setor, a exigência de certificados é bem baixa.

A gestora Ketlin fez o seguinte comentário sobre a preponderância do princípio da economicidade em parte das contratações, considerando que o Tribunal tem uma diretriz geral de sustentabilidade formalizada:

Ainda, existe um déficit na formação primária (Direito, Administração e afins) dos servidores que atuam na área de licitações. Tendo em vista que a Sustentabilidade não fazia parte da grade curricular e era exigido dos mesmos a aplicação desses critérios sem o Know How necessário. Corrobora para a manutenção desse déficit a carência de cursos que envolvam essa temática.

Mas ainda assim é possível verificar que o STJ já trilhou um longo caminho no que diz respeito a licitações sustentáveis, sendo vanguardista entre os Tribunais e servindo de modelo até para órgãos de outros poderes. O fato de ter uma comissão especializada na temática faz com que as licitações sempre passem pelo crivo da necessidade ou possibilidade de aquisição de bens ou serviços sustentáveis, sendo considerada a proposta mais vantajosa em diversos aspectos e não apenas a que apresente menor valor, aspecto cuja importância é destacada por Sirvinskas (2015) e Justen Filho (2019).

Tal filtro é fundamental e faz com que as ações de sustentabilidade sejam de fato aplicadas, porém sempre é possível melhorar e buscar novas maneiras de se aperfeiçoarem rumos no sentido de substituição dos atuais produtos e serviços por outros ecologicamente mais sustentáveis, uma vez que, pelos dados coletados, percebe-se que o órgão tende a adquirir produtos atendendo a critérios sustentáveis

quando estes estão expressamente previstos em edital e, nas demais ocasiões, pode estar preponderando o princípio da economicidade.

Por meio da entrevista com a gestora e da pesquisa realizada, verificou-se que, mesmo no STJ, há dificuldade entre os gestores para acrescentar critérios de sustentabilidade às licitações, uma vez que falta preparo. Em decorrência disso, também se complica a plena obediência à Lei nº 13.259/2010 e à IN nº 01/2010, pois é necessário investir não só em capacitação dos gestores, mas em conscientização de todos os envolvidos no processo. Há avanços importantes e indiscutíveis no órgão, mas mesmo no STJ fica difícil afirmar que a hipótese da pesquisa foi corroborada. Haveria necessidade de detalhar os processos de compra cujos editais não incluem os requisitos ambientais explícitos, para avaliar a força, ou não, da diretriz de sustentabilidade existente no órgão. Para esse esforço seria preciso fazer outra pesquisa.

4.4 LICITAÇÕES NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

Na Câmara dos Deputados, a inclusão de critérios ambientais nas compras governamentais vem crescendo a cada ano. No início dessa mudança, no ano de 2003, as ações limitavam-se à pesquisa de produtos sustentáveis. Os elevados custos e o receio de burocratizar ainda mais os procedimentos licitatórios inibiam as aquisições do tipo. Com o passar dos anos e o desenvolvimento da consciência ambiental, o Poder Público, o mercado produtivo e consumidores sentiram que os padrões deveriam ser modificados (BRASIL, 2018a).

As licitações sustentáveis tornaram-se um importante mecanismo para a Administração Pública, uma vez que o Estado destina considerável fatia do PIB brasileiro, que gira em torno de 16%, em compras governamentais (FENILI, 2016). A utilização desse significativo montante de forma a satisfazer as necessidades atuais, sem comprometer os recursos necessários às gerações futuras, é o grande desafio (BRASIL, 2018a).

Em 2010, com publicação da Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 1, que trouxe determinações sobre as licitações sustentáveis, passou-se a tratar desta temática com

maior precisão no cenário brasileiro, instituindo-se leis e normas relacionadas, abordadas no capítulo de revisão de literatura.

Com o intuito de manter a responsabilidade e o compromisso com o meio ambiente, a Câmara dos Deputados estabeleceu normas internas como a Política Socioambiental da Casa (Portaria nº 336/2010) e o Ato da Mesa nº 4/2011, que dispõe especialmente sobre a adoção de padrões de aquisição sustentáveis, regulamentada pela Portaria nº 227/2014, que institui objetivamente quais são os requisitos ambientais a serem observados na aquisição de diversos produtos e serviços comuns da Casa (BRASIL, 2018a).

A referida portaria demonstra o amadurecimento da consciência ambiental, extremamente necessária para que se possa construir novas balizas que garantam a sustentabilidade na administração pública, conforme aponta Sirvinskas (2015) e Meneguzzi (2011).

No entanto, a Câmara dos Deputados apesar de fazer parte dos órgãos que compõem o SISG, não possui registro de dados no painel de compras governamentais, de maneira que os dados obtidos por esta pesquisa foram extraídos do Relatório de Gestão do Exercício 2018 e 2019, do Relatório da Análise de Desempenho (Plano de Logística Sustentável) 2018 e 2019 e, ainda, de documentos do órgão referentes à Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P).

A LOA de 2018 destinou à Câmara dos Deputados orçamento de R\$ 6,12 bilhões, sendo R\$ 4,92 bilhões para despesas de pessoal e encargos sociais, R\$ 1,08 bilhão para outras despesas correntes e R\$ 127,70 milhões para despesas de investimentos.

Em 2018 foi instituído o 1º Plano de Logística Sustentável (PLS) da Câmara, a partir da aprovação da Portaria DG nº 53, de 2018. O referido documento foi elaborado de forma conjunta pelos diversos órgãos da Casa. O PLS entabula temas, objetivos, planos de ação com prazos, aponta os responsáveis, os indicadores e as metas.

A Tabela 5 apresenta os principais resultados do PLS no ano de 2018.

Tabela 5: resultados obtidos em 2018 com a aplicação do PLS

Redução do consumo em 2018 com relação a 2017	
Água e esgoto	11,0%
Energia elétrica	4,0%
Copos descartáveis de 50ml	11,8%
Copos descartáveis de 200ml	11,5%

Garrafas descartáveis de água mineral	15,5%
Papel A4	17,5

Fonte: Relatório da Análise de Desempenho 2018.

Em 2018, em torno de 50% dos editais da Câmara dos Deputados abrangiam critérios ambientais, robustecendo o padrão sustentável de aquisições constituído (BRASIL, 2018b). Esse percentual vem crescendo ao longo dos anos. Veja-se a Tabela 6.

Tabela 6: Percentual de licitações que apresentam critérios ambientais e a meta estipulada para o período

Indicador: Percentual de licitações com critérios ambientais		
Ano	Resultado apurado	Meta PLS
2014	31,6%	-
2015	46,3%	-
2016	46,8%	-
2017	47,5%	≥53%
2018	51,5%	≥60%

Fonte: Relatório da Análise de Desempenho 2018.

Como é possível perceber, em 2018 pouco mais da metade dos editais licitatórios previam critérios ambientais, o que desaguava em compras sustentáveis que cresceram em média 3,98% ao ano desde a primeira vez que foi apurado o resultado em 2014.

Existe também na Câmara, assim como no STJ, comissão responsável por analisar as licitações, tornar as compras sustentáveis e verificar a necessidade de aquisição dos itens. Entretanto, segundo dados divulgados pela Câmara (Tabela 7), o percentual de estudos preliminares realizados ainda é bem pequeno.

Tabela 7: Percentual de processos com Estudo Técnico Preliminar e meta

Indicador: Percentual de processos com ETP		
Ano	Resultado apurado	Meta PLS
2017	3,7%	≥5%
2018	8,0%	≥50%

Fonte: Relatório da Análise de Desempenho 2018.

É relevante observar que, para todos os critérios apurados, existem metas estabelecidas de desempenho e o quantitativo esperado para 2018 para estudos

técnicos preliminares realizados passou longe do idealizado pela comissão, não atingindo sequer 10% do total de compras.

Outro fator que chama a atenção é o indicador de requisições sustentáveis ao almoxarifado. Tais requisições são estimuladas pela Câmara haja vista que à medida em que se aumenta a requisição de itens sustentáveis, compra-se por meio de licitações materiais que sejam ecologicamente equilibrados. Vejamos abaixo o resultado para o ano de 2018 na Tabela 8.

Tabela 8: requisições atendidas pelo almoxarifado sustentável e meta
Indicador: Número de requisições atendidas com material do almoxarifado sustentável

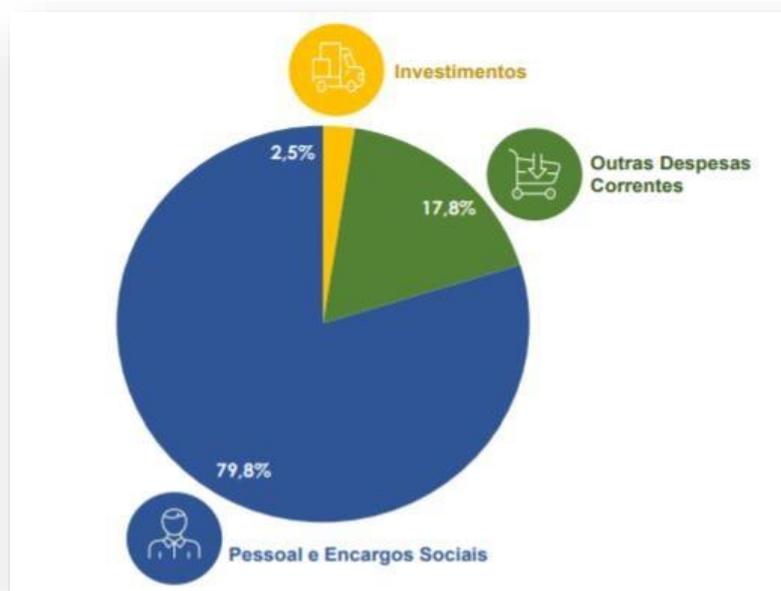
Ano	Resultado apurado	Meta PLS
2016	30	
2017	109	≥100
2018	71	≥150

Fonte: Relatório da Análise de Desempenho 2018

A análise apresentada no relatório da Câmara ainda indica tímido número de requisições sustentáveis e consigna que não se atingiu metade do esperado. Além disso, houve acentuada queda de pedidos em relação ao ano de 2017, período em que se alcançou a meta estabelecida, o que indica que o trabalho de conscientização ambiental necessita ser reforçado.

No ano de 2019, a distribuição do orçamento da Câmara dos Deputados por Grupo de Natureza de Despesa (GND) foi de 79,8% no grupo “Pessoal e Encargos Sociais” (GND 1), seguidos de 17,8% no grupo “Outras Despesas Correntes” (GND 3) e 2,5% no grupo “Investimentos” (GND 4). (BRASIL, 2019b).

Gráfico 13: Dotação orçamentária por GND em 2019



Fonte: Relatório de gestão do exercício de 2019

De acordo com o gráfico acima, foi gasto com compras públicas quantia abaixo de 20% do total orçamentário da Casa e, consoante os dados divulgados pelo relatório de gestão do exercício de 2019, 42% dos editais licitatórios apresentaram exigência de critérios ambientais.

Ainda, conforme o relatórios, as principais exigências foram as seguintes:

descarte correto de resíduos oriundos da contratação, à logística reversa, à comprovação da origem legal da matéria prima, ao Cadastro Técnico Federal/Ibama, a requisitos relacionados à eficiência energética de aparelhos, à eficiência hídrica de equipamentos hidrossanitários e conformidade com as normas legais pertinentes. Já os critérios sociais referem-se às contratações exclusivas com microempresas e empresas de pequeno porte. (BRASIL, 2019b)

Apesar de ter apresentado resultado relevante, inclusive se comparado ao STJ e ao Exército Brasileiro, para o mesmo período (2019), a quantidade de processos licitatórios com potencial de inserção de critérios ambientais foi inferior ao dos anos anteriores e também não chegou a atingir a meta estipulada de 60%.

Entretanto, no que diz respeito à compra com Estudo Técnico Preliminar (ETP), houve aumento de 1% em relação ao ano anterior, atingindo um total de 9,0% de compras que passam por análise da necessidade antes da aquisição. Porém,

novamente o resultado foi abaixo do esperado, uma vez que a meta estabelecida para esse indicador era de 50%.

Segundo Relatório de análise de desempenho de 2019 (Plano de Logística Sustentável -PLS), o fator que prejudicou o alcance dos resultados esperados foi que a Portaria que instituirá a obrigatoriedade do ETP para todos os processos licitatórios não foi publicada em 2019, como havia sido previsto inicialmente.

Um detalhe que chama a atenção é a realização de compras compartilhadas entre a Câmara e outros órgãos públicos. deve-se frisar que o Tribunal de Contas da União, o Senado Federal e a Câmara dos Deputados celebraram um Acordo de Cooperação Técnica para intercâmbio de práticas e desenvolvimento de ações voltadas à gestão sustentável, alinhadas aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), criando assim a chamada Rede Legislativo Sustentável¹³(BRASIL, 2020d).

Segundo dados divulgados pela Câmara dos Deputados, apesar de existir esse esforço conjunto e dos benefícios que a compra compartilhada oferece, não só no que diz respeito ao fomento da atividade econômica e minimização de gastos, mas também na inserção de critérios de sustentabilidade e aquisição ecológica por mais entes, o percentual relativo a este indicativo vem apresentando quedas ao longo dos anos. Veja-se nesse sentido a Tabela 9.

Tabela 9: Compras compartilhadas pela Câmara dos Deputados

Indicador: Percentual de compras compartilhadas realizadas		
Ano	Resultado apurado	Meta PLS
2017	2,2%	≥ 1%
2018	0,8%	≥3%
2019	0,3%	≥3%

Fonte: Relatório da Análise de Desempenho 2019.

O percentual apurado para o ano de 2019, além de ser quase irrelevante, também corresponde a apenas 10% daquilo que foi estabelecido como meta e, segundo consta no relatório, a realização de compras compartilhadas foi prejudicada

¹³ Informação retirada de : <https://www.congressonacional.leg.br/rede-legislativo-sustentavel>

por problemas no Comprasnet, entretanto não se esclareceu quais foram os problemas enfrentados.

Em 2019, houve aumento considerável de adesão ao almoxarifado sustentável, chegando até mesmo a superar a meta PLS estabelecida, como mostra a Tabela 10.

Tabela 10: requisições atendidas pelo almoxarifado sustentável e meta

Indicador: Número de requisições atendidas com material do almoxarifado sustentável		
ANO	RESULTADO APURADO	META PLS
2018	71	≥150
2019	255	≥150

Fonte: Relatório da Análise de Desempenho 2019.

Um dos motivos desse aumento expressivo de requisições sustentáveis foi a criação de uma estrutura administrativa para exercer a governança da sustentabilidade na Câmara dos Deputados vinculado à Diretoria-Geral (Ato da Mesa nº 79, de 2019). A unidade foi criada para substituir e dar andamento ao trabalho que já vinha sendo realizado pelo Comitê de Gestão Ambiental e ainda instituir novo modelo de governança de sustentabilidade para a Câmara. (BRASIL, 2019b)

Justamente por toda a dinâmica que envolve a temática, como a necessidade de capacitar pessoal, desenvolver projeto de melhorias, conscientizar todos os agentes envolvidos no processo e regulamentar as mudanças, é que surgiu a EcoCâmara, em 2003, e que hoje é responsável pelas ações que permeiam a sustentabilidade e definiu como basilares das contratações sustentáveis os pilares apresentados na Figura 1.

Figura 7: pilares da contratação sustentável estabelecidos pela EcoCâmara



Fonte: Agenda Ambiental na Administração Pública

Diante da pesquisa realizada, a Câmara dos Deputados ainda tem muito trabalho a ser feito. Entre os desafios que enfrentará, a Casa precisa se empenhar para dar continuidade a Rede Nacional do Legislativo Sustentável, criada pelos entes do Legislativo federal, objetivando assegurar uma gestão pública sustentável.

No âmbito interno, os desafios dizem respeito à melhoria da gestão de resíduos, ao desenvolvimento do Painel das ações de Sustentabilidade¹⁴ – que é uma série de recomendações aos órgãos da Casa para adotar práticas socioambientais corretas - , ao fortalecimento do plano de logística sustentável, à melhoria das contratações (BRASIL, 2019b), além de desenvolver a mentalidade entre os gestores de sustentabilidade como um valor indissociável da gestão, conforme já vinham apontando Coelho (2014) e Sirvinskas (2015).

Não obstante os inegáveis avanços, os dados ainda apontam baixo percentual de critério de sustentabilidade nos editais licitatórios, demonstrando que, apesar de todo o esforço empregado pela Câmara, o princípio da economicidade ainda está em posição privilegiada nas contratações da Casa. Mais uma vez a hipótese da pesquisa não consegue ser confirmada.

¹⁴ Informação disponível em: https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/gestao-na-camara-dos-deputados/responsabilidade-social-e-ambiental/ecocamara/recursos/como-ser-sustentavel_novo/boas-praticas-socioambientais

Portanto, é necessário manter o processo constante de conscientização de pessoal, realizar reciclagens com os gestores da área de licitação e inserir cada vez mais critérios de sustentabilidade nos editais, de maneira que se torne indissolúvel o vínculo entre a sustentabilidade e a economicidade.

4.5 DISCUSSÃO INTEGRADA DOS RESULTADOS

A Administração Pública vem enfrentando atualmente muita dificuldade de implementar as compras públicas sustentáveis. Inúmeras são as leis que regulamentam sua aplicabilidade, no entanto, na prática se observa quão grandes são os desafios a serem encarados para que a licitação sustentável seja realmente empregada nas compras do governo.

Muito embora já se percebam as vantagens e os resultados das experiências de compras públicas sustentáveis, que crescem em todo o mundo e no Brasil também, deve-se reconhecer que ainda existem obstáculos práticos para sua implementação, tais como a percepção de maiores custos, as restrições à competitividade e as ofertas insuficientes nos processos licitatórios, a falta de conhecimento por parte dos licitantes sobre o meio ambiente, bem como sobre a elaboração de critérios de sustentabilidade, e outros obstáculos resultantes da cultura organizacional. (MOURA, 2013, p. 25).

Conforme se comentou na revisão da literatura, a norma que mais se aproxima do estabelecimento de critérios de sustentabilidade é SLTI/MPOG nº 01/2010. Entretanto, tal norma deixa espaço para a discricionariedade do agente, o qual será responsável por estabelecer o que o fornecedor deve obedecer para vender ao órgão público (BITTENCOURT, 2014).

Com esta brecha de discricionariedade deixada pela norma, observam-se dois problemas: o primeiro é a falta de padronização entre os entes públicos para estabelecer critérios de sustentabilidade e o segundo é que apenas agentes capacitados são aptos a entender o que deve ser cobrado do fornecedor, o que pode constar em edital sem afetar a competitividade e, ainda, quais itens são de fato necessários.

Nesse sentido, por vezes o que dificulta a aplicação dos critérios sustentáveis é a ausência de políticas públicas e programas em licitação sustentável, além da falta de integração entre os setores do governo que também embaraçam seu

desenvolvimento. Torna-se imprescindível um estudo jurídico sobre a imposição de critérios claros e a constituição de padrões de sustentabilidade, bem como incentivos as empresas para que estas invistam na produção sustentável. A oferta de produtos e serviços pautados pela sustentabilidade socioambiental é insuficiente, o que torna os preços elevados. (GOCO, 2014, p26).

A aplicabilidade da licitação sustentável sofre resistências, em parte pelos supostos obstáculos jurídicos que lhe são contrários, em parte pela possível amplitude que a inserção de critérios ambientais nas compras governamentais pode alcançar (JUSTEN FILHO, 2010a).

Aduz-se ainda que, nessas resistências de incorporar nos processos licitatórios os critérios de sustentabilidade, se tentam justificar posicionamentos com base nos seguintes princípios: violação ao princípio da ampla competitividade; violação ao princípio da isonomia; ofensa à proposta mais vantajosa ou menor preço; e ofensa ao princípio da economicidade. (BIM, 2011).

Toledo (2009) demonstra alguns desafios enfrentados em torno da licitação sustentável, tais como:

- 1 – As pessoas possuem uma falta de conhecimento de questões centrais do consumo e produção sustentável;
- 2 – Inexistência de políticas públicas e programas em licitação sustentável;
- 3 – Necessidade ampla de um estudo jurídico sobre a imposição de critérios de sustentabilidade;
- 4 – Falta de integração entre os setores do governo;
- 5 – Pouquíssimas empresas engajadas na produção sustentável, o que ocasiona insuficiência de produtos e serviços e elevação de preços;
- 6 – Falta de incentivo aos produtores;
- 7- Processo licitatório burocrático.

A grande dificuldade da implantação prática das licitações sustentáveis reside também na necessidade de mudança cultural, que ainda não ocorreu efetivamente na sociedade, nos servidores e fornecedores de bens e serviços. É essencial um direcionamento claro do governo brasileiro quanto à prioridade de se abordar esse tema. (BARCESSAT, 2011, p.119).

O uso desenfreado dos recursos renováveis e não renováveis torna crescente a preocupação com a possibilidade de escassez. Portanto, as compras públicas não podem servir apenas para atendimento do interesse público, mas devem integrar critérios ambientais, sociais e econômicos a todos os estágios do processo de licitação. É importante considerar a real necessidade de efetuar a compra, conhecer as circunstâncias em que o produto foi produzido, levar em conta os materiais e as

condições de trabalho de quem o criou, além de uma avaliação de como o produto se comportará em sua vida útil e disposição final. (VILLAC; BLIACHERIS; SOUZA, 2014).

Torna-se necessário compreender que a substituição de ações, a alteração de comportamento e a modificação ou o aperfeiçoamento dos tradicionais paradigmas que direcionam os atuais processos de compras governamentais necessitam ocorrer imediatamente. Não é possível esperar a aproximação entre sociedade, Estado e empreendedor econômico, que estão distantes dos padrões de produção, aquisição e consumo ambientalmente sustentáveis.

Todavia, caso não ocorra preocupação com os problemas ambientais sociais, que envolvam a produção, extração, consumo e descarte final dos resíduos, não haverá mudança de pensamento no âmbito governamental e, conseqüentemente, licitação sustentável (FERNANDES, 2014).

Assevera-se ainda que não basta estabelecer critérios de sustentabilidade ambiental sem a efetiva fiscalização. Os prejuízos provenientes da ineficiência ou da omissão na fiscalização são imputáveis à Administração e, no caso de intenção ou de negligência, imprudência e imperícia do fiscal, a responsabilidade deverá ser atribuída ao próprio fiscal. A fiscalização permite, outrossim, a estimativa do alcance dos resultados pretendidos e impede enriquecimento sem causa em desfavor da Administração. (FERNANDES, 2014)

Nesse cenário, percebe-se que gradativamente têm sido editadas normas com o objetivo de facilitar, esclarecer, concretizar e aprimorar a aplicação das licitações públicas sustentáveis. No entanto, esse processo na prática ainda se encontra em vagarosa evolução. Para tanto, cabe ao Estado servir de exemplo quanto à redução da pressão sobre os recursos naturais, principalmente em suas aquisições públicas, agindo de forma antecipada e preventiva, valorizando a questão humana sem perder o âmago na evolução e na responsabilidade com o meio ambiente (PIMENTEL; ITANI; D'AMICO, 2010).

Pelo que foi levantado, todos os três órgãos estudados apresentam percentual de licitações lastreadas por critérios de sustentabilidade aquém do desejado e mesmo do planejado. Há dificuldades para avanços de maior monta, apesar dos esforços já empreendidos nesse campo..

Desde a publicação da IN nº 01/2010 e da Lei nº 12.349/2010, STJ, Câmara e especialmente Exército têm ficado aquém do cumprimento dos critérios de sustentabilidade ambiental nas suas contratações, não chegando a superar sequer

50% do total de compras em nenhum dos casos estudados.

Todos os três órgãos indicaram em seus relatórios de exercício que despendem recursos para a capacitação de pessoal sobre a temática, não só dos gestores da área de licitação, mas também da comunidade que lida direta e indiretamente com compras, entretanto, conforme apontado no estudo, existem problemas para a adoção de critérios de sustentabilidade de maneira eficiente e sem lançar mão da economicidade, destacando-se a falta de conhecimento prévio do servidor sobre a temática.

No Exército, existe ainda a alta rotatividade dos servidores responsáveis pela área de licitação, causando dificuldades na manutenção da cultura de sustentabilidade, vez que quando o servidor capacitado na temática migra de função, não se sabe se o seu substituto compreenderá a matéria de modo satisfatório, gerando mais uma vez a necessidade de investir em conhecimento para este novo responsável.

Pode-se elencar também como problema a ideia de que o mercado ainda não está preparado para fornecer bens e serviços sustentáveis. Tal fato indica que a maioria dos gestores, ao não estabelecerem critérios claros de sustentabilidade, desconhecem o mercado da produção de bens e serviços sustentáveis.

Em consonância com os itens apontados acima, soma-se o fato de que a legislação que trata sobre o tema não apresenta a clareza necessária no que diz respeito aos critérios que visem à redução de impactos do meio ambiente, gerando dificuldade para a correta interpretação, pela complexidade de alguns dispositivos que normatizam a licitação sustentável.

Ressalta-se, ainda, que de maneira geral não se analisam com detalhes as qualificações técnicas dos produtos adquiridos ou empregados em obras, ou as especificações sustentáveis dos serviços contratados. Nos editais e relatórios dos entes analisados, a exigência a esse respeito em geral foi genérica.

Por fim, tendo em vista a hipótese lançada, verificou-se que não foi possível confirmá-la, uma vez que nenhum dos três órgãos trata com mesmo peso a sustentabilidade e a economicidade. Os três entes selecionados ainda estão atrelados ao menor preço, mesmo se reconhecendo avanços no sentido da sustentabilidade.

O Exército Brasileiro, a Câmara dos Deputados e o Superior Tribunal de Justiça ainda estão presos ao critério da economicidade e à interpretação de que a proposta mais vantajosa é aquela que apresenta menor valor. No entanto, é

necessário reconhecer o esforço desses entes em aplicar critérios de sustentabilidade em suas contratações. É imperioso ressaltar que se trata de uma mudança de mentalidade de diversos atores e gestores que fazem parte da linha produtiva de compras e, assim como se doutrinou a adquirir o que era mais barato, será necessário internalizar a ideia que é primordial priorizar a sustentabilidade da compra ou serviço.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A licitação surgiu com o objetivo de regularizar as compras públicas do Governo. Atualmente a Lei nº 8.666/1993 e suas atualizações são a base fundamental para a Administração Pública realizar o processo licitatório e adquirir materiais, contratos serviços e obras, alienar bens que forem do seu interesse. Foi por intermédio da licitação que se reduziu drasticamente o desvio de dinheiro público, a burla do sistema e a variedade de atos ilícitos que antes da vigência da lei eram frequentes.

É evidente que, após a introdução da Lei, ainda ocorrem desvios, corrupção, mas é nítido também que, com o passar dos anos, a legislação vem se adaptando às mudanças vivenciadas pela sociedade. Um exemplo dessas mudanças foi a alteração do art. 3º da Lei nº 8.666/1993, que introduziu a promoção do desenvolvimento nacional sustentável como requisito a ser observado e imposto nas aquisições do Governo.

Tal sustentabilidade se baseia na garantia de acesso das futuras gerações aos recursos naturais, que envolvem além do quesito ambiental, a preocupação social e política, e que compartilha o ideal de uma sociedade mais justa.

A utilização do potencial do poder de compra do Estado corresponde a uma importante ferramenta nesse sentido, pois é capaz de induzir práticas de responsabilidade socioambiental junto ao mercado e à sociedade, promovendo o fortalecimento do mercado de bens e serviços sustentáveis, reduzindo a geração de resíduos e estimulando a inovação tecnológica.

Ademais, é através das compras públicas sustentáveis que são inseridos aspectos sustentáveis no processo licitatório, com o objetivo de selecionar a proposta mais vantajosa, a fim de atender o interesse público, devendo levar em conta todos os critérios sociais, econômicos e ambientais, reduzindo-se assim os impactos negativos e contribuindo para uma sociedade mais justa.

Trata-se de uma política pública pertinente e promissora, mas que esbarra em problemas de cunho econômico. Isto porque as alternativas sustentáveis são atualmente mais caras que as usuais, não se internalizam os efeitos ambientais no custo dos bens e serviços e, em um país como o Brasil, onde os recursos fiscais são limitados, geram-se processos que acabam por não aplicar critérios de sustentabilidade, ainda que agora isso seja uma imposição legal.

A contratação baseada em critérios de sustentabilidade não fere o princípio da economicidade, conforme demonstrado amplamente ao longo da pesquisa. Ambos os princípios estão previstos em lei e devem ser obedecidos de maneira equilibrada. Entretanto, a Administração Pública ainda está presa à ideia de vantajosidade econômica baseada no menor preço, sem considerar aquilo que é melhor para o meio ambiente.

É necessária uma mentalidade mais abrangente por parte do gestor quando das análises referentes ao objeto da licitação e da elaboração do edital. Cabe a ele considerar os valores e os benefícios em cada caso concreto e identificar os limites dentro dos quais poderiam ser realizadas as licitações sustentáveis.

Colocar em prática a sustentabilidade nas compras da Administração Pública ainda é um desafio, posto que o mercado desses produtos e serviços tem limitações. A falta de informação também dificulta, pois muitos gestores temem questionamentos dos órgãos de controle ao adotarem critérios sustentáveis em seus processos. A existência de instrumentos legais ainda não é suficiente para gerar segurança jurídica.

Outro fator importante reside, também, na necessidade de mudança cultural que ainda não ocorreu efetivamente na sociedade, nos servidores e fornecedores de bens e serviços, nem mesmo nos órgãos de controle. É necessário também que a Administração, além de estabelecer critérios de sustentabilidade ambiental, fiscalize de forma eficiente para que não ocorram desvios do erário público.

Do que se expôs, entende-se que cabe ao Estado dar o primeiro passo, utilizando-se das normas e da base principiológica prevista no ordenamento, servindo de exemplo quanto à redução da pressão sobre os recursos naturais, demonstrando um pensamento antecipado e preventivo, valorizando a questão humana sem perder o foco na responsabilidade com a proteção ambiental.

Ainda, tendo em vista a pesquisa realizada, verificou-se que os entes públicos já iniciaram progresso na inserção de critérios de sustentabilidade e de certa maneira buscam equilibrar a aquisição de itens sustentáveis com a economicidade, no entanto, após dez anos de mudança legislativa, não se conseguiu sequer consolidar o percentual de compra de metade dos itens como sustentáveis.

Em verdade, o que precisa ocorrer é primeiramente a construção de normas que ofereçam critérios mais claros de sustentabilidade a serem seguidos pelos gestores. Em um segundo momento, deve-se exigir como pré-requisito para a ocupação dos cargos públicos conhecimento sobre a temática e oferecer a este

servidor capacitação continuada para identificar a oferta que melhor atenda aos interesses da Administração e não ofenda ao meio ambiente.

Deve-se também ofertar aos fornecedores ferramentas que facilitem a adequação de seus negócios aos critérios de sustentabilidade e, por fim, realizar conscientização de todos os envolvidos no processo de compra e daqueles de usufruem desses bens.

Uma vez tendo seguido as sugestões acima, será mais fácil a ocorrência da mudança de mentalidade no ambiente de compras públicas, tornando-se intrínseca a busca por um meio ambiente equilibrado e onde o gestor não deixará de considerar aspectos sustentáveis em nenhuma contratação que venha a ocorrer.

REFERÊNCIAS

- AGENDA, Agenda Ambiental na Administração Pública – A3P. 5ª ed. Brasília: 2009. Disponível em: Acesso em: 1º Ago 2020.
- ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito Administrativo Descomplicado**. 19 ed. São Paulo: Método, 2011.
- ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 11 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.
- BARCESSAT, Lena. Papel do estado brasileiro na ordem econômica e na defesa do meio ambiente: necessidade de opção por contratações públicas sustentáveis. In: SANTOS, Murillo Giordan; BARKI, Teresa Villac Pinheiro (Coord.) **Licitações e contratações públicas sustentáveis**. 1. ed. 1. reimpr. Belo Horizonte: Fórum, 2011.
- BARROSO FILHO, Elesbão de Araújo. **Licitações sustentáveis: a observância do critério de sustentabilidade em conformidade com os parâmetros de competitividade, economicidade e proporcionalidade**. Monografia (Especialização em Direito Administrativo) – Programa de Pós-Graduação “Lato Sensu” em Direito Administrativo, Instituto Brasiliense de Direito Público. Brasília/DF, 2012.
- BARROSO FILHO, Elesbão de Araújo. **Licitações sustentáveis: a observância do critério de sustentabilidade em conformidade com os parâmetros de competitividade, economicidade e proporcionalidade**. Monografia (Especialização em Direito Administrativo) – Programa de Pós-Graduação “Lato Sensu” em Direito Administrativo, Instituto Brasiliense de Direito Público. Brasília/DF, 2012.
- BARASUOL, Saulo Cristiano. **Compras públicas sustentáveis: panorama atual das licitações no Exército Brasileiro**. Revista Interdisciplinar de Ciências Aplicadas à Atividade Militar - Ano 6 Número 1 - 2º semestre de 2016.
- BERTOIGNA, V. ; SANTOS, Murillo Giordan ; BARKI, Teresa Villac Pinheiro . **Princípios constitucionais ambientais aplicáveis às licitações sustentáveis. Licitações e contratações públicas sustentáveis**. 1 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011.
- BERTOIGNA, V. ; SANTOS, Murillo Giordan ; BARKI, Teresa Villac Pinheiro . **Princípios constitucionais ambientais aplicáveis às licitações sustentáveis. Licitações e contratações públicas sustentáveis**. 1 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011.
- BERTOIGNA, V. ; SANTOS, Murillo Giordan ; BARKI, Teresa Villac Pinheiro . **Princípios constitucionais ambientais aplicáveis às licitações**

sustentáveis.Licitações e contratações públicas sustentáveis.1 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

BETIOL, Luciana Stocco. **Levando em conta a dimensão social nas contratações públicas.** São Paulo: Forum, 2014.

BIDERMAN, Raquel. **Guia de Compras Públicas Sustentáveis. Uso do poder de compra do Governo para a promoção do desenvolvimento sustentável.** Disponível em: <<http://www.slideshare.net/gvcessp/guia-de-compras-publicas-sustentveis>> Acesso em: 06 de nov. 2014.

BIM, E. F. **Considerações sobre a juridicidade e os limites da licitação sustentável.**Disponível em: <<http://www.conhecer.org.br/enciclop/2013a/ciencias%20sociais/licitacoes.pdf>>. Acesso em:15/03/2020.

BIM, Eduardo Fortunato. Considerações sobre a juridicidade e os limites da licitação. In: SANTOS, Murillo Giordan; BARKI, Teresa Villac Pinheiro (Coord.) **Licitações e contratações públicas sustentáveis.** 1. ed. 1. reimpr. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

BITTENCOURT, Sidney. **Licitações sustentáveis:** o uso do poder de compra do Estado fomentando o desenvolvimento nacional sustentável. Belo Horizonte: Del Rey, 2014.

BRASIL. **Constituição (1988).** Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988.

_____.Congresso. Câmara dos Deputados. Relatório de gestão fiscal: janeiro a dezembro de 2009. Disponível em:< <https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/gestao-na-camara-dos-deputados/contas-da-camara/anos-antteriores/tomada-de-contas-2009.pdf>>. Acesso em: 2 ago. 2020.

_____. Câmara dos Deputados. Compras Públicas Sustentáveis fazem parte de rotina da Câmara. **2018a.** Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/gestao-na-camara-dos-deputados/responsabilidade-social-e-ambiental/ecocamara/o-ecocamara/noticias/compras-publicas-sustentaveis-fazem-parte-de-rotina-da-camara-dos-deputados>>. Acesso em: 15 de ago. 2020.

_____. Congresso. Câmara dos Deputados. Relatório de análise de desempenho 2018 - Plano de Gestão de Logística Sustentável. **2018b.** Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/gestao-na-camara-dos-deputados/responsabilidade-social-e-ambiental/ecocamara/pls-plano-de-logistica-sustentavel/relatorio-pls-2018-v.dg>> Acesso em: 15 de ago. 2020.

_____. Congresso. Câmara dos Deputados. Relatório de gestão fiscal: janeiro a dezembro de 2018. **2018c** Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/gestao-na-camara-dos-deputados/contas-da-camara/arquivos-relatorio-de-gestao-de-2018/rg-2018-_arquivo-completo/rg-2018-_versao-final .> Acesso em: 2 ago. 2020.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Relatório de gestão do exercício de 2018.

2018d. Disponível em <

<https://ww2.stj.jus.br/publicacaoinstitutional/index.php/RelGes2018/issue/view/472/showToc>>. Acesso em: 15 Ago 2020.

_____. Conselho Nacional de Justiça. Relatório Justiça em Números de 2018.

2018e. Disponível em < [https://www.cnj.jus.br/wp-](https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/conteudo/arquivo/2018/08/44b7368ec6f888b383f6c3de40c32167.pdf)

[content/uploads/conteudo/arquivo/2018/08/44b7368ec6f888b383f6c3de40c32167.pdf](https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/conteudo/arquivo/2018/08/44b7368ec6f888b383f6c3de40c32167.pdf)>. Acesso em: 23 Ago 2020.

_____. Congresso. Câmara dos Deputados. Relatório de análise de desempenho 2019 - Plano de Gestão de Logística Sustentável. **2019a.** Disponível em:

<<https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/gestao-na-camara-dos-deputados/responsabilidade-social-e-ambiental/ecocamara/arquivos/relatorio-pls-2019>>. Acesso em: 2 ago. 2020.

_____. Congresso. Câmara dos Deputados. Relatório de gestão fiscal: janeiro a dezembro de **2019b.** Disponível em: <[https://www2.camara.leg.br/a-](https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/gestao-na-camara-dos-deputados/contas-da-camara/ano-de-2019/relatorio-de-gestao-2019)

[camara/estruturaadm/gestao-na-camara-dos-deputados/contas-da-camara/ano-de-2019/relatorio-de-gestao-2019](https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/gestao-na-camara-dos-deputados/contas-da-camara/ano-de-2019/relatorio-de-gestao-2019)>. Acesso em: 2 ago. 2020.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Justiça em números 2019. **2019c.** Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/08/WEB-V3-Justi%C3%A7a-em-N%C3%BAmeros-2020-atualizado-em-25-08-2020.pdf>>. Acesso em 15 ago. 2020.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Relatório de gestão do exercício de 2019.

2019d. Disponível em

<http://www.stj.jus.br/sites/portalp/SiteAssets/Transparencia/Relatorios-de-gestao/Relatorio_gestao_2019.pdf>. Acesso em: 15 Ago 2020.

_____. Conselho Nacional de Justiça. Relatório Justiça em Números de 2019.

2019e. Disponível em <[https://www.cnj.jus.br/wp-](https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/conteudo/arquivo/2019/08/justica_em_numeros20190919.pdf)

[content/uploads/conteudo/arquivo/2019/08/justica_em_numeros20190919.pdf](https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/conteudo/arquivo/2019/08/justica_em_numeros20190919.pdf)> . Acesso em: 23 Ago 2020.

_____. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Painel de compras. **2020a.** Disponível em <<http://paineldecompras.economia.gov.br/contratos>>: Acesso em: 15 Ago 2020.

_____. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Relatório de Gestão do Ministério da Defesa de 2018. **2020b.** Disponível em: <

https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/lai/auditoria/ciset/rga_mda_18a_190628.pdf> Acesso em: 26 Ago 2020.

_____. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Informativos Gerenciais de Contratações Públicas Sustentáveis. **2020c**. Disponível em: <<http://cpsustentaveis.planejamento.gov.br/contratacoes-publicassustentaveis>> Acesso em: 15 Ago 2020.

_____. Congresso Nacional. Rede Legislativo Sustentável. **2020d**. Disponível em <<https://www.congressonacional.leg.br/rede-legislativo-sustentavel>>. Acesso em: 15 Ago 2020.

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

_____. Supremo Tribunal Federal. **AC 1550 / RO**. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade. Requerente: Procurador Geral da República. Requerido: Presidente da República. Relator: Min. Celso de Mello. Julgamento 01 set. 2015. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=387260>>. Acesso em: 03/2019.

_____. Ministério do meio ambiente. Agenda Ambiental da Administração Pública. 2. Disponível em <<http://a3p.mma.gov.br/balancos-a3p/>>: Acesso em: 15 Ago 2020.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. 7ª Ed. Rev. e Atual. São Paulo: Saraiva, 2012.

CARVALHO FILHO, José do Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 34 ed. São Paulo: Atlas, 2020.

COELHO, Hamilton Antonio. **Responsabilidade Ambiental na Licitação: Sustentabilidade nas contratações e compras do governo**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

COGO, Giselle Alves Da Rocha. **A sustentabilidade na Administração Pública Federal: um desafio às organizações**. Disponível em: <http://repositorio.roca.utfpr.edu.br/jspui/bitstream/1/1386/1/PG_CEGI-CI_VII_2011_11.pdf>. Acesso em: 24/03/2020.

DE MELO, João Mendes; DE FREITAS SOARES, Jardel; MENDES, Jéssica Ruana Lima. **A aplicação das licitações sustentáveis na UFCG–PB–Brasil**. Revista Brasileira de Gestão Ambiental, v. 14, n. 2, p. 219-229, 2020.

Emmanuel. **Direito administrativo brasileiro**. 39. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

FERNANDES, Viviane Vieira da Silva. **O papel da fiscalização contratual no desenvolvimento nacional sustentável**. São Paulo: Forum, 2014.

FERNANDES, Viviane Vieira da Silva. **O papel da fiscalização contratual no desenvolvimento nacional sustentável**. São Paulo: Forum, 2014.

FERNANDES, Viviane Vieira da Silva. **O papel da fiscalização contratual no desenvolvimento nacional sustentável**. São Paulo: Forum, 2014.

FERREIRA, Daniel. **A licitação pública no Brasil e sua nova finalidade legal: a promoção do desenvolvimento nacional sustentável**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

FERREIRA, Daniel; GODOY, Maria Ivone. **A Promoção do Desenvolvimento Nacional Sustentável e a Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas (CNDT)**. Disponível em: <http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/download/527/411>. Acesso em: 03/2019.

FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de direito administrativo**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de direito administrativo**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

Furtado, N. F. **A Agenda 2030 e a Redução de Desigualdades no Brasil: Análise da Meta 10.2**. Trabalho de Conclusão de curso - Especialização em Planejamento e Estratégias de Desenvolvimento, Brasília: ENAP, 2018.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 18. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

KOCHE, José Carlos. **Fundamentos da Metodologia Científica**. 15 ed. Rio de Janeiro: Vozes, 1999.

MACHADO, Paulo Afonso. **Direito Ambiental Brasileiro**. 10 Ed. Revista, atual. E ampl. São Paulo: Malheiros, 2002.

MACHADO. Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 18 ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

MACHADO. Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 18 ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

MARCONI, Marina; LAKATOS, Eva. **Metodologia científica**. 6. Ed. São Paulo. 2011.

MATTAR, Fauze Najib; Pesquisa de marketing: metodologia, planejamento. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 12. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

MEIRELLES, Hely Lopes; BURLE FILHO, José Emmanuel; BURLE, Carla Rosado Burle; Luís Gustavo Casillo Ghideti. **Direito administrativo brasileiro**. 43. ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

MENEGUZZI, Rosa Maria. Conceito de licitação sustentável. In: SANTOS, Murillo Giordan; BARKI, Teresa Villac Pinheiro (Coord.) **Licitações e contratações públicas sustentáveis**. 1. ed. 1. reimpr. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

MEYER, John W.; ROWAN, Brian. **Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony**. American journal of sociology, v. 83, n. 2, p. 340-363, 1977.

NIEBUHR, Joel de Menezes. **Licitação pública e contrato administrativo**. 2. ed. rev. e ampl. 1. reimpr. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

NIEBUHR, Joel de Menezes. **Pregão presencial e eletrônico**. 6. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

PEDRA, Alexandra Pereira. **Licitação Sustentável**. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/28499/licitacao-sustentavel/2#ixzz3F6Zivsed>>. Acesso em: 21 out. 2019.

Silva, Carlos Henrique R. Tomé. **Rio+20: avaliação preliminar de resultados e perspectivas da conferência das nações unidas sobre desenvolvimento sustentável**. Brasília : Senado Federal, Consultoria Legislativa, (Boletim do Legislativo; n. 1 (2012)), 2012

SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de direito ambiental**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

YANES JUNIOR, Luiz Carlos Dias. **Licitação Sustentável**. Disponível em: http://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id_dh=8986. Acesso em: 21 out. 2019.