CENTRO UNIVERSITÁRIO AUTÔNOMO DO BRASIL
PROGRAMA DE MESTRADO EM DIREITOS FUNDAMENTAIS E DEMOCRACIA
CLAUDIA DE OLIVEIRA CRUZ CARVALHO

DA ATUAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NA PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: A INSTRUMENTALIDADE DAS LICITAÇÕES PÚBLICAS NA SUSTENTABILIDE AMBIENTAL

CURITIBA
2017

CLAUDIA DE OLIVEIRA CRUZ CARVALHO

DA ATUAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NA PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: A INSTRUMENTALIDADE DAS LICITAÇÕES PÚBLICAS NA SUSTENTABILIDE AMBIENTAL

Dissertação apresentada ao curso de Pós-Graduação do Programa de Mestrado do Centro Universitário Autônomo do Brasil – Unibrasil como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direitos Fundamentais e Democracia.

Orientadora: Profa. Dra. Adriana da Costa Ricardo Schier

CURITIBA
2017

C331

Carvalho, Cláudia de Oliveira Cruz.
Da atuação da administração pública na promoção do desenvolvimento sustentável: a instrumentalidade das licitações públicas na sustentabilidade ambiental. / Cláudia de Oliveira Cruz Carvalho. – Curitiba: UniBrasil, 2017.
274 p., 30cm

Orientadora: Adriana da Costa Ricardo Schier

Dissertação – Centro Universitário Autônomo do Brasil – UniBrasil. Mestrado em Direitos Fundamentais e Democracia, 2017.
Inclui bibliografia.

1. Direito – Dissertação. 2. Direitos fundamentais. 3. Estado socioambiental. 4. Desenvolvimento e sustentabilidade. 5. Administração pública – Desenvolvimento sustentável. 6. Contratação pública. I. Centro Universitário Autônomo do Brasil. Mestrado em Direitos Fundamentais e Democracia. II. Título.

CDD 340

TERMO DE APROVAÇÃO

CLAUDIA DE OLIVEIRA CRUZ CARVALHO

DA ATUAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NA PROMOÇÃO AO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: A INSTRUMENTALIDADE DAS LICITAÇÕES PÚBLICAS NA SUSTENTABILIDE AMBIENTAL

Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre no Curso de Pós-Graduação em Direitos Fundamentais e Democracia do Programa de Mestrado do Centro Universitário Autônomo do Brasil – Unibrasil pela seguinte banca examinadora:

Orientadora: Profa. Dra. Adriana da Costa Ricardo Schier

Componentes: Profa. Dra. Ana Lúcia Pretto Pereira
Profa. Dra. Laura Jane Ribeiro Garbini Both
Prof. Dr. Vladimir Passos de Freitas

Curitiba, 31 de maio de 2017.

Aos meus pais, Adão e Cida,
pela escolha, proteção, sustento,
incentivo, apoio, paciência, e todo o mais
deste amor incondicional.

AGRADECIMENTOS

Ingressar no Programa de Mestrado em Direitos Fundamentais e Democracia do Unibrasil não foi apenas meio de adquirir o conhecimento necessário para desenvolver uma pesquisa verticalizada sobre determinado assunto em nível de pós-graduação *stricto sensu*. Foi, acima de tudo, uma oportunidade de conhecer e integrar o mundo acadêmico da pesquisa científica.

Muito além de assistir as excelentes aulas e aprender tecnicamente como desenvolver uma dissertação, a experiência do mestrado me inseriu em uma dinâmica ímpar de desafios, com disciplinas extremamente complexas e aparentemente infinitas, a participação e construção dos mais variados eventos científicos, e ainda o relacionamento com expoentes nacionais e internacionais da doutrina jurídica. O mestrado foi, pois, desafio e, principalmente, superação.

Nesta caminhada destaco algumas pessoas com quem tive o privilégio de compartilhar este período, e que tornaram a trajetória ora menos solitária, ora mais leve e divertida, ora mais surpreendente.

Inicialmente agradeço ao meu marido, **Fabrício**, amor da vida e colega de mestrado, por todo o suporte, compreensão, cuidado e carinho nesta fase tão diferenciada das nossas vidas. Pudemos comprovar que a decisão de cursar o mestrado juntos foi a mais acertada. Aproveito e agradeço também a minha enteada linda, **Isabella**, que além de sempre alegrar os meus dias, se mostrou muito companheira neste desafio e paciente com a casa tomada por livros.

Agradeço também toda a minha família, com destaque: aos meus pais, **Adão** e **Cida**, por todo o apoio aos meus planos e sonhos acadêmicos. Sei que conto com a alegria deles em todas as minhas vitórias, e com o colo nas eventuais derrotas; aos meus sogros, **Martin** e **Mari,** pelo carinho e suporte; aos meus tios **Divina** e **Carlos,** por todos os cafés da tarde com conversas incríveis sobre a pesquisa; aos meus primos **Diego** e **Camila,** pelo carinho e diversão; a minha cunhada, **Elisa**, pela motivação constante; e as minhas avós, **Nazaré** e **Iracema,** pelo amor de sempre.

Agradeço a minha amiga, **Janaína Bumbeer**, pessoa decisiva na minha tomada de decisão de ingressar no mestrado. Com sua experiência acadêmica enquanto doutoranda, pude compartilhar com ela todas as minhas aflições da pesquisa, além de

contar sempre com o conforto da nossa já longa amizade. Ainda, agradeço aos amigos mais próximos da minha rotina de estudo, muitos deles frutos do próprio mestrado: **Luana Honorato, Clayton Gomes, Flavia Brazzale, Bruna Cordeiro, Catherine Thereze, Carla Panza, Parcelli Dionísio, Léa Berejuk, Romano, Kennedy, Marília, Fernanda Frozza e Pedro Flores.**

Dedico um agradecimento especial aos meus colegas de trabalho **Luci, Paola, Portela, Davi, Adamo, Berilo, Giovana, Diniz, Maurício** e **Badke**, por todo o suporte pessoal e emocional neste período. Sem a colaboração de vocês, o trabalho teria outros contornos. Aproveito também para agradecer ao Departamento de Polícia Federal, na pessoa do superintendente **Rosalvo Ferreira Franco,** pelo incentivo e apoio em todas as fases deste trabalho, principalmente quanto aos trâmites que definiram a aprovação do afastamento destinado a conclusão da pesquisa.

Meus sinceros agradecimentos também a todo o quadro de professores do Programa de Mestrado do Unibrasil. Na condição de bolsista e representante discente, tive a oportunidade de participar de algumas atividades administrativas específicas do mestrado, o que me possibilitou conhecer um pouco mais da rotina acadêmica do PPGD, além de nutrir constantemente toda a admiração que tenho pelos professores. Cabe o destaque: aos professores **Paulo Ricardo Schier** e **Ana Lucia Pretto Pereira,** pelas valorosas recomendações na fase de qualificação desta pesquisa; à professora **Laura Jane Garbini Both** por todos os ensinamentos de metodologia e sugestões de configuração da pesquisa empírica deste estudo; aos professores **Octavio Fischer, Marcos Augusto Maliska** e **Eduardo Biacchi Gomes,** pela parceria nas atividades do mestrado, eventos e grupos de pesquisa; e à coordenação do Programa de Mestrado, na pessoa do professor **Bruno Lorenzetto**, pela concessão do financiamento da pesquisa através de taxa CAPES. Ainda, agradeço as secretárias **Gisele** e **Rafaela**, com quem pude contar com a amizade e toda a orientação necessária para os trâmites administrativos do mestrado. Agradeço também, por todos os ensinamentos desde a época da graduação e pelo contínuo apoio e incentivo, aos professores **Ana Claudia Finger**, **Andrea Roloff Lopes**, **Alexandre Godoy Dotta** e **Daniel Wunder Hachem.**

Tive também a felicidade de realizar neste período do mestrado um pequeno intercâmbio acadêmico na cidade de Sevilha-Espanha, ocasião em que me encontrei com o professor **Álvaro Sanchez Bravo** da Universidade de Sevilla, a quem eu agradeço pela agradável recepção e disposição em me auxiliar na investigação sobre meu tema, indicando normativos da União Europeia relacionados, além de me presentear com

diversas obras bibliografias. Ainda em terras estrangeiras, agradeço também aos professores **Edileny Tome da Mata** e **Jesús Delgado Baena**, com quem tive o prazer de conviver aqui no Brasil e também na Universidad Pablo de Olavide em Sevilha. Nossas conversas sobre a Teoria Crítica dos Direitos Humanos confirmaram minha percepção da possível construção de um direito emancipatório, transformador da realidade.

Por fim, destaco especial agradecimento a minha orientadora, **Adriana da Costa Ricardo Schier**, pessoa de excelência, com quem pude dividir minhas ideias e contar com o seu conhecimento e paciência para a formulação desta pesquisa. Sua confiança e contínuo apoio me permitiram avançar e a me desafiar a cada dia mais na construção deste trabalho. Não tenho dúvidas de que seu modo de orientação é único, composto por vasto conhecimento doutrinário, experiência metodológica e suporte emocional.

A teoria sem a prática vira 'verbalismo',
assim como a prática sem teoria, vira ativismo.
No entanto, quando se une a prática com a teoria
tem-se a práxis, a ação criadora
e modificadora da realidade.

Paulo Freire.

RESUMO

O trabalho analisa a atuação do Estado, por meio das contratações públicas, para com o Desenvolvimento Sustentável. Com o destaque da previsão no art. 3 da Constituição Federal de 1988, bem como a expressa indicação da nova finalidade das contratações públicas, criada pelo art. 3º da Lei 8.666/93, resta a indagação se pertence ao administrador público a escolha entre realizar ou não um procedimento de contratação pública sustentável. Questiona-se, pois, a vinculação da Administração Pública às diretrizes que levam ao Desenvolvimento Sustentável através de seus instrumentos. Neste passo, será apresentada a estrutura e materialidade do Estado Socioambiental de Direito de modo a construir a base normativa para os instrumentos em apreço. Será necessário também resgatar o conceito de Desenvolvimento, indicando, principalmente, a atual interpretação enquanto definição multifacetária, além de pontuar sua respectiva proteção constitucional e seu tratamento enquanto categoria normativa. Com estes fundamentos, será possível abordar a atuação da Administração Pública e sua relação com o Desenvolvimento Sustentável a partir de uma análise de Direito Administrativo constitucionalizado. Neste ambiente, serão apresentados os principais pontos do Plano de Logística Sustentável – PLS, bem como seus meios de atuação, com ênfase nas contratações públicas. Especialmente quanto às contratações, tornar-se-á necessário apresentar, além de seus princípios estruturantes, sua nova finalidade legal. Ao fim, com o contexto normativo apresentado, pretende-se apresentar o quadro atual dos instrumentos administrativos em prol do Desenvolvimento Sustentável através de um diagnóstico das contratações públicas verdes no Ministério da Justiça através de pesquisa específica no âmbito da Policia Federal, indicando os fatores que eventualmente impedem esta concretização, bem como encerrar o diagnóstico atual das contratações sustentáveis com alguns caminhos nacionais e internacionais possíveis.

Palavras Chave: Estado Socioambiental, Desenvolvimento; Sustentabilidade; Administração Pública; Contratação Pública.

ABSTRACT

This study analyzes the State's action, through public contracting, towards Sustainable Development. With the highlight of Development in art. 3 of the Federal Constitution of 1988, as well as the express indication of the new purpose of public contracting through the amendment of art. 3 of Law 8.666/93, the question remains whether the public administrator belongs to the choice between whether or not to carry out a sustainable public procurement procedure. It is therefore questioned the link between Public Administration and Sustainable Development through its instruments. In this step, the structure and materiality of the Socio-Environmental State of Law will be presented in order to build the normative basis for the instruments in question. It will also be necessary to redeem the concept of Development, indicating, mainly, the current interpretation as a multifaceted definition, besides punctuating its respective constitutional protection and its treatment as a normative category. With these fundamentals, it will be possible to approach the performance of the Public Administration and its relationship with Sustainable Development based on an analysis of Constitutional Administrative Law. In this environment, the main points of the Sustainable Logistics Plan - PLS will be presented, as well as its means of action, with emphasis on public contracting. Especially as regards contracting, it will become necessary to present, in addition to its structuring principles, its new legal purpose. Finally, with the well-established normative context, it is intended to present the current framework of administrative instruments for Sustainable Development through a diagnosis of green public contracting in the Ministry of Justice, indicating the factors that may prevent this achievement, as well as presenting National and international solutions.

Key Words: Socio-environmental State; Development; Sustentabiliby; Public Administration; Procurement.

RESUMEN

Este estudio analiza la actuación del Estado, a través de la contratación pública, hacia el Desarrollo Sostenible. Con el destaque del Desarrollo en el artículo 3 de la Constitución Federal de 1988 y la indicación expresa del nuevo propósito de la contratación pública por la modificación del artículo 3 de la Ley 8.666/93, hay la cuestión si pertenece al administrador público la elección entre hacer o no hacer un procedimiento de contratación pública sostenible. Por lo tanto, la pregunta es vincular el desarrollo sostenible de la Administración Pública a través de sus instrumentos. En este paso, se mostrarán la estructura y materialidad de lo Estado Socioambiental de Derecho con el fin de construir la base normativa de los instrumentos en cuestión. También será necesario el rescate del concepto de desarrollo, lo que indica sobre todo la actual interpretación como definición multifacética, y acentuar su respectiva protección constitucional y su tratamiento como una categoría normativa. Con estos fundamentos, es posible acercarse a la actuación de la administración pública y su relación con el desarrollo sostenible a partir de un análisis de derecho administrativo en un entorno constitucional. En este espacio, los principales puntos del Plan de Logística Sostenible - PLS se presentarán, así como sus medios de acción, con énfasis en los contratos públicos. Sobre todo relativo a la contratación, será necesario exponer, además de sus princípios subyacentes, su nuevo propósito legal. Al final, con el marco regulatorio muy indicado, será presentada la situación actual de los instrumentos administrativos para el desarrollo sostenible a través de un diagnóstico de la compra pública verde en el Ministerio de Justicia, indicando los factores que podrían impedir esta forma de realización, así como la presentación de soluciones nacionales e internacionales.

Palabras Claves: Estado Socioambiental; Desarollo; Sustentabilidad; Administracion Pública; Contratacion Pública.

SUMÁRIO

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS 12
LISTA DE GRÁFICOS 13
LISTA DE ANEXOS 14
INTRODUÇÃO 15
1. O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NA CONSTITUIÇÃO DE 1988 18
1.1 O Estado Socioambiental de Direito e o Desenvolvimento 18
1.2 Do Desenvolvimento Econômico ao Desenvolvimento Multifacetário: a construção do Desenvolvimento Sustentável 36
1.3 A Proteção Constitucional do Desenvolvimento 55
2. A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NA PERSPECTIVA DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL 72
2.1 O Direito Administrativo Constitucionalizado 72
2.2 A trajetória de construção da licitação pública sustentável 97
2.3 A concretização das Contratações Públicas para além da proposta mais vantajosa 120
3. DIAGNÓSTICO ATUAL, DESAFIOS E CAMINHOS EM PROL DA PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL ATRAVÉS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ... 152
3.1 A frequência atual da licitação sustentável: o caso das contratações públicas no Departamento de Polícia Federal 154
3.2 Os fatores impeditivos da concretização do Desenvolvimento Sustentável através das contratações públicas 165
3.3 Caminhos possíveis em colaboração à atividade administrativa que vise o Desenvolvimento Sustentável nas contratações públicas 211
CONSIDERAÇÕES FINAIS 230
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 235
ANEXOS 250

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

10YFP - 10 Year Framework Program

A3P – Agenda Ambiental da Administração Pública

AGU – Advocacia Geral da União

CADMAT – Cadastro Único de Materiais

CADSERV – Cadastro Único de Serviços

CGU – Controladoria Geral da União

CPL – Comissão Permanente de Licitação

DLOG/DPF – Diretoria de Administração e Logística Policial da Polícia Federal

ECO 92 – Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento

ESAF – Escola de Administração Fazendária

ENAP – Escola Nacional de Administração Pública

IIDS – International Institute for Sustainable Development

ME/EPP – Microempresas e Empresas de Pequeno Porte

MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

ONU – Organização das Nações Unidas

PF – Polícia Federal

PLS – Plano de Logística Sustentável

PL – Projeto de Lei

PLC – Projeto de Lei da Câmara

PNMA – Política Nacional do Meio Ambiente

PNUMA – Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente

RDC – Regime Diferenciado de Contratações

Rio +10 – Cúpula Mundial do Desenvolvimento Sustentável (2002)

Rio +20 – Conferência da ONU sobre Desenvolvimento Sustentável (2012)

SELOG – Setor de Administração e Logística Policial

SLTI – Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação

SR/PF/PR – Superintendência de Polícia Federal do Paraná

TCU – Tribunal de Contas da União

UASG – Unidade Administrativa de Serviços Gerais

UE – União Europeia

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 01 - Análise formulários Pregoeiros, questão n. 6 – motivos da não realização da contratação sustentável.

Gráfico 02 - Análise formulários SELOG, questão n. 9 – motivos da não realização da contratação sustentável.

Gráfico 03 - Análise formulários Ordenadores, questão n. 10 – motivos da não realização da contratação sustentável.

Gráfico 04 – Motivos da não realização da licitação sustentável âmbito Polícia Federal.

Gráfico 05 – Análise formulários servidores âmbito nacional, questão n. 8 – motivos da não realização da contratação sustentável.

Gráfico 06 – Análise formulário Sociedade, questão n. 5 – possibilidade de comprar produtos sustentáveis mais caros.

LISTA DE ANEXOS

Anexo I – Plano de Logística Sustentável Nacional da Polícia Federal.

Anexo II – Formulário destinado aos pregoeiros e membros da CPL da Polícia Federal.

Anexo III – Formulário destinado aos chefes do setor Administrativo da Polícia Federal.

Anexo IV – Formulário destinado aos Ordenadores de Despesas da Polícia Federa.

Anexo V – Formulário destinado aos servidores em âmbito nacional.

Anexo VI – Formulário destinado à sociedade.

Anexo VII – Ficha TCU em relatório de gestão.

INTRODUÇÃO

A proteção ambiental exige, em um contexto estatal de integração social, cultural, ética e econômica, progressivos mecanismos que compatibilizem todos os interesses da sociedade mantendo o equilíbrio dos recursos naturais. É possível falar ainda para além de uma mera manutenção ecológica, mas sim na direta recuperação dos ambientes já desgastados ou em processos acelerados de degradação ambiental.

Agregado ao conceito clássico de Desenvolvimento, significando em simples palavras o conjunto de contínuos processos em prol dos direitos e garantias fundamentais identificados no sistema jurídico, e ainda na percepção da necessária proteção presente e futura dos recursos naturais, qual seja, a sustentabilidade, a proteção ambiental encontra na doutrina do Desenvolvimento Sustentável campo possível de atuação.

Neste sentido, a Administração Pública, através de suas atividades, atua não apenas para a manutenção da estrutura executiva do Estado, com a indireta proteção ambiental, mas ainda surge como ator diretamente relacionado na busca do ambiente ecologicamente equilibrado. Esta modificação, em larga medida decorrente da constitucionalização do Direito Administrativo, transforma os institutos usuais de execução da função administrativa em instrumentos para a proteção e promoção deste Desenvolvimento Sustentável, agora com valores socioambientais.

Entre os instrumentos administrativos possíveis de utilização na proteção ambiental, surgem as contratações públicas como relevante mecanismo, haja vista sua possível relação com objetos e serviços ambientalmente sustentáveis, a direta publicação das necessidades e preferências da Administração Pública, e ainda o significativo dispêndio de recursos financeiros na conclusão destas atividades. Fala-se então em licitações sustentáveis.

Compreendida de modo amplo, ou seja, todo e qualquer processo público que resulte em uma contratação do Estado com um particular para a aquisição de um bem, serviço ou obra pública, a licitação sustentável se apresenta como instrumento possível de proteção ambiental que ainda compatibilize todos os demais valores do Desenvolvimento Sustentável, além de possuir em sua estrutura e finalidade encontros diretos com a sociedade, com o mercado econômico interno e ainda com a atuação da própria Administração.

Ocorre, porém, que mesmo com esta relevância e possibilidades, as licitações sustentáveis que lidam estritamente com a questão ambiental seguem na média nacional de 1% das contratações públicas. Ou seja, 99% das contratações realizadas pela Administração com o particular são realizadas sem o trato e diretrizes de proteção ambiental.

Surge, pois, enquanto problema prático do estudo aqui pretendido, a não concretização das licitações sustentáveis. Por consequência, enquanto problema metodológico jurídico, esta não realização do certame sustentável acaba por não concretizar os direitos fundamentais ali relacionados e, no seio ambiental, o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Com este quadro, abrem-se duas questões primordiais a serem investigadas, quais sejam, a análise da vinculação do Administrador Público em realizar a contratação pública nestes moldes de sustentabilidade ambiental, e ainda a verificação empírica dos principais motivos que afastam ou impedem a concretização da licitação sustentável.

Com este ponto de partida, o trabalho foi construído se utilizando de pesquisa bibliográfica que transita majoritariamente pelos campos do Direito Administrativo, Direito Constitucional e Direito Ambiental. Cabe destacar, porém, que em que pese à vinculação da proteção ambiental com a disciplina do Direito Ambiental, percebeu-se que para a análise pretendida os institutos de Direito Ambiental puderam ser analisados de modo indireto. É dizer que a ênfase dada no trabalho foi a doutrina do Direito Administrativo e do Direito Constitucional, com conexões ao Direito Ambiental.

Quanto à estrutura, o trabalho se divide em três capítulos, de modo que os dois primeiros formam a base doutrinária, normativa e estrutural que permite a resolução da primeira indagação, qual seja, a vinculação do Administrador à realização do certame sustentável. Já o terceiro capítulo tem o condão de, através de um diagnóstico da realidade das licitações sustentáveis, verificar quais são os possíveis motivos de afastamento deste modo de contratar.

O primeiro capítulo se destina a identificar a materialidade e tratamento normativo dado ao Desenvolvimento Sustentável no ordenamento brasileiro. Para tanto, inicialmente se apresenta a construção e atual concepção do Estado Socioambiental, apresentado enquanto consequência dos modelos de Estado Liberal e Social. Neste ambiente, surge a necessidade de investigar o Desenvolvimento, apresentando a construção de seu conceito desde a visão inicial de progressão econômica até a atual visão multifacetária, bem como verificar a proteção constitucional dada a este processo no ordenamento brasileiro.

Já no segundo capítulo, a pesquisa pretende concentrar esforços no âmbito da Administração Pública, apresentando inicialmente as possíveis alterações interpretativas com a constitucionalização do Direito Administrativo. Apontada esta transformação e suas consequências, torna-se possível entrar no campo das contratações públicas, apresentando o trajeto percorrido para a verificação da instrumentalidade das licitações sustentáveis. Serão aqui também apresentados os modos de concretização da sustentabilidade em todas as fases do processo licitatório, analisando questões pontuais desde o planejamento até a fase de fiscalização da contratação resultante.

Por derradeiro, o terceiro capítulo, constituído integralmente através de pesquisa empírica que adotou como metodologia a investigação de dados, entrevistas, disponibilização de formulários e observação, pretende construir um diagnóstico atual das contratações públicas sustentáveis, de modo a possibilitar o apontamento das principais dificuldades e impedimentos relacionados a este tipo de contratação. Ainda, o capítulo pretende apresentar possíveis caminhos a serem percorridos na busca da gestão administrativa socioambiental, tomando por base experiências e instrumentos disponíveis nacional e internacionalmente nesta empreitada.

Esta construção intentará responder as questões afetas à vinculação do administrador para com as licitações sustentáveis, bem como aos possíveis impedimentos deste modo de contratar. Ambas as respostas permitirão uma reflexão sobre o problema da pesquisa, qual seja, a baixa concretização das licitações sustentáveis.

1. O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

1.1 O Estado Socioambiental de Direito e o Desenvolvimento

O atual Estado Socioambiental de Direito é fruto de variadas conquistas históricas, além de alterações significativas de estrutura, legitimação e, principalmente, representatividade perante a sociedade, seja quanto à própria identidade desta sociedade, seja quanto aos valores que esta estrutura deve garantir, promover e proteger.

Neste sentido, antes de desvendar as nuances do Estado protetivo também do meio ambiente, cabem apontamentos, sucintos que sejam, de alguns momentos que desencadearam na construção, demarcando o início da análise nos Estados Contemporâneos e a consolidação do Estado de Direito após as Revoluções Burguesas.

Destacando que a relação mais interessante da Teoria do Estado está na conexão entre Estado e sociedade, Jorge Reis NOVAIS explica que é com a estrutura do Estado de Direito que se reconhece esta vinculação direta, no sentido de que o Estado passa a ter a obrigação jurídica de proteção, garantia e efetivação dos direitos fundamentais da sociedade, de modo indisponível.[1]

Jürgen HABERMAS pontua que é com a consolidação da estrutura do Estado Moderno que os indivíduos se tornam sujeitos do Estado, existindo, por fim, uma real integração social.[2] Esta, pois, é a principal diferença entre este Estado e os anteriores, tal como a organização feudal. Somente a partir do Estado Democrático de Direito que aquela sociedade, ou sujeitos do Estado, como indicado, vem a protagonizar o exercício de suas vontades, estando estes antes apenas submissos ao poder estatal. Ou seja, é no Estado Democrático de Direito que a sociedade, de fato, através da atuação ativa na construção da organização estatal, reflete uma "identidade coletiva".[3]

Surgem, há seu tempo, algumas concepções de modelo de Estado que materializam esta premissa de modo mais ou menos expressivo, visando a promoção dos direitos da sociedade. Fala-se aqui, por exemplo, nos modelos de Estado Liberal e Estado

---

[1] NOVAIS, Jorge Reis. *Contributo para uma teoria do Estado de Direito:* do Estado de Direito Liberal ao Estado Social e Democrático de Direito. Coimbra: Faculdade de Direito de Lisboa, 1987, p. 17.

[2] HABERMAS, Jürgen. *A inclusão do outro: estudos de teoria política.* Tradução de George Sperber, Paulo Astor Soethe, Milton Camargo Mota. 2.ed. São Paulo: Loyola, 2004, p 134.

[3] Idibem, p. 135.

Social. NOVAIS trabalha alguns pontos principais de ambos os modelos de Estado, de tal modo que se torna possível construir um caminho coerente entre eles.

O Estado Liberal, para o autor, tem como característica maior um distanciamento do Estado e sociedade, além da separação da Política e Economia e do Estado e Moral. O Estado Liberal tem por "única tarefa a garantia de uma paz social que permita o desenvolvimento da sociedade civil de acordo com as suas próprias regras."[4] Deste modo, o atingimento do bem-estar coletivo não estará a cargo de uma atividade consciente do Estado. Como consequência, toda ação política além deste intento perturbaria a ordem natural.[5]

Cabe o destaque que a condução do Estado Liberal é no sentido de proteger os meios para a livre expansão dos direitos individuais. Nas palavras de NOVAIS, "o Estado só tem que assegurar o livre jogo das concorrências entre os particulares e impedir a invasão das respectivas esferas de autonomia."[6] Há aqui um ideal de Estado que intervém somente para garantir a segurança, a soberania da nação e a liberdade de modo a possibilitar a "eficiência na condução dos negócios públicos."[7]

Porém, e especialmente com as experiências dos movimentos pós-guerra, escassa infraestrutura e condições mínimas vitais, a sociedade começou a alterar sua própria concepção de interesse público, haja vista o reconhecimento desejado da vontade da coletividade e a proteção dos grupos hipossuficientes. Daniel Wunder HACHEM indica que surge, neste momento, uma motivação em requerer a adoção de medidas que reequilibrem juridicamente as relações desiguais.[8]

Ergue-se o Estado Social enquanto instrumento de garantia existencial. NOVAIS explica que tomado por uma orientação em prol de uma justiça social generalizada, este Estado se desenvolve para estruturar uma política econômica social, "mas também na providência estadual das condições de existência vital dos cidadãos, na prestação de

---

[4] NOVAIS, Jorge Reis. *Contributo...* Op. cit., p. 51-52.

[5] Ibidem, p. 54.

[6] Ibidem, p. 63.

[7] Emerson Gabardo complementa: "Contudo, a 'realidade prática' demonstrou uma dependência contundente do Estado por parte do capitalismo liberal. Foi imprescindível o papel do Estado na repressão ao operariado, na proibição dos sindicados e das greves, na criação de condições para o funcionamento da economia e na abertura de fontes de matéria-prima e mercados consumidores mediante o colonialismo." (Cf.: GABARDO, Emerson. *Eficiência e Legitimidade do Estado:* uma análise das estruturas simbólicas do Direito Público. São Paulo: Manole, 2003.

[8] HACHEM, Daniel Wunder. *Princípio constitucional da supremacia do interesse público.* Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 107.

bens, serviços e infraestruturas materiais, sem os quais o exercício dos direitos fundamentais não passa de uma possibilidade teórica e a liberdade de uma ficção."[9]

O que se tem é que o avanço da participação democrática e as manifestações de vontade cunharam a mudança do Estado Liberal para o Estado mais interventor, qual seja o Estado Social.[10] Se antes havia uma elitizada ideia de liberdade, agora a liberdade desejada é aquela também oferecida pela intervenção Estatal em prol do processo da dignidade. Os mecanismos da democracia política tornam-se "pressuposto imprescindível do Estado Social".[11]

Existe, neste passo, em uma análise da concretização dos direitos fundamentais classificados por gerações, uma necessidade de avançar além dos direitos individuais de primeira geração, exigindo então um "agigantamento estatal demandado para que se possam tornar efetivos os processos de dignidade e cidadania consagrados nos direitos de segunda geração."[12] Há, pois, um progresso na proteção dos direitos da sociedade.

Miguel CARBONELL explica que com o advento do Estado Social, os poderes públicos deixam de ser vistos como inimigos dos direitos fundamentais e sim enquanto papel de promotores destes direitos. Ainda, há a percepção de que a concentração de riquezas e o avance tecnológico sem regulação acabam por vulnerar os direitos fundamentais.[13] Cita, por consequência, enquanto características deste Estado, um forte

---

[9] NOVAIS, Jorge Reis. *Contributo...*Op. cit., p. 194.

[10] É importante esclarecer que tanto no Estado Liberal quanto no Estado Social é possível falar em intervenção do Estado. Em sendo Estado, há intervenção. Porém, o que se discute são os graus distintos de intervenção no Estado Liberal e no Estado Social. Neste sentido, no Estado Liberal há um enfraquecimento da intervenção frente ao processo econômico, uma vez que a burguesia relacionava este progresso com a liberdade individual. Já no caminho para o Estado Social, verificou-se uma necessidade factual da intervenção do Estado em diversas outras áreas antes não cogitadas, inclusive na relação econômica. Fala-se agora em intervenção nas áreas econômicas, relações de trabalho, saneamento, saúde, educação, e outros. Nesta transformação fala-se em intervencionismo, dirigismo e planificação. "A vista disso, pode-se caracterizar este modelo de Estado como aquele que garante tipos de renda, alimentação, saúde, habitação, educação, assegurados a todo cidadão, não como caridade, mas como direito político. O cerne da diferença, além da crescente atitude interventiva estatal, se coloca exatamente neste aspecto de direito próprio do cidadão a ter garantido o se bem-estar pela ação positiva do Estado como afiançador da qualidade de vida do povo." (Cf.: STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luiz Bolzan *Ciência Política e Teoria Geral do Estado.* 3 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003, p. 62).

[11] NOVAIS, Jorge Reis. *Contributo...* Op. cit., p. 203.

[12] DONOSO, Diego Felipe Muñoz. Reflexos sobre o Conceito Jurídico de Políticas Públicas In: PAMPLONA, Danielle Anne (Coord.) *Políticas Públicas: Elementos para alcance do Desenvolvimento Sustentável.* Curitiba: Juruá, 2012, p. 19.

[13] Tradução livre de: "Sin embargo, en el modelo del Estado Social, los poderes públicos dejan de ser percebidos como enemigos de los derechos fundamentales y comienzan a tomar, por el contrario, el papel de promotores de esos derechos, sobre todo de los de caracter social. Se entiende ahora que tambien la concentracion de la riqueza y el avance tecnológico no sujetos a reglas pueden vulnerar los derechos fundamentales." (Cf.: CARBONELL, Miguel. Los Derechos Sociales: elementos para una lectura en clave normativa. *Cadernos da Escola Judicial do TRT da 4. Região,* n. 3, 2010, p. 39).

pacto social, a busca de uma paz institucionalizada por vias reformistas, a projeção de um crescimento econômico sustentável e equilibrado, um regime fiscal redistributivo, e ainda um amplo setor público dotado de importantes funções regulativas, em clara menção a característica interventora do Estado Social. [14]

Diego Felipe Munoz DONOSO explica que "se no Estado liberal clássico, o fim último do direito como ato de intervenção na ordem social, era a ordenação provedora de segurança, no Estado social a forma de intervenção passa a agregar uma nova gama de objetivos/fins, anteriormente não cogitados."[15] O autor ainda destaca que estes novos objetivos são promovidos então por meio da "ampliação do leque de políticas públicas a serem desenvolvidas pelo Estado."[16] Fala-se, pois, em um Estado Essencial.[17]

Cabe registrar, ainda que suscintamente, que neste caminho entre o Estado Liberal e o Estado Social apresentado, há uma profunda alteração quanto à interpretação das normas jurídicas. Fala-se em Estado Constitucional, Positivismo Jurídico, Estado de Legalidade, Neoconstitucionalismo, entre outros.[18]

Na trajetória do Estado Liberal encontra-se a maior representação do positivismo jurídico, no qual o constitucionalismo era caracterizado por uma regulação formal preocupada em impor limites ao poder, com consequente crescimento da lei em desfavor da Constituição, homogeneidade axiológica nos textos constitucionais, ênfase no procedimento em detrimento da substância, utilização das regras em desfavor dos princípios, entre outros.[19]

---

[14] CARBONELL, Miguel. Op. cit., p. 40.

[15] DONOSO, Diego Felipe Muñoz. Op. cit., p. 29.

[16] Neste sentido, o autor ainda menciona a característica constitucional como dirigente e vinculante, apresentando o posicionamento de Eros Grau de que o Direito não é só mera representação da realidade. "Atua, portanto, como instrumento de colmatação e de transformação social, interagindo com todos os demais níveis. A ideia de dirigismo estatal, ou ainda, dirigismo constitucional, suporá igualmente uma bem marcada separação entre Estado e Sociedade (suposição que igualmente lastreia o modo de produção capitalista), sendo que nessa linha de raciocínio a expressão política pública designaria em termos gerais a própria atuação do Estado, podendo afirmar-se, nessas bases, que a mesma sempre equivaleria a uma intervenção na ordem social." (Cf: DONOSO, Diego Felipe Muñoz. Op. cit., p.28). (grifo nosso)

[17] O termo é utilizado por Juarez Freitas quando da classificação do *quantum* interventivo o Estado se coloca frente a sociedade. Registra que o que se pretende é a construção de um Estado Essencial. Em suas palavras, "longe do Estado mínimo assim como do Estado máximo, o Estado essencial busca ter o tamanho viabilizador do cumprimento de suas funções, nem mínimas, nem máximas, simplesmente essenciais." (Cf.: FREITAS, Juarez. *Estudos de Direito Administrativo.* São Paulo: Malheiros, 1995, p. 33).

[18] Para o desenrolar do trabalho, não será necessário concentrar esforços em todas as distinções e consequências normativas referente ao constitucionalismo e a Teoria da Constituição. Ao que se pretende apresentar quanto à configuração do Desenvolvimento e sua proteção constitucional, será necessário pontuar apenas as principais distinções entre o tratamento normativo da Constituição no Estado Liberal, Social e no atual Estado Socioambiental.

[19] Paulo Ricardo Schier sintetiza as principais características do constitucionalismo neste ambiente Liberal. Em suas palavras: "As constituições deste contexto organizam-se, basicamente, sob uma regulação

No Estado Social, porém, com o fortalecimento da estrutura do Estado e o avanço da representatividade democrática, o que se tem é um constitucionalismo caracterizado por uma Constituição jurídica forte em detrimento dos diplomas legais, estando agora na Carta os princípios basilares da estrutura do Estado, o que gera um inovador controle de constitucionalidade visando à proteção dos direitos individuais antes mitigados pela autoridade da lei.[20]

Atualmente, porém, no Estado que se pretende apresentar e como apontado anteriormente, é importante destacar a nova interpretação normativa denominada de neoconstitucionalismo. Longe do intento de esgotar o tema, importa apenas registrar suas principais características, de modo que quando da leitura dos dispositivos constitucionais ou infralegais que serão apresentados, seja possível compreender os motivos e as leituras realizadas.

Há, no neoconstitucionalismo, segundo Luis Prieto SANCHIS, uma maior presença de princípios que regras, o uso constante da ponderação em contraste com a subsunção, a presença da Constituição em todos os conflitos e áreas jurídicas, uma preponderância do Poder Judiciário no lugar da autonomia do Legislativo, e o reconhecimento de uma pluralidade de valores em contra ponto a antiga homogeneidade Liberal.[21]

Com este quadro apresentado de teorias de Estado e teorias constitucionais, cabe seguir inicialmente destacando que não é possível ou não recomendado identificar o Estado atual apenas levando em conta sua própria estrutura básica, destituído de valores. O que se vivencia é um Estado que contém diversas materialidades a serem desenvolvidas, todas plasmadas na Carta Constitucional e seus instrumentos, com primazia na proteção e garantia dos direitos fundamentais.

---

mais formal, preocupada em estabelecer limites ao poder e definir regras de reconhecimento do sistema. Assim, neste quadro, é possível observar os seguintes fenômenos: i) maior presença da lei em detrimento da Constituição; ii) maior presença do legislador em detrimento do juiz; iii) maior participação das regras (principalmente de procedimentos) em detrimento dos princípios (o que era natural num contexto de positivismo); iv) mais subsunção e manos ponderação; v) vinculação do Estado à Constituição como "limitação", por decorrência da separação Estado-Sociedade Civil; vi) maior homogeneidade axiológica dos textos constitucionais e menos pluralismo (principalmente pela ideia da lei como consenso ou expressão de uma vontade geral); vii) separação entre direito e moral; viii) ênfase no procedimento e na forma, em detrimento da substância e ix) eixo teórico fundado na teoria do direito sob a perspectiva do positivismo." (Cf.: SCHIER, Paulo Ricardo. A constitucionalização do direito no contexto da Constituição de 1988. In: CLÈVE, Clemerson Merlin *(ORG). Direito constitucional brasileiro – teoria da constituição e direitos fundamentais.* Revista dos Tribunais: São Paulo, Volume 1, 2014, p 42).

[20] FIORAVANTI, Maurizio. *El Estado Moderno em Europa*. Instituciones y derecho. Madrid: Trotta, 2004. p. 28.

[21] SANCHÍS, Luis Prieto. Neoconstitucionalismo y Ponderación Judicial. In: *Neoconstitucionalismo(s)*. 2ª ed. CARBONELL, Miguel (org.). Madrid: Trotta, 2005. p. 133.

Ocorre que, se antes se reconhecia a existência do Estado na junção dos elementos povo, poder e território[22], hoje o próprio conceito de Estado abarca o entendimento de que para o processo da dignidade é necessário ainda a existência de um ambiente sadio que possa conter suficientemente estes seus elementos primordiais. Tornou-se necessário um modelo de Estado Social de Direito[23] que contemplasse a "questão ambiental."[24]

Coloca-se em pauta, assim, os meios de continuidade ou sobrevivência do Estado, de onde se percebe que a movimentação ambiental iniciada pós década de 50 com o ambientalismo[25] segue trabalhando justamente para a elaboração, execução e manutenção de um Estado provedor de todos os direitos já conquistados nos modelos Liberal e Social, com notas também de mecanismos em prol do ambiente ecologicamente equilibrado.

A doutrina transita entre alguns adjetivos dados a este Estado com atenção ao trato também ambiental. Ora fala-se em Estado Constitucional Ecológico[26], Estado do Ambiente[27], Estado Ambiental de Direito[28], Estado Pós Social[29], Estado Sustentável[30],

---

[22] MIRANDA, Jorge. Teoria do Estado e da Constituição. Rio de Janeiro: Forense, 2007, p. 34.

[23] Jorge Reis NOVAIS explica que falar conjuntamente em Estado de Direito e Estado Social é atestar um contraste estrutural. Há uma impossibilidade de fusão dos dois conceitos no plano constitucional, haja vista o Estado de Direito tratar de estrutura e o Estado Social tratar de valores. Todavia, o autor reconhece que na atual necessidade de garantia dos direitos fundamentais e da tutela da autonomia individual, os conceitos se complementam. Em suas palavras, "o Estado Social e Democrático de Direito reconhece na autonomia individual e nos direitos fundamentais uma força vinculante que, independentemente dos fundamentos filosóficos,políticos ou ideológicos invocados, afecta não só a Administração e o conjunto dos poderes constituídos, mas que se impõe materialmente ao próprio poder constituinte originário."(Cf.:NOVAIS, Jorge Reis. *Contributo...*Op. cit., p. 227).

[24] MARIN, Jeferson Dytz; LEONARDELLI, Pavlova Perizzollo. O Estado Socioambiental: a afirmação de um novo modelo de Estado de Direito no Brasil. *Revista de Direitos Fundamentais e Democracia,* Curitiba, v. 14, n. 14, p. 374-386, jul/dez, 2013, p. 375.

[25] "O ambientalismo, como ponto de partida para o estudo da questão ambiental, significa o conjunto de ações teóricas e práticas que objetivam evitar a degradação ambiental." (Cf.: BARRAL, Welber; FERREIRA, Gustavo Assed Ferreira. Direito Ambiental e Desenvolvimento. In: BARRAL, Welber; PIMENTEL, Luiz Otavio (Orgs.) *Direito Ambiental e Desenvolvimento.* Florianópollis: Boiteux, 2006, p. 24).

[26] A expressão Estado Constitucional Ecológico é primordialmente defendida por Jose Joaquim Gomes CANOTILHO, com especial indicação da necessária atuação primordial do Estado com bases nos princípios ambientais. Segundo o autor, o "Estado Constitucional, além de ser e dever ser um Estado de Direito Democrático e Social deve ser também um estado regido por princípios ecológicos". (Cf. CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Estado Constitucional Ecológico e Democracia Sustentada.* In: SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). Direitos fundamentais sociais: estudos de direito constitucional, internacional e comparado. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 494). No trabalho, porém, na construção que se desenvolve quanto a complexidade dos termos desenvolvimento e sustentabilidade, opta-se, por melhor representada a ideia, a expressão utilizada por Tiago FENSTERSEIFER, qual seja, Estado Socioambiental. O que há nos conceitos trabalhados é especialmente o trabalho conjunto entre os valores ambientais e sociais.

[27] HÄBERLE, Peter. "A dignidade humana como fundamento da comunidade estatal". In: SARLET, Ingo Wolfgang (Org.).Dimensões da Dignidade: ensaios de Filosofia do Direito e Direito Constitucio nal. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005, p. 128.

entre outros. A preferência, porém, segue pelo termo Estado Socioambiental[31] pela indicação expressa da convergência das agendas social e ambiental neste complexo projeto para o desenvolvimento humano, além do atual reconhecimento doutrinário deste termo.[32]

Michael KLOEPFER recorda que a própria denominação de um Estado enquanto Estado Socioambiental pode resultar em indicações políticas e executivas, com aproximações ou afastamentos dos deveres do Estado, indicando por vezes um viés negativo e positivo. Explica que a utilização do conceito Estado Ambiental não está isenta de juízos de valor, uma vez que dependendo dos interesses em jogo evoca associações com o conceito do Estado Social, como "um Estado que se empenha pelo equilíbrio entre as exigências sociais à natureza por um lado e a preservação das bases naturais da vida por outro e que ajuda a conferir forma e esse equilíbrio", conotação essencialmente positiva, ou ainda um conceito de Estado Policial, como "um Estado em que os direitos de liberdade são eliminados total ou amplamente por meio de medidas estatais irrestritas e excessivas em relação ao meio ambiente" de conotação negativa.[33]

Notavelmente, percebeu-se também que ambientes com escasso acesso a direitos sociais básicos, tais como moradia, alimentação, educação, renda mínima, saneamento,

---

[28]NUNES JUNIOR, Amandino Teixera. *O Estado Ambiental de Direito.* Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/996/R163-20.pdf?sequence=4>. Acesso em 12 jan 2017.

[29] "O Estado Pós-social em que vivemos, no quadro de uma lógica constitutiva e infraestrutural dirigida para a criação de condições para a colaboração de entidades públicas e privadas, está associada a uma terceira geração de direitos humanos em novos domínios da vida da sociedade, como é o caso do ambiente e da qualidade de vida, da protecção individual relativamente à informática e às novas tecnologias, da tutela da vida e da personalidade em face da genética, sendo ainda de incluir nesta categoria as garantias individuais de procedimentos (o qual é entendido não apenas como instrumento de legitimação do poder, mas também como modo de realização da protecção jurídica subjectiva)." (Cf,: SILVA, Vasco Pereira da. Verde direito: o direito fundamental ao ambiente. In DAIBERT, Arlindo (org). *Direito Ambiental Comparado.* Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 22).

[30] FREITAS, Juarez. *Sustentabilidade: Direito ao futuro.* Belo Horizonte: Forum, 2011, p. 264.

[31] SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Estado Socioambiental e Mínimo Existencial (ecológico?): algumas aproximações. In: SARLET, Ingo Wolfgang (Org.) *Estado Socioambiental e Direitos Fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010, p.16.

[32] Cabe pontuar que a jurisprudência já reconhece a estrutura do Estado Socioambiental como aquele que harmoniza os direitos econômicos, sociais e ambientais. Jeferson Dytz MARIN cita, neste sentido, a decisão da ADPF n. 101, o qual trata de eventual conflito de princípios com a importação de pneus. Este voto tem especial atenção ao Direito Ambiental, uma vez que declara na jurisprudência vários dos elementos propostos no Estado Socioambiental (Cf.: MARIN, Jeferson Dytz; LEONARDELLI, Pavlova Perizzollo. Op. cit., p. 382).

[33] KLOEPFER, Michael. A caminho do Estado Ambiental? A transformação do sistema político e econômico da República Federal de Alemanha através da proteção ambiental especialmente desde a perspectiva da ciência jurídica. In: SARLET, Ingo Wolfgang (Org.) *Estado Socioambiental e Direitos Fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010, p. 43.

seguem juntos com a degradação ambiental.[34] Ou seja, tornou-se necessária uma ação conjunta para uma proteção integral. Há agora uma posição de destaque da tutela ambiental no Estado Socioambiental, o qual "cumpre um papel ativo e promocional dos direitos fundamentais, especialmente no que tange à tutela ambiental."[35] Esta especial tutela, por consequência, tem implicações diretas no sistema político e econômico do Estado.[36] Ou seja, trabalhar, executar e conservar o Estado Socioambiental é reconhecer um sistema holístico de valores.

A marcação do Estado como Estado Socioambiental não representa um "marco-zero"[37] na estrutura político-jurídico estatal, e sim um reconhecido avanço de objetivos, agora com passos também na proteção ambiental. O que se vivencia no Estado Socioambiental, deste modo, é a junção das conquistas dos projetos políticos-jurídicos dos Estados Liberal, Estado Social e os valores do Estado Socioambiental, ou seja, a tutela necessária dos direitos econômicos, culturais, sociais e ambientais em prol de um desenvolvimento humano com uma noção ampliada e integrada, resultando então em um constitucionalismo socioambiental.[38]É discutir uma estrutura de Estado que tenha como fundamentos "preceitos constitucionais, democráticos, sociais e ambientais."[39]

O Estado Socioambiental, assim, não se afasta de um Estado regulador na medida em que direciona e ajusta também a atividade econômica em prol de um desenvolvimento humano e social de modo ambientalmente sustentável.[40] A própria efetivação do Estado Democrático de Direito necessitava uma "mudança de paradigma em relação às convicções do homem sobre a sua relação com a natureza." [41] Neste sentido, a discussão anterior quanto à nomenclatura deste Estado protetor do Ambiente vale-se, em certa medida, por questão didática e de efetividade, uma vez que apenas contribuem para identificar um dever de ação já anteriormente destacado ao Estado.

CANOTILHO explica que uma vez que o Estado Socioambiental integra entre si também elementos de juridicidade, democracia e sociabilidade, é obrigação do Estado e

---

[34] SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Op. cit., p. 27.
[35] Ibidem, p. 21.
[36] KLOEPFER, Michael. Op. cit., p. 42.
[37] SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Op. cit., p. 18
[38] Ibidem, p. 13.
[39] FERREIRA, Heline Sivini Ferreira; LEITE, José Rubens Morato. A expressão dos objetivos do estado de direito ambiental na Constituição Federal de 1988. In: LEITE, José Rubens Morato; FERREIRA, Heline Sivini; CAETANO, Matheus Almeida (Orgs.). Repensando o estado de direito ambiental. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2012, p. 41.
[40] SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Op. cit., p. 22.
[41] MARIN, Jeferson Dytz; LEONARDELLI, Pavlova Perizzollo. Op. cit., p. 385.

dos particulares promoverem políticas públicas em prol das exigências valorativas deste Estado Socioambiental, devendo adotar comportamentos públicos e privados que protejam o ambiente na atual e para futuras gerações."[42] Ou seja, espera-se, neste quadro, uma proteção holística, integrada, global e sistemática, contemplando o trato com componentes ambientais e humanos através, principalmente, da atuação comissiva do Estado.[43] Michael KLOEPFER explica que é de interesse de todos, porém de obrigação do Estado, a proteção das bases naturais da vida, podendo para tanto usar o poder regulador para "concretizar e impor o interesse geral na preservação das bases naturais da vida, na medida em que este interesse tiver mais peso do que os outros interesses."[44]

Neste sentido, interessante trazer à colação dois pontos chaves do Estado Socioambiental, bem como seu marco jurídico constitucional de fundamentação, qual seja, o princípio da solidariedade, de modo a seguir construindo os caminhos para a concretização dos valores aqui defendidos.

Primeiramente, Ingo Wolfgang SARLET traz a conexão entre a qualidade ambiental e o princípio da dignidade da pessoa humana. Segundo o autor, e em suas palavras, "qualidade ambiental deve, portanto, ser reconhecida como elemento integrante do conteúdo normativo do princípio da dignidade da pessoa humana, especialmente em razão da sua imprescindibilidade à manutenção e à existência da vida e de uma vida com qualidade, sendo fundamental ao desenvolvimento de todo o potencial humano num quadrante de completo bem-estar existencial."[45] Deste modo, um dos pilares do Estado Socioambiental está na conexão entre a saúde ambiental e o princípio da dignidade humana, o que, por óbvio, trará consequências na abordagem de todos os deveres, objetivos e direitos protegidos no texto constitucional pela jus fundamentalidade da dignidade humana.

Ainda, e complementando a ideia, Tiago FENSTERSEIFER constrói através desta dimensão ecológica da dignidade a tese de um mínimo existencial ecológico, o qual indica o direito a um patamar mínimo de qualidade ambiental para uma vida digna e saudável.[46]

---

[42] CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Estado de Direito. Cadernos Democráticos*, n. 7, Fundação Mario Soares, Lisboa: Gradiva, 1998, p. 23.

[43] CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Estado constitucional ecológico... Op. cit., p. 499.

[44] KLOEPFER, Michael. Op. cit., p. 44.

[45] SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Op. cit., p 13.

[46] "Considerando que o processo histórico de afirmação de direitos humanos e fundamentais e da proteção da pessoa resultou na inserção da proteção ambiental no catálogo dos direitos fundamentais, o conteúdo do direito fundamental ao mínimo existencial deve ser modulado (para alem dos direitos sociais!) mediante a inserção da dimensão ambiental, no sentido da consagração do mínimo existencial ecológico,

KLOEPFER explica que esta proteção mínima é o que permite a manutenção da ordem social. É por meio do mínimo existencial ecológico que as demandas em prol do dever do Estado em agir se torna possível. Em suas palavras, "só é possível derivar um dever de proteção do meio ambiente do princípio do Estado Social na medida em que se trata da asseguração do mínimo existencial ecológico."[47]

FENSTERSEIFER destaca, todavia, que o mínimo existencial ecológico não deve ser identificado como aquele que simplesmente concebe o mínimo vital ou de sobrevivência. Assim, uma vez que a proteção da qualidade ambiental está diretamente relacionada com a dignidade humana, o mínimo existencial aqui apresentado está inserido neste ambiente em busca também da dignidade, devendo ser compreendido em um aspecto amplo em prol de uma "vida com qualidade ambiental", ultrapassando um mínimo existencial somente com feições liberal e social, abrangendo agora também uma feição ecologia.[48] Em suas palavras, a dignidade "somente estará assegurada – em termos de condições básicas a serem garantidas pelo Estado e pela sociedade – onde a todos e a qualquer um estiver assegurada nem mais nem menos do que uma vida saudável, o que passa necessariamente pela qualidade e equilíbrio do ambiente onde a vida humana está sediada."[49]

Justamente assim, a proteção ambiental, e aqui o mínimo existencial ecológico, irá se relacionar diretamente ao conceito de sustentabilidade a ser perseguido na sequência. De toda sorte, cabe já o registro do autor de que este mínimo existencial ecológico deve ser atribuído aos deveres do Estado e aos atores privados, os quais devem "preservar as bases naturais mínimas para o desenvolvimento – e mesmo a possibilidade – da vida das gerações futuras."[50]

Desta forma, com estes elementos em torno do Estado Socioambiental, atrelado ao fato de que a proteção ambiental é identificada como direitos de terceira dimensão, difusos e transindividuais[51], a doutrina desenvolveu o conceito do princípio da solidariedade, ou fraternidade, enquanto marco jurídico constitucional do Estado Socioambiental. O que há é a percepção de que com estes direitos não diretamente

---

que, na perspectiva integrada ora sustentada, assume as feições de um mínimo existencial socioambiental." (Cf.: SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Op. cit., p. 29.)

[47] KLOEPFER, Michael. Op. cit., p. 46.

[48] SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Op. cit., p. 30.

[49] Idem.

[50] Ibidem, p. 35.

[51] MARIN, Jeferson Dytz; LEONARDELLI, Pavlova Perizzollo. Op. cit., p. 378.

relacionados a pessoas, tornou-se necessária uma atuação pró ativa, não pessoal, fraterna/solidária.

Há uma necessária solidariedade que expresse a coexistência do ser humano enquanto corpo social, e não somente como uma indicação moral. Acima de tudo, espera-se enquanto atitude que se transponha para o plano jurídico normativo "como pilar fundamental à construção de uma sociedade e de um Estado de Direito guardiões dos direitos fundamentais de todos os seus integrantes, sem exclusões."[52] É o reconhecimento do princípio constitucional da solidariedade enquanto "marco axiológico-normativo do Estado Socioambiental de Direito, tensionando a liberdade e a igualdade (substancial) no sentido de concretizar a dignidade em (e com) todos os seres humanos."[53]

O princípio da solidariedade tem uma dimensão extralocal e intergerencial, na medida em que se apresenta nas relações para além do território dos Estados em busca de ações conjuntas na formação de uma rede de solidariedade mundial, bem como trabalha em prol não só do tempo presente, mas com ações solidárias que protejam e concretizem também as gerações futuras. É o fundamento para atividades em cooperação e que protejam também o ambiente futuro. [54]

Vlamidir Passos de FREITAS explica que a questão ambiental se mostra continuamente como um problema ambiental "que não pode ser solucionado a partir de medidas isoladas, mas apenas da ação conjunta das nações",[55] e neste sentido cabe registrar a possível relação deste marco do Direito Socioambiental com o conceito de Estado Cooperativo, o qual trabalha conceitos de ações integradas interna e externamente.[56]

---

[52] FENSTERSEIFER, Tiago. *Direitos fundamentais e proteção do ambiente: a dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico constitucional do Estado Socioambiental de Direito.* Porto Alegre Livraria do Advogado, 2008, p. 114.

[53] SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Op. cit., p. 35.

[54] MARIN, Jeferson Dytz; LEONARDELLI, Pavlova Perizzollo. Op. cit., p. 379.

[55] FREITAS, Vladimir Passos de. *Direito Administrativo e Meio Ambiente.* 3 ed. rev. ampl. Curitiba: Juruá, 2010, p. 19.

[56] Peter Harbele conceitua o Estado Cooperativo como aquele que "encontra sua identidade também no Direito Internacional, no entrelaçamento das relações internacionais e supranacionais, na percepção da cooperação e responsabilidade internacional, assim como no campo da solidariedade." O autor concebe o Estado Constitucional Cooperativo como uma estrutura de desenvolvimento imediato necessário, e com imensa potência para o futuro, conceituando-o como um Estado que tem o poder social limitado pela política dos direitos fundamentais, dirigido a uma sociedade aberta, plural, internacional e supranacional. O Estado Constitucional Cooperativo relativiza o elemento nacional-estatal e intensifica a pessoa, como proteção internacional, de modo cooperativo, dos direitos fundamentais. Indica que o Estado Cooperativo trabalha com a solidariedade estatal além das fronteiras em temas como proteção ao meio ambiente, combate ao terrorismo, e fomento as instituições privadas de cooperação internacional (ex. Cruz Vermelha). Relativiza, pois, o elemento nacional-estatal e intensifica a pessoa, como proteção internacional, de modo

Deste modo, o princípio da solidariedade denota uma responsabilidade ambiental individual inserida dentro de um agir solidário coletivo, o qual almeja não um benefício individual, mas sim um coletivo beneficiado com um legado ambiental que resulta em possibilidade e qualidade de vida para as presentes e futuras gerações. Ainda, o princípio da solidariedade, nestes termos, torna o Estado Socioambiental também fomentador de atitudes futuras em prol da proteção ambiental. Ou seja, "almeja-se que dessa forma as próximas gerações possam ser induzidas ao compromisso de dar continuidade ao processo de solidariedade e equidade intergerencional, atendendo aos objetivos do Estado Democrático de Direito."[57]

Como marco internacional deste novo objetivo de Estado, cita-se a Declaração do Ambiente, resultado da Conferência de Estocolmo (1972), a qual é identificada como documento que deu início a política ambiental contemporânea, impulsionando a adesão de diversas Organizações Internacionais e diversos Estados para a temática ambiental, resultando em consequente criação de programas de ação e legislações específicas ao redor do mundo.[58] Pedro Portugal GASPAR pontua que além da declaração ultrapassar questões ambientais, uma vez que trata também de crescimento demográfico, ciência e tecnologia, ela trouxe já em seu bojo "o desafio da solidariedade inter-gerencional, assim como o da estabilidade e renovação ecológica." Destaca ainda que esta declaração foi o primeiro documento internacional que indicava a interrupção imediata de atividades que diretamente ameaçava equilíbrio ambiental. É, pois, o embrião da ideologia do Desenvolvimento Sustentável.

Com esta revisão de estrutura e elementos do Estado Socioambiental, e partindo para uma análise nacional, sabe-se que a Constituição sofreu direta influência dos diplomas internacionais ambientais, como a Declaração do Ambiente citada, resultando que o texto constitucional dá especial atenção à seara ambiental não só de modo direto, mas também apresentando direitos indiretos, deveres e princípios ambientais explícitos e implícitos.[59] Ingo Wolfgang SARLET, inclusive, destaca que, em suas palavras, a atual

---

cooperativo, dos direitos fundamentais. (Cf.: HARBELE, Peter. *Estado Constitucional Cooperativo.* São Paulo: Renovar, 2007, p. 4 e 66). Cabe destacar que Marcos Augusto Maliska trabalha os principais elementos do Estado Cooperativo na concepção de Peter Harbele em sua obra 'Fundamentos da Constituição'. Ver obra completa: MALISKA, Marcos Augusto. *Fundamentos da Constituição:* abertura, cooperação e integração. Curitiba: Juruá, 2013.

[57] MARIN, Jeferson Dytz; LEONARDELLI, Pavlova Perizzollo. Op. cit., p. 379.

[58] PORTUGAL, Pedro Gaspar. *O Estado de Emergência Ambiental.* Coimbra: Almedina, 2005, p. 16.

[59] MARIN, Jeferson Dytz; LEONARDELLI, Pavlova Perizzollo. Op. cit., p. 378.

Constituição é “acima de tudo, a Constituição de um Estado Socioambiental e Democrático de Direito, compreendido, em linhas gerais, como um Estado comprometido com o respeito, proteção e promoção tanto da dignidade humana, quanto da dignidade da vida em geral.”[60]

Os pontos específicos mais importantes do texto constitucional relacionados à direta e indireta proteção ambiental serão analisados na sequência quando da construção da materialidade do Desenvolvimento. De todo modo, importa neste momento destacar que neste ambiente de Estado Socioambiental, o qual a Constituição reflete seus preceitos, há, primeiramente o entendimento de que a proteção ambiental é um dos valores constitucionais mais relevantes, e que este se relaciona, para sua concretização, com toda a gama de direitos fundamentais protegidos na Carta.

Segundo Romeu THOMÉ, não há o que falar em garantir e conservar os direitos sociais “caso não haja acesso à água potável, caso os alimentos quimicamente contaminados causem graves danos à saúde, caso moradias residenciais sejam construídas sobre solos contaminados, caso eventos climáticos extremos assolem de uma só vez toda a população de determinada região, interrompendo vidas.” [61] Reitera-se a visão holística do Estado Socioambiental.

Com este enfoque do Estado Socioambiental moldurado na atual Constituição de 1988, faz-se necessário, por fim, retomar alguns pontos da Teoria da Constituição de modo a compreender sua estrutura jurídica para a eventual exigência em se promover, proteger e executar instrumentos em prol do Desenvolvimento Sustentável em todas as esferas e relações.

De pronto, é sabido que o texto constitucional, qualquer que seja, desempenha papéis frente à sociedade e reflete a força e as lutas sociais em um determinado contexto, seja pelo reconhecimento ou opressão. Sintetiza o “conjunto de forças políticas, ideológicas e econômicas, operantes na comunidade e decisivamente condicionadoras de todo o ordenamento jurídico.”[62]

Neste sentido, Paulo Ricardo SCHIER apresenta duas conclusões preliminares que podem ser destacadas, quais sejam, “(i) a necessidade de se vislumbrar a Constituição em sentido jurídico, formal, dotada de certa normatividade e vinculatividade

[60] SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). *Estado Socioambiental...* Op. cit., p. 7.

[61] THOMÉ, Romeu. *O princípio da vedação de retrocesso socioambiental no contexto da sociedade de risco*. Salvador: Juspodium, 2014. p. 53.

[62] CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional...* Op. cit., p. 66.

(ainda que para sua total efetivação devam comparecer outros elementos) e (ii) a necessidade de substituir-se as noções de Constituição em sentido formal e material, ambas parciais, pela ideia de sistema constitucional."[63]

Em primeiro passo, fala-se em filtragem constitucional com relação estreita à vinculatividade das normas constitucionais, devendo a ordem jurídica ser lida com a ótica de materialidade e juridicidade constitucional. É o texto constitucional que norteia a interpretação das demais normas, ou seja, há o indicativo para que "todo o ordenamento infraconstitucional fosse compreendido através do filtro normativo e axiológico da nova Constituição brasileira."[64] Este filtro, com a consequente constitucionalização do direito infraconstitucional, seja formal ou não, proporciona uma instrumentalização do Direito para com a realidade. Nestes termos, Paulo Ricardo SCHIER esclarece que a filtragem constitucional:

> ...propõe o resgate da dignidade normativa do Direito, como um todo e, especificamente, do Direito Constitucional, possibilitando vislumbrá-lo como instrumentos de atuação, intervenção e transformação da realidade social injusta, na medida em que suas normas, produtos de uma constituinte democrática, dialogam com aquela 'estrutura' da qual, anteriormente, eram vistas como simples reflexos, possibilitando a recuperação do espaço jurídico enquanto espaço de lutas e, também, de emancipação.[65] (grifo nosso).

Em complemento, a própria identificação de um sistema constitucional aproxima o Direito da realidade, a dimensão social da jurídica, tal qual o objetivo do pluralismo jurídico. Cabe partir da ideia de que quando se fala em sistema, o que se pretende é demonstrar a reunião de diversos conhecimentos abaixo de um conceito.[66] Neste sentido, está o texto constitucional como centro do sistema jurídico, carregando em si os valores máximos da sociedade.[67] Paulo BONAVIDES explica que falar em sistema constitucional, em uma expressão elástica e flexível, indica não só uma Constituição que reflete como um todo as conexões com o social, mas também tem o condão de indicar uma "globalidade de formas políticas a que uma Constituição se acha presa."[68]

---

[63] SCHIER, Paulo Ricardo. *Filtragem Constitucional:* construindo uma nova dogmática jurídica. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 1999, p. 73.

[64] SCHIER, Paulo Ricardo. A constitucionalização... Op. cit., p. 46.

[65] SCHIER, Paulo Ricardo. *Filtragem...* Op. cit., p. 59.

[66] BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional.* 22 ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p.108.

[67] VALE, André Rufino do. *Estrutura das normas de direitos fundamentais:* repensando a distinção entre regras, princípios e valores. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 24

[68] BONAVIDES, Paulo. Op. cit., p. 95.

Conceber um sistema constitucional é relacionar as diversas formas de poder, garantidas democraticamente, à ordem jurídica permeada pelo texto constitucional. Percebe-se, então, que há nesta análise de sistema constitucional uma conexão com a ideia da filtragem constitucional, agindo ainda como complemento um do outro. Ora, não há o que falar em diversas formas de poder garantidas democraticamente, se antes estas não passaram pelo filtro constitucional.

A vinculatividade constitucional então, reflexo da filtragem e visão sistêmica, não se atrela a "um catálogo de princípios políticos, mas, sim, enquanto documento dotado de juridicidade, obrigando a observância em todos os níveis de federação, todos os poderes do Estado e todos os particulares."[69] Com isto, há possibilidade de uma normatividade integral da atual Constituição, com o consequente diálogo entre a realidade jurídica formal e social.[70]

Neste quadro, Juarez FREITAS inicialmente identifica o sistema como um todo, representando "uma ordem axiológica ou teleológica, composta de normas, de princípios e de valores, devidamente hierarquizados pelo intérprete em diálogo com o sistema nas suas presentes demandas."[71] Explica que somente através de uma ordenação capaz de harmonizar os comandos constitucionais se manterá a unidade axiológica pretendida, inclusive declarando que só há interpretação quando realizada nestes termos sistemáticos.[72] Quando realizada deste modo, a aplicação de determinado dispositivo resultará na aplicação do sistema como um todo.[73]

Nesta construção da interpretação sistemática, Juarez FREITAS trabalha com algumas regras gerais de interpretação quando da aplicação plena da norma, de modo a traçar os caminhos possíveis do aplicador do direito, dentre as quais: necessidade do intérprete jurídico trabalhar conscientemente a elasticidade do direito objetivo e subjetivo, resumindo que interpretar é sistematizar; priorização dos princípios, normas e valores, indicando que interpretar é também hierarquizar; sobrepassar eventuais antinomias normativas, apontando que interpretar é unificar; relacionar mutuamente vários normativos em conjunto, afastando análises singulares; e priorizar a busca da máxima justiça possível à demanda concreta e o consequente aperfeiçoamento do sistema jurídico.[74]

---

[69] SCHIER, Paulo Ricardo. A constitucionalização... Op. cit., p. 46.
[70] Idem.
[71] FREITAS, Juarez. *A Interpretação...* Op. cit., p. 45.
[72] Ibidem, p. 47.
[73] Ibidem, p. 54.
[74] Ibidem, p. 142-144.

Nota-se uma posição central da materialidade da Constituição nesta racionalidade, devendo esta, para o efetivo exercício, ter notas de rigidez, exercer no ordenamento uma força vinculante, possibilitar sua aplicação direta nas relações sociais e influenciar as relações políticas.[75] Neste sentido, Gustavo ZABREBELSKY explica que esta visão sistêmica, vinculante e integral da Constituição é fruto evolutivo da ideia de Estado, o qual percorreu o Estado de Direito, com características de supremacia da lei, subordinação do cidadão e atividade jurisdicional restrita ao texto normativo, até o atual Estado Constitucional. Esta dinâmica trouxe à soberania constitucional novos limites, não se criando o direito a partir de um sistema de ordenação, e sim de processos relacionais e em uma sociedade plural, sociedade esta que produz, juntamente com o Estado, um direito dúctil (maleável, flexível) e que contraria a rigidez do antigo direito. O único rigor exigido neste direito dúctil é a incorporação e defesa da pluralidade de valores e princípios.[76]

O complexo formado por estas características constitucionais trabalham no sentido de desenvolver uma racionalidade na tomada de decisão, visão de Estado e garantia/concretização dos direitos fundamentais. Há de se recordar também que a própria essência dos direitos exige, para sua concretização, esta pluralidade de valores, haja vista sua estrita relação com a democracia, a qual, neste contexto, é essencial para o reconhecimento das necessidades das sociedades plurais.[77]

Nesta construção racional da garantia e fortalecimento dos direitos, há uma percepção de que a jurisdição constitucional assume papel relevante. A argumentação jurídica a ser realizada na subsunção e ponderação tem o condão de justificar as cedências entre os direitos fundamentais eventualmente envolvidos, garantindo uma racionalidade nos reflexos das colisões, e ainda trazendo uma neutralidade nas opiniões políticas, religiosas, morais ou filosóficas da individualidade de cada aplicador do direito responsável pelo caso concreto.

Assim, percebeu-se que a atual Constituição trouxe um novo momento político e jurídico ao Brasil. Através de um extenso rol de direitos fundamentais, e uma base pautada

---

[75] FIGUEROA, Alfonso Garcia. La Teoria del Derecho em tempos de Constitucionalismo. In: CARBONELL, Miguel*. Neoconstitucionalismo(s).* Trotta: Madrid, 2003, p. 163-164.

[76] ZAGREBELSKY, Gustavo. *El Derecho Ductil.* Trotta: Madrid, 2007, p. 15.

[77] Robert Dahl, construindo o contexto da Poliarquia e trabalhando as transformações da democracia, indica como um dos fatores de influência direta da democracia a pluralidade de valores. Em suas palavras: “Um outro fator paralelo ao tamanho maior da ordem política e às consequências descritas até aqui - a diversidade, o conflito, a poliarquia - é a existência, nas poliarquias, de um número significativo de grupos e organizações sociais que são relativamente autônomas umas com relação às outras e também no que diz respeito ao próprio governo: é o chamado pluralismo ou, mais especificamente, o pluralismo social e organizacional” (Cf.: DAHL, Robert. *A Democracia e seus críticos.* São Paulo: Martins Fontes, 2012, p. 347).

na dignidade humana, valores sociais, políticos e uma abertura plural, "adotou-se uma nova ideia de Direito e um novo fundamento de validade da ordem jurídica."[78] Rompeu-se com a antiga ordem, contribuindo para a superação da tradição publicista liberal-individualista e social intervencionista, "transformando-se num importante instrumento diretivo propulsor para um novo constitucionalismo, de tipo pluralista e multicultural."[79] A Carta de 1988, mesmo que na prática com muita defasagem[80], é o instrumento garantidor de direitos que melhor contribuiu no Estado brasileiro para um reconhecimento e proteção das minorias, dos grupos conhecidamente excluídos.

Chamada de Constituição cidadã, a Constituição de 1988 consolidou o processo de democratização brasileira, superando o antigo modelo autoritário e excludente de Estado e sociedade.[81] Eleita enquanto constituição dirigente[82], reforçou também os mecanismos de tutela de direitos, em especial quanto à efetividade dos direitos fundamentais consagrados no art. 5, parágrafo 1 – aplicabilidade imediata. É a Constituição de 1988 consagrada em valores, não apenas traçando as regras do jogo democrático, mas estabelecendo as condições materiais para seu efetivo alcance.

Segundo Daniel SARMENTO, ela não é do tipo procedimental, "já que acolhe valores materiais como dignidade da pessoa humana e solidariedade social, tornando-os de observância compulsória no âmbito do Estado e da sociedade."[83] Ao fazer isto, a

---

[78] MENDES, Gilmar Ferreira. COELHO, Inocêncio Mártires. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet Branco. *Curso de Direito Constitucional.*2 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 201.

[79] WOLKMER, Antonio Carlos. *Pluralismo Jurídico:* fundamentos de uma nova cultura no Direito. 3 ed. rev. e atual. São Paulo: Alfa Omega, 2001, p. 152.

[80] Na concepção de Sandra NASCIMENTO, a Carta de 1988 "...é uma das cartas políticas que reúne inconsistência jurídica no que se refere à dimensão indentitária pluriétnica e de autonomia indígena, pois, embora o país seja constituído por mais de 258 formas societárias indígenas originárias e, atualmente, com uma população de quase um milhão de indígenas autodeclarados, não assume nem declara a dimensão pluriétnica e multicultural como fundamentes da sociedade nacional." (Cf. NASCIMENTO, Sandra. *Constituição, Estado Plurinacional e Autodeterminação Étnico-Indígena:* um giro ao constitucionalismo lationamericano. Disponível em: http://www.publicadireito.com.br/artigos /?cod=5c5a93a042235058> Acesso em: 15 fev. 2016.)

[81] SARMENTO, Daniel. *Ubiquidade Constitucional:* Os dois lados da moeda. Disponível em: < http://pt.scribd.com/doc/184682269/A-Ubiquidade-Constitucional#scribd> Acesso em: 15 fev 2016.

[82] "Para a Teoria da Constituição Dirigente, a Constituição não é só garantia do existente, mas também um programa para o futuro. Ao fornecer linhas de atuação para a política, sem substitui-la, destaca a interdependência entre Estado e sociedade: a Constituição Dirigente é uma Constituição estatal e social. (...) O sentido, o objetivo da Constituição Dirigente é o de dar força e substrato jurídico para a mudança social. A Constituição Dirigente é um programa de ação para a alteração da sociedade." (Cf.: BERCOVICI, Gilberto. A Constituição de 1988 e a Teoria da Constituição. In: TAVARES, André Ramos; FERREIRA, Olavo A. V. Alves; LENZA, Pedro. *Constituição Federal 15 anos:* mutação e evolução. São Paulo: Metodo, 2003, p. 27).

[83] SARMENTO, Daniel. Op. cit.

Constituição converte estes em regras e princípios[84] dotados de plena normatividade, o que "prepara o terreno para a filtragem constitucional de todo o ordenamento jurídico."[85]

O Estado Socioambiental, deste modo, trabalha com a harmonização dos projetos liberal, social e o trato ambiental consagrados no texto constitucional, e o faz de modo sistêmico, com ampla vinculatividade, por meio, especialmente, das normas jurídicas constitucionais. A filtragem constitucional indicada reflete, pois, estes valores em todo o ordenamento jurídico, impondo seus limites e restrições, mas antes de tudo gerando a concretização integral da proteção e promoção dos direitos fundamentais.

Juarez FREITAS, falando de uma interpretação jurídica sustentável neste ambiente do Estado Socioambiental, apresenta três características específicas a esta construção racional. Segundo o autor, é necessário em primeira medida atrelar a eventual discricionariedade ou liberdade do intérprete aos direitos fundamentais e princípios vinculados às gerações presentes e futuras, "uma vez que toda discricionariedade encontra-se, quando legitimamente exercida, vinculada ao princípio da sustentabilidade".[86] Ainda, o intérprete deve ter conhecimento suficiente que afaste qualquer compreensão equivocada relativa à sustentabilidade, tal qual a falácia do consenso.[87] Por fim, a interpretação sustentável exige uma análise que vá além da dicotomia sujeito e objeto, trabalhando por vezes com a intersubjetividade e interatividade entre sujeitos.[88] É, senão, a interpretação que instrumentaliza a promoção integral do Desenvolvimento Sustentável, em todas as suas dimensões possíveis.

---

[84] Cabe destacar que a Constituição, formada por regras e princípios, não atua com a primazia de um tipo normativo sobre o outro, seja princípio sobre regra, ou regra sobre princípio. O que há, segundo Humberto Ávila, é funções e eficácias diferentes e complementares. Ávila ainda afirma que, "caso se insista em escolher um rótulo que melhor represente a estrutura normativa típica da Constituição Brasileira de 1988, no aspecto quantitativo, ela deverá ser 'Constituição regulatória' e, não, como costumeiramente se tem afirmado, 'Constituição princípiológica'." (Cf. ÁVILA, Humberto. Neoconstitucionalismo: entre a ciência do Direito e o Direito da Ciência. *Revista Eletrônica de Direito do Estado.* n. 17, jan/mar 2009, Salvador, Bahia. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com/revista/rede-17-janeiro-2009-humberto%20avila.pdf>. Acesso em: 08 jul 2016).

[85] SARMENTO, Daniel. Op. cit.

[86] FREITAS, Juarez. *Sustentabilidade...* Op. cit., p. 293.

[87] O autor apresenta extenso rol de possíveis argumentos falaciosos a respeito do afastamento em tomadas de decisão e avaliação de riscos relacionados à sustentabilidade. Relativamente à falácia do consenso, Juarez FREITAS explica que é aquele argumento de aceitação comum, sem rigidez científica ou doutrinária a respeito da sustentabilidade em questão. Complementa que: "Com efeito, às vezes, o consenso nada mais é do que a resultante da submissão genuflexa e voluntária à dominação obscurantista de pessoa ou grupo. Acessar dados supervenientes, fazer a reflexão crítica permanente e desafiar os consensos, eis a tarefa da racionalidade sustentável, que não se acomoda ao mundo das explicações perfunctórias e fáceis demais." (Cf.: Ibidem, p. 143).

[88] Ibidem, p. 293.

Ou seja, nos termos apresentados e trabalhados, o Estado Socioambiental não deve ser compreendido como aquele que protege um ambiente ecologicamente equilibrado tão somente, mas sim como o atual Estado Democrático de Direito que protege e busca meios de concretizar os valores sociais, culturais, econômicos e ambientais da sociedade. Ainda, este exercício deverá ser realizado de modo não discricionário aos novos valores socioambientais, com incremento técnico adequado e contando com eventuais interconexões. Fala-se, pois, em um Estado que promova a integralidade da qualidade de vida presente e das gerações futuras.[89]

Há neste Estado, segundo Juarez FREITAS, a necessária ponderação de "riscos, custos e benefícios, diretos e indiretos (externalidades), sociais, ambientais e econômicos, seja na formulação, seja na implementação das políticas constitucionalizadas."[90]O autor fala, em sentido amplo, em um direito fundamental ao futuro, destacando que apenas o paradigma da sustentabilidade construirá um Estado intergerencial, em diversas facetas, e intertemporal, garantindo também as relações futuras.[91]

Assim, neste quadro construído do Estado Socioambiental, torna-se necessário, antes de analisar a atuação ativa do Estado através da Administração Pública por meio da instrumentalização das contratações públicas sustentáveis, relacionar este ambiente com a proteção e promoção do Desenvolvimento. Ou seja, cabe compreender o conceito do Desenvolvimento, sua relação com a Sustentabilidade e possíveis reflexos e dimensões ao longo do processo de sua construção material.

1.2 Do Desenvolvimento Econômico ao Desenvolvimento Multifacetário: a construção do Desenvolvimento Sustentável

Historicamente falar em Desenvolvimento significava meios de alcançar a excelência econômica, liberdade comercial, progresso material.[92] Ou seja, a essencialidade do seu conteúdo estava na proteção e progresso material, sendo por vezes tratado enquanto sinônimo de crescimento econômico.[93] Gilbert RIST indica que a era do

[89] SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Op. cit., p. 38.
[90] FREITAS, Juarez. *Sustentabilidade...* Op. cit., p. 265.
[91] Ibidem, p. 267.
[92] MACIEL, Marcela Albuquerque. Licitação para a promoção do Desenvolvimento Sustentável. *Revista de Direito e Política.* v. 22, jan/dez, ano XIII, 2015, p. 159.
[93] VEIGA, José Eli da. *Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI.* 3 ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2008, p.11.

Desenvolvimento, nestes termos propriamente econômicos, iniciou em meados da década de 40, nos Estados Unidos, sob a presidência de Harry S. TRUMAN, em meio ao Plano Marshal de recuperação dos Estados da Europa, através do Discurso sobre o Estado da União, pronunciado em 20 de janeiro de 1949.[94]

O discurso trouxe em seu capítulo IV os parâmetros a serem perseguidos para o Desenvolvimento das Nações, em especial àquelas do bloco europeu, com diretas indicações de desenvolvimento técnico, científico, material, em colaboração para o crescimento econômico. De todo modo, suprimindo todo o discurso político geográfico deste pronunciamento, a inauguração do 'reconhecimento' de países subdesenvolvidos, a eventual altruísta colaboração norte americana para com os países europeus, e todo um mar de estratégias que iniciaram a conhecida doutrina Truman, fato é que foi por meio deste discurso do presidente norte americano que o termo 'desenvolvimento' enquanto progresso econômico passou a ser conhecido e visado mundialmente.[95]

Plauto Faraco de AZEVEDO, em um ambiente de construção específica do Direito Ambiental, denomina este estágio inicial do Desenvolvimento como a Ideologia do Desenvolvimento, impondo a ela um sentido pejorativo, uma vez que manifesta, enquanto ciência, um Desenvolvimento estritamente econômico e afastado da realidade. Neste sentido, o autor explica que "o Desenvolvimento provou ser 'um mito global' e uma concepção redutora, em que o crescimento econômico é o motor necessário e suficiente de todos os desenvolvimentos sociais, psíquicos e morais."[96] Mostra, pois, que as raízes da concepção de Desenvolvimento estavam largamente afastadas da proteção social e ambiental.

Gustavo ESTEVA, em duras críticas ao uso do termo Desenvolvimento e o seu oposto - Subdesenvolvimento, explica que esta concepção de Desenvolvimento enquanto progresso econômico refletido através de alguns países para exemplo a outros acabou por

---

[94] RIST, Gilbert. *El desarrollo: historia de una creencia occidental.* Trad. Adolfo Fernandez Marugan. Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperacion. Los Libros de La Catarata: Madri, 2002, p. 85. Nesta obra, o professor suíço trava algumas indagações a respeito deste conceito de Desenvolvimento, se aproximando em muito à teoria crítica de Joaquim Herrera Flores e sua tese das engenharias que coordenam o mundo, inclusive os diplomas jurídicos. Ver obra completa: FLORES, Joaquim Herrara. La *Reinvencion de los Derechos Humanos.* Atrapasuenos. Disponível em: <http://www.derechoshumanos.unlp.edu.ar/assets/files/documentos/la-reinvencion-de-los-derechos-humanos.pdf> Acesso em 02 fev 2016.

[95] ESTEVA, Gustavo. Desarrollo. In: SACHS, Wolfgang. *Diccionario del desarrollo: una guia del conocimiento como poder.* Lima: Pratec, 1996, p. 59.

[96] AZEVEDO, Plauto Faraco de. Do Direito Ambiental: reflexões sobre o seu sentido e aplicação. In: FREITAS, Vlamidir Passos de (Org.) *Direito Ambiental em Evolução.* 2 ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 289.

subordinar, escravizar e discriminar a maioria das Nações.[97] Foi o discurso do Desenvolvimento àquela época meio de subjulgar, encaixar a formas pré-determinadas de progresso e tomar as medidas necessárias de adequação para com aqueles que não se enquadravam ao que foi pré-determinado, aqui especialmente em um quadro econômico político mundial.[98]

Ocorre que, principalmente na seguinte década pós Segunda Guerra Mundial e os fortes efeitos da globalização do capital, os países despertaram para a necessária análise do Desenvolvimento que ultrapassasse os resultados econômicos.[99] A lógica de mercado se mostrou incompatível com as necessidades da sociedade e a proteção dos direitos humanos. Crescimento assim não era mais sinônimo de Desenvolvimento.[100] Há quem fale, inclusive, em um necessário Decrescimento em favor do Desenvolvimento.[101] Ana Paula Teixeira DELGADO explica que surgiu então a necessidade de "substituir o padrão de desenvolvimento baseado no fundamentalismo mercantil, presente na visão liberal da competitividade econômica, por outro que incorpore uma visão social."[102]

A Declaração do Direito ao Desenvolvimento (1989), da qual o Brasil é signatário, trouxe em seu bojo uma visão holística e multifuncional do Desenvolvimento, indicando logo em seus primeiros artigos a necessidade de um processo em prol da dignidade humana que contemplasse progressos na vida social, cultural, econômica e política. A

---

[97] ESTEVA, Gustavo. Desarrollo.. Op. cit., p. 327.

[98] Ibidem, p. 328.

[99] MUNHOZ, Carolina Pancotto Bohrer. O Conceito do Desenvolvimento no Âmbito do Banco Mundial. In: BARRAL, Welber; BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. *Integração Regional e Desenvolvimento.* Fundação Boiteux: Florianopolis, 2007. p. 65-66.

[100] FREITAS, Thiago Pereira de. *Sustentabilidade e as contratações públicas.* Rio de Janeiro: Lumen, 2014, p. 29.

[101] Carlos Taibo, apresentando a teoria do Decrescimento, explica que o usual crescimento não gera necessariamente coesão social, bem como é agente condutor de intensas agressões irreversíveis ao meio ambiente, além de progressivamente intensificar as distinções entre os países Norte e Sul. Propõe, pois, a adoção de um decrescimento com significativa redução de consumo e níveis de produção a partir de alguns princípios e valores, tais como a primazia da vida social, a utilização do ócio creativo frente ao ócio direcionado, a repartição do trabalho, o estabelecimento de renda básica mínima que beneficie a todos, a recuperação da vida local e o desenvolvimento do individuo cooperativo. (Cf.: TAIBO, Carlos. *El Decrecimiento explicado con sencillez.* Madrid: Catarata, 2011, p. 12 e 51-53). No mesmo sentido José Angel Sotillo, para o qual "en gran reto del decrecimiento em los países enriquecidos es aprender a producir valor, libertad y felicidad reduciendo significativamente la utilizacion de matéria y energia, asi como los derechos. Se trata de vivir mejor com menos para poder pasar de una cultura de guerra con los territórios y el conjunto de los seres vivos a una cultura de paz que permita construir otra forma de estar en el mundo." (Cf.: SOTILLO, José Angel. *El Sistema de Cooperacion para el Desarrollo:* actores, formas y processos. Madrid: Catarata, 2012, p. 57). Roberto BERMEJO aponta, porém, que na construção de um Desenvolvimento Sustentável é possível afastar a teoria do decrecimento, uma vez que esta demonstra como viável um crescimento (econômico) sem atentar contra o equilíbrio sustentável, inclusive ambiental. (Cf.: BERMEJO, Roberto. *Manual para una economía sostenible.* Madrid: Catarata, 2011, p. 97).

[102] DELGADO, Ana Paula Teixeira. *O Direito ao Desenvolvimento na Perspectiva da Globalização:* paradoxos e desafios. Rio de Janeiro: Renovar: 2001, p. 113.

Declaração traz, inclusive, artigo específico quanto à direta responsabilidade do Estado na função de promover o Desenvolvimento através de suas políticas.[103]

É possível identificar outros documentos internacionais que citam o Desenvolvimento nestas frentes, dentre os quais ganham destaque a Carta Africana de Direitos Humanos e dos Povos (1981), que trata em seu artigo 22 sobre o Desenvolvimento Humano enquanto econômico, social e cultural[104], além de sua direta indicação da relação entre Desenvolvimento e um ambiente ecologicamente equilibrado no artigo 24, segundo a qual "todos os povos têm direito a um meio ambiente geral satisfatório, propício ao seu desenvolvimento.[105] Mesmo sendo um documento com frente regional, sua relevância está, além de ser o primeiro documento africano de proteção do homem, no reconhecimento de que o indivíduo tem deveres de proteção com a comunidade. Segundo Maria José Morais PIRES, a Carta de Banjul "impõe várias obrigações ao indivíduo em relação à comunidade, as quais não decorrem de um 'direito subjectivo', no sentido kelseniano, pois constituem verdadeiras obrigações autônomas, sem paralelo em outros instrumentos de direito internacional de direitos do homem."[106]

Na obra de Amartya SEN, 'Desenvolvimento como liberdade', o termo pode ser compreendido como o meio do caminho nesta transformação da visão inicialmente proposta de Desenvolvimento e o atual Desenvolvimento - holístico -, proposto neste estudo. O autor, embora integrado em cadeiras da econômica política, indica uma proposta

---

[103] Declaração ao Direito ao Desenvolvimento – ONU 1986, artigo 2: "A pessoa humana é o sujeito central do desenvolvimento e deveria ser participante ativo e beneficiário do direito ao desenvolvimento. Todos os seres humanos têm responsabilidade pelo desenvolvimento, individual e coletivamente, levando-se em conta a necessidade de pleno respeito aos seus direitos humanos e liberdades fundamentais, bem como seus deveres para com a comunidade, que sozinhos podem assegurar a realização livre e completa do ser humano, e deveriam por isso promover e proteger uma ordem política, social e econômica apropriada para o desenvolvimento. Os Estados têm o direito e o dever de formular políticas nacionais adequadas para o desenvolvimento, que visem o constante aprimoramento do bem-estar de toda a população e de todos os indivíduos, com base em sua participação ativa, livre e significativa no desenvolvimento e na distribuição eqüitativa dos benefícios daí resultantes." (grifo nosso). Acesso em 21 jan 2017. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/spovos/lex170a.htm>

[104] Carta Africana de Direitos Humanos e dos Povos, art. 22: "Todos os povos têm direito ao seu desenvolvimento econômico, social e cultural, no estrito respeito da sua liberdade e da sua identidade, e ao gozo igual do patrimônio comum da humanidade. Os Estados têm o dever, separadamente ou em cooperação, de assegurar o exercício do direito ao desenvolvimento." Acesso em 21 jan 2017. Disponível em: < http://www.achpr.org/pt/instruments/achpr/>.

[105] Carta Africana de Direitos Humanos e dos Povos, art. 24: "Todos os povos têm direito a um meio ambiente geral satisfatório, propício ao seu desenvolvimento." Acesso em 21 jan 2017. Disponível em: < http://www.achpr.org/pt/instruments/achpr/>.

[106] PIRES, Maria José Morais. *Carta Africana de Direitos Humanos e dos Povos.* In: in Documentação e Direito Comparado. Portugal, 1999, n. 79/80, p. 337. Acesso em 21 jan 2017. Disponível em: < http://www.gddc.pt/actividade-editorial/pdfs-publicacoes/7980-b.pdf>

de Desenvolvimento enquanto fim e meio para o processo de expansão das capacidades para a promoção das liberdades humanas.[107]

Quanto à atuação estatal, o autor destaca o necessário reconhecimento de uma estrutura de Desenvolvimento ampla, rejeitando visões compartimentadas do processo de Desenvolvimento.[108] Explica que "é preciso haver uma abordagem integrada e multifacetada visando um progresso simultâneo em diferentes frentes, incluindo diferentes instituições que se reforçam mutuamente."[109]

Amartya SEN pontua ainda uma relação direta entre a privação de liberdade economia e a liberdade social, esclarecendo que "a privação de liberdade econômica pode gerar a privação de liberdade social, assim como a privação de liberdade social ou política pode, da mesma forma, gerar a privação de liberdade econômica."[110] Notadamente quanto a atuação do Estado em confronto com esta privação, o autor cita que neste espaço é necessário uma abordagem ampla que contemple as liberdade de todos os tipos. Identificando estas liberdades enquanto liberdades instrumentais, quais sejam, os intitulamentos econômicos, liberdades democráticas, oportunidades sociais, garantias de transparência e segurança, é necessário o reconhecimento do papel de cada uma, além de uma complementaridade entre elas.

O Desenvolvimento, neste contexto, para fins de liberdade humana, depende de outros fatores, como as disposições sociais, econômicas e os direitos civis. Ainda, exige que se removam quaisquer tipos de privações de liberdade, tais como "pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos." [111] Em sua obra mais contemporânea, o autor reitera o reconhecimento multifacetário do Desenvolvimento, ou ainda um afastamento de seu cerne econômico. Em suas palavras: "É difícil pensar que o Desenvolvimento possa realmente ser visto independentemente de seus componentes econômicos, sociais, políticos ou jurídicos".[112]

O Desenvolvimento atual, todavia, seguiu evoluindo e é compreendido hoje em uma visão integrada, a qual contempla o desenvolvimento da sociedade em si. Arjun

---

[107] SEN, Amartya. *Desenvolvimento como Liberdade.* Trad. Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 71.

[108] Ibidem, p. 151.

[109] Ibidem, p. 152.

[110] Ibidem, p. 23.

[111] Ibidem, p. 18.

[112] SEN, Amartya. *Prefácio.* In: BARRAL, Welber (org). *Direito e Desenvolvimento: Análise da ordem jurídica brasileira sob a ótica do desenvolvimento.* São Paulo: Editora Singular, 2005, p. 17.

SENGUPTA, neste sentido não estritamente econômico e para além das capacidades, conceitua o Desenvolvimento como um processo individual onde todos os direitos humanos e as liberdades fundamentais podem ser realizadas.[113] Miguel Moreno PLATA explica que enquanto no crescimento há simples incremento para o acúmulo de material, em uma simples visão quantitativa, falar em Desenvolvimento hoje é trabalhar no âmbito qualitativo.[114]

Milena FACHIN também faz conexão do Desenvolvimento com a ideia de processo emancipatório, citando que o Desenvolvimento contempla uma natureza social, econômica, cultural, política e ambiental, existindo para a satisfação das necessidades humanas.[115] Falar em Desenvolvimento então é não ignorar todas as conexões que formam o todo em prol da dignidade humana.[116] O direito ao Desenvolvimento, assim, acaba por ultrapassar sobremaneira a ideia inicialmente proposta de progresso econômico.[117]

Nesta percepção de Desenvolvimento, André FOLLONI explica que é possível falar em Desenvolvimento com três perspectivas distintas, quais sejam, o Desenvolvimento enquanto ideologia, o Desenvolvimento político e o Desenvolvimento jurídico.[118]

Como ideologia, há um juízo de valor na afirmação do que seria, por exemplo, uma sociedade desenvolvida, e por isso, pode-se falar aqui em arbitrariedade neste conceito.[119] Neste caminho, historicamente foi identificado como modelo de Desenvolvimento os países da Europa e Estados Unidos da América, dividindo assim o mundo entre norte e sul, desenvolvidos e não desenvolvidos. Porém, há ressalvas quanto à sustentabilidade naqueles moldes, baseados no consumo, fetichismo, materialismo, exploração de recursos naturais e de humanos. Juarez FREITAS considera este modelo de Desenvolvimento como um "padrão insustentável e destinado à extinção prematura da espécie humana"[120]. FOLLONI corrobora citando que este discurso de norte desenvolvido e sul não desenvolvido "traduz-se em um discurso que legitima a dominação econômica e cultural,

---

[113] SENGUPTA, Arjun. *O Direito ao Desenvolvimento como um Direito Humano.* Revista da Social Democracia Brasileira. N. 68, março 2002.

[114] PLATA, Miguel Moreno. *Genesis, evolucion y tendências del paradigma del desarrollo sostenible.* México: Porrua, 2010, p. 73.

[115] FACHIN, Milena Girardi. *Direito Humano ao Desenvolvimento: Universalização, Ressignificação e Emancipação.* Tese Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 2013, p. 180.

[116] DELGADO, Ana Paula Teixeira. Op. cit., p. 92.

[117] SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Op. cit., p. 21.

[118] FOLLONI, André. A Complexidade Ideológica, Jurídica e Política do Desenvolvimento Sustentável e a Necessidade de Compreensão Interdisciplinar do Problema. *Revista Direitos Humanos Fundamentais.* Osasco, jan-jun/2014, n. 1, ano 14, p. 63-91.

[119] Ibidem, p. 67.

[120] FREITAS, Juarez. *Sustentabilidade...* Op. cit., p. 79.

ao elevar o modelo e diminuir aqueles que não o podem atingir."[121] É, pois, o reflexo da doutrina Truman apresentada.

Esta vertente do Desenvolvimento se relaciona intimamente com o Desenvolvimento enquanto projeto político. Ora, se é sabido que aqueles modelos de Desenvolvimento irradiam suas diretrizes a todo o mundo, certo é que há um reflexo imediato nas decisões políticas nacionais. Em termos, Luiz Alberto BLANCHET explica que a Constituição abre espaço para os principais discursos envolvidos neste empate – projetos políticos capitalistas e socialistas.[122] Há uma sugestão simultânea nestes dois sentidos, como, por exemplo, quando a Constituição traz como princípio da ordem econômica a livre concorrência no art. 3, inciso I, e quando indica no art. 5, inciso XXIII que a propriedade privada deve cumprir sua função social. Todavia, não há impasse nestes posicionamentos aparentemente divergentes, uma vez que a Constituição os trata de modo complementar, fazendo parte do todo, como instrumento para o alcance macro do desenvolvimento nacional. Há um meio-termo entre liberdade e solidariedade,[123] e a percepção de vários caminhos constitucionais para implantação de políticas estatais em prol do Desenvolvimento.

Ainda, e como reflexo deste Desenvolvimento enquanto ideologia e direcionamento político, o Desenvolvimento pode também ser analisado na seara jurídica, ou seja, na atuação do Estado enquanto regulação normativa visando o desenvolvimento da sociedade, o que é o destaque nesta pesquisa. Neste sentido, Flavia PIOVESAN cita que a própria essência do direito ao Desenvolvimento deve se traduzir em direito, seja nacional ou internacional, de modo que "assegure aos indivíduos e aos povos o exercício de seus direitos humanos básicos, bem como suas liberdades fundamentais."[124]

HACHEM, em uma específica construção jurídica material do Desenvolvimento, procura um apontamento que tenha sentido no ambiente de Direito Público brasileiro, com ênfase para a atividade da Administração Pública. Segundo o autor, além da definição contemporânea de Desenvolvimento não se ater à seara econômica e sim às diversas dimensões como aqui propostas, sua promoção e a consequente efetivação dos direitos

---

[121] FOLLONI, André. Op. cit., p. 70.

[122] BLANCHET, Luis Alberto. O capitalismo e o socialismo na Constituição. *Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional.* n. 5, Curitiba, 2004, p. 198.

[123] GRECO, Marco Aurélio. Do poder à função tributária. In: FERRAZ, Roberto. *Princípios e limites da tributação.* São Paulo: Quartier Latin, 2009, p. 154.

[124] PIOVESAN, Flavia. *Direito ao Desenvolvimento: desafios contemporâneos.* In: Direito ao Desenvolvimento. PIOVESAN, Flavia; SOARES, Inês Virgínia Prado. (Coords). Belo Horizonte: Forum, 2010, p. 115.

fundamentais – enquanto requisitos para o atingimento dos objetivos descritos no art. 3 da Carta - , demanda uma postura ativista não somente do Poder Judiciário, mas também de uma Administração Pública inclusiva.[125] Cabe destacar, para o bem desenrolar do problema deste trabalho quanto à instrumentalidade das contratações públicas sustentáveis, que este ativismo da Administração deve ser realizado tendo por base o já planejamento constitucional em prol do Desenvolvimento.

Neste sentido, Flávia PIOVESAN relaciona o Desenvolvimento e a proteção dos Direitos Fundamentais por meio de alguns princípios relevantes ao Desenvolvimento, quais sejam, o princípio da participação e do empoderamento, da ativa participação social, o princípio da cooperação internacional, o princípio da transparência e da accountability, e o princípio da igualdade refletido na não discriminação e atenção aos grupos vulneráveis.[126]

Todos estes princípios são também os princípios fundamentais dos Direitos Humanos, formando o *human rights-based approach,* uma estrutura do processo[127] de Desenvolvimento com normativos internacionais de direitos humanos. "O *Human rights-based approad* ambiciona integrar normas, standards e princípios do sistema internacional de direitos humanos nos planos, políticas e processos relativos ao Desenvolvimento."*[128]* Há neste conjunto uma valoração da justiça social, "realçando a proteção dos direitos dos grupos mais vulneráveis e excluídos como um aspecto central do direito ao desenvolvimento." *[129]*

A concepção de Desenvolvimento enquanto processo é também abarcada na dimensão de Estado Cooperativo, uma vez que o processo pretendido trabalhará não só no âmbito interno, mas ainda no campo internacional visando à conexão de forças em prol do direito protegido. Neste sentido, Marcos Augusto MALISKA explica que "as noções de Desenvolvimento e bem-estar devem procurar se afirmar em outros níveis políticos, não mais apenas e exclusivamente no Estado Nacional, pois a abertura das fronteiras do Estado coloca novos desafios à Política. Talvez se possa dizer que a estratégia política se

---

[125] HACHEM, Daniel Wunder. A noção constitucional de Desenvolvimento para além do viés econômico: reflexos sobre algumas tendências do Direito Público brasileiro. *A&C Revista de Direito Administrativo & Constitucional.* Belo Horizonte, ano 13, n. 53, p. 133-168 jul./set;, 2013, p. 153 e 163.

[126] PIOVESAN, Flavia. Op. cit., p. 105.

[127] Na busca de um conceito de Desenvolvimento, Katia Cristine Santos de Oliveira apresenta o Desenvolvimento como "um conjunto de procedimentos desempenhados pelo Estado e pela sociedade com o objetivo de proporcionar bem-estar ao seu povo, bem como a justiça social com a consequente melhora da qualidade de vida." (Cf.: OLIVEIRA, Katia Cristine Santos de. O Direito ao Desenvolvimento, à assistência social e a Constituição da República de 1988. In: Flávia Piovesan; Inês Virgínia Prado Soares (Coords.). *Direito ao desenvolvimento*. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 552).

[128] PIOVESAN, Flavia. Op. cit., p. 105

[129] Idem.

dá em dois fronts: no plano interno e no plano externo." [130] O autor explica que são as instâncias globais os espaços por excelência no combate a problemas que atingem toda a humanidade, como a pobreza e a depredação ambiental.[131] Não há, pois, como promover o Desenvolvimento apenas com a atuação isolada do Estado ou a atuação pontual do ser humano. É processo complexo, conjunto, que exige reciprocidade.[132]

Assim, o conteúdo essencial do Desenvolvimento é o processo[133] por meio do qual os direitos e liberdades fundamentais podem ser realizados, estes destacados em cinco grandes campos, quais sejam, o Desenvolvimento Econômico, Cultural, Político, Social e Ambiental. Será, pois, o Desenvolvimento Ambiental o campo de proteção a ser analisado neste exame da atuação da Administração Pública. Porém, cabe de pronto o esclarecimento de que o Desenvolvimento Ambiental aqui mencionado se aproxima por diversas frentes do Desenvolvimento geral, amplo, com notas econômicas, sociais, políticas e culturais, ou seja, aquele que para sua concretização se conecta com todas as frentes do desenvolvimento humano.

Neste plano, sabe-se que os temas ambientais protegidos internacionalmente também reagem com o passar dos anos e a evolução de sociedade, bens e tecnologia. Na década de 50 a preocupação inicial, fruto de intensos desastres ambientais como o Grande Smog de Londres[134] em 1954 que dizimou 4 mil pessoas, e a poluição da baía de Minamata em 1956[135], era a poluição inter e intra fronteiras.[136] Já na década de 60 e o

---

[130] MALISKA, Marcos Augusto. *Estado e Seculo XXI: a integração supranacional sob a ótima do Direito Constitucional*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p. 24-25.

[131] Idem.

[132] OLIVEIRA, Katia Cristine Santos de. Op. cit., p. 551.

[133] Gustavo ESTEVA explica que é por meio do processo ao Desenvolvimento que se libertam as potencialidades de um objeto ou organismo. Em suas palavras: "En el lenguaje ordinario, el desarrollo describe un processo a través del cual se liberan las potencialidades de un objeto u organismo, hasta que alcanza su forma natural, completa, hecha y derecha." (Cf.: ESTEVA, Gustavo. *Desarrollo.* Textos claves de la investigacion para la Paz. In: DIETRICH, Wolfgang. *Die Kommende Demokratie.* 2006, p. 328).

[134] "Londres, 1952: a névoa matadora. A morte de quatro mil pessoas num período de poucos dias de inversão térmica foi algo chocante demais até para a maior metrópole do mundo. Acidente da natureza, símbolo do romance londrino ou uma imposição de realidades econômicas: ao longo dos séculos eram muitas as razões de uma atitude de laissez-faire quanto à névoa de Londres. Como em Donora, a inversão agravou uma situação crônica de poluição e névoa e nos primeiros dias do episódio tudo continuava sendo normal. Demorou para as autoridades de saúde considerassem, desta vez, a severidade da questão. Se os médicos dos postos de saúde observaram mortes de crianças asmáticas, ou de velhos com enfisema ou bronquite, não era imediatamente claro que se tratava de algo fora dos padrões normais. Anos mais tarde, estudos mostrariam o aumento de mortalidade durante o episódio." (Cf.: HOGAN, Daniel Joseph. População e Meio Ambiente: a emergência de um novo campo de estudos. In: HOGAN, Daniel Joseph (Org.) *Dinâmica Populacional e mudança ambiental:* cenários para o desenvolvimento brasileiro. Campinas: NEPO, 2007, p. 18).

[135] "Os custos humanos da poluição ambiental foram ilustrados no final dos anos 60 e começo dos 70 pelos acontecimentos de Minamata, no Japão. A produção química havia começado nas margens da baía de Minamata (defronte a Nagasaki) em 1939 e catalisadores gastos, contendo mercúrio, eram despejados na

avanço industrial, a preocupação ambiental voltou os olhos para os resíduos marítimos e desastres marítimos.[137]

A década de 70, todavia, se destaca quanto às preocupações ambientais. A globalização da economia, a formação das corporações multinacionais entre as décadas de 50 e 60, a possibilidade de transferência de recursos além das fronteiras Estado-Nação, além de um novo paradigma produtivo informação-intensivo, acarretaram em uma degradação ambiental nunca vista, a qual foi agravada pela crise social e de atuação dos Estados.[138]

Ou seja, a consolidação do sistema produtivo e o enlaçamento dos moldes capitalistas, atrelado ao modelo de Estado Mínimo do século passado, trouxeram consequências públicas expressivas. "Diversas transformações sociais, políticas e econômicas advieram desses sistemas produtivos. Destaca-se entre elas, o aumento da exploração dos recursos naturais, que acarreta o desequilíbrio ecológico e, consequentemente, danos à qualidade de vida do homem no planeta."[139]

A crise do meio ambiente da década 70, como resultado das duas décadas passadas de transgressão com o meio ambiente, foi, em um contexto de *boom* econômico, o marco para o enfrentamento do crescimento econômico irresponsável. Os desastres ambientais e todas as consequências de escassez de recursos contribuíram para a percepção de que o modelo de exploração no capitalismo industrial "não mais poderia subsistir, sob pena de por em risco a viabilidade social." [140]

Nesta linha evolutiva, a preocupação ambiental retoma todas estas bases e se concentra na concretização de medidas em prol de todas as frentes, com especial atenção

---

baía. Em 1953 observou-se que gatos e pássaros na área estavam agindo de maneira estranha e, em 1956, já eram observadas desordens neurológicas entre famílias de pescadores. Concentrações de mercúrio foram descobertas nos peixes que vinham da baía e em residentes locais que morreram por causa do que ficou conhecido como a "doença de Minamata". A companhia química envolvida negou a existência de qualquer relação entre o mercúrio e a doença, mas, em 1961 e 1964, pagou indenizações para as vítimas da doença." (Cf.: SPAREMBERGER, Raquel Fabiana Lopes Sparemberger; SARRETA, Cátia Liczbinski Sarreta. Precaução e Desenvolvimento: a importância do estudo de impacto ambiental para a sustentabilidade. Revista *Desenvolvimento em Questão. an.2,* n. 4, jul./dez., 2004, p. 126).

[136] VIOLA, Eduardo; FERREIRA, Leila da Costa*. Incertezas de sustentabilidade na Globalizaçao.* Campinas: UNICAMP, 1996. p. 11.

[137] Idem.

[138] Ibidem, p. 12.

[139] PIVA, Ana Luiza; BESSA, Fabiane Lopes Bueno Netto. O Público e o Privado em Hannah Arendt e a Crise da Cultura Jurídica Individualista em face dos Desafios do Desenvolvimento Sustentável. *Revista de Direitos Fundamentais e Democracia.* v. 3, Curitiba, 2008, p. 19

[140] BREITENBACH, Camila; REIS, Jorge Renato dos. In(suficiência) dos Preceitos Constitucionais Ambientais na Pós-Modernidade Frente ao Paradigma Econômico. In: CUSTODIO, André Viana; IUMAR JUNIOR, Baldo (Coords). *Meio Ambiente, Constituição & Políticas Públicas.* Curitiba: Multideia, 2011, p. 73.

a ideia de governo de risco e sustentabilidade. Fala-se em Ecologia Política.[141] Aqui importa destacar o apontamento de SARLET e FENSTERSEIFER segundo os quais para um enfrentamento dos problemas ambientais torna-se invariavelmente necessária a correção "do quadro alarmante de desigualdade social e da falta de acesso de expressivas partes da população aos seus direitos sociais básicos, o que, importa referir, também é causa de degradação ambiental." [142] Demonstram, assim, que o Desenvolvimento não pode ser concretizado aos pedaços, necessitando, para sua efetivação, uma visão do todo envolvido.

O que há hoje é uma tentativa de conciliar as diversas frentes do Desenvolvimento, com especial atenção ao reconhecimento da proteção e promoção dos direitos em prol da dignidade humana em meio ao ambiente não só social, mas também relacionado ao ambiente natural. É dizer, promover o ser humano sem deixar de prezar pelo respeito aos seus pares – animais, plantas, ecossistema.[143] Neste sentido, KLOEPFER destaca a Carta da Terra, documento que trabalha os valores éticos em um mundo "justo, sustentável e pacífico". [144] É, pois, nas palavras de SARLET e FENSTERSEIFER, a promoção de um Desenvolvimento "mais reforçado de deveres e obrigações decorrentes da dignidade humana em vista do futuro humano, o que se justifica especialmente nas dimensões comunitárias e ecológica da dignidade humana."[145]

É possível, neste histórico, identificar alguns importantes diplomas legais internacionais que incentivaram a produção normativa ambiental, quais sejam: Clube de Roma de 1966[146]; a publicação do livro "Os limites do Crescimento" de 1972[147]; a

---

[141] A Ecologia Política trabalha a reflexão da política e a atuação do homem na natureza. "Ecologia Política é um conhecimento de natureza transdisciplinar, e remete as questões políticas sociais e ambientais. Estuda as relações entre o meio ambiente e os fatores políticos, econômicos e sociais. (...) Pode-se ligar a Ecologia Cultural, que estuda o modo como a cultura depende das condições materiais da sociedade, para efeito de obtenção de alimentos e matérias primas. (...) A Ecologia Política vem se afirmando e ensejando a construção de novas propostas, pretendendo ser um conhecimento novo a superar a racionalidade economista e instrumental." (Cf.:BERTASO, João Martins. Cidadania e Sensibilidade na Ecologia Polícia. In: BRAVO, Alvaro Sanchez; CERVI, Jacson Roberto (Ed.) *Multiculturalismo, Tecnologia y Medio Ambiente.* Punto Rojo: Sevilha, 2015, p.234 e 249).

[142] SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Op. cit., p. 15.

[143] KLOEPFER, Michael. Op. cit., p. 97.

[144] Ibidem, p. 107.

[145] SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Op. cit., p. 18.

[146] "Em meados dos anos 70, um grupo de empresas estabeleceu-se para apurar a possibilidade de esgotamento dos recursos naturais, tratava-se do denominado 'Clube de Roma'." (Cf: LEITE, José Rubens Morato; CAETANO, Matheus Almeida.In: Direito ao Desenvolvimento. PIOVESAN, Flávia; SOARES, Inês Virgínia Prado. (Coords). Belo Horizonte: Forum, 2010, p. 250).

[147] "A publicação, em 1972, de *Os limites do Crescimento* difundiu pela primeira vez em escala mundial uma visão crítica da ideologia do 'crescimento sem limites', fazendo soar o alarme ecológico e apresentando os limites físicos do planeta para prosseguir a marcha cumulativa da contaminação e do

Conferencia de Estocolmo de 1972[148]; a Convenção de Genebra de 1980; o Relatório Brundtland de 1987; a inauguração da Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento; a Eco 92, com a promulgação da Agenda 21; A Conferência de Joanesburgo de 2002; e a Rio +20 de 2002.

Nacionalmente, a primeira reunião brasileira em prol do trato com o meio ambiente ocorreu em 1933, na cidade do Rio de Janeiro, convocada pela Sociedade dos Amigos das Árvores. O objetivo central era discutir uma proposta que trouxesse alternativas ao Desenvolvimento econômico a qualquer custo. "O argumento de 'desenvolvimento econômico a qualquer preço' como lema brasileiro era a maior preocupação desses conservacionistas, preocupados com o uso descontrolado dos recursos naturais."[149]

Neste quadro do Desenvolvimento, cabe destacar agora a sua conexão com o termo 'sustentabilidade', de modo tal que se comprove que falar em Desenvolvimento Sustentável é reconhecer uma junção de conceitos que se complementam, afastando, deste modo, qualquer indício de tratamento enquanto sinônimos.

Sabe-se que a origem do termo sustentabilidade está intimamente ligada à preservação do ambiente ecologicamente equilibrado, isto porque suas primeiras aparições[150] se fizeram em um contexto voltado necessariamente à preservação dos recursos naturais frente às graves crises ambientais do século XX, mais especificamente na década de 80 com a elaboração do Relatório Brundtland (Nosso Futuro Comum).[151]

O relatório, sobre a presidência da então Primeira Ministra da Noruega Gro Harlem Brundtland, foi elaborado por comissão de especialistas em Meio Ambiente e servidores

---

crescimento demográfico." (Cf: LEFF, Enrique. *Racionalidade ambiental:* a reapropriação social da natureza. Trad. Luiz Carlos Cabral. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006, p. 135).

[148] Em 1972, na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, que resultou na Declaraçao de Estocolmo, foram iniciados os trabalhos de proteção ambiental em âmbito internacional. A Declaração apresentou diretrizes e princípios aos mais diversos setores da sociedade, os quais podem ser destinados à três grandes autores: a sociedade, enquanto consumidora; o mercado, enquanto principal produtor e utilitário dos recursos naturais; e o Estado, na condição de mediador de desenvolvimento. Segundo o princípio catorze da Declaração: "O planejamento racional constitui um instrumento indispensável para conciliar às diferenças que possam surgir entre as exigências do desenvolvimento e a necessidade de proteger e melhorar o meio ambiente." Documento na íntegra disponível em: www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/_arquivos/estocolmo.doc Acesso em 27 01 2017.

[149] SOARES, Remi Aparecida de Araújo. *Proteção Ambiental e desenvolvimento econômico: conciliação.* Curitiba: Juruá, 2010, p. 38.

[150] "Embora a expressão sustentabilidade tenha sido cunhada somente em 1987, a abordagem fundamentada na harmonização de objetivos sociais, ambientais e econômicos foi forjada com a primeira grande conferência internacional sobre meio ambiente, realizada em Estocolmo, em 1972. " (Cf.: SACHS, Ignacy. *Caminhos para o Desenvolvimento Sustentável.* 4 ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2002, p. 54).

[151] O Relatório Brundtland, também chamado de Relatório Nosso Futuro Comum, foi apresentado em abril de 1987 resultado da Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente. Inovou no campo de proteção ambiental, sendo considerado como marco na discussão entre meio ambiente e desenvolvimento econômico. Original disponível em <http://nacoesunidas.org/acao/meio-ambiente/> Acesso em: 10 mar 2016.

experientes da ONU, além de reunir em seus estudos os dados de diversas audiências públicas realizadas ao redor do mundo. No documento, o direito ao Desenvolvimento foi indicado como aquele "que satisfaz as necessidades presentes, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir suas próprias necessidades."

Gilbert RIST indica que o Relatório Brundtland iniciou uma nova era do Desenvolvimento atrelada também à proteção ambiental. Segundo o autor: "Há de reconhecer a este documento o mérito de haver criado um inventário quase que exaustivo dos problemas que ameaçam o equilíbrio ecológico do planeta. (...) Depois deste informativo, o termo adotou concepções políticas, e os governos não podem ignorar os múltiplos riscos ecológicos que poderiam ser, se não eliminados, ao menos limitados, com algumas medidas legislativas prévias."[152]

A disseminação da ideia sustentável, porém, ocorreu internacionalmente quando utilizada na Eco 92 na cidade do Rio de Janeiro, o que, aliado ao contexto ambiental de surgimento, formou a base de que falando em sustentabilidade se está falando em meios protetivos do ambiente ecologicamente equilibrado.[153] Ocorre, todavia, que analisados os meios de execução da proteção ambiental, depara-se com importantes conexões para a efetiva executoriedade. Assim, o que se apresenta é um quadro interdisciplinar no conteúdo amplo da sustentabilidade, possuindo "um conceito sistêmico, relacionado com a continuidade dos aspectos econômico, sociais, culturais e ambientais da sociedade humana."[154] Ou seja, há na sustentabilidade a proteção de toda a gama de recursos para a presente e futuras gerações.

CANOTILHO destaca que o termo sustentabilidade se apresenta em duas frentes, a sustentabilidade em sentido restrito (ou ecológica) e a sustentabilidade em sentido amplo. A sustentabilidade ecológica é aquela de proteção ambiental direta, visando a "manutenção a longo prazo de recursos através do planeamento, economização e obrigações de condutas e de resultados."[155] Já a sustentabilidade em sentido amplo

---

[152] RIST, Gilbert. Op. cit., p. 209.

[153] MACIEL, Marcela Albuquerque. Op. cit., p. 161.

[154] LIMA, Sergio Ferraz. Introdução ao Conceito de Sustentabilidade: aplicabilidade e limites. *Caderno da Escola de Negócios das Faculdades Integradas do Brasil,* v. 4, n. 4, jan./dez., 2006. p. 6.

[155] CANOTILHO apresenta cinco aspectos da sustentabilidade em sentido restrito: "1) que a taxa de consumo de recursos renováveis não pode ser maior que a sua taxa de regeneração; 2) que os recursos não renováveis devem ser utilizados em termos de poupança ecologicamente racional, de forma que as futuras gerações possam também, futuramente, dispor destes (princípios da eficiência, princípio da substituição tecnológica, etc); 3) que os volumes de poluição não possam ultrapassar quantitativa e qualitativamente a capacidade de regeneração dos meios físicos e ambientais; 4) que a medida temporal das 'agressões' humanas esteja numa relação equilibrada com o processo de renovação temporal; 5) que as ingerências

trabalha com os três conhecidos pilares econômico, social e ambiental, indicando uma construção em torno de uma evolução sustentável.[156] No quadro aqui pretendido, verifica-se que o Estado Socioambiental tem por indicação direta a sustentabilidade ampla, sendo que a sustentabilidade em sentido restrito será concretizada por via indireta. A sustentabilidade, então, deverá ser reconhecida como uma questão sistêmica de sentido amplo. Segundo Juarez FREITAS, a sustentabilidade deve ser compreendida dentro de um quadro de multidimensões justamente porque o bem-estar desejado é multidimensional.[157]

Nesta esteira, torna-se necessário reconhecer também os aspectos restritos da sustentabilidade, ou seja, as dimensões em que a sustentabilidade se apresenta na proteção e promoção do Desenvolvimento. Com isto, e ainda identificando no conceito de sustentabilidade elementos de democracia, eficiência, responsabilidade do Estado e da sociedade, proteção presente e futura, aspectos materiais e imateriais, fala-se em sustentabilidade ambiental, econômica, ética, social e jurídica.[158]

Inicialmente, e historicamente, a sustentabilidade é sinônimo do processo de preservação do Ambiente Ecologicamente Equilibrado. É, pois, a proteção ambiental o objetivo amplo e restrito da sustentabilidade. A sustentabilidade, nesta dimensão, tem compromisso com uma qualidade de vida e longevidade em um ambiente não degradado, apresentando relação ainda com as questões de hiperconsumo e produção em massa, especialmente nos países ricos, e a necessidade imediata de mudanças que resguardem a presente e as futuras gerações.[159] Neste sentido, a Política Nacional do Meio Ambiente – Lei 6.938/81 aparece como fundamento para as ações estatais que visam a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental, tais como redução de consumo energético, hidráulico, preservação florestal, entre outros.

'nucleares' na natureza devem primeiro evitar-se e, a titulo subsidiário, compensar-se e restituir-se." (Cf.: CANOTILHO, José Joaquim Gomes. O Princípio da Sustentabilidade como Princípio Estruturante do Direito Constitucional. Revista de Estudos Politécnicos. v. VIII, n. 13, 2010, p. 09.).

[156] CANOTILHO, José Joaquim Gomes. O Princípio da Sustentabilidade como Princípio Estruturante do Direito Constitucional. *Revista de Estudos Politécnicos.* n. 13, jun, ano 2010.

[157] FREITAS, Juarez. *Sustentabilidade...* Op. cit., p. 57.

[158] O reconhecimento clássico da sustentabilidade apresenta três dimensões, quais sejam, a sustentabilidade ambiental, econômica e social, muito possivelmente pelo tratamento com o Desenvolvimento enquanto sinônimos. (Cf: SILVA, Christian Luiz. *Desenvolvimento Sustentável:* um modelo analítico integrado e adaptativo. Petrópolis: Vozes, 2006, p.16). Porém, acredita-se que a classificação apresentada por Juarez Freitas além de encaixar a sustentabilidade enquanto complemento do Desenvolvimento, traz relevantes apontamentos quando destaca a sustentabilidade ética e, principalmente, a sustentabilidade jurídico-política como uma das dimensões possíveis da sustentabilidade. Neste sentido, conferir a obra referência do autor já apresentada no trabalho - FREITAS, Juarez. *Sustentabilidade: Direito ao futuro.* Belo Horizonte: Forum, 2011.

[159] FREITAS, Juarez. *Sustentabilidade..* Op. cit., p. 18.

Já a sustentabilidade econômica visa o processo entre custos e benefícios, economicidade, consumo e produção, eficiência gerencial, e uma regulação de mercado que promova a emancipação econômica atrelada à proteção ambiental. [160] É o combate às externalidades negativas da economia.[161] Neste ponto, a Agenda 21[162] apresenta alguns parâmetros a serem percorridos pela atividade econômica, indicando a necessidade de um comércio que seja "multilateral, aberto, equitativo, não discriminatório e previsível, compatível com os objetivos do desenvolvimento sustentável (ambiental) e que resulte na distribuição ótima da produção mundial...".[163] Clovis CAVALCANTI explica que o caminho para uma sociedade ecologicamente sustentável, nesta dimensão ampla já apresentada, "não pode ser calcado em um sistema como o do mecanismo de mercado. Necessita-se aqui de um modelo biofísico da economia, uma visão do processo econômico submetido a regras compatíveis com as leis da natureza como a da conservação da energia e a segunda lei da termodinâmica."[164]

A dimensão ética da sustentabilidade traz a relação da atuação do indivíduo com o todo, em plena cooperação, sendo dever do todo o agir benéfico, e não somente o agir sem prejudicar outrem. Fala-se nesta dimensão ética em alcançar o bem íntimo e o bem social.[165] Neste novo paradigma, contrariando o antropocentrismo, se desenvolve o conceito de Ecologia Profunda, a qual apresenta valores ecocêntricos.

Fritjot CAPRA apresenta a Ecologia profunda e sua relação com a vida não-humana, onde "todos os seres vivos são membros de comunidades ecológicas ligadas

---

[160] FREITAS, Juarez. *Sustentabilidade...* Op. cit., p. 64.

[161] "A superação da visão do sistema econômico isolado, que enxerga o meio ambiente como fonte inesgotável, visando à promoção do desenvolvimento sustentável, passa pela necessária internalização aos custos da produção, dos seus efeitos negativos externos não captados pelo sistema de preços. Tais efeitos são chamados externalidades negativas pela economia, a exemplo do lançamento de poluentes químicos num rio, que não é contabilizado como custo do ponto de vista do empreendedor, mas que provoca diversos impactos ambientais negativos, que acabam sendo suportados pela coletividade e, inclusive, pelas gerações futuras." (Cf: MACIEL, Marcela Albuquerque. Op. cit., p. 163-164).

[162] Fruto dos trabalhos da Eco 92, com a participação de 179 países, este documento conta com 40 capítulos que visam um novo padrão de Desenvolvimento. Documento integral disponível em: http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21/agenda-21-global Acesso em 08 set 2015. "A Agenda 21 é um poderoso instrumento para estimular, no Norte e Sul, ações concretas para traduzir o conceito geral da transição para o desenvolvimento sustentável em estratégias locais múltiplas." (Cf. SOARES, Remi Aparecida de Araújo. *Proteção Ambiental e desenvolvimento econômico:* conciliação. Curitiba: Juruá, 2010, p. 134).

[163] Confederações das Nações Unidades – Agenda 21, Capítulo 02. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21/agenda-21-global> Acesso em: 10 mar. 2016.

[164] CAVALCANTI, Clovis. Desenvolvimento e respeito a natureza: uma introdução termodinâmica à economia da sustentabilidade. In: VIOLA, Eduardo; COSTA, Leila da. (Orgs). *Incertezas de Sustentabilidade na Globalização.* Campinas: UNICAMP, 1996, p. 328.

[165] FREITAS, Juarez. *Sustentabilidade...* Op. cit., p. 61-62.

umas às outras numa rede de interdependência. Quando essa percepção ecológica profunda torna-se parte da nossa consciência cotidiana, emerge um sistema de ética radicalmente novo."[166] Neste sentido, Klaus BOSSELMANN aponta que o princípio da sustentabilidade, em sua dimensão estrita ambiental, adquire sua qualidade normativa na medida que reflete um fundamental respeito pela integridade ecológica.[167]

A dimensão social da sustentabilidade, por sua vez, aparece como a que impede distinções despropositadas entre os cidadãos, a que promove a equidade e o reconhecimento social. Não se admite, a partir desta dimensão, uma promoção ao Desenvolvimento de modo irresponsável em relação aos demais. Instiga-se aqui a educação ambiental da sociedade. Há, sim, uma possibilidade de alguma distinção entre os pares, porém desde que esta distinção auxilie o próprio Desenvolvimento das potencialidades dos menos favorecidos.[168] Cita-se, por exemplo, a exigência de replantio apenas para as empresas que produzem papel e similares.[169]

Fala-se, por fim[170], em uma dimensão jurídico-política da sustentabilidade, na medida em que esta determina a tutela jurídica do processo ao direito pelo presente e ao futuro, incumbindo ao cidadão, e principalmente ao Estado, a garantia e proteção dos direitos e deveres fundamentais. Nesta seara, o dever-poder do Estado é redesenhado para a máxima efetividade dos valores dispostos no texto constitucional, utilizando como instrumento, por exemplo, as atividades de fomento – seja cultural, social, econômico ou social.[171] Henrique LEFF em uma análise de crise do Estado, cita a necessária representação de uma nova sociedade civil que busque um novo paradigma civilizatório frente também a atual crise ambiental. Segundo o autor, esta nova sociedade "obriga a rever os paradigmas econômicos, mas também as análises clássicas do Estado e as

---

[166] CAPRA, Fritjot. *A Teia da Vida.* São Paulo: Cultrix, 1996, p. 28.

[167] Em suas palavras: "For our present purpose, it should become clear that the principle has a normative quality. It is reflective of a fundamental morality (respect for ecological integrity), requires action (protect and restore) and is, therefore, capable of causing legal effect. The standard sof a legal principle are allmeet." (Cf.: BOSSELMANN, Klaus. *The Principle of Sustainability: transforming law and governance.* Ashgate: Hampshire, 2008, p. 53).

[168] FREITAS, Juarez. *Sustentabilidade...* Op. cit., p. 58.

[169] Nos termos da lei 12.651/2012 (ref. vegetação nativa), art. 33, as empresas físicas ou jurídicas que utilizam matéria-prima florestal, devem garantir o replantio nos termos desta lei, além da conservação do ambiente como um todo.

[170] De modo muito recente, fala-se em uma sustentabilidade tecnológica, a qual se refere à evolução dos conhecimentos tecnológicos e científicos e sua direta relação com o avanço da sociedade protetiva ambiental. (Cf: FERRER, Gabriel Real; CRUZ, Paulo Marcio. *Direito, Sustentabilidade e a Premissa Tecnológica como Ampliação de seus Fundamentos, p. 259.* Disponível em: < http://www.scielo.br/pdf/seq/n71/2177-7055-seq-71-00239.pdf> Acesso em 10 mar 2016)

[171] FREITAS, Juarez. *Sustentabilidade...* Op. cit., p. 69-71.

próprias concepções de democracia no sentido das demandas emergentes de sustentabilidade, solidariedade, participação e autogestão dos processos produtivos e políticos."[172] É o reconhecimento, pois, de uma estrutura de Estado Socioambiental.

A sustentabilidade[173], deste modo, pode apresentar caminhos com dimensões éticas, sociais, jurídico-política, econômica e ambiental, demonstrando que os aspectos dialogam entre si. É, pois, um conceito dinâmico, que se faz presente onde há espaço para uma discussão protetiva também do ambiente ecologicamente equilibrado, encontrando frentes diversas no decorrer do tempo. É, senão, a capacidade ou habilidade de um determinado sistema, sem esgotar seus recursos naturais, de absorver os impactos das sociedades humanas sem comprometer os processos ecológicos, econômicos e sociais.[174]

É perceptível, pois, que a sustentabilidade atual tem um conceito ampliado daquele oriundo de 1987, dando conta agora de maiores reflexos. Amartya SEN destaca este dinamismo da sustentabilidade, indicando que "a liberdade sustentável poderá soltar-se dos limites que lhe vêm das formulações propostas pelo Comitê Brundtland e por Solow, para abraçar a preservação e, quando possível, a expansão das liberdades e capacidades substantivas das pessoas dos dias de hoje, sem, com isto, comprometer a capacidade das futuras gerações para terem uma idêntica ou maior liberdade."[175]

---

[172] LEFF, Enrique. Epistemologia Ambiental. Tradução de Sandra Valenzuela. 4 ed. São Paulo: Cortez, 2006, p. 150.

[173] Cabe mencionar que alguns autores, nesta aproximação da sustentabilidade ambiental com os pilares econômicos e sociais, diferenciam a sustentabilidade entre forte e fraca. Fraca seria a sustentabilidade que atribui pesos equivalentes às dimensões aqui apresentadas, ou seja, a dimensão econômica seria equivalente a social e a ambiental em casos de conflitos. A sustentabilidade nestes termos seria fraca porque "ao atribuir valor de mesmo peso à economia, ao bem-estar da sociedade e ao meio ambiente, permite-se a mitigação ou até mesmo o esgotamento dos recursos naturais. Justamente o conceito fraco de sustentabilidade é que permite essa insustentabilidade em termos ecológicos ao dar a mesma ênfase aos critérios (pilares do edifício da sustentabilidade) da economia, da sociedade e dos recursos naturais." (Cf: LEITE, José Rubens Morato; CAETANO, Matheus Almeida. Op. cit., p. 262) Já a sustentabilidade forte é aquela onde não há equivalência entre a sustentabilidade e os pilares da econômica e social. Há sim um domínio de base da sustentabilidade ambiental que integra os recursos naturais e sobre este pilar a divisão de forças entre os pilares da economia e da sociedade. É, pois, dada uma valoração diferenciada ao meio ambiental natural. "Assim, a biofesta torna-se de fundamental importância. A economia e a sociedade são parceiros mais fracos, pois a biosfera pode existir sem os humanos, mas os humanos certamente não podem existir sem a biofesta." (Cf: WINTER, Gerd. Um fundamento e dois pilares: o conceito de desenvolvimento sustentável 20 anos após o Relatório de Brundtland. In: MACHADO, Paulo Affonso Leme; KISHI, Sandra Akemi Shimada (Org.) *Desenvolvimento sustentável, OGM e responsabilidade civil na União Européia.* Trad. Carol Manzoli Palma. Campinas: Millenium, 2009, p. 4). De todo modo, acredita-se que pela construção aqui apresentada do Desenvolvimento, esta classificação perde o sentido, uma vez que a sustentabilidade é complemento de um Desenvolvimento holístico, integral, que visa a concretização dos direito fundamentais de modo não hierarquizado. O Desenvolvimento neste ambiente Socioambiental é justamente o processo integrado em prol dos pilares econômicos, sociais e ambientais.

[174] PLATA, Miguel Moreno. Op. cit., p. 619.

[175] SEN, Amartya. *Desenvolvimento...* Op. cit., p. 343.

Cabe pontuar ainda que as dimensões aqui apresentadas devem ser promovidas de modo isonômico e equilibrado, rechaçando todo tipo de hierarquização prévia, uma vez que é a execução do conjunto que "tais dimensões se prestam à promoção de uma existência digna." Ou seja, não somente há uma necessidade de compreender de modo integrado o regime jurídico dos direitos fundamentais protegidos na Constituição e integrantes da proteção do Desenvolvimento Sustentável, como também é necessária uma compreensão e execução integrada da própria sustentabilidade aqui apresentada para uma tutela ampla e qualificada da dignidade.[176]

A partir deste conhecimento, resta concluir que a Sustentabilidade se apresenta juntamente ao termo Desenvolvimento como adjetivo[177], de modo a dar ao Desenvolvimento a qualidade específica do aprimoramento quanto à proteção do presente e gerações futuras, com todas as suas conexões, inclusive a ambiental. É, senão, "dizer que se trata de desenvolver de um modo que seja compatível com a manutenção das capacidades dos sistemas naturais que suportam a exigência humana."[178]

Assim, quando se utiliza o termo Desenvolvimento Sustentável se está apresentando uma abordagem de Desenvolvimento que além de ultrapassar a visão econômica, passa a compreender também um processo contínuo de administração e integração dos aspectos sociais, econômicos e ambientais, visando. Em termos:

> O desenvolvimento, mirado por meio das lentes da sustentabilidade, expõe a visão holística e humana do desenvolvimento, como já se beneplacitou neste exame e aqui se remarca. Holística, porque há necessidade de integração dos aspectos econômicos, sociais e ambientais de modo a alcançar o desenvolvimento sustentável em todas as suas dimensões. Humana, porque as pessoas ocupam a posição central e são protagonistas do desenvolvimento sustentável que deve, por sua vez, beneficiar a todos de modo justo, equitativo e inclusivo, sobretudo aqueles em situação de vulnerabilidade.[179]

Ou seja, a lição do Desenvolvimento Sustentável passa inevitavelmente pela conexão do meio das dimensões aqui analisadas tanto do Desenvolvimento quanto da Sustentabilidade, formando um marco protetivo do processo em prol dos direitos e garantias fundamentais. O "desenvolvimento qualificado como sustentável é alternativa de

---

[176] SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Op. cit., p. 25.

[177] FACHIN, Milena Girardi. Op. cit., p. 212.

[178] Tradução livre de: "...lo que conceptualmente supone el Desarollo Sostenible no es outra cosa que anadir a la nacion de desarrollo al adjetivo de sostenible, es decir que se trata de desarollarse de un modo que sea compartible com el mantenimiento de la capacidad de los sistemas naturales de soportar la existência humana." (Cf.: FERRER, Gabriel Real. Sostenibilidad, transnacionalidad y transformaciones del derecho. *Revista de Derecho Ambiental.* Buenos Aires, n. 32, oct/dic, 2012, p. 71).

[179] FACHIN, Milena Girardi. Op. cit., p. 217.

interação entre os elementos humanos e natural na busca de relações harmônicas e equilibradas."[180] É, inclusive, modo de impor limites ao progresso material e de consumo.[181]

Importante destacar que entre os ambientalistas não há um consenso nesta possível conexão entre a progressão economia e a proteção social e ambiental que este Desenvolvimento Sustentável, em sua dimensão ambiental, planeja. José Eli da VEIGA destaca, neste sentido, três entendimentos distintos.

Segundo o autor, há quem entenda que o trato ambiental no Desenvolvimento Sustentável não exige uma análise do crescimento econômico, ou seja, não há dilema entre progresso econômico e meio ambiente. Seria possível que a progressão econômica e a proteção ambiental caminhassem em paralelo. Há também quem compreenda que a lógica segue o oposto, de modo que só haveria Desenvolvimento Sustentável com a total estagnação do atual progresso econômico. Por fim, o autor indica o terceiro grupo, no qual se posiciona, como aqueles que compreendem o Desenvolvimento Sustentável enquanto processo que possibilita a adequação da proteção ambiental relacionada as necessidades ao desenvolvimento das liberdades humanas das atuais e futuras gerações.[182] Pelas notas já lançadas quanto ao Desenvolvimento e a Sustentabilidade neste ambiente de Estado Socioambiental, está é, pois, o posicionamento mais adequado.

Neste sentido, o Desenvolvimento Sustentável recorda o vínculo com aquele princípio da solidariedade, na medida em que indica uma nova ordem de valores que devem conduzir os processos sociais e ambientais em prol de uma qualidade de vida digna.[183] É o Desenvolvimento Sustentável que trabalha de modo conjunto com a sociedade, inclusive de modo transfronteiriço, além de também buscar medidas protetivas para as futuras gerações. Exige, pois, uma ação conjunta de entidades, todas com a visão integral do Desenvolvimento Sustentável, requerendo uma governança ativa, a criação de um mercado específico neste sentido, um fortalecimento da cooperação mundial, aumento da assistência financeira e transferência de tecnologias.[184]

---

[180] FACHIN, Milena Girardi. Op. cit., p. 136.

[181] CAVALCANTI, Clóvis. *Breve Introdução à Economia da Sustentabilidade*. In:_____(Org.) Desenvolvimento e Natureza: estudos para uma sociedade sustentável. São Paulo: Cortez, 2003, p. 20.

[182] VEIGA, José Eli da. Op. cit., p. 121-123.

[183] MATEO, Ramon Martin. *Manuel de Derecho Ambiental.* 3 ed. Navarra: Aranzadi, 2003, p. 38.

[184] Nas palavras de José Angel SOTILLO: "El desarrollo sostenible implica, por consiguiente, el crecimiento econômico integrado, el desarrollo social y la proteccion del médio ambiente. Para lograr-lo se requiere la actuacion conjunta de entidades de todo tipo, con esa vision integral del desarrollo sostenible:

SARLET e FENSTERSEIFER indicam que o Estado Socioambiental apresentado "aponta para a compatibilidade da atividade econômica com a ideia de desenvolvimento (e não apenas crescimento!) sustentável, de modo que a mão invisível do mercado seja substituída necessariamente pela mão visível do Direito..."[185], em uma referência a Antônio Lopes PINA e sua indicação de que o mercado não existe para o fim em si mesmo, e sim a serviço do desenvolvimento do homem.[186] Os autores, porém, destacam a perene tensão entre os objetivos da proteção ambiental e do desenvolvimento estritamente econômico[187], o que nesta análise que se pretende acaba por reforçar a essencial atitude do Estado, aqui representado pela Administração Pública Federal, neste caminho enquanto guardião e promotor do Desenvolvimento Sustentável, inclusive em sua dimensão estrita ambiental.

Com isto, resta averiguar qual o alcance normativo da proteção do Desenvolvimento Sustentável, nas dimensões aqui levantadas, indicado no texto Constitucional. Significa dizer: para a concretização desta promoção e proteção do Desenvolvimento Sustentável torna-se imprescindível verificar qual é o tratamento normativo dado a este conceito no sistema jurídico. Assim, nesta essencialidade apresentada, torna-se importante destacar as características que o regime jurídico deste direito apresenta na carta constitucional.

1.3 A Proteção Constitucional do Desenvolvimento

O termo Desenvolvimento é tradicionalmente discutido no âmbito do Direito Internacional por meio dos diversos tratados e declarações que se debruçaram sobre o tema, como a Declaração do Desenvolvimento de 1986 e a Carta Africana já mencionados, e também a Declaração de Viena de 1993, a qual indica o "desenvolvimento um direito universal e inalienável, parte integral dos direitos humanos fundamentais, reconhecendo a

---

gobernanza, creacion de mercados para lograrlo, fortalecimiento de la cooperacion mundial, aumento de la asistencia financeira, transferência de tecnologia." (SOTILLO, José Angel. Op. cit., p. 33).

[185] SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Op. cit., p. 21.

[186] Segundo Antonio Lopez Pina, "el mercado no es un fin em si mismo, um espacio libre del Derecho extramuros del Estado e de la ética. La economia solo tiene servicio al servicio del hombre, debiendo encontrar em ella su lugar no menos la 'visible hand' del Derecho Constitucional que la 'invisible hand' del mercado." (Cf: PINA, Antonio Lopes. Prólogo à obra de HARBELE, Libertad, igualdad, fraternidad: 1789 como historia, actualidad y futuro del Estado Constuticional. Madrid: Trotta, 1998, p. 15).

[187] SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Op. cit., p. 21.

relação de interdependência entre a democracia, o desenvolvimento e os direitos humanos."[188]

Porém, para a investigação que se pretende a respeito da atuação da Administração Pública neste intento, torna-se importante apurar o real enquadramento deste processo no ordenamento brasileiro, afastando de pronto qualquer aceitação prévia enquanto direito fundamental, direito humano, objetivo ou princípio.

Nesta construção, além de ser pontuada a análise normativa do Desenvolvimento na ordem constitucional nacional, pretende-se demonstrar os fundamentos do seu tratamento normativo mais adequado e as eventuais consequências desta declaração, de modo a aproximar o quadro normativo do quadro prático. Para este fim, cabe inicialmente apresentar sucinto histórico do Desenvolvimento nos textos constitucionais.

Nacionalmente, a utilização do termo Desenvolvimento surgiu na Constituição de 1967[189], concentrando esforços no Desenvolvimento Econômico. O texto constitucional menciona já no art. 4 as terras devolutas enquanto essencial ao Desenvolvimento Econômico[190], indica enquanto competência da União à promoção de planos regionais de Desenvolvimento[191], e traz no Título 'Ordem Econômica e Social' os princípios que formam a base para o alcance da justiça social, dos quais apresenta o Desenvolvimento Econômico como um destes princípios.[192]

Notavelmente a Constituição de 67 seguiu a tendência mundial da adoção do Desenvolvimento enquanto mera progressão econômica, valendo-se, ao menos, de pontuar indiretamente a relação do Desenvolvimento com o alcance da justiça social. O

188 FACHIN, Milena Girardi. Op. cit., p.106.

189 Em consultas aos textos das Constituições Federais de 1824, 1891, 1934, 1937 e 1946, se utilizando como indexação a palavra 'desenvolvimento', não foram encontrados registros no sentido aqui apresentado enquanto conceito, sendo possível verificar apenas a utilização do termo enquanto verbo 'desenvolver'. A Constituição de 1934, por exemplo, no capítulo II 'Educação e Cultura', aborda a competência da União, Estados e Municípios no sentido de promover o desenvolvimento das ciências, das artes, das letras e da cultura em geral. O Art. 156 desta mesma Constituição ainda indica o necessário desenvolvimento dos sistemas educativos. Os termos, porém, não indicam relação com o instituto de Desenvolvimento aqui trabalhado enquanto processo, indicando tão somente a necessidade de efetivação daqueles direitos e obrigações.

190 Constituição Federal de 1967, art. 4: "Incluem-se entre os bens da União: I - a porção de terras devolutas indispensável à defesa nacional ou essencial ao seu desenvolvimento econômico;"

191 Constituição Federal de 1967, art. 8: "Compete à União: (...) XIII - estabelecer e executar planos regionais de desenvolvimento;"

192 Constituição Federal de 1967, art. 157: "A ordem econômica tem por fim realizar a justiça social, com base nos seguintes princípios: I - liberdade de iniciativa; II - valorização do trabalho como condição da dignidade humana; III - função social da propriedade; IV - harmonia e solidariedade entre os fatores de produção; V - desenvolvimento econômico; VI - repressão ao abuso do poder econômico, caracterizado pelo domínio dos mercados, a eliminação da concorrência e o aumento arbitrário dos lucros."(grifo nosso)

destaque desta Constituição cabe, todavia, para a indicação normativa expressa do Desenvolvimento enquanto princípio constitucional da ordem econômica.[193]

Por meio da Ementa Constitucional n. 1 de 1969[194], o constituinte já indica o Desenvolvimento enquanto fim a ser realizado pela Ordem Econômica[195], afastando a indicação única de Desenvolvimento Econômico, e se utilizando da expressão Desenvolvimento Nacional quando do Titulo 'Ordem Econômica e Social'.[196] Certo é que o entendimento se converge no viés econômico, porém a menção de uma proposta de Desenvolvimento Nacional demonstra uma possível abertura de percepção.

Surge, na sequência, a relevante Constituição de 1988, a qual densificou o tratamento jurídico do Desenvolvimento, o apresentando como um dos pilares do Estado Democrático Brasileiro. O Desenvolvimento surge, senão, nesta Constituição como a própria razão de ser do Estado[197], como se pode verificar na estrutura de Estado Socioambiental apresentada. Há, neste texto constitucional, inclusive, o apontamento do Desenvolvimento Sustentável em sua dimensão diretamente ambiental.

Neste sentido, Antonio Carlos WOLKMER e Débora FERRAZZO pontuam o destaque que pela primeira vez um texto constitucional tratou a questão ambiental, estabelecendo diretrizes de regulamentação de um direito fundamental, e não mais como um simples espaço biológico. O art. 225 apresentou um "complexo conjunto de princípios e direitos, objetivando a proteção e a garantia a um meio-ambiente ecologicamente equilibrado, impondo ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações."[198]

---

[193] SILVA, José Afonso da. *Comentário Contextual à Constituição.* 6 ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 47.

[194] Emenda Constitucional n. 1 de 1969, art. 21: "Compete à União instituir impôsto sôbre: (...) parágrafo 4 - A lei poderá destinar a receita dos impostos enumerados nos itens II e VI dêste artigo à formação de reservas monetárias ou de capital para financiamento de programa de desenvolvimento econômico."

[195] SILVA, José Afonso da. *Comentário...* Op. cit., p. 47.

[196] Emenda Constitucional n. 1 de 1969, art. 160: "A ordem econômica e social tem por fim realizar o desenvolvimento nacional e a justiça social, com base nos seguintes princípios:I - liberdade de iniciativa; II - valorização do trabalho como condição da dignidade humana;III - função social da propriedade;IV - harmonia e solidariedade entre as categorias sociais de produção;V - repressão ao abuso do poder econômico, caracterizado pelo domínio dos mercados, a eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros; e VI - expansão das oportunidades de emprego produtivo." (grifo nosso)

197 André FOLLONI enfatiza que o Desenvolvimento "é tema fundamental para a Constituição de 1988. Foi para assegurá-lo, dentre outros elementos, que se constituiu um Estado Democrático. A República tem quatro objetivos; um deles é garantir o desenvolvimento nacional." Cf. (FOLLONI, André. Op. cit., p. 73).

[198] WOLKMER, Antonio Carlos; FERRAZZO, Débora. Interculturalidade, Meio Ambiente e Constitucionalismo: novas perspectivas sociais. In: BRAVO, Alvaro Sanchez; CERVI, Jacson Roberto (Ed.) *Multiculturalismo, Tecnologia y Medio Ambiente.* Punto Rojo: Sevilha, 2015, p. 29. Os autores, porém, seguem com uma crítica da persistência global na visão antropocêntrica de proteção do ambiente. Em um

Nesta Carta de 1988, o Desenvolvimento é reconhecido em diversos trechos, sendo inicialmente pontuado no preâmbulo, indicando que o Estado Democrático aqui instituído deve, entre outras coisas, assegurar o Desenvolvimento.[199] A indicação do Desenvolvimento no preâmbulo faz deste um integrante dos valores supremos da Constituição. Nas palavras de José Afonso da SILVA, "o Estado Democrático de Direito destina-se a assegurar o exercício de determinados valores supremos. (...) Os valores supremos expressamente enunciados, são: os direitos sociais, os direitos individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça."[200] (grifo nosso). Explica o autor ainda que neste posicionamento constitucional, não raro estes valores exercem "a função de cláusula de promulgação e ordem de obediência, como tem sido os Preâmbulos das Constituições Brasileiras, desde a do Império."[201]

Já no título I - Dos Princípios Fundamentais', art. 3, o Desenvolvimento surge enquanto um dos objetivos fundamentais da República. Aqui há a indicação expressa do dever de garantir o Desenvolvimento Nacional.[202] Porém, como cita Manoel Messias PEIXINHO e Suzani Andrade FERRADO, o art. 3 não indica quais os contornos deste Desenvolvimento Nacional apontado, ou ainda, quais os seus instrumentos de efetivação. Todavia, os autores esclarecem que "os demais dispositivos constitucionais podem auxiliar

---

quadro comparativo, indicam que a Constituição de 1988 não seguiu a tendência latina americana – novo constitucionalismo latino-americano, marcado pelo fortalecimento do pluralismo jurídico, reconhecimento dos povos originários e defesa do ambiente ecocêntrico, como as Constituições do Equador e Bolívia. Em suas palavras: "apesar de inovar frente às anteriores constituições, já que supera a tradição publicista liberal-individualista e social-intervencionista, a constituição brasileira não supera o marco do antropocentrismo e mantem a perspectiva da supremacia do homem sobre a natureza, de modo que a natureza deve ser preservada, não por seu valor em si, mas por sua importância para a sobrevivência da espécia humana." Os autores indicam que o reconhecimento da *Madre Tierra* enquanto sujeito de direito favorece não somente a superação do antropocentrismo e a futura adoração de um ecocentrismo, mas também "um novo horizonte hermenêutico, onde os interesses do homem moderno cedem lugar à democratização da vida como um todo." (Cf.: WOLKMER, Antonio Carlos; FERRAZZO, Débora. Interculturalidade, Meio Ambiente e Constitucionalismo: novas perspectivas sociais. In: BRAVO, Alvaro Sanchez; CERVI, Jacson Roberto (Ed.) *Multiculturalismo, Tecnologia y Medio Ambiente.* Punto Rojo: Sevilha, 2015, p. 29 e 41).

199 Constituição Federal de 1988, Preâmbulo: "Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL."

200 SILVA, José Afonso da. *Comentário...* Op. cit., p. 23.

201 Ibidem, p. 21.

202 Constituição Federal de 1988, art. 3: "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."

na análise de quais valores o legislador considera relevantes no processo de busca do desenvolvimento."[203] Ainda, neste enquadramento enquanto objetivo fundamental da República, José Afonso da SILVA explica que o Desenvolvimento se apresenta assim no texto constitucional em todas as suas dimensões.[204]

O Desenvolvimento segue em outros trechos da Carta de modo direto e de modo amplo, indicando os processos em prol dos aspectos econômicos, sociais, ambientais, culturais, jurídicos, como quando indica o Desenvolvimento tecnológico e econômico do País e a proteção dos autores destas tecnologias[205]. Indica, a exemplo, a competência direta da União ao Desenvolvimento Econômico e Social do País[206], bem como no Desenvolvimento urbano.[207]

Neste sentido, a Constituição inovou ainda na indicação de direta destinação de capital para a concretização do Desenvolvimento através do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, bem como no reconhecimento de que a estrutura financeira do país deve servir para promover o Desenvolvimento 'equilibrado'.[208] Esta expressa indicação do art. 192, segundo José Afonso da SILVA, vincula também, de modo preciso, as instituições financeiras privadas para o cumprimento das funções sociais estipuladas na Carta.[209]

Já seguindo o cenário socioambiental aqui apresentado e adotando metodologicamente o viés da sustentabilidade em sua dimensão ambiental na pesquisa, os

---

[203] PEIXINHO, Manoel Messias; FERRARO, Suzani Andrade. *Direito ao Desenvolvimento como Direito Fundamental.* CONPEDI – 2006.

[204] SILVA, José Afonso da. *Comentário...* Op. cit., p. 47.

205 Constituição Federal de 1988, Art. 5, XXIX: "a lei assegurará aos autores de inventos industriais privilégio temporário para sua utilização, bem como proteção às criações industriais, à propriedade das marcas, aos nomes de empresas e a outros signos distintivos, tendo em vista o interesse social e o desenvolvimento tecnológico e econômico do País; (...) XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;".

[206] Constituição Federal de 1988, art. 43: "Art. 43. Para efeitos administrativos, a União poderá articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando a seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais. § 1º Lei complementar disporá sobre: I - as condições para integração de regiões em desenvolvimento; II - a composição dos organismos regionais que executarão, na forma da lei, os planos regionais, integrantes dos planos nacionais de desenvolvimento econômico e social, aprovados juntamente com estes." O Desenvolvimento Social é citado ainda na carta no art. 21, IX na indicação de planos nacionais e regionais, art. 151 referente a instituição de tributos, art. 180 e o incentivo ao turismo, art. 216-A e a promoção de políticas públicas em prol da Cultura, e no art. 219 e a proteção do mercado interno.

[207] Constituição Federal de 1988, Art. 21: "Compete à União: (...) IX - elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social.".

[208] Constituição Federal, art. 192: "Art. 192. O sistema financeiro nacional, estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade, em todas as partes que o compõem, abrangendo as cooperativas de crédito, será regulado por leis complementares que disporão, inclusive, sobre a participação do capital estrangeiro nas instituições que o integram.".

[209] SILVA, José Afonso da. *Comentário...* Op. cit., p. 754.

artigos 170 a 174 ganham especial destaque neste trabalho, uma vez que seus termos indicam entres os princípios da Ordem Econômica e Financeira a necessária proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado entre a livre concorrência e defesa do consumidor[210], bem como apresenta o direto apontamento para a concretização de políticas públicas por parte do Estado para o alcance do Desenvolvimento Nacional equilibrado.[211]

Extrai-se, de seus termos, não somente mais uma indicação constitucional da atuação da Administração Pública que aqui se defende, qual seja, o Desenvolvimento Sustentável em sua dimensão ambiental, mas inclusive o necessário Desenvolvimento holístico e conectado, com a superação da "perspectiva de um capitalismo liberal-individualista em favor da sua leitura à luz dos valores e princípios constitucionais socioambientais."[212]

Ainda, de relevância impar são os termos do artigo 225,[213] base da construção do direito fundamental do meio ambiente ecologicamente equilibrado, e os seus mandamentos de promoção da educação ambiental, por exemplo, bem como dever de todos e do Estado a proteção da fauna e flora, visando no todo a proteção do ambiente ecologicamente sustentável nesta estrutura de Estado Socioambiental.

KLOEPFER explica, neste sentido, que embora a proteção ambiental seja de responsabilidade também dos agentes não estatais, é do Estado a responsabilidade "na imposição das metas de proteção do meio ambiente com base na tarefa de asseguração

---

[210] Constituição Federal de 1988, 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: I - soberania nacional; II - propriedade privada; III - função social da propriedade; IV - livre concorrência; V - defesa do consumidor; 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;"

211 Constituição Federal de 1988, Art 174: "Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado. 1º A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento."

[212] SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Op. cit., p. 22.

[213] CF/1988, 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. (...)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.

do bem comum a ele confiada e à tarefa de liderança a ele reservada na estipulação de prioridades intraestatais, bem como nos recursos de poder de que dispõe."[214]

Importa o destaque de SARLET e FENSTERSEIFER nesta relação do Desenvolvimento Sustentável e a ordem constitucional, segundo os quais a Constituição, além de apontar para a atuação do Estado enquanto promotor dos objetivos e tarefas estatais neste intento, deu também ao indivíduo e/ou coletivo uma gama de direitos e deveres de cunho ecológico.[215] Jeferson Dytz MARIN e Pavlova Perizzollo LEONARDELLI explicam que mesmo que se compreenda um encargo exclusivo do Poder Público no art. 225, "no caput do referido dispositivo se configura um dever conjunto do poder público e da coletividade, no sentido de salvaguardarem o patrimônio ambiental, que é um bem coletivo."[216]

Ainda quanto à proteção ambiental indicada na Carta, o direito fundamental ao ambiente consagrado no art. 225 indica também uma dimensão democrática e redistributiva deste direito, de modo que o ambiente aparece como bem comum de todos, com acesso universal e igualitário, incitando "o desfrute de uma qualidade de vida compatível com o pleno desenvolvimento da personalidade de cada pessoa humana, considerando, ainda, que tal concepção abrange os interesses das futuras gerações."[217]

Neste sentido, percebe-se que a estrutura apresentada do Estado Socioambiental com a exigência de garantia do mínimo existencial ecológico formam as bases não somente para a efetiva proteção do direito fundamental ambientalmente equilibrado do art. 225 da Constituição, mas representa também a possibilidade para o exercício dos demais direitos fundamentais, fazendo com que a concretização da proteção ambiental passe a ser objetivo e fim constitucional do Estado.[218]

Ora, nestes termos apresentados, os autores fazem direta relação com o marco do Estado Socioambiental, qual seja, o princípio da solidariedade e suas dimensões intragerenciais e extralocais, reforçando assim não só o fundamento da estrutura de Estado aqui defendida, mas também as conexões entre o Desenvolvimento Sustentável enquanto processo e a efetividade dos direitos fundamentais.

---

[214] KLOEPFER, Michael. Op. cit., p. 45.
[215] SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Op. cit., p. 14.
[216] MARIN, Jeferson Dytz; LEONARDELLI, Pavlova Perizzollo. Op. cit., p. 378.
[217] SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Op. cit., p. 38.
[218] MARIN, Jeferson Dytz; LEONARDELLI, Pavlova Perizzollo. Op. cit., p. 380.

Ressurge, pois, a importância da atuação deste Estado Socioambiental em prol da promoção do Desenvolvimento, com especial ênfase aqui ao Desenvolvimento Sustentável em sua dimensão ambiental instrumentalizado através da Administração Pública, não só enquanto fomentador de boas práticas, mas, e essencialmente, como promotor de meios para a concretização dos direitos fundamentais e os caminhos para a dignidade. Neste quadro, fala-se em dimensão social e dimensão ecológica da dignidade.[219]

Nesta construção, Vladimir Passos de FREITAS declara que o Poder Público é protagonista na tutela deste ambiente ecologicamente equilibrado, seja nas atividades em prol da proteção deste direito diretamente, seja ainda quanto a um possível efeito pedagógico que fortaleceria "a consciência ecológica do povo."[220] Segundo o autor, a construção de uma educação ambiental é o meio mais eficaz à proteção do meio ambiental.[221]

Cabe concluir que o Desenvolvimento enquanto processo pode, e o faz, garantir diversos direitos fundamentais já reconhecidos na Carta, tais como direito fundamental à educação, direito fundamental à saúde, direito fundamental ao trabalho, direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e todos os demais direitos diretamente relacionados com a dignidade humana. Ou seja, o Desenvolvimento multifacetário e enquanto processo apresentado é o que possibilita a concretização de uma gama de direitos fundamentais.

Ainda, é mister destacar que embora o Desenvolvimento tenha em sua materialidade um conteúdo multifacetário, com múltiplos valores previstos no texto constitucional, a análise sequente quanto as contratações públicas será realizada na tratativa do Desenvolvimento Nacional Sustentável notadamente na perspectiva de vinculação à proteção ambiental, sem desconhecer todos os demais matizes e conexões que acompanham a noção constitucional aqui apresentada.

---

[219] "A partir de tal premissa, há que ter em conta a existência tanto de uma dimensão social quanto de uma dimensão ecológica da dignidade (da pessoa) humana, sendo que somente um projeto que contemple ambas as dimensões se revela como constitucionalmente adequado. Embora não se refira à noção de um Estado Socioambiental, vale registrar a lição de Haberle, quando afirma que os objetivos estatais do Estado Ambiental, assim como do Estado Social, são, em seu conteúdo fundamental, consequências do dever jurídico-estatal de respeito e proteção da dignidade humana, no sentido de uma 'atualização viva do princípio', em constante adaptação à luz dos novos valores humanos que são incorporados ao seu conteúdo normativo, o que acaba por exigir uma medida mínima de proteção ambiental." (Cf.: SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Op. cit., p. 16).

[220] FREITAS, Vladimir Passos de. Op. cit., p. 20.

[221] Ibidem, p. 66.

Neste quadro, cabe o destaque de José Afonso da SILVA que, em um contexto de análise do Desenvolvimento, explica que "é a primeira vez que uma Constituição assinala, especificamente, objetivos do Estado brasileiro, não todos, que seria despropositado, mas os fundamentais, e, entre eles, uns que valem como base das prestações positivas que venham a concretizar a democracia econômica, social e cultural, a fim de efetivar na prática a dignidade da pessoa humana."[222] Este reconhecimento, pois, atrelado à centralidade do tema na Constituição, constrói os caminhos para a compreensão da necessidade e densidade das dimensões do Desenvolvimento, os quais o identificam enquanto norma jurídica constitucional integrante do conjunto de valores básicos da sociedade.[223] Fala-se então em princípio do Desenvolvimento, seja enquanto diretriz constitucional, seja enquanto estrutura normativa constitucional.

No enquadramento enquanto diretriz constitucional cabe apontar que, segundo Ruy Samuel ESPÍNDOLA, os princípios formam os fundamentos do sistema jurídico. Expressam as opções políticas fundamentais de uma ideia de Estado e sociedade, representando não somente uma natureza jurídica, mas também uma natureza ideológica, política e social.[224] Celso Antônio Bandeira de MELLO enfatiza em seu conceito a missão do princípio de servir como preceito para a compreensão da lógica e racionalidade do sistema normativo.[225]

Servio Servulo da CUNHA indica os princípios como a força matriz de determinada ordenação. São fatores de existência, organização e funcionamento de um sistema, irradiando suas opções valorativas sobre todos os seus elementos.[226] Juarez FREITAS complementa indicando que os princípios formam a diretriz basilar do sistema jurídico, se posicionando numa "disposição hierarquicamente superior, do ponto de vista axiológico, em relação às normas e aos próprios valores, sendo linhas mestras de acordo com os quais se deverá guiar o intérprete".[227]

---

[222] SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 24 ed. ver. e atual. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 107.

[223] FERREIRA, Daniel. *A licitação pública no Brasil e sua nova finalidade legal:* a promoção do desenvolvimento nacional sustentável. Belo Horizonte: Forum, 2012, p. 57.

[224] ESPINDOLA, Ruy Samuel. *Conceito de Princípios Constitucionais.* 2 ed. rev. atual. ampl. São Paulo: RT, 2002, p. 80.

[225] MELLO, Celso Antonio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo.* 25 ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 53.

[226] CUNHA, Sergio Servulo. O que é princípio. In: GRAU, Eros Roberto. CUNHA, Sergio Servulo da. (Coords.) *Estudos de Direito Constitucional:* em homenagem a José Afonso da Silva. Malheiros: São Paulo, 2003. p. 265.

[227] FREITAS, Juarez. *A Interpretação...* Op. cit., p. 41.

Já na análise do princípio enquanto tipo de estrutura normativa percebe-se significativas considerações práticas relativas à atuação do Estado. Inicialmente, José Afonso da SILVA explica que a relevância em se caracterizar uma norma enquanto norma constitucional está na sua supremacia em relação às demais normas do ordenamento jurídico, assumindo o vértice do ordenamento. Destaca ainda que por conta desta supremacia das normas constitucionais, é possível falar no princípio da compatibilidade vertical, "no sentido de que as normas de grau inferior somente valerão se forem compatíveis com a de grau superior."[228]

Neste caminho, CANOTILHO registra a soberania da Constituição na construção da norma, com especial enfoque ao uso dos princípios e regras constitucionais. Fala, assim, em um "sistema normativo aberto de normas, princípios e regras"[229] com padrões de condutas juridicamente vinculantes e não simples diretivas práticas. Há, também, neste quadro, a realização constitucional, qual seja, o "tornar juridicamente eficaz as normas constitucionais. Qualquer constituição só é juridicamente eficaz (pretensão de eficácia) através de sua realização."[230]

É importante apontar que CANOTILHO apresenta interessante classificação destas normas constitucionais denominadas como princípios, citando que entre elas há os princípios estruturantes, princípios constitucionais gerais e princípios constitucionais especiais.[231] Importa mencionar que esta diferenciação é modo de densificar ou concretizar ainda mais no texto constitucional os princípios ali indicados. Cada um a seu turno, exercem funções diferentes no sistema constitucional.[232]

Aqui, destacam-se os princípios estruturantes, os quais são os que constituem e indicam as ideias diretivas básicas de toda a ordem constitucional. Podem ser densificados através dos princípios constitucionais gerais e os princípios constitucionais especiais, e ainda por meio das regras constitucionais. CANOTIHO complementa que "os princípios estruturantes ganham densidade e transparência através das suas concretizações (em princípios gerais, princípios especiais ou regras), e estas formam com os primeiros uma unidade material (unidade da Constituição)".[233]

---

[228] SILVA, José Afonso da. Normas Constitucionais. In: FERRAZ, Sergio. (Coord.) A Norma Constitucional. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1980, p.41.

[229] CANOTILHO, José Joaquim Gomes, *Direito Constitucional...* Op. cit., p. 206.

[230] Ibidem, p. 208.

[231] Ibidem, p. 1138.

[232] Ibidem, p. 1126.

[233] Ibidem, p. 1138-1139.

Com estas indicações, percebe-se que os princípios na atualidade exercem papel essencial no direito contemporâneo, sendo compreendidos inclusive como meio de "enfrentamento do déficit de concretização das regras jurídicas." [234] Mauro Sergio ROCHA aponta para a característica de imperatividade dos princípios, ou ainda comandos prescritos."[235] Neste sentido, José Afonso da SILVA, quando tratando da materialidade do preâmbulo da atual Constituição, explica que, na condição de uma afirmação de princípios, "exerce a função de cláusula de promulgação e ordem de obediência."[236]

Importa destacar agora alguns pontos de distinção entre as normas jurídicas princípios e regras e, neste sentido, Robert ALEXY explica que ambas são normas jurídicas, uma vez que possuem expressões deônticas, ou seja, indicam um dever, proibição ou permissão.*[237]* O autor, porém, pontua que esta é a única similaridade entre regras e princípio, dando ênfase na diferença estrutural de ambos os tipos de norma jurídica. Fala-se em dicotomia teórica das espécies jurídico-normativa.

A estrutura das normas jurídicas, segundo ALEXY, são mais bem caracterizadas na diferença de qualidade entre elas[238], ou seja, o melhor critério de distinção entre regras e princípios é o critério qualitativo de ambas. Esta indicação torna-se importante em combate aos critérios da generalidade, abstração, determinabilidade, entre outros, os quais se mostram insuficientes na aplicação em caso concreto.[239]

Regras são as normas jurídicas que indicam uma exatidão, sempre sendo satisfeitas ou não satisfeitas, possuindo determinações para o âmbito fático e jurídico, trabalhando com o tudo ou nada, exigindo o cumprimento na exata medida de suas prescrições. Princípios, a seu turno, indicam uma possibilidade de análise de valores e interesses, exigindo uma otimização na sua aplicação, podendo ser realizados em graus variados, dependendo ainda para sua realização de possibilidades fáticas e jurídicas. Fala-se em *mandamentos de otimização. [240]*

É, pois, a distinção maior entre princípios e regras esta indicação de que os princípios "são normas que ordenam que algo seja realizado na maior medida possível

---

[234] ROCHA, Mauro Sergio. O Controle Procedimental das Decisões Judiciais Pautadas em Princípios Constitucionais. In: CLEVE, Clemerson Merlin (Coords.) *Constituição, Democracia e Justiça: aportes para um constitucionalismo igualitário.* Forum: São Paulo, 2011, p 197.

[235] Ibidem, p. 176.

[236] SILVA, José Afonso da. *Comentário...* Op. cit., p. 21.

[237]ALEXY, Robert. *Teoria dos Direitos Fundamentais*. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 87.

[238] Ibidem, p. 90.

[239] CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional...* Op. cit., p. 1124.

[240] ALEXY, Robert. Op. cit., p. 87.

dentre das possibilidades jurídicas e fáticas existentes"[241]. Possuem um caráter prima facie e não um mandamento definitivo de como devem agir.[242]

CANOTILHO segue o entendimento de diferenças qualitativas entre princípios e regras, indicando, entre outras coisas, que: princípios impõem uma otimização e possuem graus de concretização a depender dos condicionantes fáticos e jurídicos; regras prescrevem de modo imperativo o que deve ser, no sentido de proibirem, permitirem ou imporem algo; há possibilidade de coexistência entre princípios, o que não ocorre com as regras, uma vez que elas se excluem.[243]

Neste quadro qualitativo e de distinção das regras e princípios, DWORKIN destaca que os princípios diferem das regras por carregarem em si uma dimensão de peso ou importância, o que não acontece com as regras, já que estas ou são válidas ou não são. Aborda, pois, a diferença de ambas através de uma eventual situação de choque entre princípios ou choque entre regras: em choque de princípios, há a necessidade de identificar o peso de cada princípio em apreço, devendo um dos princípios ceder em favor do outro; no caso de choque de regras, uma delas deve ser necessariamente considerada inválida para o caso concreto.[244]

A identidade da norma enquanto princípio, assim, traz consequências tanto no modo de aplicação – se dar na melhor forma possível - , quanto na própria análise da possibilidade de aplicação ou não. Neste ponto específico quanto à oportunidade de aplicação ou não, Ana Paula de BARCELLOS apresenta a ponderação enquanto "técnica jurídica de solução de conflitos normativos que envolvem valores ou opções políticas em tensão, insuperáveis pelas formas hermenêuticas tradicionais".[245] É modo de afastar a discricionariedade nas análises e conferir maior racionalidade na construção da decisão do caso concreto.

A partir destas notas, CANOTILHO constrói o entendimento de que o princípio do Desenvolvimento deve ser compreendido enquanto diretriz constitucional com a estrutura

---

[241] Ibidem, p. 90.

[242] Nas palavras de Alexy: "Princípios exigem que algo seja realizado na maior medida possível dentro das possibilidades jurídicas e fáticas existentes. Nesse sentido, eles não contem um mandamento definitivo, mas apenas prima facie. Da relevância de um princípio em um determinado caso não decorre que o resultado seja aquilo que o princípio exige para esse caso. Princípios representam razões que podem ser afastadas por razões antagônicas. (...) Os princípios,portanto, não dispõem da extensão de seu conteúdo em face dos princípios colidentes e das possibilidades fáticas." (Cf.: ALEXY, Robert. Op. cit., p. 104).

[243] CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional...* Op. cit., p. 1124.

[244] DWORKIN, Ronald. *Levando os Direitos a Sério*. Tradução: Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2002, p. 43-44.

[245] BARCELLOS, Ana Paula de. *Ponderação, Racionalidade e Atividade Jurisdicional*. Rio de Janeiro: Renovar, 2005. p. 23.

normativa de princípio estruturante do Estado, uma vez que se encontra firmado enquanto tarefa fundamental no texto constitucional – Título dos Princípios Fundamentais. Indica que, especialmente o art. 225 da Constituição Brasileira densifica este princípio estruturante, indicando o dever de máxima proteção do ambiente, com processo de preservação e restruturação ecológicos essenciais.[246]

Com esta carga de exigência, o autor destaca que neste ambiente de Estado Socioambiental será necessária a promoção de novas formas de estímulos destinadas a incentivar novos programas em prol da sustentabilidade, tais como efetivação de políticas de energia que tenha por base recursos renováveis. Estes estímulos, porém, uma vez que podem ser compreendidos enquanto preferências, devem atentar para os próprios limites normativos deste Estado Socioambiental, de tal forma que uma atuação ativa visando concretizar o princípio do Desenvolvimento Sustentável não venha a violar outros princípios estruturantes do Estado, como o princípio do Estado de Direito.[247] O autor complementa:

> Tal como outros princípios estruturantes do Estado Constitucional – democracia, liberdade, juridicidade, igualdade – o princípio da sustentabilidade é um *princípio aberto* carecido de concretização conformadora e que não transporta soluções prontas, vivendo de ponderações e de decisões problemáticas. (...) Em termos mais jurídico-políticos, dir-se-á que o princípio da sustentabilidade transporta três dimensões básicas: (1) a *sustentabilidade interestatal*, impondo a equidade entre países pobres e países ricos; (2) a *sustentabilidade geracional* que aponta para a equidade entre diferentes grupos etários da mesma geração (exemplo: jovem e velho); (3) a *sustentabilidade intergeracional* impositiva da equidade entre pessoas vivas no presente e pessoas que nascerão no futuro.[248] (grifo nosso)

O princípio do Desenvolvimento Sustentável assim, obriga, independentemente de regulamentação legal específica, ação voltada à concretização do desenvolvimento material e imaterial, "socialmente inclusivo, durável, equânime, ambientalmente limpo, inovador, ético e eficiente no intuito de assegurar, preferencialmente de modo preventivo e precavido, no presente e no futuro, o direito de bem-estar físico, psíquico e espiritual, em consonância homeostática com o bem de todos."[249] Integra parte da estrutura básica da ordem jurídica, social, econômica e ambiental, desembocando como um emergente princípio de transformação para as questões sociais, econômicas e ambientais da

[246] CANOTILHO, José Joaquim Gomes. O Princípio da Sustentabilidade como Princípio Estruturante do Direito Constitucional. *Revista de Estudos Politécnicos.* n. 13, jun, ano 2010.
[247] Idem.
[248] Idem.
[249] FREITAS, Juarez. *Sustentabilidade...* Op. cit., p. 45.

sociedade global.[250] É, pois, enquanto princípio estruturante, instrumento normativo relevante na proteção dos direitos fundamentais.[251]

Winnicius Pereira GOES enfatiza que o princípio do Desenvolvimento Sustentável deve ser compreendido como princípio de ordem humanista e constitucional, de eficácia direta e imediata, impondo tanto ao Estado quanto à sociedade ações de concretização de sua materialidade. Também partindo de uma visão multifacetária, o autor declara que o Desenvolvimento Sustentável "alcança o *status* axiológico de princípio orientador da conduta estadual em nível local e global, vinculante e conformador do desenvolvimento, que irradia deveres de ação fundamentais éticos, sociais, econômicos, ambientais, jurídico-políticos, reveladores do caráter multidimensional do bem-estar pretendido sob este viés."[252]

Edis MILARÉ destaca, com ênfase ao princípio da solidariedade do Estado Socioambiental e sua dimensão intergerencial, que o princípio do Desenvolvimento impulsiona a ideia de 'direito' e 'dever' quanto à responsabilidade perante as futuras gerações, indicando uma necessária atuação de modo a proteger as condições ambientais também para esta sociedade futura. [253]

O princípio do Desenvolvimento Sustentável, deste modo, é aquele que deve também nortear todos os demais princípios correlatos ao Direito Ambiental, sendo ainda o que indica especialmente um uso racional e equilibrado dos recursos naturais de tal forma que atente para as necessidades da sociedade atual sem prejudicar as possibilidades das

---

[250] FERRER, Gabriel Real. El Derecho Ambiental y el Derecho de la Sostenibilidad. In: *Programa Regional de Capacitacion en Derecho y Políticas Ambientales.* Assunpcion: ONU, 2008.

[251] "Nesse sentido, busca-se evidenciar a sustentabilidade em seu caráter sistemático-constitucional, o que implica uma compreensão interdisciplinar desse princípio basilar não somente no viés ambiental, mas também na perspectiva econômica e social, numa visão que se quer integrada a esses ambitos, quando alcançados ao plano constituconal. A Constituição Federal, em seus artigos 170 a 181, estabelece os princípios gerais da atividade econômica. Esses se relacionam com os estabelecidos na ordem social. Ambos, por sua vez, devendo guardar consonância semântica com os princípios e direitos fundamentais, estabelecidos nos Titulos I e II os quais possuem dentre seus fundamentos a dignidade da pessoa humana e do trabalho humano, a garantia da livre iniciativa, com inclusão social, para a construção de uma sociedade livre, justa e solidária com desenvolvimento que sustente a erradicação da pobreza e marginalização, a redução das desigualdades sociais e regionais e a promoção do bem estar de todos. (Cf.: COELHO, Saulo de Oliveira Pinto; ARAUJO, Andre Fabiano Guimarães de. A sustentabilidade como princípio constitucional sistêmico e sua relevância na efetivação interdisciplinar da ordem constitucional econômica e social: para além do ambientalismo e do desenvolvimentismo. *Revista da Faculdade de Direito de Uberlância.* Uberlândia, n. 1, v. 39, 2011, p. 261-291.)

[252] GOES, Winnicius Pereira. O Princípio Constitucional da Sustentabilidade e suas dimensões: em busca da justiça intergerencial. *Escola Superior do Direito Público.* Disponível em < http://esdp.net.br/o-princípio-constitucional-da-sustentabilidade-e-suas-dimensoes-em-busca-da-justica-intergeracional/> Acesso em 26 jan 2017.

[253] MILARE, Edis. Princípios fundamentais do direito do ambiente. In: *Revista dos Tribunais,* n. 756, ano 1998, p. 64.

gerações futuras.[254] É a sustentabilidade em ação, não se confundindo com mero crescimento, mas tendo uma dinâmica qualitativa. Thiago Pereira de FREITAS declara que o Desenvolvimento Sustentável "visa a chegar num Estado melhor, mais completo e mais complexo do que se observava anteriormente; busca organizar os recursos ambientais, sociais e econômicos de uma forma integrada, sinérgica e homeostática, dentre outros."[255]

Neste contexto apresentado, conclui-se que o Desenvolvimento, qualificado aqui como Sustentável, foi e está sendo incorporado no ordenamento brasileiro nas diversas frentes a partir do mandamento constitucional, visando criar uma rede de concretização dos preceitos defendidos pela Carta Constitucional. Muito além da estreita proteção ambiental, o ordenamento brasileiro "pretende que a sustentabilidade fixe os pressupostos (sociais, econômicos, ambientais, jurídico-políticos e éticos) de conformação do Desenvolvimento constitucionalmente aceitável."[256] É a necessidade da efetividade máxima do Desenvolvimento[257] e de "substituir o modelo de desenvolvimento fundamentado exclusivamente no desenvolvimento econômico, injusto social, ecológico e politicamente."[258] É a efetividade deste princípio, senão, requisito de validade do próprio princípio, assim como a construção de uma consciência pública de seus fins.[259] Neste sentido e em busca da eficácia jurídica do Desenvolvimento, cabe destacar sucintamente a distinta eficácia jurídica dos princípios constitucionais.

Segundo Ana Paula de BARCELLOS, "a diferenciação estrutural que há entre princípios e regras, e o fato de um enunciado ter natureza de um ou de outra, é determinante para a compreensão de sua eficácia jurídica e, em consequência, da posição em que investe o particular."[260]A partir de uma análise de modalidades de eficácia jurídica

---

[254] SAMPAIO. José Adércio Leite. et al. Princípios de direito ambiental: na dimensão internacional e comparada. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 47.

[255] FREITAS, Thiago Pereira de. Op. cit., p. 161

[256] CAVALCANTI, Clóvis. *Breve Introdução...* Op. cit., p. 21.

[257] "...foi então definido o desenvolvimento sustentável como sendo a forma de desenvolvimento que satisfaz às necessidades das gerações presentes sem comprometer a capacidade das gerações futuras de alcançarem a satisfação de seus próprios interesses. A ideia contem conceitos chaves: a) o conceito de necessidade, em particular as necessidades essenciais dos países pobres, para os quais deve ser dada prioridade absoluta; b) a ideia de existência de limitações à capacidade do meio ambiente de satisfazer as necessidades presentes e futuras impostas pelo estágio atual da tecnologia e da organização social." (Cf. GUERRA, Sidney. Desenvolvimento Sustentável nas três grandes conferências internacionais de ambiente da ONU: o grande desafio no plano internacional. In: GOMES, Eduardo Biacchi; BULZICO, Bettina (Orgs.) *Sustentabilidade, Desenvolvimento e Democracia.* Ijuí: Unijuí, 2010, p. 80).

[258] DELGADO, Ana Paula Teixeira. Op. cit., p. 118.

[259] BOSSELMANN, Klaus. Op. cit., p. 46.

[260] BARCELLOS, Ana Paula de. *A Eficácia Jurídica dos Princípios Constitucionais.* 3 ed. rev. atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2011, p. 51.

das normas,[261] a autora indica que a eficácia jurídica dos princípios trabalha com três modalidades, quais sejam, a modalidade interpretativa, a negativa e a vedativa ao retrocesso.

A modalidade interpretativa da eficácia jurídica trabalha com a ideia de que os normativos de hierarquia inferior devem ser interpretados de acordo com os normativos de hierarquia superior. BARCELLOS explica que "não se trata apenas de verificar a validade da norma inferior em face da superior, mas de selecionar, dentre as interpretações possíveis da norma hierarquicamente inferior, aquela que melhor realiza a superior."[262] Há, inclusive, não só uma relevância de eficácia frente aos normativos infraconstitucionais, mas ainda em relação aos princípios constitucionais, pela sua natureza balizar do ordenamento e seu conteúdo indeterminado. Nas palavras da autora:

> Veja-se que a eficácia interpretativa é relevante não só nas relações entre o sistema constitucional e a ordem infraconstitucional, mas também poderá operar também dentro da própria Constituição, em relação aos princípios, pois, embora eles não disponham de superioridade hierárquica sobre as demais disposições constitucionais, até mesmo por força da unidade da Constituição, é fácil reconhecer-lhes uma ascendência axiológica sobre o texto constitucional em geral. (...) Desse modo, os princípios constitucionais vão orientar a interpretação das regras em geral (não apenas as constitucionais, é bem ver), de modo que o intérprete se encontra obrigado a optar dentre as possíveis exegeses que o texto admite para o caso, aquela que melhor o efeito pretendido pelo princípio constitucional pertinente.[263] (grifo nosso)

Já quanto à eficácia jurídica negativa, construída doutrinariamente em prol dos princípios constitucionais, BARCELLOS esclarece que se trata de modalidade que afastaria eventual norma inválida frente a determinado enunciado, em direta referencia a um controle de inconstitucionalidade. Funciona, senão, "como uma espécie de barreira de contenção, impedindo que sejam praticados atos, editados comandos ou aplicadas normas que se oponham aos propósitos do princípio."[264] Esta eficácia jurídica negativa exige um ato comissivo prévio e trabalha com a materialidade do núcleo dos princípios constitucionais.

---

[261] Ana Paula de BARCELLOS apresenta rol não taxativo quanto a modalidade de eficácia jurídica das normas, citando as modalidades: perfeitamente simétrica ou positiva; da nulidade; da ineficácia; da anulabilidade; negativa; vedativa de retrocesso; da penalidade; e interpretativa. Registra a distinção da eficácia jurídica e eficácia social, apontando aquela como a eficácia que é exigível judicialmente. Ver: BARCELLO, Ana Paula de. *A Eficácia Jurídica dos Princípios Constitucionais.* 3 ed. rev. atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2011, p. 75 e ss.

[262] Ibidem, p. 97.

[263] Ibidem, p. 102.

[264] BARCELLO, Ana Paula de. *A Eficácia...* Op. cit. p. 111.

Por fim, quanto à modalidade da eficácia jurídica vedativa ao retrocesso, concebida também doutrinariamente com ênfase aos princípios e ainda aos relacionados aos direitos fundamentais, BARCELLOS inicialmente destaca que esta eficácia tem por pressuposto a produção de seus efeitos através da legislação ordinária e o reconhecimento de que os efeitos gerais resultantes dos princípios serão a aplicação imediata dos direitos fundamentais e com progressiva ampliação.[265] Neste quadro, a eficácia vedativa invalida a revogação de enunciados que estariam regulamentando determinada concretização de direito fundamental se tal revogação for feita sem uma política substitutiva. Em se reconhecendo que determinadas disposições infraconstitucionais concretizariam tal direito fundamental, "o propósito da vedação é evitar que o legislador vá tirando as tábuas e destrua o caminho porventura já existente, sem criar qualquer alternativa que conduza ao objetivo em questão."[266]

A relevância, pois, no enquadramento estrutural normativo do Desenvolvimento enquanto princípio constitucional está também nestas consequências de sua distinta eficácia jurídica, atrelada a sua aplicabilidade máxima e direta em todas as atuações do Estado, representando não somente um contínuo e necessário caminho na concretização dos direitos, inclusive fundamentais, mas também um filtro valorativo em todas as novas demarcações do Estado, ou por meio de seus representantes, a exemplo da Administração Pública. É o reconhecimento da aplicação da norma constitucional do Desenvolvimento, a partir da aplicação sistemática, na sua máxima medida possível, em busca de sua eficácia jurídica.

Neste ambiente, segue-se para a análise da atuação da Administração Pública em prol da promoção e proteção do Desenvolvimento Sustentável através das contratações públicas, demonstrando as relações da concretização deste normativo constitucional na atividade do gestor público. Será, pois, dada ênfase a atual configuração da Administração Pública, as causas e efeitos na construção da instrumentalidade das licitações sustentáveis, bem como os passos de concretização da contratação verde.

[265] Ibidem, p. 86.
[266] Ibidem, p. 112.

2. A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NA PERSPECTIVA DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

2.1 O Direito Administrativo Constitucionalizado

A constitucionalização do Direito iniciada com as constituições modernas do fim do sec. XX, e em terreno nacional com a Constituição de 1988, trouxe significativas mudanças na interpretação do ordenamento jurídico. Esta constitucionalização deu uma nova roupagem a diversos institutos do Direito, dentre os quais vários que serão aqui apresentados, transformando o Direito Constitucional em disciplina condicionadora e informadora de toda a ordem jurídica infraconstitucional.[267] É, pois, a consequência do neoconstitucionalismo[268] apontado anteriormente, também chamado de pós-positivismo.[269]

Falar em constitucionalização do Direito é afastar uma ideia de Constituição enquanto documento retórico de valores e diretrizes política sem qualquer cogência e imperatividade, não aplicável diretamente pelos operadores do Direito,[270] e sim reconhecê-la enquanto documento cogente, imperativo, com efeito expansivo de suas normas em todo o ordenamento jurídico, irradiando seu conteúdo material com força normativa.[271]

---

[267] BAPTISTA, Patrícia. *Transformação do Direito Administrativo.* Rio de Janeiro: Revonar, 2003, p. 39.

[268] Afonso Garcia FIGUEROA, mesmo compreendendo a relevância para alguns Estados das mudanças ocorridas em âmbito constitucional neste período, não adota a indicação 'neoconstitucionalista', uma vez que tais mudanças não se aplicam a todos os Estados. O autor prefere apenas o uso do termo constitucionalismo para compreender este período de mudanças interpretativas do ordenamento jurídico. (Cf.: FIGUEROA, Alfonso García. Op. cit., p. 163).

[269] Margarida Maria Lamcobe CAMARGO explica que o uso do termo pós-positivismo revela uma continuidade melhorada de um caminho, e não uma substituição. Em suas palavras: "Não se trata de um resgate puro e simples do paradigma da modernidade, nem tampouco da sua mera substituição. A ideia antes é aproveitar o que tal referência conquistou de positivismo e redimensionar seus fundamentos." (Cf.: CAMARGO, Margarida Maria Lacombe*. Eficácia Constitucional: Uma questão hermenêutica.* In: BOUCAULT, Carlos E. de Abreu, RODRIGUEZ, José Rodrigo. (Orgs.). Hermenêutica Plural. São Paulo: Martins Fontes, 2002. p. 374).

[270] Gustavo BINENBOJM sintetiza o tratamento dado a Constituição antes do período neoconstitucional. Em suas palavras: "Em passado não muito distante, considerava-se que a Constituição não seria autêntica norma jurídica, dotada de cogência e imperatividade, mas antes uma proclamação retórica de valores e diretrizes políticas. Os preceitos constitucionais deveriam inspirar o legislador, mas não poderiam ser diretamente aplicados pelos juízes na resolução de controvérsias judiciais. Os magistrados e operadores do Direito em geral deveriam fundamentar suas decisões exclusivamente nas leis em vigor, consideradas autênticas expressões da soberania popular." (Cf.: BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do Direito Administrativo:* direitos fundamentais, democracia e constitucionalização. 3 ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: 2014, p. 61)

[271] BARROSO, Luis Roberto. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do Direito: O triunfo tardio do direito constitucional no Brasil. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro, v. 250, ano 2005, p.16.

Daniel SARMENTO explica que com o constitucionalismo do Direito, “os princípios e valores da Constituição penetram em todo o ordenamento jurídico, impondo uma ‘filtragem’ constitucional do ordenamento, vale dizer, a releitura dos conceitos e institutos dos mais diversos ramos do Direito à luz da Constituição” [272], tal como apresentado anteriormente através de Paulo Ricardo SCHIER. Destaca ainda que neste processo a Constituição passou a tratar também de temas antes trabalhados apenas pelo legislador.[273]

No plano teórico, Luis Roberto BARROSO indica que foram três as principais alterações no conhecimento convencional quando do advento do neoconstitucionalismo e a constitucionalização do Direito, quais sejam, (i) o reconhecimento da força normativa da Constituição, (ii) a expansão da jurisdição constitucional e (iii) o desenvolvimento de uma nova dogmática da interpretação constitucional.[274]

Quanto à força normativa da Constituição e, indiretamente, a eficácia do texto constitucional, cabe recordar que há na atuação do Estado um dever-ser.[275] Esta força age de modo a proteger e transformar a realidade, não objetivando criar forma abstrata ou teórica, mas antes buscar uma correspondência na natureza singular do presente.

Esta singularidade apresentada está na relevância do atual Estado Socioambiental de Direito, o que faz com que o avanço da força normativa da Constituição dependa de suas conexões com as leis também culturais, sociais, políticas, econômicas em que está inserida. Segundo Konrad HESSE, “um ótimo desenvolvimento da força normativa da Constituição depende não apenas do seu conteúdo, mas também de sua práxis.”[276]

A força normativa da Constituição indica a transformação da ordenação entre os comandos constitucionais em vista dos comandos infraconstitucionais – comandos da

---

[272] SARMENTO, Daniel. Op. cit.

[273] Daniel SARMENTO apresenta, porém, contundente crítica ao constitucionalismo do Direito em trânsito no Brasil. Mesmo reconhecendo que a Constituição agora está em todas as relações possíveis, dos grandes aos pequenos conflitos, se afastando da ideologia de uma Constituição apenas como pedaços de papel na indicação de Lassale, o autor ponta para dois problemas principais desta constitucionalização, quais sejam, um eventual caráter anti-democrático e uma anarquia metodológica. Em suas palavras, “constitucionalizar uma decisão é retirá-la do alcance das maiorias. Por isso, se tudo estiver constitucionalizado, então o povo, pelos seus representantes, não poderá mais decidir coisa alguma. (...) Como a base da constitucionalização – pelo menos a da sua faceta mais virtuosa, identificada com a filtragem constitucional do Direito - é composta por normas vagas e abstratas, a irradiação destas normas pelo ordenamento, quando realizada pelo Poder Judiciário sem critérios racionais e intersubjetivamente controláveis, pode comprometer valores muito caros ao Estado Democrático de Direito.” (Cf.:SARMENTO, Daniel. Op. cit.)

[274] BARROSO, Luis Roberto. Op. cit., p 7.

[275] HESSE, Konrad. *A força normativa da Constituição.* Trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Fabris, 1991, p. 15.

[276] HESSE, Konrad. Op. cit., p 21.

lei.[277] É falar em uma nova hierarquização do ordenamento jurídico, estando agora a Constituição no vértice da estrutura legal, representando o avanço democrático e a construção de uma "reserva de justiça".[278]

Paulo Ricardo SCHIER explica que falar em reserva de justiça neste ambiente neoconstitucional é reconhecer a efetivação para o que uma dada sociedade concreta elegeu enquanto padrão de justiça. Há, por consequência, uma imposição de normatividade integral dos valores constitucionais defendidos na Carta. Em suas palavras, "a afirmação de que os princípios constitucionais são dotados de normatividade jurídica superior e expressam uma reseva histórica de justiça da sociedade permite impor, aos operadores jurídicos, uma espécie de compromisso com a normatividade integral dos valores constitucionais e sua realização."[279]

Nestes aspectos, a força normativa da Constituição não vincula somente a legislação infraconstitucional aos preceitos constitucionais, como também acaba por refletir como parâmetros de aplicação às demais instâncias do direito (Administração Pública, Legislador e Juiz), e ainda à sociedade civil.[280] "Como intuitivo, a constitucionalização repercute sobre a atuação dos três Poderes, inclusive e notadamente nas suas relações com os particulares." [281]

Percebe-se a expansão da jurisdição constitucional neste ambiente constitucionalista. Há, pois, uma ampliação também dos instrumentos de controle de constitucionalidade, uma vez que agora os atos do legislativo também deveriam passar pelo filtro constitucional.[282] Daniel SARMENTO cita que esta possibilidade de controle dos atos normativos trouxe eficácia à supremacia da Constituição. Em suas palavras, "a Constituição foi deixando de ser vista como mero repositório de conselhos para os poderes políticos e se convertendo em norma jurídica."[283] Conquistou o direito de ser identificada, de modo 'trivial', como norma jurídica, dotada de eficácia e aplicabilidade direta.[284]

---

[277] SCHIER, Paulo Ricardo. *Filtragem...* Op. cit., p. 128.

[278] Sobre o tema, conferir a obra: VIEIRA, Oscar Vilhena. A Constituição e sua Reserva de Justiça. São Paulo: Malheiros, 1999, p. 222 e ss.

[279] SCHIER, Paulo Ricardo. *Filtragem...* Op. cit., p. 130.

[280] Ibidem, p. 128.

[281] BARROSO, Luis Roberto. Op. cit., p. 17.

[282] SCHIER, Paulo Ricardo. *Filtragem...* Op. cit., p. 123.

[283] SARMENTO, Daniel. Op. cit.

[284] BINENBOJM, Gustavo. Op. cit., p. 63.

Há agora a compreensão de que em sendo as normas constitucionais normas jurídicas, são capazes de compartilhar seus atributos,[285] com ênfase na qualidade dos princípios constitucionais, os quais, segundo Paulo Ricardo SCHIER, foram positivados com o pós-positivismo.[286] Esta característica da constitucionalização do Direito e a centralidade dos princípios, os quais possuem conteúdo elástico, aberto e abstrato, dá ao interprete uma nova tarefa de extrair o conteúdo do princípio e preenchê-lo ao caso concreto.[287] Neste quadro, surge, pois, uma nova interpretação constitucional capaz de trabalhar estes novos desafios do ordenamento jurídico.

Diante de várias interpretações possíveis de um preceito infraconstitucional, "deve-se optar por aquela que seja mais conforme a Constituição, aquela que atribua maior eficácia aos valores constitucionais, afastando as interpretações inconstitucionais."[288] É a utilização da Constituição como bússola a guiar o operador do Direito quando da utilização da legislação infraconstitucional para a solução de qualquer questão jurídica.[289] A nova interpretação constitucional persegue sempre a opção que atribua maior eficácia ao Pacto Fundamental, em conjunto a busca de uma normatividade integral da Constituição.[290]

Gustavo BINENBOJM traz a nova interpretação constitucional para a realidade prática apontando que em uma situação de várias exegeses possíveis de um enunciado normativo, o intérprete está autorizado a excluir aquela casualmente óbvia, mas que se revela em desacordo com os preceitos da Carta.[291] Surge aqui então um possível caso de releitura da legislação infraconstitucional a partir da ótica constitucional. Nesse passo, o autor aponta para o nascimento de uma presunção de constitucionalidade das leis a partir da interpretação conforme a Constituição, resultando em uma "técnica de preservação do próprio ordenamento".[292]

Em um ambiente valorativo como este, certo é que surgiriam críticas quanto à vasta presença dos princípios no texto constitucional e sua consequente utilização para a

---

[285] BARROSO, Luis Roberto. Op. cit., p 10.
[286] SCHIER, Paulo Ricardo. *Filtragem...* Op. cit., p. 117.
[287] MORAES, George Rezende. Jurisdição constitucional e racionalidade jurídica no contexto do neoconstitucionalismo pós-positivista. *Revista Brasileira de Direito.* v. 10, n. 2, ano 2014. Acesso em 31 jan 2017. Disponível em <https://seer.imed.edu.br/index.php/revistadedireito/article/view/688/969#footnote-40791-1>
[288] SCHIER, Paulo Ricardo. *Filtragem...* Op. cit., p. 132.
[289] BINENBOJM, Gustavo. Op. cit., p. 65.
[290]SCHIER, Paulo Ricardo. *Filtragem...* Op. cit., p. 136.
[291] BINENBOJM, Gustavo. Op. cit., p. 67.
[292] Ibidem, p. 68.

nova interpretação constitucional.[293] Sem querer apresentar os vários pontos positivos e negativos de uma teoria da interpretação constitucional neste sentido, é fato que com as características de abstração dos princípios, afastar a subjetividade de modo integral torna-se praticamente impossível.[294] Assim, em casos de colisão de princípios, por exemplo, o que se tem é o desenvolvimento de técnicas que tragam uma certa racionalidade possível ao caso concreto, afastando, em sua grande medida, interpretações arbitrárias ou discricionárias, como a utilização da ponderação já indicada e desenvolvida por Robert Alexy.

Resta pontuar ainda, como consequência deste processo de constitucionalização do Direito em um ambiente neoconstitucional, a centralidade da promoção e proteção dos direitos fundamentais. Neste sentido, Clèmerson Merlin CLÈVE e Bruno Menezes LORENZETTO sustentam que há atualmente um desafio na concretização desta gama de direitos fundamentais da Carta, destacando que enquanto a Constituição indica uma permanente necessidade de efetivação dos direitos fundamentais, a estrutura de governo e seus procedimentos requerem um exercício de compatibilização com aqueles preceitos.[295]

Neste dilema, cabe o destaque de que os direitos fundamentais registrados na Constituição não representam apenas direitos subjetivos, sendo compreendidos agora também por apresentaram uma dimensão objetiva, com uma indicação da necessária prestação positiva do Estado em promover, através de políticas públicas, a garantia e promoção dos direitos sociais e coletivos, tais como direito à educação, à saúde, à moradia, ao ambiente ecologicamente equilibrado, entre outros.[296]

A constitucionalização do Direito, neste quadro, trabalhando a força normativa da Constituição, a dilatação da jurisdição constitucional e uma nova interpretação constitucional, transformou a Constituição no centro do sistema jurídico, “de onde irradia sua força normativa, dotada de supremacia formal e material. Funciona, assim, não apenas

---

[293] Paulo Ricardo SCHIER indica um temeroso excesso da dogmática principalista. Em suas palavras: “Diz-se que tudo é princípio e assim busca-se forçar a possibilidade de ‘encontrar’ colisões com vistas a relativizar certos conteúdos da Constituição. Trata-se, aqui, não de uma adequada compreensão princípiológica da Lei Fundamental mas, ao contrário, de uma atitude que, levada ao extremo, pode, ao invés de contribuir com os discursos de afirmação da normatividade constitucional, negá-lo.” (Cf.:SCHIER, Paulo Ricardo. Novos desafios da Filtragem Constitucional no momento do neoconstitucionalismo. *Revista Eletrônica de Direito do Estado.* Salvador, n. 4, out/dez, ano 2005, p. 11).

[294] MORAES, George Rezende. Op. cit.

[295] CLEVE, Clemerson Merlin; LORENZETTO, Bruno Menezes. *Dilemas na Eficácia dos Direitos Fundamentais.* HACHEM, Daniel Wunder; GABARDO, Emerson; SALGADO, Eneida Desiree (Coord.) *Direito Administrativo e suas transformações atuais – Homenagem ao professor Romeu Felipe Bacellar Filho:* Anais do Seminário da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná. Curitiba: Ithala, 2016, p. 46.

[296] SARMENTO, Daniel. Op. cit.

como parâmetro de validade para a ordem infraconstitucional, mas também como vetor de interpretação de todas as normas do sistema."[297] Neste ponto, BARROSO destaca que além do texto constitucional trabalhar com novos temas antes destinados apenas a ordem infralegal, o que há é uma reinterpretação dos preceitos infraconstitucionais sob uma ótica constitucional.[298] É, pois, interpretar todo o ordenamento jurídico a luz da Constituição, afastando qualquer decisão arbitrária, com racionalidade mitigada e com excesso principiológico, dando ênfase sempre não só ao princípio da dignidade humana, mas a todo o conjunto dos princípios fundamentais, como o princípio do Desenvolvimento aqui defendido.[299]

Seguindo, pois, para a análise da constitucionalização no âmbito do Direito Administrativo,[300] esta nova visão constitucional do Direito influenciou diretamente tanto os normativos quanto a execução das atividades da Administração Pública.

O afastamento da atuação legalista, por subsunção, e a aproximação da análise constitucional ao ambiente de execução conduziram os processos administrativos a uma análise sistêmica da vontade da coletividade traduzida no interesse público. Adriana da Costa Ricardo SCHIER esclarece que quanto a atuação da Administração, "ainda que alguns critiquem o que chamam de 'retrocesso burocrático', é certo que a Constituição de 1988 trouxe mecanismos que permitiram assegurar, no plano da estrutura e das funções administrativas, a emergência de uma sociedade democrática, pautada na dignidade da pessoa humana e nos direitos fundamentais."[301]

BARROSO explica que foi a vasta quantidade de normas constitucionais voltadas a disciplinar a Administração Pública e a influência maciça dos princípios constitucionais

---

[297] BARROSO, Luis Roberto. Op. cit., p. 28.

[298] Ibidem, p. 27.

[299] Sobre o tema da recontextualização da filtragem constitucional, momento pós-positivista, excesso da dogmática principialista e fundamentalismo constitucional, ver obra: SCHIER, Paulo Ricardo. Novos Desafios da Filtragem Constitucional no momento de Neoconstitucionalismo. *Revista Eletrônica de Direito Público.* Salvador, n. 4, out/dez, ano 2005.

[300] Neste processo de constitucionalização do Direito Administrativo foram formuladas algumas teses de dependência do Direito Administrativo ao Direito Constitucional, sendo por vezes indicado aquele como mero instrumento deste. Patrícia BATISTA analisa a questão, apresentando os diversos argumentos de uma eventual subordinação do Direito Administrativo para com o Direito Constitucional, indicando, porém, que a melhor combinação entre estes dois ramos do Direito é de uma relação estreita, com características de complementaridade. Cintado Jorge Miranda, explica: "Daí a conclusão do constitucionalista português Jorge Miranda, para quem os avanços e recuos do direito constitucional e do direito administrativo sempre acabam sendo absorvidos uns pelos outros através da prática, da jurisprudência e da construção dogmática dos juristas. A unidade dinâmica do ordenamento jurídico tem acabado, de um jeito ou de outro, por prevalecer." (Cf.: BAPTISTA, Patrícia. Op. cit., p 38-44).

[301] SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. *Serviço Público:* garantia fundamental e cláusula de proibição de retrocesso social. Curitiba: Ithala, 2016, p. 139.

sobre temas afetados ao Direito Administrativo, atrelados à sequência de transformações do Estado nos últimos anos, que resultaram na constitucionalização do Direito Administrativo.[302] O texto constitucional trouxe, por exemplo, o destaque de capítulo específico para a Administração Pública (Capítulo VII)[303], além de ainda pontuar explicitamente os princípios condicionantes da atuação do administrador.[304]

Para Romeu Felipe BACELLAR, o atual Direito Administrativo exige do hermeneuta o conhecimento das bases da disciplina em um ambiente constitucionalizado, "dentre os quais, a desigualdade jurídica entre o administrador e o cidadão e sua relação com a indisponibilidade do interesse público, a discricionariedade e a presunção de legimitidade dos atos da Administração Pública." [305] São três, pois, os pontos de destaque da constitucionalização do Direito Administrativo, quais sejam, a releitura do interesse público sobre o privado (i), a análise do princípio da legalidade (ii), e o estudo do ato discricionário (iii).[306]

Compreendido como um dos pilares da função administrativa, o princípio do Interesse Público sofreu as influências tanto das transformações de Estado ocorridas, como foi exposto no capítulo anterior na construção do Estado Socioambiental, quanto com a constitucionalização do Direito.

Gustavo BINENBOJM, em obra específica sobre as alterações de paradigmas no âmbito do Direito Administrativo[307], registra que a demarcação inicial do princípio do Interesse Público foi meio de indicar uma 'imparcialidade' das decisões tomadas pela estrutura administrativa.[308] Em tempo, era na verdade meio de preservar sua própria autoridade frente ao Poder Legislativo e aos cidadãos, servindo "apenas de revestimento e

---

[302] BARROSO, Luis Roberto. Op. cit., p. 37.

[303] "A circunstância da Constituição de 1988 ter dedicado capítulo próprio à Administração Pública induz à formação de um Direito Administrativo nacional, baseado em normas constitucionais principiológicas, gerais e específicas." (Cf.: BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. *Processo Administrativo Disciplinar.* 2 ed. São Paulo: Max Limond, 2003, p. 31).

[304] Constituição Federal, art. 37: "A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência..."

[305] BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. *Direito Administrativo.* 2 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 52.

[306] Estes são, pois, os três grandes temas de alteração com a constitucionalização do Direito. Cabe o esclarecimento, de pronto, que neste conjunto serão tratados outros institutos pela via da consequência, tais como a nova interpretação do ato discricionário, a intervenção estatal e a perseguição da concretização dos direitos fundamentais através da Administração Pública.

[307] Ver obra completa: BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do Direito Administrativo:* direitos fundamentais, democracia e constitucionalização. 3 ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: 2014.

[308] BINENBOJM, Gustavo. Op. cit., p.15.

aparato retórico para sua perpetuação fora da esfera de controle dos cidadãos."[309] Diogo de Figueiredo MOREIRA NETO indica que o interesse público à época foi "um instrumento próprio da pessoa estatal, externo e contraposto aos dos cidadãos."[310]

Vencidos os primeiros momentos, a construção do que é o Interesse Público e sua indicação enquanto princípio basilar do regime administrativo demonstra significativas alterações na doutrina. Hoje o interesse público é compreendido, majoritariamente, como o interesse inicialmente do coletivo, sendo constituído de modo conjunto. É o "interesse que resulta do conjunto de interesses que os indivíduos pessoalmente têm quando considerados em sua qualidade de membros da Sociedade e pelo simples fato de o serem".[311]

JUSTEN FILHO, em busca de uma definição do Interesse Público, desenvolve um conceito negativo deste princípio: o Interesse Público não é o interesse do Estado, haja vista existir o Interesse Público antes mesmo do próprio Estado, uma vez que o Estado Democrático é instrumento de realização dos interesses públicos; o Interesse Público não se confunde, de igual modo, ao interesse do aparato administrativo, não podendo ser confundido o interesse público com uma "conveniência egoística da administração pública".[312] O autor segue registrando que o Interesse Público também não se confunde com o interesse do agente público que exerce a função administrativa, ou seja, todos os interesses privados e egoísticos do agente público não podem ser vistos como Interesse Público, porque não o são.[313]

Cabe apontar, neste ambiente de delimitação da noção de Interesse Público, a sempre atual distinção entre os interesses públicos primários e secundários mencionada por Celso Antonio Bandeira de MELLO. A relevância segue ainda hoje, uma vez que o Estado só poderá movimentar-se através da função administrativa quando o interesse em questão for condizente com o interesse primário. Assim, recorda-se que o Interesse Público primário diz respeito ao interesse da sociedade como um todo e que merece ser validado. É o interesse público consagrado em lei e entregue ao Estado para ser seu representante. Já o Interesse Púbico secundário forma-se no próprio aparelho estatal, na

---

[309] Ibidem, p. 11.

[310] MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Mutações do Direito Administrativo.* Rio de Janeiro: Renovar, 2000, p. 10.

[311] MELLO, Celso Antonio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo.* 25. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 61.

[312] JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo.* 4.ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 59.

[313] Idem.

entidade personalizada. Este interesse secundário cederá sempre sua vez, a não ser que corresponda também ao interesse público primário.[314]

Romeu Felipe BACELLAR FILHO, abraçando esta classificação, propõe uma definição de interesse público de modo mais prático, analisando quanto à estrutura e conteúdo, sendo que a primeira "...corresponde ao interesse coletivo primário, compreendido como o conjunto de interesses da coletividade, e dos cidadãos enquanto membros dessa coletividade; os interesses secundários, que retratam os interesses do aparato administrativo estatal, só configurarão interesse público quando coincidirem com o interesse coletivo primário, e nos limites dessa coincidência, hipótese em que deverão ser perseguidos pela Administração". Já quanto ao seu conteúdo, entende que "o interesse público encontra-se plasmado no direito positivo, que qualifica determinados interesses como públicos ao tutelá-los, revelando-se como elementos que compõem o seu núcleo fundamental: (a) *juridicidade* e *legalidade*; (b) *impessoalidade*; (c) *moralidade*; (d) *publicidade*; e (e) *eficiência"* [315] quais sejam os princípios da Administração Pública.

Assim e com esta relevância dentro da disciplina do Direito Administrativo, em tempo de mudanças com as influências da constitucionalização do Direito, a supremacia do interesse público sobre o privado torna-se não mais um princípio retórico e subordinado a lei, mas antes um princípio subordinado integralmente às disposições constitucionais. Neste caminho, o Interesse Público agora adota materialidades para a busca da concretização dos direitos fundamentais, haja vista a centralidade destes no texto constitucional. Gustavo BINENBOJM indica que a eventual não observância desta constitucionalização por parte da doutrina administrativista representa um pretexto de "liberar os administradores públicos da normatividade constitucional." [316] É, senão, uma tentativa de retorno aos primórdios do Direito Administrativo enquanto estrutura de Poder e a proteção de seus próprios ideais, com claro caráter autoritário.[317]

JUSTEN FILHO destaca que a atuação da Administração em prol da concretização dos direitos fundamentais se dá em duas dimensões, positiva e negativa. Na dimensão negativa, a estrutura administrativa tem a missão de evitar que a concentração de poderes

---

[314] MELLO, Celso Antonio Bandeira de. *Curso de Direito...* Op. cit., p. 99.

[315] BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. A noção jurídica de interesse público no Direito Administrativo brasileiro. In: BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; HACHEM, Daniel Wunder; (coord). *Direito administrativo e interesse público: estudos em homenagem ao Professor Celso Antônio Bandeira de Mello.* Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 111-112.

[316] BINENBOJM, Gustavo. Op. cit., p. 19.

[317] BAPTISTA, Patrícia. Op. cit., p. 184.

políticos e econômicos relacionados com atividades de interesse coletivos traga prejuízos a outros direitos fundamentais. “Sob este ângulo, o direito administrativo é um instrumento de limitação do poder (estatal e não estatal)”[318]. Já na dimensão positiva, o Direito Administrativo tem a missão de concretização dos interesses coletivos. “É necessário produzir organizações estatais e não estatais para promover esses valores fundamentais.”[319] O que ocorre é que, seja nesta apresentação da dimensão positiva do Estado, quanto na dimensão negativa, há com a constitucionalização do Direito uma necessária hermenêutica constitucional em prol da ponderação dos valores ali atuantes, o que exige um ônus argumentativo inclusive sobre estes postulados do Interesse Público sobre o Privado e a Indisponibilidade do Interesse Público, os quais não eram antes passíveis de discussão.[320]

Paulo Ricardo SCHIER destaca, porém, que a utilização dos princípios na atuação da Administração Pública por vezes resulta em um emprego distante do que o seria no âmbito de Direito Constitucional. Calcados em um distorcido Princípio do Interesse Público sobre o Privado, há uma sobrevalorização dos princípios constitucionais reitores da Administração, tal qual o ‘super princípio da legalidade’ – “suposta pedra de toque da Administração Pública”. Este entendimento ignora toda a análise quanto à aplicação dos princípios desenvolvida na dogmática constitucional. É, senão, uma utilização fraca ou descomprometida dos institutos constitucionais através dos institutos de Direito Administrativo,[321] dentre os quais o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado se transforma em uma cláusula geral de restrição dos direitos fundamentais.[322]

---

[318] JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de...* Op. cit., p. 3.

[319] Idem.

[320] FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. A Constitucionalização do Direito Administrativo e as Políticas Públicas. *Revista Eletrônica de Direito Público.* Salvador, n. 19, set/nov, 2009, p. 11.

[321] SCHIER, Paulo Ricardo. Constitucionalização e 20 anos da Constituição: Reflexão sobre a exigência de concurso público (entre a isonomia e a segurança jurídica). *Revista Direitos Fundamentais e Democracia.* Curitiba, ano. 2009, v. 6, p. 9.

[322] Paulo Ricardo SCHIER explica a íntima relação da Constituição e a promoção dos direitos fundamentais, a ordenação e unidade constitucional, e ainda os possíveis casos de restrição dos direitos fundamentais, de modo a construir um quadro que indica que o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado não se apresenta em tais tipos, não tendo legimitidade para sua hierarquização enquanto cláusula geral de restrição de direitos fundamentais. Em suas palavras cita que “não existe, portanto, em vista do regime jurídico de aplicação, colisão e, mormente, restrição dos direitos fundamentais, um critério universal, válido para todas as situações de colisão, de preferência ou supremacia do interesse público sobre o privado.” O autor concluir portanto na possibilidade de sse falar de modo coerente com a constituição e a dogmatica constitucional em princípio do interesse público, implícito, relativo e ponderável. (C.: SCHIER, Paulo Ricardo. Ensaio sobre a supremacia do interesse público sobre o privado e o regime jurídico dos direitos fundamentais. *Revista Eletrônica de Direito Público.* Salvador, maio/jul, 2011, p. 2, 14 e 16).

Em obra específica sobre o tema, na qual aborda os quadros históricos, jurídicos e as críticas mais usuais à utilização do princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, Daniel Wunder HACHEM complementa registrando o momento de abandono do prisma individualista do interesse público, e a incorporação de um caráter solidário, com necessidades da coletividade e de grupos hipossuficientes. Explica que neste passo, "os ordenamentos jurídicos passam a prever uma série de mecanismos destinados a condicionar o exercício dos direitos e liberdades individuais em prol dos interesses da coletividade, estabelecendo, com isso, uma prevalência do interesse público sobre o interesse privado"[323]. A supremacia do Interesse Público agora está diretamente relacionada com uma valorização e concretização dos direitos fundamentais, concebidos como 'trunfos' em face dos interesses das maiorias.[324]

Há, pois, como efeito da constitucionalização do Direito Administrativo, o abandono da ideia de apenas um interesse público. Na estrutura plural e democrática do atual Estado Socioambiental Democrático de Direito, "não se há de conformar a noção com um exclusivo significado, devendo-se admitir visões plurais sobre o conceito a serem adequadamente compreendidas e validadas em cada situação."[325] JUSTEN FILHO explica que não é possível falar em um único Interesse Público diante da necessidade do reconhecimento de situações que envolvem vários interesses públicos. Segundo o autor, "...a decisão a ser adotada não poderá ser fundada na pura e simples invocação do interesse público. Estarão em conflito diversos interesses públicos, todos em tese merecedores da qualificação de supremos e indisponíveis."[326] É, pois, a busca do interesse

---

[323] HACHEM, Daniel Wunder*. Princípio...* Op. cit., p. 107.

[324] SARMENTO, Daniel. Ubiquidade Constitucional: os dois lados da moeda. Rio de Janeiro, 2007. Acesso em 31 jan 2017. Disponível em: < http://www.dsarmento.adv.br/>. A referência a 'trunfos' faz direta relação com a obra 'Direitos Fundamentais e Justiça Constitucional' de Jorge Reis Novais. Segundo o autor, A ideia de trunfo resulta em: "ter uma posição juridicamente garantida, forte, entrincheirada, contra as decisões da maioria política; (...) ter uma particular e concretizada posição de autonomia e liberdade que o Estado de Direito está vinculado a proteger contra ameaças ou lesões provindas de terceiros... (...) e o Estado está ainda abrigado a promover o acesso igualitário dos particulares aos bens protegidos pelos direitos fundamentais, designadamente quando os particulares afectados por especiais debilidades não dispõem dos recursos e dos meio próprios para lhes acederem." Explica que "caberá, então, à jurisdição constitucional assegurar a força de resistência dos direitos fundamentais, verificando quando o peso de um interesse digno de proteção é suficientemente forte para justificar, à luz dos princípios constitucionais, a cedência do direito fundamental ou quando, ao contrário, a invocação de uma razão de interesse público apenas esconde o desígnio de imposição da mundividência particular dos detentores conjunturais do poder em atropelo ao sentido dos direitos fundamentais enquanto trunfos contra a decisão da maioria." (Cf.: NOVAIS, Jorge Reis. *Direitos Fundamentais e Justiça Constitucional.* Coimbra: 2012, p. 62 e 72).

[325] MIRAGEM, Bruno. *A nova administração pública e o direto administrativo*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013, p. 51.

[326] JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito...* Op. cit., p. 65.

pública específico em cada caso concreto. Paulo Ricardo SCHIER segue a ideia geral da negativa de uma supremacia, explicando que a adoção deste princípio nestes termos não se sustenta no plano da dogmática de realização constitucional. “A ideia de supremacia do público só se verifica em algumas situações específicas e sempre dentro de condições definidas e limitadas constitucionalmente”[327].

Outros estudiosos do tema vão mais além e declaram abertamente a incompatibilidade desta Supremacia com o Estado de Direito, como faz Humberto Bergmann AVILA.[328] Segundo o autor, não há base no ordenamento jurídico para este princípio, além de uma impossibilidade de falar em ponderação neste caso, faltando assim fundamento jurídico de validade para a existência de tal princípio. Explica que a Constituição trabalha de tal forma os valores de liberdade, igualdade, cidadania, segurança e propriedade privada “que se tratasse de uma regra abstrata e relativa de prevalência seria (não o é, como se verá) em favor dos interesses privados em vez dos públicos.”[329] De todo modo, ultrapassando o fato de uma ainda em construção dogmática quanto ao pertencimento e conteúdo do Princípio da Supremacia do Interesse Público[330], fato é que a constitucionalização do Direito Administrativo tem seu ponto alto na influência da interpretação do Interesse Público, seja supremo ou não.

Cabe registrar aqui que o objetivo desta análise não é apresentar teorias outras quanto aos institutos de Direito Administrativo, mas antes e tão somente indicar as possíveis alterações da interpretação destes com a constitucionalização do Direito e sua posterior relação com a concretização dos instrumentos da Administração, tais como as

---

[327] SCHIER, Paulo Ricardo. *Ensaio sobre a*... Op. cit.

[328] Na mesma linha, Dirce Nazaré de Andrade FERREIRA e Aloísio KHOHLING, para quem ““...o princípio da supremacia de interesse público se encontra inadequado ao neoconstitucionalismo, uma vez que as Constituições receberam transformações e o direito administrativo permaneceu com a mesma roupagem Liberal.” (Cf.: FERREIRA, Dirce Nazaré de Andrade; KROHLING, Aloísio. *O princípio da supremacia do interesse público no Estado Democrático de Direito e sua roupagem neoconstitucionalista*. In: Revista Direitos Fundamentais & Democracia. v. 14, n. 14, jul./dez, 2013, p. 492).

[329] O autor ainda explica que o que há é uma possibilidade de conexão estrutural entre os interesses públicos e privados. “Se eles – interesse público e o privado – são conceitualmente inseparáveis, a prevalência de um sobre o outro fica prejudicada, bem como a contradição entre ambos. A verificação de que a Administração deve orientar-se sob o influxo de interesses públicos não significa, nem poderia significar, que se estabeleça uma relação de prevalência entre os interesses público e privado. Interesse público como finalidade fundamental da atividade estatal e supremacia do interesse público sobre o particular não denotam o mesmo significado.” (Cf.: AVILA, Humberto Bergmann. Repensando o ‘Princípio da Supremacia do interesse Público sobre o Particular’. In: SARLET, Ingo Wolfgang (Org.) *O Direito Público em Tempos de Crise:* estudos em homanagem a Ruy Ruben Ruschel. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999, p. 112).

[330] Para aprofundamento quanto a existência, configuração jurídica, dimensão e afastamento das críticas do princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, checar obra completa: HACHEM, Daniel Wunder. *Princípio Constitucional da Supremacia do Interesse Publico.* Belo Horizonte: Forum, 2011.

licitações públicas. Ainda, cabe rememorar que a junção do princípio da supremacia do interesse público sobre o privado em conjunto com o princípio da indisponibilidade deste interesse público, o qual impede que o administrador público disponha livremente da coisa pública[331], forma a base do regime jurídico administrativo.[332]

Recorda-se que o regime jurídico administrativo é, segundo Celso Antonio Bandeira de MELLO, a composição coerente e relação lógica do Direito Administrativo. Demonstra normativamente os interesses "pertinentes à sociedade e não aos particulares considerados em sua individuada singularidade."[333] É, através da supremacia e indisponibilidade apresentada acima, resultado da materialidade de ambos em conjunto nas justificações teóricas e aplicabilidade concreta, sendo, inclusive e por consequência, com valor axiológico não absoluto ou imutável. Delineia, pois, o Direito Administrativo.[334]

Neste quadro, é possível verificar que a noção de Interesse Público constitucionalizada deve ser vista com a ótica do Estado Socioambiental inserido em um âmbito jurídico já vivenciado pela constitucionalização de todo o Direto. A supremacia deve ser analisada caso a caso. O princípio do interesse público sobre o privado, assim, "dá lugar à máxima realização dos interesses envolvidos como fundamento e como fim da atividade administrativa."[335] É, pois, o reconhecimento axiológico da Constituição na esfera administrativa, indicando, inclusive, os meios e técnicas de concretização daqueles direitos protegidos constitucionalmente. Fala-se aqui também em ponderação na esfera administrativa, a qual "deve ser agregada como técnica habitual de decisão pela própria Administração", sempre que possível.[336] BINENBOJM explica a necessidade de aferição de qual interesse deve prevalecer em dado caso prático, o que "reconduz o administrador público à interpretação do sistema de ponderações estabelecido na Constituição e na lei, e, via de regra, obriga-o a realizar seu próprio juízo ponderativo, guiado pelo dever de proporcionalidade."[337]

---

[331] BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. *Direito Administrativo...* Op. cit., p. 53.
[332] MELLO, Celso Antonio Bandeira de. *Curso de Direito...* Op. cit., p. 56.
[333] Ibidem, p. 55.
[334] Ibidem, p. 56.
[335] BAPTISTA, Patrícia. Op. cit., p. 204.
[336] Nas palavras de Patrícia BAPTISTA: "Para o atendimento do dever de ponderação imposto à Administração não basta admitir a participação formal ou proceder a uma avaliação superficial dos interesses relevantes. Além disso, é preciso que tais interesses sejam efetivamente levados em conta no momento decisório, de acordo com sua natureza e conteúdo. Assume, assim, peculiar importância, para o controle da ponderação, que haja uma adequada fundamentação da decisão. Nessa contexto, a motivação da decisão opera como uma exteriorização da ponderação, permitindo avaliar quais interesses estiveram em sua base." (Cf.: BAPTISTA, Patrícia. Op. cit., p. 212-213).
[337] BINENBOJM, Gustavo. Op. cit., p. 107.

Como se pode deduzir, a constitucionalização do Direito Administrativo também causou significativas alterações quanto ao princípio da legalidade administrativa (ii), haja vista a visão clássica deste princípio indicar que a atuação do administrador deveria ser em completa interação com os ditames da lei, pautando suas atividades naquilo que o legislador determinasse ou autorizasse. BARROSO explica, porém, que hoje há uma necessária força normativa constitucional atuando em todos os preceitos legais utilizados pela Administração Pública, além da própria força constitucional atuar diretamente sobre a estrutura administrativa. [338]

No atual processo de constitucionalização, falar em princípio da legalidade exige compreender não somente a vinculação da Administração aos ditames da lei, mas sobremaneira deve ser o entendimento do princípio da legalidade atrelado ao ordenamento jurídico como um todo, sendo admitida inclusive uma interpretação de normas implícitas, ocasião em que "o sistema jurídico poderá impor restrição à autonomia privada e obrigatoriedade a atuação administrativa. Ou seja, o princípio da legalidade não mais conduz a uma interpretação literal das leis para determinar o que é permitido, proibido ou obrigatório."[339] Fala-se em algumas rodas em uma substituição do princípio da legalidade pelo princípio da legitimidade, como aquele que está em consonância não só com a lei, mas com o direito como um todo.[340] Outros ainda preferem o termo princípio da juridicidade administrativa, com clara influência da Lei Fundamental de Bonn.[341]

O princípio da legalidade da Administração Pública deverá ser analisado de modo a delimitar a atuação do administrador frente aos ditames dos textos existentes, ser base para a interpretação de subsequentes normas infralegais, e por fim sofrer os efeitos da integração de uma norma com outra norma extraída da própria ordem

[338] BARROSO, Luis Roberto. Op. cit., p. 39.

[339] JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito...* Op. cit., p.130.

[340] BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. *Direito Administrativo...* Op. cit., p. 55.

[341] BINENBOJM, Gustavo. Op. cit., p. 147. O autor complementa a ideia com a possibilidade de uma legalidade administrativa diretamente do texto constitucional. Em suas palavras: "A ideia de juridicidade administrativa, elaborada a partir da interpretação dos princípios e regras constitucionais, passa, destarte, a englobar o campo da legalidade administrativa, como um de seus princípios internos, mas não mais altaneiro e soberano como outrora. Isso significa que a atividade administrativa continua a realizar-se, via de regra, segundo a lei, quando esta for constitucional (atividade secundum legem), mas pode encontrar fundamento direto na Constituição, independente ou para além da lei (atividade praeter legem), ou, eventualmente legitimar-se perante o direito, ainda que contra a lei, porém com fulcro numa ponderação da legalidade com outros princípios constitucionais (atividade contra legem, mas com fundamento numa otimizada aplicação da Constituição)." (Cf.: BINENBOJM, Gustavo. Op. cit., p. 148).

jurídica, “utilizando-se, como vetor para o raciocínio, os princípios gerais do Direito”.[342] DI PIETRO afirma que o princípio da legalidade não deve ser observado naquele sentido estrito próprio do positivismo jurídico, mas sim em sentido amplo, onde este princípio abrange também todos os demais princípios que estão no sistema jurídico vigente configurando o Estado de Direito propriamente dito.[343] É o afastamento da vinculação à lei para a vinculação ao Direito.[344]

O operador do direito agora deverá atuar tendo por fundamento direto a Constituição. BARROSO registra que, em suma, o princípio da legalidade se transformou em princípio da constitucionalidade. Em suas palavras: “O princípio da legalidade transmuda-se, assim, em princípio da constitucionalidade ou, talvez mais propriamente, em princípio da juridicidade, compreendendo sua subordinação à Constituição e à lei, nessa ordem.”[345] SARMENTO explica que esta indicação direta à Constituição só traz lógica ao ordenamento, uma vez que se as normas constitucionais são, em regra, diretamente aplicáveis, independentemente de mediação legislativa, não faz muito sentido exigir que a Administração abstenha-se de agir para dar cumprimento à Constituição, em razão da inércia do legislador.”[346] É, pois, compreender que o fundamento de validade para a prática dos atos administrativos estão direta e imediatamente na Constituição, independentemente do trabalho do legislador ordinário.[347]

Como consequência direta da nova leitura do princípio da legalidade na constitucionalização do Direito Administrativo, surge uma nova materialidade quanto aos atos discricionários da Administração e a análise do mérito administrativo.

Estes atos, por muito tempo e, principalmente, no ambiente de Estado Liberal, eram definidos enquanto atos administrativos que davam ao administrador uma margem de liberdade para a tomada da decisão, sem necessidade de qualquer indicação constitucional, ou melhor, legal, haja vista o antigo aparato administrativo apresentado com sua característica de estrita relação com os termos da lei.[348] Eram os atos discricionários,

---

[342] FIGUEIREDO, Lucia Vale. *Curso de Direito Administrativo.* 7ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 44

[343] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Discricionariedade Administrativa na Constituição de 1988.* 3 ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 162.

[344] “A função administrativa encontra-se vinculada positivamente ao Direito de modo que qualquer atuação da Administração Pública deve encontrar fundamento no ordenamento jurídico, principalmente no sistema de regras e princípios do ordenamento constitucional.” (Cf.: BAPTISTA, Patrícia. Op. cit., p. 111).

[345] BARROSO, Luis Roberto. Op. cit., p. 40.

[346] SARMENTO, Daniel. Op. cit.

[347] BARROSO, Luis Roberto. Op. cit., p.17.

[348] BINENBOJM, Gustavo. Op. cit., p. 19.

então, não somente livres quanto aos ditames constitucionais, mas inclusive fora do alcance das determinações legais, sendo considerados atos não submissos inclusive ao controle judicial.[349]

Nota-se, deste modo, que tais atos eram tão somente atos arbitrários, uma vez que estes se caracterizam por sua total insubmissão à lei.[350] Fala-se aqui em uma vinculação negativa à lei, ou seja, a Administração era livre para agir conforme sua vontade em todos os pontos que a lei não regulou, adquirindo legitimidade para tanto devido sua necessidade de adequar os termos de certas matérias aos casos concretos, não poder contar com a elaboração integral das normas pelo legislador, e ainda estar situada em um ambiente de inevitável dinâmica e modernidade.[351] A discricionariedade torna-se categoria fundamental do Direito Administrativo, com total descontrole jurisdicional.[352]

Com as transformações do Estado Liberal para o Estado Social de Direito, há uma radical expansão do princípio da legalidade no ordenamento jurídico, com consequente diminuição da margem de liberalidade do ato discricionário. Fala-se agora em uma vinculação positiva, onde a Administração Pública só pode agir com sua margem de liberdade nos pontos onde a lei permite. DI PIETRO explica que enquanto o Estado Liberal dava à Administração ampla discricionariedade nos espaços livres de lei, "no Estado de Direito Social a vinculação à lei passou a abranger toda a atividade administrativa; o princípio da legalidade ganhou sentido novo, significando que a Administração só pode fazer o que a lei permite."[353]

Na sequência, com o amadurecimento do Estado Social e o processo de constitucionalização do Direito, o que se pretende é um 'papel socializador' do Direito Administrativo, "no sentido de que é por meio dele que se desenvolvem todos os princípios constitucionais relacionados com a liberdade, igualdade, segurança, desenvolvimento, bem-estar e justiça" destacados na Carta.[354] Assim, estes valores passaram a nortear a atuação dos três Poderes de Estado, com considerável aumento quanto sua vinculação ao princípio da legalidade nos preceitos da Carta e nos normativos infraconstitucionais e consequente redução do âmbito de discricionariedade da Administração.

---

[349] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Discricionariedade...* Op. cit., p. 14.
[350] BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. *Direito Administrativo...* Op. cit., p. 54.
[351] BINENBOJM, Gustavo. Op. cit., p. 210.
[352] Idem.
[353] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Discricionariedade...* Op. cit., p. 24.
[354] Ibidem, p. 38.

Com este quadro, e na pretensão de apresentar os conceitos conectados à concretização do Desenvolvimento Sustentável através dos processos administrativos que resultam nas contratações públicas, a análise do ato discricionário ganha destaque impar no estudo. Serão estes atos, inclusive, que integrarão hipótese a ser investigada na consequente pesquisa empírica sobre os eventuais motivos para a baixa efetividade das contratações sustentáveis, em conjunto com outros motivos. Assim, compreender suas transformações no âmbito da Administração ensejará em compreender suas possíveis interpretações pelo Administrador.

Sem a intenção de esmiuçar a construção do conjunto de motivos que ensejaram na redução dos atos discricionários na Administração, sabe-se que tal aglomerado transitava entre a teoria do desvio de poder, a teoria dos motivos determinantes, a teoria dos conceitos jurídicos indeterminados, a inclusão de valores e princípios no conceito de legalidade e, como consequência destes todos, um aumento do controle judicial na atividade administrativa.[355]

Ora, na constitucionalização do Direito Administrativo não se admite mais uma ideia de ato administrativo desregulado, seja de modo legal ou constitucional. O ato administrativo discricionário, em se querendo utilizar desta nomenclatura, é uma margem de atuação não coberta por uma especificidade da norma onde o administrador pode agir segundo a conveniência e oportunidade,[356] estas dentro do regime administrativo já analisado e atrelado precipuamente ao princípio do interesse público. Nas palavras de BACELLAR, o "princípio da discricionariedade localiza o administrador sobre a imposição de um sistema de freios inibitórios que lhe impede uma atuação pessoal que atenda às aspirações de vontade da pessoa física que encerra."[357] É um raciocinar de modo livre dentro de uma liberdade já estipulada e constitucionalmente aceita.[358] Há, senão, apenas o

[355] Maria Sylvia Zanella Di Pietro sintetiza: "Em resumo, estamos muito longe da discricionariedade entendida como poder político, próprio do Estado de Polícia e herdada, parcialmente, no primeiro período do Estado de Direito. A discricionariedade, vista como poder jurídico (porque limitada pela lei) foi sofrendo reduções por vários fatores: pela inclusão dos atos normativos do Poder Executivo no conceito de legalidade; pela elaboração pretoriana da teoria do desvio de poder e da teoria dos motivos determinantes; pela chamada constitucionalização do direito administrativo, entendida no sentido da inclusão de princípios e valores no conceito de legalidade, em sentido amplo; pela interferência do Poder Judiciário nas políticas públicas, como decorrência de outro aspecto da constitucionalização do direito administrativo: o reconhecimento de um mínimo de efetividade às normas constitucionais que garantem os direitos sociais, como essenciais à dignidade da pessoa humana." (Cf.: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Discricionariedade...* Op. cit., p. 42)

[356] BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. *Direito Administrativo...* Op. cit., p. 54.

[357] Idem.

[358] Cabe a transcrição de feliz exemplo de Romeu Felipe BACELLAR para a conceituação do ato administrativo neste ambiente constitucionalizado. Em suas palavras: "A atividade discricionária assemelha-

reconhecimento de que alguns aspectos do ato administrativo em sendo discricionário envolvem uma margem de liberdade de escolha do agente público.[359]

DI PIETRO pontua que a discricionariedade é identificada baseada em critérios de mérito – oportunidade, conveniência, justiça e igualdade -, o que deve ser verificado pelo administrador, haja vista a não definição pelo legislador pela própria impossibilidade de fazê-lo para todos os casos concretos. A autora explica, porém, que mesmo neste ambiente livre para os critérios de mérito, há alguns aspectos do ato administrativo em que a lei impõem seus limites, em especial quanto a forma, finalidade e competência. "Daí por que a discricionariedade implica liberdade de atuação nos limites traçados pela lei; se a Administração ultrapassar esses limites, sua decisão passa a ser arbitrária."[360] Revela-se aqui, por consequência, a técnica da ponderação como instrumento capaz de eleger a razoável decisão dentro das várias hipóteses possíveis, com diferentes interesses envolvidos. [361] A discricionariedade torna-se, assim, tipo de ponderação.[362]

Neste quadro, é possível identificar como limites à discricionariedade alguns aspectos específicos relacionados aos atos, quais sejam, a competência, forma e objetivo do ato, a apreciação dos fatos no caso concreto, e ainda a presença de conceitos jurídicos indeterminados.[363] Serão, pois, estes os limites que poderão ser analisados quando do controle judicial e a análise do mérito administrativo, o qual, por consequência, sofreu profundas alterações neste processo de constitucionalização.

Ocorre que por muito tempo o mérito administrativo era entendido enquanto sentido político do ato administrativo, apresentado diante de uma análise de conveniência e oportunidade, expondo seu entendimento de Interesse Público. Era, pois, "como escudo

---

se a uma viagem empreendida por uma composição ferroviária, em que a Administração seria a locomotiva com os respectivos vagões, sendo o maquinista o Administrador Público. Os trilhos correspondem à lei. O itinerário seguirá tranquilo e previsível, pois submisso ao princípio da legalidade o administrador deverá traça-lo sempre em cima dos trilhos, sob pena de descarrilamento da composição. Haverá de chegar um momento, contudo – uma encruzilhada com várias vertendes -, em que a lei não o informará qual a direção a ser seguida. Incumbirá ao maquinista, o administrador público, sem se afastar dos trilhos da lei, aferir a oportunidade e a conveniência da escolha do caminho ou da vertende apropriada." (Cf.: BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. *Direito Administrativo...* Op. cit., p. 54).

[359] JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito...* Op. cit., p. 14.

[360] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Discricionariedade...* Op. cit., p. 62.

[361] BAPTISTA, Patrícia. Op. cit., p. 215.

[362] Gustavo BINENJOMN, em verdade, indica um afastamento da dicotomia entre atos vinculados e atos discricionários, explicando que o que há são diferentes graus de vinculação à jurisdicidade. Em suas palavras: "A emergência da noção de juridicidade administrativa, com vinculação direta da Administração à Constituição, não mais permite falar, tecnicamente, numa autêntica dicotomia entre atos vinculados e atos discricionários, mas, isto sim, em diferentes graus de vinculação dos atos administrativos à juridicidade." Justamente por esta visão flexível dos atos discricionários, o autor aponta a possibilidade, em maio ou menor grau, do controle judicial destes atos. (Cf.: BINENBOJM, Gustavo. Op. cit., p. 220).

[363] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Discricionariedade...* Op. cit., p. 148.

à atuação judicial em casos que, na realidade, envolvem questões de legalidade e moralidade administrativa."[364] Quando em uma eventual demanda judicial, o exame dos fatos, motivos do ato, valoração, razoabilidade e proporcionalidade eram vistos como insuscetíveis de controle judicial. Ainda, a simples presença de um conceito jurídico indeterminado como Interesse Público era motivo para afastar a análise do ato sob alegação de matéria de mérito.[365]

Hoje, porém, o que se vê é uma concepção distinta do mérito, o qual sofre incidência direta dos princípios constitucionais.[366] O que antes era então creditado ao mérito administrativo, hoje está inserido no amplo aspecto da legalidade (constitucionalizada). Mérito hoje é verificado quando a lei deixa à Administração "a possibilidade de escolha entre duas ou mais opções igualmente válidas perante o direito"[367], com base nos critérios de conveniência e oportunidade. Cabe recordar que há conveniência sempre que o ato interessa e satisfaz ao interesse público. Já a oportunidade é verificada quando o ato é praticado em momento adequado a satisfação daquele interesse público.[368] Assim, em uma demanda judicial, tornou-se necessário primeiro que o Judiciário interprete a norma diante do caso concreto. Feito isto, e verificado que existiam diferentes opções igualmente válidas perante o direito em sentido amplo, inclusive com atenção ao princípio do interesse público, o juiz não poderá seguir na análise, sob pena de ofender a separação dos poderes.[369]

Nesta transmutação, quando em uma eventual decisão de invalidação de um ato discricionário por parte do Judiciário, o que se tem, por vezes, é sim um controle de legalidade do ato quando analisados vícios por desvio de poder, irrazoabilidade, desproporcionalidade da decisão administrativa, inexistência de motivos ou motivação, não atendimento da segurança jurídica, moralidade e outros. DI PIETRO explica que "o que o Judiciário pode fazer é verificar se, ao decidir discricionariamente, a autoridade administrativa não ultrapassou os limites da discricionariedade", quais sejam, a competência, forma e objetivo do ato, os fatos no caso concreto, e a análise de conceitos

[364] Ibidem, p. 133.
[365] Ibidem, p. 135.
[366] BINENBOJM, Gustavo. Op. cit., p. 221.
[367] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Discricionariedade...* Op. cit., p. 135.
[368] GASPARINI, Diógenes. Direito administrativo. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2000. p. 87-88.
[369] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Discricionariedade...* Op. cit., p. 136.

jurídicos indeterminado. Por outras palavras, o juiz controla para verificar se realmente se tratava de mérito ou de legalidade."[370]

Portanto, falar em análise do mérito administrativo neste ambiente de legalidade constitucionalizada é verificar se a autoridade administrativa não ultrapassou os limites estipulados no ordenamento como um todo para os atos discricionários. Há, pois, a possibilidade de controle judicial nestes termos.[371] Fala-se agora, em outros termos, em um controle com base nos princípios da proporcionalidade, razoabilidade, moralidade administrativa e eficiência.[372] Há, portanto, limites ao ato discricionário primordialmente nas normas constitucionais e em se registrando conflitos insuperáveis entre a finalidade da lei e as normas constitucionais, a supremacia deverá ser sempre das normas constitucionais. Juarez FREITAS, inclusive, destaca a posição dos princípios constitucionais neste sentido, indicando que, uma vez a discricionariedade estar diretamente relacionada com o direito à boa administração, a Administração tem o dever que observar nesta concretização a totalidade normativa dos princípios constitucionais que estão envolvidos.[373] Não sem razão BARROSO declara pela possibilidade do administrador descumprir a lei em reverência à Constituição.[374]

Por fim neste diagnóstico das transformações da discricionariedade administrativa, resta destacar dois pontos essenciais à análise que se segue quanto à atuação da Administração Pública na promoção do Desenvolvimento Sustentável.

Primeiro, é importante ressaltar que a atuação da Administração deve ser realizada em prol da promoção e proteção dos direitos fundamentais, de onde se compreende as políticas públicas como meio adequado de concretização. Neste sentido, o que ocorre é um impasse entre o dever constitucional administrativo de atuar em prol das disposições constitucionais traduzidas nas políticas públicas e ainda a escassez de recursos públicos para atender estes direitos. Fala-se, neste ponto, em uma eventual

---

[370] Idem.

[371] BARROSO, Luis Roberto. Op. cit., p. 40.

[372] SARMENTO, Daniel. Op. cit.

[373] Nas palavras do autor e complementando: "É que o Estado da discricionariedade legítima, na perspectiva adotada, consagra e concretiza o direito fundamental á boa administração pública, que pode ser assim compreendido: trata-se do direito fundamental à Administração Pública eficiente e eficaz, proporcional cumpridora de seus deveres, com transparência, motivação, imparcialidade e respeito à moralidade, à participação social e à plena responsabilidade por suas condutas omissivas e comissivas A tal direito corresponde o dever de a administração pública observar, nas relações administrativas, a cogência da totalidade dos princípios constitucionais que a regem." (FREITAS, Juarez. *Discricionariedade Administrativa e o Direito Fundamental à Boa Administração Pública.* 2 ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 22).

[374] BARROSO, Luis Roberto. Op. cit., p. 367.

discricionariedade na promoção das políticas públicas. [375] Porém, o que há para recordar é a necessária concretização do mínimo existencial, tal como o mínimo existencial ecológico apresentado, na atuação da Administração, o que afastará por ventura o princípio da reserva do possível.

Ainda, cabe o destaque quanto ao papel dos princípios em relação aos atos discricionários, os quais, em sendo de observância obrigatória pela Administração Pública, acabam por impedir abusos dos poderes discricionários pelo Administrador. De igual modo, em sendo formadores da unidade constitucional e do próprio princípio da legalidade – em sentido amplo e constitucionalizado - , a Administração deve agir de modo a, quando ficar em frente de várias opções, "optar pela solução que esteja em consonância com os princípios informadores do direito administrativo, grande parte deles com fundamento constitucional."[376] Há, pois, um reconhecimento da atuação administrativa em prol, em primeiro lugar, da concretização daqueles princípios formadores do Estado de Direito propriamente dito.

A justificação do poder discricionário na atividade administrativa, deste modo, é decorrente de uma natural incapacidade legislativa em prever os contornos do caso concreto e uma solução mais adequada e justa. No ambiente constitucionalizado, BARROSO explica que a discricionariedade é serva do Interesse Público e instrumento para melhor alcançar a finalidade pública.[377] Não há, pois, uma liberdade resultante na qualidade da pessoa que formula o ato discricionário, o agente público, ou ainda a Administração Pública enquanto pessoa jurídica. O que se tem no ato discricionário é uma liberdade caracterizada na própria estrutura lógica em que está inserido, previsto legal e constitucionalmente.[378]

Quanto ao mérito administrativo, com aspectos de conveniência e oportunidade, este deverá ser analisado também com base nos princípios constitucionais, os quais deverão estar presentes na margem de liberdade de escolha do administrador, não

---

[375] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Discricionariedade Administrativa na Constituição de 1988.* 3 ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 140. Cabe ainda pontuar neste aspecto a possibilidade de controle judicial inclusive das Políticas Públicas em se tratando de ato discricionário. DI PIETRO explica em seus termos: "o que o Judiciário pode fazer é verificar se, ao decidir discricionariamente, a autoridade administrativa não ultrapassou os limites da discricionariedade, diante das diretrizes fixadas pela Constituição. Por outra palavras, o juiz controla para verificar se realmente se tratava de discricionariedade na adoção de determinada política pública ou de decisão vinculada perante o ordenamento jurídico-constitucional." (Cf.: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Discricionariedade...* Op. cit., p. 147).

[376] Ibidem, p. 162.

[377] BARROSO, Luiz Roberto. Op. cit., p. 363.

[378] CAMPOS, Francisco. Direito administrativo. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, v. 1, 1958. p. 18.

apenas como limitação deste ato, mas ainda como aperfeiçoamento da medida a ser tomada. BARROSO declara que "mesmo o ato administrativo discricionário está vinculado ao império constitucional e legal, pois, como muito bem ressaltado por Chevalier, 'o objetivo do Estado de Direito é limitar o poder do Estado pelo Direito'."[379]

Passados, assim, os pontos essenciais da transformação do Direito Administrativo em decorrência do atual processo de constitucionalização do Direito torna-se necessário para a análise que segue das contratações públicas apenas o registro dos princípios que norteiam a atuação do Administrador quando da execução de seus atos. Neste intento, fala-se em princípios gerais da Administração Pública, quais sejam, o princípio da legalidade já apresentado, o princípio da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência.

O princípio da Impessoalidade visa excluir o subjetivismo do administrador,[380] e move-se em duas dimensões: a impessoalidade na figura do Administrador; e a impessoalidade para com o administrado. No que diz respeito à impessoalidade do Administrador resta claro que seus atos não podem basear-se em interesses pessoais para beneficiar alguém ou alguma situação de seu interesse particular. Já a respeito da impessoalidade frente aos administrados, há a garantia de que este não pode e não deve ser favorecido ou prejudicado no exercício da atividade da Administração Pública por suas exclusivas condições e características.

O princípio da moralidade, por sua vez, é o que trabalha com a promoção dos comportamentos virtuosos do Administrador, exigindo uma atuação de boa fé, e tendo como destaque a distinção entre a moralidade comum e a moralidade administrativa. Segundo Antônio BRANDÃO, a moralidade administrativa "é composta de regras de boa administração, ou seja: pelo conjunto de regras finais e disciplinares suscitadas não só pela distinção do Bem e do Mal; mas também pela ideia geral de administração e pela ideia de função administrativa"[381]. Joel Menezes NEIBURH fala em *standars* comportamentais que a sociedade deseja e espera.[382]

---

[379] MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional administrativo*. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2007, p. 135-136.

[380] JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito...* Op. cit., p. 378.

[381] BRANDÃO, Antonio. Apud NIEBUHR, Joel de Menezes. *Licitação Pública e Contrato Administrativo.* Curitiba: Zenite, 2008, p. 57.

[382] NIEBUHR, Joel de Menezes. *Licitação Pública e Contrato Administrativo.* Curitiba: Zenite, 2008, p. 57.

Assim, não basta hoje que o administrador atenda estritamente o texto legal. Antes disto, cabe a ele que seus atos sejam adequados à moralidade administrativa frente à finalidade pública a se cumprir, ou melhor, interesse público. É, pois, reflexo direto da constitucionalização do Direito também no princípio da moralidade. Vale mencionar, por fim, que a moralidade administrativa está intimamente ligada com a probidade administrativa. A Constituição, quando traz as consequências para atos de improbidade administrativa, reforça para que os atos que objetivem as condutas da Administração sejam moralmente aceitáveis.

Quanto ao princípio da publicidade é possível extrair duas funções principais nas contratações públicas, quais sejam, a permissão de acesso de eventuais interessados no certame, ou seja, a universalidade de participação no processo licitatório e a permissão de meios de verificação da regularidade dos atos praticados por terceiros, interessados ou não.[383] Cabe destacar que este princípio não convalida eventuais irregularidades na atividade da Administração, sendo requisito de eficácia e moralidade.[384] Ainda, importante mencionar que este dever de publicidade da Administração não se vincula a comprovação do conhecimento do ato administrativo pelos destinatários. O conhecimento é um plus em relação à publicidade.[385]

Por fim, em decorrência da Emenda Constitucional n. 19, o princípio da eficiência tornou-se explícito no texto constitucional, e impõe ao Estado "realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros."[386] Joel Menezes NIEBURH apresenta três aspectos desta eficiência no certame licitatório, quais sejam o preço, a qualidade e a celeridade. Destes, há três princípios correlatos a cada um: o princípio do justo preço, o qual a Administração nas licitações pública, por exemplo, não contratará com valores fora do mercado; o princípio da seletividade que diz respeito a qualidade do objeto a ser

[383] JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito...* Op. cit., p. 379.

[384] MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo brasileiro.* 30 ed. atual. por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero e José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 94.

[385] MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Ato administrativo e direitos dos administrados*. São Paulo: RT, 1981, p. 47.

[386] MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo brasileiro.* 30 ed. atual. por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero e José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 96.

contratado; e o princípio da celeridade que reforça o menor tempo para realizar os objetivos dos atos administrativos.[387]

A eficiência, porém, se relaciona de modo peculiar com o Interesse Público, na medida em que se afasta por vezes de uma eficiência estrita de preço, qualidade e celeridade como indicado por Joel Menezes NEIBURH, e se aproxima de uma eficiência de atividade administrativa que visa à promoção da vontade da coletividade em primeira medida e a concretização dos direitos fundamentais em segundo momento. Marçal JUSTEN FILHO exemplifica o quadro apresentando citando a contratação de pessoal para manutenção de determinado órgão público, a qual terá indicação expressa a preferência de deficientes físicos, o que eventualmente acarretaria em maiores custos para a Administração em decorrência de adaptações ou quantidade de serviços para um mesmo serviço.[388] Pode-se enquadrar o exemplo, inclusive, como modo de visualizar a instrumentalização das contratações públicas na concretização do Desenvolvimento Social.

Assim, a Administração agirá com eficiência desde o momento em que desempenhar suas funções buscando primazia nos valores, qualidade nos serviços, celeridade nos resultados, e atuar de modo a respeitar os demais princípios elencados anteriormente, uma vez que todos aqui expostos formam, nas palavras de FIGUEIREDO, um todo coerente, espelhando os valores do Estado Democrático de Direito que norteiam a conduta administrativa.[389]

Neste sentido, merece destacar que o princípio da eficiência não é "meramente decorativo", mas antes integrante responsável pela concretização dos objetivos constitucionais dotado de normatividade constitucional,[390] além de atuar, inclusive, como meio de interação entre e com os demais princípios constitucionais da Administração na análise do caso concreto.[391] Emerson GABARDO, em uma análise direta quanto à utilidade do princípio da eficiência na Administração Pública, explica que "a eficiência como princípio

---

[387] NIEBUHR, Joel de Menezes. *Licitação Pública...* Op. cit., p. 33

[388] JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito...* Op. cit., p. 120.

[389] FIGUEIREDO, Lucia Vale. *Curso de Direito Administrativo.* 7.ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 65

[390] GABARDO, Emerson. *Princípio Constitucional da Eficiência Administrativa.* São Paulo: Dialética, 2002, p. 86.

[391] Nas palavras de Romeu Felipe Bacellar, "o princípio constitucional da eficiência ao interagir, principalmente, com os demais princípios constitucionais da Administração Pública – legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade - , participará do mecanismo das deslocações compreensivas e da ponderação a ser levada a cabo na aplicação dos princípios ao caso concreto." (Cf.: BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. *Princípios Constitucionais do Processo Administrativo Disciplinar.* São Paulo: Limonad, 1998, p. 194)

administrativo expresso tem a função de reforçar as preocupações da Administração, incrementando a mera reflexão estática sobre o adequado uso das suas prerrogativas", além de ser sempre analisada de forma conjunta.[392]

É, pois, esta, a Administração em consonância ao texto constitucional que acolhe o administrado enquanto cidadão, e neste sentido, não só trabalha no discurso de concretização dos direitos fundamentais, mas de fato modifica a gestão da coisa pública. Patrícia BAPTISTA cita que "direcionada para o respeito à dignidade da pessoa humana, a Administração, constitucionalizada, vê-se compelida a abandonar o modelo autoritário de gestão da coisa pública para se transformar em um centro de captação e ordenação dos múltiplos interesses existentes no substrato social."[393] É a Administração eficiente então, aquela que levando em conta a realidade em que atua, atua com a máxima concretização da norma a serviço do desenvolvimento das potencialidades do indivíduo.[394]

Neste quadro, a Administração Pública se apresenta enquanto possível promotora de todos os direitos fundamentais registrados na Carta, inclusive aqueles relacionados direta ou indiretamente quanto à questão ambiental – central no Estado Socioambiental, e o faz com seus elementos decorrentes da Supremacia do Interesse Público sobre o Privado e da Indisponibilidade do Interesse Público lidos agora sob a ótica da constitucionalização do direito e seus elementos de normatividade constitucional, expansão da jurisdição constitucional e uma nova dogmática de interpretação do direito.

É, senão, a percepção da Administração em um Direito Administrativo enquanto espaço de luta e emancipação, superando o discurso legalista, e atribuindo agora a função de intervir na realidade para "construí-la de acordo com um específico ideal de justiça, fundado na dignidade da pessoa humana."[395]

Ora, a Administração Pública constitucionalizada é, assim, elevada à categoria de instituição constitucional encarregada de espalhar por toda a atividade administrativa o 'espírito da Constituição', de modo a trabalhar em prol da efetiva concretização dos valores, princípios e direitos fundamentais registrados na Carta.[396] Torna-se, por consequência, instrumento de defesa de valores essenciais à vida em sociedade, e neste intento, não basta sua vinculação estreita aos princípios constitucionais. Percebe-se a

---

[392] GABARDO, Emerson. *Princípio Constitucional...* Op. cit., p. 96.
[393] BAPTISTA, Patrícia. Op. cit., p. 130.
[394] GABARDO, Emerson. *Princípio Constitucional...* Op. cit., p. 86.
[395] SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. *Serviço Público...* Op. cit., p. 144.
[396] JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito...* Op. cit., p. 15.

necessidade também, para fins de efetivação, o incremento da via procedimental do Direito Administrativo.[397]

Nesta empreitada, é necessário o contínuo ingresso dos princípios constitucionais na rotina administrativa, inclusive aquelas entendidas como atividades meio que dão suporte às atividades fins da Administração. Torna-se, por conclusão, dever da Administração Pública como um todo, agora enquanto interface do Estado e sociedade[398], a sua atuação em prol da concretização da materialidade da Constituição, tal qual o princípio do Desenvolvimento Sustentável aqui defendido. Fala-se, pois, em licitações sustentáveis enquanto instrumento para este fim.

2.2 A trajetória de construção da licitação pública sustentável

Os caminhos e as medidas em que os valores do Estado Socioambiental intervêm na sociedade através desta Administração Pública constitucionalizada são traçados essencialmente por meio das Políticas Públicas e seus consequentes instrumentos de ação na atividade administrativa, tais como as licitações públicas sustentáveis.[399]

A análise, porém, até chegar às escolhas políticas e instrumentos que envolvem este tipo de processo administrativo perpassa necessariamente por alguns importantes momentos, construção normativa e outros componentes visando a conexão entre o Desenvolvimento Sustentável e a contratação pública. Ou seja, a condução da atividade administrativa em prol da instrumentalidade das licitações públicas sustentáveis em sua dimensão ambiental é resultado de diversos fatores externos à Administração, inclusive movimentos internacionais ambientais. Neste sentido, torna-se necessário apontar as principais influências e fundamentos da contratação pública verde.[400]

---

[397] BAPTISTA, Patrícia. Op. cit., p. 116.

[398] OLIVEIRA, Gustavo Justino de. *Direito Administrativo Democrático.* Belo Horizonte: Forum, 2010, p. 159.

[399] Será utilizado o termo 'licitação' e 'contratação pública' enquanto sinônimos, de modo a compreender a licitação tanto enquanto procedimento licitatório, como processo de contratação direta. Quando necessário, será indicado especialmente referente ao processo licitatório ou a fase de execução contratual.

[400] A contratação pública verde será aqui tratada como aquela destinada primordialmente à sustentabilidade em sua dimensão ambiental, foco do estudo. Cabe, porém, destacar que no decorrer do trabalho os termos licitação sustentável e contratação verde serão tratada como sinônimos.

Neste sentido, internacionalmente destaca-se inicialmente a já mencionada Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento - Eco 92, na qual foi instituída a Agenda 21 que iniciou os esforços em prol da contratação sustentável.

Por iniciativa do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente – PNUMA[401], este documento, firmado por 179 países, inclusive o Brasil, objetiva a promoção de políticas para fim de instituir um novo padrão de Desenvolvimento, qual seja, o Desenvolvimento Sustentável. Extrai-se de seus quarenta capítulos um protocolo de intenções dos signatários em prol de um programa multidimensional do Desenvolvimento.[402]

A relevância do documento para fins da pesquisa aqui desenvolvida está no capítulo quarto, o qual indica uma necessária mudança nos padrões de consumo a partir do desenvolvimento de políticas e estratégias para a promoção de padrões de consumo que reduzam a pressão ambiental e atendam as necessidades básicas da humanidade.[403] Nesta construção, o documento aponta para a figura do Estado enquanto posição de liderança nesta promoção de padrões sustentáveis de consumo,[404] justificando tal apontamento no papel de consumo que os governos desempenham.[405]

---

[401] Cabe destacar que o PNUMA – Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente da ONU, integra o conjunto de colaboradores internacionais em prol da dimensão internacional do Desenvolvimento. Para aprofundamento do tema, ver: SOTILLO, José Angel. *El Sistema de Cooperacion para el Desarrollo:* actores, formas y processos. Madrid: Catarata, 2012, p. 205.

[402] PNUMA. Agenda 21. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21/agenda-21-global> Acesso em 27 fev 2017.

[403] Agenda 21, capítulo 04, trecho: "4.1. Este capítulo contém as seguintes áreas de programas: (a) Exame dos padrões insustentáveis de produção e consumo; (b) Desenvolvimento de políticas e estratégias nacionais de estímulo a mudanças nos padrões insustentáveis de consumo. (...)4.7. É preciso adotar medidas que atendam aos seguintes objetivos amplos: (a) Promover padrões de consumo e produção que reduzam as pressões ambientais e atendam às necessidades básicas da humanidade; (b) Desenvolver uma melhor compreensão do papel do consumo e da forma de se implementar padrões de consumo mais sustentáveis." Disponível em: <http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21/agenda-21-global> Acesso em 27 fev 2017.

[404] Agenda 21, capítulo 04, trecho: "4.8. Em princípio, os países devem orientar-se pelos seguintes objetivos básicos em seus esforços para tratar da questão do consumo e dos estilos de vida no contexto de meio ambiente e desenvolvimento: (a) Todos os países devem empenhar-se na promoção de padrões sustentáveis de consumo; (b) Os países desenvolvidos devem assumir a liderança na obtenção de padrões sustentáveis de consumo; (c) Em seu processo de desenvolvimento, os países em desenvolvimento devem procurar atingir padrões sustentáveis de consumo, garantindo o atendimento das necessidades básicas dos pobres e, ao mesmo tempo, evitando padrões insustentáveis, especialmente os dos países industrializados, geralmente considerados especialmente nocivos ao meio ambiente, ineficazes e dispendiosos. Isso exige um reforço do apoio tecnológico e de outras formas de assistência por parte dos países industrializados." (grifo nosso) Disponível em: <http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21/agenda-21-global> Acesso em 27 fev 2017.

[405] Agenda 21, capítulo 04, trecho: "4.23. Os próprios Governos também desempenham um papel no consumo, especialmente nos países onde o setor público ocupa uma posição preponderante na economia, podendo exercer considerável influência tanto sobre as decisões empresariais como sobre as opiniões do público. Consequentemente, esses Governos devem examinar as políticas de aquisição de suas

O documento, inclusive, declara no capítulo oito que além de leis e regulamentações ambientais, “preços, mercados, políticas fiscais e econômicas governamentais também desempenham um papel complementar na determinação de atitudes e comportamentos em relação ao meio ambiente.”[406] Ainda, pode-se inferir uma indicação quanto à necessária mobilização também da sociedade na construção destas políticas, em especial quanto a promoção da compreensão do papel do consumo frente às dimensões do Desenvolvimento.[407]

Passados dez anos desde a sua proposição[408], a Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável (Rio+10) abordou os eventuais resultados da Agenda 21 e apresentou o Plano de Johanesburgo, conjunto de programas de apoio para acelerar as iniciativas nacionais e regionais visando à mudança dos padrões de consumo anteriormente apontados na Agenda 21.[409] O documento aprovado ficou conhecido como 10 Year Framework Program (10YFP), lançado um ano depois sobre o nome de Processo Marrakesh.[410]

O objetivo geral do Processo Marrakesh é o desenvolvimento de instrumentos e metodologias para o consumo sustentável indicado anteriormente na Agenda 21, trabalhando, em um período de dez anos, em várias frentes de atuação através de sete forças tarefas, quais sejam, construção sustentável, turismo sustentável, estilo de vida sustentável, educação para o consumo sustentável, produtos sustentáveis, compras públicas sustentáveis e cooperação com a África.[411] A concretização do plano se dá em

---

agências e departamentos de modo a aperfeiçoar, sempre que possível, o aspecto ecológico de suas políticas de aquisição, sem prejuízo dos princípios do comércio internacional.“ Disponível em: <http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21/agenda-21-global> Acesso em 27 fev 2017.

[406] Agenda 21, capítulo 08, subitem 8.27. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21/agenda-21-global> Acesso em 27 fev 2017.

[407] SOARES, Vinicius Santos; OLIVEIRA, Murilo de Alencar Souza; FREITAS, Carlos Machado de. Análise Comparativa de Modelos de Métricas de Sustentabilidade no Brasil: 3AP, GRI e ETHOS. *Anais do Encontro Internacional sobre Gestão Empresarial e Meio Ambiente.* Dezembro, 2016, p. 2.

[408] Cabe destacar que a Agenda 21 foi implantada no Brasil (Agenda 21 Brasileira), sob a coordenação da Comissão de Políticas Públicas de Desenvolvimento Sustentável, visando a elaboração e implementação dos valores da Agenda 21 Global. Maiores informações ver: Ministério do Meio Ambiente, Agenda 21 Local. Disponivel em: <http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21/agenda-21-brasileira> Acesso em 27 fev 2017.

[409] MACIEL, Marcela Albuquerque. Op. cit., p. 167.

[410] A alteração do nome se deu após a realização da primeira reunião do grupo em 2003 na cidade de Marrakesh/Marrocos. Para aprofundamento do terma, ver: PORTILHO, Fatima; RUSSO, Fatima Ferreira. *Processo Marrakech: o consumo sustentável visto pelos organismo internacionais.* Anais do IV Encontro Nacional da ANPPAS. Brasília, 2008.

[411] As diretrizes do Processo Marrakesh foram apresentadas no Plano de Implementação Joanesburgo da Cúpula Mundial sobre o Meio Ambiente de 2002. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/sdi/ea/documentos/convs/plano_joanesburgo.pdf> Acesso em 27 fev 2017.

quatro fases, iniciando com a identificação das prioridades relacionadas ao processo de consumo, seguindo para a construção de estratégias e mecanismos regionais, concretizando a implementação das medidas anteriormente elaboradas e, finalmente, uma ultima fase de revisão e reporte internacional.[412]

De seus termos, nota-se a relevância da força tarefa em prol dos mecanismos de compras públicas sustentáveis. Marcela Albuquerque MACIEL explica que a metodologia envolvia a avaliação do estado atual das contratações públicas, a análise e revisão normativa, o estabelecimento de uma política em prol das licitações sustentáveis, a capacitação dos envolvidos e a implementação.[413] Há indicação expressa de medidas que incentivem "o desenvolvimento e a difusão de bens e serviços racionais sob o ponto de vista ambiental."[414] O plano prevê proposta de revisão dos regramentos de etiqueta ecológica, melhorias na esfera energética e também na potencialização da utilização dos produtos socioambientais pelos consumidores. Recomenda expressamente a 'compra pública verde' em 50% do total.[415]

Como resultado internacional, o relatório do plano foi apresentado e aprovado na Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável (Rio+20). O conjunto de medidas resultante das forças tarefas em prol das diretrizes da Agenda 21 foi lançado no documento oficial 'O Futuro que Queremos'[416] de onde se destaca a necessidade urgente de atuação em prol da produção e consumo sustentáveis.[417] Ainda,

---

[412] Ministério do Meio Ambiente sobre Processo de Marrakesh. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/producao-e-consumo-sustentavel/plano-nacional/processo-de-marrakesh> Acesso em 27 fev 2017.

[413] Em suas palavras: "Em resumo, a metodologia apresenta um passo a passo no seguinte sentido:a) avaliação do estado atual das contratações públicas (status assessment); b) análise e eventual revisão do marco legal (legal review), em conjunto com uma avaliação da preparação do mercado (market readness analysis); c) estabelecimento de uma política de licitações sustentáveis (sustainable public procurement policy plan); d) capacitação dos envolvidos (training); e, por fim e) implementação (implementation). (Cf.: MACIEL, Marcela Albuquerque. Op. cit., p. 168).

[414] Cúpula Mundial sobre o Meio Ambiente. Plano de Implementação de Joanesburgo. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/sdi/ea/documentos/convs/plano_joanesburgo.pdf> Acesso em 27 fev 2017.

[415] Roberto Bermejo declara que "La base del Plan de Accion consiste en un marco dinamico destinado a mejorar las caracteristicas energeticas y medioambientales de los productos y a potenciar su utilizacion por parte de los consumidores." (Cf.: BERMEJO, Robereto. Op. cit., p. 407).

[416] Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável. Rio + 20. Rio de Janeiro, Brasil. Declaração final. *O Futuro que queremos.* Disponível em: < http://www.mma.gov.br/port/conama/processos/61AA3835/O-Futuro-que-queremos1.pdf> Acesso em 27 fev 2017.

[417] "13. Reconhecemos como fundamental para o desenvolvimento sustentável as oportunidades dos povos em serem atores de suas vidas e de seu futuro, de participarem das tomadas de decisões e de expressarem suas preocupações. Ressaltamos que o desenvolvimento sustentável exige ações concretas e urgentes. Ele só pode ser alcançado com uma ampla aliança de pessoas, governos, sociedade civil e setor privado, todos trabalhando juntos para garantir o futuro que queremos para as gerações presentes e futuras." (Cf.: Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável. Rio + 20. Rio de Janeiro, Brasil.

destaca-se que desta conferência também surgiu o SPPI – International Sustainable Public Procurement, o qual visa o direcionamento dos gastos públicos para produtos e serviços que maximizem os benefícios ambientais e sociais relacionados às contratações públicas sustentáveis.[418]

O Brasil aderiu ao Processo de Marrakesh em 2007, e em 2008 instituiu o Comitê Gestor Nacional de Produção e Consumo Sustentável, o qual resultou no Plano de Ação para Produção e Consumo Sustentáveis apresentado em 2011, que trabalha nas seguintes frentes: educação para o Consumo Sustentável; Varejo e Consumo Sustentável; Aumento da reciclagem; Compras Públicas Sustentáveis; Construções Sustentáveis; e Agenda Ambiental na Administração Pública – A3P.[419] Entre as dezessete metas a serem alcançadas por este Plano de Ação para Produção e Consumo Sustentáveis[420], aparece a meta de "impulsionar a adoção das compras públicas sustentáveis no âmbito da administração pública, nas três esferas e níveis de governo, incentivando setores industriais e empresas a ampliarem seu portfólio de produtos e serviços sustentáveis, induzindo com essa dinâmica a ampliação de atividades compatíveis com a economia verde (green economy) ou de baixo carbono;" [421]

Cabe destacar que ao longo da atual vigência do Plano de Ação para Produção e Consumo Sustentáveis, outros programas e políticas foram sendo inseridos, tais como a Agenda Ambiental da Administração Pública, a Política Nacional dos Resíduos Sólidos e a Política Nacional do Clima. Segue o Plano de Ação para Produção e Consumo Sustentável deste modo, sendo projeto resultado da implantação do Processo Marrakesh, estruturado de modo complexo no âmbito do governo federal em prol das licitações sustentáveis.

Vale apontar que quanto à Agenda Ambiental da Administração Pública – A3P mencionada, esta foi aderida ao Plano de Ação para Produção e Consumo Sustentáveis já em funcionamento, uma vez que foi inicialmente instituída em 1999. A agenda visa desenvolver uma política de responsabilidade socioambiental no setor público. Exterioriza

---

Declaração final. *O Futuro que queremos.* Disponível em: < http://www.mma.gov.br/port/conama/processos/61AA3835/O-Futuro-que-queremos1.pdf> Acesso em 27 fev 2017.)

[418] MACIEL, Marcela Albuquerque. Op. cit., p. 169.

[419] Ministério do Meio Ambiente. Plano de Ação para Produção e Consumo Sustentável no Brasil. Disponivel em: <http://www.mma.gov.br/images/arquivos/responsabilidade_socioambiental/producao_consumo/PPCS/PPCS_Sumario%20Executivo.pdf> Acesso em 27 fev 2017.

[420] O Plano de Ação para Produção e Consumo Sustentável é apresentado em ciclos, haja vista a indicação objetiva de metas. O primeiro ciclo foi de 2011-2014, e o segundo (atual) ciclo iniciou em 2016 e segue até 2020.

[421] Ministério do Meio Ambiente. Plano de Ação para Produção e Consumo Sustentável no Brasil. Disponivel em: <http://www.mma.gov.br/images/arquivos/responsabilidade_socioambiental/producao_consumo/PPCS/PPCS_Sumario%20Executivo.pdf> Acesso em 27 fev 2017.

a preocupação da ação do Estado frente ao Desenvolvimento Sustentável, e "baseia-se em seis princípios básicos (6R), quais sejam: revalorizar, reestruturar, redistribuir, reduzir, reutilizar e reciclar."[422] É instrumento em prol do consumo sustentável.[423]

Atua em cinco eixos de atuação, quais sejam, o uso racional de recursos naturais, a gestão adequada de resíduos, qualidade de vida no trabalho, capacitação de servidores ao trato ambiental e a promoção das licitações sustentáveis, representando assim o Desenvolvimento Multifacetário. Destaca-se, porém, que este instrumento é promovido através de termo de adesão, sendo necessária, deste modo, a indicação voluntária do órgão público para com as medidas da agenda.[424] Vale o apontamento de que da Agenda Ambiental da Administração Pública surgiu o Projeto Esplanada Sustentável – PES, o qual reproduz no âmbito da esplanada dos ministérios os princípios e diretrizes da A3P, fixando metas e redução de gastos e consumo pela Administração Pública Federal.[425]

Neste quadro apresentado, antes que apontar alguns relevantes instrumentos normativos e políticos do Desenvolvimento Sustentável no âmbito nacional, cabe recordar sucintos aspectos a respeito da relação da atuação do Estado e a concretização das Políticas Públicas. É dizer, verificar o caminho de construção da Política Pública e seu modo de efetividade de modo a demonstrar que a licitação sustentável é possível instrumento em prol da promoção e proteção dos valores do Desenvolvimento Sustentável defendidos inclusive, por meio de políticas públicas.

Ressalta-se, pois, que políticas públicas são os meios para a efetivação de direitos de cunho prestacionais do Estado.[426] Por meio destas políticas, o Estado define objetivos a serem concretizados visando necessárias alterações ou manutenções na sociedade.[427] São, pois, "programas de ação governamental visando coordenar os meios à disposição do

---

[422] PFAFFENSELLER, Micheli. Gestão Ambiental na Administração Pública. In: CUSTODIO, André Viana; IUMAR JUNIOR, Baldo (Coords). *Meio Ambiente, Constituição & Políticas Públicas*. Curitiba: Multideia, 2011, p. 177.

[423] MENEGUZZI, Rosa Maria. Conceito de Licitação Sustentável. In: SANTOS, Murillo Giordan; VILLAC, Teresa (Coords.) *Licitações e contratações públicas sustentáveis.* 2 ed. Belo Horizonte: Forum, 2015, p. 23.

[424] Em consulta ao Ministério do Meio Ambiente, constatou-se 165 termos de adesão em andamento. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/a3p/parceiros/item/9417> Acesso em 27 fev 2017.

[425] Disponível em: <http://www.orcamentofederal.gov.br/projeto-esplanada-sustentavel/projeto-esplanada-sustentavel> Acesso em 27 fev 2017.

[426] FONTE, Felipe de Melo. *Políticas Públicas e Direitos Fundamentais.* São Paulo: Saraiva, 2013, p. 40.

[427] DWORKIN, Ronald. Op. cit., p. 26.

Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados."[428]

A partir da instauração e execução de determinada Política Pública, modifica-se, por meio da agenda adotada, aspectos sociais, econômicos, ambientais, culturais e políticos. Felipe de Melo FONTE, em uma classificação das etapas da política pública, destaca a relevante fase de formulação da política, a qual se mostra como ponto de maior cooperação entre os órgãos, entidades, esferas e sociedade na promoção e proteção do direito destacado. Destaca ainda que é na etapa da formulação o momento em que se apresentam as maiores dificuldades futuras para a concretização das políticas públicas, tais como condições sociais, desorganização da máquina administrativa, circunstâncias políticas desfavoráveis, e escassez de dinheiro, recordando que a dotação orçamentária não é mera expectativa de financeiro para as despesas.[429]

Pragmaticamente, uma vez estando os termos da política pública em formulação, o Estado abre os caminhos para a implantação desta política através da Administração, a qual atuará faticamente em prol da execução, esta por meio da edição de atos administrativos para a designação de servidores, aquisição de materiais, contratação de serviços, execução de obras, e demais caminhos em prol da realização dos objetivos traçados anteriormente.

BARCELLOS explica que incumbe à Administração Publica "efetivar os comandos gerais contidos na ordem jurídica e, para isso, cabe-lhe implementar ações e programas dos mais diferentes tipos, garantir a prestação de serviços, etc. Esse conjunto de atividades pode ser identificado como políticas públicas."[430] Surge, então, uma "auto-vinculação jurisdicionalmente exigível"[431] para com a atuação da Administração. Os objetivos agora expressos textualmente geram parâmetros de ação, além de um eventual ônus argumentativo para sua não implantação ou descontinuidade.[432]

Ou seja, existindo uma política pública, a qual a Administração se vincula automaticamente, a sua não concretização implica, além da afronta aos vários direitos fundamentais ali visados de proteção – como a proteção ao ambiente ecologicamente

---

[428] BUCCI, Maria Paula Dallari. O Conceito de Política Pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org) *Políticas Públicas:* reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 241.

[429] FONTE, Felipe de Melo. Op. cit., p. 59.

[430] BARCELLOS, Ana Paula. *Neoconstitucionalismo, direitos fundamentais e controle das políticas públicas.* Revista de Direito Administrativo, n. 240, 2005, p. 90.

[431] Ibidem, p. 158.

[432] Idem.

equilibrado -, uma necessária carga argumentativa que afaste a necessidade de atuação da Administração. Romeu Felipe BACELLAR FILHO explica que cabe ao Governo a definição das políticas públicas a serem perseguidas e à Administração os atos de execução e concretização.[433]

Assim, o Desenvolvimento Sustentável identificado e apresentado dentro do Estado Socioambiental trabalha como instrumento de concretização de todas as escolhas já realizadas e idealizadas nas agendas no âmbito das políticas públicas.[434] É falar que na interpretação sistêmica necessária quanto aos valores e meios de atuação do Estado através da Administração Pública há uma imposição de agir quanto aos objetivos consagrados no texto constitucional[435] e nos demais normativos que apresentam pontualmente as políticas públicas. Neste sentido, existe também uma estreita relação de segurança jurídica com a promoção de resultados das políticas públicas aqui relacionadas ao Estado Socioambiental.[436]

Com este quadro, cabe seguir apontando as relevantes políticas públicas e instrumentos em prol da utilização da contratação pública como meio de efetividade do Desenvolvimento Sustentável, quais sejam, a Política Nacional do Meio Ambiente, a Política Nacional sobre a Mudança do Clima e a Política Nacional de Resíduos Sólidos.

---

[433] BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. *Direito Administrativo..* Op. cit., p. 17.

[434] Felipe de Melo Fonte apresenta interessante classificação quanto as agendas das políticas públicas, as quais podem ser divididas em agência pública (sistêmica), a agenda institucional (formal) e a agenda constitucional. A agenda sistêmica trata exatamente da percepção macro dos problemas dos membros da comunidade. É a agenda que absorve todas as demandas e apresenta à agenda institucional para a formalização. Assim, por consequência, a agenda institucional é a que formaliza as futuras atividades dos agentes públicos. Por fim, como destacado acima, fala-se em agenda constitucional para este conjunto de imposições constitucionais dadas ao Estado para as prestações de efetiva concretização do saneamento dos problemas já percebidos e apontados para saneamento e garantia. (Cf.: FONTE, Felipe de Melo. Op. cit., p. 51-52).

[435] "Nesses termos, o projeto 'Estado Ambiental' pode representar também um tipo de verificação da conformidade da Constituição, em sua formulação presente, com as exigências do meio ambiente." (Cf.: KLOEPFER, Michael. Op. cit., p. 42)

[436] SARLET explica ainda que na esfera Administrativa atrela-se ao conteúdo da segurança jurídica a concepção de boa-fé administrativa, seja da Administração, seja do administrado, isto em um plexo de confiança e segurança da lei que permeia todas as relações dos cidadãos e do Poder Público. Indica que a segurança jurídica pelo e através do Poder Público exige ainda confiabilidade, clareza racionalidade e transparência dos seus atos. (Cf.: SARLET, Ingo Wolfgang. *Eficácia dos Direitos Fundamentais: Uma Teoria Geral dos Direitos Fundamentais na Perspectiva Constitucional*. 10 ed., rev., ampl., Livraria do Advogado: Porto Alegre, 2009, p. 10). Quanto a estensão deste princípio da segurança jurídica nas relações indicadas, CLEVE e LORENZETTO apontam que: "Nesse passo, não é só o Legislador que está vinculado ao princípio; também a forma pela qual a ordem jurídica é interpretada e aplicada pelos tribunais e órgãos administrativos deve observar os seus corolários." (Cf.: CLEVE, Clemerson Merlin. LORENZETTO, Bruno Meneses. Mutação constitucional e segurança jurídica: entre mudança e permanência. *Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito.* Mai/ago 2015, p. 145. Disponível em <http://revistas.unisinos.br/index.php/RECHTD /article/view/rechtd. 2015.72.04> Acesso em 08 jul 2016).

A Política Nacional do Meio Ambiente, instituída em 1981 através da Lei 6.938/81, marco da política ambiental do país, tem por objetivo a "preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida." Em que pese a política não contar com a indicação expressa da contratação sustentável, já apresentava enquanto objetivo o uso racional dos recursos e a ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico.[437]

Ainda, é possível verificar a conexão das dimensões do Desenvolvimento no art. 9 referente aos possíveis instrumentos econômicos enquanto instrumento desta política[438], o art. 13 com a indicação de iniciativas que racionalize os recursos naturais[439], art. 5 quanto as atividades empresariais em consonância com os valores desta política[440], e ainda o art. 4 quanto a compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade ambiental.[441] Lilian Castro de SOUZA destaca que os termos do art. 4 dizem respeito diretamente ao Desenvolvimento Sustentável com sua indicação de proteção ao Desenvolvimento econômico-social.[442]

---

[437] Política Nacional do Meio Ambiente – Lei 6.938/81, art. 2: "A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento sócio-econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, atendidos os seguintes princípios: I - ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo; II - racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar; Ill - planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais; IV - proteção dos ecossistemas, com a preservação de áreas representativas; V - controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras; VI - incentivos ao estudo e à pesquisa de tecnologias orientadas para o uso racional e a proteção dos recursos ambientais; VII - acompanhamento do estado da qualidade ambiental; VIII - recuperação de áreas degradadas; IX - proteção de áreas ameaçadas de degradação; X - educação ambiental a todos os níveis de ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente." (grifos nossos)

[438] Política Nacional do Meio Ambiente – Lei 6.938/81, art. 9: "São instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente: (...)XIII - instrumentos econômicos, como concessão florestal, servidão ambiental, seguro ambiental e outros."

[439] Política Nacional do Meio Ambiente – Lei 6.938/81, art. 13: "O Poder Executivo incentivará as atividades voltadas ao meio ambiente, visando: I - ao desenvolvimento, no País, de pesquisas e processos tecnológicos destinados a reduzir a degradação da qualidade ambiental; II - à fabricação de equipamentos antipoluidores; III - a outras iniciativas que propiciem a racionalização do uso de recursos ambientais." (grifo nosso)

[440] Política Nacional do Meio Ambiente – Lei 6.938/81, art. 5: "As diretrizes da Política Nacional do Meio Ambiente serão formuladas em normas e planos, destinados a orientar a ação dos Governos da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios no que se relaciona com a preservação da qualidade ambiental e manutenção do equilíbrio ecológico, observados os princípios estabelecidos no art. 2º desta Lei. Parágrafo único - As atividades empresariais públicas ou privadas serão exercidas em consonância com as diretrizes da Política Nacional do Meio Ambiente."

[441] Política Nacional do Meio Ambiente – Lei 6.938/81, art.4: "A Política Nacional do Meio Ambiente visará:I - à compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico."

[442] SOUZA, Lilian Castro de. Política Nacional do Meio Ambiente e Licitações Sustentáveis. In: SANTOS, Murillo Giordan; VILLAC, Teresa (Coords.) *Licitações e contratações públicas sustentáveis.* 2 ed. Belo Horizonte: Forum, 2015, p.105.

Em 2009, surge a Política Nacional sobre a Mudança do Clima – Lei 12.187/2009, a qual ganha relevância neste estudo em suas indicações quanto ao princípio do Desenvolvimento Sustentável, bem como incentivo de produtos que propiciem maior economia de energia, água e outros recursos naturais.[443]

Adotando como uma de suas diretrizes o incentivo e apoio em prol de padrões sustentáveis de produção e consumo[444], a Política expressamente traz a indicação das licitações sustentáveis visando à economia de energia, água e outros recursos naturais.[445] Em seus termos, percebe-se que a preferência indicada para as licitações sustentáveis não se limita aos feitos estritamente climáticos, uma vez que o legislador apontou para a relação dos efeitos do clima com outros produtos diversos.

Segundo Maria Augusta Soares de Oliveira FERREIRA, o legislador acertou em não trabalhar com conceitos vagos de produtos sustentáveis, mas sim indicando a preferência para aqueles produtos que "propiciem maior econômica de energia, água e outros recursos naturais e redução de emissão de gases de efeito estufa e de resíduos."[446] Declara que "por óbvio, não seria cabível, sendo mesmo absurdo, que a Lei descesse ao detalhamento de cada bem, de cada produto, cabendo de fato fazer como ela fez: trazer-

[443] Política Nacional do Clima – Lei 12.187/2009, art. 4: "A Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC visará:Parágrafo único. Os objetivos da Política Nacional sobre Mudança do Clima deverão estar em consonância com o desenvolvimento sustentável a fim de buscar o crescimento econômico, a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais."

[444] A Política Nacional sobre Mudança do Clima – Lei 12.187/2009, art. 5: "São diretrizes da Política Nacional sobre Mudança do Clima: (...)XIII - o estímulo e o apoio à manutenção e à promoção: a) de práticas, atividades e tecnologias de baixas emissões de gases de efeito estufa; b) de padrões sustentáveis de produção e consumo." (grifo nosso)

[445] A Política Nacional sobre Mudança do Clima – Lei 12.187/2009, art. 6: "São instrumentos da Política Nacional sobre Mudança do Clima: (...)XII - as medidas existentes, ou a serem criadas, que estimulem o desenvolvimento de processos e tecnologias, que contribuam para a redução de emissões e remoções de gases de efeito estufa, bem como para a adaptação, dentre as quais o estabelecimento de critérios de preferência nas licitações e concorrências públicas, compreendidas aí as parcerias público-privadas e a autorização, permissão, outorga e concessão para exploração de serviços públicos e recursos naturais, para as propostas que propiciem maior economia de energia, água e outros recursos naturais e redução da emissão de gases de efeito estufa e de resíduos;" (grifo nosso)

[446] A Política Nacional sobre Mudança do Clima – Lei 12.187/2009, art. 6: "São instrumentos da Política Nacional sobre Mudança do Clima: (...)XII - as medidas existentes, ou a serem criadas, que estimulem o desenvolvimento de processos e tecnologias, que contribuam para a redução de emissões e remoções de gases de efeito estufa, bem como para a adaptação, dentre as quais o estabelecimento de critérios de preferência nas licitações e concorrências públicas, compreendidas aí as parcerias público-privadas e a autorização, permissão, outorga e concessão para exploração de serviços públicos e recursos naturais, para as propostas que propiciem maior economia de energia, água e outros recursos naturais e redução da emissão de gases de efeito estufa e de resíduos;" (grifo nosso)

nos as pistas necessárias, as linhas gerais, que nos levam a entender quais são esses bens e produtos melhores para o meio ambiente."[447]

Com esta relevância, Daniel FERREIRA complementa, indicando que a Política sobre a Mudança do Clima pode ser entendida como um fundamento complementar geral a todo o arcabouço jurídico em prol do Desenvolvimento Sustentável por meio dos processos licitatórios.[448] É, pois, meio de efetivação do Desenvolvimento Multifacetário analisado, abarcando, entre outras coisas, o Desenvolvimento Econômico das ME/EPPs.

Seguindo, em 2010 surge a relevante Política Nacional de Resíduos Sólidos – Lei 12.305/2010, a qual trata da gestão dos resíduos, indicando uma preocupação com o ciclo de vida do produto, bem como apontando para uma responsabilidade compartilhada entre todos os possíveis geradores de resíduos, sejam públicos ou privados.[449]

O destaque desta política está na preocupação também socioeconômica, indicando a participação de cooperativas de catadores para fins de reciclagem, além de conter o indicativo direto para as contratações sustentáveis. [450] Maria Augusta Soares de Oliveira FERREIRA reconhece que a Política tem por objetivo o estímulo da produção e consumo sustentáveis, especialmente através de medidas de redução e reciclagem, bem como com os indicativos do modo de consumo e produção dos bens.[451]

Aqui, cabe destacar que nesta gestão de resíduos sólidos há uma indicação de ordem de prioridade no art. 9[452], apontando, inclusive, a análise de não geração e redução

---

[447] FERREIRA, Maria Augusta Soares de Oliveira. As Licitações Públicas e as novas leis de Mudança Climática e de Resíduos Sólidos. In: SANTOS, Murillo Giordan; VILLAC, Teresa (Coords.) *Licitações e contratações públicas sustentáveis.* 2 ed. Belo Horizonte: Forum, 2015, p. 120.

[448] FERREIRA, Daniel. *A licitação pública no Brasil e sua nova finalidade legal: a promoção do desenvolvimento nacional sustentável.* Belo Horizonte: Forum, 2012, p. 81.

[449] Política Nacional de Resíduos Sólidos – Lei 12.305/2010: " Art. 3 - Para os efeitos desta Lei, entende-se por: (...)XVII - responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos: conjunto de atribuições individualizadas e encadeadas dos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes, dos consumidores e dos titulares dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo dos resíduos sólidos, para minimizar o volume de resíduos sólidos e rejeitos gerados, bem como para reduzir os impactos causados à saúde humana e à qualidade ambiental decorrentes do ciclo de vida dos produtos, nos termos desta Lei; (...) Art. 6 - São princípios da Política Nacional de Resíduos Sólidos: (...)VII - a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos; "

[450] Política Nacional de Resíduos Sólidos – Lei 12.305/2010, art. 7: 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; XII - integração dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis nas ações que envolvam a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos;" (grifo nosso)

[451] FERREIRA, Maria Augusta Soares de Oliveira. Op. cit., p. 128.

[452] Política Nacional de Resíduos Sólidos – Lei 12.305/2010, art. 9: "Na gestão e gerenciamento de resíduos sólidos, deve ser observada a seguinte ordem de prioridade: não geração, redução, reutilização, reciclagem, tratamento dos resíduos sólidos e disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos."

de resíduos, o que reflete a importância da fase de planejamento sustentável a ser analisada na sequência. Ainda, é apresentada a possibilidade da Administração em trabalhar com a 'lógica reserva' na destinação dos resíduos[453] e também o indicativo de preferência da Administração por materiais reciclados quando dispostos no mercado.[454]

Neste ambiente propício de surgimento, escolha política e indicações expressas da licitação sustentável, principalmente a partir das políticas aqui mencionadas, o Ministério do Planejamento, através da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação, publicou em janeiro de 2010 a Instrução Normativa 01/2010 SLTI.

A instrução dispõe sobre os critérios de sustentabilidade que devem ser perseguidos quando da aquisição de bens, obras e serviços em toda a Administração Pública, abordando em capítulo próprio o modo de concretizar as contratações públicas sustentáveis quando se tratar de obras púbicas e/ou aquisições e serviços públicos sustentáveis.[455]

Entre os meios de concretizar a contratação sustentável, está a indicação de atentar para a maior economia no consumo de energia elétrica na climatização e iluminação de ambientes, uso exclusivo de lâmpadas fluorescentes, aquecimento de água por energia solar, aproveitamento da chuva, uso obrigatório de agregados reciclados, observância da regra do INMETRO, ANVISA e CONAMA, indicação a utilização de EPIs, separação de resíduos recicláveis, destinação adequada de pilhas e baterias, entre outros.[456] Cabe destacar também que a Instrução fala na possibilidade de exigir certificações ambientais do fornecedor interessado como meios de prova para as especificações solicitadas.[457]

---

[453] Política Nacional de Residuos Sólidos – Lei 12.305/2010, art. 8: "São instrumentos da Política Nacional de Resíduos Sólidos, entre outros: (...)Art. 8º São instrumentos da Política Nacional de Resíduos Sólidos, entre outros: III - a coleta seletiva, os sistemas de logística reversa e outras ferramentas relacionadas à implementação da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos;"

[454] Maria Augusta Soares de Oliveira FERREIRA explica que "caso seja disponível no mercado, a preços razoáveis (lembrando os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade adiante analisados), produto que sejam, por exemplo, fabricados a partir de material reciclado, a Administração deverá, nos termos da lei (art. 7, XI, 'a'), dar preferência a esses produtos." (Cf. FERREIRA, Maria Augusta Soares de Oliveira. Op. cit., p. 130)

[455] Ministério do Planejamento, Instrução Normativa 01/2010, art. 1: "Nos termos do art. 3º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, as especificações para a aquisição de bens, contratação de serviços e obras por parte dos órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional deverão conter critérios de sustentabilidade ambiental, considerando os processos de extração ou fabricação, utilização e descarte dos produtos e matérias-primas."

[456] MENEGUZZI, Rosa Maria. Op. cit., p. 33.

[457] Ministério do Planejamento, Instrução Normativa 01/2010, art. 5: 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,

Percebe-se, pois, que a Instrução Normativa indica caminhos e relações em que o Administrador poderá e deverá se pautar para a concretização da licitação sustentável. Por conta disto, Daniel FERREIRA aponta que esta Instrução colocou o tema da sustentabilidade na pauta de todos os responsáveis, leia-se Ordenadores de Despesa em primeira medida, para a realização de licitações sustentáveis.[458] Juarez FREITAS, em uma classificação quanto aos tipos de normas densificadoras do princípio do Desenvolvimento Sustentável[459], explica que a instrução faz parte das regras administrativas expressas ou decorrentes do poder regulamentar. O autor aponta, inclusive, que a instrução apenas detalhou em primeira medida os relevantes mandamentos já presentes no sistema.[460]

Na sequência a esta Instrução normativa surge relevante alteração normativa no quadro das licitações, qual seja a publicação da Lei 12.349/2010, a qual altera, entre outras coisas, a indicação normativa da finalidade da contratação pública.

Esta alteração normativa ocorreu por meio de conversão da Medida Provisória 495/2010, a qual se tornou lei 12.349/2010, cujos termos, entre outras coisas, modificou o artigo 3 da Lei 8.666/93, passando a contar com o Desenvolvimento Nacional Sustentável também enquanto objetivo das contratações públicas. Com a alteração normativa, "a cláusula geral do Desenvolvimento Nacional é de presença e cumprimento obrigatório nas contratações administrativas, tanto como mola propulsora da ação quanto como finalidade a ser por ela alcançada".[461] Este artigo, pois, traz como objetivos a garantia do tratamento

---

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), bifenil-polibromados (PBBs), éteres difenil-polibromados (PBDEs). § 1º A comprovação do disposto neste artigo poderá ser feita mediante apresentação de certificação emitida por instituição pública oficial ou instituição credenciada, ou por qualquer outro meio de prova que ateste que o bem fornecido cumpre com as exigências do edital.§ 2º O edital poderá estabelecer que, selecionada a proposta, antes da assinatura do contrato, em caso de inexistência de certificação que ateste a adequação, o órgão ou entidade contratante poderá realizar diligências para verificar a adequação do produto às exigências do ato convocatório, correndo as despesas por conta da licitante selecionada." (grifos nossos)

[458] FERREIRA, Daniel. Op. cit., p. 81.

[459] Segundo Juarez Freitas, é possível classificar as regras em prol do Desenvolvimento Sustentável em três tipos, quais sejam, "(i) regras legais; (ii) regras administrativas expressas ou decorrentes do poder regulamentar; e (iii) regras interpretativas inferíveis do sistema constitucional, que servem para colmatar pontuais lacunas." (Cf.: FREITAS, Juarez. *Sustentabilidade...* Op. cit., p. 243).

[460] Ibidem, p. 247.

[461] PEREIRA JUNIOR, Jesse Torres; DOTTI, Marinês Restelatto (Coords.) *Políticas Públicas nas licitações e contratações administrativas.* 2 ed. Belo Horizonte: Forum, 2012, p. 04.

isonômico, a seleção da proposta mais vantajosa e a promoção do Desenvolvimento Sustentável.[462]

Cabe pontuar, todavia, que embora os termos desta legislação infraconstitucional falem em Desenvolvimento Sustentável, o que se percebe é que, pela exposição de motivos da Medida Provisória que encomendou a alteração da lei, não foi levado a cabo pelo legislador o conceito de sustentabilidade como o defendido aqui no trabalho. O que se tem na exposição de motivos é uma indicação direta ao Desenvolvimento em sua dimensão econômica,[463] e uma contraditória indicação, sem nenhuma motivação registrada, para um Desenvolvimento Nacional Sustentável sem restrição de dimensão. Neste sentido, Daniel FERREIRA explica que "o termo sustentável aderiu-se ao texto da lei de conversão como num passe de mágica".[464]

A lei também trabalhou critérios sociais de inclusão e geração de emprego quando da utilização das margens de preferência.[465] Há, pois, a indicação expressa dos possíveis benefícios da licitação pública para além do interesse imediato a ser contratato. Daniel FERREIRA indica que "o legislador trouxe à tona, mais uma vez, a necessidade de percepção que o ganho social é tão ou mais importante que o benefício econômico-financeiro no entorno das licitações." Neste quadro, os gestores públicos devem considerar também eventuais questões de inclusão social, minimização das desigualdades e da dignidade humana. [466]

---

[462] Lei 8.666/93, art. 3: A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos. (grifo nosso)

[463] Medida Provisória 495/2010. Exposição de Motivos 104/ MP/MF/MEC/MCT, trecho: "A modificação do caput do artigo 3º visa agregar às finalidades das licitações públicas o desenvolvimento econômico nacional. Com efeito, a medida consigna em lei a relevância do poder de compra governamental como instrumento de promoção do mercado interno, considerando-se o potencial de demanda de bens e serviços domésticos do setor público, o correlato efeito multiplicador sobre o nível de atividade, a geração de emprego e renda e, por conseguinte, o desenvolvimento do país. É importante notar que a proposição fundamenta-se nos seguintes dispositivos da Constituição Federal de 1988: (i) inciso II do artigo 3º, que inclui o desenvolvimento nacional como um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil; (ii) incisos I e VIII do artigo 170, atinentes às organização da ordem econômica nacional, que deve observar, entre outros princípios, a soberania nacional e a busca do pleno emprego; (iii) artigo 174, que dispõe sobre as funções a serem exercidas pelo Estado, como agente normativo e regulador da atividade econômica; e (iv) artigo 219, que trata de incentivos ao mercado interno, de forma a viabilizar o desenvolvimento cultural e socioeconômico, o bem estar da população e a autonomia tecnológica do país."

[464] FERREIRA, Daniel. Op. cit., p. 67.

[465] Lei 8.666/93, art 3, § 5º: "Nos processos de licitação, poderá ser estabelecida margem de preferência para: (...)§ 6º A margem de preferência de que trata o § 5º será estabelecida com base em estudos revistos periodicamente, em prazo não superior a 5 (cinco) anos, que levem em consideração: I - geração de emprego e renda;"

[466] FERREIRA, Daniel. Op. cit., p. 91.

Assim, a doutrina majoritária compreende esta inclusão do Desenvolvimento Nacional Sustentável enquanto indicação da necessidade da concretização do Desenvolvimento Sustentável multifacetário, ou seja, inclusive na sua dimensão econômica, mas não só. É o reconhecimento de um Desenvolvimento complexo, holístico, conectado, determinado no texto constitucional e em normativos infraconstitucionais.[467] É, senão, modo de reforçar o intento do Estado em prol do dever do Desenvolvimento.

Como medida de regulamentação da Lei 12.349/2010, o Poder Executivo publicou em 2012 o Decreto 7746/2012, o qual regulamenta a alteração do art. 3 da Lei 8666/93 e sua indicação do Desenvolvimento Nacional Sustentável enquanto uma das finalidades da licitação, além de instituir a CISAP – Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública.[468]

Enquanto norma regulamentadora, o decreto apresenta sete diretrizes gerais da sustentabilidade, todas em sintonia com os normativos internacionais e nacionais prévios já analisados.[469] Indica, em termos gerais, os critérios, práticas e diretrizes para a concretização das licitações sustentáveis.[470]

A relevância do decreto, porém, está em dois apontamentos específicos, quais sejam, a instituição da Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública – CISAP[471] e, por consequência, o lançamento da obrigatoriedade em desenvolver o Plano de Gestão de Logística Sustentável.[472]

---

[467] "É que tanto o atraso da Lei 12.349/2010 como a sua incompletude, na direção do Desenvolvimento Nacional Ecosocioambientalmente considerado, foram sendo lentamente mitigados, ante e depois de sua edição, por atos normativos que o estimulam, versando sobre (i) o microempreendedorismo, (ii) a proteção ao meio ambiente e (iii) a responsabilidade social – dentre outros." (Cf.: FERREIRA, Daniel. *A licitação pública no Brasil e sua nova finalidade legal:* a promoção do desenvolvimento nacional sustentável. Belo Horizonte: Forum, 2012, p. 67).

[468] Decreto 7746/2012, art. 1: "Este Decreto regulamenta o art. 3º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, para estabelecer critérios, práticas e diretrizes gerais para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável por meio das contratações realizadas pela administração pública federal direta, autárquica e fundacional e pelas empresas estatais dependentes, e institui a Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública – CISAP."

[469] Decreto 7746/2012, art. 4: "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.

[470] SANTOS, Murillo Giordan. Poder Normativo nas Licitações Sustentáveis. In: SANTOS, Murillo Giordan; VILLAC, Teresa (Coords.) *Licitações e contratações públicas sustentáveis.* 2 ed. Belo Horizonte: Forum, 2015, p. 174.

[471] Decreto 7746/2012, art. 9: "Fica instituída a Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública – CISAP, de natureza consultiva e caráter permanente, vinculada à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação, com a finalidade de propor a implementação de critérios, práticas e

A CISAP, presidida pelo Ministério do Planejamento e Ministério do Meio Ambiente, tem a finalidade de propor, além de critérios com trato diretamente ambiental, os modos de aplicação e ações de logística sustentável.[473] Rosa Maria MENEGUZZI explica que será por meio da CISAP que a SLTI, órgão central do Sistema de Serviços Gerais – SISG, irá expedir normas complementares sobre critérios e práticas sustentáveis.[474] Cabe recordar aqui que a concretização eletrônica dos processos licitatórios trabalham diariamente com a plataforma SISG, o que indica a previsão de praticidade e busca de efetividade na atuação da CISAP.

Como resultado, o Decreto apontou os caminhos e a obrigatoriedade da Administração Pública Federal instaurar em sua esfera de atuação um Plano de Gestão de Logística Sustentável na Administração Pública, o qual deverá, entre outras coisas, mencionar práticas de sustentabilidade e racionalização de materiais e serviços.[475]

Seguindo orientação e elaboração do CISAP, foi publicada a Instrução Normativa 10/2012 da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação - SLTI, o qual estabelece as regras para a elaboração do PLS – Plano de Logística Sustentável pelas unidades administradoras.

A relevância desta Instrução e, por consequência, do instrumento do PLS é impar, uma vez que além de abordar vários critérios, gestão e planejamento da gestão sustentável, indica como obrigatória sua utilização na esfera federal. Ainda, segundo TERRA, CSIPAI e UCHIDA, o PLS ganha destaque quando aponta o entendimento de que

---

ações de logística sustentável no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e das empresas estatais dependentes." (grifo nosso)

[472] Decreto 7746/2012, art. 11: Compete à CISAP: I – propor à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação: a) normas para elaboração de ações de logística sustentável; b) regras para a elaboração dos Planos de Gestão de Logística Sustentável, de que trata o art. 16, no prazo de noventa dias a partir da instituição da CISAP;"

[473] TERRA, Luciana Maria Junqueira; CSIPAI, Luciana Pires; UCHIDA, Mara Tieko. Formas práticas de implementação das licitações sustentáveis: três passos para a inserção de critérios socioambientais nas contratações públicas. In: SANTOS, Murillo Giordan; VILLAC, Teresa (Coords.) *Licitações e contratações públicas sustentáveis.* 2 ed. Belo Horizonte: Forum, 2015, p. 239.

[474] MENEGUZZI, Rosa Maria. Op. cit., p. 37.

[475] Decreto 7746/2012, art. 16: "A administração pública federal direta, autárquica e fundacional e as empresas estatais dependentes deverão elaborar e implementar Planos de Gestão de Logística Sustentável, no prazo estipulado pela Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação, prevendo, no mínimo: I – atualização do inventário de bens e materiais do órgão e identificação de similares de menor impacto ambiental para substituição; II – práticas de sustentabilidade e de racionalização do uso de materiais e serviços; III – responsabilidades, metodologia de implementação e avaliação do plano; e IV – ações de divulgação, conscientização e capacitação.

práticas de sustentabilidade ambiental são ações que implementam um novo modelo de cultura institucional.[476]

Em termos práticos, a instrução indica que o órgão público deverá inicialmente compor comissão gestora do PLS, a qual ficará encarregada de elaborar, monitorar, avaliar e revisar os termos do plano. Entre o conteúdo mínimo, a instrução fala na implementação de práticas sustentáveis, racionalização do uso de recursos naturais e conscientização e capacitação quanto ao ambiente sustentável. [477] Neste sentido, apresenta um rol mínimo de quais objetos e serviços deverão estar entre as práticas de sustentabilidade, dos quais se destaca os materiais de consumo, tais como papel para impressão e copo descartável, o tratamento de energia elétrica, água e esgoto, a coleta seletiva, a qualidade de trabalho, o deslocamento de pessoal visando à redução de gases poluentes e ainda, as contratações públicas sustentáveis.[478]

Em que pese o destaque para as contratações públicas sustentáveis enquanto um dos temas do PLS, cabe apontar que a contratação pública é, na prática, instrumento para a concretização de todos os anteriores conteúdos apontados. Neste sentido, a contratação pública sustentável além de compor o rol mínimo do PLS, é também integrante do seu Plano de Ação, o qual aponta "os objetivos, o detalhamento de implementação as unidade e áreas envolvidas e seus responsáveis, as metas, o cronograma de implantação e a previsão de recursos financeiros humanos, instrumentais e outros."[479]

Em suma, a instrução aponta para a obrigatoriedade em elaborar o PLS, indica expressamente a utilização das contratações públicas sustentáveis enquanto prática de sustentabilidade, e aponta, em diversos trechos, um caminho de controle público e estatal quanto ao plano de ação a ser executado com suas diretivas de publicação online dos planos nos respectivos órgãos público. Ainda, cabe o destaque para os termos do art. 11

---

[476] TERRA, Luciana Maria Junqueira; CSIPAI, Luciana Pires; UCHIDA, Mara Tieko. Op. cit., p. 239.

[477] Instrução Normativa 10/2012 SLTI, art. 5: "Os PLS deverão conter, no mínimo: I – atualização do inventário de bens e materiais do órgão ou entidade e identificação de similares de menor impacto ambiental para substituição; II – práticas de sustentabilidade e de racionalização do uso de materiais e serviços; III – responsabilidades, metodologia de implementação e avaliação do plano; e IV – ações de divulgação, conscientização e capacitação."

[478] Instrução Normativa 10/2012 SLTI, art. 8: "As práticas de sustentabilidade e racionalização do uso de materiais e serviços deverão abranger, no mínimo, os seguintes temas: I – material de consumo compreendendo, pelo menos, papel para impressão, copos descartáveis e cartuchos para impressão; II – energia elétrica; III – água e esgoto; IV – coleta seletiva; V – qualidade de vida no ambiente de trabalho; VI – compras e contratações sustentáveis, compreendendo, pelo menos, obras, equipamentos, serviços de vigilância, de limpeza, de telefonia, de processamento de dados, de apoio administrativo e de manutenção predial; e VII – deslocamento de pessoal, considerando todos os meios de transporte, com foco na redução de gastos e de emissões de substâncias poluentes."

[479] MENEGUZZI, Rosa Maria. Op. cit., p. 39.

da instrução, a qual aponta para a possibilidade das iniciativas de diversos outros programas já vigentes quanto as práticas sustentáveis serem utilizados no PLS a ser elaborado, tais como a Agenda Ambiental da Administração Pública – A3P, o Projeto Esplanada Sustentável – PES, e o programa Contratações Públicas Sustentáveis – CPS.

Cabe destacar que o Conselho Nacional de Justiça emitiu em 2015 a Resolução 201/2015, a qual aponta para a obrigatoriedade dos órgãos do Poder Judiciário criarem seus respectivos Planos de Logística Sustentável em até 120 dias daquela publicação. A resolução trabalha de modo intenso os critérios de sustentabilidade ambientais possíveis, apontando, entre outras coisas, requisitos mínimos a serem observados quando das contratações públicas.[480] Ainda, traz em seus anexos indicadores mínimos de avaliação para o desempenho ambiental e aponta diversas sugestões de práticas de sustentabilidade, racionalização e consumo consciente.[481] É, pois, relevante documento de consulta para a implantação dos Planos de Logística Sustentável na Administração Federal, com ênfase na dimensão ambiental.[482]

O PLS, nestes moldes, representa, em grande medida, os vários normativos apresentados aqui em prol do Desenvolvimento Sustentável. Torna-se, deste modo, instrumento essencial de efetividade do Estado Socioambienta na esfera da Administração Pública e, neste destaque, apresenta a contratação pública sustentável enquanto instrumento de concretização daqueles valores.

---

[480] Conselho Nacional de Justiça. Resolução 201/2015, art. 17: "As contratações efetuadas pelo órgão ou conselho deverão observar: I – critérios de sustentabilidade na aquisição de bens, tais como: a) rastreabilidade e origem dos insumos de madeira como itens de papelaria e mobiliário, a partir de fontes de manejo sustentável; b) eficiência energética e nível de emissão de poluentes de máquinas e aparelhos consumidores de energia, veículos e prédios públicos; c) eficácia e segurança dos produtos usados na limpeza e conservação de ambientes; d) gêneros alimentícios. II - práticas de sustentabilidade na execução dos serviços; III – critérios e práticas de sustentabilidade no projeto e execução de obras e serviços de engenharia, em consonância com a Resolução CNJ 114/2010;"

IV – emprego da logística reversa na destinação final de suprimentos de impressão, pilhas e baterias, pneus, lâmpadas, óleos lubrificantes, seus resíduos e embalagens, bem como produtos eletroeletrônicos e seus componentes, de acordo com a Política Nacional de Resíduos Sólidos, observadas as limitações de cada município.

[481] Resolução 201/2015 – CNJ. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=2795> Acesso em 28 fev 2017.

[482] Em consulta ao sítio do CNJ, verificou-se que dados de setembro de 2016 apontam que mais de 60% dos tribunais já adotam o PLS em suas atividades. Fala-se em uma economia de R$ 5 milhões em dois anos apenas com material de consumo. Ainda, aponta-se que a maior dificuldade da implantação é a mudança de cultura e quebra de paradigmas da instituição. Disponível em: < http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/83377-cerca-de-60-dos-tribunais-ja-contam-com-plano-de-logistica-sustentavel> Acesso em 27 fev 2017. Apenas para ilustrar a disparidade entre a efetivação ambiental entre os Poderes, em consulta ao ministério do planejamento, verificou-se que apenas 255 PLS foram elaborados até o momento.

Resta apontar ainda, nesta construção das políticas e instrumentos mais relevantes em prol das contratações públicas sustentáveis, a implantação do RDC – Regime Diferenciado de Contratações, instituído pela Lei 12.462/2011.

A relevância deste regime está na expressa inclusão do Desenvolvimento Sustentável enquanto finalidade das contratações[483], indicação da possibilidade de exigência de certificação ambiental para participação dos certames licitatórios, remuneração variável, catálogo de bens e serviços, e outros aspectos diretamente conectados com o Desenvolvimento Sustentável em sua dimensão ambiental.[484]

Nesta configuração, o Regime Diferenciado de Contratações – RDC, Lei 12.462/2011, trouxe significativas alterações em prol do Desenvolvimento Sustentável através dos certames licitatórios. Fala-se em remuneração variável, certificações ambientais, possíveis margens de preferência, entre outros. [485]

Este arcabouço normativo apresentado, construído com ditames internacionais e nacionais, representa os pontos mais essências em prol do Desenvolvimento Sustentável na Administração Pública Federal. São, pois, as políticas e instruções mais relevantes para a construção da vinculatividade que aqui se pretende.[486]

Cumpre, pois, concluir este capítulo com a apresentação dos motivos da essencialidade da contratação pública em prol do Desenvolvimento Sustentável. Fala-se aqui em poder de compra do Estado e, por consequência, a figura estatal enquanto agente de fomento na promoção do Desenvolvimento Sustentável.

---

[483] Lei 12.464/2011, "Art. 3: 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. Art. 4: Art. 4º Nas licitações e contratos de que trata esta Lei serão observadas as seguintes diretrizes: (...)III - busca da maior vantagem para a administração pública, considerando custos e benefícios, diretos e indiretos, de natureza econômica, social ou ambiental, inclusive os relativos à manutenção, ao desfazimento de bens e resíduos, ao índice de depreciação econômica e a outros fatores de igual relevância;"

[484] Para aprofundamento do tema, ver obra completa: JUSTEN FILHO, Marçal; PEREIRA, Cesar A. Guimaraes (Coords.) *O Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC): comentários à Lei 12.462 e ao Decreto 7.581.* Belo Horizonte: Forum, 2012.

[485] Os principais pontos relacionados ao Desenvolvimento Sustentável estão dispostos nos artigos 2, 4, 7, 10, 14 e 19 da Lei 12.464/2011. Para aprofundamento do tema, ver obra completa: JUSTEN FILHO, Marçal; PEREIRA, Cesar A. Guimaraes (Coords.) *O Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC): comentários à Lei 12.462 e ao Decreto 7.581.* Belo Horizonte: Forum, 2012.

[486] Cabe mencionar que o Desenvolvimento Sustentável se destaca também em outros diversos normativos federais, inclusive com enfoque nas áreas sociais e econômicas, dos quais se ressaltam: Decreto 7.404/2010 referente a contratação de cooperativas para catadores de materiais reutilizáveis; Lei 12.288/2010 que institui o Estatuto da Igualdade Racial; Lei 12.440/2011 quanto a exigência de certidão negativa de débitos trabalhistas – CNDT; e a Lei 10.295/2011 - Política Nacional de Conservação e Uso Racional de Energia.

Neste sentido, cabe destacar inicialmente que a essencialidade da utilização das compras públicas em prol do Desenvolvimento Sustentável está na sua relação com o poder de compra do Estado, o qual pode ser verificado em várias frentes, citando por hora apenas a expressiva movimentação financeira decorrente destas contratações realizadas na esfera federal, o que gira em torno de 41 bilhões de reais/ano.[487] Afirma-se que as contratações públicas representam de 15% a 30% do Produto Interno Bruno do país.[488] Com estes dados, Daniel FERREIRA explica que "a conscientização do 'poder de compra' governamental é imprescindível para que todos os entes políticos assumam que, isoladamente ou em conjunto, interferem de forma profunda na condução dos negócios privados."[489]

Neste quadro, é possível destacar três pontos principais relacionados ao poder de compra estatal e a concretização das licitações sustentáveis, quais sejam, as possíveis influências na rotina de produção de mercado, o efeito pedagógico do Estado Socioambiental frente à sociedade quanto ao consumo sustentável, e os indiretos benefícios estatais da concretização de inúmeras políticas públicas através de um mesmo instrumento.

Cabe destacar, de modo sucinto, a atividade de fomento estatal, na qual o Estado age de modo não coercitivo frente à sociedade sobre determinado planejamento e exerce "elevado alcance pedagógico e integrador, podendo se considerado, para um futuro ainda longínquo, a atividades mais importante e nobre do Estado."[490] Marçal JUSTEN FILHO e Eduardo Ferreira JORDÃO indicam o fomento, enquanto instituto jurídico, como "mais um instrumento de que dispõe o Estado para realizar as finalidades sociais que lhe cabem na estrutura constitucional. A sua dimensão político regulatória claramente prepondera sobre a sua dimensão econômica."[491] É modo de estimular ou incentivar, direta, imediata e

[487] O Portal Transparência do governo federal possibilita obter os principais valores despendidos no exercício de 2016. Compondo o valor de aproximadamente 41 bilhões de reais/ano estão: R$ 4.162.306.302,79 em equipamentos e material permanente; R$ 7.520.986.268,58 em contratação de serviços de terceiro (cessão de mão de obra); R$ 9.731.069.905,51 em contratações de obras e instalações; e R$ 19.063.226.992,62 em material de consumo/expediente. Cabe o destaque que estes valores registrados são somente os efetivamente liquidados no exercício de 2016. Consulta disponível em: <portaltransparência.gov.br>.

[488] MACIEL, Marcela Albuquerque. Op. cit., p. 172.

[489]FERREIRA, Daniel. Op. cit., p. 41.

[490] MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Mutações...* Op. cit., p. 45.

[491] JUSTEN FILHO, Marçal; JORDÃO, Eduardo Ferreira. A contratação administrativa destinada ao fomento de atividades privadas de interesse coletivo. *Revista Brasileira de Direito Público – RBDP*, Belo Horizonte, ano 9, n. 34, jul/set, 2011, p. 4772.

concretamente os particulares, de modo que estes ajam, por consequência, em correspondência com o Interesse Público.[492]

Neste sentido, e em um ambiente de Estado Socioambiental, Vanice Regina Lírio do VALLE declara que o Desenvolvimento Sustentável imprime ao Estado uma ação direta de execução e de estímulo, "donde o desafio residirá não na defesa de sua exigibilidade enquanto vetor inafastável da ação estatal, mas sim na compreensão do seu real conteúdo, bem como dos mecanismos que possam traduzir a sua observância na ação estatal."[493]

Com este pressuposto, cabe esclarecer que quanto as possíveis alterações de mercado com a progressiva Administração consumidora de bens, serviços e obras sustentáveis, tais como os produtos ambientalmente elaborados, Thiago Lima BREUS explica que em sendo o Estado grande consumidor, ao adotar parâmetros de sustentabilidade, passa a redefinir os padrões de consumo.[494] Age de modo a induzir determinadas práticas de mercado que produzam resultados "benéficos, imediatos ou futuros, à sociedade." [495] Fala-se, inclusive, em um duplo poder regulador do Estado através das contratações públicas sustentáveis.[496]

Juliana PALMA esclarece que a atuação do Estado enquanto consumidor sustentável impacta também "diretamente na reorganização do mercado, à medida que inaugura ou potencializa um nicho de mercado, influenciando a opinião pública e decisões empresariais, de modo a influenciar os padrões gerais da demanda."[497] É possível, assim,

---

[492] MOREIRA NETO. Diogo de Figueiredo. Curso de Direito Administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial. 15 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 585.

[493] VALLE, Vanice Regina Lirio do. Sustentabilidade das escolhas públicas: dignidade da pessoa traduzida pelo planejamento público. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional,* Belo Horizonte, ano. 11, n. 45, jul/set, 2011, p. 126.

[494] BREUS, Thiago Lima. A Contratação Pública Estratégica: a prossecução de políticas públicas (horizontais) por meio dos contratos administrativos. In: HACHEM, Daniel Wunder; GABARDO, Emerson; SALGADO, Eneida Desiree (Coords.) *Direito Administrativo e sua transformações atuais: homenagem ao professor Romeu Felipe Bacellar Filho. Anais do Seminário da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná.* Curitiba, Ithala, 2016, p. 584.

[495] FERRAZ, Luciano. Função Regulatória da Licitação. *Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico.* n. 19, ago/out, Salvador, 2009, p. 2.

[496] Marcos Weiss BLIACHERIS explica que atuando o Estado em prol da licitação sustentável, estará ele agindo com duplo grau de regulação, uma vez que estará usualmente regulamento a produção por meio de seu processo tradicional, mas também estará regulando diferentes modos de produção enquanto assume o papel de consumidor sustentável, com todo o seu 'peso' econômico de mercado. (Cf.: BLIACHERIS, Marcos Weiss. Licitações Sustentáveis: Política Pública. In: SANTOS, Murillo Giordan. BARKI, Teresa Villac Pinheiro (Coords). *Licitações e Contratações Públicas Sustentáveis.* Belo Horizonte: Forum, 2011, p. 148).

[497] PALMA, Juliana Bonacorsi de; PEDROSO JUNIOR, Nelson Novaes. Licitações Sustentáveis. In: LIMBERGER, Temis (Coord.) *Mecanismos jurídicos para a modernização e transparência da gestão pública.* v. 2, Brasília: Ministério da Justiça, 2013, p. 175.

falar na criação de um novo nicho de mercado com necessárias alterações quanto as exigências ambientais,[498] aumentando, inclusive, a demanda de " novos produtos ou serviços inovadores, o que traz, por decorrência, a dinamização da atividade econômica e da competitividade."[499]

Como consequência, esta virada de consumo "obrigará, de maneira sistemática, permanente e eficaz, as empresas que fornecem bens e serviços ao Estado a se ajustarem aos novos padrões de consumo do ente Estatal."[500] Assim, a compra estatal passa a orientar também os operadores do mercado e da economia, ambos agora também em prol de uma possível responsabilidade social.[501] Assim, no exercício de suas funções, o Estado fiscaliza, estimula, limita e planeja a ação dos sujeitos econômicos.[502]

Cabe apontar que esta transformação do mercado pretendida é gradativa e conectada diretamente aos interessados em contratar com a Administração. Eduardo Fortunato BIM explica que é necessário um canal dialético, inclusive técnico, apresentado por produtos e prestadores de serviços, em prol da construção de moldes que acatem padrões ambientais que não resultem em custos excessivos.[503] Há, neste caminho, inclusive, um incentivo às novas tecnológicas ecológicas e possibilidade de debates, o que, segundo BIM, é o único meio para o aperfeiçoamento da licitação sustentável.[504]

Em toda esta transformação, a sociedade passa a receber estímulos diários, tanto da área estatal quanto do mercado, para novos valores e padrões de consumo, relacionamentos e atitudes em cooperação. Neste sentido, BREUS aponta que a força estatal em prol da contratação sustentável influencia também a própria "satisfação de direitos e liberdades constitucionais, na medida em que aproxima a concretização daqueles valores registrados na Carta à sociedade."[505]

Assim, as contratações passam a ser um estímulo de adaptação dos atores privados, inclusive a sociedade, para com as praticas benéficas sociais, ambientais e

---

[498] BLIACHERIS, Marcos Weiss. Op. cit., p. 147.

[499] BREUS, Thiago Lima. Op. cit., p. 588.

[500] 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; VILLAC, Teresa (Coords.) *Licitações e contratações públicas sustentáveis.* 2 ed. Belo Horizonte: Forum, 2015, p. 80.

[501] BREUS, Thiago Lima. Op. cit., p. 588.

[502] FERREIRA, Daniel. Op. cit., p. p.63.

[503] BIM, Eduardo Fortunato. Considerações sobre a juridicidade e os limites da licitação sustentável. In: SANTOS, Murillo Giordan; VILLAC, Teresa (Coords.) *Licitações e contratações públicas sustentáveis.* 2 ed. Belo Horizonte: Forum, 2015, p. 224.

[504] Idem.

[505] BREUS, Thiago Lima. Op. cit., p. 588.

econômicas.[506] Edgar GUIMARAES e Caroline da Rocha FRANCO apontam que a Administração Pública enquanto consumidora sustentável intervirá nas "práticas diferenciadas de consumo, estimulando e criando políticas que fortaleçam um modelo menos pautado no acúmulo despropositado e que seja mais racional."[507] Destaca Thiago Pereira de FREITAS que a Administração, de todas as esferas, passou a adotar critérios de natureza social nos certames de modo a diminuir também as desigualdades sociais e agir de modo inclusivo, como por exemplo certames com percentual específico para contratação de mulheres e negros. [508]

Por consequência, além das contratações públicas sustentáveis ambientais realizadas pela Administração trazer uma forte influência positiva nos mecanismos de defesa e proteção ambiental, segundo Ana Cláudia FINGER,[509] é através delas também que o Estado promove "o desenvolvimento da produção industrial, a melhoria do emprego, da saúde pública, das contratações sociais e, em especial, a inclusão de grupos hipossuficientes."[510] Neste sentido, as contratações públicas têm "sido designadas genericamente por políticas públicas dos mais variados matizes: ambientais, sociais, culturais, de desenvolvimento, tributárias, de fomento, ou promocionais, dentre outras. A própria contratação *per se* tem sido considerada uma política pública."[511]

Em que pese eventuais críticas quanto à utilização da licitação pública como instrumento para promoção de políticas públicas[512], acredita-se que quando da atuação direta da Administração por meio das licitações sustentáveis, pode-se falar em direta concretização de políticas públicas. É, senão, a concretização de diversas políticas públicas em um mesmo instrumento, com produção de efeitos econômicos, sociais e ambientais relevantes e sem maiores entraves jurídicos ou financeiros. Neste ponto, BREUS explica que "os custos associados à contratação publica tem sido frequentemente

---

[506] BREUS, Thiago Lima. Op. cit., p. 591.

[507] GUIMARAES, Edgar; FRANCO, Caroline da Rocha. Controle das Políticas Públicas por meio das licitações. *Revista Eletrônica de Direito do Estado.* Salvador, abr/maio, 2015, p. 4.

[508] FREITAS, Thiago Pereira de. Op. cit., p. 115.

[509] FINGER, Ana Claudia. Licitações sustentáveis como instrumento de política pública na concretização do direito fundamental ao meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado. *Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo*, Santa Fe, vol. 1, n. 1, p. 63-92, ene/jun, 2014, p. 65.

[510] BREUS, Thiago Lima. Op. cit., p. 583.

[511] Ibidem, p. 585.

[512] Joel de Menezes NEIBURH é contundente quando afirma que "licitação pública não deveria ser instrumento para promover política pública, para favorecer quem seja. Licitação pública é instrumento para seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública e ponto final." (Cf.: NEIBURH, Joel de Menezes. *Pregão Presencial e Eletronico.* 6 ed. Belo Horizonte: Forum, 2011, p. 27). Cabe, porém e desde logo, pontuar que a própria noção da proposta mais vantajosa indicada pelo autor sofreu endêmicas transformações com a nova finalidade da licitação pública.

considerados menores do que quando comparados a outros meios de implantação de políticas econômicas interventivas como a concessão de subsídios",[513] o que tem ganho a atenção dos governos com ações econômicas por intermédio da contratação publica para a satisfação de políticas de múltiplas ordens.

Deste modo, com esta relevância prática da conexão entre o poder de compra estatal e a realização dos certames licitatórios sustentáveis, ao Estado surge um relevante instrumento multiplicativo para a satisfação dos direitos fundamentais.[514] Diogo de Figueiredo MOREIRA NETO declara que agora cabe ao Estado "abandonar a postura imperial de monopolista do interesse público para tornar-se um instrumento da sociedade".[515] É, pois, buscar a efetividade deste Desenvolvimento Sustentável em todas as suas dimensões possíveis.

Assim, neste quadro apresentado em que se construiu o caminho da normatividade das contratações públicas sustentáveis[516], se relacionou as principais políticas públicas diretamente relacionadas com sua efetivação e concretização de direitos fundamentais, e se apresentou os atuais e principais instrumentos regulatórios da execução deste modo de contratação pública, resta de fato entrar no ambiente prático das licitações sustentáveis, de modo a verificar seus meios de execução.

2.3 A concretização das Contratações Públicas para além da proposta mais vantajosa

Em virtude dos normativos decorrentes das políticas publicas em prol do Desenvolvimento Sustentável, e ainda considerando a indicação mandatória em diversos instrumentos, tais como no PLS, a contratação pública tornou-se parte das estratégias de atuação da Administração Pública, adquirindo de modo progressivo um significativo âmbito de atuação do administrador público em prol da concretização dos valores registrados na Carta.

---

[513] BREUS, Thiago Lima. Op. cit., p. 592.

[514] Ibidem, p. 591.

[515] MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Mutações...* Op. cit., p. 16.

[516] Segundo Daniel Ferreira, a "nova finalidade legal das licitações conduz a um único resultado: o sistema jurídico das licitações no Brasil reclama interpretação e aplicação, sistemático-teleológica, de todos os atos normativos versando sobre o tema, estejam eles contidos na Constituição da República, na LGL em leis estaduais ou municipais específicas (tratando apenas de licitações), ou esparsas (versando também sobre procedimentos licitatórios) e, ainda, em decretos (regulamentares – para fiel execução da lei, ou não) e afins." (Cf.: FERREIRA, Daniel. Op. cit., p. 80).

Recorda-se que a contratação pública resulta, em regra, de um certame licitatório.[517] É modo pelo qual a Administração Pública se vê compelida a firmar contratos com os particulares, nos termos do art. 37 da Constituição Federal de 1988.[518] Celso Antônio Bandeira de MELLO conceitua licitação com um certame de entidades governamentais para "escolher a proposta mais vantajosa às conveniências públicas. Estriba-se na ideia de competição, a ser travada isonomicamente entre os que preencham os atributos e aptidões necessários ao bom cumprimento das obrigações que se propõem assumir." [519]

Esta contratação pública é realizada através de processo rigorosamente conectado aos ditames legais, além de toda a gama de vinculação aos princípios da Administração Pública baseados nos pilares do regime jurídico administrativo, quais sejam, os princípios da supremacia do interesse público sobre o privado e a indisponibilidade do interesse público apresentados,[520] além da direta vinculação à unidade constitucional neste ambiente de Direito Administrativo constitucionalizado anteriormente apresentado.

Ou seja, em devendo contratar um serviço, obra ou adquirir dado bem, a Administração Pública está atrelada a um tipo específico de procedimento, constitucionalizado, rodeado de regras muito específicas, para alcançar esta sua necessidade. É, pois, meio para a obtenção de um contrato administrativo vantajoso.[521] Marçal JUSTEN FILHO enquadra a licitação enquanto instrumento jurídico para a concretização dos valores fundamentais e os demais fins afetos à Administração.[522]

---

[517] A Administração Pública trabalha, ainda, com as hipóteses de contratação sem a necessidade prévia do certame licitatório. São estas, principalmente, as contratações decorrentes de despesas de pequeno vulto, valores em que há indicação legal para a dispensa da realização do processo licitatório, ou ainda casos em que não há competição para configurar um certame licitatório. Fala-se, pois, em contratações por meio de suprimento de fundos, processos de dispensa de licitação e processos de inexigibilidade de licitação, todos fundamentados especialmente nos artigos 24 e 25 da Lei Geral de Licitações.

[518] Constituição Federal de 1988, art. 37: "A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...) XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações." (grifo nosso)

[519] MELLO, Celso Antonio Bandeira de. *Curso de Direito...* Op. cit., p. 514.

[520] DALLARI, Adilson Abre. *Aspectos Jurídicos da Licitação.* 6 ed atual, São Paulo: Saraiva, 2003, p. 2.

[521] JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito...* Op. cit., p. 374.

[522] JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos.* 14 ed. São Paulo: Dialética, 2009, p. 60.

Neste quadro, os certames licitatórios e as contratações em geral são realizados seguindo, em regra, um rito rigoroso, complexo e que protege não só o fornecedor licitante interessado no certame, mas também o Administrador e a sociedade. Fato é que o rigor dos procedimentos licitatórios quanto as suas exigências e formalidades acaba por inibir, ou ao menos reduzir significativamente, eventuais condutas corruptas entre as partes.[523] Cabe, porém, o destaque de Romeu Felipe BACELLAR FILHO quanto a adoção da instrumentalidade das formas nos processos administrativos, a qual, sem ofender ao princípio da legalidade, indica a possível dispensa de formalidades excessivas que não prejudiquem terceiros ou a concretização do Interesse Público.[524] Fala-se, pois, em um formalismo moderado.[525]

Fato é que, por muito tempo, se consolidou que a finalidade geral das licitações era o processo que visava inicialmente o tratamento isonômico entre os fornecedores e a garantia da proposta mais vantajosa para a Administração, em atenção aos antigos termos do art. 3 da Lei Geral de Licitações.[526] Neste sentido Daniel FERREIRA aponta que, além da obviedade da atuação da Administração Pública em busca da proposta mais vantajosa, foram desenvolvidos parâmetros objetivos para a medição desta vantajosidade, como tais tipos de menor preço, técnica e preço, entre outras combinações que assegurassem objetivamente a proposta mais vantajosa.[527]

Ocorre que, com as transformações de Estado apresentadas e o processo de constitucionalização do Direito Administrativo que influenciou diretamente tanto os normativos quanto a execução das atividades administrativas da Administração Pública,

---

[523] Ivo Ferreira de Oliveira explica que a contratação realizada através dos moldes do certame licitatório impede, em grande medida, que predomine os interesses individuais do mais forte, o que subjulga o menor poderoso economicamente. Cita que "para a Administração, muito pior seria se consagrada a liberdade de eleição, tão frequentes os abusos dos grandes grupos econômicos – abusos que tem se mostrado muito mais difíceis de evitar e para os quais o Estado brasileiro, minimizado, não tem conseguido – ou sabido – impor a resistência necessária, em especial nos últimos anos. Nossa experiência é que, embora com falhas notórias, carente de aprimoramento, prenho de formalismos e moroso, o processo licitatório é ainda o mais saudável, eficiente e econômica forma de escolha do contratante pela Administração." (Cf.: OLIVEIRA, Ivo Ferreira de. *Licitação: formalismo ou competição?* Rio de Janeiro: Temas, 2002, p. 25 e 27).

[524] BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. *Direito Administrativo...* Op. cit., p. 85.

[525] "O formalismo moderado determina a adoção de ritos e formas mais simples, importando, porém, no dever de serem resguardadas as formalidades necessárias à segurança jurídica, à observância de direitos, principalmente aos princípios do contraditório e da ampla defesa e ao atendimento do fim almejado." (Cf.: BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. *Direito Administrativo..* Op. cit., p. 85).

[526] Lei 8.666/93, art. 3, redação original: " A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos."

[527] FERREIRA, Daniel. Op. cit., p. 31.

houve um afastamento da atuação legalista, por subsunção, e a aproximação da análise constitucional dos ditames administrativos, o que conduziu os processos administrativos a uma análise sistêmica da vontade da coletividade traduzida no Interesse Público. Fala-se em licitações sustentáveis.

Chamadas também de compras verdes, compras ambientalmente amigáveis, licitações positivas, compras públicas sustentáveis ou ecoaquisições,[528] as licitações sustentáveis são meio de a Administração Pública colaborar com o Desenvolvimento Sustentável quando da necessidade de contratar com um particular, qual seja aquele visando o progresso material sem comprometer o ambiente atual e futuro. É a integração de critérios ambientais, sociais e econômicos em todos os estágios do processo licitatório, exigindo do comprador uma análise da real necessidade em adquirir o produto, o processo de produção de determinado objeto, consideração do material utilizado, e ainda as condições de trabalho envolvidas.[529]

Na construção de uma definição de licitação sustentável baseada no Direito Administrativo constitucionalizado, eficiente, provedor do princípio da boa administração, Juarez FREITAS conceitua os certames licitatórios sustentáveis como aqueles que, de modo isonômico, visam à proposta mais sustentável. Em suas palavras, licitações sustentáveis "são aquelas que, com isonomia, visam à seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública, ponderados, com a máxima objetividade possível, os custos e benefícios, diretos e indiretos, sociais, econômicos e ambientais."[530] Destaca que nesta ressignificação, torna-se adoção obrigatória por todos os Poderes e esferas a realização de licitação sustentáveis, o que conduzirá um "renovado padrão comportamental' nas relações da Administração.[531] Thiago Pereira de FREITAS explica que a compra sustentável tem como objeto a construção de um todo que leva em conta os custos diretos e também indiretos, além de não se preocupar apenas com o presente, mas também mantendo o olhar para o futuro.[532]

Nisto se pode compreender que o fundamento maior da licitação sustentável, justamente pelo papel de força matriz do ordenamento, é diretamente o vocativo

---

[528] "As licitações sustentáveis, também chamadas de compras públicas sustentáveis, ecoaquisição, compras verdes, compra ambientalmente amigável ou licitação positiva..." (Cf.: FERREIRA, Maria Augusta Soares de Oliveira. Op. cit., p. 117).

[529] MENEGUZZI, Rosa Maria. Op. cit., p. 27.

[530] FREITAS, Juarez. *Sustentabilidade...* Op. cit., p. 257.

[531] Idem.

[532] FREITAS, Thiago Pereira de. Op. cit., p. 149.

constitucional para uma Administração constitucionalizada. Explica-se: o dever da Administração Pública em executar todas as suas funções administrativas, inclusive a execução de licitações de modo sustentável, com zelo ao Desenvolvimento Sustentável está diretamente apontada na própria Constituição quando trata o Desenvolvimento enquanto princípio estruturante da ordem jurídica. Juarez FREITAS explica que, em sendo princípio constitucional estruturante, "incide em todas as províncias do sistema jurídico, de maneira a tornar inadiável a sua exteriorização na seara administrativa."[533]

Nesta construção, percebe-se que realizar a licitação sem o filtro do Desenvolvimento fere de morte o princípio constitucional, o que, segundo teoria apresentada de Robert Alexy aqui já apontada, não pode ser anulado como regra, mas sim ser executado na melhor medida possível.

Surge, assim, uma nova necessidade a ser implantada nos certames licitatórios diante da vinculação à unidade constitucional, qual seja, a concretização do princípio do Desenvolvimento (multifacetário) através também das contratações públicas. É, deste modo, a instauração de uma política de fomento através das contratações públicas.

Com isto, enquanto a finalidade clássica dos certames licitatórios visava apenas o melhor preço e o tratamento isonômico, a nova finalidade das licitações públicas é também a concretização do Desenvolvimento. É a realização do certame licitatório com as 'lentes da sustentabilidade'.[534]

José Miguel Carbonero GALLARDO destaca que no decorrer do tempo, cominado com a relevância das contratações públicas, este instrumento passou a ser ferramenta para os objetivos sociais e ambientais. Em suas palavras: "nos últimos tempos se tem compreendido e consolidado outra ideia diferente: a contratação pública não é um fim em si mesmo, mas pode e deve ser mais um instrumento nas mãos do Poder Público para atingir os objetivos ambientais e sociais."[535] Segundo Eros Roberto GRAU, os contratos, inclusive os de regime jurídico de Direito Civil, estão se transformando em "condutos de ordenação de mercados"[536], uma vez que são impactados por normativos além de seus âmbitos usuais de atuação. Há, agora, diversos "preceitos que instrumentam a intervenção

---

[533] FREITAS, Juarez. *Sustentabilidade...* Op. cit., p. 257.

[534] Ibidem, p. 234.

[535] Tradução livre de: "la contratacion publica no es un fin en si misma sino que puede y debe ser un instrumento mas en manos de los poderes públicos para lograr objetivos ambientales o sociales." GALLARDO, José Miguel Carbonero. *La adjudicacion de los contratos públicos: procedimientos para la adjudicacion de los contratos administrativos y otros contratos del sector publico.* Madri: La Ley, 2010, p. 448.

[536] GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na constituição de 1988: interpretação e crítica.* 13 ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 93.

do Estado sobre o domínio econômico, na busca de soluções de desenvolvimento e justiça social, passam a ser sobre eles opostos."[537]

Neste sentido, além da fundamentação constitucional em prol da construção do princípio do Desenvolvimento em todas as suas dimensões conforme apresentado, o ordenamento infraconstitucional desenvolveu alguns normativos de modo a regulamentar o *modus operandi* destes novos certames licitatórios. Fala-se aqui, por exemplo, na Lei Complementar 123/2016 que regulamentou, entre outras coisas, a possibilidade da realização exclusiva de licitações com Micro Empresas e Empresas de Pequeno Porte.[538]

Cabe apontar, todavia, que para alguns doutrinadores, esta quebra de paradigma das contratações não necessitava de qualquer alteração normativa para sua concretização, haja vista a já incidência e vinculação dos preceitos constitucionais. Ricardo Barret de ANDRADE e Vitor Lanza VELOSO, em um ambiente de análise das eventuais inovações trazidas com o aparecimento do Regime Diferenciado de Contratações, declaram que "a despeito da relevância da expressa menção a tais benefícios econômicos, sociais e ambientais buscados, há que se referir que pelo regime da Lei n. 8.666, a Administração já podia e atuava no sentido de considerar essas questões no julgamento das propostas, inserindo tais aspectos no conjunto de valores fundamentais a serem perseguidos pela Administração."[539]

Neste quadro das possibilidades de concretização do Desenvolvimento sem quaisquer alterações legislativas, CLEVE e LORENZETTO, inclusive, explicam que uma nova interpretação pode decorrer de um conjunto de modificações na realidade ou de apenas um redimensionamento de certas instituições jurídicas. Apontam diretamente que isto "pode suceder no âmbito da administração pública, quando novas relações sociais ou redefinições do entendimento do Direito demandam a reconfiguração ou expansão dos

---

[537] Idem.

[538] Lei Complementar 123/2006, Art. 47: "Nas contratações públicas da administração direta e indireta, autárquica e fundacional, federal, estadual e municipal, deverá ser concedido tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte objetivando a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional, a ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica." Art. 48: "Para o cumprimento do disposto no art. 47 desta Lei Complementar, a administração pública: I - deverá realizar processo licitatório destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nos itens de contratação cujo valor seja de até R$ 80.000,00 (oitenta mil reais);." (grifo nosso)

[539] ANDRADE, Ricardo Barret de; VELOSO, Vitor Lanza. Uma visão geral sobre o Regime Diferenciado de Contratações Públicas: objeto, objetivos, definições, princípios e diretrizes. In: JUSTEN FILHO, Marçal; PEREIRA, Cesar A. Guimaraes (Coords.) *O Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC): comentários à Lei 12.462 e ao Decreto 7.581.* Belo Horizonte: Forum, 2012, p. 33.

significados da norma pelo Executivo."[540] Falam, pois, em uma interpretação constitucional administrativa, seguindo a linha da constitucionalização do Direito Administrativo, a qual "configura processo de mutação constitucional sempre que, atuando para concretizar, integrar e aplicar a Constituição, conduz, permite ou possibilita a transformação do sentido, do significado e do alcance das disposições da lei fundamental, amoldando-a a realidades novas, a situações novas, novas necessidades sociais."[541]

Por estas razões, Juarez FREITAS declara que em sendo o Desenvolvimento Sustentável valor supremo radiante de sua vontade em todo o ordenamento jurídico, deontologicamente aplicável, não há o que falar em necessidade normativa para sua aplicação.[542] O autor, porém, apresenta um diagnóstico geral da Administração, destacando que no âmbito da regulamentação há uma insustentabilidade sistêmica que deve ser combatida.[543] Caso a Administração Pública venha a regulamentar esta imposição, serão necessários alguns critérios de modo a evitar inconsistências com outros princípios constitucionais. Entre estes, Juarez FREITAS cita a necessidade de uma regulamentação, inclusive, que discipline o mercado nos moldes desenhados pelo texto constitucional no Estado Socioambiental. Indica, também, a necessidade desta regulamentação cumprir integralmente a Lei do Processo Administrativo, atuar de maneira sistêmica, não litigar contra a reserva da lei, intervir de modo isonômico e com equidade intergerencial notadamente em temáticas ambientais, ser baseada na ponderação adequada entre os custos e benefícios diretos e indiretos, entre outras diretrizes.[544] Serão, pois, critérios para apenas densificar o princípio do Desenvolvimento Sustentável.[545]

---

[540] CLEVE, Clemerson Merlin. LORENZETTO, Bruno Meneses. Mutação constitucional... Op. cit., p. 140

[541] Ibidem, p. 141.

[542] FREITAS, Juarez. *Sustentabilidade..* Op. cit., p. 235.

[543] Juarez Freitas complementa: "Falta construir, portanto, um modelo regulatório interdisciplinar, com o aprimoramente do regime daqueles que exercem a função regulatória indelegável, compreendida como inerência do poder de polícia administrativa, no contexto da renovação global do Direito Administrativo, que viabilize a universalização de bens essenciais e de serviços de qualidade com observância de indicadores de bem-estar e sustentabilidade." (Cf.: FREITAS, Juarez. *Sustentabilidade...* Op. cit., p. 219).

[544] Ibidem, p. 223 e ss.

[545] Entre os projetos que tramitam na Câmara e no Senado solicitando alterações na legislação das licitações públicas, principalmente sobre a Lei Geral de Licitações – Lei 8.666/93, tais como PLC 32/2007, PLC 146/2003 e 559/2013, destaca-se este último, o qual foi aprovado pelo Senado no fim de 2016 e prevê a inclusão da finalidade ambiental. Este PL, inclusive, prevê a possibilidade de requisitos de sustentabilidade ambiental na etapa de habilitação técnica. Eduardo Fortunato BIM aponta estes projetos como forma de desconstruir eventuais dúvidas quanto a indicação legal em prol da licitação sustentável. (Cf.: BIM, Eduardo Fortunato. Op. cit., p. 184).

As licitações, assim, não mais apenas viabilizam uma contratação pública com uma proposta economicamente mais vantajosa[546], e realizada com isonomia entre os fornecedores. Fala-se agora em uma necessária atuação da Administração por meio dos processos licitatórios e de contratação em prol da concretização do Desenvolvimento, que como visto protege e concretiza uma gama de direitos fundamentais designados na Constituição.[547]

Neste caminho, as licitações públicas devem atentar para proteger todas as dimensões do Desenvolvimento protegidos no texto constitucional, o qual, naquele enquadramento indicado enquanto princípio, deve ser realizado em sua máxima efetivação, da melhor maneira possível, enquanto mandamento de otimização. Há, pois, um dever de ofício na aplicação do princípio do Desenvolvimento Sustentável nos certames licitatórios, de tal modo que busque sua máxima eficácia possível.[548] É a inserção de novos valores na contratação pública.

Marçal JUSTEN FILHO, neste passo, faz uma didática separação entre as necessidades mediatas e imediatas que a Administração Pública deve prover através das contratações públicas. Explica que a contratação visa de modo imediato as necessidades relacionadas com a aquisição de bens ou contratações de serviços específicos para satisfazer determinada demanda para o serviço público. Já as necessidades mediatas são aquelas inseridas dentro das políticas públicas que envolvem a Administração, tais como a

---

[546] Marçal JUSTEN FILHO já indicava em sua obra a percepção de que a vantajosidade da Administração Pública é uma mistura de menor custo e maior benefício. “De modo geral, a vantagem buscada pela Administração Pública deriva da conjugação dos aspectos de qualidade e da onerosidade. Significa dizer que a Administração Publica busca a maior qualidade da prestação e o maior benefício econômico.” Importante destacar ainda quanto a vantajosidade defendida por Marçal, para o que se pretende abordar quanto às licitações sustentáveis, que a Administração Pública deve atentar, inclusive, segundo ele, para a dinâmica de mercado, de modo a não criar regras desnecessárias que acarretem no fracasso do certame licitatório. Em suas palavras: “A Administração Pública deve tomar em vista os princípios do funcionamento do mercado para assegurar a eficiência econômica em suas contratações. A criação de regras e exigências desnecessárias e inúteis gera o afastamento de potenciais fornecedores ou a elevação dos preços praticados.” (Cf.: JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito...* Op. cit., p. 376 e 381).

[547] Cabe destacar que diante da construção do Desenvolvimento enquanto princípio constitucional radiante em toda ordem administrativa, acredita-se, neste trabalho, no Desenvolvimento Sustentável concretizado tanto no certame licitatório quanto na efetiva concretização do contrato administrativo. O destaque ganha relevância diante do posicionamento de alguns doutrinadores, entre eles Thiago Pereira de Freitas, para o qual “não há que se falar em Desenvolvimento Nacional Sustentável como finalidade da licitação, pois, na verdade, ele é uma finalidade da contratação pública.” (Cf.: FREITAS, Thiago Pereira de. Op. cit., p. 134). Todavia, na esteira do processo administrativo enquanto manejo concatenado de atos, e ainda a constitucionalização do Direito como um todo, adota-se o entendimento que o filtro sustentável deverá abordar todas as fases da contratação pública em sentido lato sensu, qual seja, o planejamento, certame, execução e fiscalização.

[548] FREITAS, Juarez. *Sustentabilidade...* Op. cit., p. 238.

Política Nacional do Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado.[549] Fala-se em função macroeconômica da contratação pública, com a promoção de um valor constitucionalmente prestigiado através do atendimento de suas necessidades imediatas e mediatas. Neste sentido, o Tribunal de Contas da União já se posicionou indicando que "se o contrato cumprirá a finalidade de atender duplo interesse da Administração – imediato e mediato – é legítima e adequada à conclusão de que a seleção a ser procedida mediante o certame licitatório resulte na escolha da proposta que ofereça a maior vantagem em relação a ambos objetivos."[550]

Com este quadro, uma vez já analisada a nova finalidade legal dos processos licitatórios e das contratações públicas, surge a necessidade de verificar os possíveis meios de concretização e proteção do Desenvolvimento Sustentável, transformando assim o processo em um certame amplamente concretizável nas linhas também sustentáveis. Tornam-se necessários, pois, pontuar alguns destaques quanto aos seus específicos princípios, sua estrutura, fases de execução e, especialmente, os eventuais modos de concretização do Desenvolvimento Sustentável em cada uma de suas etapas.

Assim, enquanto processo[551] que viabiliza a participação de particulares em concorrência perante a Administração Pública a fim de firmarem um acordo através de uma contratação pública, cabe recordar que a licitação pública é norteada por dois princípios específicos, quais sejam, a vinculação ao instrumento convocatório e o julgamento objetivo das propostas, além daqueles cinco princípios gerais da atuação pública – legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Estes princípios, pois, concatenados, devem nortear qualquer processo licitatório.

Serão necessários também, nesta sequência, alguns destaques quanto ao princípio da isonomia do certame licitatório, com a consequente análise também dos mencionados específicos do certame licitatório. A formação deste quadro se mostra

---

[549] JUSTEN FILHO, Marçal. Desenvolvimento nacional sustentado: contratações administrativas e o regime introduzido pela lei 12.349 de 19 de julho de 2010. *Informativo Justen Pereira, Oliviera e Talamini.* Curitiba, n. 50, 2011. Disponível em: <http://www.justen.com.br//informativo.php?&informativo=50&artigo=1077&l=pt> Acesso em 16 fev 2017.

[550] Tribunal de Contas da União, Plenário, Acórdão 1317/2013.

[551] Cabe a indicação precisa de Romeu Felipe BACELLAR quanto à característica que faz do certame licitatório um processo. Em suas palavras: "Em que pese entendimento diverso de respeitáveis autores, entende-se que a licitação é processo e não procedimento." Explica que "processo é espécie do gênero procedimento. O próprio art. 38 da Lei 8666/93 demonstra isto, realçando a relação gênero/espécie, e caracterizando a licitação como processo, devido a sua inerente beligerância. Assim, sem dúvida, a licitação é processo, pois nasce marcada por uma conflagração, uma verdadeira disputa de interesses.." (Cf.: BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. Direito Administrativo.. Op. cit., p. 104).

necessária como modo de, progressivamente, afastar qualquer arbitrariedade da parte dos argumentos contrários à promoção das licitações sustentáveis pela Administração.

Relativamente aos princípios específicos do certame licitatório, ambos visam uma relação segura entre administrador e fornecedor interessado em contratar com o órgão público. O caráter objetivo tanto do princípio da vinculação ao instrumento convocatório quanto ao princípio do julgamento objetivo das propostas traz segurança ao certame, seja segurança para o Administrador como para o licitante interessado. É meio de postular absoluta e completa previsibilidade da ação estatal pelos cidadãos e administrados, afastando espaços de eventuais surpresas.[552] Faz, portanto, parte da própria estrutura administrativa, a qual, enquanto aparelho designado para atender os interesses coletivos em primeira medida, "tem o compromisso de proporcionar segurança à esfera de direitos e interesses legítimos dos administrados."[553]

A centralidade do princípio da vinculação ao instrumento convocatório está na manutenção da isonomia de tratamento entre os potenciais fornecedores da Administração. Através do Edital[554] e anexos, a Administração divulga as especificidades da contratação que objetiva e também pontua quais serão os critérios a serem considerados na escolha da proposta mais vantajosa. É, pois, com este documento que se divulga as condições de contratações e também que se limitam as exigências para o certame.

O princípio da vinculação ao instrumento convocatório, deste modo, é o que reafirma este compromisso entre Administração e fornecedores, vinculando ambos no certame.[555] Carlos Ari SUNDFELD indica que esta vinculação ao instrumento convocatório cumpre três objetivos, quais sejam, a inserção da Administração Pública no âmbito do Direito, a proibição da Administração de criar novas etapas no certame ou novos critérios

---

[552] ATALIBA, Geraldo. *República e Constituição.* 2 ed. São Paulo: Malheiros, 1998, p. 171.

[553] MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. Princípio da Segurança Jurídica. In:DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Teoria Geral e Princípios do Direito Administrativo*. São Paulo: RT, 2014, p. 568.

[554] O instrumento convocatório, ato convocatório, ou Edital simplesmente, "é um ato administrativo unilateral, de forma escrita, que define o objeto da licitação e as cláusulas do futuro contrato e disciplina o procedimento licitatório, inclusive com a fixação das condições de participação e dos critérios de julgamento. Na quase totalidade dos casos, o ato convocatório da licitação é um edital. Na modalidade licitatória convite, o ato convocatório não é denominado edital. Nesse caso, também se chama de convite o ato que instaura a fase externa da licitação e fixa as suas regras. (...) Um edital deve, necessariamente, conter disciplina sobre: o procedimento a ser adotado na licitação; as condições de participação dos interessados no certame; os critérios de seleção da proposta mais vantajosa; e a futura contratação, inclusive com a minuta do contrato." (JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito...* Op. cit., p. 385).

[555] MEIRELLES, Hely Lopes. *Curso de Direito Brasileiro.* 30.ed. São Paulo: Malheiros,2003. p. 266.

de habilitação e aceitação especialmente e, por consequência, evitar eventuais surpresas aos licitantes interessados no certame, de modo que estes tenham segurança para apresentar suas propostas. Cita, pois, que "após o início da licitação, a única surpresa para os licitantes deve ser quanto ao conteúdo das propostas de seus concorrentes."[556]

Neste caminho, os preceitos em prol do Desenvolvimento Sustentável poderão, mas não só, serem indicados objetivamente no instrumento contratual. A inclusão de critérios ambientais, por exemplo, deverão ser inseridos de forma objetiva e proporcional, como será analisado na sequência, refletindo, inclusive, tanto no instrumento convocatório, como em seus anexos. Cabe, desde logo, o destaque de que quaisquer critérios de sustentabilidade dispostos de modo objetivo na instrução processual deverão ser amplamente motivados pela Administração. "A Administração deve demonstrar os benefícios concretos que serão obtidos pela inclusão de tais requisitos na licitação a ser realizada – e no contrato que dela resultará."[557]

Já o princípio do julgamento objetivo da proposta, por sua vez, está estreitamente relacionado com o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, haja vista dizer respeito ao seguimento estrito das regras no momento do julgamento das propostas. Ou seja, o julgamento objetivo das propostas assegura aos licitantes que os critérios de classificação serão aqueles ali dispostos no Edital, e não quaisquer por parte da Administração.

Joel Menezes NIEBURH identifica no julgamento objetivo a vinculação com o princípio da isonomia, uma vez que "proíbe distinções relativas à esfera pessoal de quem quer se seja."[558] Maria Sylvia Zanella DI PIETRO entende ainda que o julgamento objetivo decorre também do princípio da legalidade, uma vez que "o julgamento das propostas há de ser feito de acordo com os critérios fixados no edital.[559]

Aqui o que se destaca quanto aos requisitos em prol do Desenvolvimento Sustentável é, primordialmente, a discussão quanto a eventuais inovações nos requisitos de aceitação da proposta e/ou requisitos de habilitação do fornecedor, e ainda a definição do que será a proposta mais vantajosa no certame. Neste sentido, e em um ambiente comum

---

[556] SUNDFELD, Carlos Ari. *Licitações e Contrato Administrativo.* 2 ed. São Paulo: Malheiros, 1995, p. 21.

[557] MAIA, Henrique Guerreiro de Carvalho; LEFEVRE, Mônica Bandeira de Mello. *A fase interna e o instrumento convocatório no Regime Diferenciado de Contratações Públicas.* In: JUSTEN FILHO, Marçal; PEREIRA, Cesar A. Guimaraes (Coords.) *O Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC): comentários à Lei 12.462 e ao Decreto 7.581.* Belo Horizonte: Forum, 2012, p. 61.

[558] NIEBUHR, Joel de Menezes. *Licitação Pública...* Op. cit., p. 39.

[559] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo.* 22.ed. São Paulo: Atlas, 2009, p. 360.

de licitação, Hely Lopes MEIRELLES explica que a vantajosidade das propostas são verificadas em cada licitação segundo o fator ou fatores dominantes indicados no edital.[560] É, pois, o julgamento objetivo ligado à busca da vantajosidade, a qual está relacionada com o quadro de Interesse Público montado no certame do caso concreto.

Estes são, pois, os princípios que norteiam o planejamento, execução e efetividade dos negócios públicos quando a Administração necessita contratar com um particular. São estes princípios, e seus desdobramentos[561], que integram o regime jurídico das contratações públicas.

Já quanto ao princípio da isonomia, ou princípio da igualdade[562], cabe inicialmente pontuar que é o princípio que garante o tratamento igual de todos os potenciais fornecedores para com a Administração. Adilson Abreu DALLARI aponta para seu caráter constitucional, remetendo aos termos do art. 5 da Constituição Federal – "todos são iguais perante a lei".[563] É, pois, a abordagem profunda e igual através da apresentação das mesmas oportunidades e condições em determinado certame licitatório. Logo, falar em um tratamento isonômico na atividade administrativa e, especialmente, entre os possíveis fornecedores que se apresentam perante a Administração, é intentar que todos os fornecedores tenham as mesmas chances de concretizarem a contratação com o Poder Público.

Porém, a relevância do princípio da isonomia nesta análise aqui pretendida está em compreender que a observância de seus preceitos não impossibilita o administrador afastar esta isonomia de modo a alcançar seus objetivos específicos do próprio certame. Neste sentido, Marçal JUSTEN FILHO explica que é um equívoco imaginar que a

---

[560] MEIRELLES, Hely Lopes. Licitação e Contrato Administrativo. 14 ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 293.

[561] Fala-se ainda em princípio da economicidade, motivação, efetividade, executoriedade, entre outros, podendo, s.m.j, todos serem compreendidos como sinônimos ou desmembramentos dos princípios aqui apresentados. O próprio artigo terceiro da lei de licitações menciona os princípios correlatos àqueles dispostos - Lei 8666/93, Art. 3º : "A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos." (grifo nosso)

[562] FIGUEIREDO, Lucia Valle. Op. cit., p. 64.

[563] Adilson Abreu DALLARI destaca o caráter constitucional do princípio, explicando a consequência forte e profunda de sua aplicação nas atividades administrativas. Complementa: "O fato é que o princípio da isonomia, por ser elementar ao direito administrativo e estar erigido à categoria de princípio constitucional, acabou transformando o próprio instituto da licitação num princípio para a Administração Pública." (DALLARI, Adilson Abreu. Op. cit., p. 33)

Administração não poderia propor diferenciação entre os particulares.[564] É esta, inclusive, a natureza intrínseca do procedimento licitatório sempre que apresenta ao público geral os contornos do objeto que pretende contratar.

Há, em qualquer afastamento do princípio da isonomia no certame licitatório, um necessário apontamento da extensão e motivos desta diferenciação, de modo a evitar um tratamento não isonômico injustificado. JUSTEN FILHO cita que "não se admite, porém, a discriminação arbitrária, produto de preferências pessoais e subjetivas do ocupante do cargo público."[565] Há na isonomia, senão, um tratamento uniforme para situações uniformes, com diferenças na medida em que existam diferenças.[566] Nesta linha de raciocínio estão, por exemplo, o tratamento diferenciado dado às licitações exclusivas para Micro e Pequenas Empresas decorrentes da LC 123/2016, cujos termos remetem ao art. 179 da Constituição Federal e o indicativo expresso de tratamento diferenciado.[567] José Anacleto Abduch SANTOS explica que o normativo construiu os caminhos para a construção jurídica privilegiada destas entidades de modo a garantir seu crescimento e atuação efetiva no mercado.[568]

Celso Antônio Bandeira de MELLO explica que o tratamento não isonômico será possível, de modo não arbitrário, quando presentes três pressupostos, quais sejam, a existência de diferenças efetivas no mundo real, a discriminação jurídica relacionada a tais fatos reais e a compatibilização do tratamento diferenciado compatíveis com os valores jurídicos consagrados no ordenamento. Em suas palavras, o princípio da isonomia "consiste em assegurar regramento uniforme às pessoas que não sejam entre si diferenciáveis por razões lógicas e substancialmente (isto é, em face da Constituição) afinadas com eventual disparidade de tratamento."[569]

---

[564] JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito...* Op. cit., p. 376.

[565] Marçal Justen Filho aponta ainda que a incidência do princípio da isonomia no certame é verificado em dois momentos distintos, quais sejam, na fixação inicial dos critérios que serão avaliados pela Administração, e ainda a confirmação do preenchimento destes critérios. (Cf.: JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo.* Op. cit., p. 376).

[566] Ibidem, p. 70.

[567] Constituição Federal, art. 179: "A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios dispensarão às microempresas e às empresas de pequeno porte, assim definidas em lei, tratamento jurídico diferenciado, visando a incentivá-las pela simplificação de suas obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias, ou pela eliminação ou redução destas por meio de lei."

[568] SANTOS, José Anacleto Abduch. As licitações e o estatuto da microempresa. *Revista Zênite.* n. 156, jan/fev, 2007, p. 125.

[569] MELLO, Celso Antonio Bandeira de. Princípio da Isonomia. *Revista Trimestral de Direito Público.* São Paulo: Malheiros, 1993, p. 79.

Nesta construção, a realização da licitação de cunho sustentável não tem o condão de fraudar a isonomia, mas sim trabalhar esta isonomia de modo conjunto com a obtenção da proposta mais vantajosa, inclusive, assim, com os nortes ambientais. Como se verá na sequência, o filtro do Desenvolvimento é possível de ser implementado na licitação em várias frente, além da fase objetiva de julgamento da proposta ou requisitos de habilitação. Isto, justamente com a ênfase da qualidade do princípio do Desenvolvimento Sustentável, dá uma ideal margem de atividade do administrador em atuar em prol das licitações sustentáveis tomando por base os aspectos jurídico e também fático, considerando, por exemplo, a dimensão concorrencial de mercado na fase de planejamento. É o princípio da isonomia a garantia de que tal exigência, se amparada e justificada no Interesse Público, mesmo que desiguale pessoas e situações, será legítima.[570]

Neste sentido, convém importante destaque quanto à atuação do agente público e a construção do Interesse Público no caso concreto. Marçal JUSTEN FILHO explica que, retomando as lições da identificação do Interesse Público, a Administração Pública deve, na fase de planejamento e na confecção do Edital e anexos, apontar claramente o Interesse Público a ser perseguido naquele certame licitatório. Destaca que não basta a simples afirmação de que a proposta mais vantajosa será aquela que atender o Interesse Público, o que, segundo ele, é expressão vazia de significado. É necessária a construção do Interesse Público no certame específico, com todos os fatores sopesados e conclusões apresentadas na forma de motivação e requisitos do instrumento convocatório. “Ali deverá explicitar-se o que se reputará como vantagem – vale dizer, como a Administração buscará realizar excelentemente os interesses coletivos e qual ângulo deles que preponderará. Os critérios de julgamento da licitação exteriorizam essa avaliação da Administração.”[571]

Portanto, o que determina se dada exigência é compatível ou incompatível com o princípio da isonomia é o interesse público construído no caso concreto. Se a exigência for amparada e justificada em interesse público, ainda que desiguale pessoas e situações, será legítima, sem impor qualquer sorte de agravos ao princípio da isonomia. Se a exigência não for amparada e justificada em interesse público, será ilegítima e ofensiva ao princípio da isonomia.

Neste quadro, o processo licitatório exige um exercício de harmonia com todos os princípios, principalmente os constitucionais, na obtenção da proposta sustentável mais

[570] NIEBUHR, Joel de Menezes. Licitação Pública... Op. cit., p. 32.
[571] JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários...* Op. cit., p. 68.

vantajosa. DALLARI aponta que “em matéria de procedimento licitatório, será sempre necessário conciliar os princípios sobre ele incidentes, o que certamente vai exigir um esforço maior por parte dos intérpretes e aplicadores da lei.”[572]

Assim, restando comprovado o regime jurídico das contratações públicas como de Direito Administrativo[573], construído com base na Supremacia do Interesse Público sobre o Privado e a Indisponibilidade do Interesse Público, valendo-se dos princípios constitucionais da Administração, quais sejam, os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, bem como os específicos às contratações, ou seja, os princípios da vinculação ao instrumento convocatório e o julgamento objetivo das propostas, e ainda tendo como finalidade a busca da proposta mais vantajosa, o tratamento isonômico e a promoção e proteção do Desenvolvimento Sustentável também em sua dimensão ambiental, cabe analisar a efetividade da contratação pública nestes moldes desenhamos normativamente.

Neste sentido, a efetividade da proteção e promoção do Desenvolvimento Sustentável tem ampla conexão com a executoriedade dos normativos relacionados a este fim. É aqui a face do Desenvolvimento enquanto fim jurídico apresentado por André FOLLONI que carrega a maior relevância na concretização dos ideais das contratações sustentáveis em prol do Ambiente Ecologicamente Equilibrado.

Segundo José Joaquim Gomes CANOTILHO, é necessário um reconhecimento, em casos de conflitos jurisdicionais visando à proteção ambiental, de uma reserva constitucional do bem ambiente, resultante de uma força normativa diferenciada, a qual só dependerá de meios de concretização “do programa jurídico-constitucional, pois qualquer Constituição do ambiente só poderá lograr força normativa se os vários agentes – públicos e privados – que actuem sobre o ambiente o colocarem como fim e medida de suas decisões.”[574] Ou seja, há de ter um reconhecimento administrativo concreto da relevância dos mecanismos em prol do Desenvolvimento Sustentável, tais como as contratações públicas sustentáveis aqui analisadas.

---

[572] DALLARI, Adilson Abreu. Op. cit., p. 35.

[573] Adilson Abreu Dallari apresenta três correntes para o reconhecimento do regime jurídico das contratações publicas, quais sejam o enquadramento enquanto instituto do direito financeiro, o enquadramento no Direito Administrativo enquanto ato-condição, e o enquadramento da licitação enquanto processo administrativo. O autor explica: “...a licitação é um instituto de direito administrativo, mas não é um ato-condição, não só porque seu objeto não é do ato-condição, mas também, simplesmente, porque não é um ato e sim um série de atos interligados e destinados à produção de um único resultado jurídico.” (Cf. DALLARI, Adilson Abreu. Op. cit., p. 26).

[574] CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *O Princípio da...* Op. cit., p. 12.

Juarez FREITAS explica que há uma responsabilidade do Administrador, tomando por base especial o artigo 225 da Constituição, em promover o zelo ao ambiente equilibrado. Em suas palavras, “todos têm direito ao ambiente equilibrado como bem de uso comum do povo, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.”[575] Menciona que “guiado pelo imperativo fundamental da sustentabilidade, o gestor precisa, em todas as relações de administração, promover o bem-estar das gerações presentes, sem inviabilizar o bem-estar das gerações futuras, cujos direitos fundamentais são, desde logo, plenamente reconhecidos pelo ordenamento jurídico”.[576]Ou seja, apresenta um dever na atuação do Administrador pela execução dos normativos em prol do Desenvolvimento Sustentável.

Cabe resgatar neste ponto que não há espaço para uma análise discricionária do Administrador quanto à execução da licitação sustentável, haja vista que o que se está em discussão nesta demanda, repita-se, é o reconhecimento de um princípio estrutural no texto constitucional, que deve, enquanto mandato de otimização, ser cumprido na melhor maneira possível. Juarez FREITAS declara que “não se trata de simples faculdade, mas de obrigação constitucional e legal realizar as licitações e contratações administrativas sustentáveis, em todos os Poderes e por todos os Poderes.”[577] Há preceitos constitucionais que reduzem a discricionariedade da Administração, impondo agora ao administrador o “dever de levar em conta o meio ambiente e de, direita e positivamente, protege-lo” também através das ações administrativas, as quais não poderão prejudicar os sistemas naturais e a biodiversidade.[578]

Daniel FERREIRA aponta que, sendo o Desenvolvimento Sustentável de base constitucional e, ainda, estando indicada enquanto finalidade da licitação pública a concretização deste Desenvolvimento, não há o que falar em faltar algo para que o aplicador do direito o concretize.[579] O autor explica que, tendo o administrador público o poder de escolha do que, quando, como e em que condições contratar com os particulares, isto deve ser levado a cabo sempre para atender a necessidade coletiva ou administrativa, a qual está inserida previamente no ambiente valorativo apresentado. Cita, inclusive, o

[575] FREITAS, Juarez. *Sustentabilidade...* Op. cit., p. 112.
[576] Ibidem, p. 5.
[577] Ibidem, p. 242.
[578] BERTOGNA, Veridiana. Princípios Constitucionais Ambientais Aplicáveis às Licitações Sustentáveis. In: SANTOS, Murillo Giordan; VILLAC, Teresa (Coords.) *Licitações e contratações públicas sustentáveis.* 2 ed. Belo Horizonte: Forum, 2015, p. 90.
[579] FERREIRA, Daniel. Op. cit., p. 101.

dever de ofício do administrador para ponderar e construir o interesse público de determinado certame, analisando, por exemplo, qual viés do Desenvolvimento poderá preponderar.[580]

Deste modo, com os princípios apresentados anteriormente dando conta dos fundamentos do tratamento isonômico entre os fornecedores, bem como da seleção da proposta mais vantajosa sob o prisma da eficiência, a qual não é necessariamente a que apresenta os menores preços à Administração,[581] o Desenvolvimento Sustentável se sustenta nestes termos da lei como objetivo específico a ser alcançado pelas contratações públicas, relacionando-se com os demais, porém se apresentando como requisito objetivo e obrigatório. É dizer, pois, que a realização de uma contratação que atenda ao princípio do Desenvolvimento não faz parte da análise de conveniência e oportunidade do Administrador Público.

Recorda-se, aqui, que com as transformações que o ordenamento passou com a constitucionalização do Direito e sua nova interpretação do princípio da legalidade, se afastou a discussão sobre a necessidade do Administrador em ter um normativo infraconstitucional para ter o dever de realizar o processo licitatório na melhor medida possível em prol do Desenvolvimento. Como visto anteriormente, mesmo que desnecessário, o ordenamento já indicou, de modo à densificar estes objetivos, alguns normativos neste sentido. Juarez FREITAS explica que o entendimento da necessidade de normativos infraconstitucionais para este fim mostram uma não compreensão em primeira medida da missão da Administração em atuar em prol do Interesse Público. Neste sentido, explica que em sendo valor constitucional supremo, “não deixa de obrigar pela eventual ausência de regras legais expressas, razão pela qual, na via administrativa, qualquer visão débil do princípio, em termos eficaciais, revela-se lesiva, configurando retorno ao culto

[580] Ibidem, p. 103.

[581] Marçal JUSTEN FILHO explica que, além da vantajosidade ser medida com o menor custo e maior benefício para a Administração, há uma relação direta entre vantajosidade e qualidade em cada caso concreto. Não há, pois, uma simples relação direta de preço, mas sim economicidade e eficiência na gestão dos recursos públicos. “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 processo licitatório após a Administração determinar os benefícios que pretenderá obter e os custos que se disporá a assumir. (...) Deve-se examinar se a busca pela maior vantagem não colocará em risco outros valores, igualmente tutelados pelo Direito. Assim, por exemplo, se a solução economicamente mais vantajosa puser em risco a integridade de vidas humanas, o Estado deverá optar pela outra alternativa. Estará obrigado a escolher a via mais onerosa economicamente, mas adequada a preservar a integridade dos indivíduos.” (Cf.: JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários...* Op. cit., p. 66-67).

(seletivo) do legalismo com os sacrifícios humanos associados." [582] Aponta ainda uma eventual arbitrariedade por omissão.[583]

Chega-se ao campo de inúmeras discussões a respeito dos possíveis modos da Administração realizar o procedimento licitatório sustentável, o que merece significativos cuidados e zelosa compreensão de modo a evitar que uma contratação que vise também a concretização do princípio constitucional do Desenvolvimento acabe por infringir outro princípio constitucional ou infralegal, como o princípio da Isonomia, ou ainda o princípio constitucional da livre concorrência.[584]

Neste sentido, porém, são necessárias algumas ressalvas quanto ao momento de promoção deste princípio na prática administrativa. Ora, o filtro do Desenvolvimento Sustentável deve ser atendido pelo administrador público na melhor medida possível, porém de modo que não acabe por ferir outros preceitos. Neste sentido, torna-se necessário pontuar alguns momentos não taxativos em que a sustentabilidade deverá e poderá ser promovido nas licitações públicas.

Para tanto, opta-se por apresentar brevemente uma estrutura padrão do ciclo da contratação pública, de modo a identificar algumas fases importantes e que eventualmente poderão estar sujeitas ao filtro do Desenvolvimento Sustentável. Nesta estrutura[585] é possível identificar, de modo sucinto, cinco fases distintas da contratação pública, quais sejam, planejamento, preparação da licitação, realização do certame licitatório, execução contratual e fiscalização contratual. Em maior ou menor medida, estas fases se aglutinam ou ainda são mitigadas em se tratando de contratações diretas,

---

[582] FREITAS, Juarez. *Sustentabilidade...* Op. cit., p. 237.

[583] O autor segue a linha da distinção entre a arbitrariedade e a discricionariedade administrativa, afastando, de pronto, a possibilidade da discricionariedade na realização do certame licitatório sustentável.

[584] Cabe destacar que o próprio Direito de Concorrência trabalha com uma transformação em relação sua visão clássica e atual, se afastando assim de um direito de concorrência inserido no âmbito neoliberal e a competição desregulada, e se aproximando da construção do Direito de Concorrência compatível com os termos constitucionais, com ênfase no art. 170. Segundo Luis Fernando Schuartz, o Direito de Concorrência "deve , por coerência hermenêutica, ser interpretado a partir das normas gerais da Ordem Econômica Constitucional, sendo que o ponto de partida do processo interpretativo está no art. 170 da C.F., que fixa os fundamentos e a finalidade desta ordem. (...) A diretiva geral implicada por estes textos está no dever atribuído aos poderes públicos de agir no sentido de, preservando a estrutura normativa básica do sistema capitalista, influenciar a sua trajetória tendo em vista a realização de justiça social." (Cf.: SCHUARTZ, Luis Fernando. O Direito de Concorrência e seus fundamentos. In: POSSAS, Mario Luiz (Coord.) *Ensaio sobre economia e direito de concorrência.* São Paulo: Singular, 2002, p. 48).

[585] Optou-se por apresentar uma estrutura mínima de uma contratação decorrente de um certame licitatório de modo a identificar alguns momentos essenciais deste processo. Estas fases ocorrem praticamente em todas as modalidades e tipos de licitação, inclusive no novo regime diferenciado de contratações. Cabe esclarecer ainda que quando for necessário indicar algum procedimento específico de determinada modalidade, será utilizada a modalidade pregão eletrônico, tipo menor preço.

por exemplo.[586] Vejamos alguns momentos relevantes da promoção do Desenvolvimento Sustentável.

A fase de planejamento da contratação inicia com a identificação de uma necessidade, a qual será formalizada para a área responsável da logística administrativa do órgão público. Importa destacar aqui o trabalho de análise que deve ser realizado tanto pela área demandante quanto pela área de recebimento da demanda relativa a determinada necessidade de contratar tal fornecedor para eventual aquisição ou execução de obra, serviços. Importa também a análise dos prazos possíveis para a contratação e a formulação das especificações técnicas necessárias. Aqui, o administrador público terá a chance de pensar tanto a necessidade de modo objetivo, como os meios para alcançar esta necessidade. É, pois, nesta fase inicial o maior ônus argumentativo quanto as necessidades do objeto, de onde se extrai a exposição de motivos capaz de determinar a escolha pretendida, nos termos do art. 2 e art. 3 do Decreto 7.746/2012.[587]

Neste sentido, torna-se imprescindível, em um ambiente de promoção do Desenvolvimento Sustentável, analisar em primeira medida a necessidade contratação no modo inicialmente indicado, verificando se já conta com alguma preocupação socioambiental. É também nesta fase a possibilidade de direcionar uma aquisição fomentadora de materiais ambientalmente sustentáveis, como a substituição de copos plásticos por de vidro, a título de exemplo. Murillo Giordan SANTOS explica que "a discricionariedade para escolha dos objetos a serem contratados pelo Poder Público deve obrigatoriamente levar em conta os aspectos de sustentabilidade socioambiental."[588]

Importa destacar que é na fase de planejamento, inclusive, que determinada demanda poderá ser cancelada, substituída ou incrementada por conta das preocupações socioambientais relacionadas. Por exemplo, a progressiva adoção do Processo Eletrônico

[586] Em uma contratação por inexigibilidade de licitação, nos termos do art. 25 da Lei 8.666/93, não há possibilidade de competição, o que impossibilita a fase do certame licitatório. Porém, é possível identificar as fases de planejamento, preparação do processo de inexigibilidade de licitação, execução contratual e fiscalização.

[587] Decreto 7.746/2012: "art. 2: 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. (grifo nosso).

[588] SANTOS, Murillo Giordan. Op. cit., p. 161.

Nacional traz significativa mudança burocrática nas repartições públicas, o que deve interferir na logística de suprimentos para o antigo processo físico.[589] Com isto, a fase de planejamento de aquisição regular de papel exige uma reanálise das quantidades que de fato serão utilizadas, visando evitar o desperdício. Ora, esta análise das possíveis soluções em busca da melhor solução em um ambiente Socioambiental é o pensar a contratação pública com o filtro do Desenvolvimento Sustentável.

Ainda, cabe o destaque que em algumas licitações específicas, como obras e serviços de engenharia, a fase de planejamento já conta com uma análise prévia ambiental, exigindo inclusive estudos de impacto ambiental. São, normalmente, requisitos para a construção do Projeto Básico ou Projeto Executivo licitado anteriormente a licitação da obra propriamente dita.[590] Eduardo Fortunato BIM explica que a elaboração destes projetos sustentáveis são, pois, formas de implantar a licitação sustentável.[591]

Já na fase de instrução processual, com a confecção do Edital e anexos, especialmente, os termos gerais, requisitos e especificações analisados anteriormente deverão estar dispostos neste documento objetivamente, de modo a traduzir aos eventuais particulares interessados em contratar com a União o que a Administração espera contratar com o certame licitatório. Seguindo o exemplo indicado anteriormente da aquisição de copos de vidro, é neste documento que estará a indicação de uma eventual aquisição de copos de vidro em detrimento da demanda inicial que indicava copos plásticos.

Surge aqui, então, essencial destaque quanto à qualidade e quantidade dos requisitos de especificação técnica, bem como os requisitos de habilitação das empresas participantes. A título de exemplo, será nesta fase a verificação se o certame será realizado naqueles moldes exclusivos às Microempresas ou Empresas de Pequeno Porte.

Ocorre que o agente público responsável pela confecção do Termo de Referência não poderá frustrar a licitação por incluir requisitos ambientais não razoáveis para a necessidade dos órgãos. É necessário analisar, então, a extensão da sustentabilidade ambiental nesta fase.[592] Aqui a razoabilidade deverá ser tanto sobre a quantidade dos

---

[589] Estima-se que a implantação do PEI em âmbito nacional trouxe uma economia inicial em 2015 de um bilhão de reais, entre gastos com pessoal, equipamentos e papel. Consulta disponível em: < http://www.brasil.gov.br/governo/2015/03/sistema-eletronico-de-informacoes-e-implantado> Acesso em 22 fev 2017.

[590] BLIACHERIS, Marcos Weiss. Op. cit., p. 152.

[591] BIM, Eduardo Fortunato. Op. cit., p. 189.

[592] SANTOS, Murillo Giordan. Op. cit., p. 162.

requisitos solicitados, quanto sobre a qualidade dos requisitos para aquele determinado certame. MAIA e LEFREVE explicam que estes requisitos não podem se excessivos a ponto de "excluírem potenciais participantes da licitação."[593] Indicam, para tanto, o art. 2 da Instrução Normativa 01/2010 SLTI neste sentido.[594]

Neste ambiente, uma das críticas que surgem da inclusão de critérios de sustentabilidade é a falta de preparo dos particulares para atenderem tais requisitos. Fala-se em uma inclusão de tal forma que "acabaria por restringir significativamente o universo de licitantes interessados em participar do certame, e consequentemente, elevar os preços a serem desembolsados nos contratos administrativos."[595] Monica Bandeira de Mello LEFEVRE explica que a Administração não poderá atuar de modo desarrazoadas e, principalmente, dissociada "da realidade de mercado dos particulares potencialmente interessados em contratar com os entes públicos." Assim, entende que "a inserção de critérios ambientais nas licitações deve ocorrer de forma gradual, permitindo assim a compatibilização da ideia de sustentabilidade ambiental com os fins perseguidos pela Administração."[596]

Nesta direção segue o entendimento do Tribunal de Contas da União, o qual indica que o certame não pode contar com um único modo de atender aos critérios de sustentabilidade, uma vez que isto limitaria a competição. O Tribunal indica que o certame sustentável deverá contar com "outros sistemas de avaliação e classificação ambiental utilizados pelo mercado", de modo a evitar a ocorrência de frustração dos certames.[597] É, pois, a adoção de medidas que asseguram o Desenvolvimento sem, porém, produzir "o sacrifício de outros valores igualmente consagrados constitucionalmente."[598]

---

[593] MAIA, Henrique Guerreiro de Carvalho; LEFEVRE, Mônica Bandeira de Mello. Op. cit., p. 61.

[594] Instrução Normativa 01/2010 – SLTI, art. 2º: "Para o cumprimento do disposto nesta Instrução Normativa, o instrumento convocatório deverá formular as exigências de natureza ambiental de forma a não frustrar a competitividade."

[595] LEFEVRE, Monica Bandeira de Mello. O procedimento licitatório e a fase de habilitação no Regime Diferenciado de Contratações Públicas. In: JUSTEN FILHO, Marçal; PEREIRA, Cesar A. Guimaraes (Coords.) *O Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC): comentários à Lei 12.462 e ao Decreto 7.581.* Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 218.

[596] Idem.

[597] Tribunal de Contas da União, Acórdão 2584/2010, Plenário. Trecho: "97. Além da avaliação EPEAT, deveriam ter sido aceitos outros sistemas de avaliação e classificação ambiental utilizados pelo mercado de microcomputadores ou outros meios de verificação da adequação do equipamento a exigências ambientais estabelecidas no ato convocatório (parágrafo 60). 98. A exigência de avaliação EPEAT, como única forma de atender a critérios de sustentabilidade ambiental, é excessiva e limita a competição, em desconformidade com o art. 3º, inciso II, da Lei nº 10.520/2002 (parágrafo 61)". (grifo nosso)

[598] MAIA, Henrique Guerreiro de Carvalho; LEFEVRE, Mônica Bandeira de Mello. Op. cit., p. 61.

Rafael Wallbach SCHWIND, analisando o ambiente do Regime Diferenciado de Contratações e a possibilidade legal da remuneração variável quando atendido determinado preceito protetivo ambiental em contratos por desempenho,[599] aponta importante prática para que esta liquidação seja efetivada, o que pode ser estendido a todas as formas de motivação dos critérios de sustentabilidade. O autor fala sobre a necessidade da realização de estudos técnicos ambientais que demonstrem o real benefício ao meio ambiente nos certames e contratações. Em suas palavras, "Será invalido por vício de motivo o estabelecimento de um critério de sustentabilidade ambiental que não gere efetivamente um benefício ao meio ambiente."[600]

Neste quadro, importa destacar que, seguindo na construção de uma nova vantajosidade a ser perseguida no certame licitatório, estes requisitos de sustentabilidade deverão ser dispostos de tal forma que, em atendimento ao julgamento objetivo das propostas, seja possível reconhecer os pontos em que os custos indiretos ambientais sejam apontados para análise, de modo que o resultado não suprima outros valores constitucionais. Nas palavras de MAIA e LEFEVRE, "caberá demonstrar que o interesse coletivo a ser atendido com tais requisitos justifica os custos adicionais, sem que haja a supressão de outros valores igualmente perseguidos com as contratações públicas."[601] Ou seja, a inserção de critérios de aceitação ou eventual critério de habilitação deverá estar inseridos com a motivação demonstrada através de benefícios concretos que serão obtidos por tal inclusão no certame licitatório e no contrato que deste resultará.[602]

Cabe destacar que algumas medidas de cunho ambiental na fase de habilitação não geram nenhuma inovação do ordenamento, mas sim um zelo maior com os fatores que rodeiam o certame. Neste sentido está a obrigação de cadastro de empresas que se dedicam a atividades com alto grau de poluição, extração, ou envolvendo produtos potencialmente perigosos ao ambiente. A Política Nacional do Meio Ambiente indica que

---

[599] Lei 12.462/2011, art. 10: "Na contratação das obras e serviços, inclusive de engenharia, poderá ser estabelecida remuneração variável vinculada ao desempenho da contratada, com base em metas, padrões de qualidade, critérios de sustentabilidade ambiental e prazo de entrega definidos no instrumento convocatório e no contrato. Parágrafo único. A utilização da remuneração variável será motivada e respeitará o limite orçamentário fixado pela administração pública para a contratação." (grifo nosso)

[600] SCHWIND, Rafael Wallbach. Remuneração variável e contratos de eficiência no Regime Diferenciado de Contratações Públicas. In: JUSTEN FILHO, Marçal; PEREIRA, Cesar A. Guimaraes (Coords.) *O Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC): comentários à Lei 12.462 e ao Decreto 7.581.* Belo Horizonte: Forum, 2012, p. 181.

[601] MAIA, Henrique Guerreiro de Carvalho; LEFEVRE, Mônica Bandeira de Mello. Op. cit., p. 61.

[602] Idem.

estas empresas dependem de prévio licenciamento do órgão estadual e do IBAMA.[603] Assim, quando dos requisitos de habilitação, o agente público deverá verificar o cumprimento prévio desta legislação ambiental. Lilian Castro de SOUZA explica que este cadastro "mostra-se de grande valia para os fins de selecionar empresas nas licitações publicas, pois possibilita a verificação prévia pelo órgão competente do cumprimento da legislação ambiental" [604]

Neste sentido segue o entendimento do Tribunal de Contas da União, o qual declara não haver ilegalidade nas exigências referentes ao cumprimento da legislação ambiental entre os critérios de habilitação.[605] O Tribunal de Justiça de Minas Gerais também seguiu o mesmo entendimento, indicando que o Poder Executivo pode exigir a apresentação de licenciamento ambiental enquanto exigência de qualificação técnica, uma vez que isto não implicaria em injustificada discriminação, mas apenas retrataria o cumprimento do dever constitucional da preservação do meio ambiente."[606]

Importante discussão está, porém, na possibilidade ou não do agente público incluir requisitos de habilitação técnica quando da aquisição de produtos ou prestação de serviços a serem contratados e específicos aquele certame, requisitos estes não atrelados estritamente ao objeto demandado.

Ocorre que, o art. 37, inciso XXI da Constituição Federal[607] indica que a Administração só poderá exigir o que for *indispensável ao cumprimento das obrigações do objeto contratado.* Com isto, o Supremo Tribunal Federal já manifestou que são inconstitucionais as regras decorrentes de outras áreas do Direito, como o Direito

---

[603] Lei 6.938/81 – Polícia Nacional do Meio Ambiente, art. 10: "A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental dependerão de prévio licenciamento ambiental."

[604] SOUZA, Lilian Castro de. Op. cit., p. 111.

[605] Tribunal de Contas da União, Plenário, Acórdão 246/2009 – Checar! .

[606] Tribunal de Justiça de Minas Gerais, Processo 1.0024.06.935535-2/003, Trecho: "No exercício de sua competência regulamentar, o Poder Executivo poderá exigir a apresentação de licenciamento ambiental para habilitação de empresa em licitação para aquisição de bens móveis, já que se afigura exigência de qualificação técnica que não implica discriminação injustificada entre os concorrentes, assegura a igualdade de condições entre eles e retrata o cumprimento do dever constitucional de preservação do meio ambiente. A Administração Pública, além de observar a igualdade de condições a todos os concorrentes, também atenderá aos princípios da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo (art. 3º da Lei nº 8.666/93)." (grifo nosso)

[607] Constituição Federal, art. 37, inciso XXI: "XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações." (grifo nosso)

Ambiental, que imponham condicionantes a possibilidade do particular contratar com a União, mesmo que vise proteger valores tutelados constitucionalmente. [608] Nas palavras de Eduardo Fortunato BIM, "na ADI 3670, o STF considerou que esse tipo de requisito não se coadunava com o art. 37, XXI, CF, porque a proibição de licitar em função de um critério - o da discriminação de empregados inscritos em cadastros restritivos de crédito – não tinha pertinência com a exigência de garantia do cumprimento do contrato objeto do concurso."[609] O autor, porém, criticando o posicionamento da decisão, indica que a interpretação foi realizada de modo muito restrito os requisitos de habilitação, praticamente impossibilitando a inclusão de critérios de habilitação nesta fase.[610]

Fala-se, nesta altura, em poder normativo da Administração Pública para a eventual criação de requisitos e critérios de sustentabilidade.[611] SANTOS declara que não resta dúvida alguma que o funcionamento da Administração Pública (e a atividade decorrente desse funcionamento) causa grande impacto ao meio ambiente, sendo legítima a utilização de decretos autônomos para dispor sobre essa gestão sustentável."[612] Esta criação, segundo SANTOS, não estaria contrariando ou extrapolando a lei. Em verdade "esse poder normativo nada mais é do que uma prerrogativa conferida à Administração Pública de editar atos gerais para complementar as leis e permitir a sua efetiva aplicação."[613]

De todo modo, se antes se discutia sobre a previsão expressa de lei ordinária para a possibilidade de critérios de preferência, o que foi legalmente sanado com as Leis

---

[608] BIM, Eduardo Fortunato. Op. cit., p. 206.

[609] Ibidem, p. 207.

[610] O autor complementa: "Os requisitos de habilitação são interpretados restritivamente pela jurisprudência e somente são admitidos quando tem por fim garantir o comprimento do contrato. Essa visão sobre a habilitação praticamente impossibilita a inserção de critérios ambientais nessa fase. Mesmo que inseridos mediante lei federal, a chance de serem declarados inconstitucionais é grande, tendo em vista o precedente da ADI 3.670. Seria necessário alterar o que se entende atualmente como requisitos indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações (art. 37, XXI, CF) para considerar inserido nessa expressão, especialmente no vocábulo obrigação, não apenas a realização do contrato, mas a boa realização deste em face das normas ambientais." (Cf.: BIM, Eduardo Fortunato. Op. cit., p. 207).

[611] Marçal Justen FILHO esclarece que o poder normativo do Poder Executivo está, diante da consagração do princípio da legalidade, na possibilidade da edição de regulamentos. Neste sentido, explica que é necessária uma razoável interpretação de modo a evitar os extremos da afirmação absoluta da lei com a consequente inutilidade do regulamento, bem como o regulamento que ultrapasse os limites da lei. Em suas palavras: "O exame da Constituição demonstra que a lei (em acepção ampla, abrangendo a Constituição e a espécies legislativas indicadas no art. 59 da Constituição) prevalece sobre o ato administrativo. O conflito entre regras legais e as administrativas se resolve pela prevalência das primeiras. Mas ainda, não há impedimento a que o Legislativo edite lei suficientemente minuciosa e detalhada, de modo a tornar dispensável sua regulamentação. A competência regulamentar do Executivo é dependente e acessório da competência legislativa." (Cf.:JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito...* Op. cit., p. 135.)

[612] SANTOS, Murillo Giordan. Op. cit., p. 167.

[613] Ibidem, p. 168.

12.187, 12.305 e 12.349, o que se discute agora é quais seriam então os critérios de preferência socioambiental. Nas palavras de Murillo Giordan SANTOS: “Realmente ainda não foram trazidas regras legais explícitas de operacionalização desses critérios preferências de sustentabilidade nas contratações efetuada pelo Poder Público, o que viabiliza a utilização do poder normativo da Administração Pública para a regulamentação das licitações sustentáveis.” [614]

O Tribunal de Contas da União se manifestou, inclusive, quanto à indicação das possíveis margens de preferência no certame para produtos de produção local. Segundo o plenário, a utilização de margem de preferência deve ser regulamentada via Decreto do Poder Executivo Federal, “estabelecendo os percentuais para as margens de preferência normais e adicionais, conforme o caso e discriminando a abrangência de sua aplicação,” afastando assim um poder normativo da Administração local.[615] Por esta indicação, surgiram, por exemplo, os Decretos 7.843/12 que estabelece margem para aquisição de caminhões nas licitações federais, ou ainda o Decreto 7.709/2012 que indica a margem de preferência para a aquisição de retroescavadeiras.[616] No mesmo caminho, seguem as indicações do CISAP e do INMETRO.[617]

Outro ponto de eventuais críticas quanto às licitações sustentáveis é a possibilidade de incluir no Edital cláusula exigindo a apresentação de certificações ambientais, seja certificação quanto ao produto (fase de aceitação), seja certificação quanto à empresa (fase de habilitação).

A Instrução Normativa 01/2010 SLTI traz em seus termos que as certificações poderão ser aceitas de modo a comprovarem os requisitos ambientais anteriormente destacados, por exemplo, a comprovação de que determinado produto não contem

---

[614] Ibidem, p. 159.

[615] Tribunal de Contas da União, Plenário, Acordão 1317/2013. Trecho: “25 (...) e é ilegal o estabelecimento, por parte de gestor público, de margem de preferência nos editais licitatórios para contratação de bens e serviços sem a devida regulamentação, via decreto do Poder Executivo, estabelecendo os percentuais para as margens de preferência normais e adicionais, conforme o caso e discriminando a abrangência de sua aplicação.

[616] Especificamente quanto as margens de preferência, Murilo Giordan SANTOS explica que “a utilização de margem de preferência promove a sustentabilidade na medida em que privilegia a produção local, a manufatura, com incremento da renda e inclusão social, geração de empregos, refletindo nos “aspectos econômicos e sociais da sustentabilidade.” (Cf.: SANTOS, Murillo Giordan. Op. cit., p. 176).

[617] Cabe recordar a criação da CISAP - Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública, cuja finalidade “é propor a implementação de critérios, práticas e ações de logística sustentável, no âmbito da administração publica federal.” [617] Neste mesmo caminho em prol da criação de critérios de sustentabilidade, o INMETRO publicou a Portaria 317/2012, a qual tem por objetivo apresentar alguns princípios, critérios e indicadores para os processos produtivos que atentem para os aspectos ambientais, econômicos e sociais.

determinadas substâncias perigosas.[618] Ocorre, porém, que a solicitação de tais certificações não poderá ser realizada de modo a inviabilizar eventuais empresas que não tenham a certificação em participar do certame. Segundo Eduardo Fortunato BIM, não é porque uma certificação acata os preceitos ambientais que ela deva ser inserida arbitrariamente na Administração Federal. Em se querendo solicitar uma certificação, será necessário, no mínimo, um ato geral da Administração neste sentido, indicando, inclusive, sua justificativa técnica.[619]

Neste caminho, Eduardo Fortunato BIM explica que a certificação deverá exigir apenas os documentos necessários para confirmar a legalidade relacionada ao próprio fornecedor, os quais poderiam, inclusive, ser exigidos por terceiros.[620] Rafael Wallbach SCHWIND e Guilherme Fredherico Dias REISDORFER indicam que a Administração deverá incluir no Edital a apresentação de modo facultativo, uma vez que a certificação é meio alternativo de comprovar que a empresa atende tal requisito quanto a qualidade do produto ou qualidade pessoal.[621]Ou seja, se determinada empresa não possuir a certificação para a qualidade de um produto objeto do certame, porém demonstrar por outros meios que atende todos os requisitos de específica certificação solicitada, sua

---

[618] Instrução Normativa 01/2010 SLTI, art. 5: "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), bifenil-polibromados (PBBs), éteres difenil-polibromados (PBDEs). § 1º A comprovação do disposto neste artigo poderá ser feita mediante apresentação de certificação emitida por instituição pública oficial ou instituição credenciada, ou por qualquer outro meio de prova que ateste que o bem fornecido cumpre com as exigências do edital. § 2º O edital poderá estabelecer que, selecionada a proposta, antes da assinatura do contrato, em caso de inexistência de certificação que ateste a adequação, o órgão ou entidade contratante poderá realizar diligências para verificar a adequação do produto às exigências do ato convocatório, correndo as despesas por conta da licitante selecionada. O edital ainda deve prever que, caso não se confirme a adequação do produto, a proposta selecionada será desclassificada."(grifo nosso)

[619] BIM, Eduardo Fortunato. Op. cit., p. 210.

[620] Eduardo Fortunato BIM ainda explica que nesta linha de racionício, "seria lícito exigir documentação que acompanharia a madeira (ex.. documento de origem florestal – DOF) a ser comprada mesmo que o licitante não fosse um mero revendedor. Também não violaria nenhuma norma a comprovação de inscrição no Cadastro Tecnico Federal (CTF) do IBAMA quando ele seja obrigatório ao produtor do bem ou serviço, ainda que não seja o licitante." (Cf.: BIM, Eduardo Fortunato. Op. cit., p. 209).

[621] REISDORFER, Guilherme Fredherico Dias. A exigência de certificação de qualidade na nas licitações e o Regime Diferenciado de Contratações Públicas. In: JUSTEN FILHO, Marçal; PEREIRA, Cesar A. Guimaraes (Coords.) *O Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC): comentários à Lei 12.462 e ao Decreto 7.581.* Belo Horizonte: Forum, 2012, p. 134.

proposta não poderá ser recusada. Esta forma de agir, inclusive, trabalha de modo a fomentar às empresas para os mecanismos sustentáveis. Neste caminho, Regulamento 761/2001 da União Europeia[622], o qual exige a certificação como modo de incentivar as empresas a participarem de sistema comunitário de Ecogestão e auditoria.[623]

O Tribunal de Contas da União já se manifestou, porém, no sentido de coibir a solicitação de certificação enquanto critério de habilitação técnica, haja vista o entendimento daquela corte quanto ao rol taxativo dos possíveis documentos de habilitação dispostos no art. 30 da lei 8.666/93, dentre os quais não se encontram os certificados de qualidade.[624] Cabe lembrar também, que o Tribunal rechaça as certificações de ISO para fins de habilitação, considerando apenas para fins de pontuação em licitações específicas nestes termos.[625]

Com base na construção apresentada por SCHWIND e REISDORFER, porém, acredita-se na possibilidade e, principalmente, na utilidade em incluir as certificações ambientais enquanto possível, mas não único, meio de prova dos requisitos sustentáveis. Este sistema de certificação transforma-se, assim, ele próprio em instrumento em prol do Desenvolvimento Sustentável na medida em que incentiva as boas práticas produtivas e ambientais. De todo modo, conforme declara Eduardo Fortunato BIM, "o terreno mais seguro" ao administrador público é priorizar a sustentabilidade na escolha do objeto e na aceitação das propostas, ou ainda na qualificação jurídica com a exigência de registros, licenças e certificações normalmente exigíveis para determinada atividade.[626]

Neste quadro de instrução processual para a futura execução do certame licitatório, cabe destacar o papel da Procuradoria Geral Federal que, atuando por meio da Advocacia Geral da União, disponibiliza, desde 2007, minutas de edital, termo de referência, contratos e outros documentos em seu sítio oficial, mencionando nestas minutas não só uma estrutura mínima para o referido processo licitatório, mas, inclusive, casos de aplicação a depender do objeto que se está se licitando, leis específicas, e

---

[622] O Regulamento 761/2001 UE e outros serão analisados no capítulo seguinte quando do diagnóstico e experiências atuais das contratações sustentáveis.

[623] SCHWIND, Rafael Wallbach; REISDORFER, Guilherme Fredherico Dias. A exigência de certificação de qualidade na nas licitações e o Regime Diferenciado de Contratações Públicas. In: JUSTEN FILHO, Marçal; PEREIRA, Cesar A. Guimaraes (Coords.) *O Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC): comentários à Lei 12.462 e ao Decreto 7.581.* Belo Horizonte: Forum, 2012, p. 133.

[624] Tribunal de Contas da União, Acórdão 1.265/2009, Plenário, trecho: "9.4.2. não exija, como condição para participar de processos licitatórios, a apresentação de certificados de qualidade e outros documentos que não integrem o rol da documentação exigida por lei, nos termos do inciso II c/c o § 1º do art. 30 da Lei nº 8.666/93."

[625] Tribunal de Contas da União, Plenário, Acórdão 584/2004 e 1094/2004.

[626] BIM, Eduardo Fortunato. Op. cit., p. 208.

algumas jurisprudências recentes.[627] Estes documentos disponibilizados não só propiciam uma celeridade na confecção do processo licitatório, como também trabalham de modo a prevenir exigências desarrazoadas, ilegais ou ultrapassadas.

A amplitude desta atuação de consultoria, bem como do controle interno e externo na figura do Tribunal de Contas da União, será analisado posteriormente, porém, cabe já o destaque de que estas minutas vêm sofrendo progressiva indicação da relevância para a realização da licitação sustentável. Atualmente são disponibilizados por estes órgãos guias de confecção de certames sustentáveis. Se antes a indicação inicial era tão somente a inclusão de cláusulas sobre a proibição do fornecimento de materiais com substâncias lesivas nos instrumentos convocatórios de aquisição de bens, hoje há uma crescente indicação do dever da Administração em realizar certames socioambientais.

Dito isto, torna-se possível compreender que quando da especificação do objeto ou inclusão possível de critérios na instrução processual, a agente público deverá, tanto na aquisição de bens ou prestação de serviços, inserir instrumentos, técnicas e métodos que não comprometam a qualidade de vida e do meio ambiente. É, pois, utilizar o filtro do Desenvolvimento Multifacetário nesta fase de especificações e requisitos.

Já quanto à fase de execução do certame licitatório, verifica-se o dever de a análise das propostas ser realizada de tal modo que contemple não só os requisitos objetivos já dispostos no edital quanto o Desenvolvimento Sustentável, mas ainda os critérios de custos indiretos que formarão a proposta mais vantajosa para a Administração no atendimento do seu Interesse Público específico do certame. Fala-se, pois, em uma nova vantajosidade nas contratações públicas.

Juarez FREITAS explica que neste ambiental atual do Estado Socioambiental e a promoção do Desenvolvimento Sustentável, a proposta mais vantajosa será aquela que, entre outras coisas, “apresenta-se a mais apta a causar, direta e indiretamente o menor impacto negativo e, simultaneamente, os maiores benefícios econômicos, sociais e ambientais.”[628] Assim, o Administrador deverá atuar de modo a analisar também os custos indiretos, inclusive eventuais “dispêndios futuros a serem efetuados em função

[627] O sítio da Advocacia Geral da União disponibiliza minutas de Edital e anexos de praticamente todas as modalidades de licitação, mantendo-se regularmente atualizado frente às alterações normativas. É hoje, sem sombra de dúvidas, consulta imperiosa dos servidores públicos federais responsáveis pela instrução dos processos licitatórios, conforme será apresentado no diagnóstico do próximo capítulo. Minutas disponíveis em: <http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/270265>.

[628] FREITAS, Juarez. Princípio da sustentabilidade... Op. cit., p. 78.

dos previsíveis impactos sistêmicos das decisões administrativas tomadas e dos riscos assumidos." Há, pois, um novo sistema de avaliação da proposta mais vantajosa.[629]

A Administração Pública, também, com a inclusão de requisitos de sustentabilidade, deverá estar atenta e preparada monetariamente para eventual aumento de preço da contratação com viés ambiental – em comparação ao mesmo objeto não sustentável. Fala-se aqui na percepção de que os preços finais ofertados no âmbito do mercado sustentável serão maiores que os valores usuais de mercado, qual sejam, dos produtos sem um cuidado socioambiental. É, pois, consequência desta nova vantajosidade, a qual não aborda apenas aspectos de economicidade. Neste sentido, inclusive, JUSTEN FILHO declara que "a promoção do desenvolvimento nacional sustentado pode acarretar a elevação dos custos para os cofres públicos." [630]

Nesta análise, com eventuais valores acrescidos com a proposta mais ambientalmente aceita, Lena BARCESSAT explica que este imediato aumento não feriria o princípio da economicidade, "já que eventual aumento imediato de custo de produtos e serviços seria compensado, a médio e longo prazo, pela redução dos danos ambientais."[631] SANTOS explica que estes custos podem ser compensados inclusive quanto a valores monetários. Cita, como exemplo, a substituição por lâmpadas de LED, as quais são "inicialmente mais caras que as incandescentes, mas com menor consumo energético o que compensa o valor pago a maior com a economia nas contas de energia elétrica."[632] Cabe, porém, destacar a declaração de Eduardo Fortunato BIM, o qual proclama que a licitação sustentável "não confere um chefe em branco para que o administrador publico promova gastos adicionais de forma inconsequente e que envolva custos elevados e exorbitantes."[633] É, pois, procurar no mercado por preços razoáveis.

Juarez FREITAS explica que os critérios de sustentabilidade devem ser incorporados na análise das propostas de modo a "ponderar, de maneira motivada, os custos e benefícios sociais, ambientais e econômicos. Custos e benefícios, diretos e indiretos, com estimativa, dentro da máxima objetividade mensurável, das externalidades."[634] Neste quadro, Thiago Pereira de FREITAS fala em uma nova vantajosidade, ou ainda vantajosidade sustentável, a qual tem como norte "diferenciar

[629] Idem.
[630] JUSTEN FILHO, Marçal. Desenvolvimento... Op. cit.
[631] BARCESSAT, Lena. Op. cit., p. 80.
[632] SANTOS, Murillo Giordan. Op. cit., p. 179.
[633] BIM, Eduardo Fortunato. Op. cit., p. 223.
[634] FREITAS, Juarez. *Sustentabilidade...* Op. cit., p. 234.

fornecedores, levar em conta tanto os custos diretos como os indiretos, causar menor impacto negativo e trazer os maiores benefícios em termos ambientais, econômicos e sociais", destacando, inclusive, que esta atuação não ofende o princípio da igualdade, como já analisado.[635]

Aqui cabe recordar a missão maior da execução do certame licitatório, qual seja, o atendimento do Interesse Público. Ora, se a ideia apresentada sobre a construção do Interesse Público de determinado certame está, entre outras coisas, relacionado também com a promoção do Desenvolvimento Sustentável, a construção do certame nestes termos aqui apresentados só vincula e viabiliza os preceitos constitucionais anteriormente vinculativos. É a busca dos meios de normatividade do valor constitucional.

Vale o destaque que neste momento de execução, com a prévia publicação do certame licitatório, surge também a possibilidade do interessado particular se apresentar perante a Administração e questionar seus requisitos técnicos lançados via edital, eventual omissão da Administração nesta medida, ou ainda os preços médios indicados como pesquisa de mercado. Ou seja, torna-se possível que o particular impugne referido edital pelos equívocos ou omissão quanto à preocupação ambiental, mas também quanto a eventual inclusão desarrazoada destes requisitos ou valores.

Neste sentido, Daniel FERREIRA explica que a impugnação é o meio mais simples de provocar a Administração para a necessidade dos preceitos sustentáveis no certame.[636] Com base nos termos do art. 41 da Lei 8.666/93, tanto o cidadão quanto aquele possível licitante que tem expectativas em contratar com a União poderão impugnar todos os termos do Edital, inclusive quanto eventuais omissões, valores irrazoáveis e obrigações discrepantes.

Daniel FERREIRA ainda destaca ponto relevante nesta atuação do particular frente à Administração quanto ao seu poder participativo. Em primeira medida, ratifica o afastamento da discricionariedade do Administrador em escolher realizar o certame de modo sustentável ou não. Há, pois, um incremento do controle popular neste sentido. Ainda, e por consequência, esta possibilidade coloca o cidadão não só exercendo sua

[635] FREITAS, Thiago Pereira de. Op. cit., p. 157.

[636] FERREIRA, Daniel. Op. cit., p. 119. Daniel FERREIRA apresenta ainda outras modos de controle administrativo da promoção do Desenvolvimento Sustentável, tais como o Recurso Administrativo e a Representação. O autor ainda desenvolve tópico sobre a possibilidade de um controle judicial das contratações públicas, uma vez que ele trabalha o Desenvolvimento Sustentável enquanto direito fundamental. Para aprofundamento do tema, ver obra completa: FERREIRA, Daniel. *A licitação pública no Brasil e sua nova finalidade legal:* a promoção do desenvolvimento nacional sustentável. Belo Horizonte: Forum, 2012.

cidadania em um controle dos atos da Administração Pública, mas inclusive o colocando como instrumento de controle da "direção do futuro almejado para o Brasil e para os brasileiros em 1988."[637] É, pois, a impugnação meio de controle e de participação.

Realizado o certame e seguindo para a execução contratual, surge, por fim, o relevante momento de efetivação e fiscalização dos aspectos socioambientais. Há agora um importante acompanhamento interno das obrigações contratuais que deverão ser cumpridas ao longo de todo o contrato, o que, em se tratando de serviços continuados, porém perdurar por até cinco anos. Neste caminho, surge então a figura do fiscal do contrato administrativo[638], o qual terá o dever e poder de fiscalizar, orientar e reprimir qualquer conduta que atinja a finalidade da licitação em prol do Desenvolvimento.

A relevância da fase contratual está na análise de toda a conformidade dos termos do Edital e anexos ao o que de fato é contratado e executado pelo fornecedor/prestador de serviço, em especial aqui quanto às obrigações assumidas. Cita-se, por exemplo, a confirmação junto à empresa do modo prático de como será realizada a logística reversa.[639] Assim, caberá a Administração fiscalizar se o que foi introduzido na minuta do contrato quanto às obrigações da empresa será concretizado de modo a garantir que "o recolhimento do produto ou embalagem abarcado pela logística reversa, com a correspondente destinação ambientalmente adequada, seja mediante a disposição final apropriada dos resíduos sólidos e rejeitos provenientes da execução contratual."[640]

Nesta fase também serão analisados os eventuais benefícios e obrigações trabalhistas, fiscais e demais documentais. TERRA, CSIPAI e UCHIDA apontam que não basta uma contratação de um produto ou serviço com indicações prévias de sustentabilidade, mas sim que a execução do objeto conte também com este integral

---

[637] FERREIRA, Daniel. Op. cit., p. 120.

[638] A indicação de fiscais dos contratos administrativos está disposta em diversos normativos. Em geral, fala-se em fiscais técnicos e fiscais administrativos. A exemplo, os termos da IN 02/2008 (cessão de mão de obra): "Art. 31: O acompanhamento e a fiscalização da execução do contrato consistem na verificação da conformidade da prestação dos serviços e da alocação dos recursos necessários, de forma a assegurar o perfeito cumprimento do contrato, devendo ser exercido pelo gestor do contrato, que poderá ser auxiliado pelo fiscal técnico e fiscal administrativo do contrato. (...) II - fiscal técnico do contrato: servidor designado para auxiliar o gestor do contrato quanto à fiscalização do objeto do contrato; e III - fiscal administrativo do contrato: servidor designado para auxiliar o gestor do contrato quanto à fiscalização dos aspectos administrativos do contrato."

[639] Lei 12.305/2010, art. 3: "Para os efeitos desta Lei, entende-se por: (...)XII - logística reversa: instrumento de desenvolvimento econômico e social caracterizado por um conjunto de ações, procedimentos e meios destinados a viabilizar a coleta e a restituição dos resíduos sólidos ao setor empresarial, para reaproveitamento, em seu ciclo ou em outros ciclos produtivos, ou outra destinação final ambientalmente adequada."

[640] TERRA, Luciana Maria Junqueira; CSIPAI, Luciana Pires; UCHIDA, Mara Tieko. Op. cit., p. 256.

cumprimento. Assim, explica, que “a Administração também deve fixar padrões de conduta para o contratado, para certificar-se de que seu desempenho durante toda a fase de execução contratual atenderá a critérios razoáveis de sustentabilidade ambiental.”[641]

Posto isto, acredita-se que com este sucinto ciclo da contratação pública tornou-se possível verificar alguns pontos essenciais e eventualmente críticos da realização do certame licitatório sustentável. [642] Em suma, a partir destes mecanismos e modos de agir, percebeu-se que a Administração Pública pode e, principalmente deve, concretizar as contratações sustentáveis por meio de critérios que atendam o objetivo do Desenvolvimento Sustentável em todas as suas fases.[643] Constatou-se que, pela análise destes critérios em prol da sustentabilidade, existe, em suma, um possível trabalho em prol da redução do consumo, análise da vantajosidade socioeconômica, estímulo em prol de fornecedores sustentáveis, e ainda fomento visando à inovação tecnológica neste intento sustentável, todos objetivos apresentados anteriormente no PLS.

Há, pois, uma superestrutura em construção na Administração Pública visando à proteção e promoção do Desenvolvimento Sustentável por meio das contratações públicas. Com o cenário apresentado, diante da direção constitucional e infra legal indicada, o administrador surge como sujeito atuante no trato com o ambiente ecologicamente equilibrado, seja em seu aspecto de sustentabilidade restrita ambiental, seja nas dimensões correlatas, quais sejam, social, econômica, ética e jurídica-política.

Resta, por fim, analisar a situação atual da Administração Pública frente às demandas sustentáveis, verificar seu nível de concretização em âmbito federal, indicar os possíveis desafios enfrentados pelo administrador nesta empreitada e ainda averiguar alguns exemplos e suportes normativos internacionais desenvolvidos nesta área, de modo a construir alguns caminhos para a concretização brasileira.

---

[641] Ibidem, p. 255.

[642] O tema aponta para várias direções de análise quanto às especificidades da concretização das licitações sustentável. Fala-se, por exemplo, controle administrativo e judicial das licitações sustentáveis, eventual direito subjetivo à licitação sustentável, democracia participativa através da sustentabilidade, entre outros. De todo modo, acredita-se que os pontos apresentados são, de fato, os essenciais para compreender o objetivo primordial do trabalho, qual seja, analisar a vinculatividade da Administração em realizar o certame sustentável.

[643] TERRA, CSIPAI e UCHIDA indicam a possibilidade segura em embasar a licitação sustentável em três fases. “Entendemos que as licitações sustentáveis devam ser implementadas através de três tipos de medidas que assegurem a observância de critérios socioambientais: escolha e especificação técnica do objeto; exigência de requisitos de habilitação, e imposição de obrigações contratuais.” (Cf.: TERRA, Luciana Maria Junqueira; CSIPAI, Luciana Pires; UCHIDA, Mara Tieko. Op. cit., p. 267). Acredita-se, porém, na construção da licitação sustentável enquanto promotora do princípio do Desenvolvimento Sustentável, torna-se possível, como aqui exemplificado, pensar o filtro do Desenvolvimento em todas as suas fases, em menor ou maior medida.

3. DIAGNÓSTICO ATUAL, DESAFIOS E CAMINHOS EM PROL DA PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL ATRAVÉS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Com os fundamentos normativos e estruturais apresentados referentes à atuação da Administração Pública em prol do Desenvolvimento Sustentável através das contratações públicas, resta apresentar a atual concretização desta instrumentalização na Administração Pública Federal. Ou seja, cabe verificar em até que medida a licitação sustentável está sendo realizada pelo Estado como forma de promover o Desenvolvimento, e em não sendo concretizada a contento, cumpre destacar alguns dos principais motivos desta eventual não realização.

Assim, serão apresentados na sequência os resultados de pesquisa empírica que em sua metodologia pretendeu construir um diagnóstico de realização das licitações sustentáveis em âmbito federal adotando um espectro possível para trabalhar quatro frentes de investigação, quais sejam, observação, entrevistas, obtenção de dados por formulários e análise de dados disponíveis em sistemas.[644]

O planejamento da pesquisa contou com três momentos distintos, quais sejam, a investigação inicial da situação atual das licitações sustentáveis em um espectro determinado – órgão Polícia Federal, o destaque de fatores fáticos e jurídicos que influenciem diretamente o percentual de efetividade das licitações sustentável, e por fim, a apresentação de caminhos e inovações atuais neste ambiente.

Neste caminho, a pesquisa adotou três questões centrais a serem respondidas através das suas quatro frentes de investigação nestes três momentos distintos, quais sejam: se o agente público tem o dever de realizar a licitação sustentável; quais são os motivos impeditivos da efetividade das licitações sustentáveis; e quais são as atuais soluções para a concretização das licitações sustentáveis. Buscou-se, nesta construção, meios de aproximar o conhecimento prescritivo-normativo do Direito já analisado ao problema jurídico factual, identificando possíveis resoluções ao conflito apresentado.[645]

---

[644] A construção da pesquisa empírica foi planejada de tal modo como que fosse possível coletar a maior quantidade de informações possíveis relacionados diretamente a contratações sustentáveis, com ênfase na participação de diversos atores. Com esta junção de informações, tornar-se-ia possível para o resumo e inferências descritivas das informações, seguindo a indicação metodológica de Epistein LEE. (Cf: LEE, Epistein. *Pesquisa Empírica em Direito:* as regras de inferência. São Paulo: FGV, 2013, p. 23 e ss).

[645] LOPES, José Reinaldo Lima. A relação entre dogmática jurídica e pesquisa. In: NOBRE, Marcos et al. O que é pesquisa em Direito? São Paulo: Quartier, 2005, p. 83.

Neste passo, inicialmente buscou-se um diagnóstico do atual tratamento normativo dado às licitações sustentáveis no âmbito da Polícia Federal, analisando, inclusive, os termos do seu PLS nacional. Ainda neste ambiente e em um segundo momento, foi realizada uma análise dos instrumentos convocatórios e anexos relativos aos certames licitatórios que estão disponíveis no sítio oficial de compras utilizado por este órgão no exercício de 2016.

Passada esta fase inicial de análise normativa local e percentual atual de efetivação dos certames licitatórios sustentáveis, procurou-se, através da observação, formulários e entrevistas, averiguar os possíveis motivos impeditivos da baixa efetividade das contratações sustentáveis, em primeira medida no âmbito da Polícia Federal, abrangendo também outros órgãos federais participantes da pesquisa.

Na empreitada, foram realizadas buscas de dados nos sítios oficiais Portal Transparência, Compras Governamentais, Controladoria Geral da União, Tribunal de Contas da União e Advocacia Geral da União, bem como foram disponibilizados aos agentes públicos direta e indiretamente relacionados às contratações questionários relativos às licitações sustentáveis, além da realização de entrevistas com alguns destes servidores.

Encerrada a fase de diagnóstico do percentual e eventuais motivos relacionados à efetividade das contratações sustentáveis, a pesquisa seguiu para sua fase final de atuais caminhos em prol da concretização do Desenvolvimento Sustentável através deste tipo de contratação, ocasião em que foram consultados os mais relevantes guias de contratações sustentáveis, legislações especiais estaduais e municipais que se destacam, além de algumas iniciativas e normativos internacionais, em especial às diretrizes da União Europeia, visando, em suma, apresentar eventuais caminhos já percorridos e possíveis soluções aos entraves diagnosticados anteriormente.

A construção da estrutura da pesquisa empírica visou, primordialmente, construir um processo sistemático e científico capaz de detectar eventuais motivos para o baixo percentual de concretização do Desenvolvimento através da contratação pública, bem como apontar os possíveis caminhos a serem percorridos em prol da efetivação deste instrumento nestes termos sustentáveis, seja por meio de modelos já utilizados em território nacional, seja por mecanismos já utilizados por outros Estados.

3.1 A frequência atual da licitação sustentável: o caso das contratações públicas no Departamento de Polícia Federal

Segundo dados do Ministério do Planejamento, no ano de 2012 foram concretizados 1.481 processos de contratação sustentáveis em sua dimensão ambiental, o que representou um percentual de 0,1% do total das contratações da Administração Pública naquele exercício. As contratações sustentáveis somaram pouco mais de R$ 40 milhões, o que, considerando o total de R$ 72,6 bilhões de reais contratados naquele mesmo ano, demonstram uma parcela pouco significativa em prol da concretização deste modo de contratação.[646]

Em que pese este ser o último estudo disponível para consulta no sítio oficial do Ministério do Planejamento relativo ao percentual de concretização das licitações sustentáveis, os principais normativos relativos ao tema já estavam no ordenamento à época, o que permite admitir que provavelmente, em se realizando uma pesquisa neste nível nacional novamente, a concretização agora percebida não seria tão significativamente distinta desta apontada no informativo. Neste sentido, cabe trazer à colação a indicação do PNUMA, o qual aponta um percentual de 0,06% de licitações sustentáveis na dimensão ambiental em 2014.[647]

Com esta realidade, e no intuito de construir os caminhos que demonstrem os motivos desta atual concretização das licitações públicas no âmbito federal, optou-se por investigar de modo pontual e atual um determinado órgão público federal quanto a sua atuação frente ao Desenvolvimento Sustentável nas contratações públicas. Este direcionamento possibilitou uma análise mais extensa dos termos de seus instrumentos convocatórios e anexos, bem como possibilitou distintas entrevistas com servidores que ali trabalham diretamente com as contratações públicas.

---

[646] BRASIL. Ministério do Planejamento. *Informações Gerenciais de Contratação Públicas Sustentáveis: Janeiro a Dezembro de 2012.* Acesso em 05 mar 2017. Disponível em: < http://www.comprasnet.gov.br/ajuda/Manuais/03-01_A_12_INFORMATIVO%20COMPRASNET_Compras Sustentaveis.pdf>

[647] PNUMA, PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDADES PARA O MEIO AMBIENTE. *Considerações e Recomendações para as Compras Públicas Sustentáveis no Brasil.* 2016, p. 30.

Assim, a investigação se deu no âmbito da Polícia Federal, composta por 32 Unidades Gestoras[648], a qual através de sua estrutura administrativa contrata em média 520 milhões de reais por ano, entre aquisição de bens, serviços e construção de obras, seja por processo licitatório ou através de contratações diretas.[649] Suas Unidades Gestoras gerem autonomamente seus recursos financeiros recebidos via Ministério da Justiça.

As contratações no âmbito da Polícia Federal para a manutenção das atividades meio muito se assemelham a outros órgãos, tais como Polícia Rodoviária Federal, Advocacia Geral da República, Tribunal de Contas, entre outros. Já suas contratações para as atividades fins, aquelas diretamente vinculadas à atividade policial, como aquisição de viaturas específicas ou construção de novos postos de trabalho, são menos dispendiosas.

Assim, surge nas contratações públicas da Polícia Federal um espectro possível e de fácil similaridade com outros órgãos públicos a respeito da concretização da atuação da Administração Pública em prol do Desenvolvimento. Ainda, cabe ressaltar que a escolha deste órgão público se deu também pelo conhecimento prévio da estrutura administrativa, o que eventualmente beneficiaria na pesquisa empírica, tanto na observação, quanto na arrecadação de dados e depoimentos.

Neste ambiente, inicialmente buscou-se verificar qual o tratamento normativo dado às licitações sustentáveis no âmbito da Polícia Federal. Para tanto, foram consultadas as instruções normativas, mensagens oficiais e portarias que regem as licitações naquele órgão, o que propiciou localizar o Plano de Logística Sustentável da Polícia Federal, publicado em 02 de julho de 2013 através da Mensagem Oficial Circular 10/2013 – DLOG/PF.[650]

O PLS/PF foi fruto dos trabalhos da Comissão Gestora do Plano de Gestão e Logística Sustentável instaurada por meio da Portaria 99/2012 – DLOG/DPF de 12 de dezembro de 2012, e que tinha por objetivo “elaborar, monitorar, avaliar e revisar o PLS, consolidando todos os resultados produzidos pelas unidades envolvidas.” Os trabalhos foram concluídos em julho de 2013, ocasião em que através da MOC 10/2013 DLOG/DG,

[648] O quadro da Polícia Federal conta ainda com uma Unidade Gestora financeira (COF/BSA), a qual realiza unicamente a movimentação contábil central. Esta Unidade Gestora não está contabilizada na análise de editais, haja vista não executar tais atividades administrativas.

[649] Cada estado da federação tem uma Superintendência correspondendo com uma Unidade Gestora, com exceção do Paraná que possui uma Superintendência e uma Delegacia como Unidade Gestora, além de Brasília que também conta com uma Superintendência e outras quatro Unidades Gestoras, totalizando assim 32 Unidades Gestoras.

[650] O Plano de Logística Sustentável da Polícia Federal segue na íntegra no Anexo I.

o PLS nacional foi divulgado a todas as Unidades Gestoras do Departamento para fins de servir como minuta para os PLS regionais.

Observa-se que tal PLS nacional busca apresentar um plano geral, amplo e nacional para todos os tipos de contratações que venham a ser realizadas pela Polícia Federal. Assim, consta em seu texto que:

> O Plano de Logística Sustentável – PLS, tem como principal objetivo o de estimular a mudança de atitude de servidores e gestores para que incorporem os hábitos necessários para a gestão socioambiental em suas atividades. O objetivo do PLS se mistura com o da própria Agenda Ambiental na Administração Pública - A3P, principalmente ao se buscar a promoção da economia de recursos naturais e redução de gastos institucionais, bem como a redução do impacto socioambiental negativo causado pela execução das atividades de caráter administrativo e operacional.[651]

Quanto aos requisitos práticos, o plano prevê 32 ações distintas relacionadas ao Desenvolvimento Sustentável no âmbito da Polícia Federal, apresentando também as possíveis metas a serem atingidas, bem como o prazo mínimo para sua concretização. Destas, cabe o destaque de que praticamente todas as ações contam com uma atuação direta ou indireta relacionada à contratação sustentável, tais como: adoção de captação de águas pluviais em reservatório; troca de válvulas de descargas por sistemas novos mais econômicos; troca de torneiras para as com temporizador; aquisição de aparelhos de ar condicionado com certificação de redução de consumo de energia; aquisição de elementos da fachada predial com especificação de materiais que diminuem a carga térmica; cobertura predial verde; análise da utilização do consumo de papel A4; utilização de sensores de presença; substituição de equipamentos com ruídos; aquisição de impressores com impressão no modo frente e verso; inclusão nos contratos de terceirização da adoção de mecanismos que promovam o uso racional de recursos, entre outras.[652]

No âmbito das ações a serem perseguidas pela Administração, o PLS nacional ainda prevê a indicação da necessidade de políticas internas de conscientização ambiental geral, aponta para práticas de reciclagem e reutilização de materiais, indica a necessidade de campanhas de conscientização para o não desperdício de água, e ainda apresenta a

---

[651] BRASIL. Ministério de Justiça. Polícia Federal. *Plano de Logística Sustentável da Polícia Federal.* 2013, p. 3.

[652] BRASIL. Ministério de Justiça. Polícia Federal. *Plano de Logística Sustentável da Polícia Federal.* 2013, p. 4-6.

necessidade da promoção de ações de capacitação em sustentabilidade e sensibilização ambiental por meio de palestras, reuniões e outros.[653]

Em suma, o PLS apresenta ações que visam promover uma padronização mínima em prol da Sustentabilidade no âmbito da Polícia Federal nacional, envolvendo não só a mudança de paradigma das novas aquisições e serviços, mas também indicando a necessidade de um trabalho contínuo de conscientização e capacitação socioambiental. Ainda, cabe destacar que o documento faz menção as diretrizes da Agenda 3P, bem como o Projeto Esplanada Sustentável, ambos apontados aqui anteriormente quando da construção normativa nacional das licitações sustentáveis.

Passado este momento inicial de confecção do PLS nacional da Polícia Federal, verificou-se que o documento foi disponibilizado para todas as Unidades Gestoras através da MOC 10/2013 – DLOG/PF, seguido da orientação para que todas as unidades confeccionem seus próprios PLS. Neste quadro, porém, não foi possível localizar os Planos regionais, bem como eventuais relatórios de acompanhamento da concretização das ações inicialmente apontadas no Plano nacional, em que pese a indicação do art. 14 da IN 10/2012.[654]

Com esta indicação normativa regional expressa em prol da realização de ações que visem também a proteção ambiental no âmbito das atividades da Polícia Federal, buscou-se verificar o diagnóstico atual da concretização das licitações sustentáveis na dimensão ambiental. Para tanto, foram analisados os 334 editais de licitação e anexos publicados, modalidade pregão, tipo menor preço, das 32 unidades gestoras que integram a Polícia Federal, no exercício de 2016. O foco da obtenção de dados foi o instrumento convocatório e seus anexos, especialmente o Termo de Referência, publicados sob numeração de 2016 e que resultaram ata de realização de pregão eletrônico. [655] Por

---

[653] BRASIL. Ministério de Justiça. Polícia Federal. *Plano de Logística Sustentável da Polícia Federal.* 2013, p. 4-6.

[654] Instrução Normativa 10/2012 – SLTI, art. 14: "Ao final de cada ano deverá ser elaborado relatório de acompanhamento do PLS de forma a evidenciar o desempenho de cada órgão ou entidade, contendo: I – consolidação dos resultados alcançados; e II – identificação das ações a serem desenvolvidas ou modificadas para o ano subsequente. Parágrafo único. Os relatórios deverão ser publicados no site dos respectivos órgãos ou entidades e encaminhados eletronicamente à Secretaria Executiva da CISAP."

[655] Foram contabilizados os certames com numeração de 2016 que resultaram em atas de pregão eletrônico, descontando assim os que foram publicados em 2015 e homologados em 2016 e também os que foram publicados em 2016 e homologados em 2017. Acredita-se que para a análise que se pretende da existência dos requisitos de sustentabilidade nos certames, a verificação dos que geraram atas no exercício de 2016 cumpra-se o objetivo. Ainda, cabe esclarecer que a pesquisa contabilizou os pregões enumerados de 2016 que tiveram suas atas publicadas até dia 04/04/2017.

consequência, esta análise de 334 editais de licitação possibilitou medir o percentual atual da concretização das licitações sustentáveis.

Em uma primeira medida verificou-se que dos 334 editais analisados, aproximadamente 63% continham alguma indicação de sustentabilidade relativa à dimensão ambiental. Em que pese ser um alto percentual se comparado à média nacional, cabe desde logo esclarecer que este percentual representa uma análise inicial, através da qual por meio de buscas com a indexação de termos específicos nos editais, termos de referências e anexos, se verificou o apontamento gramatical de 'sustentabilidade', 'sustentável', 'reciclável', 'logística reversa', entre outros que se relacionariam diretamente com a dimensão ambiental aqui pretendida. É, pois, um percentual que demonstra estritamente a utilização de termos relativos à sustentabilidade em sua dimensão ambiental. É dizer, através da adoção das minutas padrões de aquisição disponibilizadas pela Consultoria Jurídica da União, verificou-se que o percentual de inclusão de critérios de sustentabilidade no âmbito da Polícia Federal ficou bem acima da média nacional de 1%.

Todavia, quando analisada a relação dos critérios com os objetos a serem licitados, vários não realizaram esta vinculação, apenas utilizando, assim, os tópicos de sustentabilidade de modo pró-forma. Destaca-se aqui que diversos editais contavam também com a indicação de alguns termos de proteção ambiental, tais como a indicação da proibição de aquisição de materiais com substâncias perigosas, porém percebeu-se que por vezes o texto mantinha um padrão mínimo para inclusão em todos os editais. Ou seja, quando analisada a relação do objeto com os requisitos de sustentabilidade incluídos, vários não detinham pertinência direta a aquele objeto a ser contratado. [656]

Assim, em uma análise mais comedida quanto aos requisitos ou termos relativos à sustentabilidade ambiental utilizados nos 334 editais, foi possível verificar que apenas 28% dos editais e anexos demonstraram total pertinência entre o objeto a ser contratado e as indicações sustentáveis, mesmo que de modo simplificado. Cita-se aqui, como exemplo, a

[656] A título de exemplo, cita-se o Pregão Eletrônico 15/2016, UASG 200370, cujo objeto foi a contratação para a aquisição de aparelhos de academia. Verificou-se que os termos de sustentabilidade ambiental inseridos no Termo de Referência indicavam a necessidade da contratada "usar produtos de limpeza e conservação de superfícies e objetos inanimados que obedeçam às classificações e especificações determinadas pela ANVISA; Adotar medidas para evitar o desperdício de água tratada, conforme instituído no Decreto nº 48.138, de 8 de outubro de 2003; Observar a Resolução CONAMA nº 20, de 7 de dezembro de 1994, quanto aos equipamentos de limpeza que gerem ruído no seu funcionamento; (...)Realizar um programa interno de treinamento de seus empregados, nos três primeiros meses de execução contratual, para redução de consumo de energia elétrica, de consumo de água e redução de produção de resíduos sólidos, observadas as normas ambientais vigentes", entre outras. Veja-se que a indicação não condiz com a realidade da contratação de aquisição de equipamentos.

indicação da utilização de embalagens recicláveis, aquisição de papel A4 de árvores de reflorestamento, ou ainda a própria contratação de material especificamente sustentável, tal como a aquisição de caneta ecológica. Cabe esclarecer que para a verificação deste percentual, buscou-se relacionar os critérios de aceitação e/ou habilitação com o objeto pretendido, além da análise quanto à justificativa da contratação e especificidades sustentáveis do objeto. Ainda, é importante ressaltar que para este percentual estritamente ambiental e conectado diretamente ao objeto da contratação, foram desconsiderados os trechos de sustentabilidade padrão sem nenhuma indicação específica ao objeto pretendido, tais como aqueles disponíveis nas minutas AGU referente à aquisição ou práticas sustentáveis pela empresa.[657]

Deste modo, acredita-se ser possível reconhecer enquanto percentual real de contratações sustentáveis no âmbito da Polícia Federal o percentual de 28%, em desfavor dos 64% inicialmente apresentados e que simplesmente apontam para uma sustentabilidade por vezes desconectada com o objeto da contratação, mas ainda acima da última média nacional apurada de 1% de contratações sustentáveis na dimensão ambiental.

Neste caminho, percebeu-se também que os textos seguiam praticamente o mesmo formato em todas as Unidades Gestoras, motivo pelo qual se pode constatar que se tratava de um trecho padrão indicado nas minutas disponibilizadas pela Advocacia Geral da União, tal como segue o exemplo abaixo:

> 1. Nos Termos da Instrução Normativa nº 01/2010-SLTI/MPOG, os materiais utilizados deverão atender aos seguintes critérios de sustentabilidade ambiental, no que for aplicável:
> 1.1. Serem, preferencialmente, acondicionados em embalagem individual adequada, retornável (reutilizável), que utilize materiais recicláveis, de forma a garantir a máxima proteção durante o transporte e o armazenamento;
> 1..2. Não contenham substâncias perigosas em concentração acima da recomendada na diretiva RoHS (Restriction of Certain Hazardous Substances), tais como mercúrio (Hg), chumbo (Pb), cromo

[657] Verificou-se que vários processos usuais de aquisição e serviço, tais como aqueles destinados a contratação para material de expediente, os quais já possuem critérios objetivos de sustentabilidade para suas especificações técnicas ou ainda para medidas de prática sustentável, também foram realizados se utilizando de texto padrão mínimo de sustentabilidade, sem a devida análise e correspondência com o objeto. Cita-se, como exemplo, o Pregão Eletrônico 11/2016, UASG 200352, realizado para a aquisição de cartuchos/toners. Segue a íntegra do trecho da indicação em prol da sustentabilidade: "Critérios de Sustentabilidade Ambiental: 6.1.8. Adotar boas práticas de otimização de recursos/redução de desperdícios/ menor poluição, tais como: 6.1.9. Racionalização do uso de substâncias potencialmente tóxicopoluentes; 6.1.10. Substituição de substâncias tóxicas por outras atóxicas ou de menor toxicidade; 6.1.11. Treinamento/ capacitação periódicos dos empregados sobre boas práticas de redução de desperdícios/poluição; e 6.1.12. Adotar as práticas de sustentabilidade na execução dos serviços, quando couber, todas de acordo com o art. 6º da Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 1, de 19 de janeiro de 2010." Se a análise das exigências ambientais fosse realizada a contento, no mínimo era necessária a inclusão da logística reversa dos cartuchos/toners e embalagens preferencialmente recicláveis.

> hexavalente (Cr(VI)), cádmio (Cd), bifenil-polibromados (PBBs), éteres difenilpolibromados (PBDEs)
> 1.3. Caso solicitado, a comprovação do disposto neste artigo poderá ser feita mediante apresentação de certificação emitida por instituição pública oficial ou instituição credenciada, ou por qualquer outro meio de prova que ateste que o bem fornecido cumpre com as exigências do edital.
> 1.4. Ainda nos termos da Instrução Normativa nº 01/2010-SLTI/MPOG, os fornecedores deverão respeitar as Normas Brasileiras – NBR, publicadas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas sobre resíduos sólidos.[658]

Cabe esclarecer que quando da disponibilização destes enxertos sobre os critérios de sustentabilidade, a Advocacia Geral da União indica a necessária análise de enquadramento ao caso concreto, o que não foi verificado, repita-se, em 35% dos casos em que estes termos e outros relacionados à sustentabilidade foram utilizados.[659]

Ainda, em que pese não ter sido possível faticamente consultar a integralidade dos processos contratuais analisados, ou seja, analisar todos os documentos que integraram as contratações realizadas por este órgão, quais sejam, ofício de exposição da demanda, autorização da autoridade superior para abertura da licitação, informações quanto à confecção do termo de referência, parecer jurídico da Consultoria Jurídica da União, eventuais pedidos de esclarecimentos dos possíveis fornecedores interessados no certame, entre outros, não foi possível verificar nos Termos de Referência dos processos analisados, no campo devido às justificativas da contratação, qualquer menção sobre um anterior planejamento sustentável naquela contratação.

De modo complementar, e construindo um espectro amplo do Desenvolvimento, verificou-se que foram concretizados aproximadamente 30% de todos os certames com

---

[658] Até o ano de 2015, as minutas disponibilizadas pela AGU apresentavam trecho de sustentabilidade similar a este, com reprodução dos termos do IN 01/2010 – SLTI/MPOG. Em consulta atual, verificou-se que a indicação pontual nos documentos do certame licitatório, seja por meio das minutas de Editais e Termos de Referência, não apresentam mais esta estrutura padrão, mas sim a indicação geral da sustentabilidade, bem como a disponibilidade de Guia de Licitações Sustentáveis elaborados pela própria AGU, o qual será apresentado na sequência.

[659] Nas minutas disponibilizadas pela AGU, há a seguinte orientação prévia quando da promoção da sustentabilidade: "Sustentabilidade: Nas aquisições e contratações governamentais, deve ser dada prioridade para produtos reciclados e recicláveis e para bens, serviços e obras que considerem critérios compatíveis com padrões de consumo social e ambientalmente sustentáveis (artigo 7º, XI, da Lei nº 12.305, de 2010 - Política Nacional de Resíduos Sólidos), devendo ser observadas, ainda, as Instruções Normativas SLTI/MPOG 01/2010 e 01/2014, bem como os atos normativos editados pelos órgãos de proteção ao meio ambiente. Nesse sentido pode ser consultado o Guia Prático de Licitações Sustentáveis do CJU/SP para uma lista de objetos abrangidos por disposições normativas de caráter ambiental. Uma vez exigido qualquer requisito ambiental na especificação do objeto, deve ser prevista a forma de comprovação de seu respectivo cumprimento na fase de aceitação da proposta, por meio da apresentação de certificação emitida por instituição pública oficial ou instituição credenciada, ou por outro meio de prova que ateste que o bem fornecido atende às exigências (§ 1° do art. 5° da citada Instrução Normativa). Lembrar que referida IN n. 01/2010 determina no art. 7°, §1° que se verifique a disponibilidade e a vantagem de reutilização de bens por meio de consulta ao fórum eletrônico de materiais ociosos, que integra o Portal Comprasnet, conforme art. 9°." Minutas disponíveis em: < http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/373176> Acesso em 05 mar 2017.

indicação de preferências para Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, seja para certames realizados com exclusividade a ME/EPP, indicação de alguns itens exclusivos ME/EPP ou ainda a possibilidade da contratação de cota para ME/EPP. Entre as dimensões do Desenvolvimento Sustentável, esta foi a de maior concretização diagnosticada, relacionada prioritariamente ao Desenvolvimento Sustentável Econômico.

Verificou-se ainda, que em atendimento à Instrução Normativa 10/2012, Anexo II (Sugestões de boas práticas de sustentabilidade e de racionalização de materiais) e VI (Compras e Contratações), os quais indicam a necessidade de fomento das compras compartilhadas, foram planejadas 8 compras compartilhadas no âmbito da Polícia Federal, valendo o destaque para o Pregão Eletrônico 10/2016 – CGTI/BSA, UASG 200342, o qual fez a aquisição de materiais de informática para todas as Unidades Gestoras do Departamento, resultando em R$ 43 milhões de material.

Deste modo, comprovou-se que a concretização de licitações sustentáveis no âmbito da Polícia Federal, órgão federal integrante do Ministério de Justiça e com um perfil semelhante aos outros 11 órgãos deste ministério, está em torno de 28% em sua dimensão ambiental, com as ressalvas apresentadas.[660] Em que pese o percentual verificado estar bem acima da média nacional de 1%, é importante destacar que por consequência 72% das contratações deste órgão são realizadas, por consequência, sem a promoção do princípio constitucional do Desenvolvimento Sustentável. Ainda, torna-se importante destacar que os 334 editais analisados resultaram em contratações que em seu conjunto atingem o valor de 242 milhões de reais, o que demonstra a relevância do poder de compra do Estado e o eventual impacto de medidas sustentáveis também aos setores econômicos.

Com este quadro percentual apresentado, buscou-se na sequência verificar a forma de apontamento das atividades de controle interno e externo neste sentido de efetividade das licitações sustentáveis neste órgão. Neste passo, e no âmbito do controle

[660] São órgãos integrantes do Ministério da Justiça e Segurança Pública: Secretaria Nacional de Segurança Pública; Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas; Secretaria Nacional de Justiça e Cidadania; Secretaria Nacional do Consumidor; Secretaria de Assuntos Legislativos; Departamento Penitenciário Nacional; Polícia Federal; Polícia Rodoviária Federal; Arquivo Nacional; Conselho Administrativo da Defesa Econômica e Fundação Nacional do Índio. Informações disponíveis em: < http://www.justica.gov.br/Acesso/institucional/sumario/organograma> Acesso em 05 mar 2017.

externo, verificou-se o último Relatório de Gestão apresentado pela Polícia Federal relativo ao exercício de 2015.[661]

O documento foi confeccionado com base nos normativos disponibilizados pela Corte de Contas, os quais apresentam o rol de dados e seus relativos prazos que devem ser inseridos no relatório da Unidade. Para as atividades de 2015, os documentos que embasam a confecção do relatório de gestão federal foram: Decisão Normativa TCU 146/2015; Decisão Normativa TCU 147/2015; Portaria TCU 321/2015; e Portaria CGU 522/2015.

Deste arcabouço, a Decisão 147/2015 indica quais serão os critérios da avaliação da gestão de compras e contratações, citando: “Avaliação da gestão de compras e contratações, especialmente no que diz respeito à: regularidade dos processos licitatórios e das contratações e aquisições feitas por inexigibilidade e dispensa de licitação; utilização de critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens e na contratação de serviços e obras; e qualidade dos controles internos administrativos relacionados à atividade de compras e contratações.” Ainda, através de quadro específico de gestão ambiental e licitações sustentáveis que integra o conteúdo do Relatório, a Corte de Contas questiona a unidade quanto às suas atuações na agenda ambiental, PLS, estratégias relacionadas, entre outras.[662]

O Relatório de Gestão da Polícia Federal, composto pelos dados das 33 Unidades Gestoras, incluindo a Unidade Gestora Financeira, foi apresentado perante o Tribunal em documento único, com as informações regionais consolidadas. Neste sentido, cabe inicialmente apontar que as informações objetivas do relatório por vezes não transmitem a realidade de todas as Superintendências do país, construindo, nesta confecção consolidada, um diagnóstico geral da gestão.

No que tange aos dados relacionadas ao Desenvolvimento Sustentável, o relatório apresentou o quadro de gestão ambiental preenchido, além de informações esparsas quando da atuação sustentável. Já quanto às informações do quadro: indica a não participação na Agenda A3P; reconhece a não gestão de separação de lixo; aponta a realização dos certames licitatórios em consonância com os parâmetros de

[661] Cabe esclarecer que em que pese o alvo de análise dos editais tenha sido o exercício de 2016, buscando a averiguação mais moderna destes documentos, a análise dos Relatórios de Gestão das Unidades só pode ser verificada quanto ao exercício de 2015 e anteriores, haja vista o Relatório de Gestão referente ao exercício de 2016 estar em atual confecção.

[662] Segue em Anexo VII a íntegra do quadro base integrando do relatório de gestão, nos termos da Portaria TCU 90/2014.

sustentabilidade da Lei 7746/2012; indica a exigência do PLS Nacional, embora não esteja publicado no site da unidade; e aponta ainda a não publicação de relatórios do PLS, em desrespeito aos termos do art. 13 da IN 10/2012.

Já quanto às informações gerais, explica que, especialmente para contratação de limpeza e manutenção predial, são adotadas medidas de redução de impacto ambiental, apontando para a preferência em materiais reciclados, sem substancias perigosas, registrados na ANVISA, entre outros. A relevância das informações está na indicação da vedação em certames licitatórios de empresas com sanções decorrentes de infração administrativa ambiental, e ainda no registro das iniciativas de obras sustentáveis, como a adoção de telhado verde, reservatórios da água da chuva, utilização de torneiras com fechamento automático, entre outros mecanismos protetivos ambientalmente.

Neste quadro, resta concluir que tanto os questionamentos, em sua maioria objetivos, solicitados pelo controle externo para a confecção do Relatório de Gestão da Unidade, quanto as informações gerais indicadas no Relatório de Gestão, não se mostram suficientes para verificar a concretização das contratações sustentáveis na atividade da Administração em avaliação.

Uma vez que se está em um ambiente de controle externo de todas as Unidades Gestoras da Polícia Federal, ainda que se considere uma parcela de cumprimento da sustentabilidade, esta se demonstra não razoável pela quantidade de atividade realizada nas mais de 30 Unidades Gestoras, além de todas as Delegacias Descentralizadas existentes. Neste sentido, em que pese a orientação geral para a avaliação do Relatório de Gestão apresentado pelos órgãos conter a necessária observância da utilização de critérios de sustentabilidade ambiental nas contratações públicas, o modo como as informações são solicitadas pelo Tribunal de Contas não possibilita a análise pontual desta utilização. Verifica-se, pois, uma informação pró-forma em relação a adoção da contratação sustentável e uma consequente análise pró-forma do atendimento a este requisito objetivo.

Por fim, cabe, todavia, destacar que os questionamentos do Tribunal de Contas da União por meio do preenchimento da planilha em apreço, ainda que sejam realizados de modo objetivo e sem solicitar comprovação quanto ao cumprimento daquelas exigências, tais como a realização dos certames em atendimento à Lei 7746/2012, apontam para uma necessária implantação de logística sustentável na Administração, o que eventualmente trará a concretização das licitações sustentáveis por consequência.

Já quanto à atuação da Controladoria Geral da União, foi possível analisar *in loco* na sede da Polícia Federal do Paraná diversos processos relativos às auditorias extraordinárias realizados desde 2008, as quais demonstraram uma evolução na percepção da controladoria frente as práticas ambientais.[663]

Destes documentos, cabe o destaque de que em 2013 as solicitações de auditoria incluíram em seu espectro de análise a indicação de critérios de sustentabilidade através de documentos comprobatórios, com a indicação dos quesitos utilizados, tais como: "menor utilização de matérias primas e descarte de produto; maior quantidade de conteúdo reciclável; produtos fabricados por fonte não poluidora bem como por materiais que não prejudiquem a natureza; aquisição de veículos automotores mais eficientes e menos poluentes ou que utilizam combustíveis alternativos; aquisição de bens/produtos passíveis de reutilização; e aspectos de durabilidade e qualidade dos bens/produtos."

Naquela área de análise, a Unidade Gestora apresentou as comprovações de algumas medidas adotadas, tais como o gerenciamento de resíduos, a aquisição de equipamentos com indicadores de menores gastos de energia e a destinação de pilhas e baterias.

A Análise Gerencial da Unidade naquele ano destacado apontou para a conformidade das medidas já adotadas e a indicação de que a Unidade "tem buscado dar efetividade aos normativos que preceituam a adoção de critérios sustentáveis em suas contratações." Neste sentido, em tópico específico quanto às licitações sustentáveis, a análise final apontou para a comprovação da utilização de critérios sustentáveis, bem como produtos com menor gasto de energia e maior quantidade de recicláveis. Destacou ainda a manifestação da unidade em buscar dar efetividade aos normativos que preceituam a adoção de critérios sustentáveis em suas contratações. Concluiu-se, ao fim, pela "boa prática da Unidade em buscar mecanismos com objetivo de reduzir impactos ao meio ambiente."

Com este quadro construído, é possível verificar que a análise do controle interno se atentou à racionalidade sustentável na atuação da atividade administração, não buscando necessariamente uma significativa efetividade das medidas, ou um percentual relevante se comparado às demais contratações. Ainda, em que pese o percentual local e

[663] A consulta foi realizada somente em relação à Unidade Gestora 200364 – Superintendência de Polícia Federal do Paraná, haja vista o célere acesso a estes tipos de procedimentos. Cabe ressaltar que a Controladoria diminuiu suas auditorias extraordinárias e ordinárias ao longo dos últimos anos, dando ênfase, porém, na sua atuação preventiva através da análise jurídica dos processos de contratação.

nacional já analisado de licitações sustentáveis ser ínfimo, a auditoria apontou para a progressiva busca de efetividade pela Unidade Gestora.

Assim, neste caminho percorrido na análise normativa local sobre o Desenvolvimento Sustentável, tomando-se como foco a instauração do PLS nacional, atrelado à investigação da sustentabilidade nos Editais, e ainda as solicitações e modo de análise dos órgãos de controle externo e interno, foi possível verificar uma atual efetividade do Desenvolvimento Sustentável, em sua dimensão ambiental, no âmbito das atividades da Polícia Federal através dos processos de contratação com os particulares, sejam para a área fim da Polícia Federal, seja, e mais significativamente, para as áreas meios de logística policial.

Com este quadro apresentado, torna-se necessário apontar alguns fatores percebidos na coleta dos dados, bem como nas demais fases da pesquisa empírica, de modo que se permita construir a gama de motivos impeditivos para a ampla concretização das licitações sustentáveis. É, pois, verificar os eventuais fatos que impedem a promoção do Desenvolvimento Sustentável em sua dimensão ambiental através das contratações públicas.

3.2 Os fatores impeditivos da concretização do Desenvolvimento Sustentável através das contratações públicas

Como verificado nos dados recentes no âmbito da Polícia Federal, aproximadamente 28% das contratações públicas são realizadas de modo sustentável em sua dimensão ambiental, considerando-se para esta média os pequenos apontamentos de sustentabilidade, tais como a simples indicação da proibição de determinada substância em determinado objeto a ser adquirido, ou ainda a substituição da aquisição de papel A4 branco por aquisição de papel A4 reciclado.

Todavia, compreendido o ambiente em que está inserido o Desenvolvimento Sustentável, qual seja, o atual Estado Socioambiental, bem como sua definição material e categoria normativa, além da atual estrutura e relação constitucional da Administração Pública, cabe se questionar quais são os eventuais motivos para a baixa efetividade das licitações públicas sustentáveis atualmente.

Neste quadro, procurou-se, através da observação, formulários e entrevistas, apontar os principais fatores que impedem uma maior concretização das licitações sustentáveis em sua dimensão ambiental no âmbito federal.

Para tanto, uma parcela da pesquisa foi realizada no âmbito da Polícia Federal seguindo o padrão estabelecido anteriormente na investigação quanto ao percentual de concretização analisado, porém, foi agregando neste estágio uma parcela da sociedade, servidores da consultoria jurídica, controle interno e controle externo, bem como servidores públicos federais de órgãos diversos.

Deste modo, em um primeiro momento foram lançados quatro formulários distintos com questões gerais afetas às licitações sustentáveis. Estes questionários foram destinados aos 83 pregoeiros e presidentes de comissão de licitações da Polícia Federal, aos 32 responsáveis pelos setores de Logística das Unidades Gestoras da Polícia Federal, aos 32 Ordenadores de Despesas das 32 Unidades Gestoras da Polícia Federal, bem como à parcela diversa de servidores públicos federais, estaduais e municipais conectados direta ou indiretamente às contratações públicas.

Em um aspecto geral, os formulários objetivavam demonstrar as principais dificuldades relacionadas às contratações sustentáveis. Visavam, ainda, primordialmente, verificar a concepção atual do agente público quanto a obrigatoriedade ou não da realização da licitação sustentável.

Para o formulário destinado aos servidores que instruem e utilizam diretamente o processo que resultará nas contratações públicas na Polícia Federal, o público alvo foi formado pelos responsáveis da confecção dos Editais e anexos, tais como termo de referência, minuta de contrato, ata de registro de preços, ou ainda aqueles servidores diretamente responsáveis pela condução do certame licitatório, tais como os pregoeiros, membros da equipe de apoio e presidentes de comissão de licitação.

Para estes, aqui denominados de modo amplo apenas como ‘pregoeiros’, as questões atentaram primordialmente para fatores práticos do processo, além das questões contextuais do Desenvolvimento Sustentável. Ainda, estes servidores foram questionados sobre a possibilidade de se instituir fase pré-contratual de análise da sustentabilidade nos certames. Em que pese os formulários estarem contidos na íntegra nos Anexos desta pesquisa, cabe apontar de modo sucinto quais foram os questionamentos respondidos pelos pregoeiros, quais sejam: (i) qual a relação do Desenvolvimento com as atividades da Administração Pública; (ii) existe fundamentação normativa para a realização da licitação sustentável; (iii) o pregoeiro pode incluir requisito de sustentabilidade na fase de aceitação

e/ou na fase de habilitação; (iv) qual o percentual de licitações sustentáveis realizadas em sua Unidade Gestora; (v) na rotina de trabalho, qual o maior motivo de afastamento da realização da licitação sustentável; (vi) o Desenvolvimento Sustentável deve ser progressivamente incluído nas contratações públicas; (vii) o agente público é obrigado a realizar todos os certames licitatórios de modo sustentável; (viii) as minutas e manuais disponibilizados pelos órgãos de controle interno e externo são suficientes para a adoção da licitação sustentável; (ix) o Tribunal de Contas da União pode penalizar o pregoeiro quando este exigir certificação ambiental de determinado produto; e (x) enquanto pregoeiro, você tem conhecimento dos objetivos e instrumentos do PLS.

Com estes questionamentos através de formulário eletrônico (Anexo II) destinado a 86 pregoeiros que integram o grupo de compras da Polícia Federal, o qual foi respondido por 22 pregoeiros, pode-se construir um quadro de análise das respostas dos agentes públicos que trabalham diretamente com a condução dos processos licitatórios na Polícia Federal.

Inicialmente verificou-se que a maioria dos pregoeiros (72,7%) compreendem que a atividade da Administração Pública está diretamente relacionada com a promoção do Desenvolvimento, seguidos de 9,1% que acreditam que apenas as atividades meio tem relação com o Desenvolvimento, e apenas um servidor (4,5%) entende que as atividades da Administração não têm relação com a promoção do Desenvolvimento.

Já na seara da licitação sustentável, quando questionados sobre a existência de normativos suficientes para a realização da contratação sustentável, 59,1% apontaram que a base Constitucional do Desenvolvimento agregados aos normativos infraconstitucionais possibilitam o agente público a realizar a contratação sustentável. Nesta linha permissiva, um servidor (4,5%) ainda registrou a possibilidade da realização de licitação sustentável com base unicamente nos termos da Constituição Federal. Os demais 36,3% dos entrevistaram apontaram ou a necessidade de algum regulamento específico, ou a necessidade ainda de lei infraconstitucional que permita o certame sustentável. Nesta questão cabe destacar um comentário recebido que indica a possibilidade normativa da contratação sustentável, porém não considera esta viável uma vez que “os produtos sustentáveis são mais onerosos e geralmente não estão incluídos na pesquisa de mercado.”[664]

[664] Os comentários inseridos nas questões dos formulários não serão identificados visando a imparcialidade nas respostas e o anonimato garantido na orientação inicial do formulário da pesquisa.

No campo prático do certame licitatório, os pregoeiros foram questionados da possibilidade de incluir requisitos de aceitação das propostas no instrumento convocatórios, os quais, majoritariamente (72,7%), apontaram para a possibilidade desde que motivado no processo. Os servidores que não admitem a possibilidade justificaram suas respostas na inexistência de critérios de sustentabilidade para serem inseridos na aceitação, não ser a sustentabilidade finalidade da licitação, e ainda indicaram que tais requisitos se colocados deveriam estar previstos no Termo de Referência e não no instrumento convocatório.

Na mesma linha, os servidores foram questionados quanto a possibilidade de incluir requisitos de sustentabilidade na fase de habilitação das empresas, dos quais 63,6% indicaram a possibilidade desde que também motivado no processo. Dos comentários das questões, cabe o destaque do apontamento da relação entre os critérios de sustentabilidade e isonomia. Segundo o servidor questionado, “a aparente antinomia entre a exigência de critérios de sustentabilidade e a garantia da isonomia é inexistente, pois o tratamento isonômico deve ser dado a todos que estejam na mesma situação fática e jurídica. Todos os que atendem aos critérios exigidos são tratados isonomicamente.”

Questionados sobre o percentual atual de licitações sustentáveis realizadas por sua unidade, 59,1% indicaram que realizam de 1% a 10% de certames licitatórios, seguidos de 9,1% que apontam um percentual de 20% a 40%. Ainda, quatro servidores (18,2%) acreditam que realizam as contratações no percentual de 80% a 100%, apontando inclusive a utilização do texto genérico de sustentabilidade nos certames. Entre os comentários, destacam-se os que indicaram a utilização de trechos genéricos de sustentabilidade que apontam para a necessidade de um mínimo de sustentabilidade quanto à exigência da logística reserva e embalagens recicláveis. Ainda, quanto a estrutura, os servidores indicaram falta de envolvimento entre os setores demandantes e falta de tempo para enquadrar o objeto à sustentabilidade.

Seguindo nesta análise, os servidores foram questionados sobre qual seria o principal fator determinante para a baixa efetividade da realização da contratação de modo sustentável, os quais apresentaram as seguintes informações:

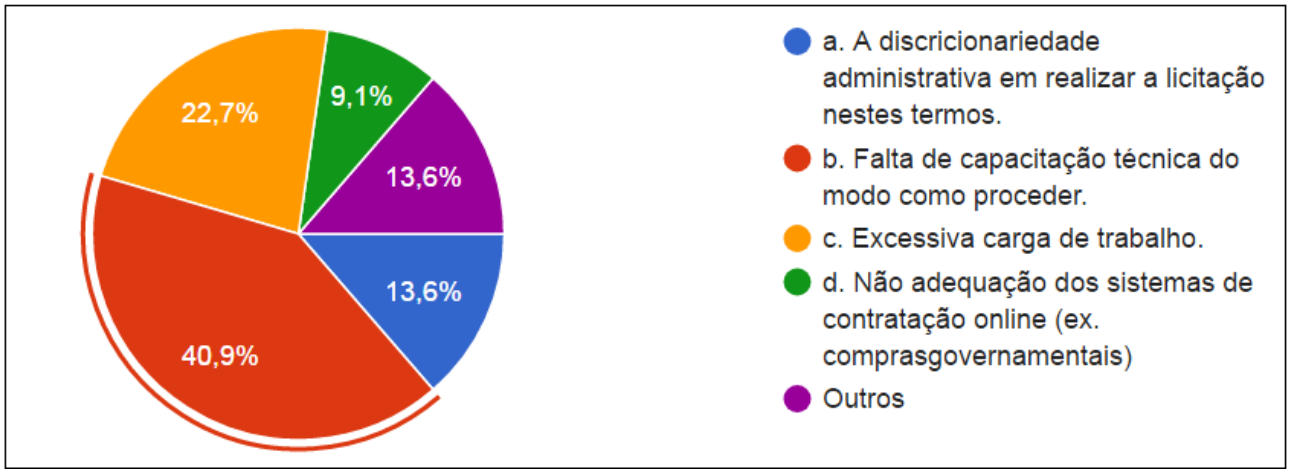


Gráfico 01 – Formulário Pregoeiros, questão n. 6 – motivos da não realização da contratação sustentável.
Fonte: Pesquisa Empírica.

Conforme se observa, a maioria dos questionados apontaram a falta de capacitação técnica como um fator impeditivo para a concretização das contratações sustentáveis (40,9%), seguidos de 22,7% que apontaram a excessiva carga de trabalho, outros 9,1% que indicaram as limitações dos sistemas utilizados nos processos contratuais, e ainda 13,6% que indicaram como um dos fatores do afastamento da realização da contratação sustentável a discricionariedade administrativa. Ainda, entre os argumentos que integraram a opção 'outros' fatores, foi indicada a falta de empresas e produtos no mercado que atendam às exigências ambientais, além da limitação orçamentária para produtos sustentáveis que, de acordo com o servidor, são mais caros, o que não traria justificativa de contratação pela Administração Pública nestes termos, diante do reincidente contingenciamento orçamentário da União.

Independente da amostragem do percentual da prática realizada da contratação sustentável, a grande maioria dos servidores pregoeiros (95,5%) indicaram que o Desenvolvimento Sustentável enquanto valor constitucional direta e indiretamente vinculado à proteção ambiental deve ser progressivamente inserido nos processos licitatórios e nas contratações, seguido de 4,5% negativos. Neste ambiente, os servidores comentaram a necessidade de adotar mecanismos também de adoção da sustentabilidade econômica e social, apontaram a relevância de um estudo prévio mercadológico que identificasse o real valor dos produtos sustentáveis a fim de adequar o orçamento da Unidade, e ainda destacaram que diante do poder de compra da Administração, "realizar compras e contratações com critérios de sustentabilidade gera benefícios socioambientais

e na redução de impactos ambientais, e também promovem o mercado de bens e serviços sustentáveis, fazendo com que custo desses objetos diminuam cada vez mais.”

Seguindo, porém, os pregoeiros foram diretamente questionados sobre a obrigatoriedade do agente público em realizar de modo sustentável todos os certames licitatórios e nesta análise, aproximadamente a metade dos entrevistados (54,5%) apontou para o dever em realizar toda a contratação de modo sustentável, restando 45,5% que acreditam que nem todas as licitações devem ser realizadas de modo sustentável. Nos comentários, os servidores ressaltaram a necessidade de alteração legislativa que obrigasse a exigência sustentável na fase de habilitação por exemplo, e indicaram ainda uma dificuldade de realizar qualquer gestão sustentável naquelas contratações com entrega imediata.

Quanto à instrução do processo, os pregoeiros foram questionados sobre a utilidade das minutas de Editais e anexos que são disponibilizadas pela Consultoria Jurídica da União – Advocacia Geral da União, bem como quanto os mais diversos manuais disponíveis online, tal como o manual de licitações sustentáveis do Tribunal de Contas da União. Destes, 81,8% dos pregoeiros indicaram que os manuais e minutas são suficientes para a realização do certame sustentável, seguindo de 18,2% que entendem esses documentos como insuficientes. Dos comentários, alguns servidores indicaram a necessidade de interpretar as minutas disponibilizadas ao caso concreto, além da conjugação da área demandante ao “raciocínio sustentável”.

Na seara de atuação do controle externo, os pregoeiros foram questionados se é devido ao Tribunal de Contas da União penalizar o agente público pregoeiro que incluir requisitos de aceitação e/ou habilitação para certificação ambiental de produtos a serem licitados. Os pregoeiros, em sua maioria (59,1) apontaram pela possibilidade de penalização se exigida certificação ambiental. Apenas 40,9% indicaram que não caberia punição ao pregoeiro pela inclusão de tal exigência. Dos comentários, cabe destacar a indicação de que a Corte de Contas adota a postura de, em regra, não limitar a competitividade, além do necessário conhecimento tanto pelos pregoeiros como pelos auditores das diversas leis esparsas em se tratando de legislação ambiental.

Finalizando os questionamentos, os pregoeiros foram demandados sobre os objetivos e instrumentos do Plano de Logística Sustentável da Polícia Federal. A grande maioria (72,7%) não sabia do conteúdo do Plano de Logística Sustentável, seguido de 27,3% que apontaram conhecer os objetivos e instrumentos do PLS. Nos comentários,

dois servidores demonstraram intimidade com o documento, recordando os comunicados oficiais da Polícia Federal de distribuição do PLS Nacional.

Em um aspecto geral, verificam-se diferentes graus de conhecimento prático e teórico a respeito dos temas afetos às licitações sustentáveis e à atuação da Administração Pública. Neste passo, cabe destacar que dos agentes públicos que responderam o questionário a grande maioria conta com mais de cinco anos de prática no exercício desta função. Assim, com estas informações obtidas, tornou-se possível destacar algumas conclusões quanto à atuação dos pregoeiros e a concretização das licitações sustentáveis neste âmbito de análise.

Em primeira medida, a maioria dos servidores compreende a obrigatoriedade em realizar a contratação de modo sustentável, inclusive apontando o tratamento do Desenvolvimento enquanto valor constitucional. Porém, apontam esta obrigatoriedade primordialmente nos momentos do certame licitatório com requisitos objetivos a serem inseridos no edital e/ou termo de referência, trabalhando assim a sustentabilidade com qualidades de regra, e não enquanto princípio a ser aplicado na melhor medida possível.

Com este pressuposto de aplicação ou não, tal como as regras, os pregoeiros apontaram para uma necessária melhor regulamentação quanto ao modo de realizar a contratação sustentável. Neste ponto também, é possível observar que destacam uma essencial atuação proativa da própria Administração em melhorar a estrutura atual que envolve os setores da contratação, com o incremento da capacitação do servidor e redução da atual carga de trabalho, de modo que possa ser construído um ambiente que propicie o ‘raciocínio sustentável’ nos procedimentos.

Neste sentido, é possível concluir ainda uma falta de conhecimento prático, normativo e de atualização jurisprudencial proveniente do Tribunal de Contas da União afetos ao tema licitações sustentáveis, o que constrói uma falta de capacitação técnica destes servidores para a concretização da contratação nestes moldes, ou em outra medida, representa a pungente necessidade de medidas administrativas que promovam meios de capacitação e atuação dos servidores diretamente relacionados a condução do certame. Neste ambiente, inclusive, constatou-se uma não conexão entre as estratégias da Administração central para com as Unidades Gestoras, a exemplo da falta de conhecimento pelos pregoeiros do Plano de Logística Sustentável Nacional daquele órgão.

Por fim, quando da utilização de critérios de sustentabilidade, observou-se que em sua grande maioria não há uma análise efetiva da relação do objeto e o critério incluído, sendo tão somente por vezes uma repetição dos termos disponibilizados nas minutas da

Advocacia Geral da União. Por consequência, verificaram-se casos que mesmo quando incluído o trecho correto da sustentabilidade em relação ao objeto licitado, não foi previsto o modo de fiscalização daquela determinada exigência. É, senão, a utilização de critérios de sustentabilidade, ou ainda obrigações contratuais, utilizados pró-forma.

Encerrada a análise com os pregoeiros, foram remetidos formulários específicos destinados aos servidores responsáveis por esta equipe anteriormente mencionada, pontualmente denominados na Polícia Federal como chefes do Setor de Administração e Logística Policial - SELOG, os quais tem a função primordial de receber e analisar a demanda inicial da contratação, indicar os processos destinados aos pregoeiros e conduzir o trâmite do processo pelos diversos setores que se relacionam com a contratação pública, tais como núcleo orçamentário, patrimônio, autoridade superior, entre outros.

Para estes, as questões atentaram primordialmente para aspectos de planejamento da contratação pública, além das questões contextuais do Desenvolvimento Sustentável. As questões propostas foram as seguintes: (i) qual a finalidade do processo licitatório; (ii) o administrador público tem fundamentação normativa para indicar a obrigatoriedade do certame sustentável; (iii) o Desenvolvimento Sustentável deve ser progressivamente incluído nas contratações públicas; (iv) o agente público é obrigado a realizar todos os certames licitatórios de modo sustentável; (v) as minutas e manuais disponibilizados pelos órgãos de controle interno e externo são suficientes para a adoção da licitação sustentável; (vi) é possível trabalhar critérios de sustentabilidade em todas as fases da contratação, passando pelo planejamento, instrução processual, condução da sessão pública, execução contratual e fiscalização; (vii) é possível concretizar o Desenvolvimento Sustentável na fase de planejamento e não necessariamente nas fases subsequentes; (viii) qual o percentual de licitações sustentáveis realizadas em sua Unidade Gestora; (ix) na rotina de trabalho, qual o maior motivo de afastamento da realização da licitação sustentável; (x) o Tribunal de Contas da União pode penalizar o agente público por não observar na fase de planejamento meios de promoção do Desenvolvimento Sustentável; (xi) enquanto chefe da Administração, você tem conhecimento dos objetivos e instrumentos do PLS.

Com estes questionamentos através de formulário eletrônico (Anexo III) destinados a 32 servidores na condição de chefes do SELOG da Polícia Federal, os quais foram respondidos por 06 chefes do Setor de Administração e Logística Policial, pode-se construir um pequeno quadro de análise dos agentes públicos que trabalham na área de planejamento, administração e execução logística da Polícia Federal.

Inicialmente, em que pese a maioria dos administradores (66,7%) compreender que integra a finalidade do processo licitatório a busca da proposta mais vantajosa, com tratamento isonômico entre os fornecedores e a concretização do Desenvolvimento Sustentável, tal como se depreende da Lei Geral de Licitações atualizada, verificou-se que 33,3% consideraram a finalidade do processo licitatório tão somente como meio da escolha da proposta mais vantajosa com o tratamento isonômico entre os fornecedores, não reconhecendo o Desenvolvimento Sustentável enquanto uma das finalidades da contratação.

Questionados quanto à existência de fundamentação normativa que obrigue a realização da licitação de modo sustentável, os administradores foram unânimes em apontar a obrigatoriedade no texto Constitucional e na legislação infraconstitucional. Neste ambiente, porém, quando questionados se os agentes públicos são obrigados a realizar todos as contratações de modo sustentável, 33,3% apontaram para a não obrigatoriedade, seguidos de 66,7% que compreendem a obrigatoriedade para com todos os certames.

Todavia, apresentado o Desenvolvimento Sustentável enquanto valor constitucional direta e indiretamente relacionado à proteção ambiental e, questionados se este valor deveria ser progressivamente incluído nos processos licitatórios e contratações, a grande maioria apontou pela necessidade (83,3%), restando 16,7% contrários a esta medida. Entre os comentários, cabe o destaque quanto a indicação de que o impacto das licitações sobre o Desenvolvimento Sustentável não seria relevante, e ainda a indicação de que este Desenvolvimento estaria a cargo de Políticas Públicas.

Seguindo e passando aos questionamentos da prática administrativa, os servidores foram questionados se as minutas de Editais e anexos que são disponibilizadas pela Consultoria Jurídica da União – Advocacia Geral da União, bem como os mais diversos manuais disponíveis, tal como o manual de licitações sustentáveis do Tribunal de Contas da União, são suficientes para o planejamento sustentável e para a atividade de ponta do pregoeiro na condução do certame. Destes, 66,7% apontaram que os manuais e minutas são suficientes para a realização do certame sustentável, seguindo de 33,3% que entendem esses documentos como insuficientes.

Neste ambiente, os agentes públicos foram questionados se é possível a concretização do Desenvolvimento Sustentável em todas as fases da contratação, quais sejam, o planejamento, a instrução processual, a condução do certame, a execução contratual e a fase de fiscalização. Mais de 80% indicou por esta possibilidade integral da aplicação da sustentabilidade do certame, em oposição a 16,7% que não admitem em

todas as fases da contratação. Ainda, quando questionados sobre a possibilidade de se considerar uma contratação sustentável aquela que apenas prevê um planejamento sustentável, a maioria (83,3%) também apontou para esta possibilidade.

Questionados do percentual atual de licitações sustentáveis realizadas por sua unidade, as respostas foram bem variadas, concluindo que 33,3% indicaram que realizam de 80% a 100% de certames licitatórios, seguidos de 33,3% que apontam um percentual de 40% a 60%, e os demais se dividiram entre a realização de 60% a 80% e entre 20% a 40%. Observa-se, pois, que nenhum dos administradores apontou para a efetividade média nacional federal, qual seja entre 1% a 10% de contratações sustentáveis.

Neste ambiente de efetividade, os chefes do SELOG foram questionados sobre qual é o fator determinante para o afastamento da realização da licitação de modo sustentável, o que possibilitou a construção abaixo:

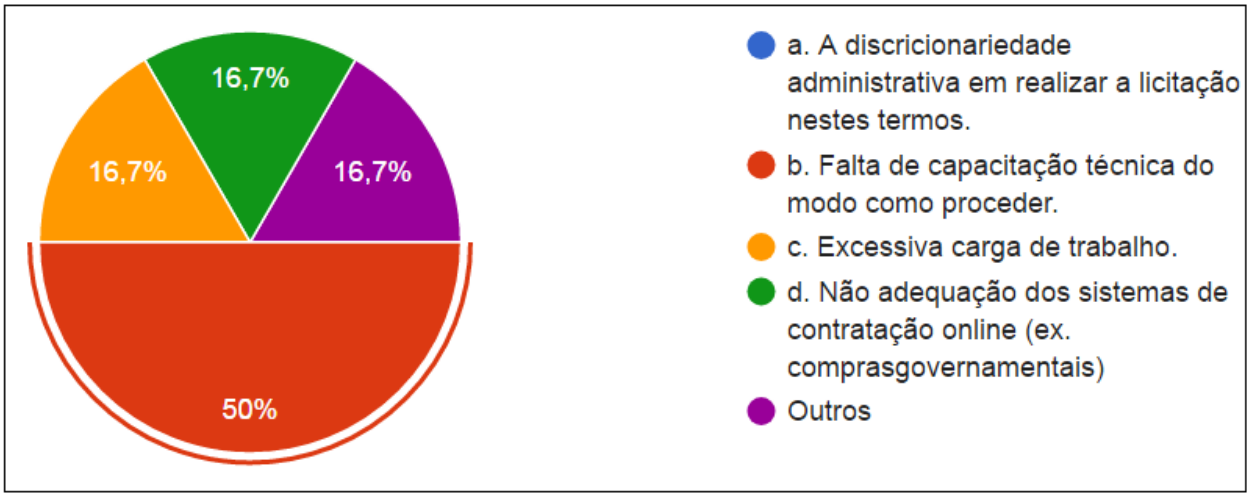


Gráfico 02 – Formulário SELOG, questão n. 9 – motivos da não realização da contratação sustentável.
Fonte: Pesquisa Empírica.

Conforme se depreende do gráfico, metade dos questionados apontam para a falta de capacitação técnica como um fator impeditivo para a concretização das contratações sustentáveis (50%), seguidos de parcelas iguais (16,7%) que se dividiram entre a excessiva carga de trabalho, as limitações dos sistemas utilizados nos processos contratuais, e motivos outros. Destaca-se que a discricionariedade administrativa não apareceu como um fator de afastamento à concretização das contratações sustentáveis neste grupo avaliado.

Na esfera do controle externo através do Tribunal de Contas da União, os administradores foram questionados se é devido ao Tribunal de Contas da União penalizar

o agente público pela não observância, na fase de planejamento, de possíveis meios de promoção do Desenvolvimento Sustentável. Neste passo, a grande maioria (83,3%) apontou que a Corte de Contas pode penalizar nestes termos, contra 16,7% que entendem não ser possível.

Concluindo o formulário, os agentes públicos chefes do SELOG foram questionados sobre os objetivos e instrumentos do Plano de Logística Sustentável da Polícia Federal, dos quais metade registrou que não conhecem o documento. Nos comentários, um servidor reforçou a necessidade de capacitação dos agentes públicos, indicando que com o perfil multidisciplinar das atuações da Polícia Federal, a qualificação através das capacitações permite que o "trabalho atinja qualidade elevada, principalmente em temas que estão em evolução, como a sustentabilidade".

Com este quadro apresentado, pode-se constatar diferentes graus de conhecimento prático e teórico a respeito dos temas afetos às licitações sustentáveis e ao planejamento administrativo. Neste passo, cabe destacar que o servidor mais antigo na função conta com quatro anos e oito meses de atividade, sendo os demais mais modernos nesta atividade de logística.

A partir destas informações obtidas na análise dos formulários, tornou-se possível destacar algumas conclusões quanto a relação do administrador e a concretização das licitações sustentáveis.

Em primeira medida, a maioria dos servidores compreende a existência de base constitucional e normativa para a realização da contratação de modo sustentável, e apontam para a obrigatoriedade em realizar tal processo, inclusive de modo progressivo nas suas atividades. Ainda neste passo, a maioria compreende ser possível realizar todos os processos de modo sustentável, considerando também com sustentável aquele que inicialmente planeja de modo sustentável. Não foi diagnosticado espaço para argumentos de discricionariedade administrativa neste grupo.

Com esta construção do afastamento da discricionariedade e da aplicação da sustentabilidade em várias frentes, é possível admitir que o tratamento normativo dados ao Desenvolvimento Sustentável aqui neste ambiente de planejamento e administração se aproxima à qualidade de princípio, o qual será aplicado em graus, da melhor maneira possível, não sendo estritamente afastada ou aplicada de modo fixo. É, assim, um entendimento distinto daquele apresentado pelos servidores na ponta, quais sejam, os pregoeiros e afins.

Por fim, em aspectos quantitativos, este grupo apontou para uma maior taxa de concretização da licitação sustentável em sua unidade em comparação ao grupo dos pregoeiros analisados anteriormente. Aqui, por exemplo, não foi indicado o percentual de 1% a 10% de concretização dos certames sustentáveis, tal como indicado no grupo anterior. Neste ambiente, verifica-se uma desconexão entre os moldes da demanda inicial e a concretização do certame. Neste passo também, constatou-se uma frágil conexão entre as estratégias da Administração central para com as Unidades Gestoras, a exemplo da falta de conhecimento por 50% dos administradores sobre os objetivos e instrumentos do Plano de Logística Sustentável nacional do órgão.

Seguindo nesta análise pontual dos atores e fatores da contratação sustentável, foram distribuídos formulários também aos 32 Ordenadores de Despesas das 32 Unidades Gestoras da Polícia Federal, os quais tem relevância ímpar na tomada de decisão e concretização das Políticas Públicas que se relacionam com as atividades meio e fins da Polícia Federal. São, pois, os servidores que integram a função de autoridade superior da Unidade Gestora,[665] o qual carrega em si, além de conduzir a governança da unidade, o poder de autorizar todos os procedimentos contratuais, analisar os termos inicialmente proposto e por consequência autorizar para seguir com os tramites do processo que levarão a efetividade da contratação.

Assim, com a pretensão de analisar a sustentabilidade na Administração aqui desenhada, os Ordenadores de Despesas responderam questões afetas primordialmente quanto à obrigatoriedade em se realizar um processo licitatório de modo sustentável, além daquelas questões relativas a contextualização da Administração em prol do Desenvolvimento Sustentável. Seguem, sucintamente, os questionamentos aos Ordenadores: (i) o que é Desenvolvimento; (ii) qual é a relação do Desenvolvimento com as atividades da Administração Pública; (iii) qual é a finalidade do processo licitatório; (iv) o administrador público tem fundamentação normativa para indicar a obrigatoriedade do certame sustentável; (v) o Desenvolvimento Sustentável deve ser progressivamente incluído nas contratações públicas; (vi) o agente público é obrigado a realizar todos os certames licitatórios de modo sustentável; (vii) é possível trabalhar critérios de sustentabilidade em todas as fases da contratação, passando pelo planejamento, instrução processual, condução da sessão pública, execução contratual e fiscalização; (viii) é

[665] Além dos Ordenadores de Despesas das Unidades Gestoras, a Polícia Federal conta enquanto âmbito superior administrativo algumas estruturas centrais localizadas em Brasília, os quais atuam nas atividades de governança e distribuição financeira entre as unidades.

possível concretizar o Desenvolvimento Sustentável na fase de planejamento e não necessariamente nas fases subsequentes; (ix) qual o percentual de licitações sustentáveis realizadas em sua Unidade Gestora; (x) na rotina de trabalho, qual o maior motivo de afastamento da realização da licitação sustentável; (xi) o Tribunal de Contas da União pode penalizar o Ordenador de Despesas por autorizar a publicação de certame licitatório que não observou na fase de planejamento meios de promoção do Desenvolvimento Sustentável; (xii) enquanto Ordenador de Despesas, você tem conhecimento dos objetivos e instrumentos do PLS.

Com estes questionamentos através de formulário eletrônico (Anexo IV) destinado a 32 Ordenadores de Despesas, obteve-se retorno de 4,5% (4 servidores), com os quais se apresenta o quadro de análise dos servidores que trabalham diretamente com o planejamento e autorização dos processos licitatórios da Polícia Federal.[666]

Inicialmente, de modo contextual, os Ordenadores foram questionados quanto à materialidade do Desenvolvimento, os quais indicaram (75%) ser processo que visa desenvolver meios relacionados a promoção da progressão econômica, social e ambiental do país. Os demais 25% apontaram o Desenvolvimento apenas como meios de desenvolver o progresso social do país. Neste ambiente, os Ordenadores foram unanimes quanto a relação do Desenvolvimento e as atividades da Administração Pública, respondendo que todas as atividades da Administração Pública têm o condão de promover o Desenvolvimento.

Já na seara da licitação sustentável, quando questionados sobre as suas atuais finalidades, 75% apontaram para a escolha da proposta mais vantajosa, com tratamento isonômico e visando a concretização do Desenvolvimento Sustentável, a despeito de 25% que indicaram como finalidade clássica do certame, qual seja a conjugação do tratamento isonômico e a proposta mais vantajosa. Afirmaram também, de modo unânime, que o Administrador tem fundamentação normativa com base na Constituição e nos normativos infraconstitucionais para a obrigatoriedade da licitação sustentável. Neste ponto, um Ordenador destacou nos comentários a necessidade de fundamentar a decisão dependendo do caso concreto.

[666] Cabe esclarecer que em que pese o ínfimo retorno dos questionários dos Ordenadores de Despesas (4,5%), esta abordagem é apenas uma das frentes apresentadas no trabalho para construir os aspectos gerais do estudo relacionado com a efetividade das contratações públicas sustentáveis na Administração na pessoa da Polícia Federal. Deste modo, acredita-se na validade científica de tal análise.

Os Ordenadores foram unânimes também quanto à percepção de que o Desenvolvimento Sustentável, enquanto valor constitucional direta e indiretamente relacionado à proteção ambiental, deve ser progressivamente inserido nos processos licitatórios e nas contratações. Todavia, 25% dos Ordenadores não acreditam na necessidade de que todos os certames devam ser realizados de modo sustentável.

Quanto à inclusão da sustentabilidade nas diversas fases da contratação,75% dos questionados acreditam que é possível a análise da sustentabilidade em todas as suas fases, desde o planejamento à fiscalização. Porém, quando questionados sobre a possibilidade do certame sustentável contar apenas com a análise da sustentabilidade e seguir sem outros demais critérios, houve uma diminuição para 50% dos entrevistados.

Buscando verificar a percepção da efetividade das contratações sustentáveis, os Ordenadores foram questionados quanto ao percentual realizado de contratações no exercício de 2016, os quais 50% apontaram para um percentual de 20% a 40%, seguidos dos demais que se dividiram em uma efetividade de 40% a 60% e de 1% a 10%. Neste passo, os servidores foram questionados também sobre qual seria o principal fator determinante para a baixa efetividade da realização deste modo de contratação, resultando nos seguinte dados:

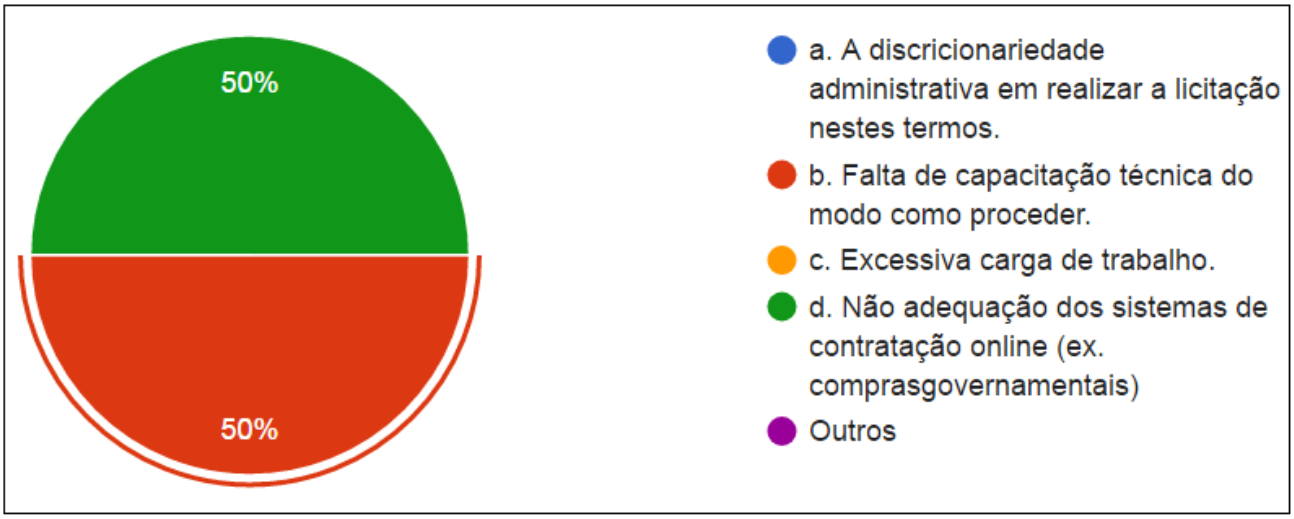


Gráfico 03 – Formulário Ordenadores, questão n. 10 – motivos da não realização da contratação sustentável. Fonte: Pesquisa Empírica.

Conforme se percebe, entre os Ordenadores de Despesas não houve a indicação da discricionariedade administrativa para o afastamento da realização do certame sustentável assim como no grupo dos chefes do SELOG, ao contrário do grupo dos pregoeiros. As razões aqui apresentadas se dividem equitativamente entre a não

adequação dos sistemas de contratação online e a persistente falta de capacitação técnica dos meios e instrumentos do modo como realizar tal certame.

Quanto à atuação do controle externo na pessoa do Tribunal de Contas da União e à possibilidade de penalização do Ordenador de Despesas se este não observar na fase de planejamento a análise de sustentabilidade do objeto a ser contratado, metade dos entrevistados entende não ser possível a penalização do servidor. Dos comentários, cabe destacar a indicação de que a penalização não seria devida agora, em uma fase do Desenvolvimento chamada como inicial.

Por fim, os Ordenadores foram questionados quanto ao seu conhecimento sobre os objetivos e instrumentos do PLS da Polícia Federal, ocasião em que 50% afirmou não ter familiaridade com o documento, apontando, inclusive, nos comentários a necessidade de maior aprofundamento sobre o tema.

Em um aspecto geral, verificou-se um coerente entendimento prático e teórico a respeito dos temas afetos às licitações sustentáveis e a atuação da Administração Pública. Neste passo, cabe destacar que a maioria dos Ordenadores entrevistados conta com mais de três anos e meio no exercício da função.

Tornou-se possível, com estes questionamentos, verificar que a grande maioria compreende a obrigatoriedade em realizar a licitação de modo sustentável, concordando com o Desenvolvimento enquanto valor e princípio constitucional, devendo ser promovido pela Administração e podendo ser aplicado em todas as fases do certame licitatório. Apenas um Ordenador apontou para a impossibilidade de se realizar todos os processos licitatórios de modo sustentável, o que não se relaciona com a ideia central aqui defendida de aplicação do Desenvolvimento Sustentável na sua melhor medida possível.

Há neste grupo a percepção também da relação direta da capacitação do servidor com a efetividade da contratação sustentável, em conjugação com a necessária redução da atual carga de trabalho, de modo que as contratações possam passar pelo crivo da sustentabilidade. É, senão, apontar para dados estruturais como possíveis fatores impeditivos da concretização destes certames.

Por fim, os Ordenadores de Despesas se mostraram mais atrelados à realidade do percentual de efetividade das contratações sustentáveis, em se comparando com os pregoeiros e chefes da Administração, em que pese a metade dos entrevistados não ter conhecimento dos objetivos e instrumentos do PLS.

Em complemento a este quadro de análise local, foram realizadas também entrevistas[667] com 4 Pregoeiros, duas gestoras contratuais, um chefe de SELOG e com o Ordenador de Despesas da Superintendência de Polícia Federal do Paraná, no intuito de registrar suas percepções práticas da efetividade das contratações sustentáveis na Polícia Federal.

Os entrevistados responderam questões previamente selecionadas, bem como manifestaram sua opinião sobre temas outros afetos às licitações sustentáveis. Seguem as questões inicialmente abordadas: (i) qual a sua concepção de Desenvolvimento Sustentável; (ii) você acredita que a atuação da Administração deve concretizar os valores deste Desenvolvimento Sustentável (iii) seria viável que todas as contratações públicas contassem com uma fase de análise prévia da sustentabilidade; (iv) você acredita que a atuação mais ativa quanto às licitações sustentáveis pelas unidades de Controle Interno (CGU) e pelo controle externo (TCU) poderiam acarretar em uma interferência da discricionariedade administrativa; (v) você acredita que há espaço na contratação pública para o fomento de práticas ambientais, tais como o incentivo do uso de papel reciclado ou lâmpadas LED; (vi) você se considera, enquanto cidadão, pessoalmente preocupado com as questões de proteção ambiental, e quais; (vii) você acredita que o servidor público deve adotar uma ação pró-ambiente em sua rotina de trabalho (viii) você acredita que a Administração deve adotar medidas de concretização da proteção ambiental em sua rotina de trabalho, ou esta tarefa seria exclusiva aos órgãos especializados, tais como os relacionados ao Ministério do Meio Ambiente; (ix) Você sabe o que é PLS, seus objetivos e instrumentos, e tem conhecimento se há um PLS em andamento em sua unidade; (x) deixa sua opinião sobre a relação da proteção ambiental e o Desenvolvimento Sustentável.

Segundo Ronaldo Corrêa[668], pregoeiro lotado na Superintendência de Sergipe há 12 anos e na função há 8 anos, a principal dificuldade encontrada quando da concretização da contratação sustentável é a fase de fiscalização. Em suas palavras, “na pratica, onde você vai achar muita dificuldade, é na área de fiscalização. Não vejo tanta dificuldade em fazer o planejamento, fazer o PLS. O problema é realmente fiscalizar as

[667] Todos os entrevistados da pesquisa foram questionados quanto a permissão de publicar sua filiação institucional, bem como sua manifestação dos temas aqui tratados.

[668] O servidor Ronaldo Correa foi entrevistado via telefone no dia 4 de abril de 2017 e concordou em integrar o rol de entrevistado desta pesquisa.

medidas. Pra mim a maior dificuldade quanto se fala em sustentabilidade é a parte de exigir o cumprimento do que foi planejado."[669]

Questionado quanto à atividade de fomento da Administração através da contratação sustentável, o servidor destaca que, diante do grande poder de compra do Estado, este é um fator que deve ser pesado e bem utilizado pela Administração. Cita, inclusive, uma experiência realizada pela cidade de São Paulo para a contratação de bike frete destinada a pequenas entregas. Explica: "A prefeitura do interior de São Paulo decidiu contratar os serviços de bike frete para pequenas entregas e não existia o objeto até então. A prefeitura em um primeiro momento não teve pessoas interessadas porque não existia este mercado, mas aí após audiência pública e informação à população, o órgão lançou novamente a licitação e conseguiram contratar. Hoje já há um mercado neste sentido. Ou seja, eles fomentaram a criação de um mercado de bike frete."[670]

Quando questionado sobre a relação da atuação do TCU e a eventual progressiva efetividade da contratação sustentável, o servidor explica que algumas mudanças se dão em razão de novas demandas. "Se o TCU fizesse algo parecido de recomendar e exigir que os órgãos tivessem um planejamento sustentável eu creio que isto acabaria fomentando sim que os órgãos fizessem isto melhor. Os que já estão fazendo iriam se aperfeiçoar e os que não estão fazendo iriam passar a fazer." Destaca ainda os trabalhos de consultoria da Advocacia Geral da União neste sentido.

O servidor, porém, neste ambiente de atuação do TCU e quando questionado sobre uma possível diminuição da discricionariedade administrativa neste modo de atuação da corte de contas, explica que tem receito do modo como isto será realizado, com base em outros temas que o TCU tem agido de modo desarrazoado e causado polêmica, como a utilização das caronas. "Então eu creio sim que poderia haver alguns problemas se o TCU tiver uma atuação muito rigorosa no tema de sustentabilidade se houver um excesso, uma generalização. Acaba tendo sim reflexo numa perda da discricionariedade do gestor."[671]

Finalizando a entrevista, o servidor foi questionado sobre a possibilidade de uma fase prévia de sustentabilidade em todas as contratações públicas, sobre a qual não acredita ser viável na estrutura da maioria das sedes de Polícia Federal atualmente. Complementa, porém, que diante da recente obrigação em implantar o PLS, atrelado a

[669] Servidor Ronaldo Correa, em entrevista.
[670] Servidor Ronaldo Correa, em entrevista.
[671] Servidor Ronaldo Correa, em entrevista.

uma possível futura exigência de que os órgãos públicos construam seus Planejamentos Anuais de Compras, estes mecanismos quando conjugados poderão fazer as vezes de uma análise prévia da sustentabilidade nos certames licitatórios.

Para Adamo Henrique Louzada[672], pregoeiro lotado na Superintendência de Polícia Federal no Estado do Paraná, e recém integrado na equipe de contratações públicas da sede, um dos desafios da realização das licitações sustentáveis é o fato de não ser prioridade do órgão medidas ambientais.

O servidor destaca ainda o poder de compra do Estado e, especialmente quanto à Polícia Federal, acredita que seja necessário usar esta influência diante da mídia e sociedade para as divulgações das práticas ambientais. Todavia, explica que é necessária uma estratégia de divulgação destas eventuais medidas e contratações sustentáveis para a sociedade. Por fim, o servidor destaca que quando realizado seu curso de capacitação de pregoeiros com iniciativa privada especializada em capacitação de pregoeiros, não teve conhecimento de nenhum aspecto que se relacionasse com as licitações sustentáveis, ou ainda a gestão ambiental.

Cabe destacar a entrevista concedida pelo servidor Carlos Portela[673], servidor aposentado recentemente, e que exerceu a função de pregoeiro e membro de comissão especial de licitação por mais de 23 anos.

Portela mencionou inicialmente que com os seus quase 40 nos de serviço público, a primeira ideia concreta em licitações sustentáveis foi relativa a aquisição de papel reciclado, destacando que hoje em dia aquela utilização passada se transformou em um problema, uma vez a qualidade do papel na época não detinha qualidade suficiente para segurar a impressão até os dias de hoje. “Justamente buscando um benefício sustentável, a Administração comprava um produto de péssima qualidade, um papel quase preto, grosso.”[674] O outro momento de material reciclado surgiu com a aquisição de cartuchos, segundo o servidor, onde se discutia se deveria ser original ou aqueles de primeiro uso, recondicionados.

[672] O servidor Adamo Henrique Louzada foi entrevistado pessoalmente nas instalações da sede de Polícia Federal em Curitiba/PR no dia 31 de março de 2017 e concordou em integrar o rol de entrevistados identificados desta pesquisa

[673] O servidor Carlos Portela foi entrevistado pessoalmente nas instalações da sede de Polícia Federal em Curitiba/PR no dia 05 de abril de 2017 e concordou em integrar o rol de entrevistados identificados desta pesquisa.

[674] Servidor Carlos Portela, em entrevista.

Para Portela, esta atualidade ambiental vem de modo progressivo e foi construindo um corpo integrado em prol da sustentabilidade na dimensão ambiental. Citou, inclusive, práticas nacionais na construção de obras verdes, por exemplo, e ainda medidas internacionais em prol da sustentabilidade. “O momento progressista que estamos agora é irreversível. A velocidade com que vai andar esta revolução, desta nova noção de sustentabilidade nas licitações públicas, é irreversível. O que você faz em prol da sustentabilidade reverte em benefícios pra natureza e pra nós que vivemos da natureza.”[675]

Portela também destaca a necessidade de divulgação das compras do Estado visando impactar a prática da sociedade. “As pessoas que tivessem esta informação entenderiam que se está esforçando para adquirir um produto mais natural possível, que menos prejudique a natureza.”

Questionado sobre a possibilidade de uma análise prévia da sustentabilidade em todos os certames, o servidor afirma ser necessário pela irreversibilidade das medidas em prol da sustentabilidade, porém destaca ser relevante a atuação de governança do órgão nestes termos no sentido de dar condições, tal como a capacitação e o aumento do número de servidores nestas áreas. “Enquanto um único servidor de licitações estiver fazendo pesquisa de preço, elaboração do Termo de Referência, condução do pregão, adjudicação do pregão, tudo nas costas de uma pessoa só, isto dificulta questões de aperfeiçoamento, porque você vai trabalhar sempre no limite, sempre quase chegando lá. A justificativa será ‘não fiz porque não deu tempo’.”[676]

Já quanto à atuação do Tribunal de Contas da União e a relação da efetividade das contratações sustentáveis, Portela tem seus receios quanto à proporção da atuação daquela Corte de Contas, uma vez que considera a entidade “legalista, com uma dificuldade em racionar, em ir além dos fatos e analisar as circunstâncias. Acho que o grande mal do TCU é isto, não sei se por limitação de gente também. Eles deveriam ter uma abertura maior para as circunstâncias das contratações, as condições fáticas daquele certame.”[677] Portela destaca esta análise fática considerando o poder do TCU de punição dos agentes envolvidos na contratação. Sem analisar o contexto, segundo o servidor, o TCU irá punir o servidor que eventualmente trabalhou dentro dos limites da lei toda a sua vida administrativa.

[675] Servidor Carlos Portela, em entrevista.
[676] Servidor Carlos Portela, em entrevista.
[677] Servidor Carlos Portela, em entrevista.

Por fim, questionado sobre os eventuais problemas pontuais da Polícia em termos ambientais e possibilidades de medidas sustentáveis, Portela destaca a necessidade de se efetivar os leilões de veículos apreendidos, explicando que por vezes vários dos carros aprendidos ficam em processo de deteriorização nos pátios, poluindo o ambiente e perdendo seu valor venal. “Os leilões deveriam ser realizados rotineiramente. Isto protegeria o ambiente e ainda, se já forem bens perdidos ao Estado, auxiliaria o próprio setor de contratação com dotação orçamentária."[678]

O pregoeiro Alexandre Campelo de Barros[679], Chefe do Serviço de Compras e Licitações da Coordenação de Administração da Polícia Federal – COAD/BSA e na função há aproximadamente quatro anos, destaca inicialmente que a realização da contratação sustentável é obrigatória para a Administração Pública, “nos termos do art. 3º da Lei de Licitações (8.666/93), analisado em conjunto com o nosso sistema normativo constitucional, conforme art. 225 da Constituição Federal e demais legislações.”[680]

Campelo reconhece que atualmente não há no órgão uma política suficiente de incentivo as práticas sustentáveis. Neste ponto, inclusive, destaca que esta concretização não estaria na figura do pregoeiro ou membros de Comissão Permanente de Licitação, os quais podem atuar apenas com sugestões na inserção de critérios de sustentabilidade ou cláusulas contratuais. O servidor registra, assim, a figura do pregoeiro no sentido estrito, qual seja aquele que conduz o certame licitatório. Destaca, neste sentido, que “a busca por contratações sustentáveis deve partir primordialmente dos setores de planejamento da Administração, área essa competente para analisar as demandas do órgão e propor as soluções mais adequadas aos casos concretos.”[681]

Quanto à exigência e utilidade do PLS no âmbito da Policia Federal, o servidor informou não ter conhecimento de tal documento e nem outros documentos relacionados à contratação sustentável confeccionados pelo órgão, porém percebeu um movimento em prol das contratações sustentáveis a partir de 2013, tais como “algumas práticas iniciadas pelos servidores da Administração, a partir de 2013, voltadas ao melhor aproveitamento dos recursos, como, por exemplo: redistribuição interna de equipamentos de informática em desuso, substituição de computadores por ultrabooks, o desfazimento de viaturas e

[678] Servidor Carlos Portela, em entrevista.
[679] O servidor Alexandre Campelo de Barros foi entrevistada via email no dia 12 de abril de 2017 e concordou em integrar o rol de entrevistados identificados desta pesquisa.
[680] Servidor Alexandre Campelo de Barros, em entrevista.
[681] Servidor Alexandre Campelo de Barros, em entrevista.

bens inservíveis através do processo de leilão institucional, dentre outras medidas que revelam alguma preocupação com os critérios de sustentabilidade ambiental."[682]

Já sobre a relação da atuação do Tribunal de Contas e a efetividade das contratações sustentáveis, o servidor entende que uma presença mais ativa da Corte de Contas a respeito da sustentabilidade, seja na instrução do processo como na fase de auditoria, impulsionaria o gestor em escolhas mais sustentáveis. Neste sentido, aponta para a não invasão do Tribunal na discricionariedade administrativa, explicando que a discricionariedade do gestor não está ligada primordialmente ao modo de realizar a contratação, mas sim a fase de planejamento, o que deve, de fato, contar com os aspectos peculiares deste órgão.

Ao fim, Campelo destacou a relação do poder de compra do Estado e a urgente mudança em prol das contratações sustentáveis, apontando a necessária atuação dos governantes e das autoridades gestoras neste sentido. Reforçou, assim, a necessidade da governança ambiental no órgão.

Já no âmbito dos administradores da Polícia Federal, a pregoeira e chefe substituta do SELOG da Superintendência do Paraná, Luci de Andrade Cruz[683], na área de licitações há 12 anos, entende que o cerne de concretização das contratações sustentáveis está na mudança cultural do órgão para com as questões sustentáveis, bem como na lentidão na estrutura administrativas em promover mudanças efetivas.

A servidora aponta que há ainda um preconceito dentro da Administração quanto à utilização de produtos sustentáveis, tal como o uso do papel reciclado, que inicialmente tinha uma qualidade muito inferir a atual e trazia alguns problemas práticos na atividade administrativa, como aumentar o volume dos processos, absorver muita umidade, entre outros. Porém, destaca que hoje falar em sustentabilidade na aquisição de papel, por exemplo, é apontar para a obrigatoriedade em adquirir papel de mata de reflorestamento, ou seja, comprar um papel de modo sustentável não é necessariamente adquirir o papel reciclado.

Quando questionada sobre a possibilidade de uma análise prévia de sustentabilidade em todas as demandas, Luci aponta ser possível e explica que "a partir do momento que você começa a ter um raciocínio sustentável você consegue visualizar aquilo

[682] Servidor Alexandre Campelo de Barros, em entrevista.

[683] A servidora Luci de Andrade Cruz foi entrevistada pessoalmente nas instalações da sede de Polícia Federal em Curitiba/PR no dia 03 de abril de 2017 e concordou em integrar o rol de entrevistados identificados desta pesquisa.

facilmente em qualquer contratação."[684] Cita, por exemplo, o raciocínio sustentável em perceber a necessária inclusão de meios ambientais para o descarte de materiais utilizados tanto na contratação para aquisição quanto para serviço. Indica, inclusive, que os editais atuais já contam com uma previsão contratual de econômica de energia, água e produtos não degradantes.

Questionada sobre a relação do TCU e a eventual frustração da discricionariedade da Administração, a servidora aponta que não haveria incoerência, uma vez que a discricionariedade estaria em escolher o meio e a forma de realizar esta licitação de modo sustentável, e não escolher em não a realizar. Esta atuação do TCU nestes termos, inclusive, segundo a servidora, trará ganhos para a transformação da cultura sustentável dentro do órgão, desde que realizada em termos de recomendação ou através de estudos especializados prévios.

Por fim, a servidora aponta ainda uma eventual falta de normativos internos em prol desta concretização das licitações sustentáveis, ou ainda da gestão ambiental. Cita, como exemplo, a atual obrigação por portaria da necessidade de os setores cartorários imprimirem alguns documentos específicos dos inquéritos policiais, em que pese a já utilização nacional do SEI – Sistema Eletrônico de Informações.

Corroborando com as impressões do servidor quanto à licitação sustentável, o setor de gestão contratual da sede de Polícia Federal do Paraná também foi entrevistado na pessoa da servidora Giovana Ireni Batista de Menezes Frank[685], a qual está na função em licitações e contratos há 5 anos.

A servidora, inicialmente, destacou que, em sua visão, o maior desafio da contratação sustentável está na fiscalização das obrigações sustentáveis inseridas na fase licitatória. Entende também como um dos entraves da concretização das licitações sustentáveis a falta de modos de como proceder com a nossa estrutural atual administrativa. "Com a nossa formação, com o pessoal que a gente tem, com a capacitação, me pergunto o que é possível aplicar nas contratações do dia a dia."[686] Neste ponto faz referência a necessária análise prévia da sustentabilidade, seja por meio da análise prévia pontual de cada licitação, seja no momento de incluir eventuais requisitos

[684] Servidora Luci de Andrade Cruz, em entrevista.

[685] A servidora Giovana Ireni Batista de Menezes Frank foi entrevista pessoalmente nas instalações da sede de Polícia Federal em Curitiba/PR no dia 04 de abril de 2017 e concordou em integrar o rol de entrevistados identificados desta pesquisa.

[686] Servidora Giovana Ireni Batista de Menezes Frank, em entrevista.

ainda na fase licitatória. “Tudo tem que ser prévio porque depois que você já está em uma fase do contrato assinado não é possível mudar a metodologia ou querer que o contratado mude suas obrigações.”[687]

Ao fim, a servidora destaca a necessária atuação sustentável já no ambiente de trabalho, com a redução de consumo de copos plásticos no dia a dia, por exemplo. Aponta ainda que a falta de capacitação técnica é um dos grandes empecilhos nesta efetivação. “A falta de conhecimento sobre o assunto gera uma reação sobre aquilo porque você não sabe o que tem do outro lado. Se você conhecer, você aceita as coisas com mais tranquilidade. Agora se você não tem o conhecimento você vai sempre arrumar uma restrição aquilo.”[688]

Já na condição de Ordenador de Despesas da Superintendência de Polícia Federal do Paraná, o servidor Rosalvo Ferreira Franco[689], na função de Ordenador há 5 anos, inicialmente destacou que com o reconhecido poder de compra do Estado, “as práticas realizadas no âmbito da estrutura Administrativa podem influenciar diretamente a prática também da sociedade.”[690]

Questionado quanto à viabilidade de se realizar uma análise prévia de sustentabilidade em todas as demandas contratuais, o servidor afirmou ser possível naquela sede, porém apontou possíveis desafios nas unidades com maior carga de trabalho e/ou poucos servidores. Em suas palavras:

> Com a nossa estrutura, em que o atual SELOG está relativamente bem estruturado nos setores que envolvem a contratação pública, com uma quantidade de pessoal suficiente para atender as necessidades usuais, seria possível sim esta obrigação prévia da análise da sustentabilidade sempre que iniciada uma nova demanda. Porém, esta análise teria que ser feita dentro de um tempo razoável que não comprometesse o tempo normal do processo, coisa de 1 ou 2 dias no máximo para esta análise. Agora em relação às outras superintendências, onde a gente tem conhecimento da falta de pessoal ou da excessiva carga de trabalho, como São Paulo, esta análise prévia deveria ser primeiramente preparada, adaptando o setor para a exigência. (grifo nosso)[691]

Já quanto à relação do controle mais ativo do Tribunal de Contas da União e a eventual relação com a mitigação da discricionariedade administrativa na análise da realização da licitação sustentável, o Ordenador apontou que inicialmente não vê nenhuma

[687] Servidora Giovana Ireni Batista de Menezes Frank, em entrevista.
[688] Servidora Giovana Ireni Batista de Menezes Frank, em entrevista.
[689] O servidor Rosalvo Ferreira Franco foi entrevisto pessoalmente nas instalações da sede de Polícia Federal em Curitiba/PR no dia 04 de abril de 2017 e concordou em integrar o rol de entrevistados identificados desta pesquisa.
[690] Servidor Rosalvo Ferreira Franco, em entrevista.
[691] Servidor Rosalvo Ferreira Franco, em entrevista.

interferência entre as ações, desde que não seja realizada de modo desproporcional, “não considerando as peculiaridades dos casos concretos da Polícia Federal e dos objetos que necessitamos contratar.”[692] Em sendo feita a contento, destaca que inclusive alertaria todos da Administração para este pensamento ambiental.

Por fim, quando questionado sobre seu conhecimento do PLS nacional e se há um PLS em andamento em sua unidade, afirmou que no início de seu exercício enquanto Ordenador de Despesas ele tomou conhecimento do PLS nacional e da orientação de que cada unidade realizasse o seu PLS regional. Explicou, porém, que à época não havia equipe capacitada para esta produção, mas que atualmente há em andamento a constituição de uma Comissão Regional de Sustentabilidade, com a participação de alguns servidores da Delegacia de Foz do Iguaçu inclusive, a qual terá como objetivo inicial apresentar uma minuta do PLS regional ainda neste exercício.

Com estas informações, obtidas em conjunto com os formulários respondidos, tornou-se possível destacar algumas conclusões gerais quanto à atuação dos agentes públicos da Polícia Federal diretamente relacionados com as contratações.

Em primeira medida, a maioria dos servidores compreende a obrigatoriedade em realizar a contratação de modo sustentável, inclusive apontando o Desenvolvimento enquanto valor constitucional, porém apontam esta obrigatoriedade primordialmente nos momentos do certame licitatório com requisitos objetivos a serem inseridos no edital e/ou termo de referência, trabalhando assim a sustentabilidade com qualidades de regra, e não enquanto princípio a ser aplicado na melhor medida possível.

Não há uma prioridade no órgão no planejamento ambiental, ou uma governança neste sentido, seja pela análise da efetividade dos normativos internos relacionados à gestão ambiental, seja pelo modo como as eventuais licitações sustentáveis são realizadas em seu âmbito. Todavia, cabe o destaque para as licitações planejadas e com projetos básicos confeccionados pela DEOB – Divisão de Projetos e Edificações de Obras da Polícia Federal, a qual, conforme analisado nos instrumentos convocatórios e anexos, insere gradativamente requisitos e obrigações de sustentabilidade na maioria de seus certames.

Especialmente quanto à motivação para a não realização do certame sustentável, o quadro abaixo demonstra, de forma sistemática, o que foi apurado na pesquisa:

[692] Servidor Rosalvo Ferreira Franco, em entrevista.

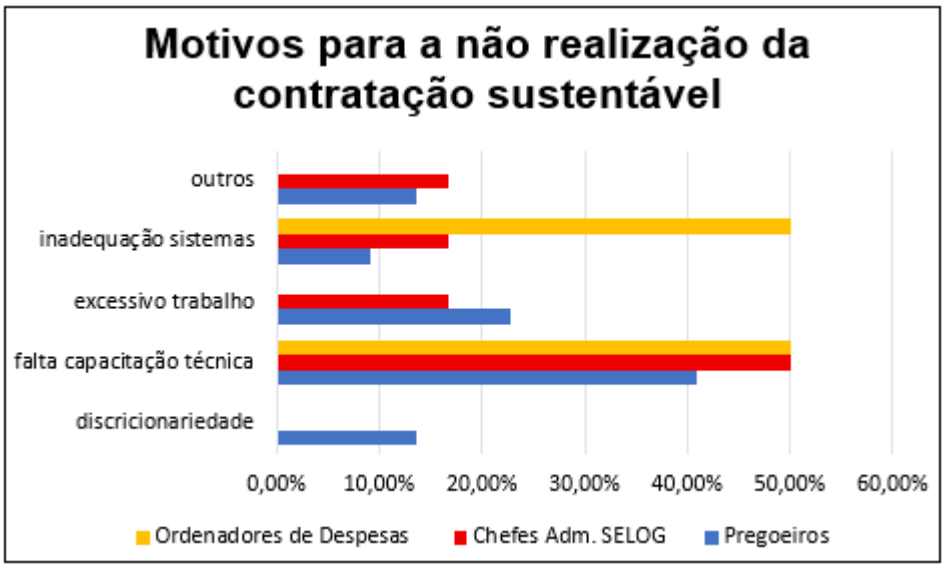


Gráfico 04 – motivos da não realização da licitação sustentável.
Fonte: Pesquisa Empírica.

Verifica-se majoritariamente que o motivo apresentado como mais relevante para a não concretização das licitações públicas sustentáveis nesta Administração é a falta de conhecimento técnico de como proceder: 50% dos Ordenadores e Chefes da Logística apontaram este como o fator principal, seguidos de 40,9% dos pregoeiros. Ainda, torna-se relevante apontar que apenas entre os servidores pregoeiros surge a discricionariedade como um dos eventuais fatores, e ainda entre estes com um percentual não majoritário, qual seja, apenas 13,6% dos questionados.

Essencialmente do conteúdo das entrevistas concedidas, foi possível destacar também que a atuação do controle externo pelo Tribunal de Contas da União tem atualmente forte influência na condução das contratações públicas, e neste sentido, todos os entrevistados apontaram para uma futura maior efetividade das licitações sustentáveis caso aquela Corte apontasse suas atenções e recomendações também para este objeto. Todavia, a grande maioria destacou uma necessária análise também das circunstâncias fáticas pelo Tribunal de Contas, o que, atualmente pende em muito para uma análise mais restrita, legalista.

Por fim, quando questionado nas entrevistas o entendimento da possibilidade da realização da licitação sustentável na melhor medida possível e em diversas fases, tal como apresentado aqui no capítulo anterior, a maioria dos servidores apontaram para a possível implementação de uma análise prévia de sustentabilidade antes que seguir com a instrução usual do processo, com algumas adaptações estruturais. Ou seja, manifestaram a possibilidade de tratar praticamente a licitação sustentável enquanto princípio que pode

ser aplicado eventualmente em todas as suas fases, inclusive na fase inicial de planejamento e escolha da condução da demanda.

Percebeu-se, assim, do resultado, análise de dados e entrevistas que não há uma genuína preocupação socioambiental prioritária naquele órgão, o que possivelmente persiste nos demais que constroem a média nacional de 1% de licitações sustentáveis. Neste ponto cabe mencionar, inclusive, que no Plano Estratégico da Polícia Federal, o qual aborda questões da atuação finalística e também de meio material e de promoção de Direitos Fundamentais, o Desenvolvimento Sustentável e seus afins não é mencionado em nenhum de seus objetivos.

Com o intuito de confrontar estas assertivas com a realidade de outros órgãos federais, foi disponibilizado formulário único para servidores de âmbitos gerais que se relacionam direta ou indiretamente aos processos licitatórios. Objetivou-se aqui, em um campo largo de análise, verificar quais seriam os pontos enfrentados em desfavor das licitações sustentáveis por servidores responsáveis pelo planejamento, execução, fiscalização, autorização e auditoria de contratações públicas de órgãos públicos diversos.

Em que pese o campo de análise não ter sido quantitativamente significante (28 respostas) em se comparando o número total de servidores em território nacional, verificou-se uma vasta amplitude na qualidade dos servidores que responderam o formulário e concederam entrevistas afetos aos temas das licitações sustentáveis.[693]

Neste sentido, vale apresentar inicialmente o perfil dos questionados, qual seja: 82,1% são lotados no âmbito federal, 14,3% no âmbito estadual e 1% no âmbito municipal; a média do tempo no exercício da função é de 8,5 anos, sendo o mais antigo com 25 anos de serviço público; são provenientes do DNIT, CGU, TCU, ENAP, IFRJ, INCRA, UFPR, CGU, TJ/ES, CINDACTA, BANCO CENTRAL, IBGE, Fundação Oswaldo Cruz e outros; são majoritariamente diretamente relacionados com a contratação pública, seja na execução do certame, capacitação dos servidores, fase de análise jurídica ou controle externo.

Ainda, quanto aos formulários, cabe destacar que estes abrangeram algumas questões de todos os três formulários aqui já analisados, justamente pelo não

[693] Entre as respostas recebidas verificaram-se diversas funções, entre elas: auditor federal de finanças e controle, chefe de logística e informática, chefe de unidade socioambiental, coordenador de escola de governo, técnico administrativo, chefe de divisão administrativa e de logística federal, coordenador de licitações e contratos, pregoeiro, auditor federal de controle, coordenador de compras públicas, analista judiciário, entre outros.

direcionamento a determinada função neste formulário único. Foram, sucintamente, as seguintes questões disponibilizadas por formulário: (i) o que é Desenvolvimento; (ii) qual é a relação do Desenvolvimento com as atividades da Administração Pública; (iii) qual é a finalidade do processo licitatório; (iv) o agente público, no sentido amplo enquanto responsável pelo planejamento, confecção de Edital e anexos, condução do certame licitatório, execução contratual e fiscalização, tem fundamentação normativa para realizar uma contratação sustentável; (v) o pregoeiro pode incluir requisito de sustentabilidade na fase de aceitação e/ou na fase de habilitação; (vi) qual o percentual de licitações sustentáveis realizadas em sua Unidade Gestora; (vii) na rotina de trabalho, qual o maior motivo de afastamento da realização da licitação sustentável; (viii) o Desenvolvimento Sustentável deve ser progressivamente incluído nas contratações públicas; (ix) o agente público é obrigado a realizar todos os certames licitatórios de modo sustentável; (x) as minutas e manuais disponibilizados pelos órgãos de controle interno e externo são suficientes para a adoção da licitação sustentável; (xi) o Tribunal de Contas da União pode penalizar o agente público quando este exigir certificação ambiental de determinado produto; (xii) é possível trabalhar critérios de sustentabilidade em todas as fases da contratação, passando pelo planejamento, instrução processual, condução da sessão pública, execução contratual e fiscalização; (xiii) é possível concretizar o Desenvolvimento Sustentável na fase de planejamento e não necessariamente nas fases subsequentes; (xiv) o Tribunal de Contas da União pode penalizar o agente público por autorizar a publicação de certame licitatório que não observou na fase de planejamento meios de promoção do Desenvolvimento Sustentável; e (xv) é possível dizer que há uma atuação progressivamente mais ativa do Tribunal de Contas da União em prol das licitações sustentáveis em decorrência da alteração do art. 3 da lei 8.666/93.

Com estes questionamentos através de formulário eletrônico (Anexo V) disponibilizados em redes sociais e grupos de licitação com mais de 2400 servidores de todos os âmbitos da federação[694], construiu-se um quadro de análise dos agentes públicos que trabalham diretamente e indiretamente com as contratações públicas em todos os ambitos da federação.

Inicialmente, verificou-se que todos os servidores compreendem o Desenvolvimento enquanto meios para o progresso econômico, social e ambiental do país,

[694] O formulário foi disponibilizado em grupos relacionados com as contratações públicas, tais como o NELCA – Núcleo de Estudos de Legislação das Contratações Públicas e as redes de colaborações ENAP e ESAF.

havendo ainda a indicação de integrar o capital intelectual e humano. Nos comentários, destacou-se que a noção de Desenvolvimento Sustentável neste ambiente de Administração se relaciona também com o fortalecimento e transparência das instituições.

Nesta materialidade reconhecida, 92,9% dos servidores reconhecem que todas as atividades da Administração Pública promovem o Desenvolvimento, seguido de 3,6% que compreende esta relação, mas indica "vícios, ineficiência, falta de compreensão sistêmica e outras limitações que podem neutralizar ou mesmo prejudicar a promoção do desenvolvimento pela Administração Pública."[695]

Seguindo para o ambiente da contratação, os servidores foram questionados sobre a atual finalidade da licitação pública, na qual a grande maioria (89,3%) indicou pelo tripé finalístico da proposta mais vantajosa, tratamento isonômico e promoção do Desenvolvimento. Entre os comentários, cabe o destaque da crítica quanto à percepção prática de que ainda hoje a maioria dos procedimentos visa exclusivamente a busca da proposta mais vantajosa, com a "perpetuação de um modelo de gestão de concentração de poder econômico". O mesmo servidor aponta, porém, que a finalidade da licitação deveria ser tal que garantisse aos seus usuários "exercer suas potencialidades humanas e de cidadania para promover o Desenvolvimento Nacional".

Quando questionados sobre a existência de normativos suficientes para a realização da contratação sustentável, 85,7% apontaram fundamentação constitucional e infraconstitucional para a realização das licitações sustentáveis sem necessidade de novos regulamentos específicos. Nos comentários, um servidor apontou que "ainda que não houvesse normas nacionais hoje vivemos uma política sustentável em estágio ascendente em todo o mundo".

Neste sentido de concretização no certame licitatório, quando questionados sobre a inclusão de critérios de aceitação e habilitação, 92,9% dos servidores apontaram a possibilidade de inclusão de critérios de aceitação desde que motivos no processo e 82,1% apontaram também pela possibilidade de requisitos de habilitação sustentáveis.

Neste mesmo contexto, questionados se é possível trabalhar a sustentabilidade em todas as fases da contratação, 92,9% indicaram que sim. Entre os comentários, destacam que "as fases mais relevantes serão a de planejamento e fiscalização/execução." Ainda neste ambiente, porém, quando questionados sobre a

[695] Os comentários inseridos nas questões dos formulários não serão identificados visando a imparcialidade nas respostas e o anonimato garantido na orientação inicial do formulário da pesquisa.

possibilidade de se trabalhar a licitação sustentável somente na fase de planejamento e não necessariamente nas demais, 78,6% afirmaram não ser possível, afirmando, entre os comentários, que embora o planejamento seja efetuado a contento, a execução contratual falha poderá comprometer a sustentabilidade antes mencionada.

Com esta possibilidade de planejamento sustentável, e também de critérios objetivos na fase de aceitação e habilitação, os agentes públicos foram questionados quanto ao percentual de contratações sustentáveis realizadas no exercício de 2016, ocasião em que praticamente a metade (57,1%) apontou para um percentual de 1% a 10%, seguidos de 32,1% no percentual de concretização em 10% a 20%, 7,1% indicando uma concretização de 20% a 40% e apenas um servidor (3,6%) indicando uma possível concretização de 80% a 100%. Nos comentários, cabe o destaque quanto à falta de informações desta efetividade pelos servidores. Ainda, foi destacado que com base na recente necessidade em se aplicar o PLS na unidade, acredita-se em uma inicial concretização na casa de 1% a 10%.

Seguindo, os servidores puderam apontar para o maior fator que eventualmente limita a concretização das licitações sustentáveis, como se vê no quadro abaixo:

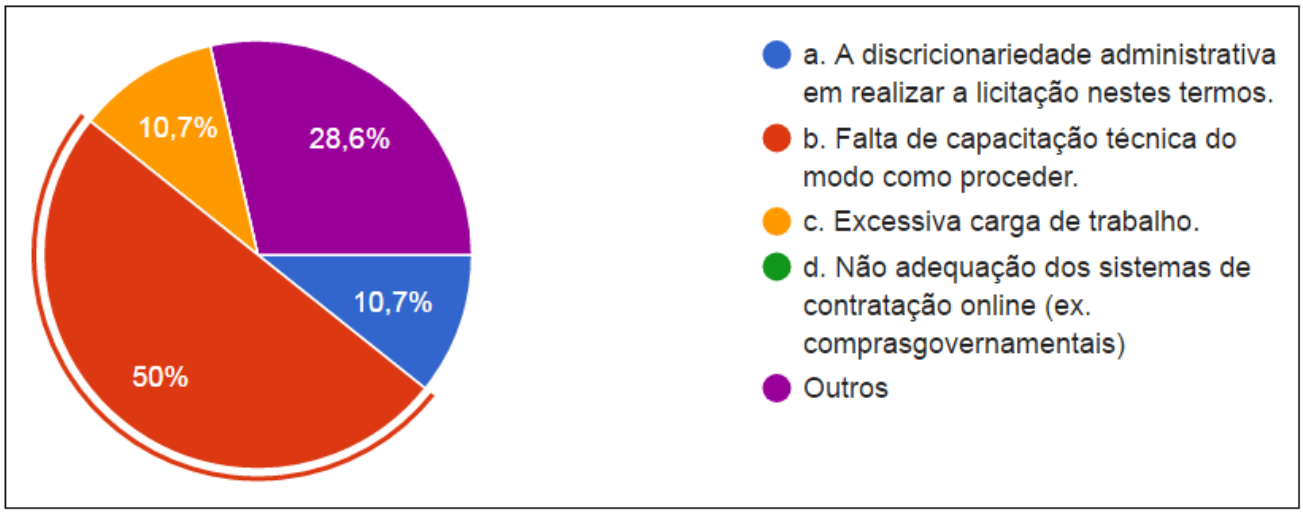


Gráfico 05 – Formulário servidores âmbito nacional, questão n. 8 – motivos da não realização da contratação sustentável. Fonte: Pesquisa Empírica.

Verifica-se que a falta de capacitação técnica novamente apareceu como um dos principais fatores de dificultam a concretização da licitação sustentável (50%), seguido de 10,7% que apontaram a discricionariedade administrativa em contratar deste modo, outros 10,7% que indicaram as dificuldades frente a grande carga de trabalho e outros 28,6% que apresentaram outros motivos, dentre os quais se destacam a falta de conhecimento da alta

administração com a consequência ausência de apoio institucional e eventual restrição orçamentária. Entre os comentários, um servidor atualmente exercendo o cargo de Auditor Federal explica que a falta de capacitação técnica é, inclusive, a causa da maioria dos problemas de licitações e contratos. Há ainda o apontamento que o rotineiro acúmulo de função na área de logística ocasiona a excessiva carga de trabalho, resultando em menor concretização na licitação sustentável.

Questionados sobre a possibilidade de, enquanto valor constitucional, o Desenvolvimento Sustentável ser incluído progressivamente nos certames licitatórios, os servidores foram unânimes nesta indicação, divergindo apenas quanto a obrigatoriedade em se incluir em todas as contratações, ocasião em que 25% apontam que mesmo sendo um valor constitucional não seria obrigatório em todos os certames. Entre as justificativas deste que não entendem a sustentabilidade na totalidade dos certames, está a eventual não existência de serviços e produtos com critérios de sustentabilidade.

Já quanto aos instrumentos auxiliares disponíveis para a licitação sustentável, os servidores foram questionados sobre a utilidade das minutas de Editais e anexos que são disponibilizadas pela Consultoria Jurídica da União – Advocacia Geral da União, bem como os mais diversos manuais disponíveis, tal como o manual de licitações e contratos do Tribunal de Contas da União. Destes, dos quais 82,1% apontaram para a utilidade destas minutas. Nos comentários foram registradas outras necessidades, tais como modelos, exemplos, cursos práticos, experiências, banco de editais e anexos, entre outros. Ainda, destaca-se o comentário que registrou que os extensos normativos envoltos ao tema licitação “reduzem as possibilidades de certames licitatórios verdadeiramente vocacionados à sustentabilidade ambiental.”

A respeito do controle externo, os servidores foram questionados sobre a possibilidade do Tribunal de Contas da União penalizar o agente público que deixar de exigir requisito de aceitação e/ou habilitação no certame licitatório, ocasião em que mais da metade dos servidores (57,1%) apontou para a possibilidade, justificando em sua maioria, a necessária análise do caso concreto. Questionados também sobre a possibilidade de penalização do servidor que não observar na fase de planejamento os meios de promoção do Desenvolvimento Sustentável, 71,4% apontam ser provável, com justificativa nos eventuais danos da sua não observância e ainda em favor do princípio da legalidade. Por fim, 85,7% dos servidores questionados acreditam que uma atuação progressivamente mais ativa dos órgãos de controle, em especial do Tribunal de Contas da União, poderia acarretar em uma maior concretização dos processos licitatórios sustentáveis.

Em uma análise geral, os servidores demonstraram um maior conhecimento prático e teórico sobre os temas correlatos às licitações sustentáveis, apontando inclusive questões de governanças e concretização de políticas públicas. Pela diversidade de órgãos e âmbitos federativos, conjugadas as respostas e comentários apresentados, tornou-se possível destacar algumas conclusões gerais das licitações sustentáveis na visão destes servidores.

A grande maioria dos servidores não só apontam o Desenvolvimento enquanto norma constitucional, como entende como obrigatória a constante inserção de seus mecanismos, tais como os critérios, na atuação da Administração por meio das contratações públicas. Todavia, em aspectos práticos, há uma percepção geral de que o Desenvolvimento Sustentável se traduz na atuação da Administração na qualidade de regra constitucional, com a possibilidade de análise da aplicação ou não. Não ficou demonstrado, em sua maioria, o entendimento do Desenvolvimento enquanto princípio que deve ser aplicado em sua melhor medida possível.

Outro ponto constante que se observou destes servidores foi o destaque para a falta de capacitação da maioria dos integrantes relacionados com contratações, além da menção de ser uma área de atuação complexa e que exige constante atualização. Ainda, atrelado a esta falta de capacitação, os servidores apontaram, inclusive como segundo principal motivo da ínfima concretização das licitações sustentáveis, a falta de apoio institucional nesta visão ambiental.

Por fim, a maioria compreende como válida e eficaz ao progresso das licitações sustentáveis a atuação mais ativa dos órgãos de controle, interno e externo, além da atuação destacada da Consultoria Jurídica da União. Ainda, apontam os atuais guias e normativos suficientes para a realização do certame licitatório nestes moldes.

Em suma, percebeu-se que os servidores indicam ter a fundamentação normativa para a realização da concretização das licitações sustentáveis, existência de manuais e guias úteis para a sua instrumentalização, restando como motivos impeditivos principalmente a falta de conhecimento técnico do modo de proceder, a excessiva carga de trabalho, um pequeno percentual que ainda admite nestes casos a discricionariedade administrativa, e a falta de uma política mandatória dos órgãos centrais. Nota-se, nestas conclusões, que há uma certa similaridade de compreensão entre os servidores dos dois grupos, quais sejam, aqueles do âmbito estrito da Polícia Federal e estes de órgãos diversos.

De modo complementar, foi também disponibilizado em mídias sociais um questionário destinado a pessoas aleatórias, não relacionadas diretamente à Administração Pública, de modo a apresentar uma pequena análise sobre o nível atual da educação socioambiental dos cidadãos, bem como quanto a aprovação desta sociedade quando se trata da atuação da Administração em prol do Desenvolvimento Sustentável por meio das contratações públicas, tal como a opção em adquirir papel A4 reciclado ao invés do usual papel A4 branco.

Em que pese o campo de análise não ter sido quantitativamente controlado, haja vista a disponibilização do formulário via grupos e mídias sociais, verificou-se das respostas recebidas a construção de um quadro de análise formado por pessoas em sua maioria com escolaridade superior (30,7%), acreditando-se assim na validade deste campo de análise não enquanto reflexo da sociedade, mas sim enquanto coleta de críticas e apontamentos acerca do assunto.[696]

Foram, sucintamente, as seguintes questões disponibilizadas neste formulário destinado a população: (i) o que é Desenvolvimento; (ii) qual é a relação do Desenvolvimento com as atividades da Administração Pública; (iii) qual é a finalidade do processo licitatório; (iv) você acredita que o Desenvolvimento sustentável, enquanto valor constitucional relacionado direta e indiretamente à proteção ambiental, deve ser obrigatoriamente protegido nos processos licitatórios; (v) Você considera válido a Administração Pública adquirir produto mais caros, porém ambientalmente sustentáveis? (ex. aquisição de papel A4 reciclado usualmente mais caro do que papel A4 branco comum); (vi) o Tribunal de Contas da União pode penalizar o agente público pela não realização da contratação que proteja o meio ambiente; (vii) você acredita que os produtos adquiridos pela Administração Pública podem influenciar a prática da sociedade, tais como a utilização de lâmpadas LED; (viii) você se considera genuinamente preocupado com as questões de proteção ambiental, se sim quais questões; (ix) Você entende que os servidores públicos devem desenvolver uma ação pró-ambiente em sua rotina de trabalho;

[696] Entre as respostas recebidas verificaram-se diversas profissões, entre elas: advogado, professor, recepcionista, vigilante, manicure, servidor público federal, técnico judiciário federal, corretor, enfermeira, analista de rede, fotógrafa, comerciante, engenheiro agrônomo, técnico em edificações, empresário, bióloga, jornalista, entre outras. Ainda, vale mencionar que dados de 2016 da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico apontam que apenas 14% dos brasileiros chegaram ao ensino superior, o que ratifica a opção de tratar este grupo identificado com outros parâmetros apenas como fonte de apontamentos diversos. Maiores informações em:

<http://gpseducation.oecd.org/CountryProfile?plotter=h5&primaryCountry=BRA&treshold=10&topic=EO>

e (x) Você acredita que a Administração Pública, além de suas funções usuais, tem o dever de adotar medidas de conscientização da proteção ambiental na rotina de trabalho dos servidores.

Com estes questionamentos através de formulário eletrônico (Anexo VI), o qual foi respondido por 75 pessoas, foi possível chegar a algumas conclusões percentuais.

Inicialmente verificou-se que a grande maioria (94,7%) compreende a promoção do Desenvolvimento relacionada com questões sociais, econômicos e ambientais, complementando, inclusive, com a relação do desenvolvimento humano e cultural. Entre os comentários, cabe o destaque para o conceito de que “Desenvolvimento nacional é a realização de um projeto de nação que seja justo, igualitário, com respeito aos direitos humanos e à natureza”. Neste sentido, 76% dos questionados indicam que todas as atividades da Administração Pública devem promover o Desenvolvimento, seguidos de 12% que apontam somente as atividades de meio (estrutura e organização administrativa) como as propícias para a concretização do Desenvolvimento. Entre os comentários, cabe destacar a indicação que de, inclusive, a atuação da Administração, se feita em desacordo com as políticas nacionais, acaba por dificultar o Desenvolvimento Nacional.

Apresentando o tema das licitações questionando sobre qual é a finalidade da licitação pública, metade (52%) indicou o tripé formado pela proposta mais vantajosidade, isonomia e promoção do Desenvolvimento como finalidade do certame. O restante se dividiu (24% cada) sobre a finalidade da proposta mais econômica com tratamento isonômico, ou apenas a busca da proposta mais econômica. Questionados também se o Desenvolvimento Sustentável, enquanto valor constitucional relacionado direta e indiretamente à proteção ambiental, deve ser obrigatoriamente concretizado nos processos licitatórios, a grande maioria (82,7%) apontou para a necessidade, destacando, contudo, nos comentários a necessidade de se considerar as exceções do caso concreto, evitar procedimentos burocráticos com esta implementação e ainda analisar se o objeto a ser contratado realmente é mais sustentável, a exemplo da discussão entre a compra de papel branco A4 com certificado de madeira reflorestada ao invés de papel reciclado.

Neste ambiente de aquisição de produto sustentável, as pessoas foram questionadas se seria válido a Administração Pública pagar mais caro em um material ambientalmente sustentável se comparado ao mesmo produto, porém sem o trato ambiental. A compilação das respostas possibilitou chegar aos seguintes percentuais:

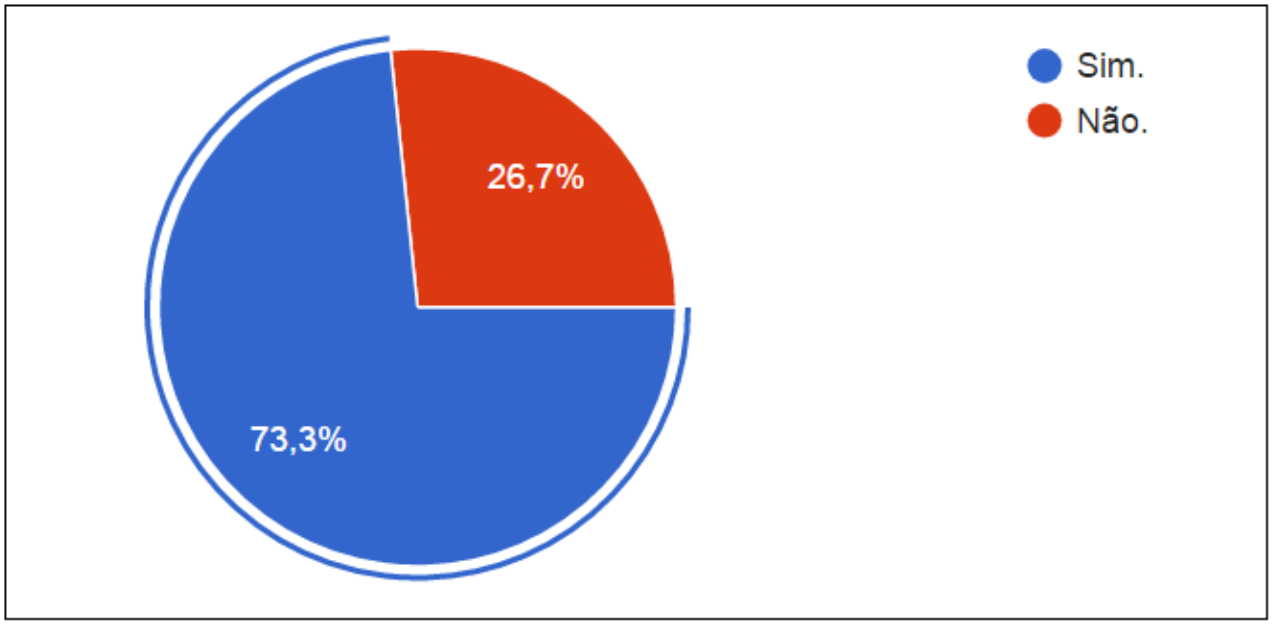


Gráfico 06 – Formulário Sociedade, questão n. 5 – possibilidade de comprar produtos sustentáveis mais caros. Fonte: Pesquisa Empírica.

Como se observa, a maioria 73,3% indicou sim pela validade da medida, apontando inclusive nos comentários que a economicidade poderá ser adaptada a longo prazo. Indicam na medida ainda um possível fomento ao consumo consciente, e ainda a necessária análise entre benefício ambiental e eficiência com o erário, de modo que "se houver outra proposta que seja tanto protetora do meio ambiente quanto eficiente nos gastos públicos, a mesma deve ser aceita. Do contrário, o rombo nas contas públicas acarretando a todos os problemas como consequência de uma improbidade administrativa jamais seria justificado pela defesa do meio ambiente."

Quanto ao controle das atividades da Administração, as pessoas foram questionadas sobre a atuação do Tribunal de Contas da União quanto ao dever de penalizar o agente público que não realize licitação de modo que não proteja o meio ambiente, as quais pouco mais da metade (56%) demonstraram ser a favor da penalização, seguidos de 44% contrários. Dos comentários, a ênfase da necessária análise do caso concreto e a conjugação do trato com o orçamento público e produto sustentável, e ainda a indicação de que o mais eficiente seria uma atuação inicialmente mais orientativa da Corte de Contas.

Já quanto à atuação da Administração Pública enquanto fomento, a grande maioria (90,7%) indicou que quando o Estado contrata objetos reconhecidamente sustentáveis, tais como lâmpadas LED, surge uma influência para com a prática da sociedade. Nos comentários houve o destaque do necessário incremento também de políticas

educacionais em prol do meio ambiente, bem como o destaque do papel fundamental da Administração Pública na divulgação das políticas públicas.

As pessoas foram ainda questionadas quanto as suas pessoais preocupações ambientais, ou seja, se elas se consideram de fato genuinamente preocupados com questões de cunho ambiental, dos quais 81,3% se apresentaram como preocupados com as questões ambientais, apontando nos comentários temas como poluição dos rios, desmatamento, gestão sustentável de recursos públicos, reciclagem de papéis, entre outros. Neste sentido, quando da atuação do servidor na Administração Pública, a grande maioria 97,3% apontou para o dever de os agentes públicos adotarem ações pró-ambiente em sua rotina de trabalho. Nos comentários, o destaque para o reuso de papel, impressão ecológica, economia de energia, etc. Ainda, o grupo foi indagado se a atividade da Administração Pública deve, além de suas funções usuais, adotar também medidas de conscientização ambiental, ocasião em que a maioria 96% afirmou ser dever do Estado esta progressiva conscientização.

Com estes questionamentos destinados à parcela da sociedade, foi possível verificar uma majoritária relação de consciência ambiental e atuação da Administração Pública. Os entrevistados ainda demonstraram uma preocupação significativa quanto à exigência da atuação de proteção ao meio ambiente e a eventual discrepância de objetivos, especialmente quanto aos custos ao erário do produto sustentável. Por fim, apontaram majoritariamente para o poder de compra do Estado e sua atuação enquanto fomentador de boas práticas sustentáveis. Recorda-se, porém, a utilidade prioritariamente crítica destes resultados, haja vista o já mencionado perfil diferenciado dos entrevistados enquanto sociedade.

Encerrada esta fase de análise dos formulários dos servidores e cidadãos pesquisados, verificou-se necessário também a realização de entrevistas com alguns segmentos da ordem pública diretamente relacionados às contratações sustentáveis.

Em uma primeira medida, objetivou-se entrevistar os servidores dos órgãos de controle interno e de consultoria, quais sejam, membros da Controladoria Geral da União e membros da Consultoria Jurídica da União através da Advocacia Geral da União. Na sequência, verificou-se a necessidade também de entrevistar as Escolas de Governo responsáveis por grande parte das capacitações na área de licitações, quais sejam, a Escola Superior de Administração Financeira – ESAF, e a Escola Nacional da Administração Pública - ENAP. Por fim, optou-se por entrevistar uma das servidoras fundadoras da rede GPS – Gestão Pública Sustentável, grupo nacional destinado

exclusivamente a discutir e implementar ações em prol do Desenvolvimento Sustentável na atividade administrativa estatal.

Os entrevistados da Controladoria Geral da União e da Advocacia Geral da União responderam questões previamente selecionadas para seu âmbito de atuação de controle e consultoria, bem como manifestaram sua opinião sobre temas outros afetos às licitações sustentáveis. Seguem sucintamente as questões inicialmente abordadas: (i) seria viável que todas as contratações públicas contassem com uma fase de análise prévia da sustentabilidade; (ii) você acredita que há espaço na contratação pública para o fomento de práticas ambientais, tais como o incentivo do uso de papel reciclado ou lâmpadas LED; (iii) você acredita que a Administração deve adotar medidas de concretização da proteção ambiental em sua rotina de trabalho, ou esta tarefa seria exclusiva aos órgãos especializados, tais como os relacionados ao Ministério do Meio Ambiente; (iv) você acredita que a obrigatoriedade dos órgãos públicos em desenvolverem o PLS funciona como meio válido para promover o Desenvolvimento Sustentável; (v) quais são os principais desafios para a implantação do PLS nos órgãos públicos; (vi) é possível que o entendimento da Administração Pública sobre a discricionariedade em se realizar licitação sustentável é um dos problemas da baixa efetividade deste modo de contratação; (vii) é possível dizer que um dos problemas da baixa efetividade das licitações sustentáveis é a falta de conhecimento técnico de modo proceder, ou seja, falta de capacitação; (viii) você acredita que a análise jurídica da Consultoria Jurídica da União realizada nos certames antes da publicação podem conduzir o agente público a um reexame da sustentabilidade, ou esta análise estaria no âmbito da discricionariedade administrativa; (ix) é possível relacionar o grau do controle orientativo e repressivo do Tribunal de Contas da União e das Consultorias Jurídicas da União com a efetividade das contratação públicas, tal como aconteceu com as licitações exclusivas para ME/EPP; deixe sua opinião sobre a vinculação da proteção do meio ambiente e as contratações públicas.

Segundo Valter Otaviano da Costa Ferreira Junior[697], Advogado Público da União em exercício na Consultoria Jurídica da União no Paraná, a principal dificuldade encontrada quando da realização da licitação sustentável é a falta de capacitação da área

[697] O servidor Valter Otaviano da Costa Ferreira Junior foi entrevisto pessoalmente nas instalações da sede de Consultoria Jurídica da União – AGU no dia 12 de abril de 2017 e concordou em integrar o rol de entrevistados identificados desta pesquisa.

de contratação, mas ainda, e principalmente, dos dirigentes das unidades. Há uma urgente necessidade da Administração nesta "virada sustentável".[698]

Em sua visão, não há, por consequência, um constante planejamento de contratações sustentáveis na grande maioria dos órgãos assessorados pela consultoria. Menciona uma movimentação recente em prol da confecção do PLS e do Plano Anual de Contratações das Unidades, o que, segundo o servidor, concretizará em muito esta transformação da mentalidade administrativa para o raciocínio ambiental.

Valter destacar a progressiva atuação da Consultoria Jurídica da União na produção atualizada das minutas dos instrumentos utilizados diretamente na confecção do processo licitatório, tais como o Edital, Termo de Referência, Contratos e anexos outros, os quais estão sendo progressivamente preparados de modo a sempre incluir novas informações direcionadas a concretização da licitação sustentável. Indica neste ponto o Guia de Contratações Sustentáveis publicado pela AGU que está na terceira edição, o qual traz vários critérios e requisitos de aceitação e habilitação, além de inserir o servidor nesta visão de planejamento sustentável.

Questionado quanto à possibilidade do órgão demandante abrir fase específica para a realização de uma análise prévia da sustentabilidade em todas as demandas iniciadas, o advogado indica ser possível a análise prévia e também a reanálise em todas as fases do processo. Cita, inclusive, quanto a análise na fase de planejamento que "o pensar sustentável leva inclusive a não realizar a compra ou a contratação de determinado serviço."[699]

Por fim, ressaltou a discussão de custo benefício dos produtos sustentáveis, esclarecendo que em regra as aquisições sustentáveis, se realizadas a contento, não irão destoar dos mesmos produtos não sustentáveis. Indica, porém, que em casos excepcionais, é preciso uma mentalidade ambiental para considerar como integralmente válida a aquisição de um material com valores superiores aos não ambientais, desde que isto não traga um problema de dotação orçamentária.

Da Controladoria Geral da União, o auditor federal de finanças e controle, Nilo Cruz Neto[700], lotado há 12 anos na Controladoria Geral do Maranhão e exercendo a atividade de controle direto nos processos contratuais, destacou em entrevista a relevância

[698] Servidor Valter Otaviano da Costa Ferreira, em entrevista.
[699] Servidor Valter Otaviano da Costa Ferreira, em entrevista.
[700] O servidor Nilo Cruz Neto foi entrevisto via e-mail no dia 21 de abril de 2017 e concordou em integrar o rol de entrevistados identificados desta pesquisa.

das contratações sustentáveis para a promoção de macro-políticas. Explica que “o poder de compra do Estado pode ser uma ferramenta útil para impulsionar o Desenvolvimento de um país como um todo, inclusive com ações de Desenvolvimento Sustentável, e isso não pode ser ignorado.”[701]

Questionado quanto à possibilidade de uma análise prévia de sustentabilidade nos certames licitatórios, o auditor apenas ressalta que a sustentabilidade está ligada ao objeto a ser contratado e não à empresa, o que faz com que esta análise prévia eventualmente não seja possível para todos os objetos, tais como a contratação para aquisição de combustíveis.

Já quanto à eventual interferência na discricionariedade do Administrador quando da atuação mais ativa dos órgãos de controle neste sentido de promoção da contratação sustentável, Nilo explica que uma vez que a legislação já trata diretamente da matéria, inclusive por meio de Instrução Normativa específica, não há espaço para interferências que afetem a discricionariedade através das ações de controle.

Neste ambiente, quando questionado sobre a eventual relação de efetividade das contratações sustentáveis e o nível de repressão e/ou orientação do Tribunal de Contas, o servidor destaca que o tema vem progressivamente ganhando espaço naquela Corte. Apontou que em uma pesquisa rápida quanto ao termo ‘sustentabilidade’ no sítio daquela Corte, em 1996, foi encontrado apenas um registro. Em 2001 foram seis acórdãos, em 2006 foram 41 registros, em 2011 já eram 88 acórdãos, e em 2016 foram localizados 204 acórdãos com o termo. Explica a real progressão do tema nas contratações e a necessidade de uma mudança cultural quanto ao manejo da sustentabilidade pelos agentes públicos. Em suas palavras, “deve-se ter em mente, no entanto, que a efetiva inserção de critérios de sustentabilidade nos processos de contratação pela Administração Pública está inserida no bojo de um processo que levará ainda algum tempo para se consolidar, passando não apenas pela criação de normas, mas, sobretudo, por uma mudança de cultura e conscientização dos agentes públicos envolvidos na implementação na política.”[702]

Por fim, questionado quanto à baixa efetividade das contratações públicas ser decorrente da falta de conhecimento técnico de como proceder, Nilo afirma ser um dos principais problemas das contratações sustentáveis atualmente. Destaca a necessária fase

[701] Servidor Nilo Cruz Neto, em entrevista.
[702] Servidor Nilo Cruz Neto, em entrevista.

de planejamento das contratações, a qual, segundo ele, vem sendo historicamente ignorada no Brasil. Apontado momentos práticos, o auditor explica as consequências gerais da falta de planejamento da contratação, quais sejam a transformação de demandas sequer planejadas serem tratadas como urgentes, além da rotineira utilização de documentos de outros órgãos para outras demandas, tais como editais e termos de referências, o que poderá acarretar em problemas na fase da execução contratual. Destaca, pois, que, possivelmente, "pensar em sustentabilidade, nesse contexto de falta de planejamento, pode parecer um excesso de preciosismo, um luxo."[703]

Neste quadro de controle interno e auditoria, percebe-se o destaque para a falta de governança administrativa em prol do Desenvolvimento Sustentável dentro das unidades. Esta realidade justifica a falta de capacitação técnica dos servidores e, por consequência, a inexistência de uma obrigatória fase de planejamento sustentável nos órgãos públicos. É, pois, a inexistência do raciocínio sustentável já nas autoridades superiores, o que é transmitido às demais escalas através das omissões permitidas em se tratando de concretizar as licitações sustentáveis.

Os entrevistados da Escola Superior de Administração Financeira – ESAF e a Escola Nacional da Administração Pública responderam questões quanto à atuação destas escolas de governo em prol da concretização das licitações sustentáveis através da capacitação profissional do servidor. Foram as seguintes questões as inicialmente apresentadas: (i) você acredita que a Administração deve adotar medidas de concretização da proteção ambiental na rotina de trabalho dos servidores com uma capacitação ambiental (ii) é possível que o entendimento da Administração Pública sobre a discricionariedade em se realizar licitação sustentável é um dos problemas da baixa efetividade deste modo de contratação (iii) é possível dizer que um dos problemas da baixa efetividade das licitações sustentáveis é a falta de conhecimento técnico de modo proceder, ou seja, falta de capacitação (iv) a alteração do art. 3 da lei 8666/93, bem como os regulamentos consequentes desta mudança legislativa exigiram uma transformação no modo como realizar capacitações das licitações? Quais foram as principais transformações (v) há alguma medida específica desta escola de governo em prol da capacitação que promova o Desenvolvimento Sustentável (vi) já foram realizados eventos, seminários ou encontros visando a capacitação em PLS – Plano de Logística Sustentável (vii) quais foram as principais dificuldades encontradas para a implantação do PLS (viii) é possível

[703] Servidor Nilo Cruz Neto, em entrevista.

detectar em qual âmbito da federação ou órgão público há maior resistência quanto ao PLS (ix) é possível relacionar o grau do controle orientativo e repressivo do Tribunal de Contas da União e das Consultorias Jurídicas da União com a efetividade das contratações públicas, tal como aconteceu com as licitações exclusivas para ME/EPP? Deixe sua opinião sobre a vinculação da proteção do meio ambiente e as contratações públicas.

Segundo Fabiane Lopes Bueno Netto Bessa[704], Procuradora da Fazenda Nacional e Diretora da Escola de Administração Fazendária do Ministério da Fazenda do Paraná – ESAF/PR há nove anos, o problema principal da baixa efetividade da gestão socioambiental é a falta de senso de prioridade na gestão pública. Explica que os gestores "não se dão conta de que isto é uma questão estratégica. Não conseguem associar a sua atuação no dia a dia com os impactos sistêmicos disto."[705]

Com a alteração do art. 3 da Lei e a consequente necessidade de capacitação direta em licitação sustentável, a servidora destaca que existem diversas capacitações disponíveis no âmbito do Ministério do Planejamento – SLTI, AGU, ENAP e ESAF. Destaca, neste ponto, que "a exigência em si da capacitação em licitação sustentável existe e já está disponível nestas escolas do governo, mas ainda é necessária uma estratégica de fomento destas capacitações."[706] Aponta, nesta eventual estratégia a relevância da atuação do Tribunal de Contas nestas recomendações frente aos gestores.

Especificamente sobre as principais ações de capacitação realizadas pela ESAF para a gestão sustentável, a diretora apontou atividades no plano nacional e local. Destacou que no plano nacional foram realizadas capacitações de logística sustentável em vários estados, dos quais a servidora participou diretamente nos estados do Paraná, Fortaleza, Brasília e Pará. Apontou, porém, que em 2015 houve um corte orçamentário em que as primeiras atividades suspensas foram estas capacitações nacionais sobre gestão sustentável. Além disto, mencionou que foram realizados também palestras especificas sobre PLS e licitações ME/EPP nas semanas orçamentárias,[707] eventos específicos sobre

[704] A servidora Fabiane Lopes B. Netto Bessa foi entrevistada via telefone no dia 11 de abril de 2017 e concordou em integrar o rol de entrevistados identificados desta pesquisa.

[705] Servidora Fabiane Lopes Bueno Netto Bessa em entrevista.

[706] Servidora Fabiane Lopes Bueno Netto Bessa em entrevista.

[707] Semana de Administração Orçamentária integra a capacitação permanente da ESAF, ocorrendo todos os anos com quatro edições regionais no Brasil. O evento conta com oficinas específicas técnicas e conceituais sobre os mais relevantes temas da gestão administrativa. Normalmente é realizada em colaboração com membros da AGU, CGU e TCU. "A Semana de Administração Orçamentária tem como público alvo servidores e gestores públicos federais usuários dos principais sistemas corporativos do governo federal (SIGPlan, SIDOR, SIAFI e SIASG) que atuam em rotinas de planejamento, administração orçamentária e financeira, bem como em processos de compras de mercadorias e contratação de serviços,

Finanças e Sustentabilidade, e ainda algumas outras capacitações em colaboração com o Ministério do Meio Ambiente e o PNUD sobre eficiência energética.

Já no plano estadual, a diretora da ESAF/PR mencionou capacitações em inventário de gases de efeito estufa, separação de lixo em colaboração com os catadores de Curitiba, e a criação de uma rede de capacitação com diversos órgãos integrantes – Fórum Governamental de Responsabilidade Social, o que resultou em várias medidas e planos em prol da concretização ambiental.

A criação em 2016 do Fórum Governamental de Responsabilidade Social destinada à gestão socioambiental resultou inicialmente em dez reuniões específicas sobre o tema de eficiência energética, além de outras quatro reuniões específicas para a construção de capacitações sobre o PLS. O Fórum está em andamento, com varias capacitações em andamento e outras já agendadas para 2017.

Das atividades já desenvolvidas pelo Fórum, a servidora destacou a construção da capacitação em PLS, explicando que a iniciativa ocorreu após um evento sobre PLS realizado pelo TCU em Curitiba, onde aquela Corte de Cortes indicou que, passado aquele momento inicial de orientação, eles iriam, a partir do segundo semestre de 2017, fiscalizar o que os órgãos controlados estariam executando sobre o PLS. Ainda, mencionou os eventos já realizados em 2017, com destaque ao Seminário de Licitações Sustentáveis realizado em abril de 2017 em colaboração com a Polícia Rodoviária Federal, onde foram realizadas oficinas destinadas à sustentabilidade. “A gente procurou fazer várias palestras com as experiências dos órgãos, porque a dificuldade não é ler a lei. A dificuldade é a implementação.”[708]

Neste sentido, a diretora quis ressaltar a importância da formalização dos convênios entre as escolas de governos e os órgãos públicos para ações de capacitação nesta área de sustentabilidade. “A formalização na verdade não é porque fazemos conta burocraticamente, mas sim para que tenha continuidade da atividade, porque é normal mudar o gestor público e aquela ação não ser mais prioridade.”[709]

Fabiane destacou a iniciativa da ESAF/PR, em colaboração com outros órgãos públicos do Paraná, em adequar as chamadas públicas das empresas privadas para

---

controle interno, controle externo e auditoria.” Acesso em 12 mai 2017. Disponível em: <http://www.esaf.fazenda.gov.br/noticias/esaf-realiza-semana-de-administracao-orcamentaria-financeira-e-de-contratacoes-publicas>

[708] Servidora Fabiane Lopes Bueno Netto Bessa em entrevista.

[709] Servidora Fabiane Lopes Bueno Netto Bessa em entrevista.

incentivos sustentáveis à realidade da Administração Pública, citando como exemplo a incompatibilidade dos editais da COPEL com o cronograma financeiro público. “O órgão público não consegue participar porque toda a forma de contratação, de pagamento, não condiz com as normas que regem o processo de contratação do serviço público.”[710]

Questionada sobre as eventuais dificuldades na implementação da gestão socioambiental e o PLS, Fabiane destacou inicialmente a confusão terminológica de compreender a sustentabilidade estritamente sobre questões ambientais, o que leva o gestor a imaginar que, deste modo, é dever apenas dos órgãos e secretarias relacionadas ao Meio Ambiente os responsáveis nestas atividades. A outra principal dificuldade seria o não apoio do gestor público e dos servidores em geral sobre o tema. “Todos dizem que enquanto você não tem a liderança envolvida e consciente da importância, isto nunca será prioridade dentro das ações públicas. De outra parte tem a resistência do servidor, porque ele terá mais trabalho.”[711] A servidora aponta então para uma necessária mudança de cultura e o senso de que a responsabilidade social é também uma responsabilidade individual.

A servidora ainda menciona a elevada carga de trabalho usual dos servidores públicos, em complemento a diminuição do quadro de pessoal, o que faz com que os servidores priorizem as atividades usuais, “não priorizando a incorporação da sustentabilidade no seu dia a dia no poder público”.[712] Aponta que há uma quase generalizada falta de planejamento estratégico da Administração nesta área de logística sustentável, ou ainda a existência de planejamentos sem metas e objetivos claros.

Fabiane encerra a entrevista apontando a importância dos servidores públicos trabalharem em colaboração com outros órgãos públicos na gestão administrativa, em especial nesta necessária mudança de cultura sobre a relevância da Administração Sustentável.

No âmbito nacional, em entrevista com Eduardo Semighini Paranêncio[713], coordenador dos cursos em licitações e contratos da Escola Nacional da Administração Pública - ENAP há 6 anos, o servidor apontou inicialmente que a escola tem percebido que os servidores, de modo geral, não tem a devida capacidade técnica para realizar a licitação

[710] Servidora Fabiane Lopes Bueno Netto Bessa em entrevista.
[711] Servidora Fabiane Lopes Bueno Netto Bessa em entrevista.
[712] Servidora Fabiane Lopes Bueno Netto Bessa em entrevista.
[713] O servidor Eduardo Semighini Paranêncio foi entrevistado via telefone no dia 14 de abril de 2017 e concordou em integrar o rol de entrevistados identificados desta pesquisa.

sustentável, inclusive não compreendendo o que significa uma licitação sustentável. “Há uma falta de capacitação generalizada.”[714]

O coordenador destaca que desde a Instrução Normativa 10/2012, seguida da alteração legislativa do art. 3 em que incluiu o Desenvolvimento Sustentável como um dos princípios da Lei Geral de Licitações, “boa parte dos órgãos tiveram que adaptar suas compras públicas ao fator sustentabilidade, porém não sabem como proceder.”[715]

Quando questionado sobre as específicas alterações que aquela escola de governo vem sofrendo com esta nova demanda sustentável, Eduardo cita que já realizaram dois seminários sobre licitações sustentável, inclusive disponíveis na rede Youtube, além do recente lançamento de curso de licitações sustentáveis presencial com carga horária de 24h e que está em fase de formação de docentes. Estão inseridos nestes eventos e cursos também as instruções primárias sobre a construção do PLS, “em função de boa parte dos órgãos estarem com pouco conhecimento técnico de como elaborar seu PLS.”[716]

Eduardo destacou ainda que na comunidade da ENAP de compras públicas, plataforma online, há um espaço destinado exclusivamente para contratações sustentáveis, “onde o aluno e o servidor encontra material para estudar o tema, além de fórum com a participação de moderador capacitado.”[717] Citou ainda, como medida conjunta da ENAP, o atual apoio ao Ministério do Planejamento em colaboração com o PNUMA para a realização de licitações sustentáveis compartilhadas.

Por fim, quanto a eventuais dificuldades encontradas na implantação do PLS ou das licitações sustentáveis, o coordenador destaca dois problemas corriqueiros, qual sejam o quadro geral de quem trabalha no setor de licitação não receber um salário condizente com suas responsabilidades, o que eventualmente causa constantes mudanças no quadro destes setores, bem como o grande temor da atuação dos órgãos de controle. “São fatores que complicam em muito a questão de quem trabalha nesta área, atrelado a falta de capacitação. Você não tem servidores capacitados e reconhecidos para realizar esta e outras atividades de licitação, atrelado a uma contínua pressão dos órgãos de controle.”[718]

[714] Servidor Eduardo Semighini Paranêncio, em entrevista.
[715] Servidor Eduardo Semighini Paranêncio, em entrevista.
[716] Servidor Eduardo Semighini Paranêncio, em entrevista.
[717] Servidor Eduardo Semighini Paranêncio, em entrevista.
[718] Servidor Eduardo Semighini Paranêncio, em entrevista.

Com estas informações, tornou-se possível verificar a atual disposição das Escolas de Governo no sentido de buscar a efetividade das contratações públicas sustentáveis. Percebe-se que há uma pequena, porém, progressiva disponibilização de eventos, seminários e, principalmente, realização de cursos em prol da implementação do PLS e da contratação sustentável.

Por fim, foi possível verificar junto com a servidora Ketlin Feitosa de Albuquerque Lima Scartezini[719] também os principais desafios da gestão ambiental na Administração Pública. A servidora, atualmente responsável pelo programa de sustentabilidade do Superior Tribunal de Justiça, atua na área de gestão sustentável há mais de 15 anos e elaborou os programas de sustentabilidade do Superior Tribunal Eleitoral e do Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região. Ainda, é uma das fundadoras do grupo GPS – Gestão Pública Sustentável, comunidade que conta com mais de 230 servidores gestores socioambientais de vários ambitos da federação, e que disponibiliza material e iniciativas diversas em seus meios de comunicação.

Ketlin inicia apontando os dois grandes desafios da gestão socioambiental na Administração Pública. Segundo ela, em primeira medida está o desconhecimento do que é a sustentabilidade na gestão pública pelos gestores, indicando, inclusive, gestores com longa experiência na Administração e que não se atinou ainda para o tema. “O fato de você não conhecer o tema é provavelmente o maior fator impeditivo que eu vejo hoje para trazer esta cultura pra dentro do órgão.”[720] Citou como exemplo a atuação dos servidores que lotados recentemente enquanto gestores já inclinam para um tratamento preconceituoso frente as questões relativas a gestão ambiental, como o pensamento usual de que os materiais sustentáveis são os mais caros.

A servidora esclarece que com o conhecimento o gestor iria descobrir que ser sustentável é, inclusive, por vezes não contratar. Indica a contratação sustentável em quatro passos – o planejar sustentável, a especificação sustentável, utilizar o bem de forma sustentável e descartar o produto da forma correta. “Há hoje um desconhecimento muito grande com relação ao que é uma licitação sustentável. A licitação sustentável ela não está atrelada ao produto. O primeiro passo e talvez o mais importante deles seja o

[719] A servidora Ketlin Feitosa de Albuquerque Lima Scartezini foi entrevistada via telefone no dia 15 de abril de 2017 e concordou em integrar o rol de entrevistados identificados desta pesquisa.

[720] Servidora Ketlin Feitosa de Albuquerque Lima Scartezini, em entrevista.

planejamento. Se você se planejar direito você pode até não comprar, ou comprar de acordo realmente com a sua necessidade."[721]

O desafio consequente é a implementação de uma unidade socioambiental nos órgãos, "para que este trabalho de sensibilização, adoção de novos padrões de consumo, de compra, sejam entronizados pela Administração e em um primeiro momento pelos gestores."[722] Indica que os órgãos que não tem esta unidade socioambiental reconhecida pela estrutura do órgão, com pessoas qualificadas para este trabalho, encontram bem mais dificuldades para realizar uma gestão sustentável.

A servidora faz referência neste ponto da diferença entre a Resolução 201/2015 CNJ e da IN 10/2012 SLTI, já que a resolução traz como obrigatória a implementação de uma unidade socioambiental no órgão vinculada a alta Administração, composta por pessoas tecnicamente qualificadas, além de apresentar um prático roteiro do modo como estas unidades socioambientais deverão agir, o que não ocorre com os termos da IN 10/2012. Este seria, inclusive, o principal fator para o fato da gestão socioambiental no Poder Judiciário estar muito mais implementada em comparação com as iniciativas do Poder Executivo. Cabe destacar ainda, neste quesito de unidade socioambiental, que este trabalho do raciocínio sustentável não deve ser atribuição daqueles servidores que executam a contratação e sim à uma equipe de planejamento socioambiental. Da mesma forma, a servidora indica a necessidade da unidade ser formada por funções distintas e não servidores enquanto determinadas pessoas, evitando assim a conexão da política socioambiental do órgão a pessoas determinadas.

Especialmente quanto à implementação do PLS, a servidora destaca a constante atuação do Tribunal de Contas em prol das recomendações das práticas sustentáveis, especialmente junto a Secretaria de Logística do Ministério do Planejamento, e também quanto ao Plano de Compras e Contratações. "O Plano de Compras e Contratações tem que estar alinhado estrategicamente com o Plano de Logística Sustentável, ou seja, se eu tenho para um determinado tempo uma meta de redução de X por cento de impressoras até 2020, eu não posso contratar mais impressoras do que a meta que eu já estipulei no PLS. Este é um trabalho que mexe com todas as áreas para que se consiga implementar a sustentabilidade como valor da instituição."[723]

---

[721] Servidora Ketlin Feitosa de Albuquerque Lima Scartezini, em entrevista.
[722] Servidora Ketlin Feitosa de Albuquerque Lima Scartezini, em entrevista.
[723] Servidora Ketlin Feitosa de Albuquerque Lima Scartezini, em entrevista.

Por fim, a servidora reitera a necessária análise do processo sustentável em detrimento da compra sustentável, ressaltando a relevância de analisar não só os critérios de sustentabilidade a serem solicitados, mas antes ainda a quantidade de fato a ser utilizada pelo órgão. É dizer o planejamento sustentável antes mesmo de iniciar a demanda contratual. Ainda, destaca a necessidade de fomentar o mercado para que este atenda as novas exigências da Administração em questões sustentáveis.

Na conjugação das informações obtidas nesta investigação empírica realizada, seja com servidores diretamente relacionados na confecção dos processos contratuais, com os servidores responsáveis pela auditoria e consultoria, com aqueles responsáveis prioritariamente com a capacitação dos servidores, ou ainda aqueles integrantes da sociedade que puderam apresentar suas percepções sobre o tema, tornam-se possível destacar algumas conclusões da pesquisa realizada.

Em primeira medida, não há na Administração Pública um entendimento majoritário prático de que o Desenvolvimento é princípio constitucional, o qual deve ser promovido sempre e na melhor medida possível. Foi possível notar na grande maioria, inclusive nas entrevistas concedidas, que a Administração, tanto na pessoa dos servidores públicos no âmbito da Polícia Federal e demais órgãos, quanto naqueles de controle interno e externo, que não houve um direcionamento para a realização das licitações sustentáveis em uma mínima medida possível, mas sim em uma análise de aplicação ou não, tal como se qualidade de regra tivesse.

Em contraponto, percebeu-se que há na Administração, em sua maioria, a concepção teórica da realização das licitações sustentáveis enquanto obrigatoriedade pelo administrador público, em que pese a dimensão ambiental seja praticamente nula nos certames.

Enquanto fatores estruturais, verificou-se majoritariamente uma falta de capacitação do servidor público nos assuntos relacionados a promoção do Desenvolvimento Sustentável, em especial nesta seara analisada das contratações públicas. Ainda, verificou-se atrelado ao vasto conteúdo normativo para a realização das contratações públicas, uma excessiva carga de trabalho nos setores de licitação, os quais, por vezes, são integrados por servidores que atuam conjuntamente na fase de planejamento, gestão e fiscalização contratual. Neste sentido, surge a necessidade da implementação da unidade socioambiental nos órgãos, que eventualmente poderá contornar estas principais dificuldades.

Neste ambiente, verificou-se junto às Escolas de Governo ENAP e ESAF uma movimentação objetivando atender esta nova demanda da licitação com fins sustentáveis. Ambas as escolas indicaram a implementação de novas logísticas de capacitação na área de licitações com tópicos de sustentabilidade, além da inclusão de seminários, debates, vídeo aulas e oficinas diretamente preparados para este fim, bem como para os fins amplos do PLS, objetivando atender tanto o docente quanto aos servidores diretamente relacionados com as contratações sustentáveis.

Com isto, é possível concluir também a atual e urgente necessidade não só da sensibilização socioambiental dentro da Administração Pública, mas também o apoio e indicação de medidas preventivas e corretivas pela Administração e também pelos órgãos de controle interno e externo. Ainda, e possivelmente antes disto, é apontar para a necessária capacitação dos servidores relacionados direta e indiretamente à gestão administrativa e aqui no exemplo levantado, às contratações sustentáveis. É, pois, formar uma estrutura comprometida com a efetividade do Desenvolvimento Sustentável através da Administração.

3.3 Caminhos para o alcance do Desenvolvimento Sustentável nas contratações públicas

Analisado o diagnóstico atual das contratações sustentáveis no âmbito federal através do espectro apresentado, além da identificação dos possíveis motivos desta baixa efetivação, resta reconhecer alguns caminhos positivos em favor das licitações sustentáveis, de modo a construir um possível percurso em busca da concretização do Desenvolvimento Sustentável através da Administração Pública quando ultrapassados aqueles fatores impeditivos anteriormente identificados.

Neste sentido, cabe inicialmente apontar, de modo exemplificativo, alguns dos instrumentos adotados quando se pretende concretizar a contratação de modo sustentável. Fala-se aqui em Guias de Licitação Sustentável, os quais paulatinamente são publicados por ministérios e órgãos públicos comprometidos com a efetividade da contratação nestes moldes.

O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão publicou o ‘Planos de Gestão de Logística Sustentável: contratações públicas sustentáveis’, no qual apresenta uma contextual apresentação da necessidade de efetividade das contratações públicas

sustentáveis. Em que pese o documento apontar a política de compras sustentáveis como "ato discricionário do Poder Público em adotar critérios de sustentabilidade ambiental em suas contratações públicas a partir da busca pela contratação mais vantajosa", complementa apontando que tal manual busca determinar que os órgãos e entidades da Administração Pública Federal adotem critérios de sustentabilidade em suas contratações. Ainda, reforça o poder de compra do Estado e sua participação enquanto fomento de boas práticas. Em suas palavras:

> Com as contratações públicas sustentáveis, o Estado participa do mercado tanto como consumidor quanto como regulador, utilizando-se do poder de compra como instrumento de justiça social. A partir do uso do poder de compra, o Estado passa a incentivar a produção de bens, serviços e obras sustentáveis, de modo que as compras públicas tornam-se um instrumento de fomento de novos mercados, gerando emprego e renda, e servem para preparar a economia nacional para a competição internacional em uma área considerada estratégica no novo cenário econômico mundial, conforme já previsto no Protocolo de Kyoto.[724]

Neste caminho, de iniciativa do Núcleo de Assessoramento Jurídico em São Paulo, a Advocacia Geral da União disponibilizou em 2011, em razão de suas já atribuições consultivas nos certames licitatórios, o Guia Prático de Licitações Sustentáveis, o qual menciona a necessária análise prévia sustentável de toda demanda administrativa, bem como concatena naquele momento os principais normativos e modos de concretizar a contratação sustentável. Tem como propósito "agrupar, num único documento de fácil acesso, as informações legais mais relevantes, do ponto de vista ambiental, sobre objetos que fazem parte do dia-a-dia das licitações e contratos de qualquer órgão público e, em diferentes níveis, acarretam algum tipo de impacto relevante ao meio ambiente, seja na fase de fabricação, de utilização ou de descarte." O Guia ainda aponta para a necessária análise prévia sustentável de qualquer procedimento licitatório, como meio de verificar se o objeto ali pretendido não integra uma legislação ambiental vigente.[725]

Em decorrência deste trabalho local e inicial da AGU/SP, foi instituído o Núcleo Especializado em Sustentabilidade, Licitações e Contratos da Advocacia Geral da União

---

[724] BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimento Estratégico. Plano de Gestão de Logística Sustentável: contratação pública sustentável. Brasília, 2014, p. 17.

[725] CSIPAI, Luciana Pires, *et al.* Guia Prático de Licitações Sustentável do Núcleo de Assessoramento Jurídico em São Paulo. Brasília: AGU, 2013. Acesso em 10 abr 2017. Disponível em: <http://www.esaf.fazenda.gov.br/institucional/centros-regionais/parana/arquivos-que-estavam-no-menu-na-pagina-antiga/material-boas-praticas/guia-contratacoes-sustentaveis-naj>

em âmbito nacional, através do qual em conjunto com as esparsas iniciativas neste tema, publicou em 2016 o Guia Nacional de Licitações Sustentáveis - NESLIC.[726]

O destaque deste documento está na apresentação didática de inclusão dos critérios e especificações sustentáveis em cada um dos documentos que instruem o processo licitatório, a exemplo da indicação da inclusão de requisitos no subitem específico do Edital que trata da aceitação das propostas, ou ainda especificações a serem incluídas no Termo de Referência. Cabe esclarecer que, em que pese estes requisitos e critérios estejam previamente pautadas em normativos, a esquematização destes termos, inclusive com a indicação normativa, eventualmente auxilia na capacitação do servidor e na concretização do certame sustentável.

Em uma análise mais integral do Desenvolvimento, o Ministério do Planejamento em 2014 disponibilizou documento intitulado como 'Capacitação em Logística Sustentável' no qual apresenta um contexto da Política Pública da Sustentabilidade, bem como possibilita uma capacitação prática dos servidores. Neste passo, o destaque do documento está na apresentação contextual da Sustentabilidade, bem como a apresentação objetiva da estrutura comum e diretrizes do Plano de Logística Sustentável e o modo como confeccionar o PLS. [727]

No mesmo sentido, o Conselho Superior da Justiça do Trabalho publicou em 2014 a segunda edição do 'Guia das Contratações Sustentáveis da Justiça do Trabalho', o qual merece destaque em razão da especificidade dos critérios sustentáveis de 13 grupos de aquisições e 02 grupos de serviço com suas respectivas relações às normas da ABNT, além de capítulo específico sobre Logística Reversa.[728]

Por fim, neste apanhado de manuais e guias, cabe destacar o Manual de Compras Sustentáveis da Pró-Reitoria de Planejamento e Orçamento de Administração da Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, o qual traz um arcabouço geral dos

[726] CARVALHO, Flávia Gualtieri de; FERREIRA, Maria Augusta Soares de Oliveira; VILLAC, Teresa Villac. *Guia Nacional de Licitações Sustentáveis*. Brasília: AGU, 2016.

[727] BRASIL. Ministério do Planejamento. *Capacitação em Logística Sustentável.* 2014. Acesso em 10 abr 2017. Disponível em: <http://www.comprasgovernamentais.gov.br/gestor-de-compras/sustentabilidade/capacitacao-pls-dia-do-meio-ambiente-2-1.pdf>

[728] BRASIL. Conselho Superior da Justiça do Trabalho. *Guia de Contratações Sustentáveis da Justiça do Trabalho*. Conselho Superior da Justiça do Trabalho. 2. ed., revisada, atualizada e ampliada – Brasília, 2014.

normativos relacionados a sustentabilidade, com a indicação de Leis, Portarias, Resoluções, Instruções Normativas, Normas ABNT e a indicação de rótulos ecológicos.[729]

Destaca-se ainda deste manual a explicitação da inclusão de critérios de sustentabilidade nas fases de especificação do objeto, elaboração das exigências de aceitação, elaboração das exigências de habilitação, e ainda na elaboração as exigências contratuais. Afirma, neste campo, que tais "requisitos devem ser necessariamente condicionada à análise prévia do mercado para atendimento de tais exigências, procedimento que se realiza através da pesquisa de mercado com potenciais fornecedores na fase inicial de instrução do processo" qual seja a fase de planejamento.[730]

A Câmara dos Deputados, através do Comitê de Gestão Ambiental, divulgou o documento 'Contratação Sustentável' em 2015, o qual apresenta um apanhado de guias, manuais, catálogos, cartilhas, livros sobre sustentabilidade, jurisprudência do Tribunal de Contas da União, além de destacar algumas iniciativas nacionais das contratações sustentáveis no Estado de São Paulo e Rio de Janeiro.

José Torres PEREIRA JUNIOR, presidente da Comissão de Políticas Institucionais para a Promoção da Sustentabilidade, apresenta neste relatório a experiência da gestão de sustentabilidade vivenciada pelo estado do Rio de Janeiro após a implementação da Agenda A3P. Aponta que, através de cinco eixos, o Poder Judiciário adotou medidas relacionadas ao uso racional de recursos naturais, gerenciamento de resíduos, educação e sensibilização ambiental, qualidade de vida no ambiente de trabalho e contratações públicas. O autor ainda apresenta teoria fundamental quanto à cláusula geral do Desenvolvimento Sustentável, indicando que, em que pese "conste na CR/88 há 24 anos, raros segmentos da Administração Pública brasileira se animaram a descerrar-lhe o sentido e a promover-lhe efetiva aplicação em sua atividade contratual, nessas duas décadas." Afirma que toda a contratação deverá ser capaz de promover o Desenvolvimento. Em suas palavras:

> Em outras palavras, e à conta da configuração jurídica da cláusula geral, toda contratação de obra, serviço ou compra pela Administração Pública deve ser capaz, doravante, de contribuir para promover o desenvolvimento sustentável. Descumprirá essa cláusula geral e padecerá de vício de ilegalidade o contrato inepto para promover desenvolvimento sustentável, ou, pior, que, além de não o promover, o comprometa, a demandar a invalidação da avença e a responsabilização de

[729] SANT'ANNA, Fernando Soares Pinto *et al.* Manual de Compras Sustentáveis – UFSC, Florianópolis, 2015.

[730] SANT'ANNA, Fernando Soares Pinto *et al.* Manual de Compras Sustentáveis – UFSC, Florianópolis, 2015, p. 22.

> quem lhe haja dado causa. Assim, os processos administrativos da contratação, com ou sem licitação, passam a zelar, necessariamente, nos termos da nova redação do art. 3º, caput, da Lei nº 8.666/93, pela observância de três valores inarredáveis e cumulados: isonomia entre os concorrentes no mercado; proposta mais vantajosa para o interesse público, dentre as obteníveis no mercado; promoção do desenvolvimento sustentável.[731] (grifo nosso)

Ainda neste ambiente, cabe destacar o 'Guia de Implementação de Compras Públicas Sustentáveis' disponibilizado pela ICLEI – Secretariado Europeu e Centro de Compras Públicas na Alemanha, secretariado da América Latina, o qual através do programa Procura+ apresenta mecanismos internacionais de adoção das contratações sustentáveis pelos governos locais.[732] Sua relevância está na extensa gama de instrumentos para a implementação da estrutura sustentável nos órgãos públicos, além de diversos critérios de aceitação, habilitação e regras contratuais aplicáveis na contratação sustentável.

Estes guias são, senão, conjunto de ideias para a efetivação da contratação sustentável em todas as esferas de um modo mais direto à pratica do Administrador, indicando um modo de fazer. Porém, para além disto, acabam por disseminar conceitos e interpretações legislativas e do próprio Desenvolvimento Sustentável.

Neste sentido, verifica-se que os guias, em sua maioria, mostram a possibilidade da contratação sustentável para além dos requisitos objetivos de aceitação e margens de preferência. Tratam, assim, da contratação sustentável como inicialmente um planejamento sustentável de contratação, o que se coaduna com a qualidade do Desenvolvimento enquanto princípio constitucional.

Além destes guias, há como suporte às contratações sustentáveis uma série de leis estaduais, municipais e decretos que trabalham nesta direção de apontar para um modo de realizar a contratação sustentável.

Destes normativos, destacam-se: Lei 17133/2012 Paraná – indicação de programas de conscientização sobre redução de consumo, reutilização e reciclagem de materiais na Administração Pública; Lei Complementar 27/99 Mato Grosso – instalação de

---

[731] BRASIL. Camara dos Deputados. Contratações Sustentáveis. Comitê de Gestão da Sustentabilidade da Câmara dos Deputados. Brasília, 2015, p. 55.

[732] O programa Procura+ apresenta recomendações e ferramentas de apoio para a implantação das compras públicas sustentáveis. Integra o Grupo Consultivo e Especializado de Contratações Públicas Sustentáveis da Comissão Européia, atuando através de incentivos e publicações no Brasil deste 2006 com a parceria na divulgação do 'Guia de Compras Públicas Sustentáveis: Uso do poder de compra do governo para a promoção do desenvolvimento sustentável' em parceria com o Centro de Estudos em Sustentabilidade da Fundação Getulio Vargas em São Paulo. Para aprofundamento do tema, ver: < http://ec.europa.eu/environment/gpp/>. Acesso em 10 abr 2017.

dispositivos hidráulicos para redução de consumo em prédios públicos; Decreto 6252/2006 Paraná – análise ambiental nas licitações e contratos públicos; Lei 3135/2007 Amazonas – institui a Política Estadual sobre Mudanças Climáticas, Conservação Ambiental e Desenvolvimento Sustentável; Lei 1656/2005 Acre – autoriza exigir certificação (selo verde) nas contratações públicas; Lei 4770/2012 Distrito Federal – apresenta critérios de sustentabilidade ambiental nas aquisições e serviços; Decreto 46105/2012 Minas Gerais – estabelece diretrizes para o Desenvolvimento Sustentável nas contratações; Decreto 50170/2005 São Paulo – institui o selo socioambiental; Decreto 53336/2008 São Paulo – institui o Programa Estadual de Contratações Pública Sustentáveis; Decreto 2830/2011 Espírito Santo – apresenta critérios e especificações em promoção ao consumo sustentável; e Decreto 6340/2005 Goiás – cria o Programa de Uso do Poder de Compra.[733]

Cabe destacar, destas legislações, o trabalho do Programa Estadual de Contratações Públicas Sustentáveis do governo do Estado de São Paulo, o qual desenvolveu o selo socioambiental, que é atribuído àqueles produtos que atendem a determinadas especificações técnicas ambientais.

O programa apresenta com critérios gerais para suas atividades: fomento a políticas sociais; valorização da transparência da gestão; economia no consumo de água e energia; minimização na geração de resíduos; racionalização do uso de matérias-primas; redução de emissão de poluentes; adoção de tecnologias menos agressivas ao meio ambiente; utilização de produtos de baixa toxicidade; e redução de emissões de gases de efeito estufa (GEE). Ainda, são desenvolvidas atividades relacionadas ao consumo consciente, tratamento de resíduos sólidos, zoneamento ambiental e arrecadação tributária – ICMS ecológico.[734]

O objetivo dos guias e normativos é construir iniciativas contratuais que cunhem a sustentabilidade como uma de suas primordiais finalidades do certame, com significativa construção material do objeto a ser contratado e meios de efetivação do Desenvolvimento Sustentável através desta atuação da Administração Pública. Nestes termos, a utilização dos guias e normativos sustentáveis não só possibilita a assinatura de instrumento contratual referente ao objeto que diminua a degradação ambiental, como também atua de

[733] Para atualizado arcabouço normativo relativo às contratações sustentáveis, ver Anexo I da obra: SANTOS, Murillo Giordan; VILLAC, Teresa (Coords.) *Licitações e contratações públicas sustentáveis.* 2 ed. Belo Horizonte: Forum, 2015, p. 291.

[734] Informações disponíveis no sítio da Coordenadoria de Planejamento Ambiental do estado de São Paulo. Acesso em 10 abr 2017. Disponível em: < http://www.ambiente.sp.gov.br/cpla/consumo-sustentavel/programa-estadual-de-contratacoes-publicas-sustentaveis-pecps/>

modo a fomentar as práticas sustentáveis na Administração e perante terceiros. Resultam, pois, em contratações que intentem o Desenvolvimento em sua maior medida possível.

Seguindo, vale trazer à colação neste ambiente de efetividade das contratações sustentáveis a atual jurisprudência do Tribunal de Contas da União quanto a alguns aspectos da atuação da Administração Pública nesta promoção do Desenvolvimento Sustentável através das contratações públicas.

Em consulta às decisões do Tribunal de Contas da União, percebe-se que o entendimento do tratamento da licitação sustentável tem tomando proporções cada vez mais significativas nas contratações públicas,[735] com especial destaque a etapa de planejamento e afastamento de medidas restritivas de competição. Entre os diversos acórdãos encontrados, além daqueles já indicados quanto a atual postura do Tribunal de Contas,[736] cabe destacar alguns entendimentos pontuais, tais como seguem.

Inicialmente cabe o destaque para o Acórdão 1260/2010 – 2ª Camara, através do qual o Tribunal começou o trabalho de modo mais direto sobre a necessidade da análise sustentável, recomendando ao órgão auditado a realização de "trabalho conjunto para avaliar em que medida as ações adotadas pela administração pública nas áreas de redução de consumo próprio de papel, energia elétrica e de água atingiram os objetivos propostos inicialmente: metas fixadas, acompanhamento, ações objetivas e concretas implementadas, marcos legais fixados, perspectivas, dentre outras questões julgadas relevantes pelas referidas unidades técnicas, podendo as ações serem desenvolvidas separadamente por área."[737]

Já quanto aos vários posicionamentos referentes a não restrição de competitividade, cabe destacar os acórdãos TCU 1054/2014[738] e 2583/2014[739] Plenário os quais apontam em conjunto para a necessária análise pontual do objeto a ser contratado e a efetiva realidade do órgão contratante, recomendando que estas exigências não sejam realizadas de modo abusivo. Indica ainda que a possibilidade de utilizar a exigência de laudos que conferem a qualidade do material adquirido, enquanto requisito de habilitação, somente com estudo técnico elaborado por pessoal especializado.

---

[735] Na indexação dos termos 'licitação sustentável' ou 'contratação sustentável', o sistema de consulta aos acórdãos do TCU apresenta atualmente mais de 2.700 registros, entre acórdãos e enunciados. Porém, destes, verifica-se como os mais completos na análise material os que serão aqui apresentados.

[736] Acórdãos Tribunal de Contas da União: 584/2004 Plenário, 1094/2004 Plenário, 1317/2013 Plenário, 2584/2010 Plenário e 1265/2009 Plenário.

[737] BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 1260/2010, 2ª Camara.

[738] BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 1054/2014 Plenário.

[739] BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 2583/2014, Plenário.

Nesta linha, o Tribunal já se posicionou quanto à ilegalidade em se exigir selos ambientais enquanto requisitos de aceitação dos produtos a serem utilizados pela Administração Pública. Segundo o Acórdão 1305/2013 Plenário, esta exigência vem sendo considerada excessiva, em que pese o registro na própria decisão da necessidade de meios em prol da sustentabilidade ambiental. Em seus termos:

> Em relação à exigência do selo "PROCEL" para os condicionadores de ar, a unidade técnica, baseando-se em recentes julgados do *plenum* deste Tribunal (Acórdãos 213/2013 e 855/2013), entendeu excessiva para o caso concreto, uma vez que o edital a considerou como critério eliminatório ao prever o dito selo nas especificações dos equipamentos. De outro modo, empresas participantes do certame que apresentarem equipamentos desconformes com a especificação em comento não serão aceitas (item 7.1 do Edital 12/2013). Seguindo a jurisprudência citada, a unidade considerou cabível a exigência do referido selo como critério classificatório e não como eliminatório.[740] (grifo nosso)

Através do informativo 245/2015, a Corte de Contas também já se posicionou quanto à relação custo benefício dos produtos e serviços sustentáveis, registrando, em seus termos:

> É legítimo que as contratações da Administração Pública se adequem a novos parâmetros de sustentabilidade ambiental, ainda que com possíveis reflexos na economicidade da contratação. Deve constar expressamente dos processos de licitação motivação fundamentada que justifique a definição das exigências de caráter ambiental, as quais devem incidir sobre o objeto a ser contratado e não como critério de habilitação da empresa licitante.[741]

Há ainda a percepção que a indicação ambiental na contratação pública não é mera recomendação da Administração, ensejando inclusive em recusa ou inabilitação da empresa que não apresentar os objetos com as especificações ambientais conforme previamente estipulado. Neste sentido, o Informativo 179/2013, o qual destaca que "a aceitação de proposta de produtos com qualidade e/ou especificação inferiores às exigidas no edital, inclusive no que respeita aos requisitos de sustentabilidade ambiental, poderá ensejar a anulação dos respectivos atos praticados no certame."[742]

Quanto à utilização de margem de preferências na condução do certame, cabe reiterar que o Tribunal não recomenda sua utilização sem o prévio Decreto do Poder Executivo. Nos termos de trecho do Acórdão 1317/2013:

> c) a Lei 12.349/2010, ao acrescentar ao art. 3º da Lei 8.666/1993 os parágrafos 5º a 13, somente definiu como instrumentos de concretização do princípio da promoção do desenvolvimento nacional

[740] BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 1305/2013, Plenário.
[741] BRASIL. Tribunal de Contas da União. Informativo de Licitações e Contratos 245/2015.
[742] BRASIL. Tribunal de Contas da União. Informativo de Licitações e Contratos 179/2013

> sustentável as hipóteses definidas nos parágrafos 5º, 7º, 11 e 12; d) ainda não foram apresentados à sociedade os resultados dos estudos previstos na Lei com objetivo de adequação da margem de preferência às condições econômicas vigentes; e) ainda não foi publicado ato do Poder Executivo Federal, nos termos do novo parágrafo 8º do art. 3º da Lei 8.666/93, definindo as margens de preferência (normal e adicional) por produto, serviço, grupo de produtos ou grupo de serviços; f) as margens de preferência são instrumentos de política pública para viabilizar o desenvolvimento nacional sustentável, e devem ser exercidas nos moldes, limites e diretrizes dessa política. (grifo nosso)[743]

Por fim, cabe destacar que o Tribunal de Conta da União, através da Resolução 268/2015, instituiu em seu âmbito interno a Política Institucional de Sustentabilidade, a qual conta com conceitos e diretrizes específicas de gestão ambiental. Apresenta, neste sentido, as diretrizes do PLS/TCU, com ênfase às contratações e planejamento de contratações sustentáveis. Em seus termos:

> Art. 13. O PLS/TCU deverá promover, entre outros: I - inclusão de critérios socioambientais nos editais de licitação para aquisição de bens permanentes e de consumo, contratação de serviços e de obras; II - adoção de práticas de sustentabilidade e de racionalização do uso de materiais e serviços, baseada em estudos e pesquisas realizados, levando em consideração o ciclo de vida dos produtos, desde o planejamento e uso, até a destinação ambientalmente adequada dos produtos; III - ações sistemáticas de sensibilização, conscientização e capacitação de servidores e demais colaboradores do Tribunal; IV - monitoramento e avaliação das medidas implementadas, inclusive quanto à relação custo/benefício; e V - observância da variável socioambiental no processo de planejamento institucional.(grifo nosso)[744]

Verificou-se que a indicação usual da Corte de Contas é para o Desenvolvimento Sustentável com qualidades de regra conforme classificado neste estudo. Há, senão, um desencontro teórico entre as características absorvidas pelo Tribunal de Contas quanto às qualidades das regras e dos princípios, apontando por vezes para um afastamento da interpretação do princípio e sua concretização na melhor medida possível. Nestes termos, segue trecho do acórdão supramencionado:

> 17. Conclui-se, assim, que a 'promoção do desenvolvimento nacional sustentável' se trata de princípio e norma jurídica, mas não é regra, porque não prescreve o comportamento a ser adotado para atingir o objetivo estabelecido. Não há, nesse enunciado legal, a definição da conduta a ser praticada pelo administrador público para concretização do objetivo. E, relembre-se neste ponto que essa conduta deve-se pautar por outro princípio, o da legalidade, isto é, estar adstrita aos exatos ditames da lei. 18. Por conseguinte, não há como considerar autoaplicável essa novel disposição do art. 3º, caput, da Lei 8.666/93. (...) 31. Como se vê, a promoção do desenvolvimento sustentável não se resume à aplicação da margem de preferência, mas abrange uma série de outras medidas, todas formalmente previstas em lei. 32. Então, pelos mesmos motivos expostos nos itens imediatamente antecedentes, deve ser restrita a interpretação dada a essas regras e,

[743] BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 1317/2013 Plenário.

[744] BRASIL. Tribunal de Contas da União. Resolução 268/2015 – Política Institucional de Sustentabilidade do Tribunal de Contas da União. Acesso em 04 abr 2017. Disponível em: < http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/CONSES/TCU_ATA_0_N_2015_7.pdf>

> consequentemente, deve sua aplicação cingir-se aos exatos contornos da lei. (...) 34. Em síntese, concluo que 'a promoção do desenvolvimento nacional sustentável', conforme preceituado no art. 3º, caput, da Lei 8.666/93, se trata de disposição finalística, mas não se afigura autoaplicável, visto que consiste em princípio desprovido da descrição das condutas que deverão ser adotadas para atingir esse objetivo. 35. De sua vez, as condutas preferenciais que concretizam a promoção do desenvolvimento nacional sustentável estão definidas nos § § 5º a 12 do art. 3º da Lei 8.666/93, no art. 3º da Lei 8.248/91 e nos arts. 44, 47 e 48 da LC 123/2006. Essas são as únicas condutas que a lei admite na consecução do objetivo, uma vez que, por se tratarem de medidas restritivas da competitividade, constituem-se nas exceções explicitadas na lei à regra geral definida no art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei 8.666/93, que veda o estabelecimento de restrições, distinções e preferências na licitação. (grifo nossos)[745]

Percebeu-se, todavia, que, em que pese já ter sido apresentado alguns apontamentos do Tribunal de Contas da União em desfavor de alguns mecanismos da sustentabilidade, tais como a utilização da certificação ambiental, apontada inclusive como instrumento pelo relatório do PNUMA, há uma paulatina preocupação desta Corte de Contas em medidas e instrumentos que venham a trazer efetividade às contratações públicas, inclusive com instrumentos de planejamento como o Planejamento Anual de Contratações e o Plano de Logística Sustentável. Foi, de fato, a percepção de que a pesquisa empírica na jurisprudência aqui apresentada identificou um "movimento de evolução".[746]

Para finalizar este diagnóstico, cabe trazer à colação alguns entendimentos práticos e orientações internacionais a respeito das contratações sustentáveis. Neste sentido, cabe desde logo esclarecer que a ideia nesta seara não é apresentar uma análise profunda de Direito Comparado a respeito deste modo de contratar, mas sim apontar algumas medidas práticas que estão sendo implementadas nas contratações públicas no âmbito internacional e que, eventualmente, poderiam ser recepcionadas pelo ordenamento brasileiro.

Neste sentido, e no âmbito europeu, aponta-se inicialmente o Regulamento 761/2001, seguido do Relatório Monti, e a análise de duas Diretrizes da União Europeia que tratam das contratações sustentáveis, quais sejam, as Diretrizes 24/2014 e 25/2014. A escolha destes normativos em detrimento de outros se dá pela gama de Estados que se vinculam diretamente a estas orientações, quais sejam, os 28 países que integram este bloco supranacional.[747]

---

[745] BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 1305/2013, Plenário.

[746] FORGIONI, Paula. As áreas do Direito e especificidades em matéria de pesquisa. In: NOBRE, Marcos et al. O que é pesquisa em Direito? São Paulo: Quartier, 2005, p. 193.

[747] Atualmente integram a União Européia: Alemanha, Áustria, Bélgica, Bulgária, Chipre, Croácia, Dinamarca, Eslováquia, Eslovênia, Espanha, Estônia, Finlândia, França, Grécia, Hungria, Irlanda, Itália,

Sucintamente, o destaque do Regulamento 761/2001 do Parlamento Europeu está no estabelecimento de uma política pública de gestão ambiental no âmbito privado. Através deste normativo, foi instituído o Sistema Comunitário da Ecogestão e Auditorias, trabalhando a voluntariedade das empresas em participar de uma gestão ambiental, prevenção de poluição, adoção de processos, prática e materiais que protejam o meio ambiente. É o desenvolvimento empresarial da ecogestão, demonstrando o impacto de suas atividades não só na economia, mas antes na proteção ambiental dos países.

Indica enquanto pressuposto que esta gestão ambiental confere "um alargamento da gama de instrumentos no domínio da proteção do ambiente e utilização de mecanismos de mercado para levar as organizações a assumir compromissos no sentido da adopção de uma abordagem proactiva neste domínio, para além do cumprimento de todos os requisitos regulamentares em matéria de ambiente."[748] É forma de incentivar a melhora do comportamento ambiental das empresas e organizações privadas.

Já o Relatório Monti, o qual tem por base os trabalhos da comissão intitulada 'Um Ato para o Mercado Único', apresenta diversas abordagens para a construção do Desenvolvimento Sustentável através de estratégias a serem percorridas no mercado europeu em conjunto com as atividades estatais. Foi dirigido por Mario MONTI e apresentado a Comissão Europeia em 2010, contendo cinco capítulos destinados a estratégias de mercado.

O destaque do Relatório está na apresentação de medidas fiscais que permitam uma regulação interna de mercado sustentável, abrangendo uma tributação social, de consumo e ambiental. Neste sentido, apresentou caminhos para a criação de um mercado único que atente ao crescimento ecológico, com destaque aos aspectos de energia, alteração climática e ambiente.

Traduzindo em aspectos contratuais, o Relatório destaca o poder de compra do Estado e aponta uma necessária política de contratos públicos que esteja a serviços dos objetivos da União Europeia. Em seus termos, a contratação pública "pode constituir um motor para o desenvolvimento de tecnologias e produtos inovadores no domínio das alterações climáticas e da energia. Podem incentivar a investigação e a inovação, promover a coesão social e contribuir para os objetivos de redução da pobreza e de

---

Letônia, Lituânia, Luxemburgo, Malta, Paises Baixos, Polônia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Romenia e Suécia.

[748] Parlamento Europeu. Regulamento 761/2001, item 3. Acesso em 09 mai 2017. Disponível em: < https://publications.europa.eu/pt/publication-detail/-/publication/612766f5-fa3c-453b-b6a9-8d8c27fd1982>

criação de empregos estabelecidos na estratégia."[749] Por fim, o relatório aponta uma necessária revisão das normas contratuais da União Europeia para fins de adequação a concretização das Políticas Públicas do bloco. Neste sentido, Nuno Cunha RODRIGUES cita que foi a partir da publicação deste relatório que foram revistos os meios de efetividade das políticas públicas através das contratações do Estado.[750]

Em resposta, e com base nos documentos integrantes do projeto 'Estratégia Europa 2020 para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo', é publicada a Diretriz 24/2014, a qual revogou a Diretriz 18/2004, que tem por objetivo renovar a base normativa e instrumental para a contratação pública, agregando agora também objetivos socioambientais. É, senão, o instrumento normativo geral das contratações realizadas no âmbito da União Europeia, agregando agora desafios em prol do Desenvolvimento Sustentável.

Em uma análise multifacetária do Desenvolvimento, a Diretriz apresenta em sua parte inicial de exposição de motivos, a possibilidade da utilização do selo ecológico, desde que ajustados ao caso concreto da contratação. Em seus termos:

> As autoridades adjudicantes que pretendam adquirir obras, fornecimentos ou serviços com características específicas do ponto de vista ambiental, social ou outro, deverão poder utilizar determinados rótulos, por exemplo o rótulo ecológico europeu, rótulos ecológicos (pluri)nacionais ou qualquer outro rótulo, desde que os respectivos requisitos estejam associados ao objeto do contrato, nomeadamente no que toca à descrição do produto e à sua apresentação, incluindo requisitos de acondicionamento. Além disso, é indispensável que estes requisitos sejam elaborados e adotados com base em critérios objetivamente verificáveis, através de um procedimento em que possam participar todas as partes interessadas, nomeadamente os organismos governamentais, os consumidores, os fabricantes, os distribuidores e as organizações ambientais, e que o rótulo seja acessível e esteja à disposição de todas as partes interessadas. Deverá ser especificado que as partes interessadas poderão ser entidades públicas ou privadas, empresas ou qualquer tipo de organizações não governamentais (organizações que não fazem parte de um governo nem são empresas convencionais).[751] (grifo nosso)

A Diretriz aponta a possibilidade de exigir meios para a gestão ambiental no decorrer do contrato público, o que poderá incluir "certificados de rótulo ecológico com critérios de gestão ambiental."[752] Esclarece que a proteção ambiental deve ser integrada na definição e na execução das políticas e atividade da União, com especial atenção ao

[749] COMISSÃO DA UNIÃO EUROPÉIA. *Relatório Monti.* 2010, p. 82. Acesso em 10 abr 2017. Disponível em: < http://ec.europa.eu/internal_market/strategy/docs/monti_report_final_10_05_2010_pt.pdf>

[750] RODRIGUES, Nuno Cunha. *A contratação pública com instrumento de política econômica.* Coimbra: Almedina, 2013, p. 197.

[751] Parlamento Europeu. Diretiva 24/2004, item 75. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2014/24/oj> Acesso em 09 abr 2017.

[752] Parlamento Europeu. Diretiva 24/2004, item 88. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2014/24/oj> Acesso em 09 abr 2017.

Desenvolvimento Sustentável. Aponta que a contratação pública poderá "contribuir para a proteção do ambiente e para a promoção do desenvolvimento sustentável, assegurando simultaneamente a obtenção da melhor relação qualidade/preço para os seus contratos."[753]

Quanto à prática e escolha da proposta mais vantajosa, a Diretriz inova apresentando metodologia própria que agregue a percepção da proposta mais vantajosa contemplando os custos indiretos e externalidades ambientais, desde que previamente estabelecidos de forma objetiva. Em seus termos:

> Essas medidas setoriais deverão ser completadas por uma adaptação das Diretivas 2004/17/CE e 2004/18/CE que confira poderes às autoridades adjudicantes para prosseguirem os objetivos da Estratégia Europa 2020 para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo nas suas estratégias de compra. Por conseguinte, deverá ser esclarecido que, exceto se a avaliação for efetuada apenas com base no preço, as autoridades adjudicantes podem determinar a proposta economicamente mais vantajosa e o preço mais baixo utilizando uma abordagem assente no cálculo dos custos do ciclo de vida. O conceito de cálculo dos custos do ciclo de vida inclui todos os custos ao longo do ciclo de vida das obras, fornecimentos ou serviços. Tal implica tanto os custos internos, por exemplo os que dizem respeito à investigação a efetuar, ao desenvolvimento, à produção, ao transporte, à utilização, à manutenção e à eliminação no fim de vida, como os custos imputáveis a externalidades ambientais, como a poluição causada pela extração de matérias-primas utilizadas no produto ou causada pelo próprio produto ou pelo seu fabrico, desde que possam ser quantificados monetariamente e controlados. Os métodos que as autoridades adjudicantes utilizam para avaliar os custos imputados a externalidades ambientais deverão ser estabelecidos previamente de forma objetiva e não discriminatória e ficar acessíveis a todas as partes interessadas. Estes métodos poderão ser estabelecidos a nível nacional, regional ou local, mas deverão, a fim de evitar distorções de concorrência devidas a metodologias específicas, conservar um caráter geral no sentido de que não deverão ser especificamente concebidos para um determinado contrato público.[754] (grifo nosso)

Com esta base apresentada, os termos de seus 94 artigos apresentam diversos mecanismos e apontamentos em prol do Desenvolvimento Sustentável, dos quais se destacam ambientalmente: art. 18 – princípios da contratação, dos quais se depreende da necessidade da contratação respeitar todas as obrigações aplicáveis em matéria ambiental, social e laboral, apresentando anexo com as Convenções Internacionais diretamente aplicadas ao Desenvolvimento multifacetário - socioambiental; art. 37 – central de compras; art. 42 – especificações técnicas, registrando que é permitido "incluir características ambientais, desde que os parâmetros sejam suficientemente precisos para permitir que os proponentes determinem o objeto do contrato e que as autoridades adjudicantes procedam à respectiva adjudicação"; art. 43 – rotulagem; art. 62 – normas de

[753] Parlamento Europeu. Diretiva 24/2004, item 91. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2014/24/oj> Acesso em 09 abr 2017.

[754] Parlamento Europeu. Diretiva 24/2004, item 91. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2014/24/oj> Acesso em 09 abr 2017.

qualidade e gestão ambiental, o qual faz menção ao respeito do sistema de ecogestão e auditoria da União (EMAS), além de outros organismos já acreditados; art. 67 – critério de adjudicação, com a indicação da busca da proposta com a "melhor relação qualidade/preço, que deve ser avaliada com base em critérios que incluam aspetos qualitativos, ambientais e/ou sociais ligados ao objeto do contrato público em causa."; e art. 68 – cálculo do custo de vida do produto, obra ou serviço, com a reiterada base em critérios objetivos e não discriminatórios para a exigência do custo da contratação.

A Diretriz apresenta, assim, inúmeras práticas em prol do atingimento dos objetivos da Estratégia Europa 2020 comprometida com o "crescimento inteligente, sustentável" através da contratação pública que atente em matéria ambiental, social e de inovação. Registra a contratação pública como uma contratação estratégica relacionada com as tendências gerais a nível global em termos de Desenvolvimento.

Já a Diretriz 25/2014, em substituição a Diretriz 17/2004, resultante do estudo 'Avaliação do impacto da eficácia da legislação da UE no domínio dos contratos públicos', e subsequente à Diretriz 24/2014, reforça a análise de Desenvolvimento em diversos trechos e traz referências pontuais quanto ao modo de contratar este forma de licitação diante dos setores da água, eletricidade, transportes e serviços postais, fazendo relação também com os objetivos da Estratégia Europa 2020.

De seus termos iniciais de contextualização, destaca a indicação da necessária análise do ciclo de vida da água e recursos naturais, tais como petróleo e extração de gases, a qual deverá contar com o Desenvolvimento em seu ciclo de produção, de modo que sejam criadas "infraestruturas adequadas para a produção futura (plataformas petrolíferas, oleodutos, terminais, etc.)."[755] Neste sentido, reforça a necessária atuação dos Estados-Membros frente ao cumprimento de todas as exigências socioambientais disposta nas contratações ali clarificadas. Em seus termos:

> Tendo em vista a integração adequada dos requisitos ambientais, sociais e laborais nos procedimentos de contratação pública, é particularmente importante que os Estados-Membros e as entidades adjudicantes tomem as medidas necessárias para assegurar o cumprimento das obrigações em matéria de direito ambiental, social e laboral aplicáveis no local onde as obras são executadas ou os serviços prestados, obrigações essas que decorrem de leis, regulamentos, decretos e decisões tanto a nível nacional como da União, bem como de convenções coletivas, desde que tais regras e a aplicação das mesmas sejam conformes com o direito da União. De igual modo, as obrigações decorrentes de acordos internacionais ratificados por todos os Estados-Membros, constantes do Anexo XIV, deverão ser aplicáveis durante a execução dos contratos.

[755] Parlamento Europeu. Diretiva 25/2004, item 25. Disponível em: < http://eur-lex.europa.eu/legal-content/pt/ALL/?uri=celex%3A32014L0025j> Acesso em 09 abr 2017.

> Todavia, tal não deverá de forma alguma obstar à aplicação de condições de trabalho que sejam mais favoráveis para os trabalhadores.[756] (grifo nosso)

Através da apresentação de critérios para a construção do custo contratual, reitera a abordagem do "custo-eficácia" como modo de avaliar o custo do ciclo de vida do objeto contratado, bem como da relação qualidade/preço. Neste sentido, cita como exemplo de fatores indiretos ao preço contratual os aspectos sociais ou ambientais, tais como livros impressos em papel fabricado de maneira sustentável ou reciclado, o que configura as externalidades ambientais.

A Diretriz apresenta ainda a atuação de fomento do contrato público, apontando que a contratação nestes moldes apresentados na Diretriz se relaciona diretamente aos valores socioambientais. Em seus termos:

> A investigação e a inovação, nomeadamente a ecoinovação e a inovação social, são impulsionadores fundamentais do crescimento futuro e foram colocadas no centro da Estratégia Europa 2020 para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo. As entidades adjudicantes deverão fazer a melhor utilização estratégica da contratação pública para fomentar a inovação. A aquisição de produtos, obras e serviços inovadores desempenha um papel fundamental na melhoria da eficiência e da qualidade dos serviços públicos, dando simultaneamente resposta aos grandes desafios societais. Contribui para alcançar a melhor relação qualidade/preço, bem como maiores benefícios económicos, ambientais e sociais no que respeita ao surgimento de novas ideias, à sua tradução em produtos e serviços inovadores e, consequentemente, à promoção de um crescimento econômico sustentável.[757] (grifo nosso)

Com esta base apresentada, os termos de seus 110 artigos complementam as instruções da Diretriz 24/2014, reforçando, pois, diversos mecanismos e apontamentos em prol do Desenvolvimento Sustentável, dos quais se destacam ambientalmente: Art. 36 – dos princípios da contratação, com a indicação da necessária proteção dos valores socioambientais constantes no Anexo XIV da Diretriz, tal qual os termos da Diretriz 24/2014; art. 60 – das especificações técnica, com a reiteração quanto a inclusão de características ambientais realizadas ao caso concreto; art. 61 – rótulos para fins de critérios socioambientais; art. 81 – normas de gestão ambiental; art. 82 – critérios de aceitação (adjudicação), reiterando os termos da análise de características ambientais, sociais e inovação; e art. 83 – calculo do ciclo de vida do objeto, com a indicação de algumas externalidades ambientais.

---

[756] Parlamento Europeu. Diretiva 25/2004, item 52. Disponível em: < http://eur-lex.europa.eu/legal-content/pt/ALL/?uri=celex%3A32014L0025j> Acesso em 09 abr 2017.

[757] Parlamento Europeu. Diretiva 25/2004, item 57. Disponível em: < http://eur-lex.europa.eu/legal-content/pt/ALL/?uri=celex%3A32014L0025j> Acesso em 09 abr 2017.

Assim, verificou-se que a Diretriz 25/2014, além de trazer aspectos específicos quanto às contratações de energia, água, transporte e serviços postais, reforça os objetivos da Estratégia Europa 2020 em diversos trechos, tais como a utilização do rótulo ecológico mencionado, e ainda menciona a possibilidade de compras compartilhadas e iniciativas conjuntas, manifestando a necessária "cooperação administrativa eficaz para o intercâmbio das informações necessárias à condução de procedimentos de adjudicação em situações transfronteiras, nomeadamente no que diz respeito à verificação dos critérios de exclusão e dos critérios de seleção e à aplicação de normas ambientais e de qualidade."[758]

Além dos Estados integrantes da União Europeia, cabe destacar algumas medidas práticas quanto às contratações sustentáveis praticadas por outros países, tais como: Estados Unidos – incentivos fiscais para equipamentos eficientes ambiental e energeticamente; Japão – estabelecimento de uma rede internacional online de contratação; Suécia – criação de uma rede público-privada para definir prioridades nas contratações sustentáveis e estabelecer consultas públicas; Noruega – criação de grupo de trabalho especializado em critérios para os setores automotivos, transporte, construção, papéis e impressoras e outros; México – constante capacitação de servidores quanto aspectos de reciclagem, economia de energia, além da inclusão do principio da sustentabilidade em sua lei geral de licitações; e Itália – adoção de critérios para contratação sustentável, além de exigir o rótulo ambiental e/ou certificação de produção controlada e dar preferência no certame contratual ás empresas com gestão ambiental ISO 14001.[759]

Por fim, cabe recordar a atuação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente - PNUMA das Organizações Unidas em prol da efetividade das contratações sustentáveis.

Em nível internacional, o PNUMA liderou os trabalhos do já analisado Processo Marrakesh, além de emitir regularmente estudos inter-regionais quanto às contratações públicas, tais como 'The Impacts of Sustainable Procurement: eight illustrative case

[758] Parlamento Europeu. Diretiva 25/2004, item 134. Disponível em: < http://eur-lex.europa.eu/legal-content/pt/ALL/?uri=celex%3A32014L0025j> Acesso em 09 abr 2017.

[759] Para aprofundamento do tema, ver: BIDERMAN, Rachel *et al.* (Orgs.) *Guia de Compras Sustentáveis:* uso do poder de compra do governo para promoção do Desenvolvimento Sustentável. Brasília: FGV, 2012, p. 71-17. Acesso em 10 abr 2017. Disponível em: < http://www.mma.gov.br/estruturas/a3p/_arquivos/guia_compras_sustentaveis.pdf>.

studies', o qual apresenta as mais relevantes iniciativas de contratações sustentáveis de oito países diferentes.[760]

No âmbito nacional, o PNUMA publicou em 2015 o documento 'Arcabouço Jurídico para Compras Públicas Sustentáveis no Brasil e o Uso de Rotulagem e Certificações', o qual constitui estudo normativo e prático do cenário nacional brasileiro quanto às contratações públicas. Do documento, cabe o destaque quanto à interpretação do Desenvolvimento Sustentável em consonância com a isonomia e a competitividade, o apanhado jurisprudencial do Tribunal de Contas relacionado ao tema, e a identificação dos momentos da utilização dos critérios de sustentabilidade, com ênfase à fase do planejamento da contratação. Em seus termos: "as questões de sustentabilidade devem ser definidas na fase de planejamento e verificadas prioritariamente, durante a execução contratual. Os critérios devem ser definidos na fase de escolha do objeto da licitação – bem ou serviço – e na especificação técnica do mesmo."[761]

Recentemente, ainda, o PNUMA publicou o estudo 'Considerações e Recomendações para as Compras Públicas Sustentáveis no Brasil' o qual reforça vários aspectos do documento de 2015 e apresenta outras diretrizes.

Destaca-se do documento a análise integral do ambiente da contratação sustentável nacional, apresentando, entre outras coisas, o arcabouço normativo da contratação sustentável, a estrutura atual da condução dos certames licitatórios pela plataforma Comprasgovernamentais, a movimentação quanto à instauração do PLS nos mais diversos órgãos, as atuais estruturas e comissões ativas na promoção da contratação sustentável, as usuais dificuldades na implantação da contratação sustentável, além de apresentar algumas frentes da prática administrativa, tais como um roteiro para análise da conformidade da proposta apresentada pelos fornecedores em certame sustentáveis, tais como a utilização de inspeções, auditorias, certificações e rotulagem. Neste sentido, inclusive, o documento aponta que a sua utilização "evita múltiplas avaliações nas empresas, provendo confiança de que os requisitos estabelecidos são atendidos sem a necessidade de se realizarem verificações adicionais. Desta maneira, a certificação foi

[760] O estudo apresenta iniciativas relacionadas às práticas de medidas sustentáveis de oito países, quais sejam, Brasil, Costa Rica, França, Hong Kong, Italia, Englaterra, Escócia e Estados Unidos. Acesso em Disponível em: < http://www.unep.fr/scp/procurement/docsres/projectinfo/StudyonImpactsofSPP.pdf>

[761] PNUMA. *Arcabouço Jurídico para Compras Públicas Sustentáveis no Brasil e o uso de rotulagem e certificações.* 2015. Acesso em 10 abr 2017. Disponível em: <http://staging.unep.org/resourceefficiency/Portals/24147/SPPEL_Legal%20Review_Brazil_July%202015%20(1).pdf>

desenvolvida como um instrumento de reduzir o custo das transações e promover a confiança. É, pois, um instrumento de mercado para atestar o atendimento a requisitos de maneira fiável, eficaz e eficiente."[762]

Ainda, o estudo apresenta vastas orientações para a implantação do certame sustentável, resumindo seus propósitos nos seguintes objetivos:

> Estabelecer uma Política de Compras Públicas Sustentáveis, explicitando o compromisso da Alta Administração Pública, ao mais alto nível, com as compras sustentáveis (isto inclui disseminar a Política); Estabelecer objetivos e metas para as compras públicas sustentáveis, alinhados com os objetivos de sustentabilidade nacionais. Isto deve ser acompanhado com um processo de monitoramento do alcance desses objetivos e metas; Aperfeiçoar a legislação de Compras Públicas para possibilitar de maneira objetiva, clara, justa, transparente e verificável o estabelecimento de requisitos sociais para além da conformidade legal, à luz das boas práticas internacionais, a consideração do ciclo de vida e os riscos para a sustentabilidade e a consideração das responsabilidades da organização compradora sobre as decisões que toma, inclusive na cadeia de suprimentos; Publicar orientações e diretrizes para o estabelecimento de requisitos para a dimensão social que vão além da conformidade legal, à luz das boas práticas internacionais. Exemplos destes requisitos são o respeito aos direitos humanos, práticas anticorrupção, iniciativas de promoção da equidade de gênero, dentre outras; Estabelecer um órgão (ou conjunto de órgãos) para apoio técnico especializado para as CPS; Estabelecer um processo de consulta e engajamento das partes interessadas, incluindo os fornecedores; Intensificar as ações de sensibilização, disseminação e capacitação para as diversas partes interessadas (incluindo a alta administração pública, gestores, solicitantes e compradores, órgãos de controle, micro e pequenas empresas, entidades empresariais, setores empresariais etc.).[763]

O relatório é, senão, estudo destinado a sistematizar e efetivar as contratações sustentáveis em âmbito nacional com os instrumentos e normativos já existentes, bem como com a apresentação de iniciativas exteriores, tal como a indicação do uso da rotulagem e certificação, ainda questionados pelo Tribunal de Contas da União como apresentado.

Na construção deste quadro dos caminhos atualmente percorridos em prol da licitação sustentável, percebe-se, através da conjugação de atores do Poder Legislativo, Executivo, Judiciário, Tribunal de Contas da União e entidades privadas, que há uma progressiva e destacada indicação nacional e internacional para a efetividade da contratação pública com finalidades primordiais que envolvam a dimensão ambiental aqui trabalhada.

---

[762] PNUMA. *Considerações e Recomendações para as Compras Públicas Sustentáveis no Brasil.* 2016, p. 13. Acesso em 10 abr 2017. Disponível em: <http://www.scpclearinghouse.org/sites/default/files/pnuma_paper_brasil_v7.0.3.pdf>

[763] PNUMA. *Considerações e Recomendações para as Compras Públicas Sustentáveis no Brasil.* 2016, p. 75. Acesso em 10 abr 2017. Disponível em: <http://www.scpclearinghouse.org/sites/default/files/pnuma_paper_brasil_v7.0.3.pdf>

Assim, verifica-se que através de diversos planos de ação, a sociedade privada e estatal internacional e nacional, vem inovando e promovendo meios de efetivar a proteção e promoção do Desenvolvimento Sustentável através da contratação pública, justificando a medida, majoritariamente, pelo relevante poder de compra do Estado e sua possível condição de agente de fomento e concretização de políticas públicas. É, senão, o reconhecimento e apontamento para a contratação como instrumento legítimo e possível de efetivação do Desenvolvimento Sustentável em sua dimensão também ambiental através da atuação da Administração Pública.

Nesta esteira, se vencidos, pois, os fatores internos da Administração Pública que impedem a concretização da licitação sustentável, quais sejam, a falta de capacidade técnica relativa ao processo sustentável e a falta de planejamento sustentável da contratação pública, ambos decorrentes da ausente gestão socioambiental na Administração, percebe-se a possibilidade de seguir por estes caminhos aqui apresentados para buscar a efetividade da contratação sustentável, e por consequência, a proteção e promoção do Desenvolvimento Sustentável.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A atualidade e urgência da proteção ambiental vêm modificando não só as práticas diárias da sociedade, mas também a própria razão de ser do Estado. Enquanto Estado Socioambiental, tem-se uma preocupação primeira no equilíbrio entre as demandas sociais, econômicas e naturais, com mecanismos, incentivos e regulamentação que possam conectar-se de tal forma a proteger os recursos das presentes e futuras gerações.

Passa-se a pensar o Desenvolvimento Sustentável enquanto processo destinado à promoção e proteção dos direitos e garantias fundamentais, vetor axiológico que pretende a integração da social, cultural, ética, econômica e ambiental da sociedade. Se antes o Desenvolvimento estava atrelado diretamente ao progresso econômico, as lutas históricas de setores organizados da sociedade permitiram suas transformações, cunhando sua materialidade multifacetária, com valores econômicos, sociais e também ambientais. Nessa dimensão, desponta a noção de sustentabilidade, a qual, embora tenha surgido em um ambiente primordialmente ambientalista, compreende hoje em seu núcleo dimensões econômicas, sociais, político-jurídico, culturais e ambientais em sentido estrito. A prática da sustentabilidade, no cenário atual, traduz posturas que viabilizem o desenvolvimento em todas as suas noções, social, econômica, ética, jurídico-política e ambiental. É meio que permite aglutinar o ideário de uma sociedade voltada à realização da dignidade humana em todas as suas facetas.

Com estes valores, verificou-se que no âmbito nacional a estruturação normativa do Desenvolvimento se apresenta inicialmente enquanto princípio constitucional estruturante, enquanto mandamento de otimização. É dizer que o Desenvolvimento Sustentável, inclusive em sua dimensão ambiental, deve orientar todas as atividades e normativos do Estado, bem como ser aplicado, pontualmente, em sua melhor medida.

Neste cenário, verificou-se que a atuação da Administração Pública na promoção e proteção ambiental não é eletiva ou discricionária. Tal preocupação, no campo administrativo, encontra-se vinculada às transformações que a constitucionalização do Direito Administrativo vem trazendo ao debate, notadamente no afastamento da legalidade estrita e uma aproximação da construção constitucional do Interesse Público, o que resulta em identificar a proteção socioambiental também enquanto conteúdo deste vetor máximo buscado pela gestão pública.

Assim, o processo do Desenvolvimento Sustentável deve nortear as missões da Administração, devendo agora o quadro administrativo promover e proteger os direitos e garantias fundamentais em suas dimensões ambiental, econômica, social, jurídico-político e ética, com uma consequente releitura dos institutos e finalidades administrativas.

Nesta leitura, cabe recordar o recorte adotado na presente pesquisa, qual seja, a preocupação com a busca de práticas sustentáveis, na gestão administrativa, notadamente em relação aos aspectos vinculados à sustentabilidade ambiental nas licitações públicas. Ainda que se tenha tratado do Desenvolvimento a partir de sua multifacetária rede de proteção – social, econômica e ambiental – a pesquisa realizada, no que se refere à atuação concreta da Administração Pública, especialmente na área das contratações sustentáveis, restringiu-se às reflexões na esfera do paradigma ambiental, remetendo-se o aprofundamento nos outros aspectos que norteiam o Desenvolvimento – econômico e social – para um próximo momento acadêmico.

Neste recorte, verifica-se a incidência, inicialmente mediante uma movimentação internacional e nacional, em prol da redução de consumo, aquisição de produtos ambientalmente sustentáveis e políticas públicas relacionadas diretamente ao trato ambiental pelo Estado. Surgem, neste ambiente, as licitações sustentáveis enquanto instrumento de proteção e promoção do Desenvolvimento Sustentável.

A licitação sustentável é, assim, a concretização do próprio Estado Socioambiental através da atuação da Administração Pública, que permitirá, a partir do uso racional dos recursos naturais e tratamento dos impactos ambientais, a "adoção de uma nova postura por parte dos entes públicos, da sociedade civil e da iniciativa privada."[764]

Ainda, verificou-se que a utilização do certame licitatório para a promoção e proteção ambiental adquire relevância ímpar, diante do alto poder de compra do Estado e de sua direta conexão com a sociedade através dos fornecedores interessados nos contratos. Neste sentido, a licitação sustentável traduz-se como meio de fomentar as atividades estatais e particulares para que estas ajam de tal forma que assegurem que as gerações futuras não sofram prejuízos causados pelas atividades administrativas agora realizadas.[765]

---

[764] LEFEVRE, Monica Bandeira de Mello. O procedimento licitatório e a fase de habilitação no Regime Diferenciado de Contratações Públicas. In: JUSTEN FILHO, Marçal; PEREIRA, Cesar A. Guimaraes (Coords.) *O Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC): comentários à Lei 12.462 e ao Decreto 7.581.* Belo Horizonte: Forum, 2012, p. 217.

[765] MAIA, Henrique Guerreiro de Carvalho; LEFEVRE, Mônica Bandeira de Mello. A fase interna e o instrumento convocatório no Regime Diferenciado de Contratações Públicas. In: JUSTEN FILHO, Marçal;

Nesta construção, tornou-se possível, por consequência, verificar que não há discricionariedade do gestor público na promoção do Desenvolvimento Sustentável através das contratações públicas, uma vez que o que se está realizando é a concretização de um princípio constitucional nas atividades administrativas, devendo esta, frise-se, ser efetivada na melhor medida possível. Os postulados da filtragem constitucional impõe, com isso, e por consequência, uma interpretação de todas as regras incidentes nos certames através de tal valor axiológico.

Com base em tal princípio, foi possível verificar que a realização do certame licitatório sustentável poderá ser realizada em diversas medidas e modos, perpassando a sustentabilidade por todas as fases da contratação pública. Ou seja, há o dever para o Administrador em concretizar a licitação sustentável já na fase de planejamento da contratação, na fase de instrução processual, na condução da sessão pública do certame, na fase contratual do objeto e ainda na fase de fiscalização do contrato administrativo. É possível ainda, em um espectro amplo da Administração, apontar que a concretização da sustentabilidade através das atividades de auditoria dos órgãos de controle interno e externo.

Por fim, através da pesquisa empírica formulada por meio de investigação, análise de dados, disponibilização de formulários e entrevistas, foi possível construir um diagnóstico amplo das licitações sustentáveis em três sentidos: o percentual de concretização da contratação sustentável, adotando aqui o campo de análise da Polícia Federal; os principais fatores que impedem a realização da contratação sustentável; e ainda as iniciativas estruturais e normativas que favorecem a construção do certame sustentável.

Percebeu-se que o percentual de efetividade da contratação realizada de modo sustentável, na sua dimensão ambiental, ainda não é significativa no âmbito federal, em que pese o percentual apurado na prática da Polícia Federal demonstre 28% de processos realizados nos moldes sustentáveis, contra a média de 1% de processos sustentáveis no âmbito geral nacional.

Verificou-se também que a discricionariedade administrativa em realizar a licitação sustentável não é o fator preponderante para o afastamento da realização da licitação nestes moldes. Cabe aqui destacar que esta constatação só foi possível através dos dados

---

PEREIRA, Cesar A. Guimaraes (Coords.) *O Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC): comentários à Lei 12.462 e ao Decreto 7.581.* Belo Horizonte: Forum, 2012, p. 60.

e entrevistas realizadas com os servidores públicos diretamente relacionados às contratações públicas. Imaginava-se que a hipótese da discricionariedade administrativa seria a principal razão do baixo percentual de licitações sustentáveis, a qual foi afastada na conclusão da pesquisa.

Entre os motivos da não realização das contratações sustentáveis destacam-se, pois, a falta de capacidade técnica dos servidores envolvidos em todas as fases do processo e a falta de planejamento da contratação pública, seja sustentável ou não. Ambos os motivos coincidem com a praticamente inexistente consciência sustentável da Administração enquanto governança, o que resulta em gestores públicos que não priorizam a gestão socioambiental.

Buscando a construção de caminhos possíveis para superar este quadro, no último capítulo procurou-se destacar as atuais medidas, instrumentos, iniciativas, guias e normativos que constroem um arcabouço possível na realização das contratações sustentáveis em todas as demandas da Administração. Uma das medidas possíveis, destacadas na fase de entrevistas e formulário, foi a adoção de uma fase preliminar para a análise prévia da sustentabilidade em todas as demandas iniciadas na Administração. Estas e outras ideias apresentadas no trabalho já estão sendo realizadas nas Unidades Gestoras mais atentas ao raciocínio ambiental, de modo que demonstra a possibilidade de reverter o quatro de efetividade da licitação sustentável para 100% aplicado, que é o objetivo deste estudo. Recorda-se, aqui, que realizar a licitação de modo sustentável será inclusive planejar de tal modo que se verifique a necessidade de não contratar. Ou seja, havendo uma lógica de compras e sustentabilidade, haverá como resultado a proteção ambiental, mas também e, inclusive, econômica do erário.

A licitação sustentável, assim, enquanto instrumento da Administração Pública em prol da promoção e proteção do Desenvolvimento Sustentável Multifacetário, deverá ser realizada pelo Administrador Público sempre e na melhor medida possível, com todas as suas já atuais possibilidades fáticas e jurídicas.

Neste sentido, acredita-se que a relevância da pesquisa está na conjugação de três momentos, quais sejam, a demonstração de que não há discricionariedade do gestor na realização de tal procedimento, a verificação da possibilidade prática da realização do certame sustentável em todas as fases da contratação pública, com ênfase à fase de planejamento, e ainda o diagnóstico da urgente necessidade de implementação da governança administrativa que priorize a gestão ambiental.

Em se confiando no Direito enquanto possível espaço de luta, a produção teórica aqui apresentada pretendeu demonstrar que há na atuação da Administração Pública, nesta instrumentalidade das contratações públicas sustentáveis, o dever, mas também a oportunidade do Estado em promover e proteger o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e suas correlações, garantindo assim a manutenção da vida digna. É dizer que há atualmente a possibilidade da prática, agregada à teoria, construir a realidade transformadora.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXY, Robert.*Teoria dos Direitos Fundamentais.* 2 ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

ANDRADE, Ricardo Barret de; VELOSO, Vitor Lanza. Uma visão geral sobre o Regime Diferenciado de Contratações Públicas: objeto, objetivos, definições, princípios e diretrizes. In: JUSTEN FILHO, Marçal; PEREIRA, Cesar A. Guimaraes (Coords.) *O Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC): comentários à Lei 12.462 e ao Decreto 7.581.* Belo Horizonte: Forum, 2012.

ATALIBA, Geraldo. *República e Constituição.* 2 ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

AVILA, Humberto Bergmann. Repensando o 'Princípio da Supremacia do interesse Público sobre o Particular'. In: SARLET, Ingo Wolfgang (Org.) *O Direito Público em Tempos de Crise:* estudos em homanagem a Ruy Ruben Ruschel. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999.

_____. Neoconstitucionalismo: entre a ciência do Direito e o Direito da Ciência. *Revista Eletrônica de Direito do Estado.* n. 17, jan/mar 2009, Salvador, Bahia. Disponível em: < http://www.direitodoestado.com /revista/rede-17-janeiro-2009-humberto%20avila.pdf>. Acesso em:08 jul 2016.

AZEVEDO, Plauto Faraco de. Do Direito Ambiental: reflexões sobre o seu sentido e aplicação. In: FREITAS, Vlamidir Passos de (Org.) *Direito Ambiental em Evolução.* 2 ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 289.

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. *Processo Administrativo Disciplinar.* 2 ed. São Paulo: Max Limond, 2003.

_____. *Princípios Constitucionais do Processo Administrativo Disciplinar.* São Paulo: Limonad, 1998.

_____. Direito Administrativo. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

_____. A noção jurídica de interesse público no Direito Administrativo brasileiro. In: BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; HACHEM, Daniel Wunder; (coord). *Direito administrativo e interesse público: estudos em homenagem ao Professor Celso Antônio Bandeira de Mello.* Belo Horizonte: Fórum, 2010.

BAPTISTA, Patrícia. *Transformação do Direito Administrativo.* Rio de Janeiro: Revonar, 2003.

BARRAL, Welber; FERREIRA, Gustavo Assed Ferreira. Direito Ambiental e Desenvolvimento. In: BARRAL, Welber; PIMENTEL, Luiz Otavio (Orgs.) *Direito Ambiental e Desenvolvimento.* Florianópollis: Boiteux, 2006.

BARROSO, Luis Roberto. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do Direito: O triunfo tardio do direito constitucional no Brasil. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro, v. 250, ano 2005.

BARCELLOS, Ana Paula de. Neoconstitucionalismo, direitos fundamentais e controle das políticas públicas. *Revista de Direito Administrativo*, n. 240, 2005.

_____. *Ponderação, Racionalidade e Atividade Jurisdicional*. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

_____. *A Eficácia Jurídica dos Princípios Constitucionais.* 3 ed. rev. atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2011.

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; VILLAC, Teresa (Coords.) *Licitações e contratações públicas sustentáveis.* 2 ed. Belo Horizonte: Forum, 2015.

BERCOVICI, Gilberto. A Constituição de 1988 e a Teoria da Constituição. In: TAVARES, André Ramos; FERREIRA, Olavo A. V. Alves; LENZA, Pedro. *Constituição Federal 15 anos:* mutação e evolução. São Paulo: Metodo, 2003.

BERMEJO, Roberto. *Manual para una economía sostenible.* Madrid: Catarata, 2011.

BERTASO, João Martins. Cidadania e Sensibilidade na Ecologia Polícia. In: BRAVO, Alvaro Sanchez; CERVI, Jacson Roberto (Ed.) *Multiculturalismo, Tecnologia y Medio Ambiente.* Punto Rojo: Sevilha, 2015.

BERTOGNA, Veridiana. Princípios Constitucionais Ambientais Aplicáveis às Licitações Sustentáveis. In: SANTOS, Murillo Giordan; VILLAC, Teresa (Coords.) *Licitações e contratações públicas sustentáveis.* 2 ed. Belo Horizonte: Forum, 2015.

BIDERMAN, Rachel *et al.* (Orgs.) *Guia de Compras Sustentáveis:* uso do poder de compra do governo para promoção do Desenvolvimento Sustentável. Brasília: FGV, 2012.

BIM, Eduardo Fortunato. Considerações sobre a juridicidade e os limites da licitação sustentável. In: SANTOS, Murillo Giordan; VILLAC, Teresa (Coords.) *Licitações e contratações públicas sustentáveis.* 2 ed. Belo Horizonte: Forum, 2015.

BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do Direito Administrativo:* direitos fundamentais, democracia e constitucionalização. 3 ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: 2014.

BLANCHET, Luis Alberto. O capitalismo e o socialismo na Constituição. *Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional.* n. 5, Curitiba, 2004.

BLIACHERIS, Marcos Weiss. Licitações Sustentáveis: Política Pública. In: SANTOS, Murillo Giordan. BARKI, Teresa Villac Pinheiro (Coords). *Licitações e Contratações Públicas Sustentáveis.* Belo Horizonte: Forum, 2011.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional.* 22 ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

BOSSELMANN, Klaus. *The Principle of Sustainability: transforming law and governance.* Ashgate: Hampshire, 2008.

BRANDÃO, Antonio. Apud NIEBUHR, Joel de Menezes. *Licitação Pública e Contrato Administrativo.* Curitiba: Zenite, 2008.

BREITENBACH, Camila; REIS, Jorge Renato dos. In(suficiência) dos Preceitos Constitucionais Ambientais na Pós-Modernidade Frente ao Paradigma Econômico. In:

BREUS, Thiago Lima. A Contratação Pública Estratégica: a prossecução de políticas públicas (horizontais) por meio dos contratos administrativos. In: HACHEM, Daniel Wunder; GABARDO, Emerson; SALGADO, Eneida Desiree (Coords.) *Direito Administrativo e sua transformações atuais: homenagem ao professor Romeu Felipe Bacellar Filho. Anais do Seminário da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná.* Curitiba, Ithala, 2016.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O Conceito de Política Pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org) *Políticas Públicas:* reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

CARVALHO, Flávia Gualtieri de; FERREIRA, Maria Augusta Soares de Oliveira; VILLAC, Teresa Villac. Guia Nacional de Licitações Sustentáveis. Brasília: AGU, 2016.

CSIPAI, Luciana Pires, *et al.* Guia Prático de Licitações Sustentável do Núcleo de Assessoramento Jurídico em São Paulo. Brasília: AGU, 2013.

CUSTODIO, André Viana; IUMAR JUNIOR, Baldo (Coords). *Meio Ambiente, Constituição & Políticas Públicas..* Curitiba: Multideia, 2011.

CAMARGO, Margarida Maria Lacombe*. Eficácia Constitucional: Uma questão hermenêutica.* In: BOUCAULT, Carlos E. de Abreu, RODRIGUEZ, José Rodrigo. (Orgs.). Hermenêutica Plural. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

CAMPOS, Francisco. Direito administrativo. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, v.1, 1958.

CANOTILHO, João Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição.* 4 ed. Coimbra: Almedina, 1991.

_____. *Estado Constitucional Ecológico e Democracia Sustentada.* In: SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). Direitos fundamentais sociais: estudos de direito constitucional, internacional e comparado. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

_____. Estado de Direito. Cadernos Democráticos, n. 7, Fundação Mario Soares, Lisboa: Gradiva, 1998.

_____. *Direito Constitucional.* 6. ed. Coimbra: Almedina, 1993.

_____. O Princípio da Sustentabilidade como Princípio Estruturante do Direito Constitucional. Revista de Estudos Politécnicos. v. VIII, n. 13, 2010.

CAPRA, Fritjot. *A Teia da Vida***.** São Paulo: Cultrix, 1996.

CAVALCANTI, Clóvis. Breve Introdução à Economia da Sustentabilidade. In:_____(Org.) *Desenvolvimento e Natureza: estudos para uma sociedade sustentável.* São Paulo: Cortez, 2003.

_____. Desenvolvimento e respeito a natureza: uma introdução termodinâmica à economia da sustentabilidade. In: VIOLA, Eduardo; COSTA, Leila da. (Orgs). *Incertezas de Sustentabilidade na Globalização.* Campinas: UNICAMP, 1996.

CARBONELL, Miguel. Los Derechos Sociales: elementos para una lectura en clave normativa. *Cadernos da Escola Judicial do TRT da 4. Região,* n. 3, 2010.

CLEVE, Clemerson Merlin. LORENZETTO, Bruno Meneses. Mutação constitucional e segurança jurídica: entre mudança e permanência. *Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito.* Mai/ago 2015. Disponível em < http://revistas.unisinos.br/index.php/RECHTD /article/view/rechtd. 2015.72.04> Acesso em 08 jul 2016.

_____. *Dilemas na Eficácia dos Direitos Fundamentais.* HACHEM, Daniel Wunder; GABARDO, Emerson; SALGADO, Eneida Desiree (Coord.) *Direito Administrativo e suas transformações atuais – Homenagem ao professor Romeu Felipe Bacellar Filho:* Anais do Seminário da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná. Curitiba: Ithala, 2016.

COELHO, Saulo de Oliveira Pinto; ARAUJO, Andre Fabiano Guimarães de. A sustentabilidade como princípio constitucional sistêmico e sua relevância na efetivação interdisciplinar da ordem constitucional econômica e social: para além do ambientalismo e do desenvolvimentismo. *Revista da Faculdade de Direito de Uberlância.* Uberlândia, n. 1, v. 39, 2011.

CUNHA, Sergio Servulo da. O que é princípio. In: GRAU, Eros Roberto. CUNHA, Sergio Servulo da. (Coords.) *Estudos de Direito Constitucional:* em homenagem a José Afonso da Silva. Malheiros: São Paulo, 2003.

DAHL, Robert. *A Democracia e seus críticos.* São Paulo: Martins Fontes, 2012.

DALLARI, Adilson Abre. *Aspectos Jurídicos da Licitaçao.* 6 ed, atual., São Paulo: Saraiva, 2003.

DELGADO, Ana Paula Teixeira. *O Direito ao Desenvolvimento na Perspectiva da Globalização:* paradoxos e desafios. Rio de Janeiro: Renovar: 2001.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo.* 22.ed. São Paulo: Atlas, 2009.

_____. *Discricionariedade Administrativa na Constituição de 1988.* 3 ed. São Paulo: Atlas, 2012.

DONOSO, Diego Felipe Muñoz. Reflexos sobre o Conceito Jurídico de Políticas Públicas In: PAMPLONA, Danielle Anne (Coord.) *Políticas Públicas: Elementos para alcance do Desenvolvimento Sustentável.* Curitiba: Juruá, 2012.

DWORKIN, Ronald. *Levando os direitos a sério.* Tradução de Nelson Boeira. São Paulo: Martins, 2002.

ESPINDOLA, Ruy Samuel. *Conceito de Princípios Constitucionais.* 2 ed. rev. atual. ampl. São Paulo: RT, 2002.

ESTEVA, Gustavo. *Desarrollo.* Textos claves de la investigacion para la Paz. In: DIETRICH, Wolfgang. *Die Kommende Demokratie.* 2006.

_____. *Desarrollo.* In: SACHS, Wolfgang. Diccionario del desarrollo: una guia del conocimiento como poder. Lima: Pratec, 1996.

FACHIN, Milena Girardi. Direito Humano ao Desenvolvimento: Universalização, Ressignificação e Emancipação. Tese Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 2013.

FENSTERSEIFER, Tiago. *Direitos fundamentais e proteção do ambiente: a dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico constitucional do Estado Socioambiental de Direito.* Porto Alegre Livraria do Advogado, 2008.

FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. A Constitucionalização do Direito Administrativo e as Políticas Públicas. *Revista Eletrônica de Direito Público.* Salvador, n. 19, set/nov, 2009.

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

FERREIRA, Dirce Nazaré de Andrade; KROHLING, Aloísio. *O princípio da supremacia do interesse público no Estado Democrático de Direito e sua roupagem neoconstitucionalista*. In: Revista Direitos Fundamentais & Democracia. Vol. 14, n. 14, jul./dez. 2013.

FERREIRA, Heline Sivinierreira; LEITE, José Rubens Morato. A expressão dos objetivos do estado de direito ambiental na Constituição Federal de 1988. In: LEITE, José Rubens Morato; FERREIRA, Heline Sivini; CAETANO, Matheus Almeida (orgs.). Repensando o estado de direito ambiental. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2012.

FERREIRA, Maria Augusta Soares de Oliveira. As Licitações Públicas e as novas leis de Mudança Climática e de Resíduos Sólidos. In: SANTOS, Murillo Giordan; VILLAC, Teresa (Coords.) *Licitações e contratações públicas sustentáveis.* 2 ed. Belo Horizonte: Forum, 2015.

FERRER, Gabriel Real. El Derecho Ambiental y el Derecho de la Sostenibilidad. In: *Programa Regional de Capacitacion en Derecho y Políticas Ambientales.* Assunpcion: ONU, 2008.

FERRER, Gabriel Real. Sostenibilidad, transnacionalidad y transformaciones del derecho. *Revista de Derecho Ambiental.* Buenos Aires, n. 32, oct/dic, 2012.

FERRER, Gabriel Real; CRUZ, Paulo Marcio. *Direito, Sustentabilidade e a Premissa Tecnológica como Ampliação de seus Fundamentos.* Disponível em: < http://www.scielo.br/pdf/seq/n71/2177-7055-seq-71-00239.pdf> Acesso em 10 mar 2016.

FERRAZ, Luciano. Função Regulatória da Licitação. *Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico.* n. 19, ago/out, Salvador, 2009.

FINGER, Ana Claudia. Licitações sustentáveis como instrumento de política pública na concretização do direito fundamental ao meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado. Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo, Santa Fe, vol. 1, n. 1, p. 63-92, ene/jun, 2014.

FIGUEIREDO, Lucia Vale. *Curso de Direito Administrativo.* 7.ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

FIGUEROA, Alfonso Garcia. La Teoria del Derecho em tempos de Constitucionalismo. In: CARBONELL, Miguel*. Neoconstitucionalismo(s).* Trotta: Madrid, 2003.

FIORAVANTI, Maurizio. *El Estado Moderno em Europa*. Instituciones y derecho. Madrid: Trotta, 2004.

FLORES, Joaquim Herrara. La *Reinvencion de los Derechos Humanos.* Atrapasuenos. Disponível em: <http://www.derechoshumanos.unlp.edu.ar/assets/files/documentos/la-reinvencion-de-los-derechos-humanos.pdf> Acesso em 02 fev 2016.

FORGIONI, Paula. As áreas do Direito e especificidades em matéria de pesquisa. In: NOBRE, Marcos et al. O que é pesquisa em Direito? São Paulo: Quartier, 2005.

FREITAS, Juarez. *A Interpretação Sistemática do Direito.* São Paulo: Malheiros, 1995.

_____. *Discricionariedade Administrativa e o Direito Fundamental à Boa Administração Pública.* 2 ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

_____. *Estudos de Direito Administrativo.* São Paulo: Malheiros, 1995;

_____.. *Sustentabilidade: Direito ao futuro.* Belo Horizonte: Forum, 2011.

FREITAS, Thiago Pereira de. *Sustentabilidade e as contratações públicas.* Rio de Janeiro: Lumen, 2014.

FREITAS, Vladimir Passos de. *Direito Administrativo e Meio Ambiente.* 3 ed. rev. ampl. Curitiba: Juruá, 2010.

FOLLONI, André. A Complexidade Ideológica, Jurídica e Política do Desenvolvimento Sustentável e a Necessidade de Compreensão Interdisciplinar do Problema. *Revista Direitos Humanos Fundamentais.* Osasco, jan-jun/2014, n. 1, ano 2014.

FONTE, Felipe de Melo. *Políticas Públicas e Direitos Fundamentais.* São Paulo: Saraiva, 2013.

GABARDO, Emerson. *Eficiência e Legitimidade do Estado:* uma análise das estruturas simbólicas do Direito Público. São Paulo: Manole, 2003.

_____. *Princípio Constitucional da Eficiência Administrativa.* São Paulo: Dialética, 2002.

GALLARDO, José Miguel Carbonero. *La adjudicacion de los contratos públicos: procedimientos para la adjudicacion de los contratos administrativos y otros contratos del sector publico.* Madri: La Ley, 2010.

GASPARINI, Diógenes. Direito administrativo. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

GOES, Winnicius Pereira. O Princípio Constitucional da Sustentabilidade e suas dimensões: em busca da justiça intergerencial. *Escola Superior do Direito Público.* Disponível em < http://esdp.net.br/o-princípio-constitucional-da-sustentabilidade-e-suas-dimensoes-em-busca-da-justica-intergeracional/> Acesso em 26 jan 2017.

GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na constituição de 1988: interpretação e crítica.* 13 ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

GRECO, Marco Aurélio. Do poder à função tributária. In: FERRAZ, Roberto. *Princípios e limites da tributação.* São Paulo: Quartier Latin, 2009.

GUERRA, Sidney. Desenvolvimento Sustentável nas três grandes conferências internacionais de ambiente da ONU: o grande desafio no plano internacional. In: GOMES, Eduardo Biacchi; BULZICO, Bettina (Orgs.) *Sustentabilidade, Desenvolvimento e Democracia.* Ijuí: Unijuí, 2010.

GUIMARAES, Edgar; FRANCO, Caroline da Rocha. Controle das Políticas Públicas por meio das licitações. *Revista Eletrônica de Direito do Estado.* Salvador, abr/maio, 2015.

HABERMAS, Jürgen. A inclusão do outro: estudos de teoria política. Tradução de George Sperber, Paulo Astor Soethe, Milton Camargo Mota. 2.ed. São Paulo: Loyola, 2004.

HACHEM, Daniel Wunder. A noção constitucional de Desenvolvimento para além do viés econômico: reflexos sobre algumas tendências do Direito Público brasileiro. *A&C Revista de Direito Administrativo & Constitucional.* Belo Horizonte, ano 13, n. 53, p. 133-168 jul./set;, 2013.

_____. *Princípio constitucional da supremacia do interesse público.* Belo Horizonte: Fórum, 2011.

HÄBERLE, Peter. A dignidade humana como fundamento da comunidade estatal. In: SARLET, Ingo Wolfgang (Org.).*Dimensões da Dignidade: ensaios de Filosofia do Direito e Direito Constitucional.* Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

_____. *Estado Constitucional Cooperativo.* Trad. Marcos Augusto Maliska. São Paulo: Renovar, 2007.

HESSE, Konrad. *A força normativa da Constituição.* Trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Fabris, 1991.

HOGAN, Daniel Joseph. População e Meio Ambiente: a emergência de um novo campo de estudos. In: HOGAN, Daniel Joseph (Org.) *Dinâmica Populacional e mudança ambiental:* cenários para o desenvolvimento brasileiro. Campinas: NEPO, 2007.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo.* 4.ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

_____. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos.* 14 ed. São Paulo: Dialética, 2009.

_____. Desenvolvimento nacional sustentado: contratações administrativas e o regime introduzido pela lei 12.349 de 19 de julho de 2010. *Informativo Justen Pereira, Oliviera e Talamini.* Curitiba, n. 50, 2011. Disponível em: <http://www.justen.com.br//informativo.php?&informativo =50&artigo=1077&l=pt> Acesso em 16 fev 2017.

JUSTEN FILHO, Marçal; PEREIRA, Cesar A. Guimaraes (Coords.) *O Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC): comentários à Lei 12.462 e ao Decreto 7.581.* Belo Horizonte: Forum, 2012.

JUSTEN FILHO, Marçal; JORDÃO, Eduardo Ferreira. A contratação administrativa destinada ao fomento de atividades privadas de interesse coletivo. *Revista Brasileira de Direito Público – RBDP*, Belo Horizonte, ano 9, n. 34, jul/set, 2011.

KLOEPFER, Michael. A caminho do Estado Ambiental? A transformação do sistema político e econômico da República Federal de Alemanha através da proteção ambiental especialmente desde a perspectiva da ciência jurídica. In: SARLET, Ingo Wolfgang (Org.) *Estado Socioambiental e Direitos Fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

LEE, Epistein. *Pesquisa Empírica em Direito:* as regras de inferência. São Paulo: FGV, 2013.

LEFF, Enrique. *Epistemologia Ambiental.* Tradução de Sandra Valenzuela. 4 ed. São Paulo: Cortez, 2006.

_____.. *Racionalidade ambiental:* a reapropriação social da natureza. Trad. Luiz Carlos Cabral. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

LEFEVRE, Monica Bandeira de Mello. O procedimento licitatório e a fase de habilitação no Regime Diferenciado de Contratações Públicas. In: JUSTEN FILHO, Marçal; PEREIRA, Cesar A. Guimaraes (Coords.) *O Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC): comentários à Lei 12.462 e ao Decreto 7.581.* Belo Horizonte: Fórum, 2012.

LEITE, José Rubens Morato; CAETANO, Matheus Almeida. As facetas do significado do Desenvolvimento Sustentável. In: Direito ao Desenvolvimento. PIOVESAN, FLáiva; SOARES, Inês Virgínia Prado. (Coords). Belo Horizonte: Forum, 2010.

LIMA, Sergio Ferraz. Introdução ao Conceito de Sustentabilidade: aplicabilidade e limites. *Caderno da Escola de Negócios das Faculdades Integradas do Brasil,* v. 4, n. 4, jan./dez., 2006.

LOPES, José Reinaldo Lima. A relação entre dogmática jurídica e pesquisa. In: NOBRE, Marcos et al. O que é pesquisa em Direito? São Paulo: Quartier, 2005.

MACIEL, Marcela Albuquerque. Licitação para a promoção do Desenvolvimento Sustentável. *Revista de Direito e Política.* v. 22, jan/dez, ano XIII, 2015.

MAIA, Henrique Guerreiro de Carvalho; LEFEVRE, Mônica Bandeira de Mello. A fase interna e o instrumento convocatório no Regime Diferenciado de Contratações Públicas. In: JUSTEN FILHO, Marçal; PEREIRA, Cesar A. Guimaraes (Coords.) *O Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC): comentários à Lei 12.462 e ao Decreto 7.581.* Belo Horizonte: Forum, 2012.

MALISKA, Marcos Augusto. *Fundamentos da Constituição:* abertura, cooperação e integração. Curitiba: Juruá, 2013.

_____. *Estado e Seculo XXI: a integração supranacional sob a ótima do Direito Constitucional*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. Princípio da Segurança Jurídica. In:DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Teoria Geral e Princípios do Direito Administrativo*. São Paulo: RT, 2014.

MARIN, Jeferson Dytz; LEONARDELLI, Pavlova Perizzollo. O Estado Socioambiental: a afirmação de um novo modelo de Estado de Direito no Brasil. *Revista de Direitos Fundamentais e Democracia,* Curitiba, v. 14, n. 14, p. 374-386, jul/dez, 2013.

MATEO, Ramon Martin. *Manuel de Derecho Ambiental.* 3 ed. Navarra: Aranzadi, 2003.

MENDES, Gilmar Ferreira. COELHO, Inocêncio Mártires. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet Branco. *Curso de Direito Constitucional.*2 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008.

MENEGUZZI, Rosa Maria. Conceito de Licitação Sustentável. In: SANTOS, Murillo Giordan; VILLAC, Teresa (Coords.) *Licitações e contratações públicas sustentáveis.* 2 ed. Belo Horizonte: Forum, 2015.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo brasileiro.* 30 ed. atual. por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero e José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Malheiros, 2005.

_____. Licitação e Contrato Administrativo. 14 ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. *Ato administrativo e direitos dos administrados.* São Paulo: RT, 1981.

_____. Princípio da Isonomia. *Revista Trimestral de Direito Público.* São Paulo: Malheiros, 1993.

_____. *Curso de Direito Administrativo.* 25 ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2008.

MILARE, Edis. Princípios fundamentais do direito do ambiente. In: *Revista dos Tribunais,* n. 756, ano 1998.

MIRANDA, Jorge. Teoria do Estado e da Constituição. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

MIRAGEM, Bruno. *A nova administração pública e o direto administrativo*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.

MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional administrativo*. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2007.

MORAES, George Rezende. Jurisdição constitucional e racionalidade jurídica no contexto do neoconstitucionalismo pós-positivista. *Revista Brasileira de Direito.* v. 10, n. 2, ano 2014. Acesso em 31 jan 2017. Disponível em <https://seer.imed.edu.br/index.php/revistadedireito/article/view/688/969#footnote-40791-1>

MOREIRA NETO. Diogo de Figueiredo*. Curso de Direito Administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial*. 15 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

_____. *Mutações do Direito Administrativo.* Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

MUNHOZ, Carolina Pancotto Bohrer. O Conceito do Desenvolvimento no Âmbito do Banco Mundial. In: *Integração Regional e Desenvolvimento.* BARRAL, Welber; BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. Fundação Boiteux: Florianopolis, 2007.

NASCIMENTO, Sandra. *Constituição, Estado Plurinacional e Autodeterminação Étnico-Indígena:* um giro ao constitucionalismo lationamericano. Disponível em: http://www.publicadireito.com.br/artigos /?cod=5c5a93a042235058> Acesso em: 15 fev. 2016.

NIEBUHR, Joel de Menezes. *Licitação Pública e Contrato Administrativo.* Curitiba: Zenite, 2008.

_____. *Pregão Presencial e Eletronico.* 6 ed. Belo Horizonte: Forum, 2011.

NOVAIS, Jorge Reis. *Direitos Fundamentais e Justiça Constitucional.* Coimbra: 2012.

_____. *Contributo para uma teoria do Estado de Direito:* do Estado de Direito Liberal ao Estado Social e Democrático de Direito*.* Coimbra: Faculdade de Direito de Lisboa, 1987.

NUNES JUNIOR, Amandino Teixera. *O Estado Ambiental de Direito.* Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/996/R163-20.pdf?sequence=4>. Acesso em 12 jan 2017

OLIVEIRA, Gustavo Justino de. *Direito Administrativo Democrático.* Belo Horizonte: Forum, 2010.

OLIVEIRA, Ivo Ferreira de. *Licitação: formalismo ou competição?* Rio de Janeiro: Temas, 2002.

OLIVEIRA, Katia Cristine Santos de. O Direito ao Desenvolvimento, à Assistencia Social e à Constituição da República de 1988. In: *Direito ao Desenvolvimento*. PIOVESAN, Flávia; SOARES, Inês Virgínia Prado. (Coords). Belo Horizonte: Forum, 2010.

PALMA, Juliana Bonacorsi de; PEDROSO JUNIOR, Nelson Novaes. Licitações Sustentáveis. In: LIMBERGER, Temis (Coord.) *Mecanismos jurídicos para a modernização e transparência da gestão pública.* v. 2, Brasília: Ministério da Justiça, 2013.

PEIXINHO, Manoel Messias; FERRARO, Suzani Andrade. *Direito ao Desenvolvimento como Direito Fundamental.* CONPEDI – 2006.

PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres. DOTTI, Marinês Restelatto. (Coords). *Políticas Públicas nas licitações e contratações administrativas.* 2 ed. Belo Horizonte: Forum, 2012.

PFAFFENSELLER, Micheli. Gestão Ambiental na Administração Pública. In: CUSTODIO, André Viana; IUMAR JUNIOR, Baldo (Coords). *Meio Ambiente, Constituição & Políticas Públicas.* Curitiba: Multideia, 2011.

PINA, Antonio Lopes. Prólogo à obra de HARBELE, Libertad, igualdad, fraternidad: 1789 como historia, actualidad y futuro del Estado Constuticional. Madrid: Trotta, 1998.

PIOVESAN, Flavia. Direito ao Desenvolvimento: desafios contemporâneos. In: Direito ao Desenvolvimento. PIOVESAN, Flávia; SOARES, Inês Virgínia Prado. (Coords). Belo Horizonte: Forum, 2010.

PIRES, Maria José Morais. *Carta Africana de Direitos Humanos e dos Povos.* In: in Documentação e Direito Comparado. Portugal, 1999, n. 79/80, p. 337. Acesso em 21 jan 2017. Disponível em: < http://www.gddc.pt/actividade-editorial/pdfs-publicacoes/7980-b.pdf>

PIVA, Ana Luiza; BESSA, Fabiane Lopes Bueno Netto. O Público e o Privado em Hannah Arendt e a Crise da Cultura Jurídica Individualista em face dos Desafios do Desenvolvimento Sustentável. *Revista de Direitos Fundamentais e Democracia.* v. 3, Curitiba, 2008.

PLATA, Miguel Moreno. *Genesis, evolucion y tendências del paradigma del desarrollo sostenible.* México: Porrua, 2010.

PORTUGAL, Pedro Gaspar. *O Estado de Emergência Ambiental.* Coimbra: Almedina, 2005.

PORTILHO, Fatima; RUSSO, Fatima Ferreira. *Processo Marrakech: o consumo sustentável visto pelos organismo internacionais.* Anais do IV Encontro Nacional da ANPPAS. Brasília, 2008.

REISDORFER, Guilherme Fredherico Dias. A exigência de certificação de qualidade na nas licitações e o Regime Diferenciado de Contratações Públicas. In: JUSTEN FILHO, Marçal; PEREIRA, Cesar A. Guimaraes (Coords.) *O Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC): comentários à Lei 12.462 e ao Decreto 7.581.* Belo Horizonte: Forum, 2012.

RIST, Gilbert. *El desarrollo: historia de una creencia occidental.* Trad. Adolfo Fernandez Marugan. Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperacion. Los Libros de La Catarata: Madri, 2002.

ROCHA, Mauro Sergio. O Controle Procedimental das Decisões Judiciais Pautadas em Princípios Constitucionais. In: CLEVE, Clemerson Merlin (Coords.) *Constituição, Democracia e Justiça: aportes para um constitucionalismo igualitário.* Forum: São Paulo, 2011.

RODRIGUES, Nuno Cunha. *A contratação pública com instrumento de política econômica.* Coimbra: Almedina, 2013.

SACHS, Ignacy. *Caminhos para o Desenvolvimento Sustentável.* 4 ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

SAMPAIO. José Adércio Leite. et al. Princípios de direito ambiental: na dimensão internacional e comparada. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

SANCHÍS, Luis Prieto. Neoconstitucionalismo y Ponderación Judicial. In: *Neoconstitucionalismo(s)*. 2ª ed. CARBONELL, Miguel (org.). Madrid: Trotta, 2005.

SANT'ANNA, Fernando Soares Pinto *et al.* Manual de Compras Sustentáveis – UFSC, Florianópolis, 2015.

SANTOS, José Anacleto Abduch. As licitações e o estatuto da microempresa. *Revista Zênite.* n. 156, jan/fev, 2007.

SANTOS, Murillo Giordan. Poder Normativo nas Licitações Sustentáveis. In: SANTOS, Murillo Giordan; VILLAC, Teresa (Coords.) *Licitações e contratações públicas sustentáveis.* 2 ed. Belo Horizonte: Forum, 2015.

SARLET, Ingo Wolfgang. *Eficácia dos Direitos Fundamentais: Uma Teoria Geral dos Direitos Fundamentais na Perspectiva Constitucional*. 10 ed., rev., ampl., Livraria do Advogado: Porto Alegre, 2009.

_____. (Org.) *Estado Socioambiental e Direitos Fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Estado Socioambiental e Mínimo Existencial (ecológico?): algumas aproximações. In: SARLET, Ingo Wolfgang (Org.) *Estado Socioambiental e Direitos Fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

SARMENTO, Daniel. *Ubiquidade Constitucional:* Os dois lados da moeda. Disponível em: < http://pt.scribd.com/doc/184682269/A-Ubiquidade-Constitucional#scribd> Acesso em: 15 fev 2016.

SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. *Serviço Público:* garantia fundamental e cláusula de proibição de retrocesso social. Curitiba: Ithala, 2016.

SCHIER, Paulo Ricardo. *Filtragem Constitucional:* construindo uma nova dogmática jurídica. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 1999.

_____. A constitucionalização do direito no contexto da Constituição de 1988. In: CLÈVE, Clemerson Merlin *(ORG). Direito constitucional brasileiro – teoria da constituição e direitos fundamentais.* Revista dos Tribunais: São Paulo, Volume 1, 2014.

_____. Novos desafios da Filtragem Constitucional no momento do neoconstitucionalismo. *Revista Eletrônica de Direito do Estado.* Salvador, n. 4, out/dez, ano 2005.

_____. Constitucionalização e 20 anos da Constituição: Reflexão sobre a exigência de concurso público (entre a isonomia e a segurança jurídica). *Revista Direitos Fundamentais e Democracia.* Curitiba, ano. 2009.

_____. Ensaio sobre a supremacia do interesse público sobre o privado e o regime jurídico dos direitos fundamentais. *Revista Eletrônica de Direito Público.* Salvador, maio/jul, 2011.

SCHUARTZ, Luis Fernando. O Direito de Concorrência e seus fundamentos. In: POSSAS, Mario Luiz (Coord.) *Ensaio sobre economia e direito de concorrência.* São Paulo: Singular, 2002.

SCHWIND, Rafael Wallbach. Remuneração variável e contratos de eficiência no Regime Diferenciado de Contratações Públicas. In: JUSTEN FILHO, Marçal; PEREIRA, Cesar A. Guimaraes (Coords.) *O Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC): comentários à Lei 12.462 e ao Decreto 7.581.* Belo Horizonte: Forum, 2012.

SCHWIND, Rafael Wallbach; REISDORFER, Guilherme Fredherico Dias. A exigência de certificação de qualidade na nas licitações e o Regime Diferenciado de Contratações Públicas. In: JUSTEN FILHO, Marçal; PEREIRA, Cesar A. Guimaraes (Coords.) *O Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC): comentários à Lei 12.462 e ao Decreto 7.581.* Belo Horizonte: Forum, 2012.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade.* São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

_____. *Prefácio.* In: BARRAL, Welber (org). *Direito e Desenvolvimento: Análise da ordem jurídica brasileira sob a ótica do desenvolvimento.* São Paulo: Editora Singular, 2005.

SENGUPTA, Arjun. *O Direito ao Desenvolvimento como um Direito Humano.* Revista da Social Democracia Brasileira. N. 68, março 2002.

SILVA, Christian Luiz. *Desenvolvimento Sustentável:* um modelo analítico integrado e adaptativo. Petrópolis: Vozes, 2006.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 24 ed. ver. e atual. São Paulo: Malheiros, 2005.

_____. *Comentário Contextual à Constituição.* 6 ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2009.

_____. Normas Constitucionais. In: FERRAZ, Sergio. (Coord.) A Norma Constitucional. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1980.

SILVA, Vasco Pereira da. Verde direito: o direito fundamental ao ambiente. In DAIBERT, Arlindo (org). *Direito Ambiental Comparado.* Belo Horizonte: Fórum, 2008.

SOARES, Remi Aparecida de Araújo. *Proteção Ambiental e desenvolvimento econômico: conciliação.* Curitiba: Juruá, 2010.

SOARES, Vinicius Santos; OLIVEIRA, Murilo de Alencar Souza; FREITAS, Carlos Machado de. Análise Comparativa de Modelos de Métricas de Sustentabilidade no Brasil: 3AP, GRI e ETHOS. *Anais do Encontro Internacional sobre Gestão Empresarial e Meio Ambiente.* Dezembro, 2016.

SOTILLO, José Angel. *El Sistema de Cooperacion para el Desarrollo:* actores, formas y processos. Madrid: Catarata, 2012.

SOUZA, Lilian Castro de. Política Nacional do Meio Ambiente e Licitações Sustentáveis. In: SANTOS, Murillo Giordan; VILLAC, Teresa (Coords.) *Licitações e contratações públicas sustentáveis.* 2 ed. Belo Horizonte: Forum, 2015.

SPAREMBERGER, Raquel Fabiana Lopes Sparemberger; SARRETA, Cátia Liczbinski Sarreta. Precaução e Desenvolvimento: a importância do estudo de impacto ambiental para a sustentabilidade. Revista *Desenvolvimento em Questão. an.2,* n. 4, jul./dez., 2004.

STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luiz Bolzan *Ciência Política e Teoria Geral do Estado.* 3 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

SUNDFELD, Carlos Ari. *Licitações e Contrato Administrativo.* 2 ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

TAIBO, Carlos. *El Decrecimiento explicado con sencillez.* Madrid: Catarata, 2011.

TERRA, Luciana Maria Junqueira; CSIPAI, Luciana Pires; UCHIDA, Mara Tieko. Formas práticas de implementação das licitações sustentáveis: três passos para a inserção de critérios socioambientais nas contratações públicas. In: SANTOS, Murillo Giordan; VILLAC, Teresa (Coords.) *Licitações e contratações públicas sustentáveis.* 2 ed. Belo Horizonte: Forum, 2015.

THOMÉ, Romeu. *O princípio da vedação de retrocesso socioambiental no contexto da sociedade de risco*. Salvador: Juspodium, 2014.

VALE, André Rufino do. *Estrutura das normas de direitos fundamentais:* repensando a distinção entre regras, princípios e valores. São Paulo: Saraiva, 2009.

VALLE, Vanice Regina Lirio do. Sustentabilidade das escolhas públicas: dignidade da pessoa trazida pelo planejamento público. *A&C Revista de Direito Administrativo & Constitucional.* Ano 11, n. 45, Belo Horizonte, jul./set., 2011.

VEIGA, José Eli da, Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI. 3 ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

VIOLA, Eduardo; FERREIRA, Leila da Costa*. Incertezas de sustentabilidade na Globalizaçao.* Campinas: UNICAMP, 1996.

VIEIRA, Oscar Vilhena. A Constituição e sua Reserva de Justiça. São Paulo: Malheiros, 1999.

WINTER, Gerd. Um fundamento e dois pilares: o conceito de desenvolvimento sustentável 20 anos após o Relatório de Brundtland. In: MACHADO, Paulo Affonso Leme; KISHI, Sandra Akemi Shimada (Org.) *Desenvolvimento sustentável, OGM e responsabilidade civil na União Européia.* Trad. Carol Manzoli Palma. Campinas: Milleniium, 2009.

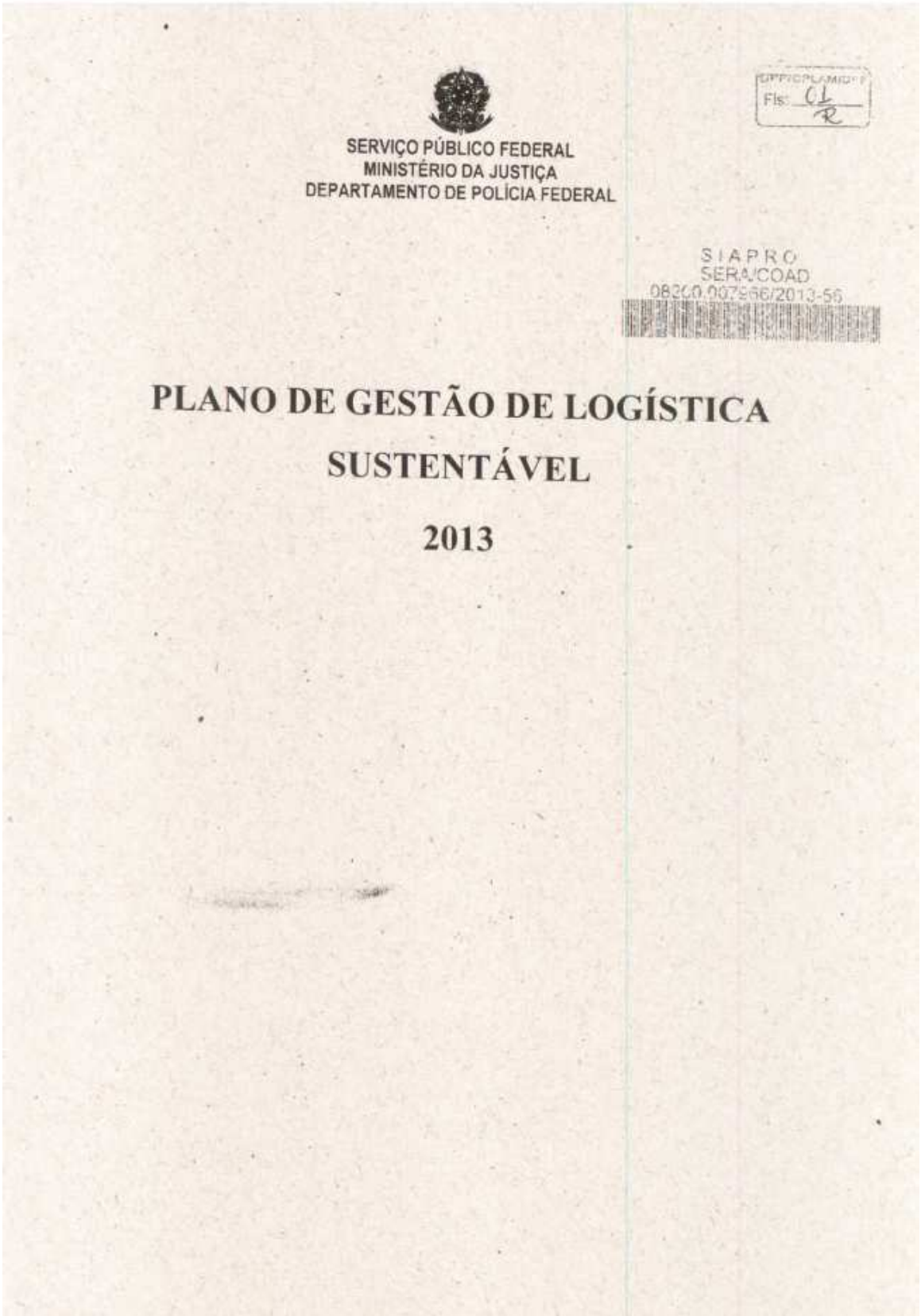
WOLKMER, Antonio Carlos. *Pluralismo Jurídico:* fundamentos de uma nova cultura no Direito. 3 ed. rev. e atual. São Paulo: Alfa Omega, 2001.

WOLKMER, Antonio Carlos; FERRAZZO, Débora. Interculturalidade, Meio Ambiente e Constitucionalismo: novas perspectivas sociais. In: BRAVO, Alvaro Sanchez; CERVI, Jacson Roberto (Ed.) *Multiculturalismo, Tecnologia y Medio Ambiente.* Punto Rojo: Sevilha, 2015.

ZAGREBELSKY, Gustavo. *El Derecho Ductil.* Trotta: Madrid, 2007.

ANEXOS

ANEXO I – PLS NACIONAL DA POLÍCIA FEDERAL



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
MINISTÉRIO DA JUSTIÇA
DEPARTAMENTO DE POLÍCIA FEDERAL

Fls: 01

SIAPRO
SERAJCOAD
08300.007966/2013-56

PLANO DE GESTÃO DE LOGÍSTICA SUSTENTÁVEL

2013

DPC/CPLAM
Fls: 02

PLANO DE GESTÃO DE LOGÍSTICA SUSTENTÁVEL

2013

Comissão Gestora do Plano de Gestão de Logística Sustentável:

EPF RODRIGO DANTAS DE ARAÚJO MAIA, Mat. 15.006 – Presidente	(DPC/CPLAM/DLOG)
EPF MARCONI SIMÕES COSTA, Mat. 10.395	(DEA/CPLAM/DLOG)
PEC ANDRÉ MEDEIROS MOREIRA, Mat. 12.412	(DEA/CPLAM/DLOG)
APF FABIANO PAIZANTE DE LIMA, Mat. 17.321	(DMAT/COAD/DLOG)
AADM CLÁUDIO FERREIRA MOURA, Mat. 5.348	(DMAT/COAD/DLOG)
AADM ADRIANA MENDES PORTO, Mat. 11.840	(DSG/COAD/DLOG)
APF ELIÉSIO JOSÉ DA ROCHA, Mat. 7.099	(DCS/GAB/DG)
EQD LUIZ DE JESUS BARBOSA, Mat. 90000179	(CGTI/GAB)
MÉDICO ANDRÉ RICARDO PESSOA SOUZA, Mat. 16421	(SES/CRH/DGP)

Fls. 03

1- Objetivos do Plano

O Plano de Gestão de Logística Sustentável – PLS – tem como principal objetivo o de estimular a mudança de atitude dos servidores e gestores para que incorporem os hábitos necessários para gestão socioambiental em suas atividades rotineiras. O objetivo do PLS se mistura com o da própria Agenda Ambiental na Administração Pública – A3P – principalmente ao se buscar a promoção da economia de recursos naturais e redução de gastos institucionais, bem como a redução do impacto socioambiental negativo causado pela execução das atividades de caráter administrativo e operacional.

2- Responsabilidades

As responsabilidades dos gestores e servidores que, dentro do DPF, ajudarão na implementação das ações estipuladas pelo PLS são as mais diversas e abrangentes possíveis, desde a divulgação das ações implementadas até o melhoramento do fluxo de informações a respeito das práticas utilizadas pelo DPF e dicas de novos hábitos para os servidores adotarem.

O pontapé inicial já foi realizado: a criação da Comissão Gestora demonstra o reconhecimento dos gestores quanto à importância da implantação do programa e seu planejamento, implantação e monitoramento das ações.

Para o futuro, estima-se a criação de uma Comissão Permanente (ao invés de uma temporária) com um representante de cada Coordenação (no caso da Sede) – medida fundamental para a obtenção de apoio multi-setorial no acompanhamento de projetos e atividades. No caso das Superintendências, deverão ser constituídas sub-comissões formadas por servidores das filiais. Com isso, será possível elaborar um Programa de Gestão Socioambiental para estabelecer, de forma documentada, os objetivos, as ações que serão implementadas e as metas.

Todos os trabalhos citados deverão servir para subsidiar o desenvolvimento do Plano de Sensibilização que contenha as ações (cursos, campanhas, publicação de material educativo, etc.) e estratégias de comunicação para os diferentes setores como servidores e funcionários da limpeza. Essa fase é a de Mobilização e

Fls. 04

Sensibilização e antecede a etapa de Avaliação e Monitoramento do desempenho – que deverá ser periódico para fornecer informações quanto à eficiência e eficácia do projeto.

3- Ações, Metas e Prazos de Execução

Ações	Metas	Prazos de Execução
Separação dos acionamentos do sistema de iluminação para melhor aproveitamento em periodos em que o funcionário não está em sala	100% das Unidades do DPF	dez/13
Abertura das persianas para promover a iluminação natural, deixando de utilizar a artificial por periodos do dia	70% - por meio de campanhas	dez/13
Trabalhar com superfícies de maior iluminância e refletância para o rebatimento da luz natural ou artificial	A economia resultante da troca por superfícies de maior luminância e refletância vai variar em função dos novos revestimentos	Os projetos atuais já levam em conta especificações mais econômicas
Sistema de iluminação projetado de acordo com a utilização para o trabalho do espaço destinado	100%	Abr/13
Adotar a captação de águas pluviais em reservatório com bomba para utilização em irrigação e lavagem de carros	Incluir nos novos projetos e adequar os prédios existentes	Dez/13 para inclusão nos novos projetos
Troca das valvulas de descarga por sistemas mais economicos	A economia resultante da troca vai variar em função do modelo existente e do proposto, podendo chegar a 75% no caso dos modelos mais econômicos	Os projetos atuais já poderão ter especificadas válvulas de descarga mais econômicas - jul/13
Troca das torneiras por sistema mais economico com temporizador	A economia resultante da troca vai variar em função do modelo existente e do proposto, podendo chegar a 70% no caso dos modelos mais econômicos	Os projetos atuais já especificam torneiras mais econômicas - jul/13
Aparelhos de ar condicionado com certificação para redução de consumo	Economia de 40% em relação à antiga central de ar-condicionado	jul/12
Trabalhar na especificação dos materias de fachada em elementos que diminuam a carga térmica da edificação tais como : Vidros especiais, revestimentos claros e cobertura verde	A redução da carga térmica com a mudança na utilizaçao de Vidros especiais, revestimentos claros e cobertura verde vai depender de outras variáveis, especificas de cada edificação	Os projetos atuais já especificam materiais com menor impacto térmico

DPF/CXJ/SP
Fls: 05

Detectar a existências de contas ativas de e-mails de usuários que: não estão mais lotados no órgão, estão aposentados, são falecidos, funcionários terceirizados que não mais prestam serviços no órgão; desativar as referidas contas	100% das contas de e-mails do DPF	dez/13
Determinar um período mínimo de não utilização da conta de e-mail, para que este seja desativado se caso neste período a conta não for utilizada	100% das contas de e-mails do DPF	dez/13
Conscientizar os usuários de conta de e-mail, através de mensagem, para evitar a impressão desnecessária de e-mails ("Antes de imprimir, pense no seu compromisso com o meio ambiente")	100% dos usuários de e-mails do DPF	jun/13
Fazer levantamento e acompanhamento do consumo de papel usado para impressão e cópias	Nos dois últimos exercícios não houve compra de papel em razão de racionamento e redistribuição de papel que se encontrava em poder das unidades	Implementado desde 2011
Realizar levantamento das impressoras que precisam de manutenção ou substituição	As impressoras serão gradualmente substituídas com a contratação do serviço de outsourcing	Previsão para julho 2013
Confeccionar blocos de anotação (com papel usado só de um lado)	Algumas unidades adotam esse procedimento, a meta aqui é conseguir que todos os Estados consigam tal confecção	dez/13
Realizar levantamento e acompanhamento do consumo de energia	Utilizar dados do PES para o levantamento de todas as unidades	jun/13
Propor implantação de sensores em banheiros	Todas as unidades do DPF	dez/13
Promover campanhas de conscientização quanto ao uso de energia elétrica	2 campanhas anuais	jun/13
Promover campanhas de conscientização para uso de copos individuais não-descartáveis	1 campanha anual	ago/13
Disponibilizar copos permanentes para todos os servidores	Novo contrato com a empresa de copeiragem que irá disponibilizar os copos de vidro	out/13
Realizar levantamento sobre a situação das instalações hidráulicas e proposição das alterações necessárias para redução do consumo	Utilizar dados do PES para o levantamento de todas as unidades	jun/13
Realizar levantamento e acompanhamento do consumo de água	Utilizar dados do PES para o levantamento de todas as unidades	jun/13
Promover campanhas de conscientização para o não desperdício da água	2 campanhas anuais	set/13

Implementação da coleta seletiva - promover a implantação da coleta seletiva (de acordo com a Resolução do CONAMA n. 275 de 25 de abril de 2001 que estabelece código de cores para diferentes tipos de resíduos na coleta seletiva)	Coleta Seletiva	Implantada desde 2011
Instituir uma comissão setorial de coleta seletiva com um representante por unidade e envolver outras instituições alocados no mesmo prédio (adequação ao Decreto Presidencial n. 5.940 de 25/10/2006)	Coleta Seletiva	Implantada desde 2011
Realizar doação de materiais recicláveis para cooperativas de catadores de lixo	Todo o material passível de reciclagem, incluindo obras e reformas são destinados á CATAGUAR – Cooperativa do Guara	Implantada desde 2011
Promover a capacitação em sustentabilidade e sensibilização por meio de palestras, reuniões, exposições, oficinas, etc.	2 vagas por Unidade	dez/13
Produzir informativos referentes a temas socioambientais, experiências bem-sucedidas e progressos alcançados pela instituição	Criação de uma Comissão Permamente que assumirá tal tarefa	jun/13
Realizar manutenção ou substituição de aparelhos que provocam ruídos no ambiente de trabalho	Utilizar dados do PES para o levantamento de todas as unidades	jun/13
Promover atividades de integração no local de trabalho e qualidade de vida como: ginástica laboral, oficinas de talento, etc.	Além da prática desportiva, implementação do TAF anual	dez/13
Comprar impressoras que imprimam em frente e verso	Encontra-se processo de outsourcing em andamento com previsão de máquinas que imprimam frente e verso	Previsão para julho 2013
Incluir nos contratos de copeiragem e serviço de limpeza adoção de procedimentos que promovam o uso racional dos recursos e a capacitação dos funcionários para desempenho desses procedimentos	Implantação no próximo contrato	set/13

4- Mecanismos de Monitoramento e Avaliação das Ações

Conforme informado anteriormente, os mecanismos de monitoramento e avaliação das ações implementadas verificarão o desempenho das ações identificando falhas e pontos de melhoria, replanejando, assim, as atividades que não estão alcançando os resultados esperados.

O Ministério do Meio Ambiente elaborou uma cartilha que trata da Agenda Ambiental na Administração Pública – A3P – e elucida que "os indicadores atuam como ferramentas essenciais no processo de planejamento e monitoramento pela sua relevância na organização de um sistema de informações o que facilita a geração de novas informações, possibilitando comparações em diferentes níveis e, além de possibilitar a construção de cenários para subsidiar a formulação de políticas públicas para as diferentes instâncias ligadas à gestão ambiental".

A ideia é utilizar os dados coletados pelo Sistema do Projeto Esplanada Sustentável – SisPES (acessado por meio do link http://www.orcamentofederal.gov.br/projeto-esplanada-sustentavel/sispes) – que tem por objetivo principal incentivar órgãos e instituições públicas federais a adotarem modelo de gestão organizacional e de processos estruturado na implementação de ações voltadas ao uso racional de recursos naturais, promovendo a sustentabilidade ambiental e socioeconômica na Administração Pública Federal.

5- Outros Pontos Importantes

Conforme a IN Nº 10, de 12 de novembro de 2012, da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, previu um conteúdo mínimo para as ações que deveriam ser elaboradas. Dentre as principais destacam-se:

5.1- Atualização do inventário de bens e materiais

A atualização do inventário de bens e materiais do DPF é constantemente realizada por meio do Sistema Eletrônico de Logística (e-LOG) e é parte integrante do presente Plano (Anexo II) em mídia eletrônica em virtude de seu tamanho.

Quanto à identificação de similares de menor impacto ambiental para substituição, não há como precisar em milhares de itens um bem para substituição, no entanto, as práticas de sustentabilidade e de racionalização do uso de materiais e serviços mostradas a seguir explanam de maneira geral como o Departamento de Polícia Federal tem trabalhado nessa área tentando encontrar soluções sustentáveis em todas as frentes.

5.2- Práticas de sustentabilidade e de racionalização do uso de materiais e serviços

As práticas de desfazimento adotadas pelo DPF são as definidas no Decreto nº 99.658/1990, alterado pelo de nº 6.087/2007. Além dessas tem a da coleta seletiva que é também forma de desfazimento regulamentada pelo Decreto nº 5.940/2006 e é devidamente adotada pelo Departamento de Polícia Federal. Outra mais simples e que está relacionada à racionalização do uso de materiais e serviços é a de fornecimento do café nos corredores e não mais em todas as salas, como era anteriormente. Com isso evita-se enorme desperdício, promovendo economia e racionalização no uso do material envolvido. Cabe citar também que todo o material permanente recolhido, como mesas, cadeiras etc. são avaliados e destinados a outras unidades do DPF. Ressalta-se que a Polícia Federal é composta por:

- 27 Superintendências;
- 97 Delegacias Descentralizadas;
- 15 Delegacias de Polícia Marítima;
- 16 Postos Temporários;
- 01 Posto Permanente; e
- 02 Centros de Treinamento.

A quantidade é enorme, além do mais que vários locais contêm mais de um prédio, o que justifica práticas adotadas como a citada acima, onde o material permanente passa de uma unidade para outra de maior necessidade.

5.3- Ações de divulgação, conscientização e capacitação

As ações de divulgação, conscientização/sensibilização e capacitação servem para dar continuidade e aprimoramento ao trabalho da Comissão. Algumas ações realizadas e, inclusive, algumas que se encontram em andamento, constam no quadro do item 3: "Ações, Metas e Prazos de Execução".

Ademais, cabe salientar que a ideia antes sugerida de se criar uma Comissão Permanente contribuirá para a realização de campanhas de sensibilização dos servidores (divulgação na intranet, cartazes, etiquetas e informativos); promoção de capacitação e sensibilização por meio de palestras, reuniões, exposições, oficinas e

outros; e produção de informativos referentes a temas socioambientais, experiências bem-sucedidas e progressos alcançados pela instituição.

6- Considerações Finais

A Comissão Gestora do Plano de Gestão de Logística Sustentável fez o levantamento dos principais bens adquiridos pela instituição. Esse levantamento leva em consideração todos os bens de consumo adquiridos no ano de 2012 e é parte integrante do Plano (Anexo I – Relatório de Entradas por Período).

Outra consideração importante é a questão da atualização do inventário de bens e materiais do DPF – constantemente realizada por meio do Sistema Eletrônico de Logística (e-LOG) – Anexo II.

Brasília, 9 de maio de 2013.

ANEXO II - FORMULÁRIO PREGOEIROS POLÍCIA FEDERAL

PESQUISA REF. LICITAÇÕES SUSTENTÁVEIS - POLÍCIA FEDERAL (PREGOEIROS)

O presente formulário faz parte de um estudo referente ao tratamento das licitações sustentáveis na Administração Pública.
Orientações gerais:
1. Informações pessoais não serão publicadas.
2. Este formulário é destinado exclusivamente a pregoeiros e membros de comissão pública de licitação.
3. Para a integridade da pesquisa, as questões deverão ser respondidas pelo servidor/função designado inicialmente, sem colaboração de terceiros.
Desde já, agradeço sua participação.
Atenciosamente,
Cláudia de Oliveira Cruz Carvalho
claudia.coc@dpf.gov.br
(41) 99620-3871

Endereço de e-mail *
Nome completo *
Data de Nascimento *
Função exercida atualmente *
Tempo de serviço na função *
Unidade Gestora (ex. SR/PR) *

1. Qual é a relação do Desenvolvimento e as atividades da Administração Pública? *
a. Todas as atividades da Administração Pública promovem o Desenvolvimento.
b. A atuação da Administração Pública não tem relação com o Desenvolvimento.
c. Apena a atividades de meio tem relação com o Desenvolvimento.
d. Apenas as atividades fins tem relação com o Desenvolvimento.
e. Outro:
Comentários:

2. O pregoeiro, no sentido amplo enquanto agente público responsável pela confecção do Edital, anexos e condução do certame, tem fundamentação normativa para realizar uma licitação sustentável? *
a. Sim, com base na Constituição Federal de 1988 e em normativos infraconstitucionais.
b. Sim, com base na Constituição Federal de 1988.
c. Não, pois é necessário regulamento específico neste sentido.
d. Não, pois é necessário Lei Infraconstitucional específica neste sentido.
e. Outro:
Comentários

3. O pregoeiro pode incluir requisito de sustentabilidade nos critérios de aceitação da proposta? *
a. Sim, desde que motivado no caso concreto.

b. Não, em face da proteção do princípio da isonomia.
c. Não, por não ser a sustentabilidade finalidade da licitação.
d. Não, por não existirem critérios de sustentabilidade disponíveis.
e. Outro:
Comentários:

4. O pregoeiro pode incluir requisito de sustentabilidade nos critérios de habilitação da empresa? *
a. Sim, desde que motivado no processo.
b. Não, pelo rol taxativo do art. 40 da Lei 8.666/93.
c. Não, pela proteção ao princípio da isonomia com a maioria dos fornecedores.
d. Não, por não ser finalidade da licitação a sustentabilidade.
e. Outro:
Comentários

5. Qual o percentual aproximado de licitações sustentáveis realizadas em seu órgão no ano de 2016? *
a. De 1% - 10%
b. De 10 - 20%
c. De 20 - 40%
d. De 40 - 60%
e. De 60 - 80%
f. De 80 - 100%
Comentários:

6. Em sua rotina de trabalho, qual a maior motivação para o afastamento da realização de um certame e contratação sustentável? *
a. A discricionariedade administrativa em realizar a licitação nestes termos.
b. Falta de capacitação técnica do modo como proceder.
c. Excessiva carga de trabalho.
d. Não adequação dos sistemas de contratação online
(ex. comprasgovernamentais)
e. Outro:
Comentários

7. Você acredita que o Desenvolvimento Sustentável, enquanto valor constitucional relacionado direta e indiretamente à proteção ambiental, deve ser progressivamente incluído nos processos licitatórios e nas contratações administrativas? *
Sim
Não
Comentários

8. É possível falar em uma obrigatoriedade do agente público em realizar todos os certames licitatórios de modo a concretizar o Desenvolvimento Sustentável? *
Sim.
Não.
Comentários

9. Você considera que as minutas e manuais disponibilizadas pelos órgãos de controle interno e externo, tais como os disponibilizados pelo Tribunal de Contas da União e também através da Advocacia Geral da União, são suficientes para indicar ao pregoeiro o modo de realizar um certame licitatório sustentável? *
Sim
Não
Comentários

10. É possível que o Tribunal de Contas da União penalize o pregoeiro por exigir, enquanto requisito de aceitação e/ou habilitação, certificação ambiental de determinado produto? *
Sim.
Não.
Comentários

11. Você tem conhecimento dos objetivos e instrumentos do PLS – Plano de Logística Sustentável? *
Sim
Não
Comentários Gerais

Agradeço sua participação! Você gostaria de colaborar com a pesquisa participando também da etapa de entrevistas? *
A fase de entrevistas permite ao servidor expressar sua opinião a respeito do tema de modo mais completo, possibilitando a relação com outros temas e a propositura de novos questionamentos. Esta etapa poderá ser realizada via e-mail, Skype, telefone ou pessoalmente em Curitiba/PR. Fica a critério do servidor sua identificação pessoal.
Sim
Não

ANEXO III - FORMULÁRIO CHEFES SELOG DA POLÍCIA FEDERAL

PESQUISA REF. LICITAÇÕES SUSTENTÁVEIS - POLÍCIA FEDERAL (PREGOEIROS)

O presente formulário faz parte de um estudo referente ao tratamento das licitações sustentáveis na Administração Pública.
Orientações gerais:
1. Informações pessoais não serão publicadas.
2. Este formulário é destinado exclusivamente aos responsáveis pelo Setor de Administração e Logística Policial - SELOG.
3. Para a integridade da pesquisa, as questões deverão ser respondidas pelo servidor/função designado inicialmente, sem colaboração de terceiros.
Desde já, agradeço sua participação.
Atenciosamente,
Cláudia de Oliveira Cruz Carvalho
claudia.coc@dpf.gov.br
(41) 99620-3871

Endereço de e-mail *
Nome completo *
Data de Nascimento *
Função exercida atualmente *
Tempo de serviço na função *
Unidade Gestora (ex. SR/PR) *

1. Qual é a finalidade do processo licitatório? *
a. A escolha da proposta mais vantajosa, como o tratamento isonômico entre os fornecedores e a concretização do Desenvolvimento Nacional Sustentável.
b. A escolha da proposta mais vantajosa, com tratamento isonômico entre os fornecedores.
c. A escolha da proposta mais econômica para a Administração.
e. Outro:
Comentários

2. O administrador público tem fundamentação normativa para indicar a obrigatoriedade da licitação sustentável? *
a. Sim, com base na Constituição Federal de 1988 e em normativos infraconstitucionais.
b. Sim, com base na Constituição Federal de 1988.
c. Não, pois é necessário regulamento específico neste sentido.
d. Não, pois é necessário Lei Infraconstitucional específica neste sentido.
e. Outro:
Comentários

3. Você acredita que o Desenvolvimento Sustentável, enquanto valor constitucional relacionado direta e indiretamente à proteção ambiental, deve ser progressivamente incluído nos processos licitatórios e nas contratações administrativas? *
Sim.
Não.
Comentários

4. É possível falar em uma obrigatoriedade do agente público em realizar todos os certames licitatórios de modo a concretizar o Desenvolvimento Sustentável? *
Sim.
Não.
Comentários

5. Você considera que as minutas e manuais disponibilizadas pelos órgãos de controle interno e externo, tais como os disponibilizados pelo Tribunal de Contas da União e também através da Advocacia Geral da União, são suficientes para indicar ao pregoeiro o modo de realizar um certame licitatório sustentável? *
Sim.
Não.
Comentários

6. É possível trabalhar eventuais critérios de sustentabilidade em toda as fases da contratação públicas, quais sejam, fase de planejamento, instrução processual, condução do certame licitatório, execução contratual e fiscalização? *
Sim.
Não.
Comentários

7. É possível dizer que a concretização do Desenvolvimento Sustentável através da Administração Pública pode incidir na fase de planejamento da contratação pública, porém não obrigatoriamente nas fases subsequentes? *
Sim.
Não.
Comentários

8. Qual o percentual aproximado de licitações sustentáveis realizadas em seu órgão no ano de 2016? *
a. De 1% - 10%
b. De 10 - 20%
c. De 20 - 40%
d. De 40 - 60%
e. De 60 - 80%
f. De 80 - 100%
Comentários

9. Em sua rotina de trabalho, qual a maior motivação para o afastamento da realização de um certame e contratação sustentável? *
a. A discricionariedade administrativa em realizar a licitação nestes termos.
b. Falta de capacitação técnica do modo como proceder.
c. Excessiva carga de trabalho.
d. Não adequação dos sistemas de contratação online
(ex. comprasgovernamentais)
e. Outro:
Comentários

10. É possível que o Tribunal de Contas da União penalize o agente público por não observar, na fase de planejamento, possíveis meios de promoção do Desenvolvimento Sustentável?*
Sim
Não
Comentários

11. Você tem conhecimento dos objetivos e instrumentos do PLS – Plano de Logística Sustentável? *
Sim
Não
Comentários Gerais

Agradeço sua participação! Você gostaria de colaborar com a pesquisa participando também da etapa de entrevistas? *
A fase de entrevistas permite ao servidor expressar sua opinião a respeito do tema de modo mais completo, possibilitando a relação com outros temas e a propositura de novos questionamentos. Esta etapa poderá ser realizada via e-mail, Skype, telefone ou pessoalmente em Curitiba/PR. Fica a critério do servidor sua identificação pessoal.
Sim
Não

ANEXO IV - FORMULÁRIO ORDENADORES DE DESPESAS DA POLÍCIA FEDERA.

PESQUISA REF. LICITAÇÕES SUSTENTÁVEIS - POLÍCIA FEDERAL (ORDENADOR DE DESPESAS)

O presente formulário faz parte de um estudo referente ao tratamento das licitações sustentáveis na Administração Pública.
Orientações gerais:
1. Informações pessoais não serão publicadas.
2.Este formulário é destinado exclusivamente aos responsáveis pela Unidade Gestora - Ordenador de Despesas.
3. Para a integridade da pesquisa, as questões deverão ser respondidas pelo servidor/função designado inicialmente, sem colaboração de terceiros.
Desde já, agradeço sua participação.
Atenciosamente,
Cláudia de Oliveira Cruz Carvalho
claudia.coc@dpf.gov.br
(41) 99620-3871

Endereço de e-mail *
Nome completo *
Data de Nascimento *
Função exercida atualmente *
Tempo de serviço na função *
Unidade Gestora (ex. SR/PR) *

1. Falar em Desenvolvimento é: *
a. Desenvolver os meios para a progressão econômico do país.
b. Desenvolver os meios para o progresso social do país.
c. Desenvolver a infraestrutura do país.
d. Desenvolver os meios para o progresso econômico, social e ambiental do país.
e. Outro:
Comentários

2. Qual é a relação do Desenvolvimento e as atividades da Administração Pública? *
a. Todas as atividades da Administração Pública promovem o Desenvolvimento.
b. A atuação da Administração Pública não tem relação com o Desenvolvimento.
c. Apena a atividades de meio tem relação com o Desenvolvimento.
d. Apenas as atividades fins tem relação com o Desenvolvimento.
e. Outro:
Comentários

3. Qual é a finalidade do processo licitatório? *
a. A escolha da proposta mais vantajosa, como o tratamento isonômico entre os fornecedores e a concretização do Desenvolvimento Nacional Sustentável.

b. A escolha da proposta mais vantajosa, com tratamento isonômico entre os fornecedores.
c. A escolha da proposta mais econômica para a Administração.
e. Outro:
Comentários

4. O administrador público tem fundamentação normativa para indicar a obrigatoriedade da licitação sustentável? *
a. Sim, com base na Constituição Federal de 1988 e em normativos infraconstitucionais.
b. Sim, com base na Constituição Federal de 1988.
c. Não, pois é necessário regulamento específico neste sentido.
d. Não, pois é necessário Lei Infraconstitucional específica neste sentido.
e. Outro:
Comentários

5. Você acredita que o Desenvolvimento Sustentável, enquanto valor constitucional relacionado direta e indiretamente à proteção ambiental, deve ser progressivamente incluído nos processos licitatórios e nas contratações administrativas? *
Sim.
Não.
Comentários

6. É possível falar em uma obrigatoriedade do agente público em realizar todos os certames licitatórios de modo a concretizar o Desenvolvimento Sustentável? *
Sim.
Não.
Comentários

7. É possível trabalhar eventuais critérios de sustentabilidade em toda as fases da contratação públicas, quais sejam, fase de planejamento, instrução processual, condução do certame licitatório, execução contratual e fiscalização? *
Sim.
Não.
Comentários

8. É possível dizer que a concretização do Desenvolvimento Sustentável através da Administração Pública pode incidir na fase de planejamento da contratação pública, porém não obrigatoriamente nas fases subsequentes? *
Sim.
Não.
Comentários

9. Qual o percentual aproximado de licitações sustentáveis realizadas em seu órgão no ano de 2016? *
a. De 1% - 10%
b. De 10 - 20%
c. De 20 - 40%
d. De 40 - 60%
e. De 60 - 80%
f. De 80 - 100%
Comentários

10. Em sua rotina de trabalho, qual a maior motivação para o afastamento da realização de um certame e contratação sustentável? *
a. A discricionariedade administrativa em realizar a licitação nestes termos.
b. Falta de capacitação técnica do modo como proceder.
c. Excessiva carga de trabalho.
d. Não adequação dos sistemas de contratação online (ex. comprasgovernamentais)
e. Outro:
Comentários

11. É possível que o Tribunal de Contas da União penalize o Ordenador de Despesas por autorizar a publicação do certame licitatório que não observou, na fase de planejamento, possíveis meios de promoção do Desenvolvimento Sustentável? *
Sim
Não
Comentários

12. Você tem conhecimento dos objetivos e instrumentos do PLS – Plano de Logística Sustentável da Polícia Federal? *
Sim
Não
Comentários Gerais

Agradeço sua participação! Você gostaria de colaborar com a pesquisa participando também da etapa de entrevistas? *
A fase de entrevistas permite ao servidor expressar sua opinião a respeito do tema de modo mais completo, possibilitando a relação com outros temas e a propositura de novos questionamentos. Esta etapa poderá ser realizada via e-mail, Skype, telefone ou pessoalmente em Curitiba/PR. Fica a critério do servidor sua identificação pessoal.
Sim
Não

ANEXO V - FORMULÁRIO SERVIDORES EM ÂMBITO NACIONAL

PESQUISA REF. LICITAÇÕES SUSTENTÁVEIS (SERVIDORES)

O presente formulário faz parte de um estudo referente ao tratamento das licitações sustentáveis na Administração Pública.
Orientações gerais:
1. Informações pessoais não serão publicadas.
2. O formulário poderá ser respondido por servidores vinculados direta e indiretamente às licitações públicas (pregoeiros, membros de equipe de apoio, responsáveis pelo setor administrativo, ordenadores de despesas, advogados da União, auditores e analistas do Tribunal de Contas da União, entre outros.)
3. Para a integridade da pesquisa, as questões deverão ser respondidas sem colaboração de terceiros.
Desde já, agradeço sua participação.
Abraços,
Cláudia de Oliveira Cruz Carvalho
claudia.coc@dpf.gov.br
(41) 99620-3871

Endereço de e-mail *
Nome completo *
Data de Nascimento *
Função exercida atualmente *
Tempo de serviço na função *
Órgão Público *
Ente da federação *

1. Falar em Desenvolvimento Nacional é: *
a. Desenvolver os meios para a progressão econômico do país.
b. Desenvolver os meios para o progresso social do país.
c. Desenvolver a infraestrutura do país.
d. Desenvolver os meios para o progresso econômico, social e ambiental do país.
e. Outro:
Comentários

2. Qual é a relação do Desenvolvimento e as atividades da Administração Pública? *
a. Todas as atividades da Administração Pública promovem o Desenvolvimento.
b. A atuação da Administração Pública não tem relação com o Desenvolvimento.
c. Apena a atividades de meio tem relação com o Desenvolvimento.
d. Apenas as atividades fins tem relação com o Desenvolvimento.
e. Outro:
Comentários

3. Qual é a finalidade do processo licitatório? *
a. A escolha da proposta mais vantajosa, como o tratamento isonômico entre os fornecedores e a concretização do Desenvolvimento Nacional Sustentável.

b. A escolha da proposta mais vantajosa, com tratamento isonômico entre os fornecedores.
c. A escolha da proposta mais econômica para a Administração.
e. Outro:
Comentários

4. O agente público, no sentido amplo enquanto responsável pelo planejamento, confecção do Edital e anexos, condução do certame licitatório, execução contratual e fiscalização, tem fundamentação normativa para realizar uma contratação sustentável? *
a. Sim, com base na Constituição Federal de 1988 e em normativos infraconstitucionais.
b. Sim, com base na Constituição Federal de 1988.
c. Não, pois é necessário regulamento específico neste sentido.
d. Não, pois é necessário Lei Infraconstitucional específica neste sentido.
e. Outro:
Comentários

5. O agente público pode incluir requisito de sustentabilidade nos critérios de aceitação da proposta? *
a. Sim, desde que motivado no caso concreto.
b. Não, em face da proteção do princípio da isonomia.
c. Não, por não ser a sustentabilidade finalidade da licitação.
d. Não, por não existirem critérios de sustentabilidade disponíveis.
e. Outro:
Comentários

6. O agente público pode incluir requisito de sustentabilidade nos critérios de habilitação da empresa? *
a. Sim, desde que motivado no processo.
b. Não, pelo rol taxativo do art. 40 da Lei 8.666/93.
c. Não, pela proteção ao princípio da isonomia com a maioria dos fornecedores.
d. Não, por não ser finalidade da licitação a sustentabilidade.
e. Outro:
Comentários

7. Qual o percentual aproximado de licitações sustentáveis realizadas em seu órgão no ano de 2016? *
a. De 1% - 10%
b. De 10 - 20%
c. De 20 - 40%
d. De 40 - 60%
e. De 60 - 80%
f. De 80 - 100%
Comentários

8. Em sua rotina de trabalho, qual a maior motivação para o afastamento da realização de um certame e contratação sustentável? *
a. A discricionariedade administrativa em realizar a licitação nestes termos.
b. Falta de capacitação técnica do modo como proceder.
c. Excessiva carga de trabalho.
d. Não adequação dos sistemas de contratação online (ex. comprasgovernamentais)
Outro:

Comentários

9. Você acredita que o Desenvolvimento Sustentável, enquanto valor constitucional relacionado direta e indiretamente à proteção ambiental, deve ser progressivamente incluído nos processos licitatórios e nas contratações administrativas? *
Sim
Não
Comentários

10. É possível falar em uma obrigatoriedade do agente público em realizar todos os certames licitatórios de modo a concretizar o Desenvolvimento Sustentável? *
Sim.
Não.
Comentários

11. Você considera que as minutas e manuais disponibilizadas pelos órgãos de controle interno e externo, tais como os disponibilizados pelo Tribunal de Contas da União e também através da Advocacia Geral da União, são suficientes para indicar ao pregoeiro o modo de realizar um certame licitatório sustentável? *
Sim
Não
Comentários

12. É possível que o Tribunal de Contas da União penalize o agente público por exigir, enquanto requisito de aceitação e/ou habilitação, certificação ambiental de determinado produto? *
Sim.
Não.
Comentários

13. É viável trabalhar eventuais critérios de sustentabilidade em toda as fases da contratação pública, quais sejam, fase de planejamento, instrução processual, condução do certame licitatório, execução contratual e fiscalização? *
Sim.
Não.
Comentários

14. É possível dizer que a concretização do Desenvolvimento Sustentável através da Administração Pública pode incidir na fase de planejamento da contratação pública, porém não obrigatoriamente nas fases subsequentes? *
Sim.
Não.
Comentários

15. Pode o Tribunal de Contas da União penalizar o Ordenador de Despesas por autorizar a publicação do certame licitatório que não observou, na fase de planejamento, possíveis meios de promoção do Desenvolvimento Sustentável? *
Sim
Não
Comentários

16. É possível dizer que há uma atuação progressivamente mais ativa dos órgãos de controle externo, em especial o Tribunal de Contas da União, em prol da concretização dos processos licitatórios sustentáveis em decorrência da alteração do art. 3 da Lei 8.666/93? *
Sim
Não
Comentários Gerais

Agradeço sua participação! Você gostaria de colaborar com a pesquisa participando também da etapa de entrevistas? *
A fase de entrevistas permite ao servidor expressar sua opinião a respeito do tema de modo mais completo, possibilitando a relação com outros temas e a propositura de novos questionamentos. Esta etapa poderá ser realizada via e-mail, Skype, telefone ou pessoalmente em Curitiba/PR. Fica a critério do servidor sua identificação pessoal.
Sim
Não

ANEXO VI - FORMULÁRIO DESTINADO À SOCIEDADE

PESQUISA REF. LICITAÇÕES SUSTENTÁVEIS (SOCIEDADE)

O presente formulário faz parte de um estudo referente ao tratamento das licitações sustentáveis na Administração Pública.
Orientações gerais:
1. Informações pessoais não serão publicadas.
2. O formulário poderá ser respondido por qualquer cidadão.
3. Para a integridade da pesquisa, as questões deverão ser respondidas sem colaboração de terceiros.
Desde já, agradeço sua participação.
Abraços,
Cláudia de Oliveira Cruz Carvalho
claudiaocruzcarvalho@gmail.com

Endereço de e-mail *
Nome completo *
Data de Nascimento *
Profissão *
Escolaridade *

1. Falar em Desenvolvimento Nacional é: *
a. Desenvolver os meios para a progressão econômico do país.
b. Desenvolver os meios para o progresso social do país.
c. Desenvolver a infraestrutura do país.
d. Desenvolver os meios para o progresso econômico, social e ambiental do país.
e. Outro:
Comentários

2. Qual é a relação do Desenvolvimento Nacional e as atividades da Administração Pública? *
a. Todas as atividades da Administração Pública promovem o Desenvolvimento.
b. A atuação da Administração Pública não tem relação com o Desenvolvimento.
c. Apenas as atividades de meio (estrutura e organização administrativa) tem relação com o Desenvolvimento.
d. Apenas as atividades fins tem relação com o Desenvolvimento.
e. Outro:
Comentários

3. Você sabe o que é e qual é a finalidade da licitação pública? *
a. É modo do particular contratar com o órgão público. A finalidade da Administração é a escolha da proposta mais vantajosa, como o tratamento isonômico entre os fornecedores e a concretização do Desenvolvimento Nacional Sustentável.
b. É modo do particular contratar com o órgão público. A finalidade da Administração é a escolha da proposta mais vantajosa, com tratamento isonômico entre os fornecedores
c. É modo do particular contratar com o órgão público. A finalidade da Administração é a escolha da proposta mais econômica para a Administração

e. Outro:
Comentários

4. Você acredita que o Desenvolvimento Sustentável, enquanto valor constitucional relacionado direta e indiretamente à proteção ambiental, deve ser obrigatoriamente protegido nos processos licitatórios e nas contratações administrativas? (ex. aquisição de papel A4 reciclado). *
Sim
Não
Comentários

5. Você considera válido a Administração Pública adquirir produto mais caros, porém ambientalmente sustentáveis? (ex. aquisição de papel A4 reciclado usualmente mais caro do que papel A4 branco comum). *
Sim.
Não.
Comentários

6. O Tribunal de Contas da União, enquanto órgão externo fiscalizador das atividades da Administração Pública, deve penalizar o agente público pela não realização da contratação pública que proteja o meio ambiente? *
Sim
Não
Comentários

7. Você acredita que os produtos adquiridos pela Administração Pública podem influenciar a prática da sociedade, tais como o uso de papel reciclado no dia a dia, utilização de lâmpadas LED, entre outros? *
Sim.
Não.
Comentários

8. Você se considera genuinamente preocupado com as questões de proteção ambiental? Quais questões ambientais em particular? *
Sim.
Não.
Comentários *

9. Você entende que os servidores públicos devem desenvolver uma ação pró-ambiente em sua rotina de trabalho? *
Sim.
Não.
Comentários

10. Você acredita que a Administração Pública, além de suas funções usuais, tem o dever de adotar medidas de conscientização da proteção ambiental na rotina de trabalho dos servidores? *
Sim
Não
Agradeço sua participação! Deixe seus comentários gerais sobre o tema da pesquisa. *

ANEXO VII - FICHA TCU GESTÃO AMBIENTAL RELATÓRIO DE GESTÃO.

Portaria TCU 90/2014

Quadro A.10.1 – Aspectos da Gestão Ambiental

	Aspectos sobre a gestão ambiental e Licitações Sustentáveis	Avaliação	
		Sim	Não
1.	Sua unidade participa da Agenda Ambiental da Administração Pública (A3P)?		
2.	Na unidade ocorre separação dos resíduos recicláveis descartados, bem como sua destinação a associações e cooperativas de catadores, conforme dispõe o Decreto nº 5.940/2006?		
3.	As contratações realizadas pela unidade jurisdicionada observam os parâmetros estabelecidos no Decreto nº 7.746/2012?		
4.	A unidade possui plano de gestão de logística sustentável (PLS) de que trata o art. 16 do Decreto 7.746/2012? Caso a resposta seja positiva, responda os itens 5 a 8.		
5.	A Comissão gestora do PLS foi constituída na forma do art. 6º da IN SLTI/MPOG 10, de 12 de novembro de 2012?		
6.	O PLS está formalizado na forma do art. 9° da IN SLTI/MPOG 10/2012, atendendo a todos os tópicos nele estabelecidos?		
7.	O PLS encontra-se publicado e disponível no site da unidade (art. 12 da IN SLTI/MPOG 10/2012)?		
8.	Os resultados alcançados a partir da implementação das ações definidas no PLS são publicados semestralmente no sítio da unidade na *Internet*, apresentando as metas alcançadas e os resultados medidos pelos indicadores (art. 13 da IN SLTI/MPOG 10/2012)?		
Considerações Gerais			