



PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE GOIÁS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO, RELAÇÕES INTERNACIONAIS  
E DESENVOLVIMENTO – MESTRADO

LUCIANA LARA SENA LIMA

**A PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO NACIONAL SUSTENTÁVEL  
POR MEIO DAS LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS**

GOIÂNIA  
2015

LUCIANA LARA SENA LIMA

**A PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO NACIONAL SUSTENTÁVEL  
POR MEIO DAS LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito, Relações Internacionais e Desenvolvimento da Pontifícia Universidade Católica de Goiás como requisito para a obtenção do título de Mestre em Direito, sob a orientação da Professora Doutora Luciane Martins de Araújo.

GOIÂNIA  
2015

Dados Internacionais de Catalogação da Publicação (CIP)  
(Sistema de Bibliotecas PUC Goiás)

Lima, Luciana Lara Sena

L732p A promoção do desenvolvimento nacional sustentável por meio das licitações e contratos administrativos. [manuscrito]. / Luciana Lara Sena Lima. – Goiânia, 2015.

125 f.; 30 cm

Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito, Relações Internacionais e Desenvolvimento, Goiânia, 2015. “Orientadora: Profa. Dra. Luciane Martins de Araújo”.  
Bibliografia.

1. Desenvolvimento sustentável. 2. Licitação Pública. 3. Contratos administrativos. I. Título.

CDU 005:502.33(043)

LUCIANA LARA SENA LIMA

**A PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO NACIONAL SUSTENTÁVEL  
POR MEIO DAS LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito, Relações Internacionais e Desenvolvimento da Pontifícia Universidade Católica de Goiás como requisito para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Data da aprovação: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

Banca Examinadora:

---

Dra. Luciane Martins de Araújo / PUC Goiás (Presidente)

---

Dr. José Antônio Tietzmann e Silva / PUC Goiás

---

Dr. Fabrício Macedo Motta / UFG

## RESUMO

A presente dissertação possui como objeto de estudo discorrer acerca da promoção do desenvolvimento nacional sustentável por meio das licitações e contratações administrativas realizadas pelo Poder Público brasileiro. Para isto, faz-se necessário, num primeiro momento, uma análise histórica (no âmbito internacional e nacional), do conceito e das dimensões da sustentabilidade. Em seguida, far-se-á uma abordagem dos principais aspectos das licitações e contratações administrativas no ordenamento jurídico brasileiro, tendo como embasamento o artigo 37, inciso XXI da Constituição Federal de 1988 bem como a Lei n° 8.666/93. Por fim, serão analisados especificamente as licitações e contratações sustentáveis por meio dos instrumentos normativos internos, quais sejam, a Política Nacional do Meio Ambiente (Lei n° 6.938/1981), a Política Nacional Sobre Mudança do Clima (Lei n° 12.187/2009), a Instrução Normativa n° 1 de 2010 - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei n° 12.305/2010), o Regime Diferenciado de Contratação (Lei n° 12.462/2011), o Decreto Presidencial 7.746 de 2012, dentre outros, e também apontar alguns exemplos práticos de medidas adotadas para melhor entendimento e compreensão da temática defendida.

**Palavras-chave:** Desenvolvimento sustentável; licitações; contratos administrativos; licitações e contratações públicas sustentáveis.

## **ABSTRACT**

This work has as object of study discuss about the promotion of sustainable national development through administrative procurement and contracting carried out by the Brazilian Government. For this, it has to, at first, a historical analysis (international and national), the concept and dimensions of sustainability. Then, far-there will be an approach to the main aspects of bids and administrative contracts in the Brazilian legal system, having as basis the article 37, item XXI of the Federal Constitution of 1988 and Law n°. 8.666 / 93. Finally, it will be specifically analyzed the bids and sustainable hires through internal regulatory instruments, namely, the National Environmental Policy (Law n°. 6.938 / 1981), the National Policy on Climate Change (Law n°. 12.187 / 2009 ), Normative Instruction n°. 1 of 2010 - Ministry of Planning, Budget and Management, the National Policy on Solid Waste (Law n°. 12.305 / 2010), Differentiated Contracting Regime (Law n°. 12.462 / 2011), Decree Presidential 7746, 2012, among others, and also point out some practical examples of measures taken to better understanding and comprehension of the subject defended.

**Keywords:** Sustainable development; bids; government contracts; bids and sustainable public procurement.

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	8
CAPÍTULO 1 .....	12
DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: CONTEXTO HISTÓRICO, CONCEITO E DIMENSÕES.....	12
1.1 Contexto histórico no âmbito internacional.....	12
1.1.1 Até a Conferência de Estocolmo de 1972.....	12
1.1.2 A partir da Conferência de Estocolmo de 1972.....	16
1.2 O Desenvolvimento Sustentável no contexto brasileiro .....	25
1.3 Conceito e análise das dimensões da sustentabilidade .....	31
CAPÍTULO 2 .....	40
LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO .....	40
2.1 Conceito e Finalidade da Licitação.....	40
2.2 Previsão Constitucional e Legal das Licitações e Contratos Administrativos .....	45
2.3 Princípios Licitação .....	48
2.4 Modalidades de Licitação .....	54
2.5 Procedimento Licitatório .....	60
2.6 Conceito de Contrato Administrativo .....	62
2.7 Características dos Contratos Administrativos .....	64
2.8 Modalidades de Contratos Administrativos .....	68
2.9 Extinção do Contrato Administrativo .....	74
CAPÍTULO 3 .....	76
LICITAÇÕES E CONTRATAÇÕES SUSTENTÁVEIS.....	77
3.1 O Processo de Marrakech.....	77
3.2 Conceito de licitações e contratações sustentáveis .....	82
3.3 Previsão da adoção do critério de sustentabilidade em licitações e contratos pelo mundo .....	85
3.4 Previsão do critério de sustentabilidade em licitações e contratos na legislação brasileira.....	89
3.4.1 Política Nacional do Meio Ambiente - Lei nº 6.938/1981 .....	92

3.4.2 Política Nacional Sobre Mudança do Clima - Lei nº 12.187/2009.....	93
3.4.3 Instrução Normativa nº 1 de 2010 - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão .....	94
3.4.4 Política Nacional de Resíduos Sólidos - Lei nº 12.305/2010 .....	96
3.4.5 Regime Diferenciado de Contratação - Lei nº 12.462/2011 .....	99
3.4.6 Decreto Presidencial 7.746 de 2012 .....	101
3.4.7 Iniciativas legislativas estaduais de Licitação Sustentável.....	103
3.5 O Programa Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P) .....	105
3.6 Efetividade na licitação e contratação sustentável.....	106
CONCLUSÃO.....	116
REFERÊNCIAS.....	119

## INTRODUÇÃO

A Constituição Federal brasileira no artigo 3º, inciso II, determina como um dos objetivos fundamentais da República o desenvolvimento nacional. Consta no artigo 170, VI, da Carta Magna, a consagração expressa da defesa do meio ambiente, como princípio de regência da atividade econômica, a requerer tratamento diferenciado, conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços.

O *caput* do artigo 225 da Constituição Federal estabelece que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

A Carta Magna de 1988, como nenhuma constituição anterior havia feito, elevou a questão da proteção do meio ambiente à esfera constitucional, matéria que já era objeto de grande preocupação da comunidade internacional, notadamente a partir da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, realizada em Estocolmo em 1972.

O Relatório Brundtland, da Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1987, no documento Nosso futuro comum, conceituou desenvolvimento sustentável como aquele que satisfaz as necessidades presentes, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir as suas necessidades, o que constitui um dever do Poder Público na defesa ambiental.

O artigo 37, inciso XXI, da Constituição brasileira determinou que as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública. Regulamentando o dispositivo, foi publicada a Lei nº 8.666/93 que instituiu normas para licitações e contratos da Administração Pública.

A Lei nº 8.666/1993 teve seu conteúdo alterado pela Lei 12.349/2010. Dentre as principais alterações, cabe destacar a nova redação do *caput* do artigo 3º que incluiu como finalidade da licitação o desenvolvimento nacional sustentável, alçando-o ao mesmo nível da observância do princípio da isonomia e da seleção da proposta mais vantajosa para administração.

Com esse novo objetivo, a licitação passou a ter mais um desafio: além de optar pela proposta mais vantajosa e respeitar a isonomia entre os licitantes, deve ainda promover o desenvolvimento nacional sustentável.

A legislação de licitações e contratações públicas sofreu profundas alterações com o intuito de garantir maior eficácia aos preceitos constitucionais, como por exemplo, a instituição de normas relativas às licitações sustentáveis (Instrução Normativa nº 1/10, expedida pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que dispõe sobre os critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, contratação de serviços ou obras pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional) e o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (Lei 12.462/11), dentre outros.

O presente trabalho possui como objetivo dissertar sobre a promoção do desenvolvimento nacional sustentável por meio das licitações e contratações administrativas brasileiras.

A partir desta análise inicial, indagou-se: o que a administração pública brasileira tem feito para alcançar o desenvolvimento nacional sustentável por meio de licitações e contratações administrativas?

Ademais, as normas que surgiram a partir, ou antes, da nova regulamentação trazida pela Lei 12.349/2010 são capazes de contemplar a nova finalidade da promoção de um desenvolvimento nacional sustentável por meio de licitações e contratos administrativos?

Partiu-se da hipótese de que a Administração Pública brasileira é uma consumidora em potencial de produtos, de bens e de serviços, em todas suas esferas, tanto federal, estadual, quanto municipal, por isso, deve (ou pelo menos deveria) adotar plenamente os critérios de sustentabilidade em suas licitações e contratações administrativas estabelecidas pelos instrumentos normativos em vigor no país.

Ressalta-se, assim, a relevância do tema apresentado, tanto sob o prisma das políticas públicas, pois as ações e projetos dos governantes de todas as esferas (municipal, estadual e federal) devem ser voltados para o desenvolvimento sustentável da nação conforme determina a Constituição Federal; como sob o ponto de vista da responsabilidade social, tendo-se em vista que a sociedade como um todo deve contribuir e ser beneficiada destas ações que se desenvolvem por meio de uma participação e colaboração ativa.

Esta pesquisa justifica-se, também, pela oportunidade que a academia poderá ter na ampliação dos seus espaços de investigação e na perspectiva de elaborar estudos que possam ser aplicados a uma realidade capaz de gerar

resultados consistentes, assim como ter a compreensão mais real da promoção do desenvolvimento sustentável nacional por meio de licitações e contratos administrativos.

O texto a ser desenvolvido adotará como método científico preponderante o dedutivo na abordagem do tema proposto, como método de investigação da ciência do Direito. O trabalho utilizou-se dos métodos científicos necessários para que haja a compreensão satisfatória do tema.

O tipo de pesquisa será a bibliográfica, a partir de material publicado constituído de livros doutrinários, revistas especializadas e dados publicados via internet. A técnica de coletas de dados será o levantamento bibliográfico e leitura analítica do material coletado, e análise documental (doutrinas, Constituição Federal, Legislação esparsa vigente, artigos científicos), no que diz respeito ao tema objeto de estudo.

O estudo encontra seu referencial teórico nos estudos sobre sustentabilidade de Ignacy Sachs e Juarez Freitas. O referencial teórico relacionado à licitação e aos contratos administrativos está pautado nos ensinamentos dos administrativistas brasileiros como Marçal Justen Filho, Maria Sylvia Zanella Di Pietro, Hely Lopes Meireles, entre outros.

A presente dissertação está estruturada em cinco partes, incluindo esta introdução e as considerações finais.

O capítulo inicial discorrerá sobre o desenvolvimento sustentável, fazendo uma abordagem do contexto histórico no âmbito internacional em dois momentos: até a Conferência de Estocolmo de 1972 e a partir dessa conferência. Além do mais, discorrerá sobre o desenvolvimento sustentável no contexto brasileiro, para, em seguida, trazer o conceito e a análise das dimensões da sustentabilidade.

O segundo capítulo possui como objeto de estudo as licitações e os contratos administrativos no ordenamento jurídico brasileiro, sendo abordado o conceito, finalidade, princípios, modalidades, procedimento licitatório e também o conceito, características, modalidades e formas de extinção do contrato administrativo.

O capítulo terceiro tratará do processo de Marrakech, o conceito específico de licitações e contratações sustentáveis, a previsão da adoção do critério de sustentabilidade pelo mundo e na legislação brasileira. Ademais, será discutido sobre o Programa Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P) e apresentado

acerca da efetividade de licitações e contratações públicas sustentáveis, por meio de exemplos concretos, resultado do questionário de pesquisa e jurisprudência.

# CAPÍTULO 1

## DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: CONTEXTO HISTÓRICO, CONCEITO E DIMENSÕES

### 1.1 Contexto histórico no âmbito internacional

#### 1.1.1 Até a Conferência de Estocolmo de 1972

A promoção do desenvolvimento sustentável e a preservação do meio ambiente tornaram-se um dos principais problemas que assolam e preocupam a humanidade.

O impacto da atividade humana sobre o meio ambiente tem provocado mudanças nas condições em que vive parte significativa dos seres humanos, e que, podem ser maiores e mais profundos nos próximos anos, caso não sejam revertidas as consequências negativas da degradação ambiental o quanto antes.

As questões vinculadas à proteção ambiental e à promoção do desenvolvimento sustentável podem ser complexas, exigindo volumes significativos de recursos materiais e financeiros, nem sempre disponíveis em muitos Estados. Ao mesmo tempo uma das mais evidentes características das questões ambientais é a grande capacidade de que problemas no meio ambiente, ocorridos em um país, gerem desdobramentos em outras partes do mundo ou, inclusive, em escala global (PORTELA, 2012, p. 427).

O início da história das questões envolvendo o meio ambiente em âmbito internacional, assim como existe hoje, é apontado pela doutrina como a arbitragem entre os Estados Unidos e o Canadá, por conta de poluição transfronteiriça, causada por fundição instalada no território do Canadá, que ficou conhecida como *Trail Smelter Case* (ACCIOLY; CASELLA; SILVA, 2012, p. 892).

Sobre o *Trail Smelter Case*, Accioly; Casella; Silva (2012, p. 893) fazem as seguintes observações:

Esgotadas as tentativas de conciliação e após inúmeras reclamações da população, alocada na fronteira do estado norte-americano de Washington com o Canadá, por causa das emissões tóxicas, que afetavam diretamente os habitantes do lado dos Estados Unidos, estes o assumiram como

problema de estado, e deram início a procedimento arbitral contra o Canadá. O desfecho deste, em 1941, teve como resultado o julgamento favorável aos Estados Unidos e a formulação, na parte final da sentença arbitral, de princípio até hoje mencionado em declarações e tratados internacionais: “Nenhum estado tem o direito de usar ou permitir o uso de seu território de maneira tal que emanações de gases ocasionem danos dentro do território de outro estado ou sobre as propriedades ou pessoas que aí se encontrem, quando se trata de consequências graves e o dano seja determinado mediante prova certa e conclusiva”.

O reconhecimento de tal princípio, como norma de direito internacional consuetudinária, teve consequências em diversos outros casos, como por exemplo o Caso do Canal de Corfu<sup>1</sup> e o Caso do Lago Lanoux<sup>2</sup>, não necessariamente envolvendo proteção ao meio ambiente, e foi o início de um longo processo de redefinição gradual de soberania, ao qual os estados se submeteram para lidar com questões relacionadas à poluição transfronteiriça.

A crescente poluição transfronteiriça e o aumento significativo no número de tragédias ambientais<sup>3</sup> a partir da década de 1960 alertou a comunidade internacional para a necessidade de tratar o meio ambiente de forma ampla e não desvinculada de questões sociais e econômicas.

Segundo Milaré (2013, p. 1533):

O final da década de 60 foi o indicador de que o crescimento econômico e o processo de industrialização predatória estavam trazendo resultados desastrosos para o Planeta. Preocupada com a poluição do ar, da água e do solo, com o acúmulo de dejetos e o surgimento de casos críticos de degradação ambiental, a Suécia propôs à ONU a realização de uma conferência internacional para discutir os principais problemas ambientais que já alcançavam uma dimensão global, relacionando-os a questões socioeconômicas, em especial à pressão do crescimento demográfico sobre os recursos naturais nos países pobres.

---

<sup>1</sup> O Caso do Canal de Corfu, julgado pela Corte Internacional de Justiça em 1949, entre Reino Unido e Albânia, no qual a Albânia não respeitara o princípio acima mencionado ao deixar de alertar navios de guerra ingleses, em águas sob sua jurisdição, sobre a existência de minas submarinas em sua costa, ali descarregadas durante a segunda guerra mundial (ACCIOLY; CASELLA; SILVA, 2012, p. 894).

<sup>2</sup> O Caso do Lago Lanoux, envolvendo controvérsia entre França e Espanha em 1957 acerca de uso de recursos hídricos comuns, no qual ficou determinado que o estado a montante de um rio só pode fazer uso desse recurso, desde que o estado a jusante não seja seriamente prejudicado. Esses conflitos, que em última análise eram conflitos quanto aos limites do exercício do direito de soberania, passaram a fazer parte da rotina das relações internacionais (ACCIOLY; CASELLA; SILVA, 2012, p. 894).

<sup>3</sup> Exemplos de tragédias ambientais ocorridas nesse período: Vazamento de óleo e outros acidentes com navios petroleiros foram responsáveis por eventos como o das “marés negras”, no Mar do Norte, quando a liberação de petróleo bruto pelo petroleiro Torrey Canyon praticamente destruiu o mar e a costa da Grã-Bretanha e do norte da França. A poluição atmosférica também tomou dimensões bastante sérias na Europa. A emergência da energia nuclear e o risco de guerra nuclear entre os Estados Unidos e a Rússia também inspiravam preocupação em relação ao futuro da humanidade (ACCIOLY; CASELLA; SILVA, 2012, p. 894).

A preocupação com a questão ambiental começou a emergir no campo político e jurídico a partir dos pós - II Guerra Mundial, quando os impactos do modelo de desenvolvimento aplicado a partir da Revolução Industrial sobre a vida humana e sobre o meio ambiente em geral deixaram de ocupar apenas alguns cientistas e passaram a entrar na agenda dos governos e da sociedade internacional (PORTELA, 2012, p. 430).

O processo de mobilização de conscientização dessas questões ambientais transfronteiriças ocorreu no âmbito das Nações Unidas, que, por impulso do Conselho Econômico Social, convocou conferência internacional, aprovada pela Assembleia Geral em 1968, a ser realizada em Estocolmo, na Suécia, para discussão e adoção de medidas globais voltadas à preservação do meio ambiente.

Foram realizadas sessões e reuniões preparatórias para a Conferência de Estocolmo. Entre os resultados desses atos preparatórios, Accioly; Casella; Silva (2012, p. 895) apontam que: “merece destaque o *Relatório de Founex*, apontado por muitos como o documento responsável por maior integração de aspectos de desenvolvimento econômico nos princípios declarados na Conferência”.

A Conferência de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano, ocorrida em 1972, foi a primeira reunião internacional dedicada a adotar medidas de escopo global, relativas ao avanço dos impactos negativos da atividade humana no meio ambiente. Foi convocada pela Resolução 2.398 (XXIII) de 3 de dezembro de 1968, da Assembleia Geral das Nações Unidas, como o ano em que a conscientização para a destruição do meio ambiente tomou âmbito global.

A Conferência de Estocolmo contou com a participação de 113 países, 250 organizações não governamentais e organismos da ONU. Além do mais, culminou com a adoção de três principais documentos, quais sejam: a Declaração de Princípios de Estocolmo, com 26 princípios de cunho político, mas não sem importância para o direito internacional; o Plano de Ação para o Meio Ambiente, que contém 109 recomendações para desenvolvimento de políticas; e a resolução que instituiu o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA, em inglês, *United Nations Environment Programme*), órgão subsidiário da Assembleia Geral das Nações Unidas, sem personalidade jurídica, portanto, criado para desenvolver programas internacionais e nacionais de proteção ao meio ambiente.

Naquele momento, a prioridade de cooperação internacional na área era o combate à poluição ambiental, mas já havia manifestações, inclusive do Brasil,

indicando que não se podia desvincular a questão ambiental do desafio do desenvolvimento, em vista da convicção de que o subdesenvolvimento enseja a produção de inúmeros danos ambientais, embora a maior parte da poluição seja dos países desenvolvidos (PORTELA, 2012, p. 430).

Observa-se que a Conferência de Estocolmo foi marcada por posições contrárias, entre os países que já desenvolvidos e os países em fase de desenvolvimento. Enquanto que os desenvolvidos já se encontravam sofrendo as consequências das degradações ambientais, os países em fase de desenvolvimento, como o Brasil, ainda estavam preocupados em atingir o nível de desenvolvimento dos já desenvolvidos, como forma de eliminação das desigualdades.<sup>4</sup>

Acerca dessa visão antagônica entre países desenvolvidos e países em fase de desenvolvimento, Accioly; Casella; Silva, (2012, p. 894) assinalam:

A Conferência de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano inaugurou conflito diplomático entre os países desenvolvidos, responsáveis pela maior parte da poluição global e dispostos a atrair a participação dos demais países para a busca de solução conjunta, e os países em desenvolvimento, desinteressados em adotar medidas que poderiam limitar seu potencial de desenvolvimento econômico, despreocupados com problemas ambientais. Tal conflito se estende até os dias atuais e é motivo pelo qual avanços no direito internacional são sempre precedidos de intensas e nem sempre bem-sucedidas negociações.

Sachs (2002, p. 58) analisa essa questão denominando os países desenvolvidos como Norte e os países em fase de desenvolvimento como Sul, e faz as seguintes reflexões:

---

<sup>4</sup> De acordo com a ONU, os países desenvolvidos e em desenvolvimento são assim definidos: The World Population Policies Database provides information on all Member States and non-member States of the United Nations. Countries and areas are grouped geographically into six major areas: Africa; Asia; Europe; Latin America and the Caribbean; Northern America; and Oceania. The major areas are further divided geographically into 21 regions. In addition, for statistical convenience, the regions are classified as belonging to either of the two general groups: more developed and less developed regions. The more developed regions comprise all regions of Europe plus Northern America, Australia, New Zealand and Japan. Countries in the more developed regions are denominated "developed countries". The less developed regions comprise all regions of Africa, Asia (excluding Japan), Latin America and the Caribbean plus Melanesia, Micronesia and Polynesia. Countries in the less developed regions are denominated "developing countries". The designations "developed" and "developing" countries and "more developed" and "less developed" regions are intended for statistical convenience and do not necessarily express a judgement about the stage reached by a particular country or area in the development process. (ONU. Department of economic and social affairs. Disponível em: <http://esa.un.org/poppolicy/ExplanatoryNotes.aspx>. Acesso em: 09 de nov. 2015). Observa-se, que as designações "desenvolvidos" e "em desenvolvimento" países e "mais desenvolvidos" e regiões "menos desenvolvidos" destinam-se a conveniência estatística e não expressam necessariamente um julgamento sobre o estágio alcançado por um determinado país ou região no processo de desenvolvimento.

O desenvolvimento sustentável é um desafio planetário. Ele requer estratégias complementares entre o Norte e o Sul. Evidentemente, os padrões de consumo do Norte abastado são insustentáveis. O enverdecimento do Norte implica uma mudança no estilo de vida, lado a lado com a revitalização dos sistemas tecnológicos. No Sul, a reprodução dos padrões de consumo do Norte em benefício de uma pequena minoria resultou em uma separação social. Na perspectiva de democratização do desenvolvimento, o paradigma necessita ser completamente mudado. Por princípio, o Sul poderia ter evitado alguns dos problemas que estamos atravessando no Norte se tivesse pulado etapas em direção à economia de recursos, orientada para os serviços e menos intensamente materializados, em prol do meio ambiente e do padrão de elevação do padrão de pobreza.

Na Declaração de Estocolmo, a proteção e a melhoria do meio ambiente são considerados os aspectos mais relevantes para o bem-estar dos povos e o desenvolvimento do mundo inteiro e, nesse sentido, passa a ser dever de todos os Estados e objetivo comum dos povos do mundo, a ser assegurado para as gerações presentes e futuras, em harmonia com a paz e o desenvolvimento econômico e social. A declaração reconhece que os esforços nesse campo deverão ser comuns, envolvendo governos – estes prioritariamente – e sociedade no mundo inteiro e recorrendo à cooperação internacional, bem como às capacidades adquiridas pelo progresso científico. Por fim, restou estatuído que o subdesenvolvimento é a causa da maioria dos problemas ambientais nos países desenvolvidos, ficando estabelecida a meta de desenvolver esses povos, mas sempre em vista das necessidades do meio ambiente (PORTELA, 2012, p. 432).

Conclui-se que a Declaração de Estocolmo conferiu ao ser humano a responsabilidade pela preservação e pela conservação dos recursos naturais para as presentes e as futuras gerações. Conclui-se também que o crescimento econômico perdeu a característica de fim último das políticas de desenvolvimento, recebendo novos contornos.

### **1.1.2 A partir da Conferência de Estocolmo de 1972**

No período entre as Conferências de 1972 e de 1992, a comunidade internacional presenciou aumento significativo no número de tratados internacionais voltados à proteção do meio ambiente. Convenções multilaterais importantes, visando à proteção de espécies ameaçadas e de locais de importância ecológica, foram sucessivamente assinadas (ACCIOLY; CASELLA; SILVA, 2012, p. 895).

Em 1984, o então Secretário Geral das Nações Unidas, Javier Pérez Cuellar, criou a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento com o propósito de avaliar os avanços dos processos de degradação ambiental e da eficácia das políticas ambientais para combatê-los.

Esta Comissão foi presidida por Gro Harlem Brundtland, que exerceu o cargo de Primeira Ministra da Noruega a partir de 1981 e nos períodos de 1986 a 1989 e 1990 a 1996. Após três anos de estudos e atividades, esta Comissão publicou em abril de 1987 suas conclusões em um documento intitulado “Nosso futuro comum” que passou a ser conhecido como o relatório Brundtland (BELTRÃO, 2009, p. 339).

Com relação ao Relatório Brundtland, Accioly; Casella; Silva (2012, p. 896) destacam os seguintes aspectos:

Ainda em 1987, a Assembleia Geral das Nações Unidas transmitiu a todos os governos um relatório preparado pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (World Commission on Environment and Development – WCED). Este Relatório, conhecido como Relatório de Brundtland, tratou de propostas para estabelecimento de políticas e programas para promoção do desenvolvimento sustentável. Este trabalho influenciou de forma determinante a Conferência de 1992 com propostas de conciliação da preservação das águas, do solo e de ecossistemas e de conservação de espécies individualmente. O Relatório postulou igualmente responsabilidade coletiva para proteção de “recursos universais”, tais como clima e biodiversidade, e convocou os países desenvolvidos a prestarem assistência aos países em desenvolvimento.

O Relatório Brundtland definiu o desenvolvimento sustentável como aquele que “satisfaz as necessidades do presente sem pôr em risco a capacidade das gerações futuras de terem suas próprias necessidades satisfeitas”. Cunhou, assim, a expressão “equidade intergeracional” – *intergeneration equity* (BELTRÃO, 2009, p. 340).

Observa-se que, a concepção do conceito de desenvolvimento sustentável foi apresentada ao mundo no ano de 1987, com o Relatório Brundtland e trouxe o reconhecimento de que crescimento econômico, desenvolvimento e proteção ambiental interagem e se inter-relacionam entre si.

Mascarenhas (2008, p. 27) sintetiza as premissas desse relatório da seguinte forma:

O relatório crítica a conotação de desenvolvimento dada por alguns países, que o entendem apenas como a forma que as nações pobres devem seguir para tornarem-se mais ricas. Para essa comissão, o conceito de desenvolvimento sustentável está ligado ao meio ambiente e à pessoa humana, cabendo a cada um, nesse trinômio, melhorar o mundo em que se vive. Esse trabalho traz as seguintes premissas: que o crescimento econômico é essencial para mitigação da pobreza e da miséria que se alastram nos países em desenvolvimento; que o problema ambiental é um desafio global e, portanto, deve envolver todos os países buscando minimizar os efeitos catastróficos dos problemas ambientais. O relatório é permeado pela visão sistêmica na forma de encarar as questões relacionadas ao meio ambiente e desenvolvimento.

As recomendações do Relatório Brundtland, que ficaram mundialmente conhecidas por ter desenvolvido o conceito de desenvolvimento sustentável, constituem os atos preparatórios para a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, em 1992, no Rio de Janeiro.

A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), conhecida também como ECO-92, Rio-92, ou Cúpula da Terra, e foi realizada entre os dias 3 a 14 de junho de 1992, na cidade do Rio de Janeiro. A Conferência reuniu 178 representantes de estado e de diversas ONGs em torno de uma única causa: a promoção da proteção do meio ambiente e do desenvolvimento.

Dentre os resultados mais importantes da Conferência, pode-se destacar a formulação de documentos relacionados à exploração dos recursos naturais do mundo e ao desenvolvimento sustentável, quais sejam: a Agenda 21 (que será abordada mais adiante), Convenção da Biodiversidade, Convenção da Desertificação, Convenção das Mudanças Climáticas Declaração de Princípios sobre Florestas, a Carta da Terra e a Declaração do Rio sobre Ambiente e Desenvolvimento.

A Conferência resultou na adoção dos seguintes documentos não vinculantes, conforme apontam Accioly; Casella; Silva (2012, p. 897):

Agenda 21 – documento propositivo, com a função de nortear políticas públicas dos estados em quatro áreas, quais sejam, aspectos sociais e econômicos do meio ambiente, conservação e exploração dos recursos naturais com vistas ao desenvolvimento, fortalecimento e participação de grupos importantes e formas de implementação; Declaração de Princípios sobre as Florestas – trata da exploração econômica de florestas, foi preparado sob a forma de declaração, em razão da falta de consenso entre as partes para celebração de tratado multilateral sobre a conservação das florestas tropicais; Declaração de Princípios sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – conjunto de princípios, a exemplo da Declaração de Estocolmo, não vinculantes.

Convém ressaltar, ainda, a criação da Comissão para o Desenvolvimento Sustentável (*Commission on Sustainable Development – CSD*), órgão das Nações Unidas vinculado ao Conselho Econômico Social, cuja principal função era a de acompanhar a implementação da Agenda 21 nos âmbitos nacional, regional e internacional, guiada pelos princípios da Declaração do Rio de Janeiro, além de monitorar a integração dos objetivos desenvolvimentistas e ambientais que permeiam todo o sistema das Nações Unidas, coordenar o processo decisório entre governos nessas matérias e fazer recomendações sobre as quaisquer medidas necessárias para a promoção do desenvolvimento sustentável.

A Declaração do Rio estabelece que, para alcançar o desenvolvimento sustentável e uma qualidade de vida mais elevada para todos, deverão ser combinadas a tarefa essencial de erradicar a pobreza e a noção de que a proteção ambiental é a parte integrante do processo de desenvolvimento. Ainda com o mesmo objetivo, a Declaração reza que os Estados devem também reduzir e eliminar os padrões insustentáveis de produção e consumo e promover políticas demográficas adequadas (PORTELA, 2012, p. 433).

Pondera-se, ainda, que na Declaração do Rio sobre Ambiente e Desenvolvimento, a sustentabilidade foi abordada em onze dos 27 princípios, podendo-se destacar, primeiramente, o princípio 3, o qual determina que “o direito ao desenvolvimento deve ser exercido de tal forma a responder equitativamente às necessidades desenvolvimentistas e ambientais das gerações presentes e futuras”. Já o princípio 4 da Declaração do Rio estabelece que, para se alcançar o desenvolvimento sustentável, a proteção do ambiente deverá constituir-se como parte integrante do processo de desenvolvimento, não podendo ser considerada de forma isolada. O princípio 5 consta como dever dos Estados a promoção da redução e da eliminação dos modos de produção e de consumo não viáveis, bem como a promoção de políticas demográficas apropriadas, com o fim de se alcançar o desenvolvimento sustentável e uma melhor qualidade de vida para todos os povos.

A Agenda 21 foi aprovada na Eco 92 sendo um programa de ação que visa a garantir o desenvolvimento econômico em condições equitativas para toda a humanidade, dentro de parâmetros de respeito ao meio ambiente. Não é um tratado e, portanto, não é juridicamente vinculante. Entretanto, a importância que as suas

normas adquiriram para as políticas ambientais dos Estados e das instituições em geral permite classificá-la como *soft law*<sup>5</sup> (PORTELA, 2012, p. 434).

A Agenda 21 reflete um consenso mundial sendo um compromisso político voltado para o desenvolvimento e a cooperação ambiental. Contudo, seu êxito depende de cada um dos Governos compromissados na elaboração de estratégias, planos e processos nacionais.

Seu próprio preâmbulo afirma que ela tem como objetivo preparar o mundo para os desafios do século XXI. Se, de um lado, preconiza mudanças, de outro ela apresenta-se como um caráter aglutinador, um marco referencial, seja na abordagem dos problemas, seja no seu equacionamento. Para tanto, deve ser considerada a sua condição de documento consensual que se liga diretamente a interesses internacionais e supranacionais. Vale reforçar que, na linguagem da Agenda 21, as considerações ambientais abrem caminho para o tratamento de questões sócioeconômicas estruturais e vice-versa (MILARÉ, 2013, p. 90).

Acerca da finalidade da Agenda 21, Mascarenhas (2008, p. 40) esclarece:

O documento tem por finalidade servir como orientação para as nações e comunidades. Não há imposição de vínculos de obrigação de cumprimento aos países signatários. Trata-se de um plano de intenções que, para ser implementado, necessita de vontade política e adequação à realidade da região, motivo pelo qual a Agenda 21 se desdobra em agendas nacionais, regionais, estaduais e locais.

Com relação aos meios de implementação, a Agenda 21 ressalta a promoção da conscientização ambiental e o fortalecimento das instituições para que o desenvolvimento sustentável seja alcançado, dando evidência a instrumentos e mecanismos legais internacionais.

Sachs (2002, p. 59) sintetiza esse período entre as Conferências de Estocolmo e a Rio 92 da seguinte forma:

A ONU tem tido um sucesso proeminente na promoção da conscientização ambiental, incorporando-a ao conceito de desenvolvimento multidimensional. Nos 20 anos decorridos entre as conferências de Estocolmo e a do Rio, alcançou-se um substancial progresso em termos da institucionalização do interesse pelo meio ambiente, com o lançamento do Programa do Meio Ambiente da ONU e com o avanço na proteção do meio ambiente global por uma série de tratados internacionais. Como tentei

---

<sup>5</sup> A *soft law* se manifesta tanto através de instrumentos jurídicos convencionais, porém com conteúdo mais leve, tanto através de novos instrumentos com obrigações claras, contudo, sem exigibilidade (OLIVEIRA, 2010).

mostrar, o pensamento sobre o desenvolvimento tem sido totalmente transformado. Ainda assim, o processo chegou a parar e até a se reverter, em um momento em que seria necessário um grande passo à frente para dar configurações concretas à Agenda 21. Chegou o momento de retomar estes temas e inserir novamente na agenda de separação Norte-Sul.

Dez anos após a Rio 92, pôde-se sentir, de forma concreta, que o mundo passava por outro momento, bem diferente do que havia na “Cúpula da Terra”, quando se consolidou a ideia de que os problemas globais do Planeta deveriam ser tratados com a participação de todos os países. Os efeitos da Conferência de Meio Ambiente da ONU não foram esperados (MILARÉ, 2013, p. 1570).

A Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável foi realizada na cidade de Johannesburgo, na África do Sul. Esta conferência foi promovida pela Organização das Nações Unidas com o propósito de discutir os desafios ambientais do Planeta e ficando conhecida como Rio + 10, pelo fato de ter sido realizada dez anos após a Rio 92.

Acerca da Cúpula de Johannesburgo, Milaré (2013, p. 1570) aponta os seguintes dados:

O clima era desestimulante, mas se esperava que, na Cúpula, que contou com cerca de 22.000 participantes de 193 países, fosse possível reaver o clima de consenso. O espírito de cooperação transformou-se em falta de vontade política dos países ricos em arcar com as suas responsabilidades. O caso mais forte foi a postura do governo norte-americano, que obstruiu avanços e questionou acordos discutidos e aceitos na Rio 92, como o “princípio das responsabilidades comuns, mas diferenciadas”, e a meta de contribuição dos países ricos com 0,7% do seu PIB, a cada ano, para os países em desenvolvimento. Os Estados Unidos, que destinavam 0,2% de seu PIB em 1992 para ajuda oficial ao desenvolvimento, diminuíram esse aporte para 0,1% em 2002.

Essa Cúpula, apesar de tanta dificuldade enfrentada, resultou na produção de dois documentos oficiais, quais sejam, a Declaração de Johannesburgo sobre Desenvolvimento Sustentável e o Plano de Implementação do Fórum Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, adotados pelos representantes dos países presentes.

A Declaração de Johannesburgo sobre Desenvolvimento Sustentável estabelece posições políticas, sendo assim, reafirmando os princípios e os acordos adotados na Conferência de Estocolmo e na Rio 92. Além do mais, no texto, é solicitada a criação de um mecanismo de acompanhamento das decisões tomadas

na Cúpula de Johannesburgo, admitindo, assim, que as metas estabelecidas na Rio 92 não foram alcançadas a contento.

Já o Plano de Implementação do Fórum Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável mostra o intento de alcançar três objetivos: a erradicação da pobreza, a mudança dos padrões insustentáveis de produção e consumo e a proteção dos recursos naturais.

Observa-se, que a Cúpula de Johannesburgo não foi tão promissora como se pretendia. Para Accioly; Casella; Silva (2012, p. 904):

Enquanto as Conferências de Estocolmo e Rio de Janeiro são consideradas verdadeiros marcos, pela importância que tiveram no desenvolvimento subsequente do direito internacional, a Conferência de Johannesburgo (também correta a grafia, Joanesburgo) já não é vista com tanto entusiasmo. Também conhecida como Fórum Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio + 10), a Conferência não apresentou muitos avanços, se comparada às Conferências anteriores. Pelo contrário, o estabelecimento de metas concretas para a implementação de vários pontos da Agenda 21 foi obstado por diversos países desenvolvidos.

Apesar das críticas recebidas, a Cúpula de Johannesburgo tem uma relevância para o objeto de estudo do presente trabalho, tendo em vista que no que se refere à meta de mudança nos padrões de consumo insustentáveis, o Plano de Implementação do Fórum Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável traz, em seu parágrafo 19, o objetivo de encorajar autoridades de todos os níveis a considerar o desenvolvimento sustentável na tomada de decisões, inclusive no âmbito das compras públicas.

No parágrafo 19, alínea “c” dispõe que, para alcançar esse objetivo, serão realizadas ações para promover políticas de compras públicas sustentáveis que incentivem o desenvolvimento e a difusão de produtos e de serviços ambientalmente favoráveis. Além do mais, a alínea “d” do citado parágrafo prevê a realização de treinamentos e de capacitações para auxiliar as autoridades envolvidas na implementação dessas ações.

Convém ponderar, ainda, acerca do Processo de Marrakech que foi fruto de uma ação global para apoiar a implementação de projetos e estratégias referentes ao consumo e à produção Sustentável e à elaboração de um marco de programas com duração de 10 anos (10 YFP). O Processo respondeu ao chamado da *World Summit on Sustainable Development* (WSSD), realizada em Johannesburgo em 2002,

para desenvolver um 10 YFP para fomentar iniciativas regionais e nacionais com o intuito de promover uma mudança rumo a padrões sustentáveis (YAKER; BACETI; ENMANUEL, 2014, p. 32).

O estudo do Processo de Marrakech é de fundamental importância para a compreensão da análise do objeto de estudo do presente trabalho, por isso será abordado e aprofundado no terceiro capítulo.

A abordagem histórica finaliza com a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, a Rio + 20, foi realizada de 13 a 22 de junho de 2012, na cidade do Rio de Janeiro. A Rio + 20 foi assim conhecida porque marcou os vinte anos de realização da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio-92) e contribuiu para definir a agenda do desenvolvimento sustentável para as próximas décadas, o que se concretiza, no presente momento, com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável<sup>6</sup>.

O objetivo da Conferência foi a renovação do compromisso político com o desenvolvimento sustentável, por meio da avaliação do progresso e das lacunas na implementação das decisões adotadas pelas principais cúpulas sobre o assunto e do tratamento de temas novos e emergentes.

Com relação à Rio + 20, Milaré (2013, p. 1572) apresenta as seguintes impressões:

---

<sup>6</sup> O documento final da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável - Rio+20 dispõe que o desenvolvimento de objetivos e metas, tal qual aplicado em relação aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, seria útil na busca do desenvolvimento sustentável, por meio de ações focadas e coerentes. Decidiu-se estabelecer um processo intergovernamental inclusivo e transparente que fosse aberto a todos, com vistas a elaborar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Após mais de três anos de discussão, os líderes de governo e de estado aprovaram, por consenso, o documento "Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável". A Agenda é um plano de ação para as pessoas, o planeta e a prosperidade. Ela busca fortalecer a paz universal com mais liberdade, e reconhece que a erradicação da pobreza em todas as suas formas e dimensões, incluindo a pobreza extrema, é o maior desafio global ao desenvolvimento sustentável. A Agenda consiste em uma Declaração, 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e as 169 metas, uma seção sobre meios de implementação e de parcerias globais, e um arcabouço para acompanhamento e revisão. O conjunto de objetivos e metas demonstram a escala e a ambição desta nova Agenda universal. Os ODS aprovados foram construídos sobre as bases estabelecidas pelos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), de maneira a completar o trabalho deles e responder a novos desafios. São integrados e indivisíveis, e mesclam, de forma equilibrada, as três dimensões do desenvolvimento sustentável: a econômica, a social e a ambiental. Aprovados na Cúpula das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável (25-27 de setembro 2015), a implementação dos ODS será um desafio, o que requererá uma parceria global com a participação ativa de todos, incluindo governos, sociedade civil, setor privado, academia, mídia, e Nações Unidas. Os esforços conjuntos para o alcance dos ODM até o fim de 2015 não se encerrarão nessa data. As ações do PNUD a partir de então estarão alinhadas com os ODS, tendo em mente a necessidade da finalização do trabalho no âmbito dos ODM, visando "não deixar ninguém para trás" no processo de desenvolvimento sustentável. Estamos determinados, no espírito da Agenda 2030, a tomar medidas ousadas e transformadoras que se necessitam urgentemente para pôr o mundo em um caminho sustentável e resiliente. (PNDU. Objetivos de desenvolvimento sustentável. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/ods.aspx>. Acesso em: 03 de nov. de 2015).

Rio + 20 enfrentou, praticamente, uma frieza no cenário internacional. O principal elemento da sua participação foi o ceticismo na Cúpula dos Governos e, até mesmo, na Cúpula dos Povos. A governança ambiental global estava desarticulada. O Brasil, pela segunda vez anfitrião, e na condição de “emergente”, deixou patentes as dificuldades internas na preparação da Assembleia. Alguns fatores para esse estado de ânimo: (i) as crises financeiras e econômicas que avassalaram o mundo desde 2008; (ii) a consciência de que as nações ricas não queriam compromissos maiores; (iii) a debilidade da ONU em suas estruturas, que a impedia de alcançar resultados mais palpáveis com o PNUMA – Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (em inglês, UNEP – United Nations Environmental Program).

Milaré (2013, p. 1573), aponta, ainda, que a ONU tinha dois objetivos centrais para a Conferência, como dois eixos em torno dos quais girassem as discussões: “A economia verde no contexto do Desenvolvimento Sustentável e a erradicação da pobreza”, bem como a “Governança Global para o Desenvolvimento Sustentável”. Percebe-se que a bandeira do desenvolvimento sustentável foi apropriada por várias mãos e continua com os porta-estandartes em todos os continentes.

Convém salientar, ainda, que os dois temas centrais da Rio+20, quais sejam, a economia verde no contexto do desenvolvimento sustentável e da erradicação da pobreza<sup>7</sup> e a estrutura institucional para o desenvolvimento sustentável<sup>8</sup> foram aprovados pela Assembleia Geral das Nações Unidas de forma consensual entre os 193 países que integram a Organização das Nações Unidas.

---

<sup>7</sup> A “economia verde” constitui um instrumento para a aplicação de políticas e programas com vistas a fortalecer a implementação dos compromissos de desenvolvimento sustentável em todos os países da ONU. Para o Brasil, a “economia verde” deve ser sempre enfocada no contexto do desenvolvimento sustentável e da erradicação da pobreza, uma vez que os temas de economia e de meio ambiente (“verde”) não podem ser separados das preocupações de cunho social. O debate sobre “economia verde” apontou para oportunidades de complementaridade e de sinergia com outros esforços internacionais, englobando atividades e programas para atender às diferentes realidades de países desenvolvidos e em desenvolvimento. É importante lembrar que a redução das desigualdades – em nível nacional e internacional – é fundamental para a plena realização do desenvolvimento sustentável no mundo (Rio20. Disponível: [http://www.rio20.gov.br/clientes/rio20/rio20/sobre\\_a\\_rio\\_mais\\_20/temas.html](http://www.rio20.gov.br/clientes/rio20/rio20/sobre_a_rio_mais_20/temas.html). Acesso em: 05 de nov. 2015).

<sup>8</sup> As discussões sobre a estrutura institucional buscaram formas para melhorar a coordenação e a eficácia das atividades desenvolvidas pelas diversas instituições do sistema ONU que se dedicam aos diferentes pilares do desenvolvimento sustentável (econômico, social e ambiental). Os países debateram, principalmente, maneiras pelas quais os programas voltados ao desenvolvimento econômico, ao bem-estar social e à proteção ambiental podem ser organizados em esforços conjuntos, que realmente correspondam às aspirações do desenvolvimento sustentável. Algumas das propostas apresentadas propuseram a reforma da Comissão sobre Desenvolvimento Sustentável (CDS), com o objetivo de reforçar seu mandato de monitoramento da implementação da Agenda 21, adotada durante a Rio-92, e seu papel de instância de coordenação e de debate entre representantes dos países e da sociedade civil. Quanto à reforma das instituições ambientais, vários países apontaram a importância de que sejam fortalecidas as capacidades de trabalho do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), aumentando a previsibilidade dos recursos disponíveis para que essa instituição apoie efetivamente projetos em países em desenvolvimento. A reforma da estrutura institucional para o desenvolvimento sustentável observou o equilíbrio entre as questões sociais, econômicas e ambientais (Rio20. Disponível em: [http://www.rio20.gov.br/clientes/rio20/rio20/sobre\\_a\\_rio\\_mais\\_20/temas.html](http://www.rio20.gov.br/clientes/rio20/rio20/sobre_a_rio_mais_20/temas.html). Acesso em: 05 de nov. 2015).

Com o objetivo de alinhar esta linha evolutiva à legislação brasileira, buscase, a seguir, demonstrar como o tema permeou a âmbito interno brasileiro, o que se verá na seção seguinte.

## **1.2 O Desenvolvimento Sustentável no contexto brasileiro**

Tendo como influência as discussões no cenário internacional, especialmente a Conferência de Estocolmo de 1972, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 é considerada um marco histórico na proteção constitucional ambiental no Brasil, pois dedicou um capítulo específico, qual seja, o Capítulo VI - Do Meio Ambiente, inserido no Título VIII – Da Ordem Social, para sua proteção, diversamente dos textos constitucionais anteriores, que não se ocuparam da tutela específica relacionada às questões ambientais.

Nesse sentido, em uma breve análise da evolução da tutela constitucional ambiental nos textos das diversas Constituições, nota-se que a Constituição Imperial de 1824 não fez qualquer referência à matéria ambiental, sendo que, a única menção era à proibição de indústrias contrárias à saúde do cidadão.

A Constituição Republicana de 1891, por sua vez, atribuiu competência à União para legislar sobre suas minas e terras. A Constituição de 1934 tratou da proteção às belezas naturais, ao patrimônio histórico, artístico e cultural, conferindo, ainda, à União competência em matéria de riquezas do subsolo, mineração, águas, florestas, caça, pesca e sua exploração. Além disso, a partir da Constituição de 1934, os textos começaram a prever a função social da propriedade.

Com relação à Constituição de 1934, Antunes (2010, p. 61) aponta que:

Em 1934, como fruto da revolução de 30 e da revolução Constitucionalista de 1932 – ocorrida em São Paulo – foi, elaborada uma nova CF, que dentro do espírito da época, tinha características intervencionistas na ordem econômica e social. A CF de 1934, em seu artigo 5º, inciso XIX, já atribuía à União competência legislativa sobre “bens de domínio federal, riquezas do subsolo, mineração, metalurgia, água, energia hidrelétrica, florestas, caça e pesca e sua exploração”. As competências legislativas federais foram muito ampliadas e, principalmente, deve ser anotado que elas cresceram nas áreas que modernamente são classificadas como infraestrutura, isto é, atividades necessárias para o desenvolvimento econômico. De certa forma, a CF 34 estimulou o desenvolvimento de uma legislação infraconstitucional que se preocupou com a proteção do ambiente, dentro de uma abordagem de conservação de recursos econômicos.

Tanto a Constituição de 1937 quanto a de 1946 mantiveram a preocupação com a proteção dos monumentos históricos, artísticos, naturais e paisagísticos, cuidando, ainda, da competência legislativa da União a respeito de certos temas, tais como: riquezas do subsolo, águas, florestas, caça e pesca.

O próprio regime democrático de 1946 não alterou substancialmente as competências legislativas da União em temas referentes à infraestrutura e, conseqüentemente, ambientais. Os textos anteriores foram praticamente, repetidos (ANTUNES, 2010, p. 61).

Já o texto constitucional de 1967 manteve as disposições dos anteriores, incluindo dentre as competências da União legislar sobre normas gerais de defesa da saúde, sobre jazidas, florestas, caça, pesca e águas.

No que se refere a constitucional de 1967, Antunes (2010, p. 62) pondera:

Nos termos da Carta de 1967, competia à União explorar, diretamente ou mediante autorização ou concessão, os serviços e as instalações de energia elétrica de qualquer origem ou natureza, mantendo a característica de que a infraestrutura era uma matéria federal. Aqui, como é fácil perceber, tratava-se de uma competência administrativa que, necessariamente, trazia consigo a necessária competência legislativa.

A Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, manteve os termos daquilo que foi apontado. Houve, entretanto, uma pequena mudança no que diz respeito às competências legislativas em relação à energia, que foi subdividida em: elétrica, térmica, nuclear ou de qualquer natureza. Um balanço geral das competências constitucionais em matéria ambiental demonstra que o tema, até a Constituição de 1988, mereceu tratamento apenas tangencial e que a principal preocupação do constituinte sempre foi com a infraestrutura para o desenvolvimento econômico. O aspecto que foi privilegiado, desde que o tema passou a integrar a ordem jurídica constitucional, foi o de meio de produção (ANTUNES, 2010, p. 62).

Mascarenhas (2008, p. 55) resume esse período histórico da seguinte forma:

De fato, as constituições brasileiras até a década de 1960 não levaram em conta a proteção do meio ambiente e, historicamente, as disposições nelas constantes tinham por objetivo tutelar o crescimento econômico, sem cogitar o efetivo desenvolvimento do Brasil. Esse tratamento dado pelas constituições anteriores contribuiu para a ocorrência da crise ambiental já abordada, que levou, posteriormente à mudança de paradigmas e busca da tutela constitucional ao meio ambiente.

Da abordagem histórica inicial, verifica-se que, desde a Constituição Federal de 1934, todas mantiveram a proteção do patrimônio histórico, cultural e paisagístico do país, mas o legislador constituinte não se preocupou em proteger o meio ambiente de forma específica e global.

Milaré (2013, p. 167) argumenta que:

As Constituições que precederam a de 1988 jamais se preocuparam com a proteção do ambiente de forma específica e global. Nelas, nem mesmo uma vez foi empregada a expressão meio ambiente, dando a revelar total inadvertência ou, até, despreocupação com o próprio espaço em que vivemos.

No entanto, notadamente após a realização da Conferência de Estocolmo de 1972, desencadeou-se um movimento mundial de positivação constitucional das normas protetivas do meio ambiente, a temática ambiental foi incluída no texto das Constituições elaboradas após esta data.

Desse modo, sob influência direta das Constituições portuguesa (1976) e espanhola (1978), pela primeira vez no Direito Constitucional brasileiro (1988) dedicou um capítulo inteiro ao meio ambiente, dividindo entre Governo e sociedade a responsabilidade pela sua preservação e sua conservação. Portanto, é certo que a Constituição de 1988 foi um marco decisivo para a formulação de nossa política ambiental (OLIVEIRA, 2012, p. 37).

A partir da década de 1980, constata-se que houve um salto qualitativo na proteção jurídica dispensada ao meio ambiente, quando se passou a associar a preservação ambiental à qualidade de vida. Nesse sentido, Milaré (2013, p. 240) salienta que:

Essa situação desvirtuada, que durou quase cinco séculos, começou a mudar radicalmente, como dissemos, no início da década de 1980, sob o influxo da onda conscientizadora emanada pela da Conferência de Estocolmo, de 1972. Como que para compensar o tempo perdido, ou talvez por ter a Ecologia se tornado o tema do momento, passaram a proliferar, em todos os níveis do Poder Público e da hierarquia normativa, diplomas legais mais ambiciosos, voltados para a proteção do patrimônio ambiental no país, segundo uma visão total e sistêmica.

Milaré (2013, p. 240) aponta, ainda, quatro marcos mais importantes dessa postura recente do ordenamento jurídico pátrio na busca de respostas ao clamor social pela imperiosa tutela do ambiente.

O primeiro marco, segundo Milaré (2013, p. 240), é a edição da Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981, conhecida como Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, que entre outros méritos, teve o de trazer para o mundo do Direito o conceito de meio ambiente como objetivo específico de proteção em seus múltiplos aspectos; o de instituir o Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA), apto a propiciar o planejamento de uma ação integrada de diversos órgãos ambientais e da sociedade civil através de uma política nacional para o setor; e o de estabelecer, no art. 14, § 1º, a obrigação do poluidor de reparar os danos causados, de acordo com o princípio da responsabilidade objetiva (ou sem consideração da culpa) em ação movida pelo Ministério Público.

O segundo marco coincide com a edição da Lei 7.347, de 24 de julho de 1985, que disciplinou a ação civil pública como instrumento processual específico para a defesa do ambiente e de outros interesses difusos e coletivos e possibilitou que a agressão ambiental finalmente viesse a tornar-se caso de justiça. Mediante essa lei, entidades estatais e paraestatais e, sobretudo, as associações civil ganharam força para provocar a atividade jurisdicional e, de mãos dadas com o Ministério Público, puderam em parte frear as inconstituintes agressões ao ambiente. Aqui, para bem dar a dimensão real e a importância efetiva do afrouxamento das regras de legitimação para agir, basta lembrar que países mais desenvolvidos da União Europeia e tão próximos da nossa tradição jurídica, como Alemanha, França, Bélgica, Portugal e Espanha – para citar alguns -, ainda buscam, sem resultados concretos mais evidentes, um sistema de acesso coletivo à Justiça (MILARÉ, 2013, p. 240).

O terceiro marco pontifica em 1988, com a promulgação da atual Constituição Federal, na qual o progresso fez-se notável, na medida em que a Carta Magna deu ao meio ambiente uma disciplina rica, dedicando à matéria um capítulo próprio em um dos textos mais avançados em todo o mundo. E na esteira da Constituição Federal vieram as Constituições Estaduais, que incorporaram também o tema ambiental, ampliando, aqui e ali, o já amplo tratamento conferido pela Lei Maior, seguidas depois pelas Leis Orgânicas dos Municípios (verdadeiras Constituições

locais), e de grande messe de diplomas, marcados todos por intensa preocupação ecológica (MILARÉ, 2013, p. 241).

Por fim, acerca do quarto marco, Milaré (2013, p. 241) discorre que é representado pela edição da Lei 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre as sanções penais e administrativas aplicáveis às condutas e atividades lesivas ao meio ambiente. Dita lei, conhecida como “Lei dos Crimes Ambientais”, representa significativo avanço na tutela do ambiente, por inaugurar uma sistematização das sanções administrativas e por tipificar organicamente os crimes ecológicos.

Tendo como base esses quatro marcos jurídicos, pode-se concluir que houve uma preocupação do legislador brasileiro em proteger o meio ambiente brasileiro, tentando, assim, atender aos atos normativos internacionais que passaram a vigorar a partir da Conferência de Estocolmo, em 1972.

Na retomada da análise da Lei Fundamental de 1988, convém destacar que além de ser dotada de um capítulo próprio para as questões ambientais, a Constituição Federal, ao longo de diversos outros artigos, trata sobre as obrigações da sociedade e do Estado brasileiro com o meio ambiente.

A Constituição de 1988 não desconsiderou o Meio Ambiente como elemento indispensável e que servira de base para o desenvolvimento da atividade de infraestrutura econômica. Antunes (2010, p. 63) aponta que:

Houve um aprofundamento das relações entre o Meio Ambiente e a infraestrutura, pois, nos termos da Constituição de 1988, é reconhecido pelo constituinte originário que se faz necessária a proteção ambiental de forma que se possa assegurar uma adequada fruição dos recursos ambientais e um nível elevado de qualidade de vida às populações. A Constituição não desconsiderou, nem poderia fazê-lo, que toda a atividade econômica se faz mediante a utilização de recursos ambientais. O legislador constituinte buscou estabelecer um mecanismo mediante o qual as naturais tensões entre os diferentes usuários dos recursos ambientais possam ser amenizadas dentro de uma perspectiva de utilização racional.

A Constituição Federal de 1988, no Capítulo VI, do Título VIII, traz a regra matriz ambiental com o artigo 225, que é considerado um dos mais avançados dispositivos em matéria de proteção ambiental, cuja regra básica determina:

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.

O capítulo do Meio Ambiente (artigo 225) da Constituição federal é o centro nevrálgico do sistema constitucional de proteção do meio ambiente como um elemento de inserção entre a ordem econômica e os direitos individuais (ANTUNES, 2010, p. 64).

Como se vê, o texto constitucional consagrou o princípio do desenvolvimento sustentável ao garantir o direito e dever do meio ambiente ecologicamente equilibrado a toda a coletividade, além de possuir caráter intergeracional, pois não visa resguardar apenas os interesses da geração atual, mas também das futuras gerações (MASCARENHAS, 2008, p. 57).

O texto constitucional tutela o meio ambiente administrativa, civil e penalmente, conforme artigo 225 e seus parágrafos. No entanto, além do artigo 225, encontram-se na Constituição Federal vários outros dispositivos constitucionais, dentro os mais variados temas, que de forma direta ou indireta cuidam da proteção ambiental.

Segundo Antunes (2010, p. 64), a Constituição possui vinte e dois artigos<sup>9</sup> que, de uma forma ou de outra, relacionam-se com o Meio Ambiente, além de parágrafos e incisos diversos. Sistematizá-los e harmonizá-lo é uma tarefa que ainda está por ser feita.

A constitucionalização das questões referentes ao meio ambiente, ou seja, a elevação das normas de proteção ambiental ao status constitucional pode ser considerada uma tendência na normatização das demais constituições de outras nações, dado o crescente número de países que incluíram em suas respectivas Cartas normas de tal natureza - como as já citadas Constituições portuguesa (1976) e espanhola (1978).

---

<sup>9</sup> Em sede Constitucional, são encontráveis os seguintes pontos dedicados ao meio ambiente ou a este vinculados direta ou indiretamente: art. 5º, incisos XXIII, LXXI, LXXIII; art. 20, incisos I, II, III, IV, V, VI, VII, IX, X, XI e §§ 1º e 2º; art. 21, incisos XIX, XX, XXIII, alíneas a, b e c, XXV; art. 22, incisos IV, XII, XXVI, art. 23, incisos I, III, IV, VI, VII, IX, XI; art. 24, incisos VI, VII, VIII; art. 43, § 2º, IV, e § 3º; art. 49, incisos XIV, XVI; art. 91, § 1º, inciso III, art. 129, inciso III; art. 170, inciso VI; art. 174, §§ 3º e 4º; art. 176 e §§, art. 182 e §§; art. 186; art. 200, incisos VII, VIII; art. 216, inciso V e §§ 1º, 3º e 4º; art. 225; art. 231, art. 232; e, no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, os artigos 43, 44 e §§.

Para Beltrão (2009, p. 64), nesse contexto, a Constituição Federal do Brasil de 1988 é reconhecida internacionalmente como merecedora de elogios quanto à preocupação ambiental que ostenta. De fato, a Carta de 1988 apresenta uma série de preceitos quanto à tutela ambiental, seja de forma fragmentada em diversos capítulos, seja em um capítulo específico do ambiente.

Por fim, conforme analisado, a proteção do meio ambiente, nas linhas do artigo 225 da Constituição Federal, proclama um dever comum do Estado e da sociedade civil, que, ao buscar os meios adequados, devem defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações, remetendo, ao conceito de desenvolvimento sustentável que será abordado na seção seguinte, bem como suas dimensões.

### **1.3 Conceito e análise das dimensões da sustentabilidade**

O conceito de desenvolvimento sustentável, apesar de ter sido efetivamente introduzido no relatório “Nosso Futuro Comum”, elaborado em 1987, no âmbito da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, vindo a se notabilizar, de forma definitiva, na Convenção das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio 92), começou a ser delineado na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano (Estocolmo, 1972), a primeira conferência internacional da Organização das Nações Unidas destinada à proteção do meio ambiente de forma integrada.

Conforme examinado oportunamente, no que diz respeito à Constituição Federal de 1988, observa-se que, apesar da ausência da expressão do termo desenvolvimento sustentável no texto constitucional brasileiro, o disposto no *caput* de seu artigo 225 não enseja dúvidas quanto à recepção do referido conceito em nosso ordenamento jurídico pátrio.

O princípio do desenvolvimento sustentável no ordenamento jurídico brasileiro decorre da leitura dos artigos 170, VI, e 225, parágrafo 1º, V, da Constituição Federal, bem como da Lei 6.938/1981, quando aborda os objetivos da Política Nacional do Meio Ambiente, em seus artigos 4º e 5º.

Para Freitas (2012, p.119), sobre a recepção do desenvolvimento sustentável na Carta Magna de 1988:

À luz da Constituição, o novo desenvolvimento, moldado pela sustentabilidade como valor e como princípio, mostra-se perfeitamente racional, plausível e cogente. Lógico: quanto mais forem proteladas as medidas de sustentabilidade, mais dispendiosas serão e maior a probabilidade de que cheguem fora do prazo hábil.

Inicialmente, convém destacar o conceito de desenvolvimento apresentado pela Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, da ONU, de 1986, que no artigo 1º define:

O direito ao desenvolvimento é um direito humano inalienável em virtude do qual todos os seres humanos e todos os povos têm o direito de participar, de contribuir e de gozar o desenvolvimento econômico, social, cultural e político, no qual todos os direitos humanos e liberdades fundamentais se possam plenamente realizar. O direito humano ao desenvolvimento implica também a plena realização do direito dos povos à autodeterminação, o qual inclui, sem prejuízo das disposições pertinentes de ambos os Pactos Internacionais sobre Direitos Humanos, o exercício do seu direito inalienável à plena soberania sobre todas as suas riquezas e recursos naturais.

Acerca dessa Declaração, Ferreira (2012, p. 55) faz as seguintes observações:

O desenvolvimento não é um prêmio. Constitui ele um direito fundamental reconhecido na “Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento”- adotado pela Resolução nº 41/128 da Assembleia Geral das Nações Unidas. Isso não vale dizer, contudo, que todo e qualquer sujeito tenha direito a ele indiferentemente, ou seja, mesmo aquele em injustificada inércia. É preciso fazer-se merecedor dele e, ao mesmo tempo, permitir-se que as pessoas possam almejar alcançá-lo, não de forma a perpetuar as desigualdades materiais, mas de modo a propiciar meios de igualização substancial, por intermédio de ações afirmativas, expressivas de políticas públicas e/ou de determinações normativas constitucionais, legais e mesmo regulamentares.

No que diz respeito ao desenvolvimento e a relação com o meio ambiente, Amartya Sen (2011, p. 284) aponta:

O desenvolvimento é fundamentalmente um processo de “empoderamento”, e esse poder ser usado para preservar e enriquecer o ambiente, e não apenas dizimá-lo. Não devemos, portanto, pensar no meio ambiente exclusivamente quanto à conservação das condições naturais preexistentes, uma vez que o ambiente também pode incluir os resultados da criação humana. Por exemplo, a purificação da água é uma parte da melhoria do ambiente em que vivemos. A eliminação das epidemias contribui para o desenvolvimento e para a melhoria ambiental.

O conceito de desenvolvimento sustentável, conforme já mencionado, foi disseminado em 1987, por meio do documento intitulado “Nosso Futuro Comum”, também conhecido como Relatório Brundtland, o qual visava discutir um novo modelo de desenvolvimento que conciliasse o crescimento econômico com a justiça social e a preservação do meio ambiente.

Esse documento foi elaborado pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento da Organização das Nações Unidas, difunde uma nova visão da relação homem – meio ambiente, na qual o desenvolvimento sustentável foi definido como:

O desenvolvimento que procura satisfazer as necessidades da geração atual, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazerem as suas próprias necessidades, significa possibilitar que as pessoas, agora e no futuro, atinjam um nível satisfatório de desenvolvimento social e econômico e de realização humana e cultural, fazendo, ao mesmo tempo, um uso razoável dos recursos da terra e preservando as espécies e os habitats naturais (ONU, 1987).

Para Amartya Sen (2011, p. 284), essa iniciativa de abordar a questão da sustentabilidade já fez muita coisa boa. Mas ainda temos que perguntar se a concepção de ser humano implícita nessa compreensão de sustentabilidade adota uma visão suficientemente abrangente da humanidade. Sem dúvida as pessoas têm necessidades, mas elas também têm valores e, em particular, apreciam sua capacidade de raciocinar, avaliar, escolher, participar e agir. Ver as pessoas apenas de acordo com suas necessidades pode nos dar uma visão muito pobre da humanidade.

O conceito de sustentabilidade elaborado por Brundtland foi refinado e elegantemente estendido por um dos economistas mais reconhecidos de nosso tempo, Robert Solow, em uma monografia intitulada *An almost practical step toward sustainability* [Um passo quase prático em direção à sustentabilidade]. A formulação de Solow considera a sustentabilidade como exigência de que se deixe à geração seguinte “tudo o que for preciso para alcançar um padrão de vida pelo menos tão bom quanto o nosso e para cuidar da geração subsequente da mesma forma”. Essa formulação possui diversas características atrativas. Em primeiro lugar, ao concentrar-se na sustentação dos padrões de vida, fornecendo a motivação para a preservação do meio ambiente, Solow entende o alcance do foco de Brundtland

para a satisfação das necessidades. Em segundo lugar, na formulação esmeradamente recursiva de Solow, os interesses de todas as gerações futuras recebem atenção através das providências que cada geração deve tomar para sua sucessora. Existe uma admirável abrangência na cobertura geracional para a qual Solow abre espaço (AMARTYA SEN, 2011, p. 284).

O desenvolvimento sustentável, em linhas gerais, significa poder atender às necessidades da geração atual sem comprometer o direito de as gerações futuras atenderem suas próprias necessidades. Tal definição traz consigo dois outros conceitos relevantes, quais sejam, o de necessidade e o de limitação. Segundo Araújo (2015, p. 330):

O conceito de necessidade refere-se, em particular, às necessidades essenciais dos pobres do mundo, a quem deve ser dada prioridade absoluta; a ideia da existência de limitações, à capacidade do meio ambiente de satisfazer as necessidades atuais e futuras impostas pelo estado da tecnologia e da organização social.

Araújo (2015, p. 330) aponta, ainda, que quatro elementos são recorrentes nos conceitos de desenvolvimento sustentável, principalmente nas fontes do Direito Internacional Ambiental: 1) necessidade de preservar os recursos naturais para o benefício das gerações futuras (princípio da equidade entre gerações); 2) objetivo de explorar os recursos naturais de forma sustentável, prudente, racional, sábia ou aprimorada (princípio do uso sustentável); 3) o uso equitativo dos recursos naturais, o que implica que o uso por um estado deve ter em conta as necessidades de outros estados (princípio da utilização equitativa ou da equidade intrageracional); e 4) a necessidade de assegurar que a variável ambiental seja integrada nos planos, programas e projetos de desenvolvimento econômico, bem como que as necessidades de desenvolvimento sejam consideradas na aplicação dos objetivos ambientais (princípio da integração).

Acerca do princípio do desenvolvimento sustentável nacional, o Supremo Tribunal Federal também já se manifestou:

O princípio do desenvolvimento sustentável, além de impregnado de caráter eminentemente constitucional, encontra suporte legitimador em compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro e representa fator de obtenção do justo equilíbrio entre as exigências da economia e as da ecologia, subordinada, no entanto, a invocação desse postulado, quando

ocorrente situação de conflito entre valores constitucionais relevantes, a uma condição inafastável, cuja observância não comprometa nem esvazie o conteúdo essencial de um dos mais significativos direitos fundamentais: o direito à preservação do meio ambiente, que traduz bem de uso comum da generalidade das pessoas, a ser resguardado em favor das presentes e futuras gerações.

Por sua vez, Alva (*apud*: Milaré, 2013, p. 68), arquiteto e urbanista, ex-diretor da Comissão Econômica para a América Latina – CEPAL, assim define o conceito de sustentabilidade:

A sustentabilidade pode ser entendida como um conceito ecológico – isto é, como a capacidade que tem um ecossistema de atender às necessidades das populações que nele vivem – ou como um conceito político que limita o crescimento em função da dotação de recursos naturais, da tecnologia aplicada no uso desses recursos e do nível efetivo de bem-estar da coletividade.

O conceito da sustentabilidade defendido por Freitas (2012, p. 41) é o seguinte:

Eis o conceito proposto para o princípio da sustentabilidade: trata-se do princípio constitucional que determina, com eficácia direta e imediata, a responsabilidade do Estado e da sociedade para concretização solidária do desenvolvimento material e imaterial, socialmente inclusivo, durável e equânime, ambientalmente limpo, inovador, ético e eficiente, no intuito de assegurar, preferencialmente de modo preventivo e precavido, no presente e no futuro, o direito ao bem-estar.

Como se percebe, assim formulado, o desenvolvimento sustentável não é uma contradição em termos, tampouco se confunde com o delírio do crescimento econômico como fim em si. O conceito formulado por Freitas é o mais adequado para o presente trabalho, pois levam em consideração diversos fatores que em conjunto atendem ao objeto de estudo.

Devem-se levar em consideração algumas críticas que são apresentadas ao conceito de desenvolvimento sustentável. A primeira delas é com relação ao termo “gerações futuras”, em que é apontado o argumento de que há um distanciamento e uma falta de coerção intergeracional, além do mais não se sabe quais as reais consequências dos atos das gerações atuais, também não se sabe se existirão

gerações futuras no planeta. A segunda crítica que pode ser abordada é com relação ao desenvolvimento sustentável versus ou a favor do crescimento econômico, e a terceira relacionada com os motivos de um possível decréscimo econômico, em virtude de não pode ter como parâmetro apenas a forma de crescimento econômico baseado no modo dos países ocidentais.

Freitas (2012, p. 41), aborda, ainda, que no conceito de sustentabilidade estão reunidos os elementos indispensáveis para um conceito operacional de sustentabilidade eficaz, a saber: (1) a natureza de princípio constitucional diretamente aplicável, (2) a eficácia (encontro de resultados justos, não mera aptidão para produzir efeitos jurídicos), (3) a eficiência (uso de meios idôneos), (4) o ambiente limpo (descontaminado e saudável), (5) a probidade (inclusão explícita da dimensão ética), (6) a prevenção (dever de evitar danos certos), (7) a precaução (dever de evitar danos altamente prováveis), (8) a solidariedade intergeracional, com o reconhecimento dos direitos das gerações presentes e futuras, (9) a responsabilidade do Estado e da sociedade e (10) o bem-estar (acima das necessidades materiais). Nenhum desses elementos pode faltar ao conceito, sob pena de reducionismo indesejável.

Sachs (2002, p. 35) aponta que são três os pilares do desenvolvimento sustentável, quais sejam:

Portanto, os países tropicais, de modo geral, e o Brasil, em particular, têm hoje uma chance de pular etapas para chegar a uma moderna civilização de biomassa, alcançando uma endógena “vitória tripla”, ao atender simultaneamente os critérios de relevância social, prudência ecológica e viabilidade econômica, os três pilares do desenvolvimento sustentável.

Para Freitas (2012, p. 58), além da dimensão ou pilar social, econômico e ambiental, conforme apontamento de Sachs, há ainda a dimensão ético e jurídico-política da sustentabilidade.

A dimensão social, no sentido de que não se admite modelo do desenvolvimento excludente e iníquo. De nada serve cogitar da sobrevivência enfasiada de poucos, encarcerados no estilo oligárquico, relapso e indiferente, que nega a conexão de todos os seres vivos, a ligação de tudo e, desse modo, a natureza imaterial do desenvolvimento (FREITAS, 2012, p. 58).

A dimensão ética, no sentido de que todos os seres possuem uma ligação intersubjetiva e natural, donde segue a empática solidariedade como dever universalizável de deixar o legado positivo na face da terra, com base na correta compreensão darwiniana de seleção natural, acima das limitações dos formalismos kantianos e rawlsianos (FREITAS, 2012, p. 60).

A dimensão social quer-se aludir, com a dimensão propriamente ambiental da sustentabilidade, ao direito das gerações atuais, sem prejuízo das futuras, ao ambiente limpo, em todos os aspectos (meio ecologicamente equilibrado, como diz o art. 225 da CF) (FREITAS, 2012, p. 64).

A dimensão econômica da sustentabilidade evoca, aqui, a pertinente ponderação “*trade-off*” entre eficiência e equidade, isto é, sopesamento fundamentado, em todos os empreendimentos (públicos e privados), dos benefícios e dos custos diretos e indiretos (externalidades) (FREITAS, 2012, p. 65).

Por fim, a dimensão jurídico-política ecoa o sentido de que a sustentabilidade determina, com eficácia direta e imediata, independentemente de regulamentação, a tutela jurídica do direito ao futuro e, assim, apresenta-se como o dever constitucional de proteger a liberdade de cada cidadão (titular de cidadania ambiental ou ecológica), nesse status no processo de estipulação intersubjetiva do conteúdo intertemporal dos direitos e deveres fundamentais das gerações presentes e futuras, sempre que viável diretamente (FREITAS, 2012, p. 67).

Já os critérios de sustentabilidade, para Sachs (2002, p. 85), são oito: 1) social (alcance de um patamar razoável de homogeneidade social; distribuição de renda justa; emprego pelo e/ou autônomo com qualidade de vida decente; igualdade no acesso aos serviços sociais); 2) cultural (mudanças no interior da continuidade – equilíbrio ente respeito à tradição e inovação -; capacidade de autonomia para a elaboração de um projeto nacional integrado e endógeno - em oposição às cópias servis dos modelos alienígenas); autoconfiança combinada com abertura para o mundo); 3) ecológica (preservação do potencial do capital natural na sua produção de recursos renováveis; limitar o uso de recursos não-renováveis); 4) ambiental (respeitar e realçar a capacidade de autodepuração dos ecossistemas naturais); 5) territorial (configurações urbanas e rurais balanceadas – eliminação das inclinações urbanas nas alocações do investimento público -; melhoria do meio ambiente urbano; superação das disparidades inter-regionais; estratégias de desenvolvimento ambientalmente seguras para áreas ecologicamente frágeis – conservação da

biodiversidade pelo ecodesenvolvimento-); 6) econômico (desenvolvimento econômico intersetorial equilibrado; segurança alimentar; capacidade de modernização contínua dos instrumentos de produção; razoável nível de autonomia de pesquisa científica e tecnológica; inserção soberana na economia internacional).

Ademais, são também critérios de sustentabilidade, segundo Sachs (2002, p. 87) os seguintes: 7) política nacional (democracia definida em termos de apropriação universal dos direitos humanos; desenvolvimento da capacidade do Estado de implementar o projeto nacional, em parceria com todos os empreendedores; um nível razoável de coesão social) e 8) política internacional (eficácia do sistema de prevenção de guerra da ONU, na garantia da paz e na promoção da cooperação internacional; um pacote Norte-Sul de co-desenvolvimento, baseado no princípio de igualdade – regras do jogo e compartilhamento da responsabilidade de favorecimento do parceiro mais fraco -; controle institucional efetivo do sistema internacional financeiro e de negócios; controle institucional efetivo da aplicação do Princípio da Precaução na gestão do meio ambiente e dos recursos naturais; prevenção das mudanças globais negativas; proteção da diversidade biológica e cultural; gestão do patrimônio global. Como herança comum da humanidade; sistema efetivo de cooperação científica e tecnológica internacional e eliminação parcial do caráter de commodity da ciência e tecnologia, também como propriedade da herança comum da humanidade).

A sustentabilidade configura-se como uma nova forma de pensar e agir das pessoas e do governo em sua busca. Nesse sentido, esforços são despendidos para que ela seja alcançada. Trata-se de um fenômeno complexo, que não permite segregações, e sim, sua compreensão e aplicação.

O desenvolvimento sustentável é o meio para a sustentabilidade, e assim, só é possível verificá-lo se as pessoas, as organizações e as instituições estiverem completamente envolvidas por um objetivo que direciona seus comportamentos para a sustentabilidade. Desse modo, ele pode ser entendido como um amadurecimento, e deve ser sustentável o comportamento das pessoas e das organizações, o ensino, a atividade econômica, a cultura, a política, a democracia, o uso do meio ambiente e do espaço e as diversas outras variáveis, além de todas as suas relações e interações.

A condição de desenvolvimento sustentável pode ser verificada pela observação do espaço, das atividades econômicas, das questões sociais, da

preocupação ambiental e dos aspectos culturais. Esses critérios se relacionam configurando a característica, ou o estado, que eu se encontra um local no processo de desenvolvimento sustentável. Então, seja qual for a ação ou política pública, ela impactará direta ou indiretamente nesse desenvolvimento e, como consequência, gerará resultados positivos ou negativos que poderão ser observados, mesmo que seja de forma imprecisa, por meio dos indicadores que refletem a dinâmica dessas dimensões em níveis local, nacional e global (SIMÃO, *et. al.*, 2010, p. 39).

Nesse sentido, em 2010, houve a inserção definitiva do conceito do desenvolvimento nacional sustentável na administração pública brasileira, especificamente, na lei de licitações e contratos, obrigando a reformulação do processo licitatório a fim de que se atenda às leis e normas ambientais sem prejuízo dos demais normativos.

Assim, a introdução de critérios de sustentabilidade nas compras públicas traz uma nova forma de planejar, executar e controlar as licitações, tornando-as ainda mais complexas, o capítulo seguinte abordará sobre os contratos e licitações no ordenamento jurídico brasileiro, de forma ampla, para, em seguida, tratar especificamente acerca das licitações e das contratações administrativas brasileiras sustentáveis.

## CAPÍTULO 2

### LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

#### 2.1 Conceito e Finalidade da Licitação

A licitação é o procedimento administrativo formal em que a Administração Pública convoca, mediante condições estabelecidas em ato próprio (edital ou convite), empresas interessadas na apresentação de propostas para o oferecimento de bens e serviços com o objetivo de contratar com o Poder Público.

A licitação possui como objetivo garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, selecionando a proposta mais vantajosa para a Administração, assegurando oportunidade igual a todos os interessados e possibilitando o comparecimento ao certame do maior número possível de concorrentes, fato que favorece o próprio interesse público.

Essa dupla finalidade – obtenção do contrato mais vantajoso e resguardo dos direitos de possíveis contratados – é preocupação que vem desde a Idade Média e leva os Estados modernos a aprimorarem cada vez mais o procedimento licitatório, hoje sujeito a determinados princípios cujo descumprimento descaracteriza o instituto e invalida seu resultado seletivo (MEIRELES, 2007, p. 273).

Já o procedimento de licitação objetiva permitir que a Administração Pública contrate aqueles que reúnam as condições necessárias para o atendimento do interesse público, levando em consideração aspectos relacionados à capacidade técnica e econômico-financeira do licitante, à qualidade do produto e ao valor do objeto.

Para Meireles (2007, p. 273):

Licitação é o procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse. Como procedimento, desenvolve-se através de uma sucessão ordenada de atos vinculantes para a Administração e para os licitantes, o que propicia igual oportunidade de todos os interessados e atua como fator de eficiência e moralidade nos negócios administrativos.

Para Justen Filho (2014, p. 68) a licitação:

É um procedimento administrativo para a seleção da proposta de contratação de um particular com a Administração Pública. Esse procedimento licitatório se orienta à realização de duas finalidades essenciais, que são a concretização do princípio da isonomia e a obtenção da proposta mais vantajosa (inclusive sob o prisma do desenvolvimento nacional sustentável).

Observa-se que entre o conceito desenvolvido por Justen Filho, em comparação com o de Meireles, é o mais adequado para o trabalho, levando-se em consideração a menção feita ao desenvolvimento nacional sustentável.

No que diz respeito ao procedimento administrativo, faz-se referência a uma série de atos preparatórios do ato final que objetiva a Administração Pública.

A licitação, segundo explana Di Pietro (2014, p. 373), é um procedimento integrado por atos e fatos do licitante, todos contribuindo para formar a vontade contratual. Por parte da Administração, o edital ou convite, o recebimento das propostas, a habilitação, a classificação, a adjudicação, além de outros atos intermediários ou posteriores, como o julgamento de recursos interpostos pelos interessados, a revogação, a anulação, os projetos, as publicações, os anúncios, as atas etc. Por parte do particular, a retirada do edital, a proposta, a desistência, a prestação de garantia, a apresentação de recursos, as impugnações.

No que diz respeito à finalidade da licitação, convém observar que a realização do procedimento licitatório, nos termos do que dispõe a redação original da Lei nº. 8.666/93 em seu artigo 3º, sempre serviu a duas finalidades fundamentais, quais sejam: a primeira de buscar a melhor proposta, estimulando a competitividade entre os potenciais contratados, a fim de atingir o negócio mais vantajoso para a Administração; a segunda seria oferecer iguais condições a todos que queiram contratar com a Administração, promovendo, em nome da isonomia, a possibilidade de participação no certame licitatório de quaisquer interessados que preencham as condições previamente fixadas no instrumento convocatório.

A isonomia significa, de modo geral, o livre acesso de todo e qualquer interessado à disputa pela contratação com a Administração. Como decorrência direta e imediata da isonomia, é vedado à Administração escolher um particular sem observância de um procedimento seletivo adequado e prévio, em que sejam

estabelecidas exigências proporcionadas à natureza do objeto a ser executado. Sob esse ângulo, a isonomia significa o direito de cada particular participar na disputa pela contratação administrativa, configurando-se a invalidade de restrições abusivas, desnecessárias e injustificadas. Trata-se então da isonomia como tutela aos interesses individuais de cada sujeito particular potencialmente interessado em ser contratado pela Administração (JUSTEN FILHO, 2014, p. 70).

No que diz respeito ao princípio da isonomia no tocante ao procedimento licitatório, incide em dois momentos, quais sejam: a isonomia na elaboração do ato convocatório e a isonomia ao longo do procedimento licitatório.

Em uma primeira fase, há um ato administrativo em que são fixados os critérios de diferenciação que a Administração adotará para escolher o licitante. As diferenciações constantes do ato convocatório devem atentar para os limites acima indicados. Será inválida a discriminação contida no ato convocatório se não se ajustar ao princípio da isonomia. Será esse o caso quando a discriminação for incompatível com os fins e valores consagrados no ordenamento, por exemplo. O ato convocatório somente pode conter discriminações que se refiram à “proposta mais vantajosa”. No entanto, também se admite que essa discriminação reflita a utilização da licitação para a promoção de certos fins socialmente desejáveis, tal como se passa, de modo especial, no tocante preferencial para microempresas e empresas de pequeno porte (LC 123 de 2006) (JUSTEN FILHO, 2014, p. 70).

No que diz respeito à isonomia ao longo do procedimento licitatório, Justen Filho (2014, p. 71) explica que:

Depois de editado o ato convocatório, inicia-se a chamada fase externa da licitação. Os particulares apresentam as suas propostas e documentos, que serão avaliados de acordo com os critérios previstos na Lei e no ato convocatório. Nessa segunda fase, a Administração verificará quem, concretamente, preenche mais satisfatoriamente as condições para ser contratado. Também nessa etapa se exige o tratamento isonômico. Trata-se, então, da isonomia na execução da licitação. Todos os interessados e participantes merecem tratamento equivalente.

Com base no exposto, observa-se que existem discriminações que o ordenamento jurídico brasileiro permite que seja praticado no âmbito das licitações, e que as discriminações levam em conta situações específicas. Além do mais, algumas exceções ao princípio da isonomia são apresentadas levando-se em consideração o princípio da razoabilidade.

Dentre essas exceções, a que se refere ao cerne do presente trabalho é a seguinte explicada por Di Pietro (2014, p. 384):

Ainda outra exceção à regra da isonomia diz respeito às normas que permitem exigências, no instrumento convocatório, que favoreçam o desenvolvimento sustentável, em consonância com o princípio da licitação sustentável; tais exigências são compatíveis com os princípios da isonomia e da razoabilidade, já que as cláusulas discriminatórias, no caso, têm por objetivo a proteção do meio ambiente, com fundamento em preceitos constitucionais, contidos especialmente nos artigos 170, VI, e 225, § 1º, V.

Sendo assim, convém destacar que a licitação sustentável, autoriza a previsão, nos instrumentos convocatórios, de exigências que podem ser vistas como discriminatórias, mas que estão de acordo com o princípio da isonomia.

Com relação ao fim de atingir o negócio mais vantajoso para a Administração, Justen Filho (2014, p. 71), corrobora afirmando que:

A vantagem caracteriza-se como a adequação e satisfação do interesse coletivo por via da execução do contrato. A maior vantagem possível configura-se pela conjugação de dois aspectos inter-relacionados. Um dos ângulos relaciona-se com a prestação a ser executada por parte da Administração; o outro vincula-se à prestação a cargo do particular. A maior vantagem apresenta-se quando a Administração assumir o dever de realizar a prestação menos onerosa e o particular se obrigar a realizar a melhor e mais completa prestação. Configura-se, portanto, uma relação custo-benefício. A maior vantagem corresponde à situação de menor custo e maior benefício para a Administração.

A pluralidade de finalidades buscadas pela licitação impõe uma composição harmônica, inclusive no tocante às diversas facetas da vantajosidade. Segundo princípio da proporcionalidade, caberá escolher a solução apta a produzir o resultado mais satisfatório possível tomando em vista os diversos valores de conflito. Logo, não será válida a licitação que ignorar, de modo absoluto, os efeitos negativos da execução da proposta sobre o meio ambiente. Mas também será defeituosa a licitação quando, invocando a defesa do meio ambiente, produzir elevação insuportável dos custos para a execução da prestação (JUSTEN FILHO, 2014, p. 77).

Com a promulgação da Lei nº 12.349, de 15 de dezembro de 2010, foi inserido no artigo 3º da Lei nº 8.666/93 um terceiro objetivo do procedimento licitatório: a promoção do desenvolvimento nacional sustentável.

Para Justen Filho (2014, p. 68), esta alteração normativa configurou um equívoco lógico, ainda que não se trate de um vício de invalidade. O desenvolvimento nacional sustentável, para o referido autor, não é uma finalidade da licitação propriamente dita, mas um fim a ser promovido por meio das contratações públicas.

Sendo assim, o artigo 3º da Lei Geral de Licitações e Contratos passou a ter a seguinte redação:

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.

O artigo 3º, de acordo com Justen Filho (2014, p. 67), sintetiza o “espírito normativo” da disciplina das licitações contempladas na Lei 8.666/93. Ao longo desse diploma, há o desdobramento concreto dos conceitos previstos no artigo 3º, que enumera os valores fundamentais consagrados a propósito das licitações.

Pondera-se, que a proposta adotada no artigo 3º é que a contratação administrativa funcione como um incentivo ao desenvolvimento nacional e sustentável.

Justen Filho (2014, p. 76) afirma que as contratações públicas apresentam finalidades microeconômicas e finalidades macroeconômicas:

Sob o prisma microeconômico, as contratações destinam-se a assegurar a satisfação das necessidades estatais com a maior eficiência possível. Trata-se de buscar a maior vantagem, o que significa obter a prestação mais adequada mediante o menor desembolso possível. Sob o enfoque macroeconômico, as contratações públicas são instrumentos para promover o desenvolvimento nacional sustentável. Isso significa que as contratações públicas serão um meio para fomentar e assegurar o emprego da mão de obra brasileira e o progresso da indústria nacional, mas preservando o equilíbrio do meio ambiente.

Ressalta-se que a orientação da licitação a uma vantajosidade não econômica conduz à elevação dos custos administrativos. Nem sempre a proposta mais compatível com a proteção do meio ambiente será aquela economicamente

mais vantajosa. Aliás, se esse risco não existisse nem seria necessária a alteração do art. 3º. A alteração do dispositivo destina-se a assegurar que a avaliação da vantajosidade da proposta seja considerada não apenas sob um critério econômico restrito. Por isso, é imperioso reconhecer que a realização dessas outras finalidades apresente custo econômico, a ser arcado pelos cofres públicos e pela Nação. Isso afasta o cabimento de soluções antieconômicas ou aptas a comprometer outros valores fundamentais protegidos pela ordem jurídica (JUSTEN FILHO, 2014, p. 77).

A Lei nº 12.349/2010 trouxe diversas normas cujo escopo é fortalecer os setores de pesquisa e inovação tecnológicas nacionais, possibilitando até mesmo a realização de licitações restritas a bens e serviços com tecnologia desenvolvida no País. Uma das ideias por trás dessa reserva é que o direcionamento, ao mercado nacional, das compras públicas, dado o seu vulto, poderá contribuir para viabilizar cadeias industriais que necessitam de escala, que é frequente em setores de tecnologia avançada. Em suma, seguindo políticas já adotadas e outros países, o Brasil passa a poder utilizar o enorme peso econômico das compras governamentais como um instrumento teoricamente apto a promover o “desenvolvimento nacional sustentável”, sobretudo fortalecendo empresas que deverão gerar empregos e aumento de renda no âmbito doméstico, bem como empresas voltadas para os setores de pesquisas e de criação de tecnologias nacionais – além de contar com autorização legal explícita para privilegiar a produção de bens, a prestação de serviços e a realização de obras que adotem as chamadas “práticas de sustentabilidade”, isto é, que preservem o meio ambiente e os recursos naturais (ALEXANDRINO; PAULO, 2014, p. 606).

No que diz respeito ao conceito e finalidade da licitação, observa-se que houve uma preocupação do legislador infraconstitucional ao incluir a promoção do desenvolvimento nacional sustentável no corpo normativo da Lei de Licitação. Tal inserção fez-se necessária para atender aos princípios constitucionalmente consagrados, como por exemplo, ao direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, conforme artigo 225 da Constituição Federal.

## **2.2 Previsão Constitucional e Legal das Licitações e Contratos Administrativos**

A Constituição da República Federativa do Brasil vigente referiu-se expressamente à licitação, estabelecendo, no artigo 22, XXVII, ser da competência privativa da União Federal legislar acerca:

Art. 22, XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173,§1º, III.

O artigo 37, inciso XXI, da Constituição brasileira determina que:

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.

Diante de semelhante princípio, não pode a Administração abdicar do certame licitatório antes da celebração de seus contratos, salvo em situações excepcionais definidas em lei. Por tal motivo, já se decidiu ser inadmissível lei de unidade federativa em que se permitia que pequenas empresas pagassem seus débitos tributários através de dação em pagamento de materiais para a Administração, e por isso porque a aquisição desses bens demanda obrigatoriamente licitação prévia nos termos do art. 37, XXI, da Constituição (CARVALHO FILHO, 2014, p. 239).

Ainda quanto à obrigatoriedade de licitação, o Decreto nº 5.504, de 5 de agosto de 2005, veio determinar que os instrumentos de formalização, renovação e aditamento de convênios, instrumentos congêneres ou de consórcios públicos que envolvam repasse voluntário de recursos públicos da União deverão conter cláusulas que determinem que as obras, compras, serviços e alienações a serem realizadas por entes públicos ou privados, com os recursos ou bens repassados voluntariamente pela União, sejam contratadas mediante processo de licitação

pública, de acordo com o estabelecido na legislação federal vigente (DI PIETRO, 2014, p. 394).

As entidades privadas, como por exemplo, as Organizações Sociais<sup>10</sup>, Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público<sup>11</sup>, as fundações de apoio<sup>12</sup> bem como outras atividades do terceiro setor também se submetem à lei de licitações quando as aquisições, compras, serviços ou alienações envolvam recursos ou bem repassados voluntariamente pela União. Esta exigência aplica-se de igual forma aos consórcios públicos (Lei 11.107/2005), assunto que será tratado mais adiante quando abordado o tema das modalidades de contratos administrativos.

Regulamentando o dispositivo constitucional (artigo 37, inciso XXI), foi publicada a Lei 8.666 de 21 de junho de 1993 – Estatuto das Licitações e Contratos, que institui normas para licitações e contratos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Consagrando princípios gerais, como autorizado na Constituição, o Estatuto é, por assim dizer, a fonte legislativa primária disciplinadora das licitações. Por isso, nele foram estabelecidas algumas vedações também a Estados, Distrito Federal e Municípios, destacando-se entre elas, a que proíbe a ampliação dos casos de dispensa e inexigibilidade e dos limites de valor para cada modalidade de licitação, bem como a redução dos prazos de publicidade e dos recursos (CARVALHO FILHO, 2014, p. 240).

Além da lei 8.666/1993, que é o Estatuto geral das licitações, foi editada a Lei 10.520 de 17 de julho de 2002, que passou a regulamentar uma nova modalidade de licitação, qual seja, o pregão. Carvalho Filho (2014, p. 240) explica que a referida lei, por conseguinte, tem caráter especial diante do Estatuto, eis que disciplina

---

<sup>10</sup> Organização social é a qualificação jurídica dada a pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, instituída por iniciativa de particulares, e que recebe delegação do Poder Público, mediante contrato de gestão, para desempenhar serviço público de natureza social. Nenhuma entidade nasce com o nome de organização social; a entidade é criada como associação ou fundação e, habilitando-se perante o Poder Público, recebe a qualificação; trata-se de título jurídico outorgado e cancelado pelo Poder Público (DI PIETRO, 2014, p. 580).

<sup>11</sup> A Lei n 9.790, de 23 de março de 1999, regulamentada pelo Decreto n° 3.100, de 30 de junho de 1999, veio disciplinar as entidades que denominou de organizações da sociedade civil de interesse público (Oscip). Trata-se de qualificação jurídica dada a pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, instituídas por iniciativa de particulares, para desempenhar serviços sociais não exclusivos do Estado com incentivo e fiscalização pelo Poder público, mediante vínculo jurídico instituído por meio de termo de parceria (DI PIETRO, 2014, p. 584).

<sup>12</sup> As fundações de apoio ou entidades de apoio podem-se entender as pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, instituídas por servidores públicos, porém em nome próprio, sob a forma de fundação, associação ou cooperativa, para a prestação, em caráter privado, de serviços sociais não exclusivos do Estado, mantendo vínculo jurídico com entidades da administração direta ou indireta, em regra por meio de convênio (DI PIETRO, 2014, p. 574).

especificamente a nova modalidade licitatória, sendo de acrescentar que, por isso mesmo, incidem sobre essa nova modalidade, no que couber, as regras da lei geral. Tem o Estatuto, portanto, caráter supletivo em relação ao novo diploma.

Ainda sobre licitação, convém mencionar que existe a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006 (Estatuto da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte), que, nos artigos 42 a 49, contém normas sobre licitação, favorecendo as microempresas e empresas de pequeno porte; a Lei nº 11.488, de 15 de junho de 2007, que no artigo 34 determina a aplicação da Lei Complementar nº 123/06 às Sociedades Cooperativas<sup>13</sup>, e a Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, que, dentre outras medidas, instituiu o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC). O contrato de publicidade está disciplinado pela Lei nº 12.232, de 29 de abril de 2010. Por sua vez a Lei nº 12.598, de 22 de março de 2013 (regulamentada pelo Decreto nº 7.970, de 8 de março de 2013), estabelece normas especiais para as compras, as contratações, o desenvolvimento de produtos e de sistemas de defesa. Quanto à concessão e à permissão de serviço público e de obra pública, aplica-se em matéria de licitação a Lei nº 8.666/93, parcialmente derogada pela Lei 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Em relação à parceria público-privada, essas duas leis aplicam-se, parcialmente derogadas pela Lei 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Ainda existem outras leis sobre concessão de determinados serviços públicos, como telecomunicações, portos, energia e outros, com normas específicas sobre licitação.

### **2.3 Princípios Licitação**

Nos termos do disposto no artigo 3º, *caput*, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a licitação será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhe são correlatos.

O princípio da legalidade é de suma importância em matéria de licitação, pois ela está inteiramente vinculada à lei. Todas as suas fases encontram-se

---

<sup>13</sup> A Lei n 5.764, de 16 de dezembro de 1971 que definiu a Política Nacional de Cooperativismo e instituiu o regime jurídico das sociedades cooperativas, determina em seu artigo 4º que as cooperativas são sociedades de pessoas, com forma e natureza jurídica próprias, de natureza civil, não sujeitas a falência, constituídas para prestar serviços aos associados.

rigorosamente previstas na Lei 8.666/93, cujo artigo 4º estabelece que todos quantos participem da licitação promovida pelos órgãos ou entidades referentes ao artigo 1º têm direito público subjetivo à fiel observância do pertinente procedimento estabelecido na lei.

Di Pietro (2014, p. 384) ressalta que mais do que direito público subjetivo, a observância da legalidade foi erigida em interesse difuso, passível de ser protegido por iniciativa do próprio cidadão. É que a Lei nº 8.666/93 previu várias formas de participação popular no controle da legalidade do procedimento (arts. 4º, 41, §1º, 101 e 113, §1º), ampliou as formas de controle interno e externo e definiu como crime vários tipos de atividades e de comportamentos que anteriormente constituíam, em regra, apenas infração administrativa (arts. 89 a 99) ou estavam absorvidos no conceito de determinados tipos de crimes contra a administração (Código Penal) ou de atos de improbidade, definidos pela Lei nº 8.429, de junho de 1992.

O princípio da impessoalidade obriga a Administração licitante a conduzir com objetividade e imparcialidade o procedimento, a partir das normas editalícias, impedindo privilégios e desfavorecimentos indevidos em relação aos licitantes.

Segundo Di Pietro (2014, p. 385), o princípio da impessoalidade aparece na licitação intimamente ligado aos princípios da isonomia e do julgamento objetivo: todos os licitantes devem ser tratados igualmente, em termos de direitos e obrigações, devendo a Administração, em suas decisões, pautar-se por critérios objetivos, sem levar em consideração as condições pessoais do licitante ou as vantagens por ele oferecidas, salvo as expressamente previstas na lei ou no instrumento convocatório.

Na Lei nº 8.666/93, a igualdade entre os licitantes é mencionada em dois momentos, o primeiro como um dos objetivos da licitação, e o segundo como um dos princípios expressamente previstos.

Com efeito, a igualdade é princípio que visa a duplo objetivo, a saber: de um lado propiciar garantia individual (não é sem razão que se acha insculpido em artigo subordinado à rubrica constitucional “Dos Direitos e Garantias Fundamentais”) contra perseguições e, de outro, tolher favoritismos (Bandeira de Mello, 2006, p. 23).

O princípio da igualdade constitui um dos alicerces da licitação, na medida em que esta visa, não apenas permitir à Administração a escolha da melhor proposta, como também em assegurar igualdade de direitos a todos os interessados em contratar. Esse princípio, que hoje está expresso no artigo 37, XXI, da Constituição,

veda o estabelecimento de condições que impliquem preferência em favor de determinados licitantes em detrimento dos demais. Na parte final, o dispositivo deixa claro que o procedimento da licitação somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações (DI PIETRO, 2014, p. 378).

Para Meireles (2007, p. 275), a igualdade entre os licitantes é:

Princípio impeditivo da discriminação entre os participantes do certame, quer através de cláusulas que, no edital ou convite, favoreçam uns em detrimento de outros, quer mediante julgamento faccioso, que desigule os iguais ou iguale os desiguais. O desatendimento a esse princípio constitui a forma mais insidiosa de desvio de poder, com a Administração quebra a isonomia entre os licitantes, razão pela qual o Judiciário tem anulado editais e julgamentos em que se descobre a perseguição ou o favoritismo administrativo, sem qualquer objetivo ou vantagem de interesse público. Todavia não configura atentado ao princípio da igualdade entre os licitantes o estabelecimento de requisitos mínimos de participação no edital ou convite, porque a Administração pode e deve fixá-los sempre que necessários à garantia da execução do contrato, à segurança e a perfeição da obra ou serviço, à regularidade do fornecimento ou ao atendimento de qualquer outro interesse público.

O princípio da moralidade impõe à comissão de licitação e aos licitantes a obrigação de obedecer aos padrões éticos, de probidade, lealdade, decoro e boa-fé.

Além do mais, exige da Administração comportamento não apenas lícito, mas também consoante com a moral, com bons costumes, com as regras de boa administração, com os princípios da justiça da equidade, da ideia comum de honestidade (DI PIETRO, 2014, p. 385).

Carvalho Filho (2014, p. 246) pondera que:

O princípio da moralidade exige que o administrador se pautar por conceitos éticos. O direito condena condutas dissociadas dos valores jurídicos e morais. Por isso, mesmo quando não há disciplina legal, é vedado ao administrador conduzir-se de modo ofensivo à ética e à moral. A moralidade está associada à legalidade: se uma conduta é imoral, deve ser invalidada.

O princípio da publicidade informa que a licitação deve ser amplamente divulgada, de modo a possibilitar o conhecimento de suas regras a um maior número possível de pessoas. E a razão é simples: quanto maior for a quantidade de pessoas que tiverem conhecimento da licitação, mais eficiente poderá ser a forma de

seleção, e, por conseguinte, mais vantajosa poderá ser a proposta vencedora (CARVALHO FILHO, 2014, p. 247).

Os atos que compõem o procedimento licitatório devem ser públicos e as sessões realizadas de portas abertas. O princípio da publicidade desdobra-se na obrigatoriedade de realização de audiência pública, antecedendo licitações e envolvendo objetos de grande valor conforme determinação do artigo 39 da Lei nº 8.666/93, e também no dever de publicação do resumo do instrumento convocatório na imprensa segundo artigo 40 da referida Lei.

A ampla divulgação dos atos da licitação encontra importante exceção no dever de manutenção do sigilo das propostas. É o que estabelece o artigo 3º, § 3º, da Lei nº 8.666/93: “A licitação não será sigilosa, sendo públicos e acessíveis ao público os atos de seu procedimento, salvo quanto ao conteúdo das propostas, até a respectiva abertura”.

O princípio da probidade administrativa tem o sentido de honestidade, boa-fé, moralidade por parte dos administradores. Exige que o administrador atue com honestidade para com os licitantes, e sobretudo para com a própria administração, e, evidentemente concorra para que sua atividade esteja de fato voltada para o interesse administrativo, que é o de promover a seleção mais acertada possível. Se, ao contrário, a improbidade frustra o objetivo da licitação, o responsável pela distorção deve sofrer a aplicação das sanções civis, penais e administrativas cabíveis (CARVALHO FILHO, 2014, p. 247-48).

Para Meireles (2007, p. 276), a probidade administrativa é dever de todo administrador público, mas a lei a incluiu dentre os princípios específicos da licitação, naturalmente como uma advertência às autoridades que promovem ou a julgam.

No que diz respeito ao princípio da moralidade e probidade, Di Pietro (2014, p. 385) faz a seguinte distinção:

A Lei nº 8.666/93 faz referência à moralidade e à probidade, provavelmente porque a primeira, embora prevista na Constituição, ainda constitui um conceito vago, indeterminado, que abrange uma esfera de comportamentos ainda não absorvidos pelo Direito, enquanto a probidade ou, melhor dizendo, a improbidade administrativa já tem contornos bem mais definidos no direito positivo, tendo em vista que a Constituição estabelece sanções para punir os servidores que nela incidem (artigo 37, §4º, CF). O ato de improbidade administrativa está definido na Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992; no que se refere à licitação, não há dúvida de que, sem usar a

expressão improbidade administrativa, a Lei nº 8.666/93, nos artigos 89 a 99, está punindo, em vários dispositivos, esse tipo de infração.

O princípio da vinculação ao instrumento convocatório pode ser entendido como aquele em que a Administração Pública e os participantes do certame, além de cumprirem as regras legais, não podem desatender às normas e condições presentes no instrumento convocatório (artigo 41 da Lei nº 8.666/93). Daí falar-se que o edital é a lei da licitação.

Trata-se de princípio essencial cuja inobservância enseja a nulidade do procedimento. Além de mencionado no artigo 3º da Lei nº 8.666/93, ainda tem seu sentido explicitado no artigo 41, segundo o qual “a administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada”. E o artigo 43, inciso V, ainda exige que o julgamento e classificação das propostas se façam de acordo com os critérios de avaliação constantes do edital. O princípio dirige-se tanto à Administração, como se verifica pelos artigos citados, como aos licitantes, pois estes não podem deixar de atender aos requisitos do instrumento convocatório (edital ou carta-convite); se deixarem de apresentar a documentação exigida, serão considerados inabilitados e receberão de volta, fechado, o envelope-proposta (artigo 43, inciso II); se deixarem de atender as exigências concernentes à proposta, serão desclassificados (artigo 48, inciso I) (DI PIETRO, 2014, p. 386-87).

Acerca da importância desse princípio, Carvalho Filho (2014, p. 248) ressalta que:

O princípio da vinculação tem extrema importância. Por ele, evita-se a alteração de critérios de julgamento, além de dar a certeza aos interessados do que pretende a Administração. E se evita, finalmente, qualquer brecha que provoque violação à moralidade administrativa, à impessoalidade, e a probidade administrativa. Se o instrumento de convocação, normalmente o edital tiver falha, pode ser corrigido, desde que ainda oportunamente, mas os licitantes deverão ter conhecimento da alteração e a possibilidade de se amoldarem a ela.

O princípio do julgamento objetivo determina que o edital deve apontar claramente o critério de julgamento a ser adotado para determinar o licitante vencedor. Assim, a análise de documentos e a avaliação das propostas devem se

pautar por critérios objetivos predefinidos no instrumento convocatório, e não com base em elementos subjetivos.

O princípio do julgamento objetivo é que se baseia no critério indicado no edital e nos termos específicos das propostas. É o princípio de toda licitação que seu julgamento se apoie em fatores concretos pedidos pela Administração, em confronto com o ofertado pelos proponentes dentro do permitido no edital ou convite. Visa a afastar o discricionarismo na escolha das propostas, obrigando os julgadores a aterem-se ao prefixado pela Administração, com o que se reduz e se delimita a margem de valoração subjetiva, sempre presente em qualquer julgamento (MEIRELES, 2007, p. 276).

Carvalho Filho (2014, p. 248-49) exemplifica:

Se no edital foi previsto o critério de menor preço, não pode ser escolhida a melhor proposta de melhor técnica; se foi fixado o de melhor técnica, não se pode selecionar simplesmente a de menor preço, e assim sucessivamente. Incide a objetividade até mesmo quando houver empate entre duas ou mais propostas: o desempate dar-se-á por meio de sorteio (artigo 45, §2º, do Estatuto).

Quis o legislador, na instituição desse princípio, descartar subjetivismos e personalismos. E isso não apenas no julgamento final, mas também em todas as fases em que exista espécie de julgamento, de escolha, de modo que os atos da Administração jamais possam ser ditados por gosto pessoal ou favorecimento (CARVALHO FILHO, 2014, p. 248).

Os princípios norteadores da licitação são de extrema importância e devem ser observados tanto por aqueles que lidam diretamente com a Administração Pública, bem como pela sociedade. Remetendo ao conceito de princípios proposto por Robert Alexy, de que esses expressam “mandatos de otimização”<sup>14</sup>, convém, salientar, ainda, que não apenas a lei infraconstitucional fez menção direta aos princípios que devem ser observados no procedimento licitatório, mas também a Constituição Federal menciona no artigo 37, *caput*, os princípios da Administração Pública como um todo, dada a relevância da matéria.

---

<sup>14</sup> Segundo a definição básica da teoria dos princípios, princípios são normas que permitem que algo seja realizado, da maneira mais completa possível, tanto no que diz respeito à possibilidade jurídica quanto à possibilidade fática. Princípios são, nesses termos, mandatos de otimização (Optimierungsgebote). Assim, eles podem ser satisfeitos em diferentes graus. A medida adequada de satisfação depende não apenas de possibilidades fáticas, mas também de possibilidades jurídicas. Essas possibilidades são determinadas por regras e sobretudo por princípios (Mendes, 2012, p. 100).

## 2.4 Modalidades de Licitação

Modalidades licitatórias são os diferentes ritos previstos na legislação para o processamento da licitação. O artigo 22 da Lei nº 8.666/93 menciona cinco modalidades, quais sejam: concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão. A Lei nº 9.472/97 prevê a utilização da consulta exclusivamente para o âmbito da Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel (artigo 55). E a Lei nº 10.520/2002 disciplina outra modalidade licitatória existente no direito positivo brasileiro, qual seja, o pregão.

Atualmente, portanto, são sete as modalidades licitatórias: concorrência, tomada de preços, convite, concurso, leilão, consulta (Lei n. 9.472/97) e o pregão (Lei nº 10.520/2002). As três primeiras modalidades mencionadas diferenciam-se basicamente em função do valor do objeto.

Para obras e serviços de engenharia, as faixas de preço são as seguintes: convite: até R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais); tomada de preços: até R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais); concorrência: acima de R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais). Para contratação dos demais objetos, são utilizadas as seguintes faixas: convite: até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais); tomada de preços: até R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais); concorrência: acima de R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais).

O artigo 22, § 8º, da Lei nº 8.666/93 proíbe a criação de outras modalidades de licitação ou a combinação das existentes. A vedação é dirigida à Administração Pública, mas não impede que o legislador crie novas modalidades.

A concorrência é a modalidade de licitação obrigatória para a contratação de obras e serviços de engenharia cujos valores sejam superiores a R\$ 1.500.000,00, bem como para a contratação de compras e de outros serviços (que não os de engenharia) cujos valores sejam superiores a R\$ 650.000,00, conforme disposto no artigo 23 da Lei de Licitações.

Podem participar da concorrência quaisquer interessados que, na fase de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto.

A concorrência é a modalidade de licitação cabível, qualquer que seja o valor de seu objeto, tanto na compra ou alienação de bens imóveis, ressalvado o disposto

no artigo 19 da Lei de Licitações, como nas concessões de direito real de uso e nas licitações internacionais, admitindo-se, neste último caso, observados os limites legais, a tomada de preços, quando o órgão ou entidade dispuser de cadastro internacional de fornecedores, ou o convite, quando não houver fornecedor do bem ou serviço no País, conforme previsto no artigo 23 da Lei de Licitações.

Segundo Di Pietro (2014, p. 415) concorrência é modalidade de licitação que se realiza com ampla publicidade para assegurar a participação de quaisquer interessados que preencham os requisitos previstos no edital (artigo 22,§1º). Do conceito decorrem suas características básicas, que são a ampla publicidade e a universalidade:

A publicidade, nos termos do art. 21, é assegurada pela publicação do aviso de edital, no mínimo uma vez, com indicação do local em que os interessados poderão ler e obter o texto integral e todas as informações sobre a licitação; a publicação deve ser feita no *Diário Oficial da União*, quando se tratar de licitação feita por órgão ou entidade da Administração Pública federal e, ainda, quando se tratar de obras financiadas parcial ou totalmente com recursos federais ou garantidos por instituições federais; no *Diário Oficial do Estado ou do Distrito Federal*, quando se tratar respectivamente de licitação de órgão da Administração Estadual ou Municipal ou do Distrito Federal; e em jornal diário de grande circulação no Estado e também, se houver, em jornal de circulação na região ou no Município onde será realizada a obra, prestado o serviço, fornecido, alienado ou alugado o bem, podendo ainda a Administração, conforme o vulto da licitação, utilizar-se de outros meios de divulgação para ampliar a área de competição. A universalidade significa da possibilidade de participação de quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução do objeto (art. 22,§1º).

A tomada de preços é a modalidade de licitação realizada para a contratação de obras e serviços de engenharia com valores até R\$ 1.500.000,00, bem como para a contratação de compras e de outros serviços (que não os de engenharia), com valores até R\$ 650.000,00, conforme previsão no artigo 23 da Lei de Licitações.

Podem participar da tomada de preços os interessados que já estejam cadastrados perante a Administração Pública competente ou que atendam a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação.

Após o cadastramento dos interessados, será emitido o Certificado de Registro Cadastral, que terá validade de um ano. Acerca desse registro cadastral, Di Pietro (2014, p. 417) aclara:

O registro cadastral deve ser mantido por órgãos e entidades que realizem frequentes licitações, devendo ser atualizados anualmente (art. 34); é facultada, contudo, a utilização de registros cadastrais de outros órgãos ou entidades da Administração Pública (art. 34, §2º), o que abrange a Administração Direta e Indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive as entidades com personalidade de direito privado sob controle do poder público e das fundações por ele instituídas ou mantidas (art. 6º, XI). A pessoa cadastrada recebe um “certificado de registro cadastral”, com validade de um ano, no máximo, e do qual consta a categoria em que se incluiu, tendo em vista sua especialização, segundo a qualificação técnica e econômica avaliada pelos elementos constantes da documentação relacionadas nos artigos 30 (qualificação técnica) e 31 (qualificação econômico-financeira).

Para os participantes que apresentem esse certificado na tomada de preços, a habilitação é prévia, porque feita no momento da inscrição do registro cadastral, perante comissão permanente ou especial de, no mínimo, 3 (três) membros, sendo pelo menos 2 (dois) deles servidores qualificados pertencentes aos quadros permanentes dos órgãos da Administração responsável pela licitação (art. 51, 8.666/93) com mandato de um ano, vedada a recondução art. 51, §4º, Lei 8.666/93). No caso de obras, serviços ou aquisição de equipamentos, a comissão para julgamento dos pedidos de inscrição em registro cadastral, sua alteração ou cancelamento, será integrada por profissionais legalmente habilitados (art. 51, §2º, Lei 8.666/93).

A licitação ainda poderá ser realizada na modalidade tomada de preços nas concessões de direito real de uso e nas licitações internacionais, quando o órgão ou entidade dispuser de cadastro internacional de fornecedores (artigo 23, § 3º, Lei 8.666/93), e, nos casos em que couber convite, a Administração, conforme sua discricionariedade, poderá utilizar a tomada de preços (artigo 23, § 4º, Lei 8.666/93).

O convite é a modalidade de licitação realizada para a contratação de obras e serviços de engenharia com valores até R\$ 150.000,00, bem como para a contratação de compras e de outros serviços (que não os de engenharia) com valores até R\$ 80.000,00, conforme disposto no artigo 23 da Lei de Licitações.

A licitação na modalidade convite deve ser realizada entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de três pela unidade administrativa, que afixará, em local apropriado, cópia do instrumento convocatório e o estenderá aos demais cadastrados na correspondente especialidade que manifestarem seu interesse com

antecedência de até vinte e quatro horas da apresentação das propostas (GOMES, 2012, p. 132).

É a única modalidade de licitação em que a lei não exige publicação de edital, já que a convocação se faz por escrito, com antecedência de 5 (cinco) dias úteis (artigo 21, §2º, IV), por meio da chamada carta-convite (DI PIETRO, 2014, p. 417).

O concurso é a modalidade de licitação destinada à escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores (artigo 22, §4º, Lei de Licitações), conforme critérios constantes de edital, que deverá ser publicado na imprensa oficial com antecedência mínima de quarenta e cinco dias (artigo 21, §2º, inciso I, a, Lei de Licitações).

O concurso deve ser precedido de regulamento próprio, a ser obtido pelos interessados no local indicado no edital, e referido regulamento, conforme previsto no artigo 52, § 1º, I, II e III, da Lei de Licitações, deverá indicar: a qualificação exigida dos participantes, as diretrizes e a forma de apresentação do trabalho e as condições de realização do concurso e os prêmios a serem concedidos.

Conforme o disposto no artigo 111, *caput*, da Lei de Licitações, a Administração Pública somente poderá contratar, pagar, premiar ou receber projeto ou serviço técnico especializado desde que o autor ceda os direitos patrimoniais a ele relativos e a Administração Pública possa utilizá-lo de acordo com o previsto no regulamento de concurso ou no ajuste para sua elaboração.

De acordo com o artigo 52, §2º, Lei 8.666/93, em se tratando de projeto, o vencedor deverá autorizar a Administração a executá-lo quando julgar conveniente.

GOMES (2012, p. 134) explica que quando o projeto referir-se a obra imaterial de caráter tecnológico, insuscetível de privilégio, a cessão dos direitos incluirá o fornecimento de todos os dados, documentos e elementos de informação pertinentes à tecnologia de concepção, desenvolvimento, fixação em suporte físico de qualquer natureza e aplicação da obra.

O leilão é a modalidade de licitação destinada à venda de bens móveis que não sirvam para a Administração Pública ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou para a alienação de bens imóveis, com previsão no artigo 19 da Lei de Licitações, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação (artigo 22, §5º, Lei de Licitações).

Nos termos do disposto no artigo 53 da Lei de Licitações, o leilão pode ser realizado por leiloeiro oficial ou servidor designado pela Administração Pública,

procedendo-se na forma da legislação pertinente, e todo bem a ser leiloado será previamente avaliado pela Administração para fixação do preço mínimo de arrematação.

Nesse sentido, os bens arrematados serão pagos à vista ou no percentual estabelecido no edital, não inferior a 5% do preço de arrematação, e, após a assinatura da respectiva ata lavrada no local do leilão, referidos bens serão imediatamente entregues ao arrematante, que se obrigará ao pagamento do restante do preço no prazo estipulado no edital de convocação, sob pena de perder em favor da Administração Pública o valor já recolhido, visto que nos leilões internacionais o pagamento da parcela à vista deverá ser efetuado em até vinte e quatro horas (GOMES, 2012, p. 135).

O pregão é a modalidade de licitação destinada à contratação de bens e serviços comuns independentemente de seu valor, estando disciplinada pela Lei nº. 10.520, de 17 de julho de 2002.

Para Di Pietro (2014, p. 420), o pregão é modalidade de licitação para a aquisição de bens e serviços comuns, qualquer que seja o valor estimado da contratação, em que a disputa pelo fornecimento é feita por meio de propostas e lances em sessão pública. O §1º do artigo 2º da Lei 10.520/02 permite que o pregão seja realizado por meio da utilização de recursos de tecnologia de informação, nos termos de regulamentação específica. Essa regulamentação consta do Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005.

Como o pregão destina-se à aquisição de bens e serviços comuns – entendidos como aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado, sem grande necessidade de avaliações detalhadas dos licitantes –, tem-se que essa modalidade de licitação visa a estimular os licitantes a oferecerem propostas por valores atraentes, observada a média de preços existente no mercado para aquela modalidade de bem ou serviço comum, o que também afasta, em princípio, a hipótese de os licitantes apresentarem propostas subfaturadas e inexequíveis, apenas com a finalidade de obterem a vitória no processo licitatório (GOMES, 2012, p. 135-136).

O pregão poderá ser realizado por meio de duas modalidades distintas, quais sejam: modalidade presencial e modalidade eletrônica. O primeiro caracteriza-se pela presença, em ambiente físico, de agentes da Administração Pública, por

exemplo o pregoeiro e os interessados em determinadas etapas do procedimento. Já o segundo processa-se, em ambiente virtual, por meio da tecnologia da informação (Internet).

Sobre a modalidade presencial, Gomes (2012, p. 135) explica:

Modalidade presencial caracteriza-se pela presença física de todos os licitantes e dos agentes públicos responsáveis pelo pregão em recinto pertencente à Administração Pública. Os lances são verbais e somente podem participar do pregão o licitante que apresentou a proposta escrita de menor valor e aqueles licitantes que apresentarem propostas cujo valor seja até 10% superior ao da proposta de menor valor. Nesse caso, tomando-se por base a proposta de menor valor, os licitantes admitidos passam então aos lances verbais em valores inferiores àquela, até o limite que lhes interessar, declarando-se vencedor aquele cujo lance for o de menor valor ofertado, em uma espécie de “leilão invertido”.

A modalidade eletrônica caracteriza-se pela utilização de recursos de tecnologia da informação, nos termos de regulamentação específica, em que os licitantes encaminham suas propostas por via eletrônica, e os lances são também realizados por via eletrônica, devendo ser escolhida a proposta de menor valor. No pregão eletrônico, nos termos de regulamentos próprios da União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios, é permitida a participação de Bolsas de Mercadorias no apoio técnico e operacional aos órgãos e entidades promotores da modalidade de pregão, utilizando-se de recursos de tecnologia da informação (GOMES, 2012, p. 135).

No que diz respeito às vantagens e desvantagens da utilização do pregão eletrônico em relação ao pregão presencial, Carvalho Filho (2014, p. 311) aponta que:

Primeiramente, reduz-se o uso de papel, já que os atos se produzem pela Internet. Depois, há menor sobrecarga para o pregoeiro, já que há menos documentos para analisar. Ainda: o pregão eletrônico é mais célere e eficaz quando se trata de licitação por itens ou lotes. Por fim, os recursos da tecnologia da informação aproximam as pessoas e encurtam as distâncias, permitindo atuação com maior eficiência por parte da Administração. Como desvantagens, cite-se o fato de que várias pessoas federativas não têm ainda o sistema que lhes permita utilizar a modalidade eletrônica. Os mesmo se diga de empresas de menor porte, que também não têm acesso à rede de informações. Da mesma forma, o pregão presencial será mais adequado quando houver necessidade de exibição de produtos ou de análise mais detalhada de planilhas de composição de custos, tarefa usualmente de grande complexidade.

A licitação na modalidade consulta encontra-se prevista na Lei nº. 9.472, de 16 de julho de 1997, que dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, dentre outros temas, aplicando-se exclusivamente a esse setor da Administração Pública, que atualmente se encontra sob a fiscalização da Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel.

Nos termos do artigo 55 da supracitada lei, a consulta será realizada mediante procedimentos próprios determinados por atos normativos expedidos pela agência, vedada sua utilização para contratação de obras e serviços de engenharia. Conforme o artigo 58 da referida lei, a licitação na modalidade consulta tem por objeto os seguintes: o fornecimento de bens e serviços não classificados como bens ou serviços comuns e a contratação de bens ou serviços comuns que não apresentem alto valor, assim definidos na forma de regulamento próprio (artigo 57, I).

As modalidades licitatórias previstas na Lei nº 8.666/93, em muitos casos, não conseguiram dar a celeridade desejada pela Administração Pública destinada ao processo de escolha de futuros contratantes. O processo regular da licitação é, ainda, formalmente bastante burocrático. Mas observa-se, que com a promulgação de lei, como por exemplo a Lei do Pregão (Lei 10.520/02), com disciplina e procedimento próprio, visou acelerar o processo de escolha de futuros contratados, em situações que são determinadas e específicas em regulamento próprio. Após a análise das modalidades de licitação, segue a abordagem com relação ao procedimento licitatório.

## **2.5 Procedimento Licitatório**

Fala-se em procedimento, no Direito Administrativo, para designar uma série de atos preparatórios de ato final objetivado pela Administração. A licitação é um procedimento que exige uma sucessão de atos e fatos da Administração e atos e fatos dos licitantes (DI PIETRO, 2014, p. 421).

Pelo teor do artigo 38 da Lei 8.666/93, o procedimento da licitação será iniciado com a abertura do processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e enumerado contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados

oportunamente todos os atos da administração e dos licitantes, como por exemplo o edital, as propostas, as atas, os pareceres, os recursos.

O procedimento da licitação fica a cargo de uma Comissão, permanente ou especial, composta de, pelo menos, 3 (três) membros, sendo 2 (dois) deles servidores qualificados pertencentes aos quadros permanentes dos órgãos da Administração responsáveis pela licitação, conforme disposto no artigo 51 da Lei de Licitações.

No caso da modalidade convite, a comissão poderá ser substituída por servidor formalmente designado pela autoridade competente, desde que se trate de pequena unidade administrativa em que a exiguidade de pessoal disponível justifique a medida, segundo previsto no artigo 51, §1º, da Lei 8.666/93.

O artigo 51, §4º, da Lei 8.666/93 determina que o mandato da comissão será de um ano, vedada a recondução da totalidade de seus membros para a mesma comissão o período subsequente. Di Pietro (2014, p. 422) esclarece que o legislador quer evitar que a manutenção da mesma comissão por períodos subsequentes acabe facilitando e perpetuando as fraudes comuns nesse tipo de procedimento administrativo. O ideal é que se mude sempre parcialmente a comissão, porque o procedimento é complexo e exige certo preparo por parte de seus membros.

A Lei de Licitações determina ainda a responsabilidade solidária dos membros da comissão por todos os atos por ela praticados, salvo se posição individual divergente estiver devidamente fundamentada e registrada em ata lavrada em reunião em que tiver sido tomada a decisão (artigo 51, §3º, da Lei 8.666/93). O dispositivo insere-se nos objetivos do legislador de controlar com maior rigor a licitude e a probidade no procedimento de licitação (DI PIETRO, 2014, p. 422).

Na hipótese da modalidade concurso, o julgamento estará a cargo de pessoas de reputação ilibada e indubitável conhecimento da matéria em pauta, não se exigindo, por exceção que sejam servidores públicos (artigo 51, §5º, da Lei 8.666/93). Justifica-se a exigência pelo fato pelo fato de no concurso ser a modalidade de licitação cabível para a contratação de serviços técnicos, artísticos ou científicos, que exigem conhecimento especializado por parte da comissão (DI PIETRO, 2014, p. 422).

Carvalho Filho (2014, p. 284) observa que quanto ao procedimento, há ainda um ponto relevante a considerar no caso de licitações simultâneas ou sucessivas em que o valor estimado seja de grande vulto (100 vezes o limite do artigo 23, I, "c", do

Estatuto). Em tal situação é obrigatório que o processo de licitação seja iniciado com uma audiência pública, designada pela autoridade competente com antecedência mínima de 15 dias úteis da data prevista para a publicação do edital, devendo ser divulgada com antecedência mínima de dez dias úteis da data de sua realização (art. 39). A finalidade da norma é de caráter democrático porque visa a permitir que a comunidade interessada, pelos indivíduos integrantes ou por entidades representativas, possa debater com a Administração todos os aspectos da contratação futura, inclusive os de conveniência, de oportunidade, de gastos, de transtornos comunitários, de necessidade etc. Para tanto, é assegurado a todos os interessados o direito e o acesso a todas as informações pertinentes. Sendo cumprida a lei, prevenir-se-á a sociedade contra imposições administrativas autoritárias.

A licitação é o instrumento para produzir uma contratação administrativa vantajosa, com observância do princípio da isonomia. Já a contratação administrativa destina-se, em princípio, a obter os bens e serviços necessários à satisfação das necessidades administrativas (Justen Filho, 2014, p. 73).

Com base no exposto, os itens subsequentes destinam-se ao estudo dos contratos administrativos no ordenamento jurídico brasileiro e seus principais aspectos estruturantes.

## **2.6 Conceito de Contrato Administrativo**

Instituto destinado à livre manifestação da vontade, os contratos são conhecidos desde tempos imemoriais muito embora, como é evidente, sem detalhamento sobre os aspectos de conteúdo e de formalização que a história jurídica tem apresentado. Com a noção mais moderna da personificação do Estado, cristalizou-se a ideia da possibilidade jurídica de serem firmados pactos bilaterais, figurando ele como uma das partes na relação obrigacional. De qualquer modo, o substrato básico dos contratos é o acordo de vontades com objetivo determinado, pelo qual as pessoas se comprometem a honrar as obrigações ajustadas. Com o Estado não se passa diferentemente. Sendo pessoa jurídica e, portanto, apta a adquirir direitos e contrair obrigações, tem a linha jurídica necessária que lhe permite figurar como sujeito de contratos (CARVALHO FILHO, 2014, p. 273).

Todas as vezes que a Administração Pública firma compromissos recíprocos com terceiros, celebra um contrato. Esses contratos são conhecidos como contratos da Administração, e caracterizam-se pelo fato de a Administração Pública configurar como parte na relação processual.

Os contratos da Administração sofrem incidência de normas especiais de direito público, sendo aplicadas supletivamente as normas de direito privado, como está expresso no artigo 54 da Lei 8.666/93.

Nesse sentido, os contratos administrativos devem estabelecer com clareza e precisão as condições para sua execução, expressas em cláusulas que definam os direitos, obrigações e responsabilidades das partes, em conformidade com os termos da licitação e da proposta a que se vinculam (GOMES, 2012, p. 152).

Di Pietro (2014, p. 268) expõe que os contratos celebrados pela Administração compreendem, quanto ao regime jurídico, duas modalidades:

Os contratos de direito privado, como compra e venda, a doação, o comodato, regidos pelo Código Civil, parcialmente derogado por normas publicistas. E os contratos administrativos, dentre os quais incluem-se: os tipicamente administrativos, sem paralelo no direito privado e inteiramente regidos pelo direito público, como a concessão de serviço público, de obra pública e de uso de bem público; e os que têm paralelo no direito privado, mas são regidos também pelo direito público, como o comodato, o empréstimo, o depósito e a empreitada.

Os contratos administrativos, segundo Carvalho Filho (2014, p.175) podem ser entendidos como: “ajuste firmado entre a Administração Pública e um particular, regulado basicamente pelo direito público, e tendo por objeto uma atividade que, de alguma forma, traduza interesse público”.

Já para Di Pietro (2014, p. 263) os contratos administrativos são conceituados como: “ajustes que a Administração, nessa qualidade, celebra com pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, para a consecução de fins públicos, segundo regime jurídico de direito público”.

Com relação ao uso direto e uso indireto da contratação administrativa, Justen Filho (2014, p. 74) faz a seguinte observação:

O contrato administrativo é um instrumento para a Administração satisfazer necessidades imediatas, tais como a aquisição do domínio de bens móveis ou imóveis, a obtenção de serviços e assim por diante. Mas o contrato

administrativo também propicia à Administração o atingimento de fins mediatos, de modo que o contrato administrativo pode ser um instrumento da realização de políticas públicas mais amplas.

São exemplos de contrato administrativo, os quais serão detalhados adiante quando tratar acerca das modalidades de contratos administrativos, os seguintes: concessão de serviço público, parceria público-privada (PPP), contrato de gestão, termo de parceria e contrato de gerenciamento dentre outros.

Na relação jurídica contratual dos contratos administrativos, está de um lado a Administração, parte contratante (artigo 6º, XIV, da Lei 8.666/93) e de outro a pessoa física ou jurídica que firma o ajuste, o contratado (artigo 6º, XV, da Lei 8.666/93).

Os contratos administrativos caracterizam-se pela atuação dominante do Poder Público na relação contratual e pela finalidade de atendimento ao interesse público previsto em lei, visto que compete à União, nos termos do art. 22, XVII, da Constituição Federal, editar normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para a administração pública direta, autárquica e fundacional da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III.

## **2.7 Características dos Contratos Administrativos**

Os contratos administrativos possuem determinadas características específicas que os diferenciam sobremaneira dos contratos submetidos a outros regimes jurídicos.

Conforme o disposto no artigo 55, da Lei de Licitações, são consideradas cláusulas necessárias em todo contrato administrativo:

a) o objeto e seus elementos característicos; b) o regime de execução ou a forma de fornecimento; c) o preço e as condições de pagamento, os critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços, os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento; d) os prazos de início de etapas de execução, de conclusão, de entrega, de observação e de recebimento definitivo, conforme o caso; e) o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica; f) as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas;

g) os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas (...).

O artigo 55 da Lei 8.666/93 enumera ainda como cláusulas necessárias para os contratos celebrados com a Administração Pública as seguintes:

(...) h) as hipóteses de rescisão contratual; i) o reconhecimento dos direitos da Administração Pública, em caso de rescisão unilateral por ela mesma, nas hipóteses de inexecução total ou parcial do contrato; j) as condições de importação, a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso; k) a vinculação ao edital de licitação ou ao termo que a dispensou ou a inexigiu, ao convite e à proposta do licitante vencedor; l) a legislação aplicável à execução do contrato e especialmente aos casos omissos; m) a obrigação de o contratado manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação.

Nos contratos celebrados pela Administração Pública com pessoas físicas ou jurídicas, como regra e ressalvados os casos excepcionais, deve constar sempre como competente o foro da sede da Administração Pública para dirimir qualquer questão contratual, ressalvadas as exceções legais (GOMES, 2012, p. 153).

Considerando os contratos administrativos, não no sentido amplo empregado na Lei 8.666/93, mas no sentido próprio e restrito, que abrange apenas aqueles acordos de que a Administração é parte, sob o regime jurídico publicístico, derogatório e exorbitante do direito comum, podem ser apontadas as seguintes características: presença da Administração Pública como Poder Público, finalidade pública, obediência à forma prescrita em lei, procedimento legal, natureza de contrato de adesão, natureza *intuitu personae*, presença de cláusulas exorbitantes e mutabilidade (DI PIETRO, 2014, p. 273).

Segundo Carvalho Filho (2014, p.180), a relação jurídica do contrato administrativo possui algumas peculiaridades próprias de sua natureza. Assim é que esse tipo de contrato reveste-se das seguintes características:

1. Formalismo, porque não basta o consenso das partes, mas, ao contrário, é necessário que se observem certos requisitos externos e internos;
2. Comutatividade, já que existe equivalência entre as obrigações, previamente ajustadas e conhecidas;
3. Confiança recíproca (*intuitu personae*), porque o contrato é, em tese, o que melhor comprovou condições de contratar com a Administração, fato que, inclusive, levou o

legislador a só admitir subcontratação de obra, serviço ou fornecimento até o limite consentido, em cada caso, pela Administração, isso sem prejuízo de sua responsabilidade legal e contratual (art. 72 do Estatuto); 4. Bilateralidade, indicativa de que o contrato administrativo sempre há de traduzir obrigações para ambas as partes.

Os contratos administrativos são negócios jurídicos que exigem a participação do Poder Público, buscando a proteção de um interesse coletivo, o que justifica a aplicação do regime público e um tratamento diferenciado para a Administração. Além desses aspectos, outras características podem ser identificadas: a) consensual, porque se torna perfeito e acabado com uma simples manifestação de vontade, e os demais atos decorrentes dessa manifestação representam o adimplemento do contrato, sua execução; b) formal, porque não basta o consenso de vontades, é necessária também a obediência a certos requisitos, como os estabelecidos no artigos 60 a 62 da Lei 8.666/93; c) oneroso porque tem valor economicamente considerável, devendo ser remunerado na forma convencionada; d) cumulativo, porque se exige equivalência entre as obrigações, previamente ajustadas e conhecidas; e) sinalagmático, porque se exige reciprocidade das obrigações; f) de adesão, característica, para a maioria da doutrina, sempre presente nos contratos administrativos, tendo em vista que o contratado não tem a possibilidade de discutir cláusula contratual. Nesses contratos, uma das partes, no caso a Administração, tem o monopólio da situação e todas as cláusulas são impostas unilateralmente, tendo o contratado a liberdade de decidir se quer ou não participar da relação jurídica; g) personalíssimo, porque exige confiança recíproca entre as partes. É *intuitu personae*, porque o contrato representa a melhor proposta dentre as apresentadas. Esse fato restringe a possibilidade de subcontratação (MARINELA, 2012, p. 451).

A duração dos contratos administrativos ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, conforme previsto no artigo 57 da Lei de Licitações, exceto quando relativos às seguintes hipóteses legais:

a) aos projetos cujos produtos estejam contemplados nas metas estabelecidas no Plano Plurianual, os quais poderão ser prorrogados se houver interesse da Administração e desde que isso tenha sido previsto no ato convocatório; b) à prestação de serviços a serem executados de forma contínua, que deverão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas

para a Administração Pública, limitada a sua duração a sessenta meses, e podendo, em caráter excepcional, ser prorrogado em mais até doze meses, conforme o art. 57, § 4º; c) ao aluguel de equipamentos e à utilização de programas de informática, podendo a duração estender-se pelo prazo de até quarenta e oito meses após o início da vigência do contrato; d) às hipóteses previstas nos incisos IX, XIX, XXVIII e XXXI do art. 24 da Lei de Licitações, cujos contratos poderão ter vigência por até cento e vinte meses, caso haja interesse da Administração.

Observa-se ainda que, conforme o artigo 57, § 1º, da Lei 8.666/93, os prazos de início de etapas de execução, de conclusão e de entrega admitem prorrogação, mantidas as demais cláusulas do contrato e assegurada a manutenção de seu equilíbrio econômico-financeiro, desde que ocorra algum dos seguintes motivos, devidamente estabelecidos em processo:

a) alteração do projeto ou especificações pela Administração Pública; b) superveniência de fato excepcional ou imprevisível, estranho à vontade das partes, que altere fundamentalmente as condições de execução do contrato; c) interrupção da execução do contrato ou diminuição do ritmo de trabalho por ordem e no interesse da Administração Pública; d) aumento das quantidades inicialmente previstas no contrato, nos limites permitidos pela Lei de Licitações; e) impedimento de execução do contrato, por fato ou ato de terceiro, reconhecido pela Administração em documento contemporâneo à sua ocorrência; f) omissão ou atraso de providências a cargo da Administração Pública, inclusive quanto aos pagamentos previstos de que resulte, diretamente, impedimento ou retardamento na execução do contrato, sem prejuízo das sanções legais aplicáveis aos responsáveis.

O artigo 57, §§ 2º e 3º, da Lei de Licitações determina ainda que toda prorrogação de prazo deverá ser justificada por escrito e previamente autorizada pela autoridade competente para celebrar o contrato, sendo vedada a celebração de contrato administrativo com prazo de vigência indeterminado.

Marinela (2012, p. 458) explica que o prazo deve estar expressamente previsto no edital e deve corresponder à disponibilidade orçamentária, isto é, deve ser compatível com a previsão orçamentária, caso contrário haveria um grande conflito para o ano seguinte: o contratado exigiria o pagamento do contrato, enquanto a Administração teria que se recusar a pagar por falta de recurso. Também não é possível exigir que a lei orçamentária do ano seguinte ao da celebração do contrato faça essa previsão para garantir o seu adimplemento pois, estar-se-ia condicionando a atuação legislativa do Estado à previsão contratual do

administrador e violando o princípio da separação dos poderes, contrariando o texto constitucional.

As características peculiares dos contratos administrativos, bem como os prazos fixados legalmente, decorrem dos princípios que devem ser observados pelo administrador público, especialmente, nesses casos, o princípio da legalidade tendo em vista que a Administração Pública em todas as suas esferas deve obediência aos preceitos normativos estabelecidos.

## **2.8 Modalidades de Contratos Administrativos**

De acordo com o objeto e com as peculiaridades do ajuste, é possível apontar espécies de contratos administrativos (CARVALHO FILHO, 2014, p.182).

Os contratos administrativos são usualmente classificados nas seguintes modalidades, conforme o seu objeto: a) contratos de obra; b) contratos de serviço; c) contratos de compra; d) contratos de alienação (essas quatro modalidades estão previstas na Lei de Licitações, em seu artigo 6º); e) parcerias público-privadas; f) contratos de gestão; g) contratos de concessão de uso de bem público; h) contratos de concessão de serviço público precedida da execução de obra pública; i) contratos de empréstimo público; j) consórcios; e k) convênios (GOMES, 2012, p. 162).

Observa-se que, originalmente, na Lei de Licitações havia previsão de apenas quatro modalidades de contratos administrativos. Ocorre que, devido às necessidades da Administração Pública, foram sendo regulamentadas infraconstitucionalmente outras espécies dos contratos celebrados administrativamente, atendendo, assim, o anseio do Estado.

Os contratos administrativos de obra, aqueles que têm por objeto a realização de construção, reforma, fabricação, recuperação ou ampliação a ser executada pelo contratado em benefício da Administração Pública, conforme previsão no artigo 6º, I, da Lei 8666/93.

Sobre essa espécie de contrato, Carvalho Filho (2014, p.182) explica e exemplifica que a noção envolve bens de utilização administrativa ou de uso coletivo. Assim, tanto é contrato de obra a construção de um edifício para instalar a sede da Assembleia Legislativa, como o é a de uma escola municipal. São, ainda,

exemplos desses contratos a construção de viadutos, de represas, de prédios públicos, de obras sanitárias etc.

Acerca dos termos dos contratos de obras, que são os seguintes: construção, reforma, fabricação, recuperação ou ampliação, Carvalho Filho (2014, p.182) aclara:

A construção resulta de atividades e materiais destinados à criação do bem. Reforma é o conjunto de alterações que esse bem pode sofrer, sem que seja ampliado. Ampliação pressupõe também que já exista, mas que pelo contrato vai receber acréscimo em sua dimensão. A fabricação indica o sentido de criação do bem. Na recuperação (que não deixa de ser uma reforma), contrata-se para o fim especial de restauração do bem.

Os contratos administrativos de serviço têm por objeto a realização de uma obrigação de prestar, por parte do contratado, caracterizada por toda atividade destinada a obter certa utilidade de interesse para a Administração Pública, tais como: demolição, conserto, instalação, montagem, operação, conservação, manutenção, transporte, locação de bens, publicidade, seguro ou serviços profissionais, de acordo com artigo 6º, II, da Lei 8666/93.

É importante observar que a distinção entre contrato de obra e contrato de serviço é bastante tênue. Com relação à diferenciação entre esses dois contratos administrativos, Gomes (2012, p. 162) aponta:

Característica de certa forma distintiva entre essas duas modalidades contratuais é que, nos contratos de obra, da execução da obra resulta algum tipo de benefício concreto a ser agregado ao patrimônio público, ao passo que, nos contratos de serviço, da prestação do serviço propriamente dito não resta sempre evidente ou mesmo concreto referido benefício.

Os contratos administrativos de compra têm por objeto a aquisição remunerada de bens, pela Administração Pública, e sendo que sua entrega poderá dar-se de uma só vez ou parceladamente, segundo 6º, III, da Lei 8666/93.

Para Carvalho Filho (2014, p.187), são aqueles que se destinam à aquisição de bens móveis necessários à consecução dos serviços administrativos. A Administração, para atingir seus fins, precisa a todo momento adquirir bens da mais variada espécie, pela simples razão de que múltiplas e diversificadas são as suas atividades. De fato, e apenas para exemplificar, é necessário adquirir medicamentos, instrumentos cirúrgicos e hospitalares, equipamentos etc., se o objetivo é a

assistência médica; material escolar, carteiras etc., se o Estado visa à atividade de educação, e assim também para as demais atividades.

Os contratos administrativos de alienação têm por objeto a transferência a terceiros do domínio de bens e direitos de titularidade da Administração Pública, de acordo com 6º, VI, da Lei 8666/93.

Referidos contratos, desse modo, contêm os elementos básicos de qualquer contrato que envolva a alienação de bens (venda, doação etc.), acrescidos daqueles próprios dos contratos administrativos (GOMES, 2012, p. 163).

As parcerias público-privadas foram instituídas, como modalidades de contratos administrativos, pela Lei nº. 11.079, de 30 de dezembro de 2004, alterada pela Lei nº 11.409 de 25 de maio de 2011, e pela Medida Provisória nº 575, de 7 de agosto de 2012, que se converteu na Lei nº 12.766, de 27 de dezembro de 2012 (DI PIETRO, 2014, p. 316).

Parceria Público-Privada é o contrato administrativo de concessão por meio do qual a Administração Pública transfere a uma pessoa jurídica de direito privado a obrigação de realização de determinada obra pública e/ou prestação de determinado serviço público, assegurando-se à pessoa jurídica privada (parceiro privado) o direito de exploração comercial do referido do empreendimento, independentemente de qualquer outra remuneração que possa ser pactuada entre as partes, visto ainda que a Administração Pública contratante pode ser obrigada, nos termos do contrato de parceria, à prestação de determinada garantia prevista em lei e no contrato, a ser utilizada pela pessoa jurídica privada para obtenção de recursos de financiamento no mercado (GOMES, 2012, p. 163-164).

Segundo ensinamento de Di Pietro (2014, p. 319), Parceria Público-Privada é:

O contrato administrativo de concessão que tem por objeto (a) a execução de serviço público, precedida ou não de obra pública, remunerada mediante tarifa para pelo usuário e contraprestação pecuniária do parceiro público, ou (b) a prestação de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, com ou sem execução de obra e fornecimento e instalação de bens, mediante contraprestação do parceiro público.

A Parceria Público-Privada pode ser realizada nas modalidades de concessão patrocinada e concessão administrativa, nos termos do artigo 2º, §1º e 2º, da Lei nº. 11.079/04, que assim determina:

Concessão patrocinada é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei n. 8.987, de 13 de fevereiro de 1995 (Lei de Concessões e Permissões de Serviços Públicos), quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários, também uma contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado. Concessão administrativa é o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens.

Com relação a esta modalidade de contratos administrativos, observa-se, ainda, que conforme previsto no artigo 10 da Lei 11.079/04, a celebração dos contratos de parceria público-privada deverá obrigatoriamente ser precedida de licitação, na modalidade concorrência.

Os contratos de gestão, também denominado contrato de gerenciamento, consiste em um negócio jurídico celebrado entre a Administração Pública e pessoas jurídicas integrantes da própria Administração direta ou indireta, bem como entre a Administração Pública e organizações sociais, tendo por objeto a prestação de serviços variados de auxílio à gestão, tais como planejamento estratégico e definição de metas, justificando-se a sua existência pela necessidade de melhora no seu desempenho e eficiência da Administração Pública (GOMES, 2012, p. 164).

A Constituição Federal, em seu artigo 37, § 8º, prevê o contrato de gestão, nos seguintes termos:

Art. 37, § 8º - A autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante contrato, a ser firmado entre seus administradores e o poder público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade, cabendo à lei dispor sobre: I – o prazo de duração do contrato; II – os controles e critérios de avaliação de desempenho, direitos, obrigações e responsabilidade dos dirigentes; III – a remuneração do pessoal.

Os contratos de concessão de uso de bem público, no ensinamento de Di Pietro (2014, p. 341), “é o contrato administrativo pelo qual a Administração Pública faculta a terceiros a utilização privativa de bem público, para que exerça conforme a sua destinação”.

A concessão de uso de bem público consiste em negócio jurídico no qual a Administração Pública, na posição jurídica de concedente, transfere a um administrado, na condição de concessionário, o direito de uso de um bem público específico. Nesse sentido, o bem objeto da concessão pode ser um (a) bem de uso

comum do povo, (b) bem de uso especial ou, ainda, (c) bem dominical, tanto móvel quanto imóvel. Tratando-se de bem de uso comum do povo ou bem de uso especial, será obrigatória a prévia desafetação do bem, ou seja, a retirada de sua destinação específica. Isso porque a concessão de uso de bem público, uma vez promovida em conformidade com a lei, atribui ao concessionário, durante o prazo de vigência contratual, o direito de uso privado de um bem público (GOMES, 2012, p. 165).

A Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995 (Lei de Concessões e Permissões de Serviços Públicos) em seu artigo 2º, III, assim define a modalidade de contratos de concessão de serviço público precedida da execução de obra pública:

Concessão de serviço público precedida da execução de obra pública: a construção, total ou parcial, conservação, reforma, ampliação ou melhoramento de quaisquer obras de interesse público, delegada pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para a sua realização, por sua conta e risco, de forma que o investimento da concessionária seja remunerado e amortizado mediante a exploração do serviço ou da obra por prazo determinado.

Para Di Pietro (2014, p. 340), a concessão de obra pública é o contrato administrativo pelo qual o Poder Público transfere a outrem a execução de uma obra pública, para que a execute por sua conta e risco, mediante remuneração paga pelos beneficiários de obra ou obtida em decorrência da exploração dos serviços ou utilidades que a obra proporciona.

Gomes (2012, p. 167) exemplifica que na concessão de serviço público precedida da execução de obra pública tem sido utilizada na administração de rodovias, em que a entidade estatal proprietária da rodovia (geralmente União ou Estado-membro) transfere a um consórcio de empresas (sociedades distintas que se unem contratualmente em um consórcio, nos termos do artigo 278 da Lei n. 6.404<sup>15</sup>, de 15 de dezembro de 1976, a fim de aumentar a sua capacidade econômica para fazer frente ao empreendimento) a prestação do serviço público de administração da rodovia, que deverá ser acompanhada de sua reforma, ampliação e manutenção.

Acerca dos contratos de empréstimos públicos, Gomes (2012, p. 167) explana que:

---

<sup>15</sup> O artigo 278 da Lei 6404/76 dispõe que: as companhias e quaisquer outras sociedades, sob o mesmo controle ou não, podem constituir consórcio para executar determinado empreendimento, observado o disposto neste Capítulo.

Trata-se de modalidade contratual em que a Administração Pública assume a posição jurídica de devedora, obtendo empréstimo de instituição financeira privada, nacional ou internacional, seja no mercado financeiro interno, seja no externo. Em princípio, os contratos de empréstimo público poderão ser realizados pela União, pelos Estados-membros, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, na condição de tomadores do crédito. Conforme o art. 48, II, da Constituição Federal, a celebração dessa modalidade de contrato administrativo exige autorização legislativa específica, situando-se a matéria mais especificamente no campo do Direito Financeiro.

O consórcio público é uma modalidade de contrato administrativo que pode ser celebrada pelas entidades estatais, quais sejam, a União, os Estados-membros, o Distrito Federal e os Municípios, entre si para a realização de objetivos de interesse comum.

A Constituição Federal prevê, em seu artigo 241, que:

A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

A Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, disciplina o consórcio público e estabelece, em seu artigo 2º, que: “os objetivos dos consórcios públicos serão determinados pelos entes da Federação que se consorciarem, observados os limites constitucionais”.

Doutrinariamente, consórcio administrativo é o acordo de vontades entre duas ou mais pessoas jurídicas da mesma natureza e o mesmo nível de governo ou entre entidades da administração indireta para a consecução de objetivos comuns (DI PIETRO, 2014, p. 359).

Na Administração Pública, é usual a celebração de acordos entre esta e outras pessoas jurídicas de direito público ou privado em que as partes se comprometem a atuar conjuntamente para o atendimento do interesse público imediato, sem qualquer intenção de especulação ou lucro. Tais acordos recebem o nome de convênios. Os convênios são, dessa forma, uma modalidade anômala de contratação empreendida pela Administração Pública, na medida em que ausente o interesse especulativo das partes, característico dos contratos administrativos em geral (GOMES, 2012, p. 168).

Nos termos do artigo 116 da Lei de Licitações: “as disposições contidas nessa lei aplicam-se, no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração Pública”.

De acordo com disposto no artigo 116, § 1º, da Lei 8.666/93, a celebração de convênios pelas entidades estatais ou órgãos públicos depende de prévia aprovação de competente plano de trabalho proposto pela organização interessada, e deverá conter, no mínimo, as seguintes informações:

a) identificação do objeto a ser executado; b) metas a serem atingidas; c) etapas ou fases de execução; d) plano de aplicação dos recursos financeiros; e) cronograma de desembolso; f) previsão de início e fim da execução do objeto, assim como da conclusão das etapas ou fases programadas; g) comprovação de que os recursos próprios para complementar a execução do objeto estão devidamente assegurados, se o ajuste compreender obra ou serviço de engenharia, salvo se o custo total do empreendimento recair sobre a entidade ou órgão descentralizador.

Para Carvalho Filho (2014, p.225), consideram-se convênios administrativos os ajustes firmados por pessoas administrativas entre si, ou entre estas e entidades particulares, com vistas a ser alcançado determinado objetivo de interesse público.

Após análise das modalidades de contratos administrativos, para finalizar os estudos sobre os contratos administrativos no ordenamento jurídico brasileiro, será abordado no último item deste capítulo acerca das formas de extinção de um contrato administrativo.

## **2.9 Extinção do Contrato Administrativo**

Os contratos administrativos podem ser extintos nas seguintes hipóteses distintas: cumprimento do objeto, término do prazo e rescisão contratual.

Dá-se o cumprimento do objeto do contrato, de acordo com Carvalho Filho (2014, p.215), “quando as partes conseguirem o que pactuaram e voltam, sem a menor dificuldade, às respectivas situações anteriores”.

Essa hipótese de extinção do contrato administrativo caracteriza-se pela efetiva entrega do objeto contratual, pelo contratado, à Administração Pública

contratante. Note-se que a conclusão do objeto é modo de extinção daqueles contratos em que o objeto exaure-se com a execução contratual. Assim ocorre nos contratos de obra, com a conclusão da obra pública contratada; nos contratos de serviço, com a prestação do serviço contratado; ou, ainda, nos contratos de compra e/ou de alienação, com a entrega do bem negociado (nestas últimas duas modalidades, desde que o contrato não seja de trato continuado ou sucessivo) (GOMES, 2012, p. 159).

Na hipótese de extinção do contrato administrativo pelo término do prazo, o contrato extingue-se não propriamente pela conclusão do objeto contratado, mas única e exclusivamente pelo decurso do prazo nele estabelecido para a execução do referido objeto.

Há contratos que preveem que as obrigações deles derivadas perdurem por determinado lapso de tempo, fixando-se, em consequência, um termo final. Advindo esse termo, o contrato extingue naturalmente. No caso anterior (cumprimento do objeto), a extinção se dá com o resultado colimado pelas partes sem consideração de tempo. Neste, as partes já delimitam o período em que vigorarão as obrigações pactuadas (CARVALHO FILHO, 2014, p.215).

Gomes (2012, p. 159) exemplifica que essa hipótese de extinção ocorre mais frequentemente naqueles contratos em que a execução do objeto é continuada. Assim, nos contratos de serviços (por exemplo, coleta de lixo) ou nos contratos de compra (por exemplo, fornecimento de gêneros alimentícios para órgãos públicos).

A rescisão do contrato origina-se de um fato jurídico superveniente nascido de manifestação volitiva. Essa manifestação admite diversidade quanto à pessoa do emitente e quanto ao modo em que é formalizada, e, por isso, pode ser classificada em três grupos: a rescisão amigável, a rescisão judicial e a rescisão administrativa (CARVALHO FILHO, 2014, p.218).

Conforme o disposto no artigo 79 da Lei de Licitações, a rescisão do contrato poderá ser:

- a) administrativa, determinada por ato unilateral e escrito da Administração Pública, nos casos enumerados nos itens I a XII e XVII anteriormente elencados. Algumas hipóteses, como aquelas referidas nos itens IX e X, todos do art. 78, caracterizam também a referida pela doutrina como rescisão de pleno direito, visto que, nesses casos, a rescisão se dá a partir de fato externo à relação contratual e a partir de hipóteses de rescisão previstas em lei e/ou no próprio contrato administrativo; b) amigável, por acordo entre as partes, reduzida a termo no processo da licitação, desde

que haja conveniência para a Administração Pública; c) judicial, nos termos da legislação aplicável, podendo envolver hipótese de descumprimento de obrigação assumida por uma das partes, ou vício na formação do contrato, tratando-se, neste último caso, de anulação.

Deve-se ainda observar que a rescisão contratual, seja administrativa, seja amigável, deverá ser obrigatoriamente precedida de autorização escrita e fundamentada da autoridade competente (GOMES, 2012, p. 161).

Por fim, nos termos do disposto no artigo 81 da Lei 8.666/93, a recusa injustificada do adjudicatário em assinar o contrato administrativo, aceitar ou retirar o instrumento equivalente, dentro do prazo estabelecido pela Administração Pública, caracteriza o descumprimento total da obrigação assumida, sujeitando-o às penalidades legalmente estabelecidas.

Convém ressaltar que é esperado que o contrato administrativo extinga-se tendo cumprido os itens previstos no edital de abertura do certame, inclusive, atendendo plenamente aos princípios e critérios relacionados com a promoção do desenvolvimento nacional sustentável.

Após análise dos principais aspectos das licitações e contratos administrativos no ordenamento jurídico brasileiro, a abordagem na seção seguinte destina-se, especificamente, a tratar acerca da promoção do desenvolvimento sustentável nacional por meio desses instrumentos, tendo como base principalmente a legislação nacional vigente sobre a temática.

## CAPÍTULO 3

### LICITAÇÕES E CONTRATAÇÕES SUSTENTÁVEIS

#### 3.1 O Processo de Marrakech

No ano de 2002, na Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, quando se fez um balanço da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio 92), foi aprovado o Plano de Johannesburgo, que propôs a elaboração de um conjunto de programas, com duração de dez anos (*10 Years Framework Program*), que apoiem e fortaleçam iniciativas regionais e nacionais para promoção de mudanças nos padrões de consumo e produção (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE)<sup>16</sup>.

O Processo de Marrakesh foi assim chamado por ter resultado de importante reunião na cidade do Marrocos, em 2003. Foi concebido para dar aplicabilidade e expressão concreta ao conceito de *Sustainable Public Procurement* (SPP) ou Produção e Consumo Sustentáveis (PCS). Ele solicita e estimula que cada país membro das Nações Unidas, participante do processo, desenvolva seu plano de ação, o qual será compartilhado com os demais países, em nível regional e mundial, gerando subsídios para a construção do "*Global Framework for Action on SCP*" (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE).

Sob a coordenação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) e do Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais das Nações Unidas (UNDESA), o Processo de Marrakesh conta também com a essencial participação de governos nacionais, agências de desenvolvimento, setor privado, sociedade civil e outros atores (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE).

De acordo com Yaker; Baceti; Enmanuel (2014, p. 32):

O Processo de Marrakesh foi chamado assim em homenagem à cidade onde foi realizada, em 2003, a primeira reunião internacional de especialistas sobre o 10 YFP. O PNUMA e o UNDESA lideraram esse processo global, que contou com a participação ativa dos governos nacionais, agências de desenvolvimento, setor privado, sociedade civil e

---

<sup>16</sup> MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/producao-e-consumo-sustentavel/plano-nacional/processo-de-marrakesh>. Acesso em: 15 de out. de 2015.

outras partes envolvidas. Esse processo desenvolveu / organizou através de Força-tarefa, que desenvolveram a cooperação Norte-Sul, implementaram projetos concretos e contribuíram para o marco de programas de 10 anos.

A adesão ao Processo de Marrakesh cria a obrigação de desenvolver um programa de atividades que leve à elaboração de um Plano de Ação. Para ajudar nesta tarefa, o PNUMA e seus parceiros criaram o "*10-Year Framework of Programmes on SCP - 10YFP*"<sup>17</sup>, que incluiu manuais metodológicos, a criação de forças-tarefas e de grupos de trabalho que buscaram identificar as experiências mais avançadas de Padrão de Consumo Sustentável nos países para poder disseminá-las (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE).

Com objetivo de alcançar as metas e os objetivos definidos no capítulo 3 do Plano de Implementação de Johannesburgo sobre consumo e produção sustentável, foi traçado um marco de programas de 10 anos em Compras Públicas Sustentáveis, cobrindo o período de 2012 a 2022, fundamentada na Agenda 21, na Declaração do Rio em Meio Ambiente e Desenvolvimento e no Plano de Implementação de Johannesburgo (YAKER; BACETI; ENMANUEL, 2014, p. 48).

Segundo Yaker; Baceti; Enmanuel (2014, p. 49):

Esse marco, adotado durante a Conferência Rio+20, tem por objetivo promover mudanças fundamentais na maneira pela qual a sociedade produz e consome, cabendo a todos os países promover o consumo e a produção sustentáveis. Os países desenvolvidos são os líderes do processo, que deve beneficiar todos os demais países, tendo em vista todos

---

<sup>17</sup> The 10-year framework of programmes on sustainable consumption and production patterns (10YFP) is a global framework of action to enhance international cooperation to accelerate the shift towards sustainable consumption and production (SCP) in both developed and developing countries. The framework supports capacity building, and facilitates access to technical and financial assistance for developing countries for this shift. The 10YFP aims at developing, replicating and scaling up SCP and resource efficiency initiatives, at national and regional levels, decoupling environmental degradation and resource use from economic growth, and thus increasing the net contribution of economic activities to poverty eradication and social development. The framework is meant to encourage innovation and cooperation among all stakeholders. Interested actors from all countries can be involved in the implementation of the 10YFP activities: governments, private sector, civil society, researchers, UN agencies, financial institutions, and other major groups. 10YFP Objectives are: Accelerate the shift towards SCP, supporting regional and national policies and initiatives; Contributing to resource efficiency and decoupling economic growth from environmental degradation and resource use, while creating decent jobs and economic opportunities and contributing to poverty eradication and shared prosperity; Mainstream SCP into sustainable development policies, programmes and strategies, as appropriate, including into poverty reduction strategies; Support capacity building and facilitate access to financial and technical assistance for developing countries, supporting the implementation of SCP activities at the regional, sub-regional and national levels; Enable all stakeholders to share information and knowledge on SCP tools, initiatives and best practices, raising awareness and enhancing cooperation and development of new partnerships – including public-private partnerships. (United Nations Environment Programme (UNEP). What is the 10YFP. Disponível em: <http://www.unep.org/10yfp/Default.aspx?tabid=106245>. Acesso em: 15 de outubro de 2015).

os princípios da Declaração do Rio, inclusive o princípio de responsabilidade comum, mas diferenciadas entre os países. Deverão participar da realização do 10 YPF todas as organizações internacionais relevantes, o setor privado e os principais grupos, exercendo um papel ativo na mudança dos padrões de produção e consumo.

Na etapa inicial do Processo de Marrakesh, foram previstas quatro fases, quais sejam: primeira fase, consultas regionais para identificar prioridades de padrões de consumo; segunda fase, construção de estratégias regionais, implementação, desenvolvimento de mecanismos e apoio institucional regional; terceira fase, implementação de projetos em todos os níveis locais, regionais e nacionais e; quarta fase, reporte do processo e coordenação internacional, revisão do processo e elaboração do plano de ação (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE).

Para apoiar a implementação de programas e projetos-piloto em Padrão de Consumo Sustentável foram criados os Grupos de Trabalho de Marrakesh (*Task Forces*) com a participação de especialistas de países desenvolvidos e em desenvolvimento.

Estes Grupos são iniciativas voluntárias, coordenadas pelos governos que, em cooperação com outros países, propõem-se a realizar um conjunto de atividades em nível nacional ou regional, relatando avanços em relação aos objetivos traçados.

São sete as Forças- tarefas de Marrakesh, quais sejam: 1.Cooperação com a África (liderado pela Alemanha); 2.Produtos Sustentáveis (Reino Unido); 3.Estilos de Vida Sustentáveis (Suécia); 4.Compras Públicas Sustentáveis (Suíça); 5.Turismo Sustentável (França); 6.Edifícios e Construções Sustentáveis (Finlândia); 7.Educação para o Consumo Sustentável (Itália) (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE).

Convém observar que, dentre as sete Forças - tarefas de Marrakesh, uma delas se dedicou ao desenvolvimento de ferramentas para promover e apoiar compras públicas sustentáveis em países desenvolvidos e em desenvolvimento.

Além do mais, a Força - tarefa contou com os seguintes países-membros: Argentina, China, República Tcheca, Gana, México, Noruega, Filipinas, Reino Unido e Estados Unidos (YAKER; BACETI; ENMANUEL, 2014, p. 33).

Yaker; Baceti; Enmanuel (2014, p. 34) observam, ainda, que além desses países, também fizeram parte da Força-tarefa em Compras Públicas Sustentáveis o Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais das Nações Unidas (UNDESA), a

Organização Internacional do Trabalho, o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente e a Comissão Europeia.

Diversas reuniões periódicas do Processo de Marrakesh têm sido realizadas em nível global (*International Expert Meetings*), nível regional (*Regional Expert Meetings*), como também em nível nacional (mesas-redondas, seminários), além dos encontros periódicos promovidos pelos Grupos de Trabalho (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE).

O objetivo da Força-tarefa de Marrakesh foi o de promover e apoiar a implementação de compras públicas sustentáveis tanto em países desenvolvidos, quanto em países em fase de desenvolvimento.

Observa-se, ainda, que suas principais atividades foram o desenvolvimento de uma metodologia, auxiliada por um material específico de treinamento, sobre a abordagem de compra pública sustentável, bem como a realização de pesquisa e preparação de documentos sobre essa política, a promoção das compras públicas sustentáveis por meio de treinamentos e assistência e a facilitação do diálogo entre as partes interessadas e países.

Yaker; Baceti; Enmanuel (2014, p. 34) apontam quatro os principais resultados da Força-tarefa de Marrakesh, que são: o desenvolvimento da abordagem de compras públicas sustentáveis, treinamento, implementação da abordagem da Força-tarefa e conscientização.

No que diz respeito à abordagem de compras públicas sustentáveis, Yaker; Baceti; Enmanuel (2014, p. 34) observam que:

Os países interessados em incluir o critério de sustentabilidade em suas contratações foram convidados a seguir uma abordagem, que é baseada principalmente no processo de compra. Durante esse processo, necessidades e riscos são identificados, fornecedores são avaliados, selecionados e contratados e produtos ou serviços específicos e contratos são geridos e monitorados. Isso mostra como, em cada etapa, as compras públicas podem contribuir para aumentar os padrões de consumo e produção sustentáveis.

Já com relação ao treinamento, a Força-tarefa em compras públicas sustentáveis desenvolveu um pacote de treinamento e orientação para instruir os funcionários envolvidos e outras partes interessadas sobre os diferentes aspectos. De acordo com Yaker; Baceti; Enmanuel (2014, p. 36):

O público-alvo foi formado por funcionários e responsáveis por compras, finanças, departamento jurídico, demais atores que participam dos processos de licitação e fornecedores. Os principais elementos do pacote de treinamento, disponível em inglês, francês e espanhol, são o desenvolvimento de uma abordagem governamental em SPP, a identificação dos impactos da sustentabilidade e a introdução de critérios de sustentabilidade nas diversas etapas do processo de licitação. O pacote contém, ainda, estudos de casos que ilustram boas práticas. O treinamento é conduzido de maneira conjunta pelo Programa das Nações do Meio Ambiente (PNUMA) e pela Força-tarefa de Marrakesh em SPP, por meio de *workshops* presenciais.

Ao final de todas as etapas, a Força-tarefa de Marrakesh iniciou a implementação das compras públicas sustentáveis no cotidiano das licitações. Para essa implementação, é necessário considerar os diferentes aspectos da sustentabilidade, inclusive a análise do custo do ciclo de vida, e sua aplicabilidade aos processos de licitação.

A partir dessas considerações sobrevêm mudanças significativas nos produtos e serviços adquiridos, bem como nos comportamentos dos atores envolvidos no processo licitatório, de modo a adquirir produtos e serviços melhores, que apresentam menos impactos negativos ao meio ambiente, possibilitando uma redução de custos a longo prazo e contribuindo para a justiça social (YAKER; BACETI; ENMANUEL, 2014, p. 37).

Por fim o quarto principal resultado da Força-tarefa de Marrakesh é a conscientização. Os membros da Força-tarefa participaram de inúmeros encontros de *experts* e conferências internacionais sobre consumo e produção sustentáveis e desenvolvimento sustentável. Além disso, o centro de treinamento da organização internacional do trabalho incluiu a abordagem em seus treinamentos em SPP e incluindo-a em seu programa de mestrado. Durante as aulas, foram apresentadas as experiências de implementação das compras públicas sustentáveis em diversos países, inclusive os Países-Pilotos da Força-tarefa de Marrakesh (YAKER; BACETI; ENMANUEL, 2014, p. 37).

O Brasil aderiu ao Processo de Marrakesh em 2007. No ano seguinte, a Portaria nº 44 de 13 de fevereiro instituiu o Comitê Gestor Nacional de Produção e Consumo Sustentável, articulando vários ministérios e parceiros tanto do setor privado quanto da sociedade civil, com a finalidade de elaborar o Plano de Ação para a Produção e Consumo Sustentáveis (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE).

Convém ressaltar que no tocante ao processo de licitação, a Força-tarefa constatou, que em geral, é mais fácil introduzir requisitos de sustentabilidade nas

etapas iniciais do processo. Sendo assim, é importante selecionar setores prioritários, para que os recursos escassos não sejam desperdiçados em setores nos quais haja baixo risco ambiental ou socioeconômico, pouca influência sobre o mercado ou em que não haja alternativas ambientalmente favoráveis com um preço competitivo.

Da análise da temática inicial das licitações e compras públicas sustentáveis, observa-se que o Processo de Marrakesh foi um importante instrumento internacional, tendo como apoio e coordenação o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente e do Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais das Nações Unidas, para que fosse desenvolvido um programa de ações concretas concernentes às práticas de licitações e contratações sustentáveis em todos os âmbitos, global, nacional e local.

### **3.2 Conceito de licitações e contratações sustentáveis**

Licitação e contratação administrativa sustentável é um processo no qual as organizações satisfazem as suas necessidades referentes a bens, serviços, obras e instalações de uma forma econômica considerando a totalidade dos ciclos de vida no que diz respeito à geração de benefícios não apenas para a organização, mas também para a sociedade e para a economia, ao mesmo tempo em que minimiza os danos causados ao meio ambiente (VILLAC; BLIACHERIS; SOUZA, 2014, p.61).

As licitações e contratações sustentáveis possuem como objetivo alcançar o equilíbrio adequado entre os três pilares do desenvolvimento sustentável, ou seja, a sustentabilidade econômica, social e ambiental.

Os fatores econômicos incluem os custos dos bens e serviços ao longo de todo o seu ciclo de vida, como por exemplo: custo de aquisição, manutenção, operação e gestão do final de vida (incluindo a eliminação dos resíduos), seguindo uma boa gestão financeira. Os fatores sociais incluem justiça e equidade social; segurança e proteção; direitos humanos e condições dignas de emprego (VILLAC; BLIACHERIS; SOUZA, 2014, p.61).

Os fatores ambientais, por sua vez, incluem as emissões para o ar, o solo, e a água, mudanças climáticas, biodiversidade, uso de recursos naturais e escassez de água ao longo de todo ciclo de vida (VILLAC; BLIACHERIS; SOUZA, 2014, p.61).

Pode-se conceituar licitação sustentável como sendo um procedimento administrativo que objetiva escolher a proposta mais vantajosa para a administração pública com respeito ao princípio da isonomia levando em consideração ainda critérios sustentáveis. (LUSTOSA DA COSTA, 2011).

A importância da adoção de critérios de sustentabilidade em licitações e contratações administrativas é apontada por Ferreira (2012):

Pode-se afirmar que a utilização das licitações e dos contratos administrativos em caráter instrumental, de maximização da responsabilidade socioambiental das empresas, não é apenas material e juridicamente viável, porém – hodiernamente – constitui um dever acometido a todos os agentes públicos com direta ou indireta atuação no segmento. E não é só porque a referida 'função social' passou a (também) ser uma das finalidades das concorrências públicas – e, por decorrência, das próprias contratações -, mas porque o desenvolvimento (nacional sustentável) configura direito fundamental.

De acordo com Freitas (2012, p. 257) o conceito de licitações sustentáveis é compreendido como sendo:

Tudo considerado, útil oferecer o conceito de licitações sustentáveis: são aquelas que, com isonomia, visam a seleção de proposta mais vantajosa para a Administração Pública, ponderados, com a máxima objetividade possível, os custos e benefícios, diretos e indiretos, sociais, econômicos e ambientais. Ou, de forma mais completa, são os procedimentos administrativos por meio dos quais um órgão ou entidade da Administração Pública convoca interessados – no seio de certame isonômico, probo e objetivo – com a finalidade de selecionar a melhor proposta, isto é, a mais sustentável, quando almeja efetuar pacto relativo a obras e serviços, compras, alienações, locações, arrendamentos, concessões, permissões, exigindo, na fase de habilitação, as provas indispensáveis para assegurar o cumprimento das obrigações avençadas.

Nessa óptica, nas licitações e contratações administrativas, imperioso assumir que a proposta mais vantajosa será sempre aquela que se apresentar a mais apta a gerar, direta ou indiretamente, o menor impacto negativo e, simultaneamente, os maiores benefícios econômicos, sociais e ambientais (FREITAS, 2012, p. 238).

A licitação e contratação sustentável podem ser entendidas, segundo explica Torres (2012) da seguinte maneira:

As licitações sustentáveis (ou compras sustentáveis ou licitações verdes) são aquelas em que se inserem critérios ambientais nas especificações contidas nos editais de licitação, para a aquisição de produtos, para a contratação de serviços, para a execução de obras, de forma a minimizar os impactos ambientais adversos gerados por essas ações. Em licitações com esse viés, leva-se em conta a sustentabilidade dos produtos e processos a ela relativos. Como exemplos de características a serem buscadas nos produtos e serviços contratados pela Administração, com a preocupação da sustentabilidade ambiental, podemos citar: menor utilização de recursos naturais em seus processos produtivos, menor presença de materiais perigosos ou tóxicos, maior vida útil, possibilidade de reutilização ou reciclagem, geração de menor volume de resíduos.

Já para Biderman *et al* (2008) a licitação e contratação sustentável é conceituada da seguinte forma:

A licitação sustentável é uma solução para integrar considerações ambientais e sociais em todos os estágios do processo da compra e contratação dos agentes públicos (de governo) com o objetivo de reduzir impactos à saúde humana, ao meio ambiente e aos direitos humanos. A licitação sustentável permite o atendimento das necessidades específicas dos consumidores finais por meio da compra do produto que oferece o maior número de benefícios para o ambiente e a sociedade. A licitação sustentável é também conhecida como —compras públicas sustentáveis, —ecoaquisição, —compras verde, —compra ambientalmente amigável e —licitação positiva.

O conceito trazido por Ferreira destaca-se a importância da nação desenvolver-se de forma sustentável e ressalta este aspecto como direito fundamental. Já a definição apontada por Freitas, evidencia as características que as licitações sustentáveis deverão apresentar. Torres, por sua vez, aborda o conceito de licitação sustentável levando em consideração a minimização dos impactos ambientais adversos gerados pelas ações governamentais. Por fim, Biderman destaca na definição apresentada o objetivo da redução dos impactos principalmente relacionados à saúde humana, ao meio ambiente e aos direitos humanos.

Ressalta-se que uma licitação é sustentável nas diversas fases da contratação: previamente no planejamento do que e como contratar; na opção por um bem ou serviço que, comparativamente a outro, gere menos danos ao meio ambiente; na exigência de observância de legislação ambiental incidente, na fiscalização contratual e na destinação ambiental adequada dos resíduos que decorreram da contratação. (SANTOS; BARKI, 2011).

O governo brasileiro despende anualmente mais de 600 bilhões de reais com a aquisição de bens e contratações de serviços (15% do PIB). Nesse sentido, direcionar-se o poder de compra do setor público para a aquisição de produtos e serviços com critérios de sustentabilidade implica na geração de benefícios socioambientais e na redução de impactos ambientais, ao mesmo tempo que induz e promove o mercado de bens e serviços sustentáveis (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE<sup>18</sup>).

Da análise do conceito de licitações e contratações sustentáveis, pondera-se que possuem um papel estratégico para os órgãos públicos e, quando adequadamente realizadas promovem a sustentabilidade nas atividades públicas. Mas, para tanto, é fundamental que os compradores públicos saibam delimitar corretamente as necessidades da sua instituição e conheçam a legislação aplicável e características dos bens e serviços que poderão ser adquiridos.

### **3.3 Previsão da adoção do critério de sustentabilidade em licitações e contratos pelo mundo**

Em diversos países debate-se a adoção do critério de sustentabilidade nas licitações e contratos administrativos. Alguns países, entretanto, já evoluíram nessa seara, estabelecendo regras legais que incorporam a sustentabilidade nas compras governamentais.

Destacam-se, na América países como os Estados Unidos, Canadá, México e Argentina, na Ásia países como o Japão, Coreia do Sul e China, na União Europeia países como Áustria, Noruega, Itália, Espanha, Suíça e Dinamarca, e na África países, como a África do Sul e Malawi.

Nos Estados Unidos, o governo federal criou o programa *Environmentally Preferable Purchasing* (EPP) que determina a avaliação de aspectos ambientais para decisões de compra, juntamente com fatores tradicionais tais como o desempenho, preço segurança e saúde. As CPS ganharam impulso extra no ano de 2011, quando o presidente Barack Obama assinou uma ordem executiva definindo em 95% de todas as novas compras a serem realizadas pelo governo deveriam incluir critérios de sustentabilidade (ALMEIDA; COELHO, 2014, p. 278).

---

<sup>18</sup> MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Licitação sustentável. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/a3p/eixos-sustent%C3%A1vel>. Acesso em: 29 de setembro de 2015.

Bittercourt (2014, p. 22) observa que nos Estados Unidos:

Há o *Executive Order number 12.873*, que prescreve regras de respeito ao meio ambiente e à cidadania nas contratações públicas, prevendo a obrigatoriedade da aquisição de materiais reciclados, como o papel, óleos lubrificantes refinados e pneus reaproveitados. Anota-se também que a agência estatal de energia de Nova York prevê requisitos legais de construção e arquitetura sustentável.

O governo federal canadense implementa, desde abril de 2006, uma política específica para as compras verdes – *Policy on Green Procurement* – com o objetivo de promover a gestão ambiental e reduzir os impactos ambientais das operações governamentais. Para a implementação dessa política foram criadas legislação e regulação próprias, além de ferramentas e treinamento para os gestores responsáveis pelas compras públicas. As CPS integram a estratégia federal para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável (ALMEIDA; COELHO, 2014, p. 278).

Já o México, dispõe de legislação específica que determina que o escritório de administração central, juntamente com o Ministério do Meio Ambiente, definam as regras gerais para as características e especificações ambientais para a aquisição de bens e contratação de serviços pelos órgãos e agências governamentais descentralizadas (ALMEIDA; COELHO, 2014, p. 278).

A questão das compras públicas sustentáveis na Argentina teve importante avanço nos últimos anos, entre os que se podem destacar seu recente reconhecimento normativo no Regulamento Geral de Contratações da Administração Pública Nacional, uma série de iniciativas e programas destinados a promover a efetiva implementação das ferramentas que proporciona esse Regulamento, e outros regimes normativos (como por exemplo, a Lei n°. 22.431 de 1981 que foi um dos primeiros antecedentes relacionados com as contratações socialmente responsáveis, a Lei n°. 24.354, que trata da criação e regulação do Sistema Nacional de Investimento Público, a Lei n°. 25.675, Lei Geral do Ambiente, ou dos Orçamentos Mínimos em matéria ambiental, entre outras).

O processo de incorporação de critérios ambientais e sociais aos investimentos públicos da Argentina, em seu início, não foi nem planejado nem integrado. Pelo contrário, os primeiros avanços plasmaram-se em normas de

diversas hierarquias e natureza, que ao dia de hoje continuam, em grande parte, dispersas (COMOTTO, 2014. p. 259).

Ainda sobre as contratações sustentáveis na Argentina, convém destacar o Regulamento Geral de Contratações da Administração Pública Nacional, aprovado pelo Decreto n°. 893 de 2012. De acordo com Comotto (2014. p. 266):

A primeira menção no regulamento em análise às contratações sustentáveis é achada em eu artigo 44, que faculta à Chefatura de Gabinete de Ministros (*Jefatura de Gabinete de Ministros*) estabelecer critérios de seleção das ofertas de uso obrigatório para as jurisdições e entidades contratantes, que visam fomentar ou promover o bem-estar social, o melhor impacto ao ambiente, melhores condições éticas e econômicas, o crescimento de determinados setores, a geração de emprego e a inclusão social de setores vulneráveis, entre outros.

Na Ásia, o Japão por meio da lei *Green Purchasing Law*, publicada em 2000, determinou que todos os órgãos do governo, de todas as esferas, desenvolvessem regulamentos legais para a implementação de Compras Públicas Sustentáveis, com o desenvolvimento de sistemas de compras e elaboração de resultados.

Bittercourt (2014, p. 23) pondera que:

O Japão desenvolveu um moderno modelo de compras públicas sustentáveis, com a criação de uma rede de compras verdes. Em conjunto com as indústrias, os governos locais criaram uma organização privada que promove iniciativas de consumo sustentável, utilizada por mais de 2.800 entidades públicas e privadas para a promoção de suas compras sustentáveis.

A Coreia do Sul, o *Act on the Promotion of the Purchase of Environment-friendly Products* estimula as Compras Públicas Sustentáveis para prevenir o uso ineficiente de recursos, a poluição ambiental e para o desenvolvimento sustentável na economia nacional.

Em 2008, o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), recomendou que todos os países-membros do G20 – grupo formado pelos ministros de finanças e chefes dos bancos centrais das 19 maiores economias do mundo mais a União Europeia – empregassem 1% do PIB de cada país em iniciativas verdes. Em resposta, a Coreia do Sul alocou 95% dos seus estímulos fiscais para iniciativas verdes, o que representa 3% do PIB as Compras Públicas Sustentáveis (ALMEIDA; COELHO, 2014, p. 279).

A China, por meio de ato do governo central, promulgou em julho de 2006, as Compras Públicas Sustentáveis. O principal objetivo é a compra de produtos com certificação ambiental (ALMEIDA; COELHO, 2014, p. 279).

A União Europeia já adota normas sobre licitação sustentável desde 2004. Destaca-se o Projecto Landmark – Compras Públicas Mais Justas e Sustentáveis, um projeto internacional cofinanciado pela União Europeia (Programa Atores Não Estatais e Autoridades Locais, gerido pela EuropeAid) e desenvolvido com base numa parceria entre sete organizações europeias, incluindo municípios, governos regionais e organizações especializadas nacionais e internacionais (BITTERCOURT, 2014, p. 22).

As Compras Públicas Sustentáveis na Áustria são regulamentadas através do *Austrian Procurement Act*, que estabelece as normas para as compras verdes através de uma divisão específica do governo. Cada órgão administrativo deve oferecer treinamento para os servidores do setor de compras. Foi criado um catálogo de produtos que apresenta especificações sobre diversos produtos, dentre outros, papel e alumínio (ALMEIDA; COELHO, 2014, p. 279).

A Noruega foi pioneira na utilização das Compras Públicas Sustentáveis com a criação da *Norwegian Foudation for Sustainable Consumption and Production* (GRIP) já em 1993. Atualmente, estão disponíveis vários guias, ferramentas digitais e boletins que auxiliam o servidor responsável pelas CPS. O programa está voltado, dentre outros, para a aquisição de produtos e serviços relacionados ao transporte, construções, impressões e videoconferências (ALMEIDA; COELHO, 2014, p. 280).

Na Noruega, Bittercourt (2014, p. 23) analisa que:

O Ministério do Meio Ambiente norueguês editou decreto determinando medidas de licitação sustentável. Nas medidas, o governo considera os impactos de exploração de recursos naturais e de despejos finais sobre o meio ambiente. Os noruegueses dispõem de diretrizes para as compras públicas ecológicas com enfoque inicial nos setores automotivo, de transportes, de construção, têxtil, de papéis e impressos e de equipamentos de escritório.

Com relação à Itália, Bittercourt (2014, p. 24) aponta que a província de Bologna estabeleceu critérios para compras públicas sustentáveis, exigindo que os produtos tenham algum tipo de rótulo ambiental ou certificação de produção controlada.

Na Espanha, Bittercourt (2014, p. 21) observa que há a exitosa experiência de implementação da gestão ambiental na administração da cidade de Barcelona, que agregou, com grande eficácia, cláusulas ambientais e éticas para as licitações.

Na Dinamarca, as CPS tiveram início em 1995 em toda a administração federal. Além de iniciativas, foi criado o *Forum for Sustainable Procurement and the Partnership for Green Public Procurement with front-runner municipalities*. O Governo dinamarquês, desde 2000, tem oferecido subsídios para os pequenos municípios implementarem um programa de CPS (Almeida; Coelho, 2014, p. 280).

Na África do Sul, as CPS têm sido introduzidas como uma política de proteção ambiental e redução da pegada ambiental. Para auxiliar o processo, o governo sul-africano elaborou um Livro verde para orientar a aquisição, planejamento de logística, gestão de disposição e desempenho da cadeia de fornecimento (ALMEIDA; COELHO, 2014, p. 280).

Por fim, as CPS foram estimuladas no Malawi através de lei publicada em 2003 que regulamenta as contratações públicas de bens e serviços e as construções. A lei busca o uso eficiente e a preservação dos recursos naturais e, também, aumentar a transparência nos processos licitatórios, reduzindo a corrupção (ALMEIDA; COELHO, 2014, p. 280).

Observa-se que há uma preocupação e conscientização mundial na questão da promoção e implementação das licitações e contratações sustentáveis, prova disto, é que diversos países, como evidenciado, já tem adotado medidas eficientes e práticas. O Brasil também, já previu em diversos instrumentos normativos esse tema, é o que será exposto na próxima sessão.

### **3.4 Previsão do critério de sustentabilidade em licitações e contratos na legislação brasileira**

Conforme já demonstrado no segundo capítulo do presente trabalho, a Lei Geral das Licitações brasileira é a Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993, que, de acordo com sua ementa, regulamenta o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.

Originalmente, o texto da Lei 8.666/93 dispunha que a licitação constituía o procedimento administrativo pelo qual a Administração Pública, no exercício de sua

função administrativa, abria aos interessados a possibilidade de apresentação de propostas, dentre as quais selecionaria a mais vantajosa para a celebração de um contrato. O objetivo da licitação era o tratamento isonômico dos interessados a contratar com a Administração e a obtenção da proposta mais vantajosa.

Ocorre que, em 2010, houve uma alteração no texto da referida Lei de Licitação, levando em consideração deliberação ocorrida no Congresso Nacional referente ao projeto de lei de conversão da Medida Provisória nº 495/2010, foi inserida uma importante modificação nessa seara, qual seja: a inserção da promoção do desenvolvimento nacional sustentável como objetivo da licitação no Brasil.

A Exposição de Motivos Interministerial nº 104/ MPOG/MF/MEC/MCT<sup>19</sup>, de 18 de junho de 2010, apresenta as razões que ensejaram essa alteração da Lei 8.666/93:

(...) 2. Com referência às modificações propostas na Lei nº 8.666/93, é importante ressaltar que a mesma contempla diretrizes singulares para balizar os processos de licitação e contratação de bens e serviços no âmbito da Administração Pública. A norma consubstancia, portanto, dispositivos que visam conferir, sobretudo, lisura e economicidade às aquisições governamentais. Os procedimentos assim delineados são embasados em parâmetros de eficiência, eficácia e competitividade, em estrita consonância aos princípios fundamentais que regem a ação do setor público. 3. Paralelamente, impõe-se a necessidade de adoção de medidas que agreguem ao perfil de demanda do setor público diretrizes claras atinentes ao papel do Estado na promoção do desenvolvimento econômico e fortalecimento de cadeias produtivas de bens e serviços domésticos. Nesse contexto, torna-se particularmente relevante a atuação privilegiada do setor público com vistas à instituição de incentivos à pesquisa e à inovação que, reconhecidamente, consubstanciam poderoso efeito indutor ao desenvolvimento do país (...).

Convém destacar, ainda, o item 6 dessa Exposição de Motivos Interministerial nº 104/ MPOG/MF/MEC/MCT:

6. 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

---

<sup>19</sup> BRASIL. E.M.I. Nº 104/ MP/MF/MEC/MCT. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Exm/EMI-104-MP-MF-MEC-MCT-MPV-495-10.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Exm/EMI-104-MP-MF-MEC-MCT-MPV-495-10.htm). Acesso em: 10 de setembro de 2010.

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 à 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 sócio-econômico, o bem estar da população e a autonomia tecnológica do país.

Adverte-se que, durante a tramitação da Medida Provisória nº 495/2010 (que foi convertida na Lei nº 12.349, de 2010), o Congresso Nacional adicionou a expressão “sustentável” ao corpo da nova redação do artigo 3º da Lei 8.666/93, tendo-se em vista que a Exposição de Motivos, ao referir-se à ordem econômica nacional não fez menção do inciso VI do artigo 170 da Constituição Federal, quer versa sobre a defesa do meio ambiente, o que explica por que a alteração pretendida pela Medida Provisória restringia-se à inserção da expressão “promoção do desenvolvimento nacional”.

Bittercourt (2014, p. 27) sintetiza esse viés da sustentabilidade em licitações e contratos da seguinte forma:

Em rápida síntese, licitações sustentáveis são certames públicos que exigem das contratadas o atendimento de critérios ambientais, sociais e econômicos, tendo como fim o desenvolvimento da sociedade em seu sentido amplo e a preservação de um meio ambiente equilibrado. Portanto, baseiam-se na premissa de que o comprador público deve adotar o certame não só como ferramenta de compra do melhor produto/serviço pelo menor preço, mas também, para fazer valer a obrigação constitucional do Poder Público garantir um meio ambiente equilibrado (art. 225 da CF).

Da análise observa-se que com a providência da inserção desse objetivo da promoção do desenvolvimento nacional sustentável na Lei de Licitações brasileira, passou a ser também uma alavancagem do desenvolvimento sustentável, além do mais, instituiu o marco legal normativo das licitações sustentáveis no País.

Há, ainda, no ordenamento jurídico brasileiro diversas normas que tratam da temática, é o que passará a ser analisado a seguir, especificamente: a Política Nacional do Meio Ambiente - Lei nº 6.938/1981, a Política Nacional de Mudanças Climáticas - Lei nº 12.187/2009, a Instrução Normativa nº 1 de 2010 - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a Política Nacional de Resíduos Sólidos - Lei nº

12.305/2010, o Regime Diferenciado de Contratação - Lei nº 12.462/2011 e, por fim, o Decreto Presidencial 7.746 de 2012.

### **3.4.1 Política Nacional do Meio Ambiente - Lei nº 6.938/1981**

A Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente, realizada em 1972, na cidade de Estocolmo, Suécia, já estabelecera metas para o alcance do desenvolvimento e consumo sustentável.

Nesse contexto, foi editada no Brasil a Lei nº 6.938/1981, que estabeleceu a Política Nacional do Meio Ambiente, buscando a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar condições de desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade humana.

Bittercourt (2014, p. 59), pondera que, para atingir ao almejado, a Lei nº 6.938/1981 estabeleceu, dentre outros objetivos, a necessidade de compatibilização do desenvolvimento econômico social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico (art. 4, inciso I). Tal objetivo, sem margem de dúvidas, tem conexão direta com o desenvolvimento sustentável.

O artigo 4º, inciso I, a Lei nº 6.938/1981 determina que: 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.

Nessa redação, o legislador diz, com mais propriedade, que o desenvolvimento econômico-social, em seus planos, programas e projetos, deve ajustar-se às exigências ambientais. É o óbvio, embora não pareça: muitas pessoas (inclusive empreendedores) ignoram ou querem ignorar as consequências da apropriação, ou extração de recursos da natureza para produzir bens e serviços. Toda demanda de recursos para a produção precisa ajustar-se à capacidade de oferta que o patrimônio ambiental pode oferecer (MILARÉ, 2013, p. 687).

Nesse encontro de demanda e de oferta, há que se levar em conta dois fatores, quais sejam: a qualidade ambiental e o equilíbrio ecológico. Milaré (2013, p. 687) explica:

A qualidade ambiental é um conjunto de requisitos e condições que atestam a saúde do meio ambiente, ou seja, fatores propícios à vida tal qual se

encontra nos sistemas vivos do mundo natural, principalmente daqueles elementos que entram no metabolismo dos processos essenciais à vida: ar, água, alimentos, componentes do solo, microclima, entre outros. Nunca é demais insistir que a qualidade ambiental é pressuposto de qualidade de vida. Já o equilíbrio ecológico (também lembrado no art. 225 da CF) é a permanência dos ecossistemas em suas características próprias e essenciais – uma vez que cada ecossistema ou hábitat ou meio tem as suas peculiaridades. Em síntese, o equilíbrio ecológico, que é dinâmico, consiste na capacidade que os ecossistemas possuem de manter-se iguais a si mesmos apesar de todas as ações e reações que neles se processam, principalmente aquelas provocadas pela intervenção antrópica.

Nesse cenário, evidencia-se que a Política Nacional do Meio Ambiente alicerça-se no estabelecimento de procedimentos que buscam tornar possível o desenvolvimento sustentável. Além do mais, esse objetivo do artigo 4º, inciso I, a Lei nº 6.938/1981, intenta manter qualidade ambiental e equilíbrio entre os componentes do meio ambiente (inclusive nas interações entre eles) de modo que não somente à saúde humana, mas, ainda, os sistemas vivos sejam beneficiados.

### **3.4.2 Política Nacional Sobre Mudança do Clima - Lei nº 12.187/2009**

A Lei nº 12.187/2009, que instituiu a Política Nacional sobre Mudança do Clima, estabelecendo diversos princípios, objetivos, diretrizes e instrumentos, destaca-se como uma eficiente ferramenta no combate ao aquecimento global.

Milaré (2013, p. 1117) esclarece que:

Essa Política Nacional, que pode ser considerada como complementar à Política Nacional do Meio Ambiente, foi motivada por uma emergência de caráter planetário. Entre nós, ela responde a apelos científicos que mobilizaram, por toda parte, tomadas de posição em face de uma problemática aguda para, em seguida, desembocar na busca de soluções de curtíssimo prazo, com vistas a se evitar eventos danosos extremos e iminentes. O corolário será a adoção de providências a médio e longo prazos no sentido de frear as causas do efeito estufa e das suas sequelas sobre o ecossistema.

A menção ao papel das compras públicas como instrumento econômico na proteção do meio ambiente tem início com a publicação da Política Nacional sobre Mudanças Climáticas, ocorrida no final de dezembro de 2009, por meio da

publicação da Lei nº 12.187, confirmando a vinculação dos impactos climáticos como a forma como consumimos ou produzimos (BETIOL, 2014, 177).

Esse posicionamento confirma-se, pela redação das diretrizes da norma que estimulam e apoiam a promoção de padrões sustentáveis de produção e consumo, conforme determina, no artigo 5º, XIII, “b”, da Lei nº 12.187/2009: Art. 5º São diretrizes da Política Nacional sobre Mudança do Clima: XIII - o estímulo e o apoio à manutenção e à promoção: b) de padrões sustentáveis de produção e consumo.

Dentre as ações nele dispostas, destacam-se, no âmbito das licitações sustentáveis e programas de gestão socioambiental, as preconizadas no artigo 6º, inciso XII, que versam sobre o estabelecimento de critérios de preferência nas competições públicas:

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

Convém ponderar, que esse instrumento adota critérios nitidamente de caráter ambiental, ainda que se tenha a percepção do ganho social em inibir práticas, seja de consumo ou de produção, que impactem o equilíbrio climático. Por isto, a necessidade de reafirmar a promoção de licitações e contratações sustentáveis em um instrumento normativo tão relevante como a Política Nacional sobre Mudança do Clima.

### **3.4.3 Instrução Normativa nº 1 de 2010 - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão**

Em 19 de janeiro de 2010, houve a publicação da Instrução Normativa nº 1 de 2010 - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), dispondo sobre critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, contratação de serviço ou obras pela Administração Pública Federal direta, autárquica e funcional.

Essa instrução normativa tem por objetivo subsidiar a interpretação do artigo 3º da Lei 8.666/93, Lei de Licitações e Contratos, trazendo alguns critérios de sustentabilidade ambiental para compor os critérios de compras.

Betioli (2014, p. 178) destaca a importância dessa norma da seguinte maneira:

A importância desta norma, que vem a ser um ato administrativo, reside no fato de configurar como o primeiro marco regulatório, na esfera federal, na adoção de critérios de sustentabilidade ambiental para as compras públicas e contratações. Essa norma estipulou a realização de diversos editais e termos de referência com critérios de sustentabilidade na esfera administrativa federal havendo, inclusive, um banco de boas práticas para servir de repositório para outros servidores públicos.

Percebe-se, que houve um grande avanço normativo no âmbito federal com a publicação desta Instrução Normativa. O artigo 1º enfoca os critérios ambientais de sustentabilidade em licitação conforme abaixo descrito:

Art. 1º 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.

Convém destacar, ainda, essa mesma situação espalha-se nos artigos que se seguem, em especial os artigos 4º, *caput*, 5º, *caput*, 6º, parágrafo único, da Instrução Normativa nº 1 de 2010 do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que tomamos a liberdade de registrar para demonstrar a identificação desse critério de sustentabilidade em licitações e compras públicas:

Art. 4º Nos termos do art. 12 da Lei nº 8.666, de 1993, as especificações e demais exigências do projeto básico ou executivo, para contratação de obras e serviços de engenharia, devem ser elaborados visando à economia da manutenção e operacionalização da edificação, a redução do consumo de energia e água, bem como a utilização de tecnologias e materiais que reduzam o impacto ambiental tais como: (...). Art. 5º Os órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, quando da aquisição de bens, poderão exigir os seguintes critérios de sustentabilidade ambiental: (...). Art. 6º Os editais para a contratação de serviços deverão prever que as empresas contratadas adotarão as

seguintes práticas de sustentabilidade na execução dos serviços, quando couber: Parágrafo único. O disposto neste artigo não impede que os órgãos ou entidades contratantes estabeleçam, nos editais e contratos, a exigência de observância de outras práticas de sustentabilidade ambiental, desde que justificadamente.

Observa-se, ainda, que segundo o artigo 8º da Instrução Normativa, o portal Comprasnet constituiria um canal de divulgação de boas práticas, ações de capacitação, bem como um banco com editais de aquisições sustentáveis já realizadas pelo governo federal, além de disponibilizar um acervo de produtos inservíveis que poderão ser úteis a outros entes da Administração.

A IN 1 de 2010 merece apoio e adesão dos aplicadores e dos estudiosos. Representa um relevante comprometimento da Administração Pública com o desenvolvimento sustentável. Para concluir, impõe-se a necessidade de destacar o risco das consequências não pretendidas. Muitas providências destinadas a preservar o meio ambiente podem acarretar efeitos danosos não estimados originalmente. Assim, por exemplo, a substituição integral de todos os equipamentos tradicionais de geração de energia elétrica por outros, de fonte solar, geraria a produção de uma quantidade insuportável de gases de efeito-estufa. O entusiasmo com a defesa do meio ambiente não pode toldar a racionalidade na tomada de decisões individuais ou coletivas (JUSTEN FILHO, 2014, p. 74).

A Instrução Normativa nº 1 de 2010 do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão tem grande mérito de ser a primeira norma federal que ousou propor disposições sobre os critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens e execução de serviços ou obras pela Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, ou seja, dispôs corajosamente sobre as licitações e contratações administrativas brasileira sustentáveis.

#### **3.4.4 Política Nacional de Resíduos Sólidos - Lei nº 12.305/2010**

Em 2010, foi aprovada outra política ambiental, a Política Nacional de Resíduos Sólidos, Lei nº 12.305 de 2010, com fortes critérios ambientais e sociais de sustentabilidade, com enfoque no último elo de vida do produto, qual seja, o seu descarte.

A norma apresenta, dentre os seus objetivos, o estímulo à adoção de padrões sustentáveis de produção e consumo de bens e serviços, bem como traz a licitação sustentável como ferramenta para auxiliar no cumprimento do objetivo da lei, ao dar prioridade às aquisições e contratações governamentais para a aquisição de bens, serviços e obras que consideram critérios compatíveis com padrões de consumo social e ambientalmente sustentáveis, a permitir, expressamente, a implementação de licitações sustentáveis como um dos interesses primários a serem defendidos por parte de todos os entes federativos.

Dentre os objetivos descritos na norma, os que se relacionam expressamente com o tema das contratações públicas sustentáveis, estão nos seguintes artigos que merecem destaque: artigo 7º, incisos II, III, IV, XI, XII, XIII, e XV, o artigo 25, e o artigo 80 do Decreto regulamentador da norma, o Decreto nº 7.704 de 2010.

Convém ser mencionado os objetivos do artigo 7º, incisos II, III, IV, XI, XII, XIII, e XV, da Política Nacional de Resíduos Sólidos:

Art. 7º São objetivos da Política Nacional de Resíduos Sólidos: II - não geração, redução, reutilização, reciclagem e tratamento dos resíduos sólidos, bem como disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos; III - estímulo à adoção de padrões sustentáveis de produção e consumo de bens e serviços; IV - adoção, desenvolvimento e aprimoramento de tecnologias limpas como forma de minimizar impactos ambientais; 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; XIII - estímulo à implementação da avaliação do ciclo de vida do produto; e XV - estímulo à rotulagem ambiental e ao consumo sustentável.

O inciso XI dá prioridade às aquisições e contratações governamentais para produtos reciclados e recicláveis, bem como de bens, serviços e obras que considerem critérios compatíveis com padrões de consumo social e ambientalmente sustentáveis, sendo um grande diferencial em comparação com outras normas que acabam por dar ênfase ao aspecto ambiental, esquecendo-se do social (BETIOL, 2014, p. 181).

Com relação ao aspecto social, Betiol (2014, p. 181) comenta ainda que o inciso XII ratifica o posicionamento de que o critério social é um dos pilares da produção e do consumo sustentável, integrando formalmente esses trabalhadores

que prestam essencial auxílio no recolhimento de resíduos sólidos na cadeia produtiva, sendo uma oportunidade de fomentar a regularização das pessoas que atuam nesta atividade.

O artigo 25 da Política Nacional de Resíduos Sólidos determina que:

Art. 25. O poder público, o setor empresarial e a coletividade são responsáveis pela efetividade das ações voltadas para assegurar a observância da Política Nacional de Resíduos Sólidos e das diretrizes e demais determinações estabelecidas nesta Lei e em seu regulamento.

Este artigo traz a questão da responsabilidade compartilhada entre todos os que fazem parte do sistema de produção e consumo gerando resíduos sólidos, artigo que deve ser completado com os artigos 30, 31 e 32, que apresentam critérios que a Administração Pública utilizará em seus instrumentos convocatórios de contratação, como obrigação da contratada, sendo mais uma ferramenta a incentivar o cumprimento da norma ao dar preferência, nas compras de produtos, para aqueles que preencham os critérios mencionados na norma, inclusive o da obrigação decorrente da responsabilidade compartilhada.

Com a finalidade de regulamentar a Política Nacional de Resíduos Sólidos, foi publicado o Decreto nº 7.704 de 2010, que em seu artigo 80, inciso V, expressamente apresenta as contratações públicas como instrumento econômico de consecução dos objetivos dispostos na política nacional de resíduos sólidos:

Art. 80. As iniciativas previstas no art. 42 da Lei nº 12.305, de 2010, serão fomentadas por meio das seguintes medidas indutoras: V - fixação de critérios, metas, e outros dispositivos complementares de sustentabilidade ambiental para as aquisições e contratações públicas.

Ressalta-se que a Lei nº 12.305 de 2010, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos, contém mecanismos importantes para o enfrentamento dos principais problemas ambientais, sociais e econômicos decorrentes do manejo inadequado dos resíduos sólidos, preceituando: a preservação e a redução na geração de resíduos, com a prática de hábitos de consumo sustentável e a criação de instrumentos que permitam o aumento da reciclagem, da reutilização dos resíduos sólidos e destinação ambientalmente adequada dos rejeitos; a instituição

de responsabilidade compartilhada dos geradores de resíduos; a estipulação de metas importantes para a eliminação dos lixões; a instituição de instrumentos de planejamento nos níveis nacional, estadual e municipal; e impondo aos particulares a elaboração de Planos de Gerenciamento de Resíduos Sólidos (BITTERCOURT, 2014, p. 64).

### **3.4.5 Regime Diferenciado de Contratação - Lei nº 12.462/2011**

Em 2011, foi aprovada a Lei nº 12.462, advinda da Medida Provisória nº 527 de 2011, que instituiu o chamado Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC), norma esta que veio para impulsionar o processo de sedimentação das compras sustentáveis, e a ser aplicada, nos termos do artigo 1º, dentre outras, para as contratações vinculadas a realização da Copa do Mundo de 2014 e para as Olimpíadas de 2016.

A elaboração de um diploma legal específico se alicerçou na ideia de que as normas já existentes sobre contratações públicas não seriam suficientes para as licitações e celebrações dos contratos necessários para tal fim, uma vez que a realização de eventos de tamanha proporção demandaria um conjunto de obras diferenciadas – de grande monta e com tamanha urgência – premente de tratamento apartado (BITTERCOURT, 2014, p. 54).

Determina, em seu artigo 3º, da Lei nº 12.462, ser o desenvolvimento nacional sustentável um princípio a ser buscado pelas contratações administrativas. De acordo com este artigo:

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

Observa-se, que diversamente da Lei 8.666/93, que elenca o desenvolvimento nacional sustentável como um dos objetivos licitatórios, o Regime Diferenciado de Contratações Públicas o lista como um princípio.

A Lei nº 12.462/2011 traz especial destaque à sustentabilidade ambiental, notadamente em seu artigo 4º, que trata das diretrizes a serem traçadas pelo Regime Diferenciado de Contratação.

O artigo 4º, ademais, internaliza diversos conceitos e critérios socioambientais a serem atendidos pela norma a fim de buscar a melhor contratação para a Administração Pública. Destaca-se, a questão de olhar o menor custo total de propriedade, como as externalidades negativas geradas pela aquisição, de acordo com o artigo 4º, III, combinado com o artigo 19, §1º:

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;

Art. 19. O julgamento pelo menor preço ou maior desconto considerará o menor dispêndio para a administração pública, atendidos os parâmetros mínimos de qualidade definidos no instrumento convocatório. § 1º Os custos indiretos, relacionados com as despesas de manutenção, utilização, reposição, depreciação e impacto ambiental, entre outros fatores, poderão ser considerados para a definição do menor dispêndio, sempre que objetivamente mensuráveis, conforme dispuser o regulamento.

Nota-se que o artigo 4º, III, combinado com o artigo 19, §1º, do RDC, evidencia os principais pilares do desenvolvimento sustentável, ao ressaltar que a busca da maior vantagem para a administração pública deve levar em consideração o aspecto econômico, social e ambiental.

Com relação à possibilidade de remunerar de forma diferenciada os fornecedores, vinculados a critérios de sustentabilidade, o artigo 4º, IV, combinado com o artigo 10 determina:

Art. 4º Nas licitações e contratos de que trata esta Lei serão observadas as seguintes diretrizes: IV - condições de aquisição, de seguros, de garantias e de pagamento compatíveis com as condições do setor privado, inclusive mediante pagamento de remuneração variável conforme desempenho, na forma do art. 10;

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.

Pondera-se que, o artigo 4º, IV, combinado com o artigo 10, do RDC, de certa forma, privilegia por meio do instrumento da remuneração variável, as empresas que, dentre outras medidas, as que adotam os critérios de sustentabilidade ambiental no momento da contratação com a administração pública.

Destaca-se, ainda, a indicação expressa de critérios socioambientais a serem levados em consideração quando da elaboração de especificações técnicas, e das regras que irão reger os contratos, conforme o artigo 4º, §1º:

Art. 4º Nas licitações e contratos de que trata esta Lei serão observadas as seguintes diretrizes: § 1º As contratações realizadas com base no RDC devem respeitar, especialmente, as normas relativas à: I - disposição final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos gerados pelas obras contratadas; II - mitigação por condicionantes e compensação ambiental, que serão definidas no procedimento de licenciamento ambiental; III - utilização de produtos, equipamentos e serviços que, comprovadamente, reduzam o consumo de energia e recursos naturais; IV - avaliação de impactos de vizinhança, na forma da legislação urbanística; V - proteção do patrimônio cultural, histórico, arqueológico e imaterial, inclusive por meio da avaliação do impacto direto ou indireto causado pelas obras contratadas; e VI - acessibilidade para o uso por pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida.

Todas essas são orientações que facilitarão os especificadores e gestores de compras a internalizarem atributos de sustentabilidade nas contratações públicas para os eventos da Copa de 2014, que já ocorreram, e nas Olimpíadas de 2016, bem como a terem em conta a lógica da análise de ciclo de vida do produto quando da especificação e contratação de bens, obras e serviços realizados pelo Poder Público.

#### **3.4.6 Decreto Presidencial 7.746 de 2012**

O Decreto Presidencial 7.746 de 5 de junho 2012 veio para regulamentar o artigo 3º da Lei 8.666/93, depois da alteração sofrida em 2010. Estabeleceram critérios, práticas e diretrizes para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável nas contratações realizadas pela Administração Pública federal, bem como instituiu a Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública (CISAP), incluindo outras entidades do governo federal que não estavam

contempladas na norma que o antecedia, a Instrução Normativa n° 1 de 2010, alcançando, além da Administração federal direta, autárquica e fundacional, as empresas estatais dependentes, ou seja, as empresas públicas e de economia mista.

Alguns artigos desse decreto chamam a atenção por abrir espaço para um real avanço da temática em âmbito federal, bem como explicitar que os atributos de sustentabilidade. Dentre os artigos, serão mencionados os artigos 2°, 3° e 4° do Decreto Presidencial 7.746/12.

O artigo 2° traz a possibilidade de a Administração federal adquirir bens e contratar serviços e obras considerando critérios e práticas de sustentabilidade, ficando afastada essa possibilidade no caso de não haver alternativa disponível no mercado. O artigo 2° determina:

Art. 2º A administração pública federal direta, autárquica e fundacional e as empresas estatais dependentes poderão adquirir bens e contratar serviços e obras considerando critérios e práticas de sustentabilidade objetivamente definidos no instrumento convocatório, conforme o disposto neste Decreto.

O artigo 3° aponta expressamente em que lugar os critérios de sustentabilidade podem ser inseridos: na especificação técnica ou como obrigação da contratada.

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.

O artigo 4° traz um rol exemplificativo das diretrizes de sustentabilidade ambiental e social que poderão compor tanto a especificação técnica de produtos e serviços quanto figurar nas obrigações da contratada:

Art. 4º São diretrizes de sustentabilidade, entre outras: I – menor impacto sobre recursos naturais como flora, fauna, ar, solo e água; II – preferência para materiais, tecnologias e matérias-primas de origem local; III – maior

eficiência na utilização de recursos naturais como água e energia; IV – maior geração de empregos, preferencialmente com mão de obra local; V – maior vida útil e menor custo de manutenção do bem e da obra; VI – uso de inovações que reduzam a pressão sobre recursos naturais; e VII – origem ambientalmente regular dos recursos naturais utilizados nos bens, serviços e obras.

Observa-se, que o dispositivo prescreve algumas diretrizes de sustentabilidade para as licitações e contratos sustentáveis. Um bom projeto de planejamento tem início com a fixação de objetivos, a partir dos quais são estabelecidas as políticas, diretrizes e metas. Sendo assim, as diretrizes normas procedimentais básicas, são de utilização obrigatórias nas licitações e contratações, sem as quais os institutos desnaturariam-se.

### **3.4.7 Iniciativas legislativas estaduais de Licitação Sustentável**

Nesta sessão, analisar-se-á, as iniciativas legislativas estaduais de Licitação Sustentável, com destaque para os seguintes estados do Brasil, que já legislaram sobre o tema: Minas Gerais, São Paulo, Mato Grosso, Distrito Federal, Rio de Janeiro e Espírito Santo.

Em Minas Gerais, o decreto nº 44.903, de 24 de setembro de 2008, dispõe sobre a contratação de obras e serviços pela Administração Pública Estadual, que envolvam a aquisição direta e o emprego de produtos e subprodutos de madeira de origem nativa. Evidencia-se, neste decreto, a preocupação do estado na preservação do meio ambiente (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE<sup>20</sup>).

O estado de São Paulo possui oito decretos que tratam acerca da promoção das licitações sustentáveis. O Decreto nº 49.674, de 2005, que determina respeito às normas ambientais e de fiscalização na utilização de madeira nativa na contratação de serviços de engenharia pelo Estado de São Paulo; o Decreto nº 41.629, de 1997, que proíbe a aquisição por entidades do governo de produtos ou equipamentos com substâncias degradadoras da camada de ozônio controladas pelo Protocolo de

---

<sup>20</sup> MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Iniciativas legislativas estaduais de Licitação Sustentável. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/destaques/item/9030-iniciativas-estaduais-legislativas-de-licita%C3%A7%C3%A3o-sustent%C3%A1vel>. Acesso em 15 de outubro de 2015.

Montreal; o Decreto nº 42.836, de 1998, alterado pelo Decreto nº 48.092, de 2003, que impõe para a frota do grupo especial da administração direta e indireta a aquisição de veículos movidos a álcool, em caráter excepcional, devidamente justificado, a aquisição de veículos na versão biocombustível, ou movidos à gasolina, quando não houver modelos na mesma classificação, movidos a álcool; o Decreto nº 45.643, de 2001, que dispõe sobre a aquisição pela Administração Pública de lâmpadas de maior eficiência e menor teor de mercúrio; o Decreto nº 45.765, de 2001, que instituiu o Programa Estadual de Redução e Racionalização do Uso de Energia, aplicando a redução de 20% nas instalações do governo, referindo-se à aquisição de produtos e de serviços com melhor desempenho energético possível (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE).

Além do mais, o estado de São Paulo, possui em vigor os seguintes decretos: o Decreto nº 48.138, de 2003, que institui medidas de redução de consumo e racionalização de água no âmbito da administração pública direta e indireta; o Decreto nº 49.674, de 2005, que dispõe sobre o controle ambiental de madeira nativa de procedência legal em obras e serviços de engenharia; determina respeito às normas ambientais e de fiscalização na utilização de madeira nativa na contratação de serviços de engenharia; e o Decreto nº 50.170, de 2005, que instituiu o Selo Socioambiental no âmbito da Administração Pública Estadual (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE).

No estado de Mato Grosso, há a Lei Complementar nº 27, de 1999, que dispõe sobre a instalação de dispositivos hidráulicos visando o controle e redução de consumo de prédios públicos e comerciais (Ministério do Meio Ambiente).

Já no Distrito Federal, a Lei nº 2.616, de 2000, que dispõe sobre a utilização de equipamentos economizadores de água nas instalações hidráulicas e sanitárias dos edifícios públicos e privados destinados ao uso não residencial (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE).

No Rio de Janeiro, Lei nº 3.908, de 2002, que proíbe o uso de alimentos geneticamente modificados nas merendas escolares (Ministério do Meio Ambiente).

Por fim, no estado de Espírito Santo, os seguintes decretos: Decreto 2087-R, de 1º de Julho de 2008, que dispõe sobre diretrizes para compras e consumo sustentáveis no âmbito do Poder Executivo Estadual; Decreto 1195-S, de 14 de Novembro de 2008, que dispõe sobre a criação do Grupo de Gestão Energética do Poder Executivo Estadual; e Decreto 2830-R, de 19 de agosto de 2011, que dispõe

sobre os critérios e especificações para aquisição de bens e serviços com vista ao consumo sustentável pela Administração Pública Estadual direta e indireta, autárquica e fundacional e dá outras providências (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE).

Observa-se, que vários estados da federação já adotaram medidas que visam à promoção das licitações e contratações administrativa brasileira sustentável, com o intuito da preservação do meio ambiente como finalidade.

### **3.5 O Programa Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P)**

O Programa Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P) é uma iniciativa do Ministério do Meio Ambiente (MMA) e seu objetivo é promover a internalização dos princípios de sustentabilidade socioambiental nos órgãos e entidades públicos (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE<sup>21</sup>).

A A3P pode ser desenvolvida em todos os níveis da administração pública, tanto na esfera municipal, quanto na estadual bem como na federal, e em todo o território nacional. O Programa foi criado para ser aplicado na administração pública, mas pode ser usado como modelo de gestão ambiental por outros segmentos da sociedade (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE).

A A3P tem sido implementada em vários órgãos e entidades públicos por meio da participação na Rede A3P. A Rede é um canal de comunicação permanente para promover o intercâmbio técnico, difundir informações sobre temas relevantes à agenda, sistematizar dados e informações sobre o desempenho ambiental das instituições e incentivar programas de formação e mudanças organizacionais, permitindo a troca de experiências (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE).

A A3P possui seis eixos temáticos, quais sejam: gestão de resíduos, licitação sustentável, qualidade de vida no ambiente de trabalho, sensibilização de capacitação dos servidores, uso racional dos recursos e construções sustentáveis (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE).

Dentre esses eixos temáticos, destacam-se dois: a licitação sustentável, conforme já analisado, que é o procedimento administrativo formal que contribui para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável, mediante a inserção de

---

<sup>21</sup> MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. A3P. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/a3p/ades%C3%A3o-%C3%A0-a3p>. Acesso em: 16 de outubro de 2015.

critérios sociais, ambientais e econômicos nas aquisições de bens, contratações de serviços e execução de obras; e as construções sustentáveis, que podem ser entendidas como conjunto de medidas adotadas durante todas as etapas da obra que visam a sustentabilidade da edificação. Através da adoção dessas medidas é possível minimizar os impactos negativos sobre o meio ambiente além de promover a economia dos recursos naturais e a melhoria na qualidade de vida dos seus ocupantes.

Alguns órgãos da administração pública federal, como por exemplo, a Advocacia-Geral da União, já aderiram ao Programa Agenda Ambiental na Administração Pública, é o que destaca Villac; Bliacheris; Ferreira (2014, p. 301):

Consabido que o Programa A3P desdobra-se em eixos temáticos, e um deles é, precisamente, a licitação sustentável, sobre esta linha de ação desdobram-se os integrantes da Comissão Gestora Nacional e das Subcomissões Regionais A3P/AGU. A adesão da AGU ao Programa A3P e a instituição de uma Comissão Gestora foram fundamentais no processo de indicar que a AGU estava atenta à questão ambiental e em mostrar qual o espaço institucional no qual a instituição organizaria esta discussão.

Com base no exposto, pondera-se que o Programa Agenda Ambiental na Administração Pública constitui um importante instrumento a ser adotado pela Administração Pública para, utilizando seu significativo poder de compra, introduzir o setor produtivo a adotar processos de licitações e contratações sustentáveis.

### **3.6 Efetividade na licitação e contratação sustentável**

Para ilustrar práticas de licitações e obras públicas sustentáveis, será, neste tópico, abordado o exemplo de licitação que adotou critérios de sustentabilidade, como o Tribunal de Contas do Mato Grosso do Sul no edital de convite nº. 001/2011, o Ministério da Marinha no pregão eletrônico nº. 22/2013 e no pregão eletrônico nº 95380-001/2010. Além do mais, trará o exemplo de obras públicas sustentáveis em Minas Gerais e em São Paulo, e o que estes estados têm desenvolvido nesta temática. Por fim, será apresentado o resultado de um questionário sobre a temática e abordado duas jurisprudências do Tribunal de Contas da União.

O Tribunal de Contas do Mato Grosso do Sul no edital de convite nº. 001/2011 tornou público a abertura de licitação na modalidade de convite tipo menor preço

total, para contratação de empresa fornecedora de 600 (seiscentas) caixas com 10 resmas de papel sulfite branco alcalino 75 g/m A4(210x297) a ser utilizado nos serviços do Tribunal de Contas, o que fez com fundamento no art. 23, inciso II, alínea “a” da Lei nº. 8.666/93 e suas alterações.

Na especificação do objeto, determinou que:

Considerando a necessidade de proteção do meio ambiente, com a finalidade de garantir a sustentabilidade, o produto deverá ser oriundo de Florestas Plantadas, e Aprovado pelo Programa Brasileiro de Certificação Florestal - CERFLOR, com Certificado do INMETRO (Ministério do Planejamento).

Tal medida adotada demonstra a preocupação ambiental do órgão público do Mato Grosso do Sul, ao especificar que as resmas de papel deveriam ser provenientes de Florestas Plantadas e com certificado do INMETRO.

O Ministério da Marinha no pregão eletrônico nº. 22/2013, tendo como objeto da licitação o Registro de Preços para aquisição de materiais de consumo de limpeza e descartáveis em geral, conforme especificado no Termo de Referência do edital.

O Item 19 desse edital aborda sobre a sustentabilidade ambiental e determinou:

19.1 – Este edital observará em todas as fases do procedimento licitatório as orientações e normas voltadas para a sustentabilidade ambiental, prevendo, inclusive, as recomendações quanto à responsabilidade do fornecedor pelo recolhimento e descarte dos materiais, bem como a apresentação pelo mesmo de certidão de inexistência de dívida ambiental relativa à Unidade da Federação da sede onde se localiza a Base de Fuzileiros Navais da Ilha do Governador, emitida, até a data da abertura das propostas, em sintonia com a Lei 3.467/2000. 19.2 – Dentre as recomendações voltadas para a sustentabilidade ambiental, a presente licitação observará também os seguintes critérios elencados na Instrução Normativa nº 1 de 19 de janeiro de 2010 da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão: 19.2.1 – Que os bens sejam constituídos, no todo ou em parte, por material reciclado, atóxico, biodegradável, conforme ABNT NBR 15448-1 e 15448-2; 19.2.2 – 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; 19.2.3 – 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 19.2.4 – 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 atende que o bem fornecido cumpre com as exigências do edital (...) (Ministério do Planejamento).

Além do mais, o item 19 continua especificando acerca dos critérios de sustentabilidade que deverão ser observados no procedimento licitatório:

(...)19.3 – Serão desclassificadas as propostas que não estejam adequadas às orientações e normas voltadas para a sustentabilidade ambiental constantes do item 16.2 do Termo de Referência. 19.4 - Os itens 109 ao 111, constantes do subitem 3.1 do Termo de Referência, são formados por materiais de uso descartáveis, confeccionados exclusivamente por processo de produção à base de Amido de Milho, sendo os referidos produtos voltados totalmente para a sustentabilidade ambiental, pois, tanto os meios de produções utilizados, como o uso e descartes dos mesmos se enquadram no conceito de sustentabilidade desejados pelo mundo atual, principalmente, na política de gestão ambiental implementada e incentivada pela Marinha do Brasil. 19.5.1 – Os copos, talheres, pratos, utensílios variados, sacos multiuso, sacos de lixo produzidos a base de milho, com economia de 50% de energia no processo de produção, não depende de petróleo, tem redução de emissão de CO2. 19.5.2 – Os produtos a base de bioplástico, se descartados por meio de compostagem, têm o processo de decomposição concluído em 180 dias, diferente do material plástico comum que levam até 100 (cem) anos para se decomporem na natureza. 19.6 - A licitante deverá apresentar Certificado do IBAMA-Cadastro Técnico Federal (CTF), com as Certidões Negativas ambientais de nada consta, assim como o cadastro e registro técnico, comprovando não ser a licitante classificada como potencialmente poluidora ou utilizadora de recursos ambientais, conforme Anexo II da Instrução Normativa nº 31, de 03/12/2009 do IBAMA e artigo 17, inciso II, da Lei 6.938, de 1981, assim como IN/IBAMA nº 08 de 18 de setembro de 2003, e 19.7 - Certidão Negativa de Embargo Ambiental (Nada Consta), emitida pelo IBAMA, conforme previsto na Portaria nº 22 de 28/10/2009 / IBAMA e na Instrução Normativa nº 14 de 15/05/2009 / IBAMA (Ministério do Planejamento).

Outro exemplo também da Marinha do Brasil no pregão eletrônico nº 95380-001/2010, do tipo menor preço, com objetivo de contratar empresas para fornecimento de materiais de consumo e permanente conforme especificações e quantitativos estimados detalhados no Termo de Referência, para o período de doze (12) meses.

O Item I desse edital trata acerca da sustentabilidade ambiental e previu:

Este Edital observará em todas as fases do procedimento licitatório as orientações e normas voltadas para a sustentabilidade ambiental, prevendo, inclusive, as recomendações quanto a responsabilidade do fornecedor pelo recolhimento e descarte do material, bem como a apresentação de documentos físicos, copiados ou impressos, SOMENTE ATRAVÉS DE PAPEL RECICLADO. 1.1 - Dentre as recomendações voltadas para sustentabilidade ambiental, a presente licitação observará também os seguintes critérios elencados na Instrução Normativa nº 1 de 19 de janeiro

de 2010 da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão: 1.1.1 – que os bens sejam constituídos, no todo ou em parte, por material reciclado, atóxico, biodegradável, conforme ABNT NBR – 15448-1 e 15448-2; 1.1.2 – 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; 1.1.3 – 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 1.1.4 – 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). 1.1.5 – 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 (Ministério do Planejamento).

Com base nos exemplos de licitações apontadas, observa-se que é possível que se adotem critérios de sustentabilidade ambiental no momento de abertura do procedimento licitatório com a finalidade de atender as normas legais vigentes referentes à temática.

Com o objetivo de consolidar as práticas de sustentabilidade adotadas por Minas Gerais e amparar os gestores públicos na execução das compras públicas sustentáveis, foi publicado o Decreto nº 46.105 de 12 de dezembro de 2012, que traça diretrizes, lista critérios sustentáveis para bens, serviços e obras e normatiza a política estadual de compras sustentáveis.

Segundo Vilhena (2014, p. 340):

O referido Decreto dispõe sobre a realização de estudos técnicos em famílias de compras, que serão consolidados na forma de Manuais de observação obrigatória, visando estabelecer critérios de sustentabilidade considerando as peculiaridades e características de cada família de matérias e serviços. Ainda, uma vez definidos os critérios de sustentabilidade elencados no Decreto nº 46.105/2012, foi realizado um trabalho de atualização do catálogo de materiais e serviços do Estado, com a marcação dos itens como “sustentáveis” de acordo com suas características.

Como exemplo de itens tidos como “sustentáveis” no sistema, no ano de 2013 foram adquiridos mais de 540.000 lápis de madeira reflorestada, mais de 43.000 lâmpadas econômicas, 20.000 vassouras com cerdas feitas a partir de garrafas PET,

e mais de 4.000 pilhas e baterias recarregáveis com vida útil prolongada (VILHENA, 2014, p. 340).

Destacam-se, em Minas Gerais, dois empreendimentos emblemáticos, quais sejam, a Cidade Administrativa Presidente Tancredo Neves, que foi construída com viés de sustentabilidade em vários aspectos, e o novo estádio Magalhães Pinto (“Mineirão”).

Na Cidade Administrativa, complexo administrativo que abriga 57 órgãos e entidades do governo, inaugurado em março de 2010, o conceito de sustentabilidade esteve presente desde a execução das obras. Houve monitoramento da qualidade da água e do ar, reaproveitamento e destinação correta de resíduos sólidos, controle de ruídos, da poluição sonora e da procedência dos materiais utilizados. No que tange aos aspectos construtivos e arquitetônicos, todas as edificações do complexo funcionam com processos tecnológicos de uso racional de água, energia e reaproveitamento do lixo, obedecendo às exigências, relacionadas à sustentabilidade e preservação do meio ambiente, previstas no protocolo de Kyoto e de Montreal (VILHENA, 2014, p. 342).

Em relação ao sistema de água na Cidade Administrativa, Vilhena (2014, p. 342) explica que o uso de tecnologia a vácuo para o esgotamento propicia economia de 80% no consumo de água, em todo o complexo. Isto porque o sistema de esgoto a vácuo instalado no sistema hidrossanitário da Cidade Administrativa utiliza em torno de 1,5 litros por descarga, ao invés dos 6 a 7 litros de água do sistema convencional.

No que diz respeito à energia, as fachadas dos prédios, revestidas com vidro duplo de máximo desempenho, favorecem a utilização de luz natural nos ambientes de trabalho e reduzem os gastos com a refrigeração, já que 70% da passagem de calor são bloqueados pelo vidro. Em relação à gestão de resíduos, 48% do lixo gerado na Cidade administrativa é reciclado e recolhido por associações de catadores de papel. Em números absolutos, isso representa 260 toneladas de resíduos reciclados, das 550 toneladas geradas anualmente, usando-se o ano de 2011 como referência (VILHENA, 2014, p. 343).

Conforme dados apontados, pode-se dizer que a Cidade Administrativa de Minas Gerais é uma obra sustentavelmente de destaque, pelas preocupações ambientais que foram empregadas na construção, como relacionados ao uso de água, energia e produção de resíduos sólidos.

Outra obra sustentavelmente de destaque no Estado de Minas Gerais é a reforma e modernização do Estádio Magalhães Pinto, popularmente conhecido como Mineirão.

Uma das metas da modernização do Mineirão é obter a certificação LEED (*Leadership in Energy and Environmental Design*), que atesta a arena como um empreendimento ambientalmente sustentável. Para isso, o novo estádio já prioriza, desde a obra, padrões, ferramentas e procedimentos aceitos e entendidos internacionalmente como ecologicamente corretos (VILHENA, 2014, p. 343).

Vilhena (2014, p. 343) cita como procedimentos os seguintes:

Terra retirada para rebaixamento do campo foi usada na obra de aterro do Boulevard Arrudas, no centro da cidade. Outro volume de terra foi doado, pela primeira vez, a cavas de mineradoras (região de São José da Lapa); reaproveitamento de todos os entulhos provenientes da obra. Os materiais estão sendo doados a várias instituições. A prefeitura de Vespasiano pavimentou as ruas do município com o concreto que antes formava a arquibancada e áreas internas do estádio, e hoje foi transformada em brita; as antigas cadeiras do Mineirão foram doadas a estádios e ginásios de Minas; O metal retirado da obra está sendo usado em usinas recicladoras para emprego na indústria; Reuso do gramado no Plug Minas, projeto de inclusão social de Minas.

Ademais, foram adotadas no Mineirão as seguintes medidas, segundo Vilhena (2014, p. 344):

Controle de emissão de poeira. Caminhões-pipa umidificam a terra para que a poeira levantada seja mínima. Nos portões de saída de veículos pesados, foi instalado o “lava rodas”, retirando o barro e a sujeira das rodas de máquinas e caminhões, para que as ruas do entorno permaneçam limpas. A medida faz com que a população do entorno sofra menos com os incômodos de uma obra vizinha; Preferência por produtos sustentáveis. Por exemplo, qualquer tinta que não seja à base de água é preterida; e reaproveitamento da madeira por artesãos mineiros para produção de arte popular.

É importante ressaltar ainda, que o estádio conta ainda com procedimentos ambientalmente responsáveis, como iluminação de alta eficiência e baixo consumo e sistema elétrico inteligente, sistema de coleta seletiva de lixo e armazenamento de resíduos sólidos e uso de madeira com selo de manejo florestal. Importantes instrumentos que favorecem o meio ambiente.

Após os exemplos práticos de obras públicas sustentáveis em Minas Gerais, serão analisadas algumas medidas adotadas na cidade de São Paulo. A Secretaria do Verde e do Meio Ambiente (SVMA) do município de São Paulo é o órgão incumbido de planejar, ordenar e coordenar as atividades de defesa do meio ambiente, é também membro do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), visando à otimização na ação de defesa do meio ambiente do município.

Hoenen (2014, p. 381) aborda que no ano de 2005, a gestão que se iniciava decidiu implantar medidas proativas de mudanças comportamentais de consumo. Alguns insumos estratégicos (de uso diário) foram escolhidos visando à incorporação de hábitos na Administração Pública menos impactantes ao meio ambiente, e também que pudessem servir de mola motriz na mudança comportamental na esfera municipal de São Paulo.

Dois casos serão abordados, de medidas sustentáveis adotadas pela Administração Pública do município de São Paulo que decidiu por uma otimização na utilização das folhas de papel para os expedientes administrativos, e também a utilização de copos de papel para o consumo de bebidas.

No âmbito da prefeitura de São Paulo, todos os expedientes administrativos eram impressos em papel sulfite, comumente no tamanho “A4”. Com a chegada de nova gestão no SVMA, o então secretário decidiu pela utilização somente de papel reciclado no expediente administrativo.

Sobre esta experiência, Hoenen (2014, p. 383) resume:

A experiência foi tão satisfatória e bem-sucedida que hoje possuímos novamente uma ata de registro de preços no âmbito do Município e o valor pago pela resma de papel reciclado é muito menor que o valor da resma do papel sulfite. Incontestável ganho em todos os sentidos, ecológicos, financeiros, sociais...

Outra iniciativa foi a troca de copos descartáveis de plástico por copos de papel para o uso de visitantes da SVMA. Hoenen (2014, p. 384) comenta que a solução pensada foi pragmática, se era impossível abandonar totalmente o uso de copos descartáveis, então que se adotasse o uso do “descartável” que menos impacto negativo causasse à natureza. Desta maneira foi escolhida a utilização de parafina.

Importante observar, que medidas sustentáveis no início podem parecer inviáveis e impraticáveis, mas com a adoção de novas condutas elas acabam sendo aceitas e utilizadas. Por isto, a exemplo do que foi adotado pelo município de São Paulo, é possível repensar a forma de aquisição de bens e serviços pela Administração Pública como um todo se adotando critérios de sustentabilidade.

Com o objetivo de obter-se respostas de ações concretas acerca da aplicação dos critérios de sustentabilidade nas licitações e contratos administrativos, foi enviado, por email, um questionário para o setor de licitações e contratos dos seguintes órgãos públicos: Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, Tribunal Regional Federal (Seção Judiciária de Goiás), Tribunal Regional do Trabalho (18ª Região), Tribunal Regional Eleitoral (Goiás), Tribunal de Contas do Estado (Goiás), e Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás.

As perguntas formuladas e encaminhadas foram as seguintes: 1) O órgão, ao realizar o procedimento licitatório e nas contratações públicas tem observado a finalidade da promoção do desenvolvimento nacional sustentável, conforme determinação do artigo 3º da Lei 8.666 de 1993?; 2) O órgão, ao realizar o procedimento licitatório e nas contratações públicas tem observado a Recomendação nº11/2007 do Conselho Nacional de Justiça – que trata da adoção de políticas públicas de preservação do meio ambiente orientação aos Tribunais?; e 3) Em caso positivo, por gentileza, e se possível, enviar modelos de licitações em que foram adotados estas normas.

Obteve-se a resposta do Tribunal Regional do Trabalho (18ª Região), que para as duas primeiras perguntas respondeu: Sim, o órgão faz o possível para atender à legislação; para a terceira pergunta respondeu: Iremos entrar em contato com a sessão que elabora os termos de referências para buscar modelos e encaminharemos os modelos assim que possível. Ocorre que, não foram enviados esses modelos para ser ilustrado.

O Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás, também respondeu ao questionário. Para a primeira pergunta a resposta foi a seguinte: Quanto à demanda, a Comissão Permanente de Licitação, informou que recentemente, a Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 8.666/1993) teve seu art. 3º alterado no sentido de promover o desenvolvimento nacional sustentável nos procedimentos licitatórios, nesse sentido este Tribunal de Contas nas aquisições de bens e nas contratações de serviços vem buscando resguardar, ou ao menos tentar assegurar um parâmetro

mínimo digno à proteção do meio ambiente, tem considerado critérios e práticas de sustentabilidade objetivamente definidos no instrumento convocatório sempre que o objeto permitir.

Já para a segunda pergunta, o Tribunal de Contas dos Municípios respondeu: as recomendações previstas pelo Conselho Nacional de Justiça aplicam-se apenas ao Poder Judiciários sendo os Tribunais relacionados nos incisos II a VII do art. 92 da Constituição Federal de 1988. E para a terceira pergunta o seguinte: segue em anexo cópia de um Edital de Licitação em que foram observados os critérios e práticas de sustentabilidade.

A cópia em anexo trata-se de um edital de pregão presencial nº 005 de 2013, tipo menor preço por lote, objetivando a aquisição de móveis e equipamentos, conforme especificações constantes no Anexo I do instrumento convocatório. Neste edital, destaca-se o tratamento diferenciado na participação de Microempresas e Empresas de Pequeno Porte conforme determinação da Lei Complementar nº 123 de 2006.

Os demais órgãos que foram enviados o email, quais sejam, Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, Tribunal Regional Federal (Seção Judiciária de Goiás), Tribunal Regional Eleitoral (Goiás), Tribunal de Contas do Estado (Goiás), não se obteve resposta do questionário.

Com base nas respostas obtidas pelo Tribunal Regional do Trabalho (18ª Região) e pelo Tribunal de Contas dos Municípios, percebe-se que há uma preocupação desses órgãos em atender a finalidade da promoção do desenvolvimento nacional e sustentável por meio de licitações e contratos administrativos.

Destaca-se, por fim, o informativo de licitações e contratos número 176, de 2013 e o informativo de licitações e de contratos número 245, de 2015 que são jurisprudências do Tribunal de Contas da União relacionados com a temática da sustentabilidade nas licitações e contratos administrativos.

No Informativo de Licitações e Contratos nº 176/2013 do Tribunal de Contas da União, o sumário especifica que:

1. Diante da legislação ambiental, em especial a que disciplina o correto manejo florestal, e considerando que a comprovação da procedência legal da madeira é condição necessária para sua comercialização, a exigência de atestado de certificação ambiental quanto à madeira utilizada não compromete, em princípio, a competitividade das licitações públicas.

2. A participação simultânea de empresas coligadas em licitação afronta a legislação quando evidenciado que a empresa de maior porte – não enquadrada como microempresa ou empresa de pequeno porte – busca usufruir indiretamente dos benefícios da Lei Complementar 123/06 por meio da sociedade de pequeno porte.

3. A mera apresentação de atestado com conteúdo falso caracteriza o ilícito administrativo previsto no art. 46 da Lei Orgânica do TCU e faz surgir a possibilidade de declarar a inidoneidade da licitante fraudadora.

4. O conceito de singularidade de que trata o art. 25, inciso II, da Lei 8.666/93 não está vinculado à ideia de unicidade, mas de complexidade e especificidade. Dessa forma, a natureza singular não deve ser compreendida como ausência de pluralidade de sujeitos em condições de executar o objeto, mas sim como uma situação diferenciada e sofisticada a exigir acentuado nível de segurança e cuidado (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO<sup>22</sup>).

Já o Informativo de Licitações e Contratos nº 245/2015 do Tribunal de Contas da União, o sumário determina que:

1. Havendo dúvidas sobre o enquadramento da licitante na condição de microempresa ou de empresa de pequeno porte, segundo os parâmetros estabelecidos no art. 3º da Lei Complementar 123/06, além de se realizar as pesquisas pertinentes nos sistemas de pagamento da Administração Pública Federal, deve ser solicitado à licitante a apresentação dos documentos contábeis aptos a demonstrar a correção e a veracidade de sua declaração de qualificação como microempresa ou empresa de pequeno porte para fins de usufruto dos benefícios da referida lei.

2. A certificação FSC (*Forest Steward Council*) pode constar como especificação técnica do objeto a ser fornecido, não como exigência de habilitação da licitante (arts. 2º e 3º do Decreto 7.746/12).

3. 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.

4. A exigência de declaração emitida por fabricante, no sentido de que a empresa licitante é revenda autorizada, de que possui credenciamento do fabricante ou de que este concorda com os termos da garantia do edital, conhecida como declaração de parceria, contraria o art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei 8.666/93, aplicado subsidiariamente no âmbito do pregão (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO).

Nesses dois Informativos do Tribunal de Contas da União, percebe-se a preocupação do órgão na questão de adequar-se a sustentabilidade ambiental nas licitações e contratações administrativas realizadas pelo Poder Público brasileiro.

---

<sup>22</sup> TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/PublicacoesJurisprudencia.faces?tipo=INFORMATIVO-LC&textoPesquisa=sustentabilidade>. Acesso em: 10 de nov. de 2015.

## CONCLUSÃO

O estudo que se encerra teve como propósito discorrer acerca da promoção do desenvolvimento nacional sustentável por meio das licitações e contratações administrativas realizadas pelo Poder Público brasileiro, levando-se em consideração que o Estado é um consumidor em potencial de produtos, de bens e de serviços, em todas suas esferas (federal, estadual e municipal) e deve adotar plenamente os critérios de sustentabilidade em suas licitações e contratações administrativas estabelecidas pelos instrumentos normativos em vigor no país.

Devido à crescente conscientização ambiental estimulada pelo alarme dos ambientalistas (principalmente a partir da década de 1960) ocorrência de vários desastres ambientais e alguns efeitos climáticos, a defesa e a preservação da natureza se tornaram metas prioritárias para as nações, a partir de então.

Sendo assim, o desenvolvimento sustentável ocupa, atualmente, a agenda política dos governos em todo o mundo e em todas suas esferas (relembrando a primeira Conferência realizada em Estocolmo, na Suécia em 1972 bem como as Conferências seguintes como a Rio 92 e a Rio +20) na busca por padrões de vida ambientalmente corretos que permitam o bem-estar das presentes e futuras gerações.

A sustentabilidade baseia-se, conforme previu no Relatório Brundtland de 1987, na garantia de acesso das futuras gerações aos recursos naturais, que envolve prioritariamente três pilares: a questão ambiental, a preocupação social, econômica, e também que compartilha o ideal de uma sociedade mais justa e igualitária.

Nesse sentido, é primordial a alteração do modo de produção e de consumo que se baseiam na insustentabilidade, depreciadores do meio ambiente, para um modo socioambientalmente mais adequado e sustentável.

A utilização do potencial poder de compra do Estado corresponde a uma importante ferramenta nesse sentido, pois, é capaz de induzir práticas de responsabilidade socioambiental junto ao mercado e à sociedade, por meio de instrumentos normativos e práticas eficazes, promovendo o fortalecimento do mercado de bens e serviços sustentáveis, reduzindo a geração de resíduos bem como estimulando a inovação tecnológica no setor produtivo.

A compra pública de bens consiste em uma atividade capaz de gerar impactos significativos ao meio ambiente, à economia e à sociedade. O poder público possui, assim, um papel muito importante no fomento a políticas ambientais e deve servir de parâmetro de respeito socioambiental.

Por isso, o governo brasileiro teve que incorporar em sua atuação o termo sustentável (foi o que ocorreu no *caput* do artigo 3º, da Lei nº 8.666/1993 que teve seu conteúdo alterado pela Lei 12.349/2010), e investir na aplicação das compras públicas sustentáveis, bem como na sua regulamentação e desenvolvimento em todas as esferas federativas.

As licitações sustentáveis preocupam-se com a redução do consumo, buscando ampliar cada vez mais a qualidade dos produtos adquiridos e minimizar a sua quantidade e desperdício. Esse instituto, também visa o cumprimento das legislações ambientais, o aumento da reutilização, da reciclagem, de produtos e serviços com menor presença de materiais atóxicos ou perigosos, com maior vida útil, que gerem menos resíduos, utilizem de maneira responsável menos recursos naturais e consumam menos água e energia em seus processos de produção.

Por meio das compras públicas sustentáveis são inseridos aspectos sustentáveis nos procedimentos licitatórios, com o objetivo de selecionar a proposta mais vantajosa para a administração pública e atender ao interesse público (uma das principais finalidades do Estado). Além do mais, deve-se levar em conta além dos critérios habituais, outros aspectos sociais, econômicos e ambientais, no intuito de reduzir-se os impactos negativos gerados por esta atividade do poder público.

Deve-se levar em consideração, ainda, que os produtos sustentáveis reduzem os impactos negativos sobre o meio ambiente e assim diminuem os custos estatais com as tentativas de reversão dos efeitos nocivos que seriam gerados.

Durante todo seu processo de produção e após seu consumo são analisados os impactos ambientais, sociais e econômicos, a fim de se evitar o esgotamento dos recursos naturais, a poluição, e promover o descarte adequado dos bens e o bem estar social e econômico da sociedade.

Defende-se, portanto, que é possível e constitui uma dever a administração pública brasileira realizar licitações e contratações administrativas sustentáveis por meio da adequada motivação e da inclusão de exigência pertinente e relevante na especificação do objeto a ser licitado.

Convém defender, ainda, que as licitações públicas sustentáveis visam uma busca efetiva para o desenvolvimento sustentável na prática, levando-se em consideração que o Estado é um dos principais agentes que promovem esta forma de desenvolvimento pautado nos pilares econômicos, sociais e ambientais.

A adoção da licitação e contratação pública sustentável, conforme previsões normativas nacionais apresentadas (a Política Nacional do Meio Ambiente - Lei nº 6.938/1981, a Política Nacional de Mudanças Climáticas - Lei nº 12.187/2009, a Instrução Normativa nº 1 de 2010 - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a Política Nacional de Resíduos Sólidos - Lei nº 12.305/2010, o Regime Diferenciado de Contratação - Lei nº 12.462/2011 e o Decreto Presidencial 7.746 de 2012), a implementação do Programa Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P) pelo Ministério do Meio Ambiente, os exemplos práticos trazidos (como a construção da Cidade Administrativa em Minas Gerais), o resultado da pesquisa feita aos órgãos da administração pública no Estado de Goiás, e a jurisprudência do Tribunal de Contas da União, evidenciam que o Estado brasileiro tem buscado de certa forma atender as determinações que foram acordadas no âmbito internacional.

Pondera-se, também, que as normas que surgiram a partir da nova regulamentação trazida pela Lei 12.349/2010 tem contemplado a nova finalidade da promoção de um desenvolvimento nacional sustentável por meio de licitações e contratos administrativos, conforme observado à inserção em diversas outras normas infraconstitucionais.

Por fim, conclui-se que a inserção de critérios de sustentabilidade nas licitações depende de uma atuação mais contundente de todos os órgãos do Estado brasileiro tendo como subsídio o ordenamento jurídico pátrio orientador dessa prática. Com a nova forma de especificar os bens e serviços a serem licitados, os gestores devem dar efetividade às licitações e contratações sustentáveis.

## REFERÊNCIAS

ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. 12 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

ARAÚJO, Juliano de Barros. **A nova gestão dos resíduos sólidos urbanos no Brasil: da reparação à prevenção**. In: *Sustentabilidade: desafios e perspectivas*. Org. Gil César de Paula, José Antônio Tietzmann e Silva, Luciane Martins de Araújo, et al. Goiânia: Gráfica e Editora América, 2015.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Conteúdo jurídico do princípio da igualdade**. 3 ed. atual., 14ª tiragem. São Paulo: Malheiros, 2006.

BELTRÃO, Antônio F. G. **Direito Ambiental**. 2 ed. ver. atual. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2009.

BETIOL, Luciana Stocco. Levando em conta a dimensão social nas contratações públicas. **Panorama de licitações sustentáveis: direito e gestão pública**. Coordenadores: Teresa Villac, Marcos Weiss Bliacheris, Lilian Castro de Souza. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

BIDERMAN, Rachel; MACEDO, Laura Silvia Valente de; MONZONI, Mario e MAZON, Rubens. **Guia de compras públicas sustentáveis: Uso do poder de compra do governo para a promoção do desenvolvimento sustentável**. 2ª ed., Rio de Janeiro: FGV, 2008.

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

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal.

\_\_\_\_\_. Decreto Presidencial 7.746, de 5 de junho de 2012. Brasília, DF, Senado Federal, 2012.

\_\_\_\_\_. E.M.I. N° 104/ MP/MF/MEC/MCT. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Exm/EMI-104-MP-MF-MEC-MCT-MPV-495-10.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Exm/EMI-104-MP-MF-MEC-MCT-MPV-495-10.htm). Acesso em: 10 de setembro de 2015.

\_\_\_\_\_. Instrução Normativa n° 1 de 19 de janeiro de 2010. Disponível em: <http://www.comprasnet.gov.br/legislacao/legislacaoDetalhe.asp?ctdCod=295>. Acesso em: 14 de setembro de 2015.

\_\_\_\_\_. Lei n° 6.938 de 31 de agosto de 1981. **Política Nacional do Meio Ambiente**. Brasília, DF, Senado Federal, 1981.

\_\_\_\_\_. Lei n° 8.666, de 21 de junho de 1993. **Lei Licitações e Contratos**. Brasília, DF, Senado Federal, 1993.

\_\_\_\_\_. Lei n° 12.187, de 29 de dezembro de 2009. **Política Nacional Sobre Mudança do Clima**. Brasília, DF, Senado Federal, 2009.

\_\_\_\_\_. Lei n° 12.305, de 2 de agosto de 2010. **Política Nacional de Resíduos Sólidos**. Brasília, DF, Senado Federal, 2010.

\_\_\_\_\_. Lei n° 12.462, de 4 de agosto de 2011. **Regime Diferenciado de Contratação**. Brasília, DF, Senado Federal, 2011.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 27. ed. rev., ampl.e atual. São Paulo: Atlas, 2014.

COMOTTO, Sabrina. Contratações públicas sustentáveis na república da Argentina. **Panorama de licitações sustentáveis: direito e gestão pública**. Coordenadores: Teresa Villac, Marcos Weiss Bliacheris, Lilian Castro de Souza. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

DI PIETRO. Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

FERREIRA, Daniel. **Inovações para incrementação da responsabilidade socioambiental das empresas: o papel das licitações e dos contratos**

**administrativos.** Revista JML de Licitações e Contratos, n 3 de 25 de dezembro de 2012.

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

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro.** 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

GOMES, Fábio Bellote. **Elementos de Direito Administrativo.** 2. ed. São Paulo : Saraiva, 2012.

HOENEN, Ricardo José Marques. Pequenas mudanças de paradigmas grandes mudanças de atitudes. A ponta do *iceberg*. **Panorama de licitações sustentáveis: direito e gestão pública.** Coordenadores: Teresa Villac, Marcos Weiss Bliacheris, Lilian Castro de Souza. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos.** 16 ed. rev., atual. e ampl..São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

LUSTOSA DA COSTA, Carlos Eduardo. **As licitações sustentáveis na ótica do controle Externo.** Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2435919.PDF>. Acesso em: 08 de setembro de 2015.

MARIENELA, Fernanda. . **Direito Administrativo.** 6. ed. Niterói: Impetus, 2012.

MASCARENHAS, Luciane Martins de Araújo. **Desenvolvimento sustentável: estudo de impacto ambiental e estudo de impacto de vizinhança.** Curitiba: Letra da Lei, 2008.

MEIRELES, Hely Lopes. **Direito Administrativo brasileiro.** 33 ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Direitos fundamentais e controle de constitucionalidade: estudos de direito constitucional**. 4. ed. rev. e ampl. São Paulo : Saraiva, 2012.

MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**. 8ª ed. ver. atual. ref. São Paulo: Ed. Rev. dos Tribunais, 2013.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. A3P. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/a3p/ades%C3%A3o-%C3%A0-a3p>. Acesso em: 16 de outubro de 2015.

\_\_\_\_\_. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/producao-e-consumo-sustentavel/plano-nacional/processo-de-marrakesh>. Acesso em: 15 de outubro de 2015.

\_\_\_\_\_. Iniciativas legislativas estaduais de Licitação Sustentável. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/destaques/item/9030-iniciativas-estaduais-legislativas-de-licita%C3%A7%C3%A3o-sustent%C3%A1vel>. Acesso em 15 de outubro de 2015.

\_\_\_\_\_. Licitação sustentável. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/a3p/eixos-tematicos/licita%C3%A7%C3%A3o-sustent%C3%A1vel>. Acesso em: 29 de setembro de 2015.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO. Contratações Públicas Sustentáveis. Disponível em: <http://cpsustentaveis.planejamento.gov.br/licitacoes-sustentaveis>. Acesso em: 29 de setembro de 2015.

OLIVEIRA, Rafael Santos de. O papel da soft law na evolução da proteção internacional do meio ambiente. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XIII, n. 80, set 2010. Disponível em: [http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=8163](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=8163). Acesso em: 16 de jul 2015.

OLIVEIRA, Fabiano Melo Gonçalves de. **Direitos difusos e coletivos: ambiental**. São Paulo : Saraiva, 2012.

ONU. Relatório Brundtland - Nosso Futuro Comum. Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento da Organização das Nações Unidas, 1987.

\_\_\_\_\_. Department of economic and social affairs. Disponível em: <http://esa.un.org/poppolicy/ExplanatoryNotes.aspx>. Acesso em: 09 de nov. 2015.

PNDU. Objetivos de desenvolvimento sustentável. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/ods.aspx>. Acesso em: 03 de nov. de 2015.

PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves. **Direito Internacional público e Privado**. 4. ed. ver. ampl. atual. Salvador: Editora JusPodivm, 2012.

Rio20. Disponível em: [http://www.rio20.gov.br/clientes/rio20/rio20/sobre\\_a\\_rio\\_mais\\_20/temas.html](http://www.rio20.gov.br/clientes/rio20/rio20/sobre_a_rio_mais_20/temas.html). Acesso em: 05 de nov. de 2015.

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

SANTOS, Murillo Giordan; BARKI, Teresa Villac Pinheiro (Coord.). **Licitações e Contratações Públicas Sustentáveis**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

SEN, Amartya. **A ideia de justiça**. Tradução: Denise Bottmann, Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo : Companhia das Letras, 2011.

SIMÃO, Angelo Guimarães, et. al. Indicadores, políticas públicas e a sustentabilidade. **Políticas Públicas e indicadores para o desenvolvimento sustentável**. Coordenadores: Christian Luiz da Silva e José Edmilson de Souza-Lima. São Paulo: Saraiva, 2010.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.540. Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, j. 01/09/2005, p. 03/02/2006.

TORRES, Rafael Lopes. **Licitações sustentáveis: sua importância e seu amparo constitucional e legal**. Interesse Público – IP, Belo Horizonte, ano 14, n. 71, p. 219-241, jan./fev. 2012. Disponível em:

<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2493665.PDF>. Acesso em: 08 de setembro de 2015.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/PublicacoesJurisprudencia.faces?tipo=INFORMATIVO-LC&textoPesquisa=sustentabilidade>. Acesso em: 10 de nov. de 2015.

United Nations Environment Programme (UNEP). What is the 10YFP. Disponível em: <http://www.unep.org/10yfp/Default.aspx?tabid=106245>. Acesso em: 15 de outubro de 2015.

VILHENA, Renata. Práticas de compras públicas e sustentáveis em Minas Gerais. **Panorama de licitações sustentáveis: direito e gestão pública**. Coordenadores: Teresa Villac, Marcos Weiss Bliacheris, Lilian Castro de Souza. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

VILLAC, Teresa; BLIACHERIS, Marcos Weiss; SOUZA, Lilian Castro de Souza. Glossário. **Panorama de licitações sustentáveis: direito e gestão pública**. Coordenadores: Teresa Villac, Marcos Weiss Bliacheris, Lilian Castro de Souza. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

VILLAC, Teresa; BLIACHERIS, Marcos Weiss; FERREIRA, Maria Augusta Soares. Advocacia-Geral da União e as licitações sustentáveis. **Panorama de licitações sustentáveis: direito e gestão pública**. Coordenadores: Teresa Villac, Marcos Weiss Bliacheris, Lilian Castro de Souza. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

YAKER, Farid; BACETI, Camila Moraes; ENMANUEL, Carlos-Andrés. O trabalho do programa das nações unidas para o meio ambiente na promoção das compras públicas sustentáveis. **Panorama de licitações sustentáveis: direito e gestão pública**. Coordenadores: Teresa Villac, Marcos Weiss Bliacheris, Lilian Castro de Souza. Belo Horizonte: Fórum, 2014.