



Marco Antônio Praxedes de Moraes Filho

Licitações Sustentáveis

Os parâmetros do desenvolvimento nacional
e o controle das compras públicas verdes

Prefácio | Germana Parente Neiva Belchior

Apresentação | Mary Lúcia Andrade Correia

φ

Nas últimas décadas a busca do meio ambiente equilibrado vem ocupando cada vez mais espaço nas agendas dos governos, nacional e internacional, na tentativa não apenas de reduzir os impactos já causados à natureza, mas de remodelar os hábitos consumeristas da sociedade, incorporando práticas ecológicas no cotidiano público-privado. É nesse contexto que emerge a ferramenta das licitações sustentáveis, instrumento bastante tradicional na rotina administrativista reestruturado de acordo com o princípio constitucional da solidariedade intergeracional, desdobramento lógico da dignidade de pessoa humana. A nova redação do art. 3º da Lei nº 8.666/1993, englobando a promoção do desenvolvimento nacional sustentável como terceira finalidade do microsistema das aquisições governamentais, inaugura um moderno ciclo ético-ambiental na gestão pública brasileira, transformando a clássica postura estatal de simples espectador na moderna conduta proativa de interventor, utilizando sua posição de grande consumidor e empregador para influenciar o mercado interno, alterando os padrões econômicos de negociação entre os atores sociais direta e indiretamente envolvidos. Essa pesquisa tem como escopo realizar uma investigação teórica e prática sobre as licitações e contratos administrativos à luz do eixo da sustentabilidade ambiental, analisando os parâmetros objetivos traçados e as políticas públicas realizadas visando a promoção do desenvolvimento nacional. O reexame desta temática se torna equitativamente substancial em virtude da função estratégica que as aquisições governamentais desempenham no cotidiano administrativo dos órgãos estatais, despertando interesse dos setores público-privado, sendo constantemente alvo aprimoramento do rito procedimental. Na exposição desse trabalho, que alberga pesquisas bibliográficas, documentais e jurisprudenciais, será possível verificar os principais impactos advindos pela Medida Provisória nº 495/2010, posteriormente convertida na Lei nº 12.349/2010, no rito das contratações públicas, inovação normativa responsável pela mudança no diálogo entre as gerações atuais e futuras, demonstrando a necessidade de explorar com responsabilidade todas as formas de recursos naturais, respeitando a cadeia sucessiva do ecossistema, preservando a continuidade da espécie humana. Ao final, foi possível concluir que a modificação legislativa ultrapassa a fronteira simplória da normatização licitatória, mas consolida o procedimento das compras governamentais como instrumento estatal de política pública, sobretudo na esfera da preservação ambiental. Essa inclinação brasileira pela inclusão de ferramentas sustentáveis no ambiente público segue a tendência mundial pelo reconhecimento jurídico-constitucional do Estado Socioambiental de Direito, estabelecendo critérios e limites à interpretação normativa, possibilitando o controle daquilo que se entende por desenvolvimento nacional.

Marco Antônio Praxedes de Moraes Filho é Analista Judiciário do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará (TJ/CE). Mestre em Planejamento e Políticas Públicas pela Universidade Estadual do Ceará (UECE). MBA em Gestão Pública pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR). Especialista em Direito e Processo Constitucionais pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR). Especialista em Direito e Processo Administrativos pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR). Especialista em Direito Processual Penal pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR). Bacharel em Direito pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR). Professor Visitante da Divisão de Pós-Graduação da Universidade de Fortaleza (UNIFOR). Membro e Sócio Fundador do Instituto Cearense de Direito Administrativo (ICDA).



Licitações sustentáveis

Direção Editorial

Lucas Fontella Margoni

Comitê Científico

Prof.^a Dr.^a Maria Lírida Calou de Araújo e Mendonça

Universidade de Fortaleza - UNIFOR

Prof. Dr. Saulo Nunes de Carvalho Almeida

Centro Universitário Católica de Quixadá - UNICATÓLICA

Prof. Dr. Francisco Lisboa Rodrigues

Faculdades Cearenses - FAC

Licitações sustentáveis

**Os parâmetros do desenvolvimento nacional e o
controle das compras públicas verdes**

Marco Antônio Praxedes de Moraes Filho

φ editora fi

Diagramação: Marcelo A. S. Alves

Capa: Lucas Margoni

O padrão ortográfico e o sistema de citações e referências bibliográficas são prerrogativas de cada autor. Da mesma forma, o conteúdo de cada capítulo é de inteira e exclusiva responsabilidade de seu respectivo autor.



Todos os livros publicados pela Editora Fi estão sob os direitos da Creative Commons 4.0
https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.pt_BR



Associação Brasileira de Editores Científicos

<http://www.abecbrasil.org.br>

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

MORAES FILHO, Marco Antônio Praxedes de.

Licitações sustentáveis: os parâmetros do desenvolvimento nacional e o controle das compras públicas verdes [recurso eletrônico] / Marco Antônio Praxedes de Moraes Filho -- Porto Alegre, RS: Editora Fi, 2018.

232 p.

ISBN - 978-85-5696-399-4

Disponível em: <http://www.editorafi.org>

1. Licitações Sustentáveis. 2. Parâmetros do Desenvolvimento Nacional. 3. Controle das Compras Públicas. 4. Políticas Públicas Sustentáveis. 5. Estado do Ceará. I. Título

CDD: 340

Índices para catálogo sistemático:

1. Direito 340

Para meus queridos pais, Marco Antônio Praxedes de Moraes e Regina Lúcia Moura de Moraes, pelo carinho, suporte, paciência e estímulo transmitidos ao longo de todos os ciclos da minha existência material, sempre destacando a relevância do núcleo familiar.

“A civilização tem isto de terrível: o poder indiscriminado do homem abafando os valores da natureza. Se antes recorriamos a esta para dar uma base estável ao Direito (e, no fundo, essa é a razão do Direito Natural), assistimos, hoje, a uma trágica inversão, sendo o homem obrigado a recorrer ao Direito para salvar a natureza que morre”.

(REALE, 1987, p. 297)

Agradecimentos

Muitas pessoas contribuíram direta e indiretamente para a elaboração desta obra, sendo impossível nominar a todos. Registro, inicialmente, singular gratidão ao corpo docente do Programa de Pós-Graduação (Mestrado e Doutorado) em Políticas Públicas da Universidade Estadual do Ceará (UECE), Prof. Ph.D. Alexandre Almeida Barbalho, Prof.^a Ph.D. Francisca Rejane Bezerra Andrade, Prof. Dr. Francisco Horácio da Silva Frota, Prof. Ph.D. Francisco Josênio Camelo Parente, Prof. Dr. Hermano Machado Ferreira Lima, Prof.^a Ph.D. Lia Machado Fiuza Fialho, Prof.^a Ph.D. Liduína Farias Almeida da Costa, Prof.^a Dr.^a Maria Helena de Paula Frota, Prof. Dr. Mauro Serapioni, Prof.^a Ph.D. Roselane Gomes Bezerra e demais educadores vinculados ao curso, referências acadêmicas na área das ciências sociais aplicadas na capital cearense.

Notabilizo, também, inigualável congratulação ao Prof. Dr. Francisco Horácio da Silva Frota, pela seriedade, cordialidade, sensatez e flexibilidade durante a Coordenação Geral desse Programa *stricto sensu*, fazendo do Curso de Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Pública da Universidade Estadual do Ceará (UECE) uma formação de excelência na região nordeste, construindo ao longo destes últimos anos inúmeros profissionais de notável prestígio e reputação, com capacidade teórico-analítica e operacional para compreender e atuar nas distintas fases do planejamento e da gestão pública brasileira.

Assinalo, ainda, notável agradecimento à Prof.^a Ph.D. Maria Lírida Calou de Araújo e Mendonça, minha letrada e vocacionada orientadora, pela maestria, destreza, simplicidade e inteligência na condução desta pesquisa, profissional integralmente dedicada à vida

docente universitária, perita na área do direito administrativo e tributário, incansável na busca do aperfeiçoamento científico-jurídico. Exalto, outrossim, sinceros agradecimentos ao Prof. Dr. Saulo Nunes de Carvalho Almeida, do Curso de Direito do Centro Universitário Católica de Quixadá (UNICATÓLICA) e ao Prof. Dr. Francisco Lisboa Rodrigues, do Curso de Direito das Faculdades Cearenses (FAC), meus queridos amigos de docência, que gentilmente aceitaram o convite para compor a banca avaliadora desta investigação.

Revelo, novamente, vultosa retribuição ao corpo administrativo do Programa de Pós-Graduação (Mestrado e Doutorado) em Políticas Públicas da Universidade Estadual do Ceará (UECE), composto especialmente por Cristiê Gomes Moreira e Juliane de Queiroz Carvalho, pelo incansável suporte material durante o período das aulas noturnas realizadas no Bloco do Centro de Estudos Sociais Aplicados (CESA), no Campus do Itaperi. Anuncio, igualmente, franca retribuição à Graciliane Rocha Pereira, pela revisão sempre meticulosa das expressões utilizadas na língua inglesa e à Maria da Conceição da Silva Nascimento, pela vistoria pormenorizada das técnicas de normalizações necessárias à organização acadêmica da pesquisa, estruturação indispensável na adequação desta produção aos regramentos modernos de biblioteconomia.

Invoco, ademais, singular congratulação à Profa. Dra. Germana Parente Neiva Belchior, do Programa de Pós-Graduação em Direito do Centro Universitário 7 de Setembro (UNI7), pela zelosa elaboração do prefácio e à Profa. Dra. Mary Lúcia Andrade Correia, do Curso de Direito da Universidade de Fortaleza (UNIFOR), pela cuidadosa elaboração da apresentação, autoridades na capital cearense no segmento do direito público, com ênfase no direito ambiental.

Manifesto, também, especial reconhecimento à Elta da Piedade Ramos Moura, minha querida avó materna, personagem central na estruturação da árvore genealógica e na formação da nossa identificação social, na figura de quem estendo os

cumprimentos à toda família, tanto materna quanto paterna, que mesmo fisicamente distantes conseguem manter aceso os laços afetivos e biológicos. Declaro, finalmente, profunda gratidão à Gisley Fontenele Rocha, minha doce e amada esposa, pela compreensão, incentivo, mansidão e suporte durante todos esses anos de assíduo companheirismo, sobretudo nessas últimas temporadas de volumoso trabalho no interior do estado cearense e intensa dedicação no meio acadêmico, furtando valiosos momentos do seu agradável convívio.

Prólogo

Inicialmente, antes do explorar a redação tecnicista desta obra, algumas breves e singelas palavras a título de preâmbulo no intuito de contextualizar a pesquisa no cenário acadêmico. Essa investigação dissertativa é o resultado final de dois anos de intensa pesquisa realizada durante o Curso de Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas, formação integrante do Programa de Pós-Graduação (Mestrado e Doutorado) em Políticas Públicas, vinculado ao Centro de Estudos Sociais Aplicados (CESA), da Universidade Estadual do Ceará (UECE). A dissertação foi regularmente defendida e aprovada em 2017, como requisito parcial à conclusão do curso, visando o encerramento da atividade discente, obtendo o grau de Mestre em Planejamento e Políticas Públicas.

Sendo fiel ao depósito realizado, o título original do estudo apresentado à seleta banca examinadora foi o seguinte: Licitações sustentáveis: os parâmetros do desenvolvimento nacional e o controle das compras públicas no Estado do Ceará. Porém, reanalisando o texto prefacial da versão acadêmica, optamos por alterar sutilmente apenas o elemento final, retirando o enfoque regionalista proposto inicialmente, deixando a temática mais adequada à versão comercial, tornando a obra mais impessoal, alcançando o maior número de profissionais, envolvendo todas as regiões brasileiras. Nessa linha, resolvemos atribuir à presente criação o seguinte título: Licitações sustentáveis: os parâmetros do desenvolvimento nacional e o controle das compras públicas verdes.

Ao longo do texto propriamente dito, outras relevantes modificações também foram realizadas com o objetivo de ilustrar melhor o conteúdo abordado, facilitando a leitura e a compreensão

do pensamento defendido. A título de exemplo, podemos citar as figuras utilizadas: na redação original existiam apenas duas figuras, seguindo uma linha expositiva mais atrelada aos textos dissertativos; na redação atual incorporamos mais oito figuras, perfazendo um total de dez ilustrações, deixando a obra mais alinhada às modernas técnicas de leitura, auxiliando na memorização do assunto. Esse esforço conjunto entre autores e editoras tem surtido ótimos resultados ao longo dos últimos anos, tornando a leitura tecnicista mais acessível ao público em geral, democratizando o acesso ao conhecimento.

Embora a redação do título inaugural da pesquisa tenha sido levemente modificada, todas as informações colhidas no tocante ao recorte da região cearense relacionadas às licitações sustentáveis foram mantidas na íntegra. Agindo desta forma, temos a chance de apresentar aos pesquisadores brasileiros um paralelo, teórico e prático, entre a realidade deste novo cenário ecológico das compras governamentais na seara nacional, que já vem sendo objeto de valorosas reflexões em livros e artigos especializados, e a realidade das aquisições públicas da região cearense, ainda carente de pesquisas exclusivas nessa lavra. Através desta pesquisa procuramos diminuir essa deficiência, auxiliando os agentes públicos a despertarem para a importância da agregação definitiva do fator ambiental às licitações e contratos administrativos.

Lista de abreviaturas e siglas

A3P	Agenda Ambiental na Administração Pública
ABNT	Agência Brasileira de Normas Técnicas
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
AGU	Advocacia Geral da União
c/c	combinado com
CF	Constituição Federal
CI	Comitê Interministerial da Política Nacional de Resíduos Sólidos
CISAP	Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública
CMSD	Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável
CMMAD	Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento
CNUDS	Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável
CNUMAD	Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento
CORI	Comitê Orientador para a Implantação dos Sistemas de Logística Reversa
DJ	Diário da Justiça
DJe	Diário da Justiça Eletrônico
EC	Emenda Constitucional
ENCE	Etiqueta Nacional de Conservação de Energia
ESMEC	Escola Superior da Magistratura do Estado do Ceará
FSC	Conselho de Manejo Florestal

GCSJT	Guia de Contratações Sustentáveis da Justiça do Trabalho
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IN	Instrução Normativa
INMETRO	Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
Min.	Ministro
MP	Medida Provisória
MP-CE	Ministério Público do Estado do Ceará
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MMA	Ministério do Meio Ambiente
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
ODM	Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
ONU	Organização das Nações Unidas
OSCIP	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PDTI	Plano Diretor de Tecnologia da Informação
PGRCC	Projeto de Gerenciamento de Resíduo de Construção Civil
PIB	Produto Interno Bruto
PL	Projeto de Lei
PLC	Projeto de Lei da Câmara dos Deputados
PLS	Planos de Gestão de Logística Sustentável
PLS	Projeto de Lei do Senado Federal
PLS-JE	Plano de Logística Sustentável da Justiça Eleitoral
PLS-STF	Plano de Logística Sustentável do Supremo Tribunal Federal
PNQA	Programa Nacional de Qualidade Ambiental
PNMA	Política Nacional do Meio Ambiente
PNRS	Política Nacional de Resíduos Sólidos

PNUMA	Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
PPA	Plano Plurianual
PSUS-TCU	Política Institucional de Sustentabilidade do Tribunal de Contas da União
RDC	Regime Diferenciado de Contratações
Rel.	Relator
SAIC-MMA	Secretaria de Articulação Institucional e Cidadania Ambiental do Ministério do Meio Ambiente
SDO	Substâncias que Destroem a Camada de Ozônio
SEDUC-CE	Secretaria de Educação do Estado do Ceará
SEGES-MP	Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
SEMA	Secretaria do Meio Ambiente
SEMACE	Superintendência Estadual do Meio Ambiente
SISG	Sistema de Serviços Gerais
SLTI	Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TCE-AM	Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
TCE-CE	Tribunal de Contas do Estado do Ceará
TCM-CE	Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará
TCU	Tribunal de Contas da União
TI	Tecnologia da Informação
TJ-CE	Tribunal de Justiça do Estado do Ceará
UE	União Europeia
UECE	Universidade Estadual do Ceará
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

Sumário

Prefácio	23
Germana Parente Neiva Belchior	
Apresentação	29
Mary Lúcia Andrade Correia	
1.....	33
Introdução	
2	43
Políticas públicas sustentáveis	
2.1 Políticas públicas.....	44
2.2 Do ecodesenvolvimento ao desenvolvimento sustentável.....	55
2.3 Desenvolvimento e sustentabilidade	69
2.4 Políticas públicas sustentáveis como estratégia de governo	86
3	97
Licitações sustentáveis	
3.1 As licitações sustentáveis e o seu conceito.....	98
3.2 O contexto normativo das licitações públicas e contratos administrativos	116
3.3 A função social das licitações sustentáveis.....	130
3.4 Licitações sustentáveis e princípios setoriais ambientais	133
3.5 Construção da regulamentação sobre licitações sustentáveis no Brasil.....	140
4	163
Parâmetros do desenvolvimento nacional sustentável	
4.1 Panorama das licitações sustentáveis no Mundo.....	164
4.2 Panorama das licitações sustentáveis no Brasil.....	168
4.3 Componentes do desenvolvimento nacional sustentável	172
4.4 Gestão ambiental no Tribunal de Justiça do Estado do Ceará	185
5	189
Controle das compras públicas verdes	
5.1 Tipos de controle.....	190
5.2 Licitações sustentáveis e o controle interno.....	192
5.3 Licitações sustentáveis e o controle externo	197
6	209
Conclusão	
Referências	213

Prefácio

Germana Parente Neiva Belchior¹

Honra-me o convite de elaborar o prefácio da obra intitulada “Licitações sustentáveis: os parâmetros do desenvolvimento nacional e o controle das compras públicas verdes” de autoria de Marco Antônio Praxedes de Moraes Filho, resultado de sua pesquisa realizada no Curso de Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas do Centro de Estudos Sociais Aplicados (CESA) da Universidade Estadual do Ceará (UECE), sob a orientação da Prof.^a Ph.D. Maria Lírida Calou de Araújo e Mendonça.

Congratulo a Editora Fi (Porto Alegre/RS) por proporcionar a seus leitores uma obra que tem um conteúdo interessante não apenas para a Administração Pública, mas por todos os que atuam com a problemática ecológica.

O contexto atual é caracterizado por uma incessante inovação tecnológica, consequência da globalização, cujos principais efeitos são a crise ambiental e a quebra da clássica divisão entre o público e o privado². A sociedade passa a interagir e a participar das empresas, fortalecendo a concepção de *stakeholders* (interessados) externos à

¹ Auditora Fiscal Jurídica da Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará (SEFAZ/CE). Doutora em Direito Ambiental pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Mestre em Direito Constitucional pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Especialista em Direito do Trabalho e Processo Trabalhista pelo Centro Universitário Christus (UNICHRISTUS). Bacharel em Direito pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR). Professora do Programa de Pós-Graduação em Direito do Centro Universitário 7 de Setembro (UNI7). Professora do Curso de Direito do Centro Universitário 7 de Setembro (UNI7). Editora da Revista Jurídica da UNI7. Coordenadora do Grupo de Pesquisa Ecomplex: Direito, Complexidade e Meio Ambiente do Centro Universitário 7 de Setembro (UNI7). Vice-Presidente da Região Nordeste do Instituto O Direito Por Um Planeta Verde.

² BAUMAN, Zygmunt. **O mal-estar da pós-modernidade**. Tradução de Mauro Gama e Cláudia Martinelli Gama. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1998.

organização. A iniciativa privada não pode permanecer à margem dos problemas sociais, ambientais e éticos enfrentados pela sociedade, pois dela fazem parte como agente social ativo, possuindo, assim como as pessoas, direitos e deveres³.

Dessa forma, inicialmente pensada para compor a ressignificação do conceito de empresa, a Responsabilidade Social (RS) entrou, há alguns anos, na agenda dos organismos internacionais, movimentando-se gradativamente para integrar a agenda pública dos Estados nacionais.

No debate sobre a relação entre Responsabilidade Social e políticas públicas, o Banco Mundial e a União Europeia se destacam. O Banco Mundial, em 2002, divulgou um documento chamado “Papeis do Setor Público no Fortalecimento da Responsabilidade Social Corporativa: um estudo de base”, onde relata e analisa o papel que os governos devem ter com respeito ao tema da RS.

Já na União Europeia, o debate foi impulsionado com a publicação do livro “Promover um quadro europeu para responsabilidade socioambiental das empresas”, mais conhecido como “Livro Verde”, em 2001. Referido documento indicou pela primeira vez quais deveriam ser os pontos fundamentais de uma política governamental no assunto.

O Estado não é apenas um ente fictício, dotado de soberania, que age por meio de poderes de império em busca da manutenção do bem comum. Verifica-se que o Estado é mais um ator no mercado, possuindo três papeis distintos: (i) como empresa, (ii) como consumidor e (iii) como regulador⁴.

Ao atuar como empregador, produtor e provedor de serviços, o Estado age de forma semelhante a uma empresa, devendo, portanto, atentar-se para as consequências que geram suas atividades produtivas, evitar a degradação do meio ambiente e

³ DIAS, Reinaldo. **Responsabilidade social**: fundamentos e gestão. São Paulo: Atlas, 2012.

⁴ PEREIRA, Adriana Camargo; SILVA, Gibson Zucca da; CARBONARI, Maria Elisa Ehrhard. **Sustentabilidade, responsabilidade social e meio ambiente**. São Paulo: Saraiva, 2012.

assegurar condições de trabalho decente a seus trabalhadores. Trata-se do dever geral de não degradar o meio ambiente e de proporcionar uma sadia qualidade de vida ao seu corpo funcional, conforme se extrai dos arts. 6º e 225 da Constituição Federal, vinculados aos objetivos da República brasileira⁵.

Por outro lado, quando o ente estatal é consumidor de bens e serviços, visualiza-se que suas compras devem estar pautadas na busca por produtos fabricados sob condições de trabalho aceitáveis e que não prejudiquem o meio ambiente. Referida previsão pode ser encontrada no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988, que prevê para a Administração Pública a obrigatoriedade de licitar, cuja regulamentação foi feita pela Lei nº 8.666/93, em especial, seu art. 3º, que dispõe sobre as licitações sustentáveis⁶.

Por fim, como regulador, o Estado deve estabelecer padrões mínimos legais de respeito às condições de trabalho e ao meio ambiente, equidade de gênero, qualidade dos produtos e serviços, transparência, combate à corrupção, fomento à cidadania participativa, dentre outros⁷. Dessa forma, o art. 174, da Lei Maior, assegura que o papel do Estado na economia é de agente normativo e regulador, ou seja, atuando indiretamente por meio de funções de fiscalização, incentivo e planejamento, que são determinantes para o setor público e indicativos para a iniciativa privada.

Dentro desse contexto, com o objetivo de padronizar atividades e serviços em todo mundo a partir de critérios de

⁵ Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

⁶ O art. 3º da Lei nº 8.666/1993, cuja redação foi alterada pela Lei nº 12.349/2010, dispõe que 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. De uma maneira geral, as licitações sustentáveis são a utilização do poder de compra do setor público para gerar benefícios econômicos e socioambientais.

⁷ ESTIGARA, Adriana; PEREIRA, Reni; LEWIS, Sandra A. Lopes Barbon. **Responsabilidade social e incentivos fiscais**. São Paulo: Atlas, 2009.

sustentabilidade, em 2010, foi editada a ISO 26000, que traz os princípios da Responsabilidade Social. É importante observar que a *International Organization for Standardization* (ISO) é uma organização não governamental, estabelecida em 1947, na Suíça, sendo representada no Brasil pela Associação Brasileira das Normas Técnicas (ABNT).

São princípios contidos na ISO 26000: (i) responsabilidade por ações (*accountability*); (ii) transparência; (iii) comportamento ético; (iv) respeito aos interesses dos *stakeholders*; (v) respeito pelo Estado de Direito; (vi) respeito por normas internacionais de comportamento; (vii) respeito aos direitos humanos; (viii) práticas trabalhistas; (ix) meio ambiente; (x) práticas justas de operação; (xi) questões do consumidor; e, por fim, (xii) envolvimento com a comunidade e desenvolvimento.

No entanto, a responsabilidade ética e intergeracional, fundamental para a cidadania, deve ser incorporada por todas as estruturas do Estado e por todos os entes federativos, fortalecendo o cooperativismo, a solidariedade e a intersetorialidade de temas que são essenciais para a promoção da dignidade humana⁸.

A crise ambiental não ocorre de formada isolada, o que leva a constatar que a dignidade da pessoa humana não pode ser vista tão somente no indivíduo, mas também em uma dimensão coletiva⁹. Diante da complexidade que permeia a questão ecológica, são muitos os tratados e documentos internacionais que abordam o tema, invocando, inclusive, a proteção ambiental como um direito humano e fundamental dos povos.

É exigido do pesquisador e profissional, portanto, um pensamento que religa, contextualiza, reúna saberes, pois a verdade não é única. Devem-se buscar conhecimentos de diversas áreas, para dar uma resposta adequada aos problemas que lhe são postos e que

⁸ JONAS, Hans. **O princípio da responsabilidade**: ensaio de uma ética para a civilização tecnológica. Rio de Janeiro: Contraponto, PUC-Rio, 2006.

⁹ FREITAS, Juares. **Sustentabilidade**: direito ao futuro. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

decorrem de relações cada vez mais complexas da humanidade, como é o caso do meio ambiente¹⁰.

Diante disso, Marco Antônio Praxedes de Moraes Filho conseguiu com sucesso dar conta de seu objetivo principal de pesquisa, que foi realizar uma investigação teórica e prática sobre as licitações e contratos administrativos à luz da sustentabilidade, analisando os parâmetros objetivos traçados e as políticas públicas realizadas visando a promoção do desenvolvimento nacional.

A Constituição Federal de 1988, por meio de seus art. 225, *caput*, e art. 5º, § 2º, atribuiu, de forma inédita, ao direito ao ambiente o status de direito fundamental do indivíduo e da coletividade, bem como consagrou a proteção ambiental como um dos objetivos ou tarefas fundamentais do Estado de Direito Ambiental brasileiro.

Há, portanto, o reconhecimento, pela ordem constitucional, da dupla funcionalidade da proteção ambiental no ordenamento jurídico brasileiro, a qual toma a forma simultaneamente de um objetivo e tarefa do Estado e de um direito (e dever) fundamental do indivíduo e da coletividade, implicando todo um complexo de direitos e deveres fundamentais de cunho ecológico.

O trabalho albergou pesquisas bibliográficas, documentais e jurisprudenciais, verificando os principais impactos advindos pela Medida Provisória nº 495/2010, posteriormente convertida na Lei nº 12.349/2010, no rito das contratações públicas, inovação normativa responsável pela mudança no diálogo entre as gerações atuais e futuras, demonstrando a necessidade de explorar com responsabilidade todas as formas de recursos naturais, respeitando a cadeia sucessiva do ecossistema, preservando a continuidade da espécie humana.

A pesquisa concluiu que a modificação legislativa ultrapassa a fronteira simplória da normatização licitatória, mas consolida o

¹⁰ BELCHIOR, Germana Parente Neiva. **Fundamentos epistemológicos do direito ambiental**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

procedimento das compras governamentais como instrumento estatal de política pública, sobretudo na esfera da preservação ambiental. Essa inclinação brasileira pela inclusão de ferramentas sustentáveis no ambiente público segue a tendência mundial pelo reconhecimento jurídico-constitucional do Estado Socioambiental de Direito, estabelecendo critérios e limites à interpretação normativa, possibilitando o controle daquilo que se entende por desenvolvimento nacional.

Restam, portanto, dois caminhos: uma postura cartesiana de inércia, formal e silogística frente aos movimentos que ora assolam o país, comprometendo todas as conquistas civilizatórias a partir de retrocessos irreversíveis; ou uma postura de coragem, coerência e concretização. Caberá, então, a cada um escolher qual caminho seguir: andar para frente ou simplesmente retroceder.

Marco Antônio Praxedes de Moraes Filho, nosso autor, escolheu seguir em frente, de forma corajosa e proativa, ao enfrentar um tema importante, novo e necessário para repensar as compras públicas, o que é motivo de orgulho para a academia, para seus colegas de Tribunal de Justiça, para a Administração Pública e para as futuras gerações. Que sua obra possa provocar reflexões e mudanças nos paradigmas da gestão pública, em especial no Estado do Ceará, ainda tão carente do olhar sustentável.

Apresentação

Mary Lúcia Andrade Correia¹

A obra de que agora se cuida tem o título de Licitações sustentáveis: os parâmetros do desenvolvimento nacional e o controle das compras públicas verdes, de Marco Antônio Praxedes de Moraes Filho, Analista Judiciário do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará (TJ/CE), Mestre em Planejamento e Políticas Públicas pela Universidade Estadual do Ceará (UECE), Professor da Divisão de Pós-Graduação da Universidade de Fortaleza (UNIFOR), autor de livros e artigos jurídicos.

A pesquisa resulta da sua dissertação de mestrado, contribuindo com a investigação científica para reflexão e o debate sobre uma temática complexa e ampla no Brasil, de grande relevância e interesse no âmbito nacional, conforme expresso no título.

O volume encerra, contando com a introdução e a conclusão, seis capítulos, que se referem a diversos aspectos do tema, organizados seus segmentos da seguinte maneira: políticas públicas sustentáveis, licitações sustentáveis, parâmetro do desenvolvimento nacional sustentável e, por último, controle das compras públicas sustentáveis.

¹ Advogada. Doutora em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR). Mestre em Desenvolvimento e Meio Ambiente pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Especialista em Direito Ambiental pela Universidade Estadual do Ceará (UECE). Especialista em Geografia pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Bacharel em Direito pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR). Bacharel em Geografia pela Universidade Estadual do Ceará (UECE). Coordenadora e Professora do Curso de Especialização em Direito Ambiental da Universidade de Fortaleza (UNIFOR). Professora de Direito Ambiental do Curso de Direito da Universidade de Fortaleza (UNIFOR).

Constitui leitura instigante, porque exprime, com muita propriedade, o desafio das licitações sustentáveis, tendo por *leitmotiv* o Direito, o desenvolvimento sustentável e a sustentabilidade, bem como a responsabilidade das atuais e futuras gerações.

O autor avança na discussão, ultrapassando a parte teórica, abordando a seara prática, com o emprego de requisitos sustentáveis no processo licitatório. Retrata a posição controversa entre os doutrinadores sobre a obrigatoriedade na adoção das cláusulas verdes nas contratações de licitações públicas, inovação normativa no ordenamento jurídico, conforme foi introduzido pela Medida Provisória nº 495/2010, posteriormente convertida na Lei nº 12.349/2010, que, no art. 3º, incluiu a promoção do desenvolvimento nacional sustentável nas licitações, incorporando a dimensão ambiental como novo requisito, alterando a prática do procedimento administrativo e estabelecendo outra cultura da relação público-privada.

O novo requisito demonstra a responsabilidade do legislador com a dimensão socioambiental no procedimento licitatório de compras públicas, evidenciando-se no ordenamento jurídico o cuidado na manutenção do meio ambiente equilibrado e da sadia qualidade de vida.

O desenvolvimento do volume privilegia a regulamentação sobre licitações sustentáveis no Brasil e, no plano internacional, enfocando o conjunto dos Continentes Americano, Europeu, Asiático, Africano e a Oceania.

Ao abordar as licitações no Brasil, o Prof. Marco Antônio Praxedes de Moraes Filho destacou os requisitos legais, referentes a compras sustentáveis no panorama nacional, conforme a região. Demonstrou que, embora haja diferenças regionais no Brasil, evidencia-se a necessidade do enfrentamento do desafio da sustentabilidade por todos os entes federativos na Gestão Pública atual, como estratégia de governabilidade, na medida em que aumenta a interação do desenvolvimento local e global, bem como

se proporciona, ainda mais, a observância dos preceitos e princípios ambientais.

Outro ponto relevante na obra refere-se à complexidade das licitações públicas sustentáveis, quando abordadas através da lente interdisciplinar e transdisciplinar, o que contribui para um grande diálogo da temática central. As políticas públicas são veículos importantes no processo desenvolvimentista de um país, sendo urgente a necessidade da observância dos direitos fundamentais, entre eles, o meio ambiente, direito fundamental de terceira dimensão, inserto no artigo 225 da Constituição Federal de 1988.

O legislador constituinte, ao reportar-se à ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, conclama a observância, no art. 170, inciso VI, de vários princípios, dentre os quais a “[...] defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação”, o que se faz imprescindível para o alcance de uma sociedade mais justa e solidária.

Novo marco passa a se estabelecer no concerto das licitações públicas com o paradigma da sustentabilidade, conforme se adiantou, como fio condutor para a implementação de políticas públicas verdes, contribuindo para novas práticas governamentais com responsabilidade intergeracional.

Conforme é cediço, este princípio insere-se na Constituição Federal de 1988, instituído pelos constituintes, desde o Preâmbulo: “[...] o Estado Democrático que tem por finalidade assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida na ordem interna e internacional, com a solução das controvérsias”.

Foram erigidos como fundamentos do Estado Democrático de Direito, no art. 1º, da CF/88 a “[...] soberania, a cidadania, a

dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político”.

Em suma, os objetivos fundantes da República Federativa do Brasil, configurados na “[...] construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a garantia do desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais e a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”, conformam parâmetros para implementação de transformações na sociedade contemporânea.

No caso das compras públicas verdes, por meio das licitações oficiais sustentáveis, delineiam-se, no panorama corrente, a modernização e a preocupação, no âmbito da Administração Pública, de inserir no ordenamento jurídico patrial um instrumento inovador, calcado no modelo de desenvolvimento que privilegie a consciência e a racionalidade dos recursos ambientais, em consonância com as prioridades da Constituição, entre as quais repousa a conciliação da ordem econômica com o meio ambiente, bem assim, com os objetivos da República Federativa do Brasil.

Para que haja desenvolvimento, impõe-se a efetividade dos direitos fundamentais e individuais. Neste sentido, antevê-se, no ensaio sob escólio – Licitações sustentáveis: os parâmetros do desenvolvimento nacional e o controle das compras públicas verdes – uma contribuição significativa para se discutir e implementar este novo paradigma.

Tem-se a convicção de que, no circuito da Gestão Pública, nas quatro conformações de governo – União, Estados-Membros, Municípios e Distrito Federal – ocorrerá, com maior rapidez e mais qualidade, o desenvolvimento no Brasil, seguindo as orientações das prioridades fundamentais constitucionais, com observância da Justiça Ambiental, social, jurídica e ética, bem como da democracia política, assegurando, assim, o desenvolvimento econômico sustentável.

Introdução

O poder é um fenômeno político-jurídico inerente à humanidade, presente desde os primórdios das civilizações regendo o vínculo entre os indivíduos, elemento indissociável de qualquer modelo de sociedade politicamente organizada. De fácil compreensão, mas de complexa definição, a expressão foi objeto de várias leituras ao longo da evolução humana, variando de acordo com o tempo e local analisados. O vocábulo tem origem no latim *potere*, que significa, em apertada síntese, autoridade, domínio, influência, força, soberania, império, ou seja, aquele que possui o direito de arbitrariamente mandar, agir, ordenar, exigir, deliberar, governar. Pode ser entendido como a habilidade real ou potencial que determinadas pessoas ou órgãos possuem de impor de maneira arbitrária suas vontades sobre os outros, através do contexto social, político, jurídico, econômico ou militar, estabelecendo uma relação de hierarquia e desigualdade. Simboliza a coação das aspirações de um pequeno grupo sobre os desejos de um grande contingente, enquadrando os dominantes e dominados em vários níveis estabelecidos na relação societária. Nas sociedades ocidentais contemporâneas o poder é representado pela figura do Estado, instituição soberana executora da vontade nacional, provida de organização social, política e jurídica.

Para o filósofo inglês Thomas Hobbes, a presença estatal é capital, pois funciona como uma instituição central, objetivando regular as relações humanas, limitando as ambições pessoais, inibindo o uso da violência de forma egoística. Isso ocorre porque a

liberdade dos homens representaria a completa ausência de freios aos seus desejos mais primitivos, sendo extremamente prejudicial à convivência em grupo. Nessa linha de pensamento, a criação da sociedade artificial e sintética estabelecida de maneira hierárquica, centralizada e autoritária, representaria a única ferramenta capaz de neutralizar a irracionalidade humana, trazendo a ordem moral às relações grupais. O temor da vigilância coercitiva e imperativa seria a principal característica do modelo hobbesiano, sendo muito bem retratada pela figura bíblica e imaginária do Leviatã, simbolizando a concentração de todo o exercício do poder político, regulador e sancionador. Segundo o estado de natureza idealizado pelo jusnaturalista, indicando a luta permanente entre fortes e fracos, prevalecendo a vontade daquele portador de maior poder, a ameaça seria controlada pelo uso do poder político e das leis. Mas a evolução social precisou ultrapassar a fase do Estado Despótico e Absolutista para chegar à fase do Estado de Direito, idealizado e concebido a partir do ponto de vista dos cidadãos.

Dentre as inúmeras formas de exteriorização deste poder, a temática das licitações públicas e contratos administrativos sempre ocuparam lugar de relevância, tendo em vista sua finalidade indispensável de sustentação material. É nesse contexto que a prática das compras governamentais atingiu formidável nível estratégico, devido ao grande poder de compra, movimentando cifras enormes, impactando no resultado final do produto interno bruto. Se utilizando dessa posição tática, o legislador ordinário alterou a redação do art. 3º da Lei nº 8.666/1993, advinda originalmente pela Medida Provisória nº 495/2010, sendo posteriormente convertida na Lei nº 12.349/2010. A inclusão da promoção do desenvolvimento nacional sustentável como terceira finalidade licitatória incorporou, definitivamente, o novo requisito de índole ecológica nos procedimentos desta natureza, alterando não somente a rotina prática administrativa, atingindo também a própria cultura da relação público-privada. Há uma nítida incorporação de funções sociais ao procedimento licitatório,

trazendo a ideia de preocupação intergeracional também para a esfera das compras públicas. A preocupação global com a tutela ambiental trouxe esse novo capítulo na história do ordenamento jurídico brasileiro, na tentativa de manter a qualidade de vida e o meio ambiente equilibrado.

Apesar do pouco tempo de reflexão sobre o tema, já é possível encontrar excelentes artigos publicados em periódicos especializados e magníficas obras disponíveis no mercado editorial nacional a respeito do conteúdo. A proposta dessa pesquisa é investigar de maneira focada as partes teórica e prática das licitações sustentáveis, analisando os assuntos periféricos correlatos mais relevantes. Essa delimitação é necessária em face da vastidão do assunto, examinados em quatro grandes eixos: primeiro, nas políticas públicas sustentáveis; segundo, nas licitações públicas sustentáveis; terceiro, nos parâmetros do desenvolvimento nacional sustentável; quarto, no controle interno e externo das compras públicas verdes. Desta forma, a elaboração da presente discussão tem como premissa ultrapassar a mera exposição abstrata do tema, adentrando na seara prática dos requisitos sustentáveis empregados, sobretudo, pelos guias, manuais, instruções normativas e decretos. A busca ainda servirá para retratar a posição controvertida entre os doutrinadores sobre a obrigatoriedade na adoção das cláusulas verdes nas contratações após o advento da inovação normativa. Esse recorte temático ajudará a desmistificar a utilização das licitações sustentáveis, proporcionando maior transparência ao microssistema, gerando segurança jurídica para todos os envolvidos na avença.

O terreno das licitações públicas sempre foi considerado extremamente complexo e diversificado por envolver conhecimentos técnico-operacionais específicos que ultrapassam a percepção meramente jurídica, sendo necessário adentrar em outros segmentos científicos especializados a fim de compreender melhor o caráter interdisciplinar do microssistema das contratações governamentais. Após a inovação normativa do art. 3º da Lei nº

8.666/1993, advinda originalmente pela Medida Provisória nº 495/2010, posteriormente convertida na Lei nº 12.349/2010, acrescentando a promoção do desenvolvimento nacional sustentável como terceira finalidade licitatória, o campo das aquisições públicas ganhou em heterogeneidade, devido a inclusão de requisitos eminentemente ambientais no procedimento tradicionalmente influenciado por aspectos puramente econômicos. É nesse fantástico cenário de metamorfose que vários questionamentos espontaneamente aparecem sobre a premissa recém-incorporada ao regramento medular das compras governamentais, indagando desde assuntos abstratos, como o amparo constitucional do organismo, até assuntos práticos, como a metodologia de escolha dos produtos e serviços considerados sustentáveis.

No que se refere às políticas públicas sustentáveis, algumas problemáticas são naturalmente levantadas, sendo possível destacar algumas consideradas mais relevantes. Qual o conceito de políticas públicas no mundo contemporâneo, especialmente nas sociedades ocidentais? Quais os eventos e documentos, nacionais e internacionais, que serviram de embasamento científico para remodelar a expressão ecodesenvolvimento para a expressão desenvolvimento sustentável? O atual conceito intervencionista atribuído ao desenvolvimento sustentável conseguiu implantar o tom conciliador aspirado unindo eficiência econômica, prudência ecológica e aspiração social? Como as cinco dimensões modernamente atribuídas ao desenvolvimento sustentável – social, ética, ambiental, política e jurídica – vem sendo compreendidas na formação do pacto verde global? Quais as principais políticas sustentáveis aplicadas de fato no cotidiano dos órgãos da administração central brasileira no sentido de incentivar práticas ambientalmente corretas e adequadas?

No que diz respeito às licitações públicas sustentáveis, algumas problemáticas são naturalmente levantadas, sendo possível destacar algumas consideradas mais relevantes. Qual o verdadeiro significado da expressão desenvolvimento nacional sustentável

quando investigado através das lentes do microssistema jurídico-administrativo das compras públicas? O art. 2º do Decreto nº 7.746/2012 relativizou a utilização da sustentabilidade nos procedimentos licitatórios figurando seu emprego prático-habitual no campo da oportunidade e conveniência? A inserção da promoção do desenvolvimento nacional sustentável enquanto finalidade da licitação ofende os princípios constitucionais e infraconstitucionais deste procedimento? Existe alguma relação entre as licitações públicas sustentáveis, a teoria do mínimo existencial ecológico e o princípio constitucional da solidariedade intergeracional? Qual a relevância da Instrução Normativa nº 01/2010 da SLTI-MPOG e do Decreto nº 7.746/2012 na construção nacional das licitações sustentáveis?

No que se refere aos parâmetros do desenvolvimento nacional sustentável, algumas problemáticas são naturalmente levantadas, sendo possível destacar algumas consideradas mais relevantes. Qual o panorama recente das licitações públicas sustentáveis nos cinco continentes planetários? Qual o panorama recente das licitações públicas sustentáveis nas cinco regiões brasileiras? Quais os impactos no cenário nacional dos parâmetros objetivamente estabelecidos pela Instrução Normativa nº 01/2010 da SLTI-MOPG e pelo Decreto nº 7.746/2010 ao desenvolvimento sustentável? Essas novas determinações estariam restringindo a competitividade entre os parceiros da iniciativa privada, prejudicando a seleção da proposta mais vantajosa para a administração pública? No âmbito regional, a exemplo do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará (TJ-CE), como essa Corte Jurisdicional vem implementando suas práticas internas de sustentabilidade após a Recomendação nº 11/2007 do Conselho Nacional de Justiça?

No que diz respeito ao controle interno e externo das compras públicas verdes, algumas problemáticas são naturalmente levantadas, sendo possível destacar algumas consideradas mais relevantes. No tocante ao controle interno, como estão se comportando os órgãos da administração pública direta e indireta

nesse autocontrole frente a nova exigência sustentável das licitações públicas? No tocante ao controle externo, mesmo diante da recém-criada finalidade licitatória, já é possível admitir a existência de jurisprudência nacional ou estadual formada nos órgãos encarregados desta fiscalização?

Devido a função estratégica desempenhada no cotidiano administrativo dos órgãos estatais, as licitações públicas sempre ocuparam lugar especial e diferenciado entre os demais conteúdos tradicionais inerentes à gestão governamental, despertando interesse dos setores público-privado, sendo constantemente alvo de mudanças legislativas a fim de aprimorar o rito procedimental. Todavia, nos últimos anos, as inúmeras notícias veiculadas nos meios de comunicação, impressos e digitais, envolvendo a utilização fraudulenta das compras públicas, tais como o desvio de dinheiro público, o superfaturamento na compra de bens e contratação de serviços, o direcionamento de editais convocatórios, a emissão de notas fiscais frias, a participação de empresas fantasmas, dentre outros, vem maculando a imagem do instituto, demonstrando a fragilidade do sistema e a necessidade de mudanças. Foi nessa atmosfera de reformulação que o legislador derivado alterou parcialmente o texto originário da Medida Provisória nº 495/2010, no momento da conversão da Lei nº 12.349/2010, para acrescentar no art. 3º da Lei nº 8.666/1993 uma finalidade de vertente ecológica às licitações, na tentativa de minimizar as pressões externas sobre os efeitos negativos do procedimento.

Essa inovação normativa representou um salto gigantesco na modernização do microssistema jurídico-administrativo das compras governamentais, um autêntico divisor de águas na biografia das aquisições públicas, um genuíno marco histórico-legislativo no sistema licitatório, passando o instituto a colaborar expressamente com a proteção do meio ambiente, sedimentando traços da dignidade da pessoa humana neste cenário. Porém, a real importância deste estudo não reside apenas em deixar registrado o fenômeno no ordenamento jurídico brasileiro, mas também

compreender a conjuntura social, econômica e política, no cenário nacional e internacional, em que as modificações foram realizadas, analisando os critérios objetivos arrolados como portadores do carimbo da sustentabilidade indicado pelos guias e manuais de compras públicas mais utilizados no cenário nacional. Foi com esse propósito que a presente exploração temática ocorreu, pois quanto mais transparentes forem os regramentos utilizados, maior será a segurança jurídica para ambas as partes nos contratos firmados, atraindo novos parceiros a celebrarem negócios com a administração pública, melhorando a qualidade dos serviços coletivos oferecidos à sociedade.

A investigação abstrata e concreta sobre a temática das licitações sustentáveis, dos parâmetros do desenvolvimento nacional e das formas de controle das compras públicas governamentais foi realizada, basicamente, através de pesquisas bibliográficas, documentais e jurisprudenciais. Os materiais utilizados para a elaboração deste estudo dissertativo foram: a legislação nacional e estrangeira (constitucionais e infraconstitucionais), o ato administrativo regulatório nacional e estrangeiro (guias, manuais, portarias, recomendações, instruções normativas), a doutrina nacional e estrangeira (pareceres, artigos, livros, monografias, dissertações e teses), a jurisprudência nacional e estrangeira (súmulas, acórdãos, decisões e sentenças), dentre outros. O método utilizado foi a análise teórica e empírica dos assuntos correlatos, fundamentando os pensamentos expostos na investigação.

Levando-se em consideração a complexidade que gravita em torno do assunto das licitações públicas sustentáveis, sobretudo pelo caráter formidavelmente multidisciplinar que envolve esse tipo de pesquisa, fato que ao mesmo tempo engrandece e dificulta a abordagem, enseja um diálogo necessário e oportuno entre várias ramificações das ciências jurídicas, especialmente o direito constitucional, o direito administrativo e o direito ambiental, com outras ciências sociais aplicadas, notadamente a sociologia, a economia e a filosofia, sua abordagem didática foi estruturada em

três grandes partes, onde cada uma delas se propôs a investigar os tópicos relacionados à temática central.

Na primeira parte, inaugurando as primeiras laudas da pesquisa, um capítulo de caráter puramente introdutório, estruturada em cinco seções, inteiramente dedicadas à exibir um olhar panorâmico, resumido e preciso de como a questão das compras governamentais sustentáveis serão abordadas nessa investigação acadêmica, tais como a delimitação do objeto examinado, a identificação das problemáticas centrais, dentre elas a polêmica análise do amparo constitucional da nova ferramenta ecológica, a justificação da importância do tema no atual estado socioambiental de direito, a ostentação do percurso metodológico adotado e, ainda, a revelação da estrutura sistemática do trabalho.

Na segunda parte, adentrando propriamente no exame central da matéria, quatro capítulos responsáveis pelo desenvolvimento singularizado do assunto, analisando de maneira destacada e aprofundada cada fragmento da temática proposta, sendo os pontos estudados nos primeiros capítulos metódica e gradativamente incorporados nas reflexões dos pontos dos capítulos seguintes, permitindo desta forma que a paulatina acumulação de assuntos forneça uma construção evolutiva lógica e ordenada nas reflexões levantadas, dando sequência e otimização aos raciocínios, oferecendo ao final suporte teórico e prático suficiente para embasar as observações conclusivas relatadas.

O primeiro capítulo, intitulado de políticas públicas sustentáveis, está subdividido em quatro seções, dando início a abordagem do núcleo teórico do estudo, esclarecendo as minúcias que embasam o assunto, tais como a origem, evolução, conceito e fases das políticas públicas, os vários eventos nacionais e internacionais que serviram de embasamento para a transformação da expressão ecodesenvolvimento na expressão desenvolvimento sustentável, os conceitos de desenvolvimento e sustentabilidade, a trilogia do desenvolvimento, os diversos componentes da

sustentabilidade, e, ainda, as principais ações governamentais envolvendo a implementação de políticas públicas sustentáveis.

O segundo capítulo, intitulado de licitações sustentáveis, está subdividido em cinco seções, dando continuidade à investigação do núcleo teórico da pesquisa, conferindo suporte normativo e doutrinário, tais como o conceito e a constitucionalidade das licitações sustentáveis, o mínimo existencial ecológico, o desenvolvimento nacional sustentável como finalidade da licitação, a função social das licitações, a relação dos princípios setoriais ambientais mais relevantes com o procedimento das compras públicas, e, ainda, a construção da regulamentação brasileira das licitações sustentáveis, trazendo breves comentários sobre as principais espécies normativas, legais e infralegais, editadas no âmbito dos três poderes.

O terceiro capítulo, intitulado de parâmetros do desenvolvimento nacional sustentável, está subdividido em quatro seções, abordando de maneira objetiva os requisitos desta finalidade ecológica, atribuindo concretude ao procedimento, tais como o panorama das licitações sustentáveis nos cinco continentes, o panorama das licitações sustentáveis nas cinco regiões brasileiras, os componentes objetivos do desenvolvimento nacional sustentável, com especial destaque para os critérios estabelecidos pela IN nº 01/2010 do SLTI-MPOG e pelo Decreto nº 7.746/2012, e, ainda, as práticas de gestão ambiental sustentável incorporadas pelo TJ-CE, antes e depois da Recomendação nº 11/2007 do CNJ.

O quarto capítulo, intitulado de controle das compras públicas verdes, está subdividido em três seções, ressaltando nesse fragmento da pesquisa a importância do constante monitoramento dos atos envolvendo o microsistema das aquisições governamentais praticados no âmbito administrativo, tais como um panorama doutrinário sobre os vários mecanismos de controle admissíveis, dando especial relevância a que analisa quanto a extensão, relação das licitações sustentáveis com o controle interno, a relação das licitações sustentáveis com o controle externo, e, ainda, como o

assunto está sendo tratado pelos órgãos responsáveis pela atividade fiscalizatória.

Na terceira parte, encerrando as reflexões da pesquisa, um capítulo de caráter eminentemente conclusivo, apontando os resultados finais e derradeiros das investigações bibliográficas, documentais e jurisprudenciais realizadas ao longo do estudo sobre licitações públicas sustentáveis, respondendo todas as indagações levantadas no início desse trabalho dissertativo, firmando posicionamento em questões polêmicas e controvertidas, oferecendo resultados cristalinos e fechados no intuito de contribuir para o aprimoramento da ferramenta jurídico-administrativa das aquisições governamentais, instigando o surgimento de reflexões complementares sobre essa instigante temática multidisciplinar.

Políticas públicas sustentáveis

“Cresce a percepção de que vigoram interdependências entre todos os seres, de que há uma origem e um destino comuns, de que carregamos feridas comuns e alimentamos esperanças e utopias comuns. Somos, pois, solidários em tudo, na vida, na sobrevivência e na morte”.

(BOFF, 2003, p. 87)

Voltadas originalmente para oferecer uma resolução às problemáticas sociais relevantes, as intenções depositadas nas políticas públicas revelam publicamente a orientação estatista de corrigir as falhas, assimetrias e desvirtuamentos apresentados na esfera coletiva, ressaltando a necessidade intervencionista de uma entidade governamental superior a fim de liderar as práticas comissivas ou omissivas¹. O agigantamento da figura estatal experimentada pelas sociedades modernas exige o aprimoramento do intitulado governo de políticas, como instrumento complementar ao tradicional governo de leis, assinalando uma remodelagem da gestão dos assuntos socialmente relevantes, utilizando o conjunto de planos e programas a favor da sociedade, concretizando os direitos

¹ A busca da paz é algo inerente aos seres primitivos, muito embora a civilização pareça estar fadada a viver em constante dualidade, alternadamente entre a felicidade e o sofrimento. Invocando os ensinamentos do sociólogo norueguês Vicent Johan Galtung, importante mentor no campo da mediação e transformação de conflitos, a paz apresenta duas facetas diferentes: enquanto a paz negativa seria a simples ausência momentânea de guerra, o que não suprime a predisposição social para a brutalidade, a paz positiva seria a inexistência de guerra motivada por questões de apoio mútuo, educação coletiva e interdependência estatal (SABBI, 2017, p. 129). A reflexão alerta para o fato de que a ausência de violência aguda não significa que haja paz verdadeira entre os homens.

fundamentais, aumentando o nível de satisfação coletiva. No ambiente socioeconômico contemporâneo as políticas públicas ultrapassam sua função primária e objetiva de refletir concretamente as metas institucionais dos agentes estatais, alcançando sua função secundária e subjetiva de promoção da justiça social, relevante ferramenta na geração de valores, capaz de modificar a relação verticalizada entre governantes e governados, fenômeno que consolida a democracia.

De caráter transversal, presente em diversos setores de intervenção estatal, as políticas públicas também abarcam o grande eixo temático do meio ambiente, atrelado modernamente ao fator desenvolvimentista, estabelecendo um diálogo conciliador entre a proteção da natureza e o crescimento econômico, zelando pelas gerações presentes e futuras, objetivando manter a perpetuação da própria espécie humana. Essa nova formatação de reestruturação econômica globalizada conduz, necessariamente, a práticas governamentais envolvendo a questão da sustentabilidade, requisito obrigatório desta categoria em constante transformação, implementado através das políticas públicas denominadas verdes, renovando o ciclo territorial onde as decisões precisarão caminhar, ultrapassando as tradicionais fronteiras geográficas, dando origem às medidas transacionais. É nesse contexto interdisciplinar das ciências naturais que o estado do bem-estar social vem ganhando espaço, refutando a prática arcaica do crescimento econômico a todo e qualquer custo, difundindo a noção de um planeta com limitações, onde mudanças em grandes escalas precisam ser tomadas, sob pena de gerar um colapso mundial, reflexo da grande aldeia global onde vivemos.

2.1 Políticas públicas

A complexidade que envolve todas as formas de sociedades modernas, sobretudo aquelas em processo de fortalecimento democrático, também conhecidas como democracias não

consolidadas, a exemplo da brasileira, geram inevitáveis conflitos de interesses entre os diferentes níveis de classes sociais, própria da vida em coletividade, dinâmica exercida dentro de limites razoáveis, mantendo o bem-estar coletivo. É nesse contexto de administração das divergências, procurando evitar o confronto direto através do uso da violência, que surgem as políticas públicas como instrumentos governamentais destinados a satisfazer as reivindicações gerais, alcançando a satisfação desejada pela coletividade através de um equilíbrio racional entre os fins pretendidos pelos atores sociais e os meios disponíveis para sua concretização, em face dos recursos escassos. Com a evolução da forma de organização estatal e o crescente interesse coletivo pelo tema das políticas públicas, é natural que haja um gradual amadurecimento científico do assunto, levando a autonomia acadêmica do objeto, analisando mais detalhadamente o papel do poder central no cotidiano da população, atuando enquanto regulador de comportamentos e conflitos.

As políticas públicas são exercitadas na atualidade sob dois grandes enfoques: o primeiro, endógeno, quando a própria administração pública se obriga a efetivar os direitos fundamentais através das políticas governamentais; o segundo, exógeno, quando o cidadão possui a faculdade de cobrar através de mecanismos administrativos ou judiciais, a efetivação dos direitos fundamentais previstos constitucionalmente. Essa tendência pelo estudo da ciência jurídica de maneira interdisciplinar tem despertado interesse de muitos pesquisadores nacionais e internacionais sobre o campo das políticas públicas, considerada originalmente uma ramificação da ciência política, mas bastante aplicada em diversas esferas de pesquisa, cooperando no fornecimento de uma nova roupagem a institutos antigos, oferecendo um novo sentido a categorias ultrapassadas. Muito embora sejam várias as contribuições positivas desse colóquio, fazendo das políticas públicas uma relevante ferramenta no aperfeiçoamento da construção do direito público moderno, sobretudo na melhoria da organização das relações

sociais, o tema ainda desperta certa desconfiança no cenário brasileiro, fazendo da expressão público-não-estatal matéria ainda estranha à cultura jurídica nacional².

2.1.1 Origem e evolução das políticas públicas

A temática das políticas públicas enquanto área específica do conhecimento e disciplina acadêmica surgiu nos Estados Unidos, sem estabelecer qualquer relação com as bases teóricas explicativas sobre o papel estatal, inclinação exploratória tradicionalmente difundida à época na Europa, tendo como diferencial a concentração da sua abordagem investigativa na atividade governamental (SOUZA, 2006, p. 22). Mais precisamente, foi no início dos anos de 1950 que os primeiros estudos sobre políticas públicas (*policy science*) começaram a ser amplamente difundidas no continente norte-americano, só florescendo no continente europeu no início dos anos de 1970, sobretudo na Alemanha, quando a ascensão da socialdemocracia estendeu significativamente essa vertente recém-inaugurada de pesquisa da ciência política (FREY, 2000, p. 214). Nesse processo de construção teórico-metodológico, surgiu também nos Estados Unidos, no final dos anos de 1970, a noção de análise de política (*policy analysis*), entendido como um aglomerado de elementos objetivando realizar um olhar explicativo-normativo sobre a elaboração dessa atividade estatal, modo de investigação social aplicada ao exercício concreto da autoridade pública (SERAFIM; DIAS, 2012, p. 121).

No tocante ao Brasil, as intensas transformações políticas, econômicas e sociais que ocorreram, sobretudo a partir da segunda metade do século XX, seguindo o movimento global pela

² Investigando o direito comparado no próprio continente americano, é possível inferir que nos Estados Unidos da América a ciência política está bastante próxima do campo da ciência jurídica, manifestando a relevante importância que as políticas públicas apresentam na seara do direito público, mostrando que o sistema jurisdicional norte-americano está mais familiarizado com decisões apresentando essa estrutura interdisciplinar (BUCCI, 2001, p. 6).

reestruturação dos atuais modelos de gestão estatal, resultaram na emergência do aprofundamento investigativo dos aspectos materiais e imateriais sobre as políticas públicas, elevado à condição de subárea da ciência política³. A rápida transformação de uma economia agrícola nos anos de 1930 para uma potência industrial média nos anos de 1980, além de incorporar a nação brasileira à lista dos países com traços desenvolvimentistas, trouxe à baila o contexto no qual as políticas públicas foram difundidas, voltadas essencialmente para o fomento econômico, visando acelerar o processo de industrialização, sem transformar, porém, as relações sociais. Logo, as políticas públicas, da forma como são concebidas na atualidade, são consideradas ações governamentais recentes, tendo experimentado relativo impulso no final dos anos de 1980, em face do movimento pela redemocratização do país, colocando fim ao período autoritário, reestruturando a pauta da agenda brasileira alicerçado, dentre outras vertentes, na concepção gestão descentralizadora (MELO, 1998, p. 11).

2.1.2 Conceito de políticas públicas

Devido à presença marcante da interdisciplinaridade envolvendo a questão das políticas públicas, é possível encontrar diferentes investidas contribuindo para a tentativa de formulação do significado teórico, estruturados em três grandes núcleos interpretativos: apoiados na linguagem popular, embasados no sistema político e fundamentados na ciência jurídica. Essa

³ A simples participação estatal em determinados setores de interesse coletivo não significa afirmar propriamente que existiram políticas públicas no tratamento dessas matérias. Na área da cultura, por exemplo, as políticas públicas nesse segmento tiveram seu nascimento como ações globais e planejadas somente no período pós-segunda guerra. No cenário interno, a criação do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (SPHAN), em 1937, durante o governo de Getúlio Vargas, é apontada como sendo a primeira política pública cultural de orientação brasileira. No cenário externo, a criação do Ministério de Assuntos Culturais da França, em 1959, durante o governo de Charles de Gaulle, é apontada como sendo a primeira política pública cultural de orientação internacional. Essas medidas inaugurais foram relevantes na institucionalização das práticas culturais enquanto ações governamentais (CALABRE, 2007, p. 88).

multiplicidade de estilos conceituais é reflexo das sociedades modernas complexas, distribuída em níveis sociais variados, fruto dos heterogêneos atributos inerentes aos membros que integram essa coletividade, tais como renda, família, escolaridade, religião, sexualidade, surgindo naturalmente um emaranhado de valores, ideias e aspirações sobre os mais variados assuntos, onde cada grupo procura defender seus interesses, sendo inevitável a ocorrência de conflitos⁴. Porém, a falta de consenso vem paulatinamente sendo ultrapassada, sobretudo no decorrer das últimas décadas, graças ao crescente interesse pelo assunto, tanto no cenário internacional quanto nacional, tanto no meio acadêmico quanto técnico-profissional, tanto na esfera pública quanto privada, superando a enorme negligência estruturante e operacional dos modelos estatais tradicionais.

No tocante a primeira, a linguagem popular, o conceito de políticas públicas induz ao dialeto comum, usado pela sociedade em geral de maneira coloquial, anunciando de forma não tecnicista o conteúdo da expressão. Nesse ambiente informal as políticas públicas estão geralmente relacionadas às múltiplas ações dos governos destinados a satisfazer as demandas exigidas pela coletividade apontadas como regulares, essenciais à manutenção do complexo social, como necessárias, devido ao surgimento de novas demandas e como emergenciais, correspondente a eclosão de intervenções urgentes marcadas pela imprevisibilidade e/ou inevitabilidade. Analisando a temática ainda de maneira bastante sintética, considerando a figura do estado como um aglomerado de instituições permanentes e do governo como um agrupamento de

⁴ A comprovação da extrema desigualdade na sociedade brasileira, em termos espaciais e sociais, é verificada pela existência de três diferentes Brasis, fruto de raízes históricas, fundadas na implantação e evolução de uma economia agroexportadora, de base escravocrata, dispersa em arquipélago de regiões menos articuladas entre si do que com o exterior; são elas: o primeiro, com alto índice de desenvolvimento humano, constituído por sete estados localizados ao sul do país, mais a capital federal; o segundo, com médio índice de desenvolvimento humano, também constituído por sete estados, localizados por uma faixa que se estende na região noroeste do país; o terceiro, com baixo índice de desenvolvimento humano, constituído por onze estados localizados ao norte e nordeste do país (CARVALHO, 2006, p. 21).

projetos, é viável inferir que as políticas públicas representam a dinâmica estatal, concretizado no movimento uniforme dos agentes públicos, como parte da sociedade, implantando os projetos de governo através de programas setoriais, visando a satisfação de toda a coletividade (HÖFLING, 2001, p. 31). A essa triagem governamental, escolhendo o que executar ou não executar, é que se rotula vulgarmente como sendo políticas públicas, decisões capazes de interferir na esfera individual e coletiva da população.

No tocante a segunda, o sistema político, o conceito de políticas públicas está interligado a ciência política, influência comportamental dinâmica presente em todas as formas de organizações sociais⁵. Nesse universo situacionista as políticas públicas estão relacionadas não somente aos conteúdos das políticas, forma mais tradicional de investigação, mas também aos estilos das políticas, levando em consideração os elementos característicos que predominam certos sistemas, traduzindo os valores da sociedade na cultura política da área investigada, orientando e delimitando o comportamento dos movimentos sociais e atores em geral, prática contributiva para a estabilidade democrática. Desta forma, a elaboração das políticas públicas no mundo concreto, materializado em práticas governamentais ofertadas aos indivíduos, fica dependente do quadro político vigente, sofrendo grande influência da ordem política dominante, refletindo em maior ou menor escala a necessidade de utilização das estratégias de conflito e de consenso

⁵ No tocante a expressão “política”, embora não exista unanimidade, na língua inglesa há três expressões com significados distintos, fatura linguística inexistente na linguagem portuguesa (FREY, 2000, p. 216). A primeira, *polity*, representando uma dimensão mais ampla e estável, significa o regime da política, ou seja, a estrutura da política, por exemplo, República Democrática. É difícil transformar esse tipo de política, pois ela é muito pouco afetada pelas ações governamentais, mas as ações governamentais são estruturadas a partir desta concepção de política. A segunda, *policy*, significa o conteúdo material da política, ou seja, são as decisões políticas concretas, as configurações das políticas públicas de fato, principalmente as atuações do Poder Executivo, sendo também abrangidas pelas ações do Poder Legislativo e Poder Judiciário. A terceira, *politics*, significa o conteúdo processual da política, ou seja, a face conflituosa da imposição das metas estabelecidas, a maneira pela qual as políticas públicas são constituídas, representa o homem enquanto animal político. É a alma da política, são as ações enquanto cidadãos. É esta dimensão da política que faz as políticas públicas caminharem. É a manifestação do ser político, das manifestações civis.

na busca pela efetividade das ideias preponderantes (PAESE; AGUIAR, 2012, p. 67). Isso acontece por que nem todos os grupos sociais possuem o mesmo nível de participação na formulação das políticas públicas, ficando geralmente a maioria da população à mercê dos interesses de um pequeno grupo reinante.

No tocante a terceira, a ciência jurídica, o conceito de políticas públicas é interpretado pelas lentes dos operadores do direito, delimitando sua abrangência por meio dessa percepção científica. Nessa esfera acadêmica o estudo das políticas públicas é uma temática relativamente nova, categoria mais próxima da teoria política do que propriamente da jurídica, tendo, porém, despertado o interesse dos cientistas, sobretudo dos pesquisadores do direito administrativo, em face do crescimento quantitativo e qualitativo dos serviços públicos executados pela figura do poder público, consolidando a tendência contemporânea pela alteração das funções estatais, sinalizando sua nova forma de agir. Emparelhado à ideia central de prestação, as políticas públicas ganharam espaço no cenário jurídico associado aos direitos fundamentais de segunda geração, fenômeno que exige dos governos instituídos ações positivas na implementação dos direitos sociais garantidos constitucionalmente, aumentando do grau de dependência da população em relação aos serviços estatais ofertados e mantidos (BUCCI, 1997, p. 90). Destarte, as ações governamentais precisam ser obrigatoriamente realizadas de maneira coordenada, pois necessitam cumprir as finalidades sociais arroladas positivamente como relevantes, fomentando a noção de estado-serviço⁶.

⁶ Apesar do interesse crescente pelo estudo das políticas públicas nas últimas décadas, é possível encontrar algumas críticas relacionadas a esse expansionismo científico, alertando que muito embora essa multiplicação seja relevante, as pesquisas não estão ocorrendo de maneira vertical, mas de forma horizontal, ocasionando uma baixa capacidade de acumulação de conhecimento (ARRETICHE, 2003, p. 8). Outra importante reflexão nesse mesmo sentido aponta que, essa abundância de análises setoriais ocorre devido a multidisciplinariedade inerente a abordagem da questão, transitando a disciplina em inúmeras áreas do conhecimento, assumindo uma formação que mais gira em torno de áreas temáticas do que em grupos de pesquisas (SOUZA, 2003, p. 16).

Adentrando na seara jurídico-normativa, é possível encontrar a temática das políticas públicas sendo amplamente empregada na legislação alienígena regulamentando os mais variados assuntos: na Lei nº 9.433, de 08 de janeiro de 1997, que dispõe sobre as políticas públicas relacionadas aos recursos hídricos; na Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, que dispõe sobre as políticas estabelecidas para organizar a exploração dos serviços de telecomunicações; na Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006, que dispõe sobre o sistema nacional de políticas públicas sobre drogas; na Lei nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007, que dispõe sobre as diretrizes das políticas públicas sobre os serviços de saneamento básico; na Lei nº 11.771, de 17 de setembro de 2008, que dispõe sobre políticas públicas relacionadas ao setor turístico; na Lei nº 12.334, de 20 de setembro de 2010, que dispõe sobre políticas públicas relacionadas à segurança de barragens destinadas à acumulação de água para quaisquer usos; dentre outros.

2.1.3 Fases das políticas públicas

Nas últimas décadas, em face do movimento de reorientação do modelo de gestão estatal vivenciado no setor público, muitas literaturas especializadas desenvolveram teorias explicativas sobre o processo decisório das políticas públicas, ajudando a compreender esse complexo fenômeno social, realidade presente em todos os níveis de governo, impactando diretamente na vida dos cidadãos. Apesar da enorme controvérsia sobre a questão, após a investigação de muitas teorias envolvendo essa problemática, foi possível identificar a presença marcante de cinco diferentes elementos nessa metodologia de aprendizagem, também denominadas de fases, ciclos, momentos, blocos ou etapas, responsáveis pela estruturação das políticas governamentais em formato de estágios: agenda,

formulação, implementação, monitoramento e avaliação⁷. O estudo minucioso das características que envolvem isoladamente cada fase e a forma como as particularidades de cada etapa se relacionam mutuamente é importante para compreender a dinâmica global desse processo, sobretudo para diminuir o nível de subjetivismo na tomada de decisões, definindo o grau de responsabilidade de cada autor envolvido na construção final dessas políticas.

Figura 1 – Fases das políticas públicas

Políticas Públicas				
Agenda	Formulação	Implementação	Monitoramento	Avaliação

Fonte: Elaborado pelo autor (2018).

No tocante a primeira, a agenda, significa afirmar que determinados interesses coletivos assumem, na visão dos atores governamentais e não governamentais, uma posição de prioridade, sendo incorporados na pauta estatal para fins de elaboração e planejamento de ações públicas no intuito de resolver as problemáticas existentes, aperfeiçoando a oferta do serviço prestado à população. A formação da agenda exige sensibilidade na percepção dos assuntos considerados mais necessários e relevantes à sociedade, decidindo entre aqueles que serão incluídos ou excluídos no roteiro político, originando uma construção tipicamente social de resultados complexos, onde a disputa entre os diversos grupos envolvidos é inevitável, tendo em vista que cada agrupamento defende a solução de suas próprias adversidades, exigindo uma acomodação de forças. Interessante observar que determinados

⁷ Vale ressaltar que a estruturação dos ciclos das políticas públicas não é tratada de forma unânime na doutrina, sendo possível encontrar outros entendimentos destoantes, com feições restritivas ou ampliativas: a percepção e definição de problemas, a agenda-setting, a elaboração de programas e decisão, a implementação de políticas, a avaliação de políticas e eventual correção da ação (FREY, 2000, p. 226); o reconhecimento do problema e a identificação do tema, o estabelecimento da agenda, a formulação da política, a adoção da política, a implementação da política, a análise e avaliação das políticas (SILVA, 2012, p. 72); definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação (SOUZA, 2006, p. 29); a construção da agenda, a formulação de políticas, a implementação de políticas, a avaliação de políticas (VIANA, 1996, p. 6).

assuntos não previstos inicialmente podem chamar a atenção governamental em decorrência de eventos dramáticos, a exemplo de situações de crises, suscitando medidas emergenciais na tentativa de sanar a gravidade do episódio, porém, tais eventos, isoladamente considerados, não são suficientes para forçar a entrada da temática na agenda (VIANA, 1996, p. 9).

No tocante a segunda, a formulação, significa afirmar que determinada matéria abstratamente manifestada na agenda governamental foi escolhida como factível enquanto política pública, sendo oportuno e necessário realizar um levantamento prévio das possíveis linhas de ação visando à solução das problemáticas setoriais ventiladas, ampliando o leque de opções a serem escolhidas. Esse diálogo entre intenções e ações tem como objetivo identificar no conjunto de alternativas selecionadas aqueles remédios mais apropriados para viabilizar a elaboração de projetos, orientando a estruturação dos programas estatais e fundamentando as decisões exaradas, fase do processo político bastante complexa, pois são levados em conta muitos aspectos, tais como a natureza do regime estatal em vigor, o grau de organização da sociedade civil e o perfil cultura política da época. Muito embora essa fase reflita a ideia de articulação de interesses em torno do bem comum, em geral os programas de compromisso já chegam nesta etapa do ciclo todos antecipadamente negociados entre os atores políticos mais relevantes, sendo exceção às verdadeiras decisões, ou seja, aquelas escolhidas entre várias alternativas de ação (FREY, 2000, p. 228).

No tocante a terceira, a implementação, significa afirmar que ações estatais serão executadas objetivando materializar as diretrizes governamentais previamente definidas como preferenciais, utilizando como molde as fórmulas anteriormente indicadas como adequadas, estruturando o processo político a fim de alcançar as metas estipuladas como ideais naquele contexto social para aquela temática específica. Essa dinâmica representa a concretização da distribuição e redistribuição do poder decisório tipicamente público entre os diversos atores sociais envolvidos,

movimento atrelado a necessidade de melhorias no processo político-administrativo, sobretudo na forma de interação com as organizações executoras, capaz de minimizar as vicissitudes do procedimento, buscando construir instituições permanentes de cooperação. Todavia, os modelos analíticos considerados tradicionais, focados na estrutura normativa, são bastante limitados, pois desconsideram a capacidade de influência dos agentes implementadores, privilegiando as condições materiais do processo, afastando variáveis relevantes, tais como os aspectos culturais, necessário ao entendimento da trajetória política e do resultado alcançado (LIMA; D'ASCENZI, 2013, p. 105).

No tocante a quarta, o monitoramento, significa afirmar que durante a execução das políticas governamentais diversas informações serão elaboradas periodicamente a fim de retratar, de forma simples, objetiva e tempestiva, a maneira como os trabalhos estão sendo praticados, viabilizando aos gestores estatais a rápida análise do desempenho, subsidiando a tomada de decisões. A principal função do monitoramento é, através do acompanhamento contínuo dos programas de ação, sempre relacionando as propostas idealizadas com os resultados parcialmente alcançados, permitir a adoção de medidas corretivas objetivando melhorar a operacionalização das políticas públicas, dados geralmente retratados através de indicadores, considerados recurso metodológico responsável por informar empiricamente a evolução qualitativa e quantitativa da temática observada. Na prática, a seleção de indicadores é uma tarefa delicada, pois ainda não existe uma teoria formal capaz de orientar esse trabalho com estrita objetividade, sendo muito difícil encontrar fórmulas que gozem plenamente de todas as propriedades arroladas como necessárias para alcançar a confiabilidade e validade social (JANNUZZI, 2002, p. 57).

No tocante a quinta, a avaliação, significa afirmar que durante toda a execução do múnus público haverá uma ferramenta estatal incumbida exclusivamente da missão de valorar a evolução

quantitativa e qualitativa do serviço realizado, fazendo instantaneamente um juízo de ponderação entre as metas abstratamente pretendidas e os resultados concretamente alcançados, apontando o nível de eficiência alcançado⁸. Muito embora não haja unanimidade acerca da conceituação de avaliação de políticas públicas, admitindo diversas interpretações, o grande propósito do mecanismo institucional é maximizar o processo de tomada de decisão, garantindo que o grupo diretor responsável pela condução da atividade tenha conhecimento de informações valiosas, utilizando-as tanto para melhorar a fundamentação das providências deliberadas, quanto para evidenciar quais as prioridades estatais. Porém, as avaliações também podem causar sérios constrangimentos aos governantes, executores e gerentes de projetos, visto que os resultados obtidos, caso sejam negativos ou abaixo do esperado, podem ser utilizados pela sociedade civil organizada como ferramenta crítica à forma de condução dos interesses públicos (TREVISAN; VAN BELLEN, 2008, p. 536)⁹.

2.2 Do ecodesenvolvimento ao desenvolvimento sustentável

Muito embora as problemáticas envolvendo questões de ordem natural não sejam propriamente uma novidade no contexto global, durante várias décadas elas foram analisadas de maneira

⁸ Imperioso recorrer a construção de algumas definições sobre avaliação de políticas públicas: “Avaliação é uma operação na qual é julgado o valor de uma iniciativa organizacional, a partir de um quadro referencial ou padrão comparativo previamente definidos. Pode ser considerada, também, como a operação de constatar a presença ou a quantidade de um valor desejado nos resultados de uma ação empreendida para obtê-lo, tendo como base um quadro referencial ou critérios de aceitabilidade pretendidos” (GARCIA, 2001, p. 31).

⁹ Invocando a literatura especializada, para um estudo mais completo sobre a questão das políticas públicas, se faz necessário ultrapassar o clássico exame dos ciclos (*policy cycle*) e adentrar na investigação das cinco dimensões analíticas que cercam a temática: (i) dimensão de conteúdo, abordando os tipos das políticas públicas; (ii) dimensão de tempo, explanando as fases que estruturam os ciclos das políticas públicas; (iii) dimensão de espaço, informando as instituições que estruturam o cenário das políticas públicas; (iv) dimensão de atores, indicando os personagens envolvidos no processo das políticas públicas; (v) dimensão de comportamento, realçando os estilos das políticas públicas (SECCHI, 2013, p. 23).

isolada, compreendidas apenas no âmbito das ciências biológicas, desassociadas de qualquer outra abordagem externa, sobretudo econômica e social, produzindo reflexões limitadas e insatisfatórias sobre o assunto.¹⁰ Após a explosão demográfica ocorrida na segunda metade do século XX e o consumismo exacerbado gerado pelo capitalismo, a comunidade internacional vem organizando inúmeros eventos objetivando alertar as nações ao redor do planeta sobre os desafios contemporâneos que precisam ser enfrentados conjuntamente em torno dessa questão, figurando a degradação do meio ambiente, em ritmo vertiginoso, como temática central. Vários sinais dessa corrosão natural já são visíveis, tais como as mudanças climáticas, os refugiados ambientais, as zonas mortas nos oceanos, os assoreamentos de rios, as ilhas de calor, as inversões térmicas, os animais em extinção, as secas, os tsunamis, dentre tantos outros, indicando que o colapso mundial ainda não ocorreu em grande escala, mas a natureza está sangrando e pedindo socorro.

Foi a partir dos anos sessenta que os debates criticando a maneira desregrada utilizada à época para alcançar o crescimento econômico começaram a ocorrer de forma mais intensa e aprofundada, sendo bastante ampliados nas décadas seguintes, tendo as organizações internacionais papel fundamental na organização e na disseminação dessa problemática global que se apresentava. Utilizando modelos matemáticos, o Clube de Roma obteve, em 1972, conclusões não muito animadoras, que alertaram para a proximidade de um futuro global sombrio caso o método de exploração indiscriminada dos recursos naturais não fosse alterado urgentemente, tal imutabilidade patológica alcançaria, certamente, os limites de crescimento do planeta, ocasionando um declínio

¹⁰ A descrição da transformação da sociedade que ocorreram na passagem do estado natural para o estado social, marcante na obra do filósofo suíço Jean-Jacques Rousseau (1712-1778), descrevendo um passado muito distante e demonstrando uma faceta da história, reflete nas desigualdades vivenciadas atualmente do estado de degradação ambiental contemporâneo, isto porque a apropriação dos recursos naturais com o fim não somente da subsistência, mas também do lucro, tem sido uma constante no comportamento humano (CORREIA, 2015, p. 1259).

súbito e incontrollável, promovendo um grande colapso mundial¹¹. Com a propagação do conteúdo nebuloso desse relatório, muitos líderes mundiais se mostraram preocupados e sensíveis à causa, começando a se importar com a forma de exploração da natureza, o que culminou no surgimento de movimentos tanto em escala nacional, com a criação de órgãos estatais incumbidos da fiscalização e da preservação do meio ambiente, quanto em escala internacional, tendo em vista o caráter global da catástrofe anunciada.

2.2.1 Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano

As linhas introdutórias sobre a noção de desenvolvimento sustentável surgiram no início dos anos setenta, durante a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, realizada em Estocolmo, na Suécia, em 1972¹². Foi o primeiro evento

¹¹ Fundado em abril de 1968 pelo italiano Aurelio Peccei e pelo escocês Alexander King, o Clube de Roma (*Club of Rome*), na época, organização informal, hoje, organização não governamental, é formado por membros ilustres de várias nacionalidades, personalidades oriundas de diversas formações acadêmicas, que se reúnem para debater sobre os dilemas atuais e futuros da humanidade. Em 1972, o clube financiou um estudo minucioso ao Instituto de Tecnologia de Massachusetts (*Massachusetts Institute of Technology – MIT*) sobre o uso indiscriminado dos recursos naturais e a degradação ambiental em termos mundiais, pesquisa chefiada pelo norte-americano Donella H. Meadows, tendo como resultado a divulgação do relatório intitulado *Os limites do crescimento* (*The limits to growth*), também conhecido como *Relatório do Clube de Roma* ou *Relatório de Meadows*. Como a pesquisa ganhou rápida notoriedade, foi logo transformada em livro, virando *best-seller* mundial, traduzido para mais de trinta idiomas, influenciando o pensamento científico em todo o planeta no segmento do progresso econômico e preservação natural, modelando as consequências do crescimento desenfreado da população global.

¹² A reunião, que aconteceu entre os dias 5 e 16 de junho de 1972, contou com a presença de 113 chefes de estado e 250 instituições governamentais e não governamentais, tendo sido elaborados, ao final do encontro, 26 princípios. Como na época o Brasil atravessava o auge do período ditatorial militar, perseguindo, sobretudo, os movimentos de esquerda, principais responsáveis na articulação pela defesa do meio ambiente. Por este motivo, a participação do governo brasileiro não foi relevante, desalinhando as diretrizes internas daquelas largamente discutidas durante a conferência. Ao longo dos debates foi possível perceber que as nações se agruparam em dois blocos: o primeiro, formado pelos países ricos, defensores do “desenvolvimento zero”, alegando a imposição de restrições de índole ambiental no processo de industrialização às nações em desenvolvimento; o segundo, formado pelos países pobres, defensores do “desenvolvimento a qualquer custo”, alegando que as nações ricas deveriam arcar com o ônus do crescimento das nações em desenvolvimento. A tese defendida pelo

sobre meio ambiente e desenvolvimento gerenciado pela ONU, podendo ser considerado um marco histórico político-internacional na discussão dos problemas ecológicos em escala mundial, trazendo à baila, pela primeira vez, a narrativa do progresso socioeconômico associada com a necessidade de tutela ambiental. Também denominada de Conferência de Estocolmo, o grande acontecimento teve como escopo a tentativa de ressuscitar a consciência da sociedade por meio da reconstrução do vínculo entre homem e meio ambiente, retornando ao equilíbrio, rompendo a relação desigual estabelecida com a natureza, balanceando os desejos do consumo humano com os recursos à disposição. A concepção obsoleta da natureza como fonte inesgotável de recursos foi superada, ficando evidente a necessidade de estabelecer, o mais rápido possível, políticas de gerenciamento ambiental capazes de frear os efeitos nocivos acumulados ao longo de décadas de exploração desgovernada, incorporando a ideia de cooperação entre as nações. Como resultado do encontro foi elaborado o documento intitulado *Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano*, que reconhecer o meio ambiente como um direito humano fundamental¹³.

Objetivando exercer maior controle dos recursos naturais utilizados pelo homem, freando a criação de vazios no âmbito da natureza, foi empregada no documento, de maneira inédita, a terminologia ecodesenvolvimento¹⁴. A definição de

governo brasileiro foi a segunda, sustentando o progresso econômico a qualquer preço, sem qualquer restrição ambiental, criando uma relação harmônica entre poluição e desenvolvimento, ideia disseminada por João Paulo dos Reis Velloso, Ministro do Planejamento do Governo de Emílio Garrastazu Médici, causando surpresa e perplexidade mundial. Apesar da grande divergência entre as nações participantes, é notória a relevância da conferência para toda a humanidade, em especial pela reprodução global do binômio desenvolvimento e meio ambiente.

¹³ O reconhecimento do meio ambiente, no plano internacional, como um direito humano fundamental também serviu de paradigma e referencial ético para toda a sociedade mundial, sendo os princípios elaborados durante a conferência equiparados, em grau de relevância, à Declaração Universal dos Direitos Humanos, concebida em 1948 pela ONU (MAZZUOLI, 2008, p. 167).

¹⁴ Embora o responsável pela introdução da terminologia ecodesenvolvimento tenha sido o canadense Maurice Frederick Strong, em 1973, Secretário Geral da Conferência de Estocolmo, a expressão somente ganhou repercussão mundial através das publicações do economista polonês Ignacy Sachs, a

ecodesenvolvimento deve ser compreendida como um crescimento endógeno, ou seja, dependente de suas próprias forças, tendo como objetivo responder à evidente problemática da harmonização dos objetivos sociais e econômicos provenientes do desenvolvimento, empregando uma gestão prudente, sob o ângulo ecológico, tanto dos recursos quanto dos meios. Tentar refletir conjuntamente sobre aspectos econômicos, sociais e ambientais foi a marca registrada dessa teoria inédita, que disseminou fortes críticas à visão economicista de índole antropocêntrica das políticas de desenvolvimento empregadas na época, desafio ensaiado para frear a progressiva deterioração das condições essenciais da existência humana. O novo padrão de desenvolvimento proposto inaugurou uma posição ética fundamental no tocante ao progresso voltado à melhoria da qualidade de vida populacional, pressupondo uma solidariedade entre as gerações, estabelecendo uma renovação do projeto de civilização, possuindo um conjunto de valores próprios e, sobretudo, visão de futuro (MONTIBELLER FILHO, 1993, p. 133). Essa moderna ótica metodológica consagrou a mudança do componente cultural, incorporando a questão da tutela ambiental ao requisito desenvolvimentista, ferramentas essenciais na orientação das futuras decisões¹⁵.

2.2.2 Relatório Brundtland

Outro passo significativo na evolução da expressão desenvolvimento sustentável ocorreu no final dos anos oitenta, com a elaboração do *Relatório Brundtland*, publicado em 1987. A declaração foi resultado dos estudos da Comissão Mundial sobre

partir de 1974, passando a ser amplamente acolhida pela comunidade acadêmica e largamente difundida em todo o planeta.

¹⁵ Imperioso ressaltar que, para alguns pesquisadores, essa consciência ambiental não ficou muito clara nessa época, apesar dos esforços diligenciados, visto que nesse período ainda predominava uma relativa contradição entre a preservação da natureza e o crescimento da economia, este compreendido como exigência necessária e suficiente para a elevação qualitativa de vida (ROMEIRO, 1991, p. 148).

Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD), também financiados pela ONU. Esses estudos reafirmaram a posição crítica adotada na Conferência de Estocolmo a respeito da metodologia de progresso econômico utilizado, majoritariamente, pelas nações industrializadas e reproduzido, notadamente, pelas nações em processo de desenvolvimento¹⁶. Em apertada síntese, ao final do relatório ficou sedimentado que o fenômeno desenvolvimentista adjetivado pela questão da sustentabilidade seria compreendido como aquele progresso que atende às necessidades das gerações atuais sem comprometer a possibilidade das gerações futuras de atenderem às suas próprias necessidades e aspirações (Cmmad, 1991, p. 46). A equidade também apresentou relevância especial no documento, sendo intensamente debatida no tópico seguinte, aquele destinado ao conceito de desenvolvimento sustentável, alertando sobre a necessidade da existência plena dessa ferramenta para fomentar processos democráticos, viabilizando a participação da sociedade na tomada de decisões. O relatório fortaleceu a ideia de que desenvolvimento e meio ambiente podem figurar como realidades complementares, em vez de antagônicas, desde que revista a clássica fisiologia do progresso socioeconômico.

A necessidade de incorporação ética nas práticas relacionadas ao desenvolvimento sustentável assumiu dimensão internacional em proporções muito superiores àquelas diretrizes estabelecidas na Suécia. De acordo com o relatório, existe uma lista de medidas que devem ser tomadas tanto internamente, pelos estados nacionais, como a diminuição do consumo de energia e o desenvolvimento de

¹⁶ Origem do nome do relatório: em 1982, o Conselho de Administração do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) propôs a criação de uma comissão para estudar as problemáticas ambientais e propor soluções; em 1983, a então primeira-ministra da Noruega, Gro Harlem Brundtland, foi indicada para chefiar a CMMAD, comandando uma equipe com vinte e um membros de diversos países, tendo como missão elaborar propostas mundiais na área ambiental; em 1987, fruto das pesquisas realizadas ao longo de quatro anos, a Comissão de Brundtland apresentou o documento intitulado *Nosso Futuro Comum* (*Our Common Future*), popularmente conhecido como *Relatório Brundtland*, trazendo, dentre outras questões, o conceito inédito de desenvolvimento sustentável, popularizando mundialmente a expressão, substituindo o ecodesenvolvimento, terminologia utilizada até aquele momento.

tecnologias que admitam o uso de fontes renováveis quanto externamente, pelos órgãos internacionais, como a organização do progresso adotando estratégias do desenvolvimento sustentável (BRÛSEKE, 1998, p. 33). Vale ressaltar que o documento reconhece que houve significativos avanços no último século e meio, porém o alcance destas conquistas gerou relevantes distorções ao longo do tempo, sendo necessária a identificação e a correção destas falhas o mais rápido possível, sob pena do processo de crescimento se voltar contra a própria civilização. Através do conceito apresentado de desenvolvimento sustentável houve a formação do tripé-básico – atividade econômica, meio ambiente e bem-estar da sociedade – relacionando o progresso financeiro com outros itens, enxergando as gerações do presente e do amanhã (MACHADO; SANTOS; SOUZA, 2006, p. 126). Não obstante ao progresso, o relatório apresenta algumas falhas, a exemplo dos conceitos abertos utilizados para mencionar quais seriam as necessidades do presente e do futuro que precisam ser preservadas, dificultando uma harmonização da questão.

2.2.3 Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento

Na sequência progressiva da temática do desenvolvimento sustentável está a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), realizada no Rio de Janeiro, em 1992¹⁷. Também denominado de Rio 92, Eco 92, Cúpula da Terra, Cimeira do Verão ou Conferência do Rio de Janeiro, o encontro serviu como divisor de águas na forma como a humanidade encara sua relação com o planeta, admitindo de maneira expressa a necessidade da construção de um diálogo

¹⁷ O evento, realizado entre os dias 3 e 14 de junho de 1992, reuniu 179 chefes de estado e teve frequência bastante expressiva dos representantes das nações, retratando a internalização global sobre a necessidade de mudanças na forma de exploração dos recursos naturais, alerta expressamente retratado pelos inúmeros estudos realizados sobre o assunto, principal legado do episódio.

harmônico entre o desenvolvimento socioeconômico e a utilização dos recursos da natureza. Chancelado pela ONU, o congresso aconteceu exatamente vinte anos após a Conferência de Estocolmo, exaltando a noção de interdependência global e de responsabilidade compartilhada, um chamado inclusivo para uma grande comunidade, um guia intercultural às nações para um futuro sustentável, contendo objetivos e valores comuns. Dentre os vários documentos formulados durante a conferência, a intitulada *Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento* merece especial relevância. Tendo em vista a série de princípios éticos fundamentais edificados, fruto dos debates travados, a declaração sintetizou as ideias mais significativas da reunião visando reafirmar a parceria global¹⁸. Vários deles trouxeram à baila a necessidade da conexão entre o progresso econômico e a preservação ambiental, demonstrando à comunidade internacional que a matéria fazia parte da agenda governamental, ainda carente de resultados concretos¹⁹.

¹⁸ Durante o encontro foi discutida a construção de um documento intitulado *Carta da Terra* (*The Earth Charter*). Porém, devido à falta de consenso entre os governos, a redação final não foi aprovada. Em 1995, foi realizado um encontro de 60 representantes em Haia, na Holanda, para debater sobre o tema, restando decidido organizar uma consulta mundial pelo lapso temporal de 2 anos. Em 1997, sob a coordenação do canadense Maurice Strong e do russo Mikhail Gorbachev, foi redigido o primeiro esboço do documento. Em 1999, o norte-americano Steven Clark Rockefeller redigiu o segundo esboço. Em 2000, a redação da carta foi, enfim, ratificada.

¹⁹ Ao todo foram elaborados 27 princípios, todos relacionados direta ou indiretamente com o desenvolvimento sustentável. Porém, cabe destacar alguns, pela forma estratégica que assumiram na declaração: “Princípio 1: Os seres humanos estão no centro das preocupações com o desenvolvimento sustentável. Têm direito a uma vida saudável e produtiva, em harmonia com a natureza; [...]”; Princípio 4: Para alcançar o desenvolvimento sustentável, a proteção ambiental deve constituir parte integrante do processo de desenvolvimento, e não pode ser considerada isoladamente deste; [...]”; Princípio 7: Os Estados devem cooperar, em um espírito de parceria global, para a conservação, proteção e restauração da saúde e da integridade do ecossistema terrestre. Considerando as distintas contribuições para a degradação ambiental global, os Estados têm responsabilidades comuns, porém diferenciadas. Os países desenvolvidos reconhecem a responsabilidade que têm na busca internacional do desenvolvimento sustentável, em vista das pressões exercidas por suas sociedades sobre o meio ambiente global e das tecnologias e recursos financeiros que controlam; Princípio 8: Para atingir o desenvolvimento sustentável e mais alta qualidade de vida para todos, os Estados devem reduzir e eliminar padrões insustentáveis de produção e consumo e promover políticas demográficas adequadas; [...]”; Princípio 27: Os Estados e os povos devem cooperar de boa fé e imbuídos de um espírito de parceria para a realização dos princípios consubstanciados nesta Declaração, e para o desenvolvimento progressivo do direito internacional no campo do desenvolvimento sustentável” (DECLARAÇÃO..., 1992, p. 153).

Também como produto da conferência, foi assinado pelas nações participantes um documento intitulado *Agenda 21 Global*, o qual apresentava um programa dinâmico de ação distribuído em quarenta capítulos. Com o escopo de promover, em escala planetária, o desenvolvimento sustentável, construindo sociedades ecologicamente adequadas, a declaração representa a mais abrangente tentativa já registrada na história da humanidade de alcançar um novo padrão de progresso econômico associado à preservação dos recursos naturais, demonstrando um desejo conjunto de alteração do modelo vigente. O relatório foi responsável pela ampliação do conceito sobre desenvolvimento sustentável, tratando dessa questão de forma prática e conciliando eficiência econômica, equilíbrio ambiental e justiça social com a indicação de ferramentas de gerenciamento e de programas de busca pela estabilidade entre o consumismo populacional (SIRKIS, 1999, p. 193). Várias áreas foram abrangidas pela consolidação, tais como saúde, educação, meio ambiente, saneamento, habitação, assistência social, dentre outras, demonstrando a interdisciplinaridade da temática. A abordagem mostra-se necessária tanto na seara urbana quanto rural, definindo, ainda, o papel dos atores sociais envolvidos nos diversos segmentos. Dessa forma, a agenda incorporou estratégias para a transformação da governança ambiental mundial, baseando-se no ideário da sustentabilidade e servindo como vetor interpretativo para toda comunidade internacional²⁰.

2.2.4 Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável

Dando sequência aos debates, foi realizado novo fórum, igualmente articulado pelas Nações Unidas, denominado Cúpula

²⁰ Além da produção da *Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento* e da *Agenda 21 Global*, a CNUMAD também elaborou outros importantes diplomas fundamentais, dentre os quais podemos mencionar a *Convenção sobre Diversidade Biológica*, a *Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação*, a *Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança no Clima* e a *Declaração de Princípios sobre Florestas*.

Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável (CMDs), em Joanesburgo, na África do Sul, em 2002. Também denominado de Rio +10, o encontro serviu como termômetro global, discutindo quais foram os avanços obtidos pelas nações, em especial, durante a década anterior, tomando como referência os compromissos fixados durante o Eco 92, sobretudo os programas formatados pela *Agenda 21 Global*, reafirmando o crédito do multilateralismo democrático e responsável. Os vários esforços internacionais de colocar a questão do desenvolvimento sustentável na pauta mundial tinham surtido efeito. A busca da consciência coletiva em torno do equilíbrio planetário enquanto aldeia vinha, a cada evento, ganhando adeptos e seguidores, somando esforços para combater os problemas relacionados ao crescimento econômico e ao uso racional dos recursos naturais. Porém, devido à forte instabilidade política e econômica vivenciada na época, poucos avanços foram registrados no encontro, frustrando as expectativas que o cercavam. As nações participantes ficaram, diante da morosidade das negociações e da falta de entendimento mínimo, mais preocupadas em não retroceder aos pontos que já haviam sido conquistados, do que progredir. Até mesmo a noção de desenvolvimento sustentável foi alvo de críticas, dando a sensação de que se tratava de uma tarefa grande demais e exageradamente onerosa²¹.

Apesar de pouco ambiciosa, a reunião deu frutos, resultando no lançamento de duas escrituras: uma declaração política, que expressa os rumos e os compromissos assumidos, e uma declaração prática, que estabelece as metas e as ações firmadas. No tocante ao segundo, intitulado *Plano de Implementação de Joanesburgo*, ela foi

²¹ O evento, realizado entre os dias 26 de agosto e 4 de setembro de 2002, reunindo 189 chefes de estado, dividiu opiniões quanto aos resultados obtidos: na visão da primeira corrente, o encontro pode ser descrito como um verdadeiro fracasso, pois foram elaboradas apenas recomendações, sugerindo às nações boas ações de como equilibrar o crescimento econômico, justiça social e prudência ecológica, sem estabelecer prazos (JACOBI, 2002, p. 19); na visão da segunda corrente, o documento formulado não deve ser encarado como inútil, pois as linhas pactuadas durante a reunião servem como referência mundial para obter melhores condições de vida para a população em geral, sobretudo naqueles países com acentuadas concentrações de renda, a exemplo do território brasileiro (RIBEIRO, 2002, p. 39).

dividida em onze capítulos nos quais foram listadas novas prioridades para o desenvolvimento sustentável em diversas áreas, reafirmando o esforço pela integração permanente dos três componentes que a embasam: progresso econômico, desenvolvimento social e proteção ambiental. Também é possível verificar que um título em especial trouxe novamente à baila o alerta sobre a necessidade de alteração dos padrões insustentáveis de produção e de consumo, sendo indispensável que as mudanças ocorram em todos os níveis, levando-se em consideração os princípios enumerados pelos diplomas e que o processo seja liderado pelas nações desenvolvidas. Entre as inúmeras ações indicadas no plano, importante realçar aquela prevista no item 19, alínea “c”, a qual traz o indicativo de que todas as compras públicas realizadas, em todos os níveis de governo, levem em conta, além dos requisitos tradicionais comumente empregados, o elemento da sustentabilidade, disseminando a noção de bens e serviços ambientalmente saudáveis. Nesse contexto, surgem as primeiras reflexões sobre a inclusão de requisitos sustentáveis na seara das licitações e contratos administrativos, revelando o poder de compra inerente aos entes públicos.

2.2.5 Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável

Nessa mesma linha de pesquisa, dando seguimento aos debates internacionais, foi realizada a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (CNUDS), no Rio de Janeiro, em 2012²². Também conhecida como Rio +20, nome que remete ao evento intergovernamental realizado há duas décadas no mesmo solo fluminense sobre a mesma temática, esse novo encontro foi considerado o maior já realizado pela ONU, tendo como

²² O evento, realizado entre os dias 13 e 22 de junho de 2012, reunindo 188 chefes de estado, registrou a ausência de importantes líderes mundiais, a exemplo da chanceler alemã Angela Dorothea Merkel e do presidente norte-americano Barack Hussein Obama.

premissa a renovação do compromisso político com o desenvolvimento sustentável em meio às urgências ambientais, sociais e, sobretudo, econômicas que marcaram a época. Ainda pendentes de consenso, as temáticas da economia verde e governança sustentável emergiram como tópicos-chave da reunião, que também foi utilizada como instrumento para avaliar os progressos obtidos durante as últimas décadas, fiscalização meramente simbólica em face da ausência de sanções para as nações estéreis de proatividade. Foi observado que investimentos em tecnologia verde, ferramenta de transição necessária para uma economia sustentável, têm aumentado, ainda que em ritmo lento, sendo unânime o desejo pela mudança e a vontade de incorporar práticas ecologicamente corretas tanto no setor público quanto na área privada (VIEIRA, 2012, p. 54). Apesar do consenso em torno da urgência institucional, o dissenso começa quando saímos do aspecto teórico, sendo poucas as nações dispostas a assumir a responsabilidade de arcar com o ônus dessa nova estrutura desenvolvimentista.

Como fruto desse encontro restou elaborado o documento intitulado *O futuro que queremos* (*The future we want*), retratando os esforços multilaterais, com algumas reservas interpretativas, na busca de respostas aos desafios contemporâneos. Muitos assuntos foram discutidos, mas poucas decisões foram tomadas, sendo a escritura final redigida sem grandes avanços e resultados concretos, em nítido contraste aos textos que o antecederam, assumindo mais uma postura de obra revisora do que propriamente inovadora (PIMENTA; NARDELLI, 2015, p. 1268). Em face do absoluto descrédito na conferência, diagnóstico antecipado pelos líderes mundiais devido ao formato estratégico do evento, não foram produzidas decisões relevantes em formato de tratados, convenções ou acordos multilaterais, configurando o documento final mais como um trabalho político, tendo os países deixado a capital carioca sem compromissos claros a serem concretizados. Inclusive, o próprio governo brasileiro, anfitrião do evento, se mostrou bastante

cauteloso e pouco criativo, assumindo uma postura extremamente conservadora e burocrática, beirando à omissão e frustrando todos aqueles que esperavam uma conduta de liderança, mantendo a trajetória de luta pelas questões ambientais (GUIMARÃES; FONTOURA, 2012, p. 26). Assim, muito embora a busca pela qualidade do crescimento, em detrimento da quantidade, esteja plenamente identificada na comunidade internacional, a questão ainda figura como desafiadora, carente de resultados concretos.

2.2.6 Cúpula das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável

Há pouco tempo, dando sequência aos encontros dessa temática, foi realizada a Cúpula das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável, em Nova York, nos Estados Unidos da América, em 2015²³. O encontro foi responsável pela redefinição da agenda global para o desenvolvimento sustentável, um processo intergovernamental visando o bem-estar do ser humano, roteiro universal que ajudará na promoção da prosperidade comum, trazendo uma renovada fórmula de parceria mundial, afetando positivamente a realidade das pessoas em todas as dimensões. Incumbido pela orientação das políticas públicas internacionais, a reunião significou um claro aprimoramento dos chamados *Objetivos de Desenvolvimento do Milênio* (ODM), traçados pela ONU, revelando como principal diferencial o caráter sistêmico entre os escopos ventilados, todos interligados, associados direta ou indiretamente ao uso sustentável do meio ambiente. Outro avanço foi associar o

²³ O evento, realizado entre os dias 25 e 27 de setembro de 2015, reunindo 193 chefes de estado, adotou a frase “transformar nosso mundo para as pessoas e o planeta” como subtítulo do encontro, máxima que simboliza o compromisso inequívoco dos países e governos com o desenvolvimento sustentável. Interessante observar que o evento aconteceu às vésperas da sessão de abertura da 70ª Assembleia Geral das Nações Unidas, realizada entre os dias 28 de setembro e 3 de outubro de 2015, já sendo objeto de discussão na cúpula a adoção multilateral do ambicioso conjunto de objetivos e metas recém-aprovados. Na oportunidade, o governo brasileiro, chefiado pela Presidente Dilma Vana Rousseff (PT), reforçou o comprometimento nacional com a sustentabilidade global, fortalecendo a defesa do multilateralismo internacional como pedra angular da política externa.

desenho da nova agenda de extensão universal às condutas permanentes oriundas de influência regional, demonstrando que a ampliação do compromisso global está intrinsecamente relacionada às políticas adotadas na esfera local, assumindo os gestores o protagonismo da conscientização, fortalecendo o papel democrático, incentivando o controle social. A mudança concreta de paradigmas foi a grande mensagem deixada às nações, sendo necessário que o interesse da coletividade prevaleça em detrimento da vontade da classe econômica e política dominante.

Foi elaborado um documento intitulado *Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*, composto de 17 objetivos e 169 metas associadas ao desenvolvimento sustentável. Esse conjunto de novos programas acabou reconfigurando as finalidades da comunidade internacional, dando não apenas orientações abstratas aos países-membros de como refletir nos próximos quinze anos, mas indicando meios práticos de como implementar os desígnios acordados, tais como a transferência de tecnologias e a capacitação técnica. Entre as finalidades coletivas, também chamadas de *Objetivos de Desenvolvimento Sustentável* (ODS), ficou novamente reservado um tópico inteiro para abordagem da questão da produção e do consumo sustentáveis, demonstrando como a temática é atualmente tratada com destaque e é considerada estratégica na busca pela transformação da cultura deixada pelo modelo capitalista. Nessa linha de raciocínio, vale realçar um desdobramento prático dessa nova proposta de gestão ambientalmente correta, a prevista no ODS 12.7, que relata sobre a necessidade de promoção das compras públicas sustentáveis, de acordo com as políticas e prioridades nacionais, conscientizando o maior número possível de indivíduos a adotar um estilo de vida em harmonia com a natureza. Em sintonia com o acordo pela sustentabilidade, o governo brasileiro já dava bons exemplos, tendo alterado, há alguns poucos anos, a principal legislação sobre licitações do país, incluindo requisitos ambientais nesse microssistema.

2.3 Desenvolvimento e sustentabilidade

De trabalhosa construção, dissertar a respeito de desenvolvimento nos remete a própria evolução do estado enquanto figura política organizada, discurso muito utilizado ao longo da história, sobretudo mais recentemente no período pós-segunda guerra, para superar o incômodo posto das nações rotuladas como subdesenvolvidas na ordem mundial, apontados como indutores da emergência. O esforço desenvolvimentista, embasado no modelo ocidental de progresso, exigiu longa maturação das sociedades, principalmente as tradicionais, tendo em vista a imposição de valores culturais, econômicos e políticos, simbolizando o Plano Marshall, oficialmente conhecido por Programa de Recuperação Europeia, concebido durante a gestão do presidente norte-americano Harry Spencer Truman, como a medida precursora deste paradigma²⁴. Apesar dos enormes avanços sociais, marca das sociedades pós-modernas, a metamorfose semântica demonstra a capacidade de transformação, adaptação, vitalidade e longevidade da expressão, fenômeno aparentemente universal, figurando o desenvolvimento ainda como terminologia carregada de bastante imprecisão conceitual na atualidade, órfã de clareza e exatidão, gerando relativo desgaste na sua utilização tecnicista.

De idêntica dificuldade, dialogar a respeito de sustentabilidade nos remete a ideia de cadeia sustentável (*green supply chain management*), estando inserido nesta questão além da tradicional preservação do meio ambiente e o equilíbrio na distribuição de rendas, a conscientização da população e o respeito ao direito fundamental da dignidade humana, prestigiado fundamento republicado expressamente consagrado (art. 1º, III, CF/1988). Em face da sua índole multidisciplinar, a sustentabilidade se apresenta aos

²⁴ O programa, que recebeu essa titulação em homenagem ao general norte-americano George Catlett Marshall (1880-1959), à época Secretário de Estado dos Estados Unidos da América, previa diversas formas de auxílio visando a reconstrução e o desenvolvimento dos países aliados localizados no continente europeu.

pesquisadores como assunto complexo, envolvendo a intercessão coloquial de várias ciências, atingindo diferentes campos da atividade humana, apresentando caráter pluridimensional, sendo necessário equilíbrio e coerência entre todos os ofícios envolvidos para unidos alcançar uma formulação justa e verdadeira sobre a matéria. A busca pela sustentabilidade revela um papel desafiador, mas não utópico, à sociedade contemporânea, peça chave na consolidação da nova ordem ambiental internacional, trazendo à baila o debate sobre a promoção dos ajustes globais hegemônicos necessários à manutenção do equilíbrio entre a natureza e o homem, resultando na mudança do modo estes se relacionam entre si e como estes se relacionam com aquele.

2.3.1 Conceito de desenvolvimento

Muito embora a noção de desenvolvimento seja fruto de um processo de evolução histórica, construído lentamente ao longo de muitos séculos, sobretudo no mundo ocidental, a temática ganhou visibilidade enquanto objeto de pesquisa no período que sucedeu a segunda guerra mundial em face das inúmeras transformações políticas e econômicas que abalaram o cenário internacional²⁵. A ideia de progresso, uma das primeiras expressões utilizadas para se referir ao que hoje se entende por desenvolvimento, após alterar de significado, é atualmente compreendido como algo natural, movimento inerente aos seres primitivos, inseparável da dinâmica social em busca da prosperidade, prática relacionada a melhoria da qualidade de vida, caminho obrigatório a ser trilhado, utilizando o passado como referência para vislumbrar um futuro melhor. Porém, foi através da escritura intitulada Declaração sobre o Direito ao

²⁵ Não obstante haja imprecisão da conceituação, há relativo consenso entre os pesquisadores de que a noção sobre desenvolvimento, à luz da sua dimensão socioeconômica ocidental capitalista, tem data de nascimento anunciada no discurso de posse do presidente norte-americano Harry Spencer Truman (1884-1972), durante seu segundo mandato, proferido em 20 de janeiro de 1949 (SIEDENBERG, 2004, p. 13).

Desenvolvimento, documento aprovado pela Resolução nº 41/128 da Assembleia Geral das Nações Unidas, realizada em 04 de dezembro de 1986, que a tese do desenvolvimento obteve sua primeira manifestação como um direito humano universal, compreendendo tanto o direito pessoal (de todas as pessoas) quanto o direito coletivo (de todos os povos)²⁶.

Em apertada síntese, a terminologia desenvolvimento pode ser entendida como progresso, evolução, crescimento, prosperidade, andamento, incremento, aperfeiçoamento, aumento, expansão, avanço, acréscimo, otimização, adiantamento, melhoramento, qualidades empregadas não apenas na seara econômica, mas em qualquer segmento da sociedade, tais como o político, cultural, tecnológico, social, filosófico, moral, dentre outros. Apesar de possuir uma abordagem multidimensional, a temática vem sendo investigada com maior grau de cientificidade à luz de três vertentes paradigmáticas, quando relacionado a prosperidade econômica, a satisfação das necessidades essenciais e a sustentabilidade socioambiental, permitindo compreender o pensamento atual desta construção, antevendo a direção que o fenômeno conduzirá a humanidade (SANTOS *et al*, 2012, p. 45). Destarte, as transformações sociais assumem a função de instrumentos evolutivos para explicar a tendência natural de alcançar um nível de maturidade ecológica, reflexo da herança do darwinismo social, capaz de influenciar o imaginário coletivo, mobilizando pessoas,

²⁶ Ao todo foram elaborados dez artigos, todos relacionados diretamente com o desenvolvimento. Porém, cabe destacar o artigo primeiro e seus respectivos parágrafos, pela forma estratégica que assumiram na declaração: “1. O direito ao desenvolvimento é um direito humano inalienável em virtude do qual toda pessoa humana e todos os povos tem o direito de participar, de contribuir e de desfrutar do desenvolvimento econômico, social, cultural e político, no qual todos os direitos humanos e liberdades fundamentais sejam plenamente realizados. 2. O direito humano ao desenvolvimento também implica na plena realização do direito dos povos à autodeterminação, o que inclui, sem prejuízo das pertinentes disposições de ambos os Pactos Internacionais sobre Direitos Humanos, no exercício de seu direito inalienável à plena soberania sobre todas as suas riquezas e recursos naturais” (BALERA, 2015, p. 21).

governos e nações, buscando que o crescimento esteja associado ao desenvolvimento sustentável²⁷.

Apesar de haver divergência quanto ao sentido das expressões desenvolvimento e crescimento, entende-se, modernamente, que a primeira, em qualquer concepção, deve necessariamente resultar na segunda, acompanhada não apenas do fator econômico, mas de melhoria da qualidade de vida, incluindo a evolução de indicadores sociais, tais como a pobreza, desigualdade, educação, saúde, dentre outros (OLIVEIRA, 2002, p. 38). Desta maneira, a concepção do desenvolvimento não deve ser mais compreendida à luz da visão clássica, ou seja, apenas como um aumento do fluxo de renda, traduzindo um incremento quantitativo de bens e serviços, mas encarado como um processo complexo, envolvendo mudanças de ordem humana, incorporando transformações qualitativas no estilo de vida da população. A redescoberta do assunto trouxe à baila a conclusão de que o aperfeiçoamento econômico, isoladamente considerado, não é mais suficiente, sendo atualmente encarado, na verdade, como um grande mito, fazendo surgir o conceito de desenvolvimento humano de maneira amplificada, ocupando lugar central no debate, englobando todas as demais formas, inclusive o econômico (FURTADO, 1974, p. 75).

2.3.2 Conceito de sustentabilidade

A noção de sustentabilidade é relativamente nova, tendo ocorrido suas primeiras manifestações no cenário da atividade da agricultura nos países de capitalismo avançado, conjuntura

²⁷ O darwinismo social é uma corrente filosófica onde se defende que a teoria da evolução das espécies, criada pelo britânico Charles Robert Darwin (1809-1882), também poderia ser aplicada à sociedade, sendo necessário realizar adaptação dos vários parâmetros utilizados originalmente no cenário da natureza à dinâmica e realidade social em busca do melhoramento da humanidade. Seu principal defensor foi o inglês Herbert Spencer (1820-1903), tendo estudado o comportamento humano como um organismo biológico. A incidência das teorias da luta pela vida e sobrevivência dos mais aptos deve ser interpretada com bastante sensatez e prudência, sob pena da tese do aperfeiçoamento da raça humana ser utilizada como subterfúgio para condutas opressoras de governos autoritários, a exemplo do genocídio ocorrido durante a segunda guerra mundial pelo movimento nazista.

marcante pela transição do sistema feudal, de economia baseada na cultura de subsistência e na prática do escambo, para o modelo comercial, de economia baseada na cultura da industrialização e na prática da comercialização. As intensas mudanças sociais, econômicas e tecnológicas ocorridas durante o século XIX no continente europeu foram as responsáveis pelo rompimento do modelo vigente, originando a Segunda Revolução Agrícola Contemporânea, apontada como a nova etapa histórica da agricultura mundial, ciclo marcado por inúmeras descobertas científicas, contexto responsável pelo aparecimento das primeiras críticas relacionadas às desigualdades econômico-sociais (MAIA, 2009, p. 86). Muito embora os avanços relacionados a produção agrícola tenham sido bastante expressivos, os prejuízos ambientais foram alarmantes e perversos, tais como a devastação das florestas, o êxodo rural, o abandono da policultura, a subordinação dos agricultores à agroindústria internacional, dentre outros, muitos deles ainda presentes na realidade nacional.

Foi nesse clima de autorreflexão sobre os malefícios causados ao meio ambiente durante muitas décadas, comprometendo a sobrevivência coletiva ao ponto de inviabilizar a perpetuação da própria espécie humana no planeta terra, que os alertas naturais começaram a aparecer, surgindo, como efeito reflexo, as primeiras manifestações no sentido de frear essa rotina insana do crescimento qualitativo e do consumo desenfreado. O dinamismo em busca não apenas da sociedade do conhecimento, mas da sociedade do autoconhecimento, é uma realidade da época moderna, voltada à construção articulada do bem-estar universalizado com a habilidade tipicamente humana de projetar e experimentar os fatos antes que eles de fato ocorram, rendendo o mérito de não tropeçar a aprender com os erros sem precisar cometê-los (FREITAS, 2016, p. 27). Assim, a proposta funcional da sustentabilidade não está ligada a simples modismo, de abordagem retórica e conteúdo efêmero, devendo ser encarado como uma ferramenta emergencial, de interpelação prática e conteúdo interdisciplinar, dando nova roupagem a

eficiência no setor público, fazendo evoluir o modelo de administração gerencial, acrescentando ingredientes a mais do que o alcance selvagem de resultados.

Destarte, a expressão sustentabilidade, que significa a qualidade de sustentável, que provém do verbo sustentar, palavra originária do latim *sustentare*, reflete as ideias de conservar, manter, proteger, favorecer, auxiliar, defender, conservar, favorecer, apoiar, cuidar, dentre outros, empregadas no sentido de impedir a ruína, de amparar a queda, de fornecer o necessário para a sobrevivência. O conceito de sustentabilidade, palavra mágica da ordem mundial, possui uma perspectiva bastante dinâmica e abrangente, admitindo variações de acordo com interesses e posicionamentos, sujeito a ambiguidades e dilemas, tarefa reservada à intervenção humana, empregando medidas no sentido de manter a capacidade de reposição de uma população de uma determinada espécie, animal ou vegetal, sustentando a biodiversidade sem perdas por longo prazo (RUSCHEINSKY, 2003, p. 41). Apesar da controvérsia, o ponto chave envolvendo a sustentabilidade diz respeito ao compartilhamento da preocupação sobre as crises ambientais e dinâmicas sociais, trazendo à baila a necessidade do redirecionamento das instituições, orientando a mudança de valores e comportamentos, dando ênfase a inserção de novos hábitos em busca de um estilo de vida em solidariedade com a natureza.

2.3.3 Conceito de desenvolvimento sustentável

Foi trilhando pelos questionamentos contemporâneos sobre o desenvolvimento, sobretudo aquelas reflexões criticando os modelos utilizados como totalmente inviáveis, seguindo padrões de crescimento ambientalmente insustentáveis a longo prazo, somadas as dimensões ético-ambientais incorporados nas entrelinhas da sustentabilidade, que floresceu a noção sobre desenvolvimento

sustentável²⁸. Ao contrário do ecodesenvolvimento que pouco sobreviveu, a presença das novas ideias sobre o desenvolvimento sustentável em importantes cartas internacionais foi sedimentando paulatinamente a vertente moral da medida, bastante ausente em tempos pretéritos, ganhando notoriedade entre os países do Norte e do Sul, revelando o fracasso do modelo atrelado somente a critérios naturais, sendo indispensável encará-lo, também, como um processo de mudança social (DIEGUES, 1992, p. 25). É neste clima de resposta aos anseios econômico-sociais, afastados de slogans políticos, que ocorre a junção do binômio desenvolvimento e sustentabilidade, emergindo protótipos de práticas governamentais ambientalmente corretas auxiliando os gestores estatais não apenas a atuar sanando as crises, mas principalmente evitando que elas aconteçam²⁹.

Como visto anteriormente, o primeiro documento internacional a trazer de forma expressa um conceito para a temática do desenvolvimento sustentável, nos moldes como é atualmente compreendido, foi o intitulado Nosso Futuro Comum, popularmente conhecido como Relatório Brundtland, publicado em 1987, resultado dos estudos da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, financiado pela ONU. Seguindo os ensinamentos trazidos à época pelo famigerado diploma, “desenvolvimento sustentável é aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem a suas próprias necessidades” (Cmmad, 1991, p. 46), pressupondo, assim, a formação de um pacto intergeracional visando a transformação conjunta e progressiva da economia e

²⁸ A expressão desenvolvimento sustentável é bastante criticada por alguns especialistas, sendo indicadas outras terminologias que melhor representam o instituto, tais como retirada sustentável (TRIGUEIRO, 2009, p. 41-2) ou sociedade sustentável (DIEGUES, 1992, p. 28).

²⁹ Foi através dessa linha de raciocínio que o desenvolvimento sustentável abandonou seu antigo significado, não mais traduzindo apenas o gerenciamento dos recursos naturais, a preservação de ecossistemas regionais e a tutela do meio ambiente global, passando a significar uma espécie de progresso objetivando a melhoria das condições de vida da população humana, resolvendo a problemática da pobreza e da desigualdade social sem desrespeitar a preservação de sistemas ecológicos dos quais somos dependentes (MIKHAILOVA, 2004, p. 39).

sociedade. O tripé elaborado, capaz de harmonizar os pilares da conservação ambiental, do crescimento econômico e da justiça social, foi uma resposta ao entendimento formulado na Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano em Estocolmo, na Suécia, em 1972, apontando que o desenvolvimento sustentável global não seria obtido apenas sanando problemáticas de ordem natural.

Foi neste viés conciliador que o mecanismo da intervenção atuou, redirecionando a concepção sobre todo o processo de desenvolvimento sustentável, conciliando a eficiência econômica, prudência ecológica e aspiração coletiva, pré-condições teóricas indispensáveis para atingir o estágio de amadurecimento social, adequado a conduzir às transformações necessárias, encerrando o círculo da pobreza e a imperfeição do mercado³⁰. Tendo em vista as diferentes interpretações formadas sobre a mesma definição, surgiram duas correntes em torno da questão: na primeira, o sistema econômico é visto como suficientemente grande, possuindo o meio ambiente uma função restritiva relativa à expansão; na segunda, o sistema econômico é visto como um subsistema de um todo maior que o contém, possuindo o meio ambiente uma função restritiva absoluta à expansão (ROMEIRO, 1999, p. 5). A imposição de alguns limites naturais renováveis a operacionalização do crescimento econômico não traduz o quadro de um desenvolvimento engessado, mas reflete o espírito de um desenvolvimento regrado, implicando na busca pela estabilização da produção material, disciplinada e delimitada pela melhoria qualitativa dos recursos colocados à disposição da humanidade³¹.

³⁰ Invocando a ideia utópica de uma sociedade planetária sustentável, idealizada pelo analista do ambiente norte-americano Lester Russell Brown, fundador presidente do *Earth Policy Institute*, um dos critérios básicos da sua implantação é a drástica diminuição do crescimento mundial, estabilizando a população global no máximo em oito bilhões de habitantes (CAVALCANTE, 2012, p. 206).

³¹ Há também posicionamentos afirmando que o conceito de desenvolvimento sustentável ganhou relativo fôlego no cenário mundial como movimento contraposto a teoria da ecologia radical, também chamada de ecologia profunda, definição aglutinadora de várias correntes doutrinárias colecionadoras

2.3.4 A trilogia do desenvolvimento: includente, sustentável e sustentado

Dentre as literaturas especializadas que aprofundam as investigações sobre a temática do desenvolvimento, uma reflexão ligada às ciências econômicas merece destaque pormenorizado, apresentando um triplo desdobramento da questão. Na visão sugestiva do eco-sócio-economista Ignacy Sachs, a discussão contemporânea sobre o desenvolvimento engloba três grandes vertentes - includente, sustentável e sustentado - todas interligadas e interdependentes³². Adotando como fundação interpretativa a diferença existente entre desenvolvimento e crescimento econômico, sendo o primeiro mais amplo e complexo que o segundo, definição que ultrapassa a multiplicação de riquezas materiais, o autor defende que é impossível falar sobre desenvolvimento sem afastar essa trilogia das suas entrelinhas, ou seja, todo colóquio neste segmento engloba, necessariamente, o caráter includente, sustentável e sustentado, sob pena de fugir a própria essência do instituto, balizando a laboração do crescimento econômico. Qualquer ausência ou desequilíbrio entre os elementos significa afirmar que houve simplesmente crescimento econômico, desapegado de qualquer caráter desenvolvimentista, sem nenhuma preocupação com a distribuição de renda ou com a tutela ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (FERREIRA; KASPER, 2013, p.

de preceitos misantrópicos, antidemocráticos, místico-teológicos, abrigando ideias extremistas como o biocentrismo ou ecocentrismo (SOARES, 2015, p. 59).

³² O polonês Ignacy Sachs é popularmente referido como eco-sócio-economista (ecossocioeconomista) por ser adepto da teoria do economista alemão Karl William Kapp, fecundo protagonista da denominada eco-sócio-economia (ecossocioeconomia), figura indispensável na discussão do binômio ambiente-economia. O estudioso lançou alguns dos fundamentos basilares do paradigma contemporâneo sobre o desenvolvimento baseado na convergência da economia, antropologia, ecologia e política, estando seus pensamentos sincronizados ao cenário das mudanças climáticas e da crise político-social mundial. Sua incansável militância verde foi despertando paulatinamente o interesse da comunidade internacional em refletir sobre novas formas de produzir e consumir sem desperdiçar, contribuindo para diminuir a desigualdade social (SILVA, 2010, p. 294).

70). Essa convergência representou uma mudança de paradigmas, incorporando requisitos de índole socioambiental no cenário antes ocupado somente por questões financeiras.

Figura 2 – Trilogia do desenvolvimento de Ignacy Sachs

Includente	Sustentável	Sustentado
Associação entre as noções do crescimento econômico e descentralização das riquezas, favorecendo o maior número possível de indivíduos, proporcionando um progresso coletivo.	Preocupação do planeta de forma abrangente, não se responsabilizando apenas com práticas imediatistas do presente, mas também com ações que preservem o futuro, contemplando a manutenção da espécie humana com dignidade em todas as gerações.	Colóquio entre crescimento econômico e produção adequada, evitando um desequilíbrio produtivo e a interrupção no fornecimento de riquezas em decorrência do mau uso dos insumos.

Fonte: Elaborado pelo autor (2018).

O aspecto includente traduz a necessidade de associação permanente entre as noções do crescimento econômico e descentralização das riquezas, defendendo que a prática do desenvolvimento não ocorra de maneira restrita, beneficiando uma pequena quantidade de grupos, mas ocorra de maneira ampla, favorecendo o maior número possível de indivíduos, proporcionando um progresso coletivo. Seguindo esta linha de pensamento, por um lado haveria a manutenção do poder aquisitivo da população, viabilizando o acesso ao mercado de consumo, por outro ângulo haveria a concretização dos anseios democráticos, efetivando a ingerência no âmbito político, medidas contributivas para o alcance material dos objetivos fundamentais, erradicando a pobreza e a marginalização, reduzindo as desigualdades sociais e regionais, promovendo o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (art. 2º, CF/1988). Na busca pela melhor compreensão de desenvolvimento includente, basta realizar uma comparação natural com a expressão

antagônica, trazendo à baila o debate sobre o crescimento excludente, responsável pela concentração de riquezas, segmentação do mercado de trabalho, supressão da população da vida política e suborganização da sociedade (SACHS, 2008, p. 38-39).

O aspecto sustentável exprime a preocupação do planeta de forma abrangente, manifestando uma inquietação com a realidade de vários ângulos, não se responsabilizando apenas com práticas imediatistas do presente, mas se empenhando, também, com ações que preservem o futuro, contemplando a manutenção da espécie humana com dignidade em todas as gerações. Essa reflexão sensível parte da noção de que o crescimento econômico realizado sem parâmetros afetará a estrutura tanto da sociedade atual quanto da vindoura de forma negativa, diminuindo consideravelmente as chances de vida equilibrada, aumentando as desigualdades sociais, sobretudo nas questões relacionadas ao meio ambiente, temática de extrema complexidade, sendo necessário agir objetivando proteger os recursos essenciais, verdadeiros sustentáculos estruturais, a fim de permitir a efetivação dos direitos fundamentais, elevando o padrão de vida das pessoas. Apesar de todas as problemáticas enfrentadas, os países menos subdesenvolvidos, incluído o Brasil, apresentam potencial para a construção de estratégias de desenvolvimento nacional, atendendo aos vetores da trilogia, sendo capazes de quebrar o ciclo perverso do subdesenvolvimento, diminuindo a vulnerabilidade econômica (MACÊDO, 2015, p. 562).

O aspecto sustentado retrata o caráter indispensável do diálogo permanente entre crescimento econômico e produção adequada, exaltando que a carência de harmonia destas forças, sobretudo quanto ao consumo desenfreado, trará, cedo ou tarde, forte desequilíbrio produtivo, gerando interrupções no fornecimento de riquezas em decorrência do mau uso dos insumos. Essa preocupação com estratégias endógenas, especialmente dos países periféricos, traz à baila o desafio de estabelecer uma relação simétrica, proporcional e congruente entre os diferentes segmentos, fomentando o aquecimento do mercado, evitando possíveis

interrupções na dinâmica produtiva, implicando, desta forma, um novo posicionamento da sustentabilidade perante uma nova orientação da economia capitalista, permitindo que a renovação dos recursos naturais caminhe lado a lado na agenda do progresso nacional, representando uma saída para as noções menos desenvolvidas (MILES, 2011, p. 105). O principal indicativo consiste em impedir o fator autodestrutível, evitando práticas que acarretem a descontinuidade do crescimento econômico, zelando pelo uso racional das matérias primas, repondo aquilo que é retirado da natureza, estimulando que o consumismo e a produção ocorram na mesma velocidade e proporção, gerando um equilíbrio e autocontrole.

2.3.5 Os diversos componentes da sustentabilidade

A complexidade que envolve a temática da sustentabilidade, sobretudo em face do seu núcleo multidisciplinar, é responsável por gerar uma ampla variedade de conotações em torno do assunto, dificultando o tratamento didático da matéria, obstaculizando a formulação de uma definição universal, variando de acordo com o ângulo científico explorado, falseando seu conteúdo. Em face dessa postura conceitual extremamente dinâmica, demandando uma adaptação permanente do significado ao contexto social, a exemplo da época investigada, localização geográfica, estrutura climática, aliado ao intenso desequilíbrio natural do planeta vivenciado nas últimas décadas devido a intervenção humana desregrada, torna-se necessário e urgente a realização de um pacto verde global na tentativa de frear e reverter esse quadro predatório, sob pena de inviabilizar a própria existência da espécie humana. Nesta linha de ação, uma das ingerências oportunas vem sendo a estruturação da sustentabilidade através de componentes ou dimensões, facilitando sua observação e controle, sendo possível destacar o tratamento fragmentado da questão em cinco diferentes vertentes

estruturantes: social, ético, ambiental, político e jurídico (EMERY, 2016, p. 70)³³.

Figura 3 - Componentes da sustentabilidade de Emerson Emery

Sustentabilidade				
Social	Ético	Ambiental	Político	Jurídico

Fonte: Elaborado pelo autor (2018).

No tocante ao primeiro componente, o social, significa afirmar que os modelos excludentes são incompatíveis com a proposta sustentável do constitucionalismo moderno, sobretudo o dirigente brasileiro, figurando tanto a erradicação da pobreza e marginalização, quanto a redução das desigualdades sociais e regionais, como objetivos fundamentais da república federativa (art. 3º, III, CF/1988)³⁴. Somente o acolhimento governamental de uma atitude realmente sustentável é capaz de promover a igualdade de oportunidade entre os indivíduos, levando a expansão das liberdades substanciais, em detrimento das meramente formais, viabilizando a possibilidade do desenvolvimento de suas aptidões, favorecendo a inserção na dinâmica social no qual estão envolvidas, permitindo que todos possam contribuir direta ou indiretamente nas decisões estatais. Essa roupagem inclusiva da sustentabilidade, legitimando o indivíduo enquanto membro político social, está em

³³ Imperioso ressaltar que a identificação dos componentes que estruturam a noção sobre desenvolvimento sustentável não é assunto totalmente pacífico na doutrina, sendo possível encontrar na literatura especializada outras subdivisões para a mesma temática: social, ambiental, territorial, econômico e político (SACHS, 2008, p. 15-6); social, ética, ambiental, econômica e jurídico-política (FREITAS, 2016, p. 61); ambiental, econômica e sociopolítica (VITTA, 2015, p. 31); natural e metanatural (SOARES, 2015, p. 44).

³⁴ Partido desta premissa, a EC nº 31, de 14 de dezembro de 2000, incluiu os artigos 79, 80, 81, 82 e 83 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), determinando que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituíssem o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza (FECP), geridos por entidades que contenham a participação da sociedade civil, com o objetivo de viabilizar a todos os brasileiros acesso a níveis dignos de subsistência, cujos recursos serão aplicados em ações suplementares de nutrição, habitação, educação, saúde, reforço de renda familiar e outros programas de relevante interesse social voltados para melhoria da qualidade de vida. Muito embora o fundo tenha sido idealizado para vigorar com prazo determinado, a EC nº 67, de 22 de dezembro de 2010, prorrogou sua vigência por tempo indeterminado.

perfeita sintonia com a dignidade da pessoa humana, fundamento republicano (art. 1º, III, CF/1988), relevante atuação governamental, afastando a sensação de impotência, valorizando todos os integrantes do grupo, realçando a ideia de democracia participativa (LIEBENBERG, 2013, p. 350).

No tocante ao segundo componente, o ético, significa afirmar que é necessária uma reflexão de como o ser humano se percebe na relação com a natureza, despertando a consciência individual e coletiva das pessoas enquanto possíveis responsáveis diretos pelas transformações ocorridas no meio ambiente, tendo em vista a capacidade humana de interferir e transformar o estado original das coisas. Esse pilar de conteúdo essencialmente moralista, segundo a compreensão mais contemporânea, pretende retirar a espécie humana do centro das preocupações ambientais, visão antropocêntrica, incorporando o senso de responsabilidade em todas as camadas da sociedade, assumindo a prática educacional um papel fundamental nesta dinâmica construtivista das pessoas enquanto cidadãos, peça indispensável na formação da identidade coletiva de uma nação, abrangendo a consciência local e global. Essa trilha passa, necessariamente, por modificações na acessibilidade às informações e por transformações que garantam a transparência na gestão, tornando esses sistemas de armazenamento de dados e as instituições sociais facilitadores do processo, reforçando os argumentos da construção de uma sociedade eticamente sustentável (JACOBI, 2003, p. 195).

No tocante ao terceiro componente, o ambiental, significa afirmar que a sociedade e a administração governamental possuem o dever de agir, conjuntamente, em sintonia com os princípios setoriais ambientais, sobretudo a precaução e prevenção, procurando evitar o empobrecimento do ecossistema, o esgotamento das fontes naturais e o esfacelamento da qualidade de vida dos indivíduos. A proposta associada guarda motivação intergeracional, sendo necessário que as gerações atuais preservem a conjuntura da biodiversidade a fim de que as gerações futuras

também gozem desse mesmo padrão, ordenando um equilíbrio entre a intervenção humana no meio ambiente e a limitação dos recursos naturais, ciente da equação sobre a velocidade do homem em alterar seu meio, infinitamente maior do que a capacidade de recuperação e reorganização da natureza³⁵. Esse discurso sustentável revela a dimensão temporal conflituosa e complexa entre o passado, presente e futuro, tendo em vista que as práticas dominantes na sociedade são determinadas pelas elites de poder, mesmas elites que também são responsáveis pela produção e disseminação das ideias, valores e representações coletivas (RATTNER, 1999, p. 234).

No tocante ao quarto componente, o político, significa afirmar que a temática da sustentabilidade figura, em larga escala, inserida no emaranhado e complexo universo das políticas públicas governamentais, sendo necessária a conscientização dos gestores quanto à incorporação dessa vertente ecológica como elemento obrigatório e indispensável na agenda pública, servindo de parâmetro para elaboração dos projetos estatais³⁶. Mesmo o ordenamento jurídico-normativo brasileiro tendo evoluído nesse sentido, trazendo a nível constitucional e infraconstitucional vários dispositivos relacionados a questão do meio ambiente, oferecendo elementos seguros e concretos aos operadores da lei, é forçoso reconhecer que a maioria das atividades ficam dependentes de ações oriundas da esfera executiva, forçando a participação da

³⁵ Desse modo, o paradigma da sustentabilidade aparece como atividade plenamente vinculante, subordinando as ações e omissões públicas e privadas, interesses individuais e coletivos, políticas nacionais e transnacionais, à promoção do bem-estar para as gerações presentes e futuras, demandando posturas de equidade para todas as formas de vida, humanas e não humanas, germinando um novo padrão comportamental social, exigindo ações interligadas e coordenadas beneficiando a relação homem-natureza (TABARELLI, 2017, p. 49-50).

³⁶ Analisando a dimensão política através da ótica social contemporânea, é possível inferir que esse componente se apresenta como sendo o mais importante elemento da sustentabilidade, quando comparado às demais peças estruturantes da expressão (EMERY, 2016, p. 80). Vale realçar que esse instrumento não deve se constituir em meras decisões de índole política, mas ser resultado, também, de uma postura baseada em critérios científicos, originários de longas investidas técnicas realizadas por profissionais qualificados (RECH, 2013, p. 38).

comunidade enquanto atores sociais partícipes desta construção. Todavia, a prática dessa fórmula democrática, que exala o modelo da sustentabilidade embasada no fortalecimento da parceria e colaboração, fruto da intervenção descentralizada e democrática, ainda é uma meta distante de ser alcançada, considerando que os setores populares ainda permanecem à margem da formulação das políticas públicas (SANTOS JÚNIOR, 1995, p. 130).

No tocante ao quinto componente, o jurídico, significa afirmar que o conteúdo da sustentabilidade possui amparo normativo, sobretudo na esfera constitucional (art. 225, *caput*, CF/1988), formalizando seu conteúdo principiológico nuclear de orientação intergeracional, estabelecendo o dever de solidariedade entre as gerações atuais e futuras, originando diversos marcos legais no sentido de estruturar esse pacto socioambiental³⁷. Com o fortalecimento da tutela do meio ambiente ecologicamente equilibrado após a redemocratização do país, elevado ao *status* fundamental, houve a transformação da performance estatal e a transfiguração do modelo de cidadania, demandando uma conduta emergencial a fim de coibir a propagação da sociedade de risco, teoria idealizada pelo alemão Ulrich Beck, como forma de minimizar os impactos naturais³⁸. O grande propósito deste valor-base de cunho ambiental é disseminar a interpretação holística dos enunciados normativos, fazendo da sustentabilidade o principal marco jurídico-axiológico-constitucional, temática que devido sua complexidade ultrapassa a leitura isolada das ciências jurídicas,

³⁷ Quanto à formação do Estado de Direito Ambiental no ordenamento jurídico pátrio vale a pena observar que, muito embora a finalidade do Estado Liberal seja a liberdade e a do Estado Social seja a igualdade, a finalidade do Estado Ambiental é solidariedade, objetivo bem mais amplo que os demais propósitos, centrada em valores que ultrapassam a esfera individualista própria do liberalismo (NUNES JÚNIOR, 2003, p. 153).

³⁸ O sociólogo alemão Ulrich Beck (1944-2015), analisando a relação entre homem e meio ambiente, estabeleceu que a sociedade de risco “designa uma fase no desenvolvimento da sociedade moderna, em que os riscos sociais, políticos, econômicos e individuais tendem cada vez mais a escapar das instituições para o controle e a proteção da sociedade industrial” (BECK, 1997, p. 25).

exigindo um diálogo permanente entre diversas áreas do conhecimento (LEITE; BELCHIOR, 2010, p. 307).

2.3.6 O desenvolvimento como liberdade

Nas últimas décadas é clarividente a movimentação contínua do alargamento dos direitos fundamentais e expansão das liberdades reais dos indivíduos, processo evolutivo natural de construção do entendimento sobre o desenvolvimento, colocando em discussão a capacidade de autodeterminação das pessoas, considerada uma das conquistas mais almejadas pela humanidade. Com a finalidade de aprofundar essa temática, é indispensável a citação da teoria intitulada desenvolvimento como liberdade, de autoria do escritor e economista indiano Amartya Kumar Sen, que leciona defendendo a tese de que o alargamento da liberdade não é considerado apenas um meio para alcançar o desenvolvimento, caracterizando-se, na verdade, tanto como meio e fim para atingir o desenvolvimento legítimo idealizado (SEN, 2015, p. 16)³⁹. Nesta linha, a noção de desenvolvimento é construída partindo da hipótese de que os fatores tradicionais e restritivos, tais como o produto interno bruto, renda pessoal, avanço tecnológico, devem ser levados em consideração, sendo necessário incorporar, porém, outro requisito relevante na inteligência do crescimento econômico, a melhoria da qualidade de vida, ampliando a capacidade de escolha das pessoas.

³⁹ Mundialmente conhecido pelas incontáveis contribuições acadêmicas, tais como a invenção em 1990 do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), instrumento para medir o desenvolvimento do país considerando também os fatores sociais, Amartya Kumar Sen recebeu diversas honrarias internacionais, dentre elas o Prêmio de Ciências Econômicas em Memória de Alfred Nobel (Prêmio Nobel de Economia) de 1998, pela sua teoria fundamental para a economia do bem-estar social. Essa condecoração teve dois traços bastante incomuns quando comparado com as outras láureas distribuídas ao longo da história: primeiro, pelo fato do pensador ter origem indiana, natural, portanto, de um país rotulado como subdesenvolvido; segundo, pelo fato da pesquisa edificada abordar temáticas relacionadas a desigualdade, sobretudo a miséria, pobreza e fome, assunto considerado atípico para receber homenagens desta envergadura reconhecidas globalmente.

Desta forma, além de restar demonstrado que o desenvolvimento fica dependente de outras variáveis, ampliando o leque dos fatores responsáveis pela efetivação do progresso, também restou sedimentado que as denominadas liberdades constitutivas e participativas contribuem para a ampliação e fortalecimento do grau desenvolvimentista (MARQUES, 2010, p. 121). Fazendo uma reflexão inversa, é possível inferir que havendo limitação de uma liberdade específica, a exemplo da econômica, vislumbrando uma sociedade assolada pela miséria em determinada época, também haverá limitação reflexa em outras modalidades de liberdade, gerando uma espécie de insuficiência generalizada e recíproca, tendo em vista a dinâmica interligada do funcionamento edificado, operando em mão dupla, gerando um efeito cascata. Nestes termos, como a fator liberdade é interpretado como elemento intrínseco do desenvolvimento, independentemente de quaisquer condições que perfaçam a realidade, o seu fortalecimento significa revigorar a oportunidade e capacidade das pessoas de fazerem escolhas, sendo, portanto, impossível falar de liberdade em localidades onde inexista a possibilidade de fazer escolhas (FERREIRA; KASPER, 2013, p. 72).

2.4 Políticas públicas sustentáveis como estratégia de governo

Na sistemática do governo brasileiro, as políticas públicas aparecem como uma importante ferramenta à disposição dos gestores estatais no propósito de inserir práticas de caráter sustentável, provocando mudanças comportamentais na forma de consumo, resultando em alterações estruturais na dinâmica do mercado interno, promovendo avanços concretos na implantação de uma economia mais equilibrada. A promoção da adequabilidade das políticas públicas nacionais às novas demandas sustentáveis reflete o modelo adotado pelos estados nacionais, em sua grande maioria, após as duas grandes guerras mundiais, exigindo do poder público uma postura ativa, realizadora das condições básicas da coletividade, zelando pelo alcance da igualdade social, finalizando com o

paradigma de inação presente no liberalismo (COMPARATO, 1998, p. 43). Desta forma, a busca pelo objetivo fundamental da garantia do desenvolvimento atrelada ao quesito da sustentabilidade se transformou em problemáticas de caráter político, sendo posteriormente interpretada como estratégia governamental vinculada às políticas públicas, inicialmente concebidas em torno do fator econômico para depois evoluírem ao modelo atual, dialogando com aspectos ambientais e sociais.

Aos poucos a temática ecológica foi se tornando questão chave na agenda dos governos, pauta cada vez mais presente e obrigatória no fortalecimento das políticas internas, discursos elaborados sempre em torno da finitude dos recursos naturais, sendo apontado como necessário rever imediatamente a estrutura tradicional do modo de produção e o modelo atual de consumo. O ambientalismo foi institucionalizado, transformando o desenvolvimento sustentável no paradigma dos órgãos estatais, sendo reconhecido em todos os níveis de governo como política indispensável, respondendo aos anseios dos movimentos sociais, sobretudo aqueles contra a degradação natural, sendo necessário, todavia, um exercício de futurologia para conseguir traduzir a escassez anunciada em valor monetário considerando os diferentes cenários envolvidos (MOTTA, 2006, p. 15). Assim, às políticas públicas incumbe a função estratégica de reorientar as condutas governistas, incorporando novas coordenadas de eficiência ambiental, motivando os novos rumos dos investimentos estatais, estimulando os setores da sociedade que adicionam valoração às práticas ecológicas e desestimulando os que agredem excessivamente os bens naturais.

2.4.1 Política dos 3 R's

A exploração dos recursos naturais de maneira desenfreada, visando atender a obsessão pelo consumismo, é normalmente apontada como sendo uma das principais causas do desequilíbrio ambiental contemporâneo, elevando sobremaneira a produção de lixo

doméstico, comercial e industrial, alterando a dinâmica social, herança incorporada pelo fenômeno da globalização. Na tentativa de amenizar a problemática da insustentabilidade, procurando evitar o colapso pela escassez de matéria prima e a extinção em massa de várias espécies, dentre elas a humana, relevantes estratégias vêm sendo adotadas, sendo possível invocar a denominada política dos três erres (3 R's), simbolizando as propostas de reduzir, reutilizar e reciclar, trilogia empregada obrigatoriamente nessa ordem, seguindo a lógica de que é melhor evitar a geração do lixo do que reciclar o material gerado (art. 9º, Lei nº 12.305/2010). Mesmo o legislador ordinário tendo estipulado uma sequência obrigatória quanto a utilização racional das ferramentas ecológicas, o encadeamento de prioridade não é rigorosamente seguido no cotidiano, sendo conferido mais importância à reciclagem em detrimento das outras rotinas propostas, tendo em vista a política se inclinar para uma prática comportamentalista (LAYRARGUES, 2005, p. 187).

Figura 4 – Política dos 3 R's

3 R's		
Reduzir	Reutilizar	Reciclar

Fonte: Elaborado pelo autor (2018).

Interessante dissertar, ainda que muito brevemente, sobre cada um dos vetores fixados no princípio: no tocante ao primeiro, reduzir significa consumir menos, conduta relacionada com uma postura omissiva do indivíduo, devendo refletir se aquele produto é realmente necessário, dando preferência, caso seja essencial, por aqueles bens que ofereçam menor potencial de geração de resíduos e que apresentem maior resistência e durabilidade; no tocante ao segundo, reutilizar significa usar novamente, manejar várias vezes determinado produto, encontrando uma finalidade para aquilo que, inicialmente, não teria mais serventia para a coletividade, dando vida àquilo que seria, normalmente, descartado; no tocante ao terceiro, reciclar é transformar o que já foi produzido, consumido ou reutilizado, envolvendo a modificação das propriedades empregadas

na produção da matéria-prima, seja através de processo artesanal ou industrial, tornando a ser novamente útil⁴⁰.

Muito embora o princípio tenha surgido no universo da iniciativa privada, através de pesquisas relacionadas à gestão ambiental, com a meta de diagnosticar problemas e propor soluções, visando o desenvolvimento empresarial sustentável, a ideia ultrapassou fronteiras, sendo amplamente discutida também no espaço público, ganhando credibilidade internacional nas últimas décadas. O primeiro documento burocrático que mencionou a tríplice política do reduzir, reutilizar e reciclar, os reconhecendo como método eficaz, foi a Agenda 21 Global, elaborado como resultado final da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro, em 1992, mais especificamente no capítulo 4, tratando sobre a mudança dos padrões de consumo e no capítulo 21, tratando sobre o manejo ambientalmente saudável dos resíduos sólidos⁴¹. Foi neste contexto, associada a políticas de gestão de resíduos sólidos, tentando suprir as falhas do mercado relacionadas ao lixo, que o princípio dos três

⁴⁰ Imperioso ressaltar que o art. 3º da Lei nº 12.305, de 02 de agosto de 2010, responsável pela instituição da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), trouxe uma definição cerrada para os fenômenos da reciclagem e da reutilização. São eles: reciclagem é o processo de transformação dos resíduos sólidos que envolve a alteração de suas propriedades físicas, físico-químicas ou biológicas, com vistas à transformação em insumos ou novos produtos, observadas as condições e os padrões estabelecidos pelos órgãos competentes (XIV); reutilização é o processo de aproveitamento dos resíduos sólidos sem sua transformação biológica, física ou físico-química, observadas as condições e os padrões estabelecidos pelos órgãos competentes (XVIII). A espécie normativa está regulamentada pelo Decreto nº 7.404, de 23 de dezembro de 2010, que além de estabelecer regramentos para a execução da política, em sintonia com as diretrizes nacionais do saneamento básico e da educação ambiental, ainda foi responsável pela criação do Comitê Interministerial da Política Nacional de Resíduos Sólidos (CI) e do Comitê Orientador para a Implantação dos Sistemas de Logística Reversa (CORI). Muito embora os ditames consignados sejam empregados somente para fins desta temática específica, a redação edificada pode e deve ser utilizada como parâmetro interpretativo para situações congêneres em todo o território nacional.

⁴¹ A redação original da Agenda 21 Global vem tratando do assunto da seguinte forma: 21.5. Em consequência, a estrutura da ação necessária deve apoiar-se em uma hierarquia de objetivos e centrar-se nas quatro principais áreas de programas relacionadas com os resíduos, a saber: (a) Redução ao mínimo dos resíduos; (b) Aumento ao máximo da reutilização e reciclagem ambientalmente saudáveis dos resíduos; (c) Promoção do depósito e tratamento ambientalmente saudáveis dos resíduos; (d) Ampliação do alcance dos serviços que se ocupam dos resíduos (BRASIL, 1995, p. 342).

erres foi inserido na gestão pública nacional, atividade estatal compatível com a função natural de agente interventor, criando ferramentas capazes de induzir a práticas ambientalmente desejáveis, internalizando tais externalidades⁴².

2.4.2 Política dos 5 R's

O interesse pelo aprimoramento da gestão ambiental no setor público se tornou questão inevitável nos assuntos políticos, assumindo papel de relevância em face da sua vinculação ao desenvolvimento econômico nacional, contexto que valorizou a educação como processo de aprendizagem neste segmento, esforço intelectual empregado na busca da cultura consciente dos recursos naturais. No embalo desta compreensão grupal sobre as problemáticas ecológicas, movimento fortalecido pela ampliação do acesso à informação pela sociedade em geral, surgiram novas pesquisas nesta direção, sendo possível invocar a política dos cinco erres (5 R's), simbolizando as propostas de reduzir, reutilizar, reciclar, repensar e recusar, não apenas como solução para resolver dificuldades pontuais e emergenciais, mas com o legado de transformar a consciência social⁴³. A grande meta da quintologia sustentável é incorporar no consumo uma roupagem consciente, transformando esse hábito em uma prática continuada de cidadania, passando, necessariamente, pela educação ambiental, pedagogia responsável pela assimilação e transmissão de conhecimentos, valores, condutas e práticas, possibilitando a construção histórica do individual e coletivo (RONCAGLIO; JANKE, 2007, p. 38).

⁴² Imperioso ressaltar que nessa linha de gestão de resíduos existem movimentos ambientalistas defendendo a tese de que deveria ser incorporado mais uma letra erre à tríplice política, acrescentando a proposta de recuperar, formando, na verdade, uma política dos quatro erres (4 R's). A prática de reintegrar significa restituir o produto a natureza, transformando o produto novamente em recurso natural.

⁴³ É possível identificar a utilização expressa dessa política logo no primeiro procedimento básico adotado pelo Guia Prático de Licitações Sustentáveis do STJ (BRASIL, 2015, p. 4).

Figura 5 – Política dos 5 R's

5 R's				
Reduzir	Reutilizar	Reciclar	Repensar	Recusar

Fonte: Elaborado pelo autor (2018).

Interessante dissertar, ainda que brevemente, sobre cada um dos vetores fixados no princípio: no tocante aos três primeiros, reduzir, reutilizar e reciclar, o significado dos respectivos instrumentos foi mantido quando invocado a política dos três erres; no tocante ao quarto, repensar significa pensar mais uma vez ou repetidas vezes sobre os hábitos e padrões empregados atualmente no consumo e descarte, dando preferência por materiais duráveis e resistentes, evitando produtos descartáveis; no tocante ao quinto, recusar significa não aceitar, rejeitar, não admitir produtos que gerem impactos ambientais significativos, reprimindo consumos desnecessários, reduzindo desperdícios, evidenciando um compromisso de reavaliação de cada indivíduo com seus próprios valores.

Muito embora o princípio tenha, da mesma forma que a política dos três erres, aflorado na seara da iniciativa privada, através de pesquisas relacionadas à gestão ambiental, também associadas a problemática do lixo, mas com destaque para o conhecimento, essa nova discussão tem como principal objetivo restaurar, em definitivo, o equilíbrio na relação homem e natureza, reorganizando a teia da vida. A ideia não demorou muito para chegar ao espaço público, revelando a necessidade de cooperações entre as diferentes esferas da sociedade no sentido de priorizar não somente aquisições e contratações sustentáveis, mas também de criar, no futuro próximo, mercados de redistribuições, visando o prolongamento do ciclo de vida do produto e a redução do lixo, estabelecendo um novo estilo de vida cooperativa, substituindo o mundo descartável pelo duradouro (PORTO; TORRES, 2016, p. 39). Foi desta forma que os discursos, antes de cunho meramente político, se transformaram em políticas governamentais, entendidas modernamente como políticas

públicas, incorporando aos tradicionais indicadores de vertente econômica, novos parâmetros ligados ao meio ambiente, saúde e direitos humanos, todos atuando conjuntamente em busca do desenvolvimento sustentável.

2.4.3 Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P)

Em apertada síntese, a Agenda Ambiental na Administração Pública, também conhecida pela sigla A3P, é um programa do Ministério do Meio Ambiente (MMA) que visa estimular a inserção da variável da responsabilidade socioambiental nas diversas práticas administrativas e operacionais do cotidiano da gestão pública, desabrochando como resposta às graves questões naturais enfrentadas pela maioria das nações ao redor do planeta. O projeto foi lançado no final dos anos noventa, inicialmente como um rascunho específico coordenado pelo MMA, de aplicação interna deste tentáculo estratégico do governo federal, buscando somente a revisão dos padrões de produção e consumo, bem como a adoção de novos referenciais de sustentabilidade ambiental, fruto de pressões sociais e imposições normativas, em busca do uso correto dos recursos naturais⁴⁴. Ultrapassados dois anos do esboço inaugural o programa ganhou corpo, foi remodelado e ampliado em vários pontos, sendo relançado no formato de agenda como um programa robusto, estruturado e consistente, apto a resistir às mudanças políticas, objetivando estimular os gestores públicos a incorporarem princípios e critérios ambientais em suas práticas diárias (LOYOLA, 2008, p. 11)⁴⁵.

⁴⁴ Foi através da Portaria nº 510, de 26 de dezembro de 2002, do MMA, que a Comissão Permanente da A3P foi oficialmente instituída no cenário da administração pública. Posteriormente, o ato normativo foi revogado pelo advento da Portaria nº 221, de 10 de setembro de 2004, do MMA, responsável pela instituição da estrutura de gestão da A3P, composta pela Comissão Gestora, Conselho Consultivo Interno e Comissões Setoriais.

⁴⁵ Em 2002, a A3P foi reconhecida pela UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura), por unanimidade, como o melhor projeto inscrito, se consagrando vencedora do

Devido ao fato do programa não apresentar natureza cogente, tão pouco função regulatória, possuindo somente a missão de instruir e recomendar, de adesão voluntária pelos órgãos, a agenda pode ser considerada uma verdadeira referência indutora na propagação dos eixos socioambientais no universo da gestão pública brasileira, estimulando o hábito de boas práticas ecológicas. O roteiro da iniciativa governamental, fundamentado externamente em alguns documentos fruto das conferências internacionais sobre o desenvolvimento sustentável e internamente na política educativa dos cinco erres, está organizado em cinco grandes eixos temáticos prioritários: uso racional dos recursos naturais e bens públicos; gestão adequada dos resíduos gerados; qualidade de vida no ambiente de trabalho; sensibilização e capacitação dos servidores; licitações sustentáveis (BRASIL, 2009, p. 36). O desafio é estabelecer uma cultura institucional nas três esferas de poder, afastando os discursos ficcionistas, incorporando no plano concreto as propostas idealizadas, levando à economia de recursos materiais e à redução de gastos públicos, sedimentando a ideia de que somente uma ação conjunta de todas as medidas será capaz de alcançar uma sustentabilidade plenamente eficaz.

Figura 6 - Eixos temáticos prioritários da A3P

A3P				
Uso racional dos recursos naturais e bens públicos	Gestão adequada dos resíduos gerados	Qualidade de vida no ambiente de trabalho	Sensibilização e capacitação dos servidores	Licitações sustentáveis

Fonte: Elaborado pelo autor (2018).

prêmio “O melhor dos exemplos” na categoria “Meio Ambiente”, pela relevância do trabalho desempenhado e pelos resultados positivos obtidos.

Interessante dissertar, ainda que muito brevemente, sobre cada um dos vetores fixados pela agenda: no tocante ao primeiro, o uso racional dos recursos naturais e bens públicos implica em utilizá-los de maneira econômica e prudente, evitando ao máximo seu desperdício, englobando o manuseio de energia, água e madeira, além do consumo de papéis, copos plásticos e materiais de expedientes; no tocante ao segundo, a gestão adequada dos resíduos gerados passa, necessariamente, pela adoção e internalização do conceito dos 5 R's, permitindo aos administradores uma reflexão crítica do consumismo; no tocante ao terceiro, a qualidade de vida no ambiente de trabalho objetiva facilitar e satisfazer as necessidades dos trabalhadores ao desenvolverem suas atividades diárias na organização através de ações para o desenvolvimento pessoal e profissional; no tocante ao quarto, a sensibilização e capacitação dos servidores busca consolidar a consciência cidadã da responsabilidade socioambiental, contribuindo para o desenvolvimento de competências institucionais e individuais, fornecendo oportunidades para os agentes públicos desenvolverem atitudes visando melhorar seu desempenho; no tocante ao quinto, as licitações sustentáveis significam a promoção da responsabilidade socioambiental das compras governamentais, traduzindo um modelo de desenvolvimento global, incorporando práticas ambientais os procedimentos internos.

O último eixo temático representa um marco histórico na evolução das compras governamentais, onde pela primeira vez, desde a redemocratização do país no final da década de oitenta, houve uma manifestação expressa, embora de forma não tão objetiva, oriunda do executivo, no intuito de concretizar o ditame constitucional da promoção do desenvolvimento econômico de forma sustentável. Como ponto central da questão envolvendo as licitações sustentáveis está o novo contexto em que as comissões responsáveis pela realização dos procedimentos administrativos estão inseridas, sendo obrigadas a levar em consideração os requisitos que envolvam a sustentabilidade ambiental, não apenas

dos produtos e serviços isoladamente considerados, mas de todo o processamento a eles relacionado, desvinculando a noção de que a melhor proposta é, necessariamente, a de menor preço. As licitações sustentáveis produzem contratações sustentáveis, gerando uma obrigação de evitar aquisições desnecessárias, identificando produtos que cumpram as especificações requeridas, como também de celebrar obras públicas que visem a redução de consumo de energia e água, utilizando materiais e tecnologias que reduzam ao máximo o impacto ambiental.

Devido a sua relevante importância no contexto atual, a A3P foi incluída no PPA (Plano Plurianual) de 2004-2007, aprovado pela Lei nº 10.933/2004, também conhecido pela expressão Brasil de Todos: Participação e Inclusão, instituída durante o primeiro governo presidencial de Luiz Inácio Lula da Silva (PT), como ação integrante do programa de Educação Ambiental para Sociedades Sustentáveis. Essa medida estratégica garantiu recursos financeiros suficientes para viabilizar a implantação efetiva do projeto, tornando-se uma referência nacional de sustentabilidade nas atividades públicas, tendo continuidade no PPA 2008-2011, aprovado pela Lei nº 11.653/2008, também conhecido pela expressão Desenvolvimento com Inclusão Social e Educação de Qualidade, instituído durante o segundo governo presidencial de Luiz Inácio Lula da Silva (PT). Os investimentos econômicos expressivos são considerados peças fundamentais na manutenção dos programas, sendo necessário superar as políticas voltadas unicamente à educação ambiental, consideradas frágeis se não reforçadas continuamente, a fim de incorporar critérios de sustentabilidade aos indicadores de resultado tradicionais (ARAÚJO; LUDEWIGS; CARMO, 2015, p. 44).

Apesar de toda coerência teórica, sendo frequentemente incorporado nas intenções políticas gerenciais dos órgãos da administração pública, o programa ainda carece de medidas efetivas de sustentabilidade no cotidiano organizacional, demonstrando uma ruptura entre o discurso e a prática, conjuntura bastante corriqueira

na realidade brasileira (CARRIERI; SILVA; PIMENTEL, 2009, p. 7). Esse, aliás, é o grande desafio das organizações, sobretudo as públicas, transformar boas ideias em políticas de estado, ao invés de políticas de governo, pensando a médio e longo prazo, assegurando a qualidade de vida não apenas das gerações atuais, mas também das futuras, estipulando compromissos sólidos e responsáveis, mesmo que para isso seja necessário rever conceitos e práticas ultrapassadas, estipulando novos paradigmas em sintonia com a dinâmica social. Algumas das muitas dificuldades individuais e institucionais encontradas, provocando inércia generalizada dos esforços governamentais, estão relacionadas a falta de evidências mensuráveis dos benefícios de curto prazo, detectadas ao longo do exercício atual, também necessárias para estimular as organizações (BARATA; KLIGERMAN; MINAYO-GOMEZ, 2007, p. 167).

Licitações sustentáveis

“A rigor, no ciclo emergente, progride-se do atraso parasitário rumo à qualificação técnica (não tecnocrática) da escolha de políticas públicas, com foco na promoção do bem-estar físico e psíquico. Inadmissível, assim, embarçar ou embargar empreendimentos produtivos pelo só gosto kafkiano de retardar ou pelo medo de decidir de acordo com o melhor direito. Por certo, o império do medo e da burocratização (em acepção negativa) não se coaduna com a entronização do princípio constitucional da sustentabilidade, nas relações administrativas”.

(FREITAS, 2016, p. 218-9)

A preocupação com o meio ambiente sempre esteve presente nas discussões no âmbito nacional e internacional, sofrendo impulso logo após o processo de aprofundamento da globalização em meados da década de oitenta, ganhando relevante importância no mundo contemporâneo, onde a temática é item obrigatório nas agendas governamentais, nas três esferas de poder, em todas as unidades federativas. Com a propagação do entendimento sobre aldeia global, onde as civilizações vivem constantemente interligadas, dependentes nos mais variados segmentos umas das outras, sobretudo no setor econômico, alguns em maior outros em menor escala, houve a emissão do alerta geral de que a matéria climática não poderia mais ser tratada como tópico coadjuvante, mas como assunto de importância fundamental para o equilíbrio de todo o planeta. Foi por esse motivo que a questão da sustentabilidade aplicada nas contratações governamentais se tornou modernamente peça estratégica na estrutura da gestão pública gerencial, buscando

não somente fomentar a luta pela tutela do meio ambiente, mas também pela promoção do desenvolvimento socioeconômico equilibrado, preservando tanto as gerações presente quanto as futuras.

O debate sobre a apropriação desregrada dos recursos naturais em atendimento aos fortes interesses econômicos, colocando em risco a sustentabilidade ambiental do planeta e a própria existência e sobrevivência da espécie humana, não é propriamente uma novidade no cenário nacional e internacional, possuindo uma longa trajetória histórica, contendo muitos avanços e recuos. Porém, a época do consumo desenfreado, fundamentado unicamente na subsistência bruta, não existe mais, muito embora o capitalismo, sistema econômico acolhido pela nossa principal carta nacional e mola propulsora da maioria dos países ao redor do planeta, ainda seja o grande protagonista deste momento rotulado como modernista, lugar onde a produção de massa é predominante, fator que prejudica, inevitavelmente, a governança planetária do desenvolvimento sustentável. A evolução natural das discussões sobre propostas de mudanças desta realidade tem produzidos, ainda que lentamente, relevantes alterações não apenas de ordem material, mas principalmente de ordem comportamental, procurando revelar à comunidade a verdadeira função da natureza em nosso cotidiano e os impactos que sua deterioração pode acarretar.

3.1 As licitações sustentáveis e o seu conceito

Analisando a relação bilateral que envolve as compras governamentais através das lentes do princípio da participação comunitária, é possível inferir que o papel da tutela ambiental não é, e nunca foi, ofício exclusivo do poder estatal, mas obrigação de todos aqueles sujeitos envolvidos nas avenças realizadas com o poder público, destinatários imediatos das medidas verdes. Nesse contexto, as determinações oriundas do executivo e as inovações na

ordem jurídica do legislativo fizeram com que a figura estatal assumisse estrategicamente uma posição inédita e desafiadora no cenário nacional, de fomentador da sustentabilidade ambiental, utilizando antigas e importantes ferramentas, como as licitações públicas, objetivando estimular os parceiros da iniciativa privada, servindo como modelo para toda a cadeia do processo econômico nacional. Elevada à categoria de problemática social, a discussão sobre a gestão ambiental passou a integrar obrigatoriamente a agenda das políticas públicas em todas as esferas governamentais, requisito considerado modernamente indispensável para o equilíbrio dos ecossistemas, buscando a difícil compatibilização entre o uso e a conservação dos recursos naturais.

3.1.1 Conceito de licitações

A busca do melhor negócio é característica natural e regular de todas as espécies de transações, sendo considerada uma prática facultativa na esfera da iniciativa privada, mas uma execução obrigatória na esfera pública, ressalvado as exceções previstas em lei, em face do trato diferenciado com o dinheiro coletivo, receita originária em sua grande maioria da cobrança de tributos às pessoas físicas e jurídicas. Durante um longo espaço tempo prevaleceu no ordenamento normativo brasileiro a expressão “concorrência pública” para indicar, de forma genérica, toda sequência de atos administrativos utilizada pela administração pública direta e indireta, visando a seleção, entre as propostas apresentadas pelos representantes do setor privado, aquela oferta que mais atendesse aos interesses da coletividade (CRETELLA JÚNIOR, 1998, p. 50). Após a superação desse ciclo histórico, apoiada na doutrina administrativista e na legislação dos países de língua espanhola, foi promulgada a Lei nº 4.401, de 10 de setembro de 1964, trazendo oficialmente à baila, de forma inédita, a terminologia “licitação” para se referir as modalidades dos procedimentos concorrenciais

existentes, alargando o sentido do instituto, vocábulo tradicional ainda empregado na atualidade.

Para esse conglomerado de regramentos objetivos, previamente estabelecidos a fim de conferir organização metodológica, transparência procedimental e segurança jurídica às futuras avenças, é que se intitula licitação, originando, como decorrência lógica-funcional, a elaboração de um contrato administrativo, instrumento apropriado para formalizar o pacto entre o meio público e o universo privado. Tratada no formato de gênero, na verdade são as várias modalidades de licitação – concorrência, tomada de preços, convite, concurso, leilão e pregão – que operam estruturando as espécies de contratação, expondo as características individualizadas dos múltiplos processos seletivos à disposição dos agentes governamentais, zelando não apenas pela seleção da proposta mais vantajosa, mas também pela moralidade no trato da coisa pública¹. Nesse contexto, o procedimento licitatório é contemporaneamente interpretado como atividade meio, servindo apenas de instrumento formal para celebração do ajuste, objetivo maior do procedimento, desconstruindo a imagem da operação seletiva como atividade administrativa autônoma, ferramenta responsável pela consolidação da democracia por meio da expansão do acesso populacional na dinâmica estatal.

Essa formalidade procedimental de obtenção dos bens e serviços dos particulares pelas instituições públicas representou um salto gigantesco na estabilização dos estados de direito, enterrando no passado as intervenções governamentais autoritárias na esfera privada, baseadas unicamente na força e constrangimento, salvo

¹ Imperioso ressaltar que antes da entrada em vigor da Lei nº 8.666/1993, as licitações e contratos administrativos estavam regulamentados pelo Decreto nº 4.536, de 28 de janeiro de 1922 e pelo Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Muito embora não existisse previsão normativa expressa nesse sentido, já existia doutrina especializada à época defendendo que o essencial na aplicação da lei federal seria que não fosse quebrado o princípio da igualdade dos licitantes, nem que fosse retirado do procedimento o caráter seletivo das propostas mais vantajosas para a administração pública (MEIRELLES, 1971, p. 15). Tais requisitos finalísticos somente foram incorporados ao cenário normativo após a entrada em vigor do Decreto-Lei nº 2.300, de 21 de novembro de 1986, revogando todas as disposições licitatórias editadas no cenário federal em sentido contrário.

algumas poucas exceções previamente arroladas e devidamente justificadas. Assim, em face da relevância do instituto das licitações como aliado jurídico-administrativo no fortalecimento dos estados modernos, houve grande movimentação durante os anos de 1980 pela reformulação normativa, ganhando novo impulso após a redemocratização do país no final deste período, contexto político que desencadeou na publicação da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, durante o governo presidencial de Itamar Augusto Cautiero Franco (PRN). Logo após a elaboração do estatuto das licitações, aliado a complexidade da nova espécie normativa, envolvendo temas de várias naturezas, as pesquisas sobre a questão das compras públicas se intensificaram, discussões que ultrapassam gerações, ainda presente na atualidade, sempre tentando aprimorar esse diploma considerado estratégico na história da evolução das contratações públicas.

Nessa linha, muito embora não haja uniformidade na doutrina, traçar o conceito sobre licitações é peça indispensável para compreensão do método administrativo, visando a correta aplicação dos princípios e regras setoriais disciplinadas, privilegiando o conteúdo em detrimento a forma, sobretudo após sua disciplina no âmbito constitucional, elevando seu grau de importância no ordenamento jurídico pátrio.

A licitação é um procedimento prévio de seleção por meio do qual a Administração, mediante critérios previamente estabelecidos, isonômicos, abertos ao público e fomentadores da competitividade, busca escolher a melhor alternativa para a celebração de um contrato. (TORRES, 2016, p. 17).²

² Também é possível encontrar outras definições reducionistas: “Deste modo, licitação, como categoria jurídica, é o procedimento prévio concorrencial que uma das partes institui para selecionar seu futuro contratante” (CRETELLA JÚNIOR, 1998, p. 50); “Licitação é um procedimento administrativo destinado à seleção da melhor proposta dentre as apresentadas por aqueles que desejam contratar com a Administração Pública” (MARINELA, 2017, p. 417); “Licitação, no ordenamento brasileiro, é o processo administrativo em que a sucessão de fases e atos leva à indicação de quem vai celebrar contrato com a Administração” (MEDAUAR, 2016, p. 216); “Licitação é o procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse” (MEIRELLES, 2016, p. 260); “Licitação é o procedimento administrativo pelo qual um ente

Enquanto alguns estudiosos procuram definir as licitações de forma mais concisa e superficial, sem explorar satisfatoriamente as entrelinhas da questão, outros se aventuram em demasia, procurando oferecer uma conceituação mais prolixa e aprofundada, objetivando blindar o assunto contra possíveis interpretações maliciosas.

Pode-se conceituar licitação da seguinte maneira: é o procedimento administrativo pelo qual uma pessoa governamental, pretendendo alienar, adquirir ou locar bens, realizar obras ou serviços, outorgar concessões, permissões de obra, serviço ou de uso exclusivo de bem público, segundo condições por ela estipuladas previamente, convoca interessados na apresentação de propostas, a fim de selecionar a que se revele mais conveniente em função de parâmetros antecipadamente estabelecidos e divulgados. (MELLO, 2016, p. 542).

O estudo do conceito de licitação nos remete às premissas históricas da formação do próprio direito administrativo, ramificação da ciência jurídica voltada à preservação do bem-estar coletivo, apoiada nas construções teóricas da supremacia do interesse público e na indisponibilidade do interesse público, responsável pela regulamentação e uniformização do complexo exercício de manutenção da organização estatal. De outro ângulo, o formalismo licitatório também revela a índole controladora dos gastos públicos, demonstrando prudência na aplicação dos recursos arrecadados, melhorando o aproveitamento das verbas recolhidas da população, visando o consumo de maneira consciente, sempre em harmonia com o orçamento disponível, fazendo que o administrador exerça sua função em sintonia com os princípios e regramentos, constitucionais e setoriais, na busca da proposta mais

seleciona a proposta mais vantajosa entre as oferecidas para a celebração de contrato de seu interesse” (NOHARA, 2017, p. 307); “Licitação é o processo administrativo utilizado pela Administração Pública e pelas demais pessoas indicadas pela lei com o objetivo de selecionar a melhor proposta, por meio de critérios objetivos e impessoais, para celebração de contratos” (OLIVEIRA, 2017, p. 373).

vantajosa. O excesso de formalismo no cenário gerencialista contemporâneo não é mais entendido como entrave às compras estatais, mas um formalismo comprometido à eficiência administrativa, a exemplo da inversão de fases e a unicidade de recurso, marcas registradas do pregão, demonstrando todo o esforço normativo pela simplificação procedimental (MORAES FILHO, 2006, p. 259).

As licitações representam, também, uma espécie de termômetro para todos os níveis de administração pública, pois desde que bem formalizadas, oferecendo realmente um cenário propício à verdadeira disputa entre os interessados, funcionam como instrumento limitador da discricionariedade administrativa, auxiliando na diminuição dos espaços para a corrupção e problemas operacionais internos (MOTTA, 2005, p. 8)³. Porém, ainda existe um abismo enorme separando a realidade brasileira daquela situação considerada ideal, sendo o microssistema da contratação governamental bastante utilizado para encobertar o desvio do dinheiro público em virtude das fragilidades que o sistema oferece, ficando mais vulnerável às fraudes, causando enormes prejuízos aos cofres públicos, sendo necessário modernizar não somente as legislações, mas também a gestão dos contratos. Dentre as investidas necessárias no combate à corrupção, a transparência aparece com parceira indispensável, garantindo o acesso regular da população às informações de interesse coletivo ou geral, fomentando, por um lado, a cultura de controle permanente dos gastos públicos, estimulando, por outro, o desempenho correto e eficiente da atuação administrativa⁴.

³ No tocante ao cenário internacional, especialmente no direito norte-americano, é curioso mencionar que há um alto grau de discricionariedade administrativa durante todo o ciclo relativo às aquisições governamentais, revelando as denominadas “contratações negociadas” como sendo as modalidades atualmente mais empregadas, ficando o emprego dessa margem de subjetividade atrelado à performance anterior do licitante, valorando a experiência pregressa do concorrente para fins de contratação (FORTINI; MOTTA, 2016, p. 104).

⁴ Nessa proposta de translucidez dos atos governamentais foi editada a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, responsável pela regulamentação do acesso à informação prevista constitucionalmente. A inovação normativa é digna de aplausos, contribuindo tanto para o tempo

3.1.2 Conceito de licitações sustentáveis

Como investigado anteriormente, o conceito de sustentabilidade não é estático, mas extremamente dinâmico, tendo ultrapassado por diversas modificações ao longo do tempo, sofrendo mutações estruturais de acordo com a realidade de cada época, retratando as novas exigências sociais. A transformação que sofreu a lei geral das licitações, incorporando às suas finalidades a tese da sustentabilidade, representou um novo capítulo neste ciclo desenvolvimentista estatal, indicando a necessidade do somatório de esforços para atingir uma conceituação mais precisa sobre o assunto, buscando apoio não apenas na seara do direito ambiental, mas também no universo das aquisições governamentais⁵. Desta maneira, fica lançada a indagação: qual o verdadeiro significado da expressão desenvolvimento nacional sustentável quando investigado através das lentes do microsistema jurídico-administrativo das compras públicas? O principal desafio reside no fato de que, além da interdisciplinaridade natural inerente ao tema, a terminologia não deve ser interpretada solitariamente, mas em conjunto com as demais finalidades do certame, ou seja, para selecionar a melhor proposta se torna fundamental levar em conta os três objetivos concomitantemente, identificando o melhor caminho para a administração, mensurando o alcance da sustentabilidade. Assim, os gestores estão legalmente estimulados a

pretérito, ajudando na construção da história nacional e na compreensão da extensão da violência do período autoritário, quanto para o tempo futuro, contribuindo na modificação da cultura burocrática e na implantação da transparência ativa (SALGADO, 2015, p. 40). O grande desafio, porém, está na mobilização da população, atuando em parceria com os agentes estatais, exercendo vigilância permanente dos atos públicos, retomando a ideia de cidadania participativa.

⁵ Imperioso ressaltar que a idealização da promoção do desenvolvimento nacional sustentável enquanto política pública voltada à geração de empregos, atividade estatal responsável pelo incremento da economia local e crescimento regional, já estava expressamente disciplinada na Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, responsável pelo tratamento diferenciado e simplificado das microempresas e empresas de pequeno porte nas contratações públicas da administração direta e indireta (NOHARA, 2017, p. 310).

procurar meios que consigam, necessariamente, aproveitar ao máximo cada finalidade estabelecida, tornando-as harmônicas entre si, deixando o procedimento facilmente exequível.

No intuito de facilitar a compreensão desta temática, o próprio governo federal, através da Secretaria de Articulação Institucional e Cidadania Ambiental, departamento vinculado ao MMA, procurou estabelecer uma definição às licitações sustentáveis, por meio da cartilha explicativa da A3P.

Compras sustentáveis consistem naquelas em que se tomam atitudes para que o uso dos recursos materiais seja o mais eficiente possível. Isso envolve integrar os aspectos ambientais em todos os estágios do processo de compra, de evitar compras desnecessárias a identificar produtos mais sustentáveis que cumpram as especificações de uso requeridas. Logo, não se trata de priorizar produtos apenas devido a seu aspecto ambiental, mas sim considerar seriamente tal aspecto juntamente com os tradicionais critérios de especificações técnicas e preço. (BRASIL, 2009, p. 48).

Apesar de existir número satisfatório de dispositivos normativos regulamentando a sustentabilidade no ambiente público, não há definição legal expressa acerca das licitações sustentáveis, tendo o art. 3º da Lei nº 8.666/1993 se limitado apenas a indica-la como finalidade do procedimento, ficando delegada essa atribuição à doutrina. No universo das ciências sociais aplicadas, muito embora a questão das licitações e contratos públicos seja bastante tradicional na seara do direito administrativo, tratado em qualquer manual que se proponha a explicar essa ramificação jurídica, ainda são tímidas as tentativas de conceituação quando levado em consideração o requisito da sustentabilidade.

Nesse contexto de otimismo e de renovação inserem-se as compras públicas sustentáveis, aqui entendidas como ações da Administração no sentido de priorizar a aquisição de produtos ou a contratação de serviços mais eficientes do ponto de vista ambiental, sem perder de vista a questão social e econômica, e que

tenham menor potencial para provocar impactos na natureza. (LOPES, 2012, p. 218).⁶

Enquanto alguns estudiosos procuram definir as licitações sustentáveis de forma mais concisa e superficial, sem explorar satisfatoriamente as entrelinhas da questão, outros se aventuram em demasia, procurando oferecer uma conceituação mais prolixa e aprofundada, objetivando blindar o assunto contra possíveis interpretações maliciosas.

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 propícia ao desenvolvimento sustentável, quando almeja efetuar pacto relativo a obras e serviços, compras, alienações, locações, arrendamentos, concessões e permissões, exigindo, na fase de habilitação, as provas indispensáveis para assegurar o cumprimento das obrigações avençadas. (FREITAS, 2016, p. 268-9).

Destarte, podemos conceituar licitação sustentável como sendo o procedimento administrativo que visa selecionar a proposta mais vantajosa para a administração pública através da inclusão de

⁶ Também é possível encontrar outras definições reducionistas: “Pode-se então conceituar licitação sustentável como 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” (COSTA, 2012, p. 246); “Enfim, a licitação sustentável é aquela em que, além dos critérios normalmente utilizados para a seleção de fornecedores por parte da administração, se agregam a eles critérios que privilegiam produtos ou serviços que geram menos impactos negativos ao meio ambiente, tendo em vista todo o seu ciclo de vida” (TORRES, 2011, p. 105); “De forma resumida, as compras sustentáveis são aquelas que possuem menor potencial lesivo ao meio ambiente, mediante a utilização de materiais recicláveis, atóxicos, com maior economia de água e energia elétrica, dentre outros elementos” (GALLINA; AGUIRRE, 2016, p. 73).

cláusulas editalícias que prestigiem o consumo menos agressivo ao meio ambiente. Em outros escritos, é aquela contratação governamental orientada por critérios envolvendo a temática da sustentabilidade, conduzida tanto na sua essência quanto na sua totalidade por indicadores ambientalmente convenientes, demonstrados cientificamente, com o objetivo principal de satisfazer a necessidade pública, orientando os padrões de produção e consumo. A realização de contratações rotuladas como sustentáveis precisa ultrapassar a fronteira dos critérios habituais dos produtos e serviços utilizados para suprir a necessidade coletiva, a fim de incorporar regras de índole ambiental nas chamadas coletivas, privilegiando aquelas empresas que geram menos impacto negativo ao meio ambiente, valorizando o ciclo de vida da espécie humana. Trata-se, portanto, de um grande investimento governamental na fase específica que antecede, via de regra, as contratações administrativas, com o objetivo de transformar a consciência ambiental não apenas a nível institucional, mas de toda relação consumerista envolvendo o poder público⁷.

Entretanto, para a concretização eficiente dessa metamorfose, se faz necessário além da movimentação de cima para baixo, através da imposição normativa vivenciada pela publicação da Lei nº 12.349/2010 e Decreto nº 7.746/2012, uma agitação de baixo para cima, através do investimento na educação ambiental da população. Nessa esteira, aparece em voga art. 225, § 1º, VI da CF/1988, trazendo à baila o relevante princípio setorial da educação

⁷ Imperioso ressaltar que, muito embora a terminologia licitação sustentável seja a mais comum, utilizada com maior frequência entre os estudiosos para retratar essa nova realidade temática, ainda é possível apontar outras expressões que traduzem o mesmo significado, tais como: licitação ecológica (*ecological bidding*), licitação verde (*green bidding*), licitação ambiental (*environmental bidding*), licitação positiva (*positive bidding*), compra sustentável (*sustainable purchase*), compra ecológica (*ecological purchase*), compra verde (*green purchase*), compra ambiental (*environmental purchase*), compra positiva (*positive purchase*), compra governamental sustentável (*sustainable government procurement*), compra governamental ecológica (*ecological government procurement*), compra governamental verde (*green government procurement*), compra governamental ambiental (*environmental government procurement*), compra governamental positiva (*positive government procurement*), ecoaquisição (*ecoacquisition*), compra amigavelmente ecológica (*environmentally friendly purchase*), compra eco eficiente (*eco-efficient procurement*), dentre outras.

ambiental, considerado um dos grandes instrumentos voltados para o esclarecimento e envolvimento da sociedade no processo de responsabilidade partilhada do meio ambiente, alertando sobre a importância do constante aprimoramento dessa percepção em todos os níveis de ensino⁸. Devido a relevância no cenário nacional, também considerada ferramenta normativa essencial e permanente, foi publicada a Lei nº 9.795, de 27 de abril de 1999, espécie normativa inteiramente dedicada a educação ambiental, sendo entendida como processos por meio dos quais o indivíduo e a coletividade incorporam valores sociais, conhecimentos, habilidades, atitudes e competências voltadas para a conservação do meio ambiente, bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida. O principal objetivo em longo prazo, resultado da propagação dessa educação, é atingir o estágio mais avançado da prática pedagógica, criando uma espécie de cidadania ambiental global, requisito indispensável para a efetiva preservação dos recursos naturais⁹.

3.1.3 A constitucionalidade das licitações sustentáveis

As temáticas do desenvolvimento e da sustentabilidade possuem embasamento constitucional, previstas desde a redação primitiva do texto republicano, sendo possível identificá-las em diversas passagens normativas, algumas de maneira indireta e abstrata, através de conceitos abertos, outras de maneira direta e objetiva, através de dispositivos fechados.

⁸ A busca pela conscientização ambiental também está prevista em outros dispositivos normativos, reforçando o regramento constitucional. Dentre eles podemos citar o art. 2º, X da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispôs sobre a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) e o art. 7º, XI c/c art. 8º, XI c/c art. 9º, XI, da Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011, que dispôs sobre a cooperação administrativa comum de todas as unidades federativas para atuar na promoção e orientação dessa educação.

⁹ Existem, também, administrativistas que associam a questão do desenvolvimento nacional sustentável ao fortalecimento de cadeias produtivas de bens e serviços domésticos, como ingrediente suplementar ao crescimento econômico (MEIRELLES, 2016, p. 311).

Logo no título primeiro do texto constitucional, responsável pelo tratamento dos princípios fundamentais, a garantia do desenvolvimento nacional aparece de forma expressa como sendo um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil (art. 3º, II, CF/1988). Fruto da nova ordem estatal dirigente, a meta proclamada anuncia o território nacional como uma região subdesenvolvida, típica de áreas consideradas periféricas, repleta de heterogeneidades e contradições, figurando a ideia de mudança como algo extremamente necessário para superar o atual momento que ultrapassa a nação brasileira, visando um salto de qualidade nos mais diversos campos de operação. Estabelecer o desenvolvimento nacional como princípio constitucional impositivo significa atribuir aos poderes estatais, sobretudo ao legislador, a obrigação de conduzir as tarefas de acordo com os fins propostos, orientando toda a atividade realizada no país (CANOTILHO, 2011, p. 1166).

Mais à frente, no título terceiro da carta maior, responsável pelo tratamento da organização dos Estados, aparecem os cinco princípios gerais que regem toda atividade na administração pública: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (art. 37, *caput*, da CF/1988). Essa última construção teórica, incluída pelo advento da Emenda Constitucional (EC) nº 19, de 04 de junho de 1998, merece atenção especial, pois concretizou uma reforma estatal de grande impacto na gestão pública nacional, substituindo a administração burocrática pela gerencial, também intitulada de governança consensual, modelo inclinado para a maximização de resultados, irradiando efeitos sobre todos os setores, principalmente no âmbito estratégico das compras governamentais¹⁰. A principal função da administração pública é

¹⁰ Imperioso ressaltar que a literatura brasileira está construindo um novo modelo de administração pública, denominada Gestão Social, considerada uma fase evolutiva do arquétipo gerencial, revelando, dentre outros fatores, a maior participação da sociedade na condução dos interesses coletivos, já tendo se consolidado, todavia, enquanto prática, fomentando a ideia de gestão democrática e gestão associativa (OLIVEIRA; CANÇADO; PEREIRA, 2010, p. 618). Ainda é possível fazer referência à teoria denominada Estado em Rede, considerada uma espécie de aperfeiçoamento do modelo de administração pública gerencial, superando a busca elementar por resultados, visando a gestão voltada

concretizar dos objetivos republicanos, dentre eles o desenvolvimento nacional, finalidade prioritária, servindo de suporte para viabilizar as demais intensões, dentre eles a própria dignidade da pessoa humana (EMERY, 2016, p. 88).

Mais à diante, adentrando no título sétimo do texto constitucional, responsável pelo tratamento da ordem econômica e financeira, é possível encontrar o alerta da tutela do meio ambiente elevada à condição principiológica, servindo de vetor interpretativo para o sistema econômico (art. 170, VI, CF/1988). Restou consignado que as atividades econômicas não possuem a finalidade exclusiva de produzirem riquezas, sem critérios e limites, a todo e qualquer custo, ficando sua execução atrelada a defesa ambiental, compatibilizando o fator desenvolvimento com o requisito sustentável, estabelecendo um ciclo responsável em busca do crescimento, preservando todas as gerações envolvidas. Ainda que as riquezas produzidas fossem equitativamente distribuídas entre a população, esse progresso financeiro não seria justificado em face da destruição insustentável do meio ambiente, sendo coibida pelos agentes estatais competentes (PAULO; ALEXANDRINO, 2017, p. 943).

Desse modo, a ordem econômica brasileira adotou como princípio a defesa do meio ambiente e a ideia de desenvolvimento na perspectiva da sustentabilidade. [...] Com base nesse princípio, a doutrina ambiental tem procurado estabelecer um norte para a atividade econômica e a da sociedade de consumo, que se fixaria em três pontos fundamentais, quais sejam: o afastamento da produção de bens supérfluos e agressivos ao meio ambiente; orientação ao consumidor no sentido de que evite o consumo de bens prejudiciais ao meio ambiente; e estímulo ao uso de “tecnologias limpas” no exercício da atividade econômica. (PINHEIRO, 2017, p. 88)

à cidadania, incorporando a sociedade civil organizada na definição das políticas públicas, transformando os indivíduos em protagonistas das estratégias governamentais, fomentando a ideia de gestão participativa e regionalizada (MAZZA, 2017, p. 44).

Na etapa finalística do texto constitucional, no título oitavo, responsável pelo tratamento da ordem social, o legislador originário dedicou um título inteiro somente a disposição do meio ambiente, retratando a importância da temática no final da década de oitenta (art. 225, *caput*, CF/1988). Dispôs a redação 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 estatal e à coletividade em geral o dever de defendê-lo e preservá-lo não somente para as gerações presentes, mas também para as gerações futuras, dando ênfase ao princípio da solidariedade intergeracional. Além de funcionar como instrumento preventivo, evitando possíveis danos ambientais, a edificação conceitual também opera como valiosa ferramenta de orientação para gestores estatais no discricionário processo de escolha das políticas públicas a serem executadas pelos chefes de governo.

Como exposto, a questão do desenvolvimento econômico caminha sempre lado a lado com a cláusula da tutela ambiental, representando peças constitucionais autônomas, porém, indissociáveis entre si, pertencentes ambos ao mesmo ambicioso projeto, da busca pelo crescimento. Deste colóquio, germinou o princípio do desenvolvimento econômico sustentável, representando a busca pelo equilíbrio justo entre as exigências da atividade financeira e as condições basilares da performance ecológica, destinados a manter juntos a incolumidade ambiental, permanecendo inalteradas os atributos inerentes ao patrimônio ambiental. O preceito conferiu privilégio à disciplina ambiental, sendo este regido por valores constitucionais, não podendo ser comprometido por interesses empresariais privados, nem ficar dependente de motivações puramente econômicas, estando submissos aos mecanismos institucionais de promoção do desenvolvimento sustentável.

A preservação ambiental, pela primeira vez na história das cartas brasileiras, foi tratada na esfera constitucional, elevando seu *status* normativo, retratando o grau de importância que a temática

representa no cenário nacional e internacional, erigindo a busca do desenvolvimento econômico sustentável à condição de preceito fundamental¹¹. Também é possível inferir que o texto fundamental foi além do reconhecimento da integridade ecológica como requisito essencial à sadia qualidade de vida, tendo rotulado o direito ao meio ambiente equilibrado como um direito fundamental de terceira geração/dimensão,¹² relacionado com a solidariedade e fraternidade (BONAVIDES, 2017, p. 584; MENDES; BRANCO, 2017, p. 136)¹³. Há quem afirme, ainda, que a sustentabilidade ambiental seria, na verdade, uma construção principiológica de índole constitucional vinculando as políticas públicas à preservação do bem estar das gerações presentes e futuras (MADUREIRA, 2014, p. 157).

Nestes termos, a garantia do desenvolvimento nacional atrelado à sustentabilidade no ordenamento jurídico brasileiro é princípio de envergadura constitucional, não sendo aplicável somente na seara do direito ambiental, mas também no território do direito administrativo (FREITAS, 2012, p. 52). Como resultado desse enlace normativo, emergiu o princípio constitucional do desenvolvimento sustentável, também denominado de princípio da sustentabilidade, sendo aplicável na seara das compras governamentais, no microssistema das licitações e contratos administrativos, como finalidade deste setor estratégico, relevante condutor normativo. Atualmente, a questão do desenvolvimento sustentável se encontra disseminada no ordenamento jurídico, sendo corriqueiramente apontado como um dos principais alicerces

¹¹ Nesse mesmo sentido caminha a jurisprudência do STF: ADPF nº 101/DF, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJe 04/06/2009.

¹² Os direitos fundamentais de terceira geração, também chamados de direitos de solidariedade, abarcam os direitos à paz, ao meio ambiente, à conservação e à utilização do patrimônio histórico, ao desenvolvimento e à autodeterminação dos povos. Apresentam-se como uma resposta a divisão do mundo em blocos, afluindo a desigualdade entre as nações, geradora de conflitos e guerras. Possui caráter universal, sendo consolidada pela Declaração Universal dos Direitos Humanos assinada pela ONU em 1948.

¹³ Nesse mesmo sentido caminha a jurisprudência do STF: ADI nº 3540 MC/DF, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 03/02/2006; MS nº 22164/SP, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 17/11/1995; RE 134297/SP, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 22/09/1995.

da proteção do meio ambiente, baseada na manutenção simultânea da tríade: crescimento econômico, preservação ambiental e equidade social.

Analisando conjuntamente os dispositivos supramencionados é possível inferir que é juridicamente possível um edital de licitação e/ou cláusulas contratuais exigirem critérios ambientalmente sustentáveis para fins de compras governamentais, estabelecendo tratamento diferenciado aos parceiros verdes. Durante a realização do certame, antes mesmo da concretização do acordo com os associados da iniciativa privada, já é possível estipular métodos de escolha de produtos e serviços que atendam a critérios de sustentabilidade ambiental, desde que as restrições não maculem o caráter isonômico do procedimento licitatório, compatibilizando o crescimento econômico com a tutela do meio ambiente. Assim, a utilização destes critérios ecológicos não desabona os preceitos setoriais da lei geral das licitações, estando em sincronia com as exigências normativas mundiais contemporâneas, possuindo um cristalino amparo constitucional.

3.1.4 O mínimo existencial ecológico e as licitações sustentáveis

A principal razão da existência da figura estatal é protagonizar a organização da vida em sociedade, resolvendo os conflitos de interesses, oferecendo condições materiais aos seus integrantes para desfrutarem da melhor forma possível dos momentos que a vida tem a proporcionar. Por outro lado, o altíssimo grau de complexidade inerente aos seres humanos, característica intrínseca especialmente no tocante à relação entre seus pares, dificultando a sobremaneira a dinâmica social, é irremediavelmente transferido para a maneira de gestão da vida em coletividade, refletindo em governos despreparados, irresponsáveis e desprovidos de compromisso público. É nesse ambiente que surge a teoria do mínimo existencial, construção teórica atrelada ao fundamento constitucional da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III,

CF/1988), com o propósito de agrupar elementos materiais para estruturar uma vida saudável, proporcionando condições qualitativas mínimas de sobrevivência¹⁴.

É bastante corriqueiro a argumentação do mínimo existencial ser rechaçada pela especulação da reserva do possível: se por um lado aquela defende condições mínimas de existência digna, por outro esta alega inexistência de recursos públicos disponíveis para suprir a carência material ventilada como necessária¹⁵. O fenômeno que traz à baila a problemática de que as necessidades coletivas são infinitamente superiores as condições financeiras estatais de arcar com elas, existindo uma limitação econômica à efetivação dos direitos fundamentais prestacionais, especialmente nos tempos modernos, onde presenciamos um crescimento do número de direitos com essa roupagem. Hodiernamente essa reserva orçamentária vem se apresentando como um dos principais entraves à concretização dos direitos fundamentais, sendo constantemente invocada, alertando que ao Estado somente é possível realizar aquilo que está dentro de sua capacidade econômica.

Porém, como regra, a simples afirmativa da impossibilidade financeira estatal em oferecer o mínimo existencial à sociedade não pode ser utilizada como pretexto de impedir a eficácia dos direitos fundamentais rotulados como essenciais, tendo os gestores a obrigação e não a faculdade de concretizá-los. Na hipótese de violação, oriunda de condutas omissivas ou comissivas, resta aos

¹⁴ O mínimo existencial representa a base de toda vida humana, direito fundamental que dispensa normatização para sua efetivação, prescrições relacionadas às necessidades sem as quais não seria possível sobreviver decentemente, núcleo do princípio da dignidade da pessoa humana. Atrelado a noção de justiça social, o mínimo existencial abrange o conjunto de prestações estatais, positivas e materiais, absolutamente indispensáveis para o oferecimento de condições dignas de existência, conferindo eficácia aos direitos.

¹⁵ A reserva do possível foi mencionada pela primeira vez durante um julgamento exarado pelo Tribunal Constitucional alemão, analisando a demanda proposta por estudantes que haviam sido admitidos em escolas de medicina em face da política estatal de limitação do número de vagas em cursos superiores. Ao decidir a questão o Tribunal entendeu que o direito à prestação positiva do Estado encontrava-se sujeito à reserva do possível, ou seja, encontrava-se limitado ao que se pode racionalmente exigir da sociedade.

destinatários do mínimo existencial frontalmente ameaçado buscar a proteção judicial, viabilidade admissível em face do sistema administrativo da jurisdição una, também denominado de sistema inglês, positivado através do princípio constitucional da inafastabilidade da tutela jurisdicional (art. 5º, XXX, CF/1988)¹⁶. Após devidamente provocado, ao juiz caberia intervir no campo da discricionariedade das políticas públicas questionando a ausência da efetivação dos direitos indispensáveis à existência humana, e, dependendo do caso, determinar seu cumprimento coercitivo (BITENCOURT NETO, 2012, p. 166).

Neste cenário surge a teoria do mínimo existencial ecológico, também intitulado de mínimo existencial ambiental ou socioambiental, afirmando, em apertada síntese, que a noção de dignidade da pessoa humana, base constitucional do preceito, está intrinsecamente relacionada a ideia de qualidade ambiental. A inteligência da construção revela que o núcleo da dignidade humana apresenta uma dimensão ecológica, sendo impossível atribuir um patamar mínimo de bem-estar desejável à população sem defender, concomitantemente, o respeito ao meio ambiente equilibrado, incluindo a sustentabilidade como diretriz jurídico-material desta jornada. Desta feita, a segurança ambiental está diretamente relacionada à garantia dos direitos sociais, ou seja, o gozo destes, tais como água, saúde, alimentação, moradia, educação, saneamento, em condições razoáveis da satisfação estão necessariamente vinculados à satisfação daqueles (FENSTERSEIFER, 2008, p. 75).

Diante do exposto, é possível inferir que além do ordenamento jurídico pátrio conferir tratamento constitucional à garantia do desenvolvimento nacional e à proteção do meio ambiente, também existe o reconhecimento da teoria do mínimo existencial ecológico

¹⁶ O jurista alemão Otto Bachof (1914-2006) foi o primeiro a sustentar o reconhecimento de um direito subjetivo à garantia positiva dos recursos mínimos para uma existência digna, defendendo a tese de que o princípio da dignidade humana não visava apenas à garantia da liberdade, exigindo, também, um mínimo de segurança social, pois, sem os recursos materiais mínimos para uma existência digna a própria dignidade da pessoa humana ficaria igualmente prejudicada.

como desdobramento do fundamento da dignidade da pessoa humana. Todo esse complexo jurídico-normativo, analisado a partir das lentes progressistas do Estado Socioambiental de Direito, confere embasamento legal às licitações sustentáveis, ratificando a harmonia da novel finalidade incorporada ao microsistema das compras públicas com o conteúdo extensivo da dignidade da pessoa humana. Portanto, garantir a dimensão social da sustentabilidade envolve a melhoria da qualidade de vida da população de maneira ampla, pois somente através da redução das inúmeras discrepâncias que afligem as nações subdesenvolvidas, entre elas a miséria, possibilitará a efetiva proteção do complexo ambiental.

3.2 O contexto normativo das licitações públicas e contratos administrativos

No tocante a regulamentação na seara constitucional, as licitações e contratos administrativos estão visivelmente previstos em alguns dispositivos do texto maior, mostrando sua relevância para a nova ordem instaurada¹⁷. Restou assinalado que compete privativamente à União legislar sobre normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 22, XXVII, CF/1988). A fim de complementar o dispositivo, ficou também registrado que essa atividade de inovação na ordem jurídica deverá obedecer mais outros dois regramentos contidos no próprio livro central: o primeiro, alocado no art. 37, XXI, aplicável para todos aqueles interessados; o segundo, alocado no art. 173, § 1º, III, aplicável somente para as empresas públicas e sociedades de economia mista. Desta maneira, ficou claramente assentado pelo constituinte

¹⁷ Imperioso ressaltar que a temática das licitações públicas e contratos administrativos nunca haviam antes sido objeto de análise na esfera constitucional, não sendo encontrado resquício algum de suas digitais normativas em nenhum dos sete textos maiores pretéritos (império e republicano), sendo objeto de abordagem somente na esfera infraconstitucional.

originário que somente a União tem competência para informar o conteúdo do núcleo essencial deste segmento, através da elaboração das normas genéricas. Vale ressaltar que essa redação foi dada pelo advento da Emenda Constitucional (EC) nº 19, de 04 de junho de 1998, também denominada de reforma administrativa, modificando vários regramentos relacionados a administração pública.

Um pouco mais à frente, o tópico das licitações e contratos administrativos aparece igualmente expresso no principal dispositivo que trata sobre a administração pública brasileira. Restou assinalado que as obras, serviços, compras e alienações serão contratadas 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, ressalvados os casos especificados na legislação especial (art. 37, XXI, CF/1988). A realização de licitação está configurada como regra, sendo necessária sua realização prévia no intuito de viabilizar as compras governamentais, se utilizando de critérios objetivos para selecionar a proposta mais vantajosa para a administração pública, desde que assegurados a igualdade de oportunidade aos interessados envolvidos¹⁸. Portanto, a sucessão ordenada de feitos administrativos tem como principal escopo arquitetar um ambiente salutar onde, através de uma disputa isonômica entre os agentes capacitados, se consiga materializar a satisfação dos interesses públicos mais relevantes à sociedade, pois as necessidades são eternamente maiores do que os recursos disponíveis. O procedimento administrativo ainda está vinculado aos princípios constitucionais gerais da administração pública, tais como a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

No tocante a regulamentação na seara infraconstitucional, foi editada a Lei nº 8.666/1993, pois o dispositivo constitucional não é autoaplicável, responsável pela instituição de normas gerais

¹⁸ As exceções estão restritas as hipóteses expressamente previstas em lei, podendo ser agrupadas em três grupos diferentes: licitação dispensada (art. 17, Lei nº 8.666/1993), licitação dispensável (art. 24, Lei nº 8.666/1993) e licitação inexigível (art. 25, Lei nº 8.666/1993).

indispensáveis para quaisquer licitações e contratos realizados¹⁹. Além do respeito aos preceitos constitucionais, aplicáveis a toda administração pública direta e indireta, o procedimento licitatório ainda deve obediência aos princípios setoriais relacionados pela legislação especializada, tais como o julgamento objetivo das propostas, a vinculação ao instrumento convocatório, dentre outros. Esse processo de seleção da proposta mais vantajosa ocorre através de seis modalidades legalmente possíveis (concorrência, tomada de preços, convite, concurso, leilão ou pregão), determinadas, como regra, em função do valor estimado da contratação. Esta última modalidade, que pode ocorrer tanto na forma presencial quanto na forma eletrônica, vem sendo a mais utilizada pelas comissões de licitações, primeiro, em face do aspecto econômico, considerada a menos onerosa aos cofres públicos, segundo, em face da celeridade, considerada a menos burocrática, terceiro, em face da transparência, considerada a mais publicita. Ultrapassada a fase interna da elaboração do edital e a fase externa da escolha da proposta considerada mais vantajosa, a parceria ocorre através da assinatura do contrato administrativo, responsável pela exposição das minúcias que disciplinarão a relação.

3.2.1 O desenvolvimento nacional sustentável como finalidade da licitação

Muito embora a noção de sustentabilidade esteja prevista de forma expressa desde a redação constitucional inaugural que fundamentou a redemocratização do país, fruto da intervenção do

¹⁹ Imperioso ressaltar que além da Lei nº 8.666/1993, que estabelece normas gerais sobre o procedimento licitatório e contratos administrativos, ainda existe diversas legislações no ordenamento jurídico brasileiro tratando de situações especiais de condução do certame. Dentre as mais relevantes podemos mencionar: Lei nº 10.520, de 17 de julho 2002, que institui normas para a modalidade denominada pregão; Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que institui normas para as licitações e contratações envolvendo a parceria público-privada; Lei nº 11.107, de 06 de abril de 2005, que institui normas para as contratações envolvendo os consórcios públicos; Lei nº 12.462, de 04 de agosto de 2011, que institui o regime diferenciado de contratações públicas; dentre outros.

poder constituinte originário, somente após ultrapassados mais de vinte anos da criação formal do novo regime jurídico estatal brasileiro a ideia foi, enfim, transplantada oficialmente para o embaraçado universo das compras governamentais. Operando desta forma, é possível constatar que a busca pela consciência ambiental ultrapassou a fronteira da ingerência pública mais tradicional, geralmente atrelada à seara da repressão, somente através da aplicação de sanções de origem civil, penal e administrativa aos infratores, para alcançar um nível de percepção mais contemporâneo, ligado ordinariamente a prevenção, relacionada ao planejamento, interferindo decisivamente na própria configuração estruturante da gestão pública aplicada, configurando uma política de estado. A idealização da prática intitulada licitação sustentável representa, sobretudo, a convicção do dever estatal de proteção ao meio ambiente, bem de uso comum de toda a sociedade, onde a preocupação não está limitada somente na tutela das gerações atuais, envolvendo, também, as gerações futuras, termômetro natural da manutenção da própria espécie humana.

Invocando, novamente, a regulamentação em vigor, o art. 3º da Lei nº 8.666/1993, responsável pela indicação das finalidades específicas e dos princípios setoriais que regem todo o certame administrativo, foi sutilmente alterado, restando incluído entre suas alíneas a relevante temática da promoção do desenvolvimento nacional sustentável, há tempos debatida na comunidade publicista. Como resultado, a transformação conferiu base legal à denominada licitação sustentável, legitimando as práticas infralegais regulatórias já disciplinadas pelos órgãos integrantes da administração pública nesse contexto, além de incentivar sobremaneira a introdução de novas práticas normativas de tutela ambiental no expressivo instrumento estatal das compras públicas, encampando de maneira explícita o vetor anunciado pelo legislador constituinte originário.

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa

para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

A modificação teve como principal meta a introdução de uma nova finalidade às licitações públicas e contratações administrativas. Nos termos da redação normativa anterior, revogada pela inovação da ordem jurídica em análise, existiam apenas dois tipos de objetivos a serem alcançados pelos certames desta natureza: primeiro, garantir a observância do princípio constitucional da isonomia; segundo, selecionar a proposta mais vantajosa para a administração pública. Com a textualização reformulada, além da manutenção destes objetivos considerados mais clássicos, existentes desde a composição original, formulada em substituição ao Decreto-Lei nº 2.300, de 21 de novembro de 1986, passou-se a exigir, também, um terceiro tipo de finalidade ao procedimento licitatório, em sintonia com as exigências socioambientais: promoção do desenvolvimento nacional sustentável.

Figura 7 – Finalidades da Lei nº 8.666/1993

Isonomia	Vantajosidade	Sustentabilidade
A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia.	A licitação destina-se a garantir a seleção da proposta mais vantajosa para a administração.	A licitação destina-se a garantir a promoção do desenvolvimento nacional sustentável.

Fonte: Elaborado pelo autor (2018).

Assim, a Lei nº 12.349/2010 inaugurou um propósito inédito no agitado cenário das compras governamentais, alterando significativamente a maneira de aquisição de bens e contratações de serviços no setor público, dando início a uma nova etapa nos certames administrativos incumbidos desta finalidade, estimulando

não apenas a prática de políticas públicas de incentivo a sustentabilidade no cenário nacional, mas despertando também a iniciativa dos parceiros privados e dos próprios gestores estatais para a criação de métodos de avanços neste setor²⁰. Como a lei geral das licitações e contratos administrativos tem como objetivo estabelecer normas indispensáveis para a abertura de qualquer procedimento, ecoa razoável afirmar que finalidade sustentável deve ser necessariamente perseguida por todas as esferas em quaisquer modalidades empregadas. Não seria exagero afirmar que o novo dispositivo trouxe dois efeitos: o primeiro, automático, responsável por determinar que todos os certames exigissem aquelas condições rotulados como ambientalmente corretas; o segundo, reflexivo, responsável por mudar a natureza dos produtos e serviços ofertados pelo setor privado ao poder público. Portanto, não basta apenas licitar, é preciso licitar atrelando o requisito da sustentabilidade em suas práticas rotineiras.

Com a inclusão, no art. 3º, da Lei nº 8.666/93, do princípio da “promoção do desenvolvimento nacional sustentável”, introduziu-se mecanismo com potencial para realizar uma profunda alteração nos padrões de contratação pública, uma vez que as novas exigências afetam os demais princípios que suportam as atividades de licitação, em especial, o que deve se entender por “postposta mais vantajosa para a administração” e mesmo o conceito “isonomia”. (EMERY, 2016, p. 121).

Trazendo à baila a realidade cotidiana da administração pública, em sintonia com a nova roupagem ecológica, podemos fazer

²⁰ Imperioso ressaltar que antes do advento da MP nº 495/2010 e Lei nº 12.349/2010, havia apenas dois dispositivos abordando a temática ambiental na lei geral de licitações e contratos administrativos, ambos ligados ao assunto do projeto básico: o primeiro, relatando que para os fins desta lei, considera-se projeto básico o conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento (art. 6º, IX, Lei nº 8.666/1993); o segundo, relatando que nos projetos básicos e projetos executivos de obras e serviços serão considerados, dentre outros, o requisito do impacto ambiental (art. 12, VII, Lei nº 8.666/1993).

uma singela projeção: agora, quando certo órgão estatal quiser adquirir um aparelho de ar condicionado, por exemplo, com a finalidade de melhorar a qualidade de trabalho de seus agentes e, consequentemente, melhorar a prestação do serviço prestado à população, deverão os gestores observar, concomitantemente, três finalidades essenciais: assegurar a igualdade de participação entre os interessados, selecionar a proposta mais vantajosa para a administração pública, e, finalmente, promover o desenvolvimento nacional sustentável²¹.

Pouco tempo depois, seguindo a tradição normativa pátria, objetivando tornar mais concreto os dispositivos de conteúdo mais abstrato, foi publicado o Decreto nº 7.746/2012, com a finalidade de regulamentar a nova redação do art. 3º da Lei nº 8.666/1993, formando o ciclo normativo a respeito da sustentabilidade aplicada às compras governamentais, superando a suposta lacuna no ordenamento jurídico brasileiro. Todavia, logo nos primeiros dispositivos, germinou enorme controversa, trazendo à baila a discussão se existe, de fato, obrigatoriedade no cumprimento da finalidade ecológica do procedimento, senão vejamos: enquanto no art. 3º da Lei nº 8.666/1993 está registrado que a licitação “destina-se” a garantir, dentre outros, a promoção do desenvolvimento nacional sustentável, no art. 2º do Decreto nº 7.746/2012 está registrado que a administração pública federal, dentre outros, “poderão” adquirir bens, contratar serviços e assumir obras

²¹ Explorando, brevemente, outras modificações introduzidas pela Lei nº 12.349/2010, é possível constatar que houve indicação de novas hipóteses de critérios de preferência para produtos manufaturados e serviços nacionais que atendam a normas técnicas brasileiras. No entendimento de parte da doutrina administrativista, o acréscimo da promoção do desenvolvimento nacional sustentável enquanto finalidade do procedimento licitatório conferiu base legal às aludidas referências, criando novas exceções ao princípio correlato da indistinação, segundo o qual, em apertada síntese, é vedado criar preferências ou distinções relativas à naturalidade, sede e domicílio dos licitantes, ressalvadas as exceções expressamente previstas no estatuto (CARVALHO FILHO, 2017, p. 260). Essa forma de tratamento diferenciado, estipulado de acordo com o impacto ambiental dos produtos e serviços, bem como dos processos de elaboração e prestação, possui amparo constitucional, catalogado com um princípio geral da ordem econômica, tendo como finalidade assegurar a todos uma existência digna, conforme os ditames da justiça social (art. 170, VI, CF/1988).

considerando critérios de sustentabilidade²². Diante do impasse fecundado, qual seja, enquanto na primeira hipótese existe grande inclinação para a obrigatoriedade, relacionando a validade da licitação ao cumprimento da finalidade sustentável, na segunda hipótese existe grande inclinação para a discricionariedade, deixando livremente a critério do gestor público vincular a licitação ao cumprimento dos métodos sustentáveis, indaga-se: o decreto relativizou a utilização da sustentabilidade nos procedimentos licitatórios figurando seu emprego no campo da oportunidade e conveniência? Malgrado a questão ainda tenha sido pouco explorada, literaturas especializadas vem afirmando que a resposta a esta interpelação somente pode ser a negativa, tendo em vista que os princípios não podem ser anulados, devendo ser adotados ainda que possam sofrer graus de compensação pela utilização dos critérios da razoabilidade e proporcionalidade (EMERY, 2016, p. 125)²³.

²² Também é possível encontrar semelhante incongruência entre o art. 2º do Decreto nº 7.746/2012 e o art. 1º da IN nº 01/2010 da SLTI-MPOG, no qual restou consignado que 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.

²³ Nesse sentido, entendendo que a utilização dos critérios de sustentabilidade nos procedimentos licitatórios é um ato completamente vinculado, devendo ocorrer de maneira obrigatória sempre quando for materialmente possível, sendo esta a inteligência da análise simultânea das espécies normativas relacionadas à temática, desde que preservada a isonomia entre os participantes durante todo o certame (COSTA, 2016, p. 121; BARCESSAT, 2011, p. 76; FERREIRA, 2012, p. 66; FREITAS, 2016, p. 245; GICO JÚNIOR; LAUTENSCHLAGER, 2016, p. 29; MOREIRA; GUIMARÃES, 2015, p. 106). Adentrando na seara institucional, o Guia Nacional de Licitações Sustentáveis da AGU também admite que a inclusão de critérios sustentáveis nas licitações deve ser a regra e a não inclusão a exceção, necessitando, inclusive, ser justificada pelo gestor (BRASIL, 2016, p. 8). De acordo com o princípio da vinculação do instrumento convocatório, também existe a obrigatoriedade do poder estatal em observar, durante toda a realização do certame, as informações relativas a maneira sustentável dos produtos ou serviços negociados no certame (LINHARES; NEGOSEK, 2014, p. 490). Em sentido contrário, entendendo que se trata de um ato meramente facultativo do gestor público, por mais desejável que seja, estando a vinculação restrita somente a justificação, nos autos do procedimento licitatório, pela escolha da utilização dos critérios e práticas de sustentabilidade na aquisição de bens e contratação de serviços, informação veiculada como especificação técnica do objeto ou como obrigação da contratada (COPOLA, 2017, p. 27; DI PIETRO, 2017, p. 430; MUKAI, 2014, p. 19). Muito embora ainda exista relativa divergência quanto à obrigatoriedade do emprego dos critérios sustentáveis nas compras governamentais, é possível identificar relativo favoritismo ao primeiro entendimento,

Temática de relevante interesse social, dissertar a nova exigência finalística da sustentabilidade envolvendo a gestão governamental significa afirmar que a metodologia de seleção das propostas mais vantajosas para a administração pública foi remodelada, devendo todos os envolvidos neste certame garantir que o progresso econômico não agrida o meio ambiente, atendendo não apenas as necessidades das presentes gerações, mas também o bem-estar das gerações futuras. É possível verificar que a modificação veio dotada de um alto grau de protecionismo, disseminando uma alteração na raiz da estrutura licitatória do país, criando uma nova diretriz governamental, atrelando a promoção do desenvolvimento econômico à critérios de proteção ambiental, estabelecendo um grande pacto coletivo em torno da tese da consciência ambiental, tendo que respeitar certos limites para que haja a perpetuação da própria espécie humana. Vale ainda ressaltar que, pela forma como o texto final da legislação foi redigido, todos os certames realizados em território nacional estão obrigados a respeitar o enunciado do desenvolvimento sustentável, mantendo o preceito constitucional do meio ambiente ecologicamente equilibrado, sob pena de ilegalidade, não tratando de uma simples discricionariedade dos gestores públicos, mas de uma nova forma de trabalho que deve ser necessariamente seguida, conduzindo, por via reflexa, a população em geral. Desta forma, os editais licitatórios contendo expressamente regramentos objetivos que reflitam a exigência da sustentabilidade na contratação governamental não poderão ser invalidados pelos integrantes do procedimento coletivo, pelo contrário, a presença de cláusulas que agreguem à noção de desenvolvimento econômico a noção de preservação ambiental deve ser cobrada pelos representantes do segundo setor.

Ficou evidente a intenção do legislador ordinário em aproveitar a condição estatal de grande consumidor de bens e

principalmente quando o instituto licitatório é interpretado à luz do princípio constitucional da eficiência, corrente ao qual nos filiamos integralmente.

serviços, servindo de exemplo na prática de boas condutas na busca pela melhoria na qualidade de vida da população. O poder público brasileiro, nas três unidades federativas, compra absolutamente de tudo, desde produtos simples, como canetas esferográficas para uso rotineiro dos agentes estatais, figurando na casa dos centavos de reais cada unidade, até produtos sofisticados, como aviões caças utilizados pelas forças armadas na defesa do território nacional, figurando na casa dos milhões de reais cada unidade. Essa dinâmica não é uma exclusividade brasileira. No âmbito internacional, dados informam que cerca de 15% do Produto Interno Bruto (PIB) da União Europeia (UE) esteja relacionado aos gastos advindos das compras governamentais, o que representa algo em torno de 1 trilhão de euros anuais (BIDERMANN *et al*, 2008, p. 23)²⁴. No âmbito nacional, dados indicam que nosso país movimentava anualmente bilhões de reais em compras governamentais, levando-se em conta todas as modalidades de licitação, representando algo em torno de 10% do PIB, isto é, algo em torno de R\$ 193 bilhões de reais (BIDERMANN *et al*, 2008, p. 23)²⁵. Portanto, é inegável o papel estratégico que o figura estatal representa na paisagem contemporânea na busca pelo modelo de desenvolvimento econômico menos agressivo ao meio ambiente. Com o advento da normatização, as entidades públicas, utilizando seu poder de compra, adquiriram uma excelente ferramenta capaz de induzir o setor produtivo a adotar métodos de produção ambientalmente

²⁴ Segundo dados colhidos pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), em média 13% do Produto Interno Bruto (PIB) de cada país membro é utilizado pela administração pública para contratação de bens e serviços. Essa realidade percentual pode ser bastante diferente em países onde o processo de desenvolvimento ainda está em fase de implementação, a exemplo da África do Sul, alcançando 35% e da Índia, alcançando 43% (ALMEIDA; COELHO, 2016, p. 275).

²⁵ Não existe unanimidade entre os pesquisadores ao indicar o percentual global e atualizado do impacto das aquisições governamentais no produto interno bruto nacional, dependendo o resultado final tanto do período investigado, quanto dos entes públicos envolvidos na mensuração: para alguns, há uma estimativa de que as contratações públicas no território brasileiro representem algo em torno de 13,8% (RIBEIRO; INÁCIO JÚNIOR, 2014, p. 280); para outros, há uma previsão de que as contratações públicas no território brasileiro respondam algo em torno de 16% (FERREIRA, 2012, p. 85; FENILI, 2016, p. 111).

sustentáveis, estabelecendo uma nova postura aos parceiros da iniciativa privada, deixando para trás a função de simples fiscais, incorporando a ofício de fomentadores do desenvolvimento²⁶. Levando-se em consideração o grande número de interessados que participam diariamente dos procedimentos de escolha da melhor proposta, é possível inferir que a modificação normativa teve maior repercussão no setor privado do que no setor público, estabelecendo novo paradigma de consumo em todo o território nacional, mudando de forma significativa a relação consumerista. Além da tradicional consciência coletiva, o modelo contemporâneo da sociedade ecologicamente correta exige, também, uma regularidade contratual das alianças celebradas, melhorando a qualidade de vida da sociedade.

A inovação na ordem jurídica andou em perfeita sintonia com o princípio da supremacia do interesse público, considerado uma edificação teórica estratégica da moderna dogmática do direito administrativo. Não cabe mais ao poder estatal aquela antiga e retrógrada postura de simples espectador dos acontecimentos, devendo atuar modernamente como partícipe e, muitas vezes, como principal fomentador da busca pela preservação do interesse coletivo, promovendo gestões eficientes, mantendo o equilíbrio político, econômico e social. Como uma das facetas deste autocontrole está a utilização adequada dos recursos naturais, adotando modelos que consigam satisfazer as necessidades atuais sem comprometer a capacidade evolutiva das gerações futuras. Nesse contexto, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração não será necessariamente aquela de menor preço, atrelada unicamente ao fator econômico, mas aquela que concretize as finalidades socioambientais de sustentabilidade, embasadas nos

²⁶ A utilização do grande poder de compra e contratação inerente à administração pública visando a produção limpa, verde e sustentável, não apenas pode, mas deve ser utilizado como instrumento de regulação, utilizando a ferramenta licitatória para fomentar, restringir ou desestimular algumas atividades econômicas, prestigiando o bem comum, trazendo benefícios ao meio ambiente e à sociedade (ROCHA JÚNIOR, 2017, p. 86).

padrões de qualidade objetivamente estipulados pelos órgãos estatais. Daí surgir a exata compreensão de que a busca pela oferta mais vantajosa para a administração é aquela que se encontra alinhada com as políticas públicas sustentáveis (FREITAS, 2016, p. 260). Assim, as contratações sustentáveis, entendidas como um complexo de ações responsáveis pela inserção de créditos ambientais nas especificações dos produtos, serviços e obras, possuem como objetivo nuclear minimizar os impactos ambientais gerados, levando-se em conta tanto a sustentabilidade dos produtos quanto dos processos a eles relacionados. Portanto, a inovação normativa reforçou o sobrecarregado papel estatal de autêntico tutor e regulador do interesse público, devendo exigir critérios ambientalmente corretos de seus fornecedores.

Vale à pena refletir sobre outra faceta da inovação normativa, responsável por ultrapassar a fronteira do meio administrativo do processo seletivo. As duas finalidades tradicionais das licitações, mantidas após a modificação, estão direcionadas para o ambiente interno do procedimento administrativo, sem trazer qualquer interferência na esfera privada de liberdade dos pactuantes. Senão vejamos: a primeira finalidade estabelece a observância ao princípio constitucional da isonomia, garantindo que os interessados possam competir em igualdade de condições perante a administração pública, oferecendo a todos os envolvidos um ambiente interno estatal saudável para a disputa; a segunda finalidade estabelece a seleção da proposta mais vantajosa para a administração pública, direcionando os responsáveis pela condução da comissão de licitação a escolher as ofertas mais benéficas, zelando pela eficiência na utilização dos recursos públicos. Todavia, a terceira finalidade, de promoção do desenvolvimento nacional sustentável, está mais voltada para o ambiente externo do procedimento administrativo, interferindo diretamente na esfera privada de liberdade dos pactuantes. Logo, todos os interessados deverão previamente adequar suas propostas ao perfil ecológico dos objetos definidos no edital de convocação.

Outra conclusão relevante possível de verificar reside no fato de que as licitações sustentáveis não possuem incidência apenas nas aquisições de bens e contratações de serviços, atividades consideradas mais relevantes e corriqueiras da gestão pública, mas apresentam igual magnitude no propósito das alienações de bens. De acordo com o regramento normativo, toda alienação de bens móveis ou imóveis da Administração Pública está subordinada a uma série de exigências, dentre elas a realização prévia de licitação, salvo algumas possibilidades de dispensa previamente arroladas (art. 17, Lei nº 8.666/1993). Nada impede que durante o procedimento de alienação de bens o poder público exija, como requisitos do certame, alguns critérios ambientalmente corretos para os futuros adquirentes ou para a destinação dos bens, estabelecendo uma espécie de ônus sustentável. Agindo assim, o alcance dos requisitos da sustentabilidade deve ser o mais amplo possível, se infiltrando nos mais diferentes setores da administração pública, possuindo similar incidência sobre qualquer transferência de domínio de bens a terceiros. Muito embora os critérios ambientalmente sustentáveis estejam presentes nas alienações de bens, certamente é nas aquisições de bens que está concentrada o maior potencial estatal, devido ao grande número de transações realizadas pelos órgãos públicos, sendo infinitamente maior do que as demais operações. Também parece soar razoável a conclusão de que as práticas sustentáveis sofram igual alcance nas concessões, permissões e autorizações de serviços públicos, setores estratégicos da economia voltados para a prestação dos serviços públicos, essenciais na sua grande maioria (BIM, 2011, p. 196).

3.2.2 Críticas ao desenvolvimento nacional sustentável como finalidade da licitação

Apesar de toda celebração científico-literária brasileira em torno desta relevante inovação legiferante, incorporando regramentos socioambientais na seara das compras públicas,

seguindo a dinâmica mundial neste segmento, há um pequeno número de críticas na doutrina especializada, que embora ocupem posição bastante minoritária, merecem análise pormenorizada.

Na primeira, existem pensadores alertando que, não obstante a legislação especial responsável pela disposição das regras gerais sobre as compras governamentais tenha sido expressamente modificada no intuito de incorporar às finalidades da licitação o requisito ambiental da sustentabilidade, essa mudança, isoladamente considerada, não seria o suficiente para afirmar que existe uma previsão legal própria a respeito deste assunto no ordenamento jurídico pátrio (MEIRELLES, 2016, p. 310).

Na segunda, há também quem defenda ter sido medida normativa desnecessária, ainda que desejada e aguardada, reconhecendo que, sob o manto da discricionariedade administrativa, sempre foi material e juridicamente possível conduzir o objeto licitado para alcançar a denominada solução ótima, tomando como base a interpretação sistêmica da normatização pátria e como referência nuclear a carta constitucional atualmente em vigor, sem oportunizar qualquer violação superveniente à legislação especial das licitações públicas (FERREIRA, 2010, p. 52).

Na terceira, conservando a mesma linha de raciocínio, há quem inclua argumentos mais precisos sobre o caráter prescindível da inovação, apontando que inúmeros atos infralegais existentes à época já tratavam a respeito das licitações sustentáveis, ainda que em parte, imprimindo plena validade às práticas ecológicas neste segmento estatal, a exemplo da Instrução Normativa nº 02/08 da SLTI-MOPG, Portaria nº 61/08 do MMA e Instrução Normativa nº 01/10 da SLTI-MOPG, esta última com significativo impacto tendo em vista sua aplicação em toda gestão pública federal (BIM, 2011, p. 194).

Na quarta, há também quem enalteça a tese de que a promoção do desenvolvimento nacional sustentável não seria finalidade da licitação, mas finalidade da contratação administrativa, partindo da ideia de que seriam duas questões inconfundíveis, pois

enquanto aquela caracteriza um mero procedimento seletivo de propostas aos interesses da administração pública, não sendo instrumento hábil a promover ou deixar de promover a meta ambiental, esta descreve um instrumento interventivo estatal com o escopo de produzir resultados mais amplos na seara estatal (JUSTEN FILHO, 2016, p. 99).

Na quinta, há quem critique, ainda, a terminologia empregada pelo legislador ordinário, alegando imprecisão técnica na exposição da nova finalidade licitatória, sustentando que melhor seria ter escrito de outra maneira, tornando mais simples a compreensão da real extensão, a saber: “a licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e para a promoção do desenvolvimento nacional [...]” (FURTADO, 2015, p. 31).

Na sexta, são igualmente relevantes as considerações sobre o aspecto econômico da licitação, devendo a questão financeira ser devidamente sopesada no contexto geral, sob pena de vermos instalados na seara das compras governamentais uma verdadeira ditadura verde, admissível sempre a qualquer preço, sacrificando de forma autoritária a tutela ecológica em detrimento de outros importantes valores resguardados em sede constitucional, tão relevantes quanto a questão ambiental, como também princípios e regramentos setoriais (BIM, 2011, p. 204).

Não obstante as repreensões doutrinárias em torno deste assunto, prevalece o entusiasmo pelo incremento legislativo na busca pelo equilíbrio entre o desenvolvimento econômico e a preservação ambiental, seguindo a tradição da hermenêutica jurídica nacional sobre a necessidade expressa de regramentos normativos, ratificada pela estrutura analítica do texto constitucional.

3.3 A função social das licitações sustentáveis

Aprofundando as investigações sobre as finalidades do procedimento responsável pelas compras governamentais é possível

verificar que essa temática ganha uma abordagem peculiar: é realizada uma distinção entre as finalidades legais e materiais da licitação. No tocante a primeira, são consideradas finalidades legais da licitação aqueles três objetivos que aparecem disciplinadas no art. 3º da Lei nº 8.666/1993, ou seja, a garantia da observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a realização da promoção do desenvolvimento nacional sustentável. Recebem a denominação de legais pelo fato da legislação especial ostentar expressamente um propósito normativo ao certame administrativo. No tocante a segunda, são consideradas finalidades materiais da licitação aquele conjunto de atos que abstratamente possuem como objetivo viabilizar a satisfação de uma necessidade ou utilidade, estrutura que bastante se aproxima da finalidade material da contratação administrativa, sendo que essa visa corresponder de forma mais concreta aos desejos públicos (FERREIRA, 2012, p. 34). Recebem a denominação de materiais pelo fato de representarem um conglomerado de elementos legais e infralegais, que, reunidos, ostentam um propósito ao certame administrativo. Todo o raciocínio parte da compreensão de que tanto a licitação quanto o contrato não são considerados um fim em si mesmo, mas servir de instrumento para viabilizar as necessidades públicas.

Continuando a esquadriñar a temática das aquisições governamentais, também é possível verificar que a finalidade material aparece subdividida em dois grupos: é realizada uma distinção entre finalidades materiais ordinárias e extraordinárias da licitação. No tocante a primeira, são consideradas finalidades materiais ordinárias da licitação aquele conjunto de atos que, de maneira direta e imediata, possuem como escopo viabilizar a satisfação das necessidades ou utilidades públicas, seja de origem administrativa ou coletiva, sem incorporar nenhum ganho extra aos sujeitos direta ou indiretamente envolvidos. Recebem a denominação de ordinárias pelo fato de servirem de instrumento na busca da materialização das carências estatais sem agregar qualquer fator

adicional nesta atividade. No tocante a segunda, são consideradas finalidades materiais extraordinárias da licitação aquele conjunto de atos que, de maneira indireta e mediata, também apresentam como objetivo viabilizar a satisfação das necessidades ou utilidades públicas, mas incorporando variáveis imprevisíveis na satisfação das necessidades. Recebem a denominação de extraordinárias pelo fato de expressarem benefícios adicionais na atividade, irradiando efeitos favoráveis considerados estranhos aqueles normalmente esperados. Neste ambiente extraordinário surge a função social do procedimento, rompendo a praxe administrativa da busca pelo objeto licitado, ultrapassando a neutralidade do alcance do interesse público, atingindo ganhos adicionais na contratação.

É possível concluir que o interesse público não encontra limite no interesse administrativo, sendo admissível ultrapassar essa fronteira e adentrar no ambiente especial da socialidade da administração pública (BARROS, 1995, p. 161). Antes da disposição expressa da promoção do desenvolvimento sustentável como finalidade da licitação já existiam alguns debates sobre a possibilidade do certame administrativo desempenhar, mesmo em caráter excepcional, devido ao ambiente predominantemente econômico, atividade de cunho social, ultrapassando a busca de resultados puramente materiais. Após a inovação normativa essa incógnita deixou claramente de existir, sendo possível afirmar com veemência que a noção de sustentabilidade aplicada às compras governamentais não suporta mais e somente a velha transcrição de simples finalidade, sendo modernamente erigidas à condição de função social das licitações, agregando um *plus* na caçada pelo interesse público. Logo, o desenvolvimento sustentável nas aquisições públicas deve ser modernamente compreendido através do binômio finalidade-socialidade, caracterizando sua essência socioeconômica.

Destarte, quando se alocou, como terceira finalidade legal da licitação, a promoção do desenvolvimento nacional sustentável,

fez-se com que uma “função social” extraordinariamente desejada passasse a figurar num rol de possibilidades exigidas por lei. Melhor dizendo, o que dantes se sustentou como dever-poder administrativo extraível do sistema jurídico, a partir da Constituição da República e de leis esparsas, passa a figurar como uma obrigação genérica e ordinária, da qual o gestor público apenas poderá se desonerar por *justa causa*, devidamente motivada e comprovada. Caso contrário estará a descumprir uma finalidade (de três) para a licitação, contaminando-a de vício insanável. (FERREIRA, 2012, p. 39).

Como visto anteriormente, para o correto entendimento da sustentabilidade se faz necessário uma análise multidisciplinar, fragmentado em cinco diferentes componentes, entre os quais a abordagem social, intrinsecamente conexa a temática ambiental. Desta maneira, com a transformação normativa o legislador ordinário conferiu duplice efeito ao art. 3º da Lei nº 8.666/1993, por um lado, estabeleceu a terceira finalidade da licitação, por outro, consolidou a missão social deste microssistema, acrescentando novo componente na análise da função administrativa. Descumprir a cláusula da promoção do desenvolvimento nacional sustentável não poder mais ser interpretada de maneira isolada, como simples desobediência a somente uma das finalidades da licitação, devendo ser compreendida de maneira ampla, importando simultânea transgressão à seleção da proposta mais vantajosa para a administração, além de nítida violação a socialidade do procedimento administrativo. A mudança cultural sofre idêntica colisão, pois se antes o ambiente era totalmente voltado ao aspecto econômico, agora passou a existir, também, uma função não econômica, de natureza estritamente social.

3.4 Licitações sustentáveis e princípios setoriais ambientais

Quando adentramos no peculiar universo da tutela do meio ambiente, elevada a condição de ramificação autônoma da ciência jurídica, é possível encontrar uma série de princípios setoriais, de

origem constitucional e infraconstitucional, conferindo suporte teórico a toda legislação ambientalista. Dentre os vários preceitos edificados, todos objetivando servir de orientação para o desenvolvimento de políticas ambientais preservando a vida, alguns são considerados estratégicos, tais como a solidariedade intergeracional, prevenção, precaução, isonomia, economicidade, vedação do retrocesso ecológico, todos interligados, direta ou indiretamente, com a questão das licitações sustentáveis²⁷. Aliás, foi exatamente através do amadurecimento destes princípios ao longo do tempo, utilizando sua função normogenética, influenciando na elaboração das normas jurídicas de conteúdo ecológico, que floresceu a migração da noção de sustentabilidade para as compras governamentais.

No tocante ao princípio da solidariedade intergeracional, sua finalidade é garantir a ética ambiental e a compaixão existencial, consistindo no relacionamento entre as gerações presentes e futuras, no sentido daquelas atuarem de forma sustentável para estas continuarem usufruindo das riquezas do meio ambiente. Sua razão de existência parte do pressuposto de que é necessário explorar com responsabilidade todas as formas de recursos naturais, evitando ao máximo seu esgotamento pelos seres vivos, garantindo que o mesmo benefício seja também usufruído por aqueles que sequer vieram à luz, respeitando a cadeia sucessiva da humanidade. De feição diacrônica, esse princípio constitucional expresso (art. 225, CF/1988), desdobramento lógico da dignidade da pessoa humana, orienta que a tutela ambiental não fique solta à própria sorte, seguindo a ordem natural das coisas, mas fique sob a

²⁷ Imperioso ressaltar que não existe um consenso na doutrina pátria com relação à listagem dos princípios setoriais de proteção ambiental. Entretanto, analisando a literatura especializada, é possível constatar que cinco deles, em especial, aparecem com maior frequência, tendo em vista sua função estratégica de orientação: princípio do desenvolvimento sustentável, princípio da prevenção, princípio da precaução, princípio do poluidor-pagador e princípio da participação (AMADO, 2016, p. 58; ANTUNES, 2016, p. 22; FIORILLO, 2017, p. 64; MACHADO, 2016, p. 55; MILARÉ, 2015, p. 257; MUKAI, 2016, p. 60; RODRIGUES, 2016, p. 304; SIRVINSKAS, 2017, p. 142). Apesar dessa inexistência sistemática, todas as construções principiológicas convivem harmonicamente, sendo igualmente relevantes na tutela do meio ambiente.

vigilância da coletividade, zelando todos pela sua preservação. Cumprindo sua missão institucional, coube ao legislador ordinário concretizar as diretrizes constitucionais através da inclusão da terceira finalidade do procedimento licitatório, objetivando através do requisito da sustentabilidade melhorar o equilíbrio do meio ambiente, restabelecendo a segurança das relações sociais atuais, preservando as gerações vindouras. Fazer referência à figura do outro, no âmbito do Estado Socioambiental de Direito, adquire maior amplitude, fundamentando tanto a sociedade do presente quanto a do futuro, onde todos possuem responsabilidade, se afastando das heranças negativas das gerações passadas (SARLET; FENSTERSEIFER, 2014, p. 41).

Ao penetrar na seara dos princípios da prevenção e precaução, inicialmente é oportuno ressaltar que muito embora haja ligeira analogia semântica entre as terminologias utilizadas, existe grande diferença na aplicação teleológica dos preceitos, sendo dotadas individualmente de várias características próprias.

Com efeito, há cambiantes semânticos entre essas expressões, ao menos no que se refere à etimologia. Prevenção é substantivo do verbo prevenir (do latim *prae* = antes e *venire* = vir, chegar), e significa ato ou efeito de antecipar-se, chegar antes; induz uma conotação de generalidade, simples antecipação no tempo, é verdade, mas com intuito conhecido. Precaução é substantivo do verbo precaver-se (do latim *prae* = antes e *cavere* = tomar cuidado), e sugere cuidados antecipados com o desconhecido, cautela para que uma atitude ou ação não venha a concretizar-se ou a resultar em efeitos indesejáveis. (MILARÉ, 2015, p. 263).

No tocante ao princípio da prevenção, sua finalidade é orientar o sistema pátrio quanto às futuras ações na área ambiental, devendo ser priorizadas aquelas medidas que não deterioreem os bens naturais, agindo de forma antecipada, evitando a concretização do prejuízo ao ecossistema. Sua razão de existência parte do pressuposto de que os danos causados ao meio ambiente são de difícil recuperação, muitas deles impossíveis de serem reparados,

sendo a prevenção o caminho mais coerente a ser trilhado, direcionando os gestores estatais a operarem sempre com bastante cautela, evitando ao máximo adentrar na seara da reparação material. Porém, esse princípio constitucional expresso (art. 225, CF/1988) não é aplicado em qualquer situação de perigo de dano, mas somente naquelas circunstâncias onde exista certeza científica do impacto ambiental da atividade executada, ou seja, os malefícios daquela prática são objetivamente comprovados. Como derivação do princípio da prevenção, surge o dever estatal de ficar vigilante à identificação das substâncias nocivas ao meio ambiente e práticas que degradem a natureza, retirando-as com presteza do cotidiano dos órgãos públicos, incorporando condutas verdes que contribuam no equilíbrio ambiental, sobretudo através de atualizações normativas, como a inclusão da sustentabilidade nas licitações. Neste sentido está o art. 225, § 1º, V da CF/1988, onde se determina que o poder estatal não se omita no controle da produção e no emprego das técnicas utilizadas nas atividades que ensejem risco para a vida humana e o meio ambiente (BERTOGNA, 2011, p. 83).

No tocante ao princípio da precaução, originário de debates mais contemporâneos, sua finalidade é garantir que as futuras ações na área ambiental identificadas como potenciais causadores de riscos ecológicos, de acordo com o atual estágio do conhecimento, também sejam evitados²⁸. Sua razão de existência parte do pressuposto de que a ausência de certeza científica formal não é desculpa para deixar de utilizar medidas efetivas de maneira a evitar a degradação ambiental, militando a incerteza em benefício da sociedade, transferindo ao empreendedor toda a responsabilidade

²⁸ O princípio da precaução foi expressamente consignado no Princípio nº 15 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio 92): “De modo a proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deve ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com as suas capacidades. Quando houver ameaça de danos sérios ou irreversíveis, a ausência de absoluta certeza científica não deve ser utilizada como razão para postergar medidas eficazes e economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental”. (DECLARAÇÃO DO RIO DE JANEIRO, 1992, p. 157).

de comprovar que as intervenções pretendidas são inofensivas²⁹. Porém, esse princípio constitucional expresso (art. 225, CF/1988) também não é aplicado em qualquer situação hipotética de perigo de dano, mas somente naquelas situações onde os riscos são presumidamente graves e irreversíveis, sob pena de inviabilizar todo o crescimento econômico nacional. Como derivação do princípio da precaução, surge o dever estatal de aplicar esforços no aprimoramento de políticas públicas ambientais no sentido de promover a defesa do meio ambiente visando diminuir, ao máximo, os riscos de danos ecológicos, esforço concentrado governamental que mesmo sem comprovação objetiva técnica, deve bloquear os perigos considerados mais latentes. Assim, caberão aos governos realizar pesquisas relacionadas a questão ambiental, melhorando o desenvolvimento de tecnologias sustentáveis, fortalecendo os órgãos estatais no intuito de aperfeiçoar a execução dos programas socioambientais, dentre outros (GEMELLI, 2015, p. 38).

No tocante ao princípio da isonomia, dimensão do preceito da igualdade, acepção do princípio constitucional da impessoalidade, é considerada um dos pilares do procedimento licitatório, finalidade expressa no art. 3º da Lei nº 8.666/1993, ao lado da seleção da proposta mais vantajosa e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável. Trabalhar com a questão da isonomia na seara das compras públicas verdes certamente não é dos assuntos mais tranquilos, mesmo possuindo respaldo constitucional, despertando enorme divergência entre os operadores da lei, sobretudo quanto à alegação da possível violação à competitividade do certame, restringindo o número de participantes na disputa. A isonomia pressupõe, por vezes, um tratamento desigual entre as pessoas que não se encontrem na mesma situação fático-jurídica, dando origem a um tratamento diferenciado àqueles considerados desiguais (OLIVEIRA, 2017, p. 376). Desta forma, é possível inferir que a

²⁹ Nesse mesmo sentido caminha a jurisprudência do STJ: REsp 1060753/SP, Rel. Min. Eliana Calmon, DJe 14/12/2009; REsp 972902/RS, Rel. Min. Eliana Calmon, DJe 14/09/2009; REsp 1049822/RS, Rel. Min. Francisco Falcão, DJe 18/05/2009.

proibição genérica do tratamento diferenciado não é absoluta, sendo plenamente viável existir tratamento favorecido a certas pessoas sem que haja violação a isonomia, desde que os fundamentos utilizados sejam razoáveis e proporcionais às necessidades coletivas, como ocorre na hipótese da inclusão da sustentabilidade nas licitações. O critério ambiental não se mostra apenas razoável, é também considerado pertinente e relevante, sendo possível de ser aplicado às compras públicas sem aniquilar a competitividade do certame, sendo capaz de, em alguns casos extremos, levar até mesmo a inexigibilidade (BIM, 2011, p. 203).

No tocante ao princípio da economicidade, sua finalidade é assegurar que o gestor público não fique condicionado apenas ao menor custo do produto adquirido ou serviço contratado, devendo sempre levar em consideração os demais componentes a eles agregados, fazendo uma projeção dos gastos ao longo da utilização. Senão vejamos: de nada adiantaria comprar uma centena de veículos novos, objetivando renovar a frota de órgão administrativo, a um preço muito abaixo do valor de mercado, se as peças de reposição, necessárias a manutenção do comboio, prática inevitável pelo desgaste natural do maquinário, fossem exageradamente caras, muito superiores ao valor de mercado. Assim, o preceito não induz, necessariamente, à procura da vantagem econômica como melhor alternativa, devendo a análise ser ampla e completa, sob pena de colocar em risco outros valores igualmente protegidos. Como desdobramento dessa orientação, a busca pela economicidade suscita que a escolha da proposta mais vantajosa para a administração englobe tanto aspectos financeiros quanto não financeiros, sendo, muitas vezes, os critérios não patrimoniais os mais relevantes, pelo fato de apresentarem práticas ambientalmente corretas, ostentando a médio e longo prazo vantagens econômicas indiretas. Logo, não há qualquer incompatibilidade entre as licitações sustentáveis e o princípio da economicidade, sendo a melhor oferta aquela que se proponha a compatibilizar um preço

considerado razoável com um consumo consciente dos recursos da natureza (BIM, 2011, p. 211).

No tocante ao princípio da vedação do retrocesso ecológico, sua finalidade é garantir que os direitos mínimos já expressamente positivados não sejam excluídos, rejeitando toda e qualquer forma de involução, fomentando o desenvolvimento gradativo da sociedade em busca do meio ambiente ecologicamente equilibrado. O preceito caminha no sentido de não admitir, como regra, a supressão dos institutos fundamentais já positivados, dotados de estabilidade, fazendo recuar para níveis de proteção inferiores aos devidamente consagrados, devendo existir respeito às conquistas socioambientais alcançadas, favorecendo, desta forma, o equilíbrio do ordenamento jurídico posto³⁰. Possuindo uma característica irretroativa, o instituto busca sempre caminhar no sentido do avanço da prosperidade humana, sendo através da figura dos poderes públicos (legislativo, executivo e judiciário), seja através da figura da coletividade (participação da sociedade). O acréscimo da promoção do desenvolvimento nacional sustentável como finalidade das licitações públicas certamente é uma destas medidas altruísticas que não devem retroagir ao longo do tempo, caracterizando mecanismo afirmativo e solidário de tutela ambiental incluindo as compras públicas como ferramenta estratégica no enfrentamento dos complexos desafios contemporâneos. Nesse contexto, a partir da fixação do piso mínimo ecológico, a relação homem-natureza está constitucionalmente protegida contra possíveis intervenções administrativas e normativas maliciosas, agindo como um selo de garantia, zelando pela manutenção dos direitos fundamentais ambientais³¹.

³⁰ Como exceção, os patamares mínimos da salvaguarda ambiental podem ser alterados, recuando para classes inferiores de proteção aos normativamente estabelecidos no ordenamento, desde que algumas circunstâncias de fato sejam significativamente alteradas (GARCIA; THOMÉ, 2013, p. 63).

³¹ Nesse mesmo sentido caminha a jurisprudência do STJ: REsp 302906/SP, Rel. Min. Herman Benjamin, DJe 01/12/2010.

3.5 Construção da regulamentação sobre licitações sustentáveis no Brasil

Investigando a evolução histórica da relação homem e natureza, muitas alterações são facilmente perceptíveis no universo regulatório brasileiro, uma delas, em especial, foi a superação da fase antropocêntrica da tutela ambiental, incorporando como quesito necessário e obrigatório a proteção em conjunto de todas as formas de vida no planeta terra: humana, animal e vegetal. Outra faceta importante desta prosperidade normativa foi a crescente propagação da noção de consumo consciente, que em apertada síntese reflete uma mudança de cultura, transferindo parte significativa da responsabilidade para a sociedade em geral, devendo todos incorporar a percepção dos impactos positivos e negativos daquela atitude, escolhendo de forma mais responsável o que comprar e de quem comprar, valendo-se da força do consumo. São pequenas mudanças nos hábitos do cotidiano social, partindo ora de ações voluntárias e solidárias, ora de regramentos legais e infralegais, atuando de comum acordo pela sustentabilidade da vida no planeta, buscado o fortalecimento da noção de solidariedade ambiental sincrônica e diacrônica, sendo de responsabilidade geral o zelo pelo ecossistema, buscando modificar nossa realidade, diminuindo as desigualdades existentes.

Após a redemocratização do país, vários atos regulatórios têm sido editados no âmbito dos poderes legislativo, executivo e judiciário, com a finalidade de inserir requisitos envolvendo a questão da promoção da sustentabilidade no conturbado universo das compras públicas governamentais, alguns de forma mais abstrata e subjetiva, outros, porém, de forma mais concreta e objetiva. O pacto travado entre o poder público e a sociedade representa uma nova peça instrumental no processo evolutivo de consolidação democrática, valorizando a ideia de gestão voltada para a satisfação do interesse público primário, reforçando a noção de compromisso e transparência social, superando o ciclo tradicional

do estado burocrático, preocupado somente com questões endógenas, tais como os processos e a legalidade dos atos, desprezando os reflexos exógenos, tais como os impactos das suas condutas. A proliferação das iniciativas no cenário nacional, incluindo critérios socioambientais no cotidiano da vivência pública, demonstra a elevação do grau de consciência da população em geral, sobretudo dos gestores estatais, concretizando a famigerada eficiência administrativa, em sintonia com a realidade das boas práticas já vivenciadas no setor privado.

3.5.1 Decreto nº 2.783/1998

No âmbito federal, uma das primeiras medidas normativas carregando o rótulo da sustentabilidade atrelada à seara específica das compras públicas foi a edição do Decreto nº 2.783, de 17 de setembro de 1998³². Assinado durante o primeiro mandato presidencial de Fernando Henrique Cardoso (PSDB), o documento dispôs sobre a proibição de aquisição, pelos governos e pelas entidades integrantes da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, de produtos ou equipamentos que contenham ou façam uso de Substâncias que Destroem a Camada de Ozônio (SDO), expressamente discriminadas no anexo desta escritura regulatória. Ficaram excluídos desta vedação todos aqueles produtos ou equipamentos considerados de uso essencial, classificadas desta forma de acordo com as diretrizes estabelecida pelo Protocolo de Montreal, tais como medicamentos e equipamentos de utilização médica e hospitalar, bem como serviços de manutenção de equipamentos e sistemas de refrigeração. Foi neste clima que o governo federal começou a ofertar à sociedade

³² Antes mesmo da edição do Decreto nº 2.783/1989 já era possível encontrar alguns atos presidenciais com viés ecológico, muito embora apresentando menor impacto global, possuem singular relevância para a construção da noção de sustentabilidade. Dentre eles podemos citar o Decreto nº 99.658, de 30 de outubro de 1990, que regulamentou, no âmbito da administração pública federal, o reaproveitamento, a movimentação, a alienação e outras formas de desfazimento de material.

brasileira não apenas medidas abstratas, mas indicadores concretos na busca da tutela efetiva do meio ambiente, padrões objetivos visando contribuir de maneira efetiva na busca pelo direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, resguardando a própria espécie humana, estimulando tanto a coletividade quanto as empresas a substituírem seus antigos hábitos por comportamentos menos nocivos a sobrevivência. Assim, a máquina estatal passava a enxergar não apenas o forte poder de compra que possuía, mas a utilizar essa relevante ferramenta como indutor na promoção do desenvolvimento sustentável³³.

3.5.2 Projeto de Lei nº 7.709/2007 da CD

As primeiras discussões no âmbito do legislativo federal sobre as denominadas licitações sustentáveis surgiram através do Projeto de Lei da Câmara dos Deputados (PLC), nº 7.709, de 24 de janeiro de 2007. De autoria do Poder Executivo, a iniciativa legiferante tinha como objetivo a alteração de vários dispositivos da Lei nº 8.666/1993, não com a finalidade de incorporar literalmente boas práticas de natureza socioambientais no complexo universo das compras públicas, mas com o escopo de acelerar as contratações de bens e serviços do governo federal em virtude das necessidades impostas pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Todas as modificações tinham como fundamento procurar efetivar a adequação desse relevante microssistema às novas tecnologias de informações em voga no cenário nacional, atendendo, especialmente, aos princípios da transparência, economicidade, competitividade e celeridade nas contratações governamentais, em sintonia com as melhores práticas mundiais neste segmento. Outra justificativa substancial apresentada na redação do projeto original

³³ Imperioso ressaltar que o art. 3º, VI da Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, responsável pela qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), estabelece, como possível objetivo social, a finalidade de defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável.

era a proposta de redução nos custos operacionais dos procedimentos administrativos, através da previsão de substituição da publicação na imprensa oficial pela publicação em sítios eletrônicos oficiais da administração, desde que certificados digitalmente por autoridade certificadora credenciada no âmbito da Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira (ICP-Brasil). Esse projeto foi substituído pelo PLC nº 32, de 05 de fevereiro de 2007, de autoria do Deputado Augusto Silveira de Carvalho (PPS/DF), visando a instituição do Código de Licitações e Contratos da Administração Pública.

3.5.3 Projeto de Lei nº 25/2007 do SF

Outra iniciativa no âmbito legislativo está consignada na apresentação do Projeto de Lei do Senado Federal (PLS) nº 25, de 13 de fevereiro de 2007, de autoria do Senador Sebastião Afonso Viana Macedo Neves (PT/AC). A proposta tinha como premissa a alteração da Lei nº 8.666/1993 objetivando inserir alguns critérios de sustentabilidade no procedimento de compras governamentais, tais como o estabelecimento do critério de desempate, conferindo preferência aos bens e serviços possuidores de certificação ambiental, emitida por entidade com competência reconhecida pelo órgão federal de metrologia, normalização e qualidade industrial. Visando comprovar os requisitos de sustentabilidade exigidos no edital, os laudos deveriam adotar diferentes indicadores de capacitação ambiental, tais como: utilização de técnicas e procedimentos que favoreçam uma reduzida degradação ambiental ou reciclagem de produtos; comprovação de experiência anterior na elaboração de projetos ou na execução de obras ou serviços ambientalmente sustentáveis. As compras públicas foram novamente utilizadas como justificativa do projeto, tendo o condão de dinamizar a economia e movê-la de acordo com a tendência demonstrada nas políticas públicas executadas pela gestão estatal, embasada no grande volume de aquisições governamentais,

estimulando, desta forma, o empresariado a buscar cada vez mais a sustentabilidade ambiental no desempenho de suas atividades. Após muitos anos de negociações, o projeto foi debatido pelas respectivas comissões e, finalmente, aprovado, sendo posteriormente encaminhado à Casa do Povo para análise pormenorizada.

3.5.4 Projeto de Lei nº 324/2007 da CD

Ratificando o interesse da casa legislativa pela temática da sustentabilidade nas licitações, foi apresentado o PLC nº 324, de 07 de março de 2007, de autoria do Deputado Augusto Silveira de Carvalho (PPS/DF). O projeto, que possui como meta a instituição do Programa Nacional de Qualidade Ambiental (PNQA), estabelece como diretriz a promoção de mudanças nos padrões de consumo e o estímulo da inovação tecnológica ecologicamente eficiente, devendo utilizar para atingir essa finalidade, o poder de compra da administração pública federal como instrumento de política ambiental, adotando critérios ecológicos nas especificações de produtos e serviços a serem adquiridos. Visando desenvolver o programa, restaram consignadas várias ações governamentais, dentre as quais a valorização e o prestígio do uso de sistemas de gestão, de produtos e de serviços adequados sob o ponto de vista social e ambiental pela administração pública, dando publicidade sobre a importância do consumo sustentável. Outra assinatura bastante peculiar do projeto que merece especial destaque está no dispositivo revelando que, em igualdade de condições, como critério de desempate entre os licitantes, será assegurada preferência aos bens proveniente de manejo florestal sustentável, através de mecanismo de pontuação, privilegiando-se o fornecedor que já esteja certificado pelo Conselho Brasileiro de Manejo Florestal (FSC/Brasil), desenhando, assim, uma norma especial em

detrimento da geral³⁴. Após anos de trâmite legislativo, o projeto, que já sofreu diversas emendas devido ao seu forte impacto econômico e mudança de postura consumerista, ainda é objeto de discussão, esperando uma decisão final e derradeira.

3.5.5 Recomendação nº 11/2007 do CNJ

Adentrando na seara jurisdicional, uma das primeiras iniciativas de acrescentar práticas socioambientais foi pela edição da Recomendação nº 11, de 22 de maio de 2007, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). A finalidade do referido ato normativo foi aconselhar que os tribunais relacionados no texto constitucional adotassem políticas públicas visando à formação e recuperação de um ambiente ecologicamente equilibrado, instigando, assim, a conscientização dos próprios agentes estatais e jurisdicionados sobre a necessidade de efetiva proteção ao meio ambiente, sendo recomendável a instituição de comissões responsáveis pelo planejamento, execução e acompanhamento das metas fixadas. Foi previsto ainda, de maneira inédita no âmbito federal, um rol exemplificativo contendo algumas experiências sustentáveis, indicando objetivamente produtos contendo a roupagem ecologicamente adequada, tais como: utilização de papel reciclado e

³⁴ A sigla FSC, que significa originalmente na língua inglesa *Forest Stewardship Council*, é uma organização não governamental europeia, sem fins lucrativos, criada no final da década de oitenta por entidades ligadas ao mercado consumidor, movimentos sociais, sociedade civil e organizações ambientais. Fundada oficialmente em 1993, a instituição é também compreendida na língua portuguesa como Conselho Brasileiro de Gestão Florestal, tendo como missão a promoção da gestão ambientalmente correta, socialmente benéfica e economicamente viável. A ideia do selo emergiu como resposta ao desmatamento global, estabelecendo normas como forma de controle das práticas florestais, conciliando os benefícios sociais e viabilidade econômica, sendo capaz de, através da sua logomarca, identificar os produtos madeireiros e não madeireiros originados do bom manejo (SOUZA; QUELHAS; GOMES, 2015, p. 489). No cenário atual, é o sistema de certificação internacional de maior credibilidade no mundo, presente em mais de setenta e cinco países espalhados pelos cinco continentes, sendo juridicamente reconhecida em território nacional como uma Organização da Sociedade de Interesse Público (OSCIP). Essa certificação tem como finalidade garantir que a madeira utilizada nos produtos tenha sido originada de um processo de manejo sustentável, de forma ecologicamente correta, atendendo rigorosamente a legislação ambiental vigente (TRENNEPOHL, 2017, p. 142).

não clorado nos impressos, sejam de natureza administrativa ou processual; instituição da coleta seletiva de resíduos, destinando recipientes individuais para plástico, papel, metal e vidro, e a ulterior doação do material coletado a entidades assistenciais que se responsabilizem pela correta utilização do material para a devida reciclagem; aquisição de impressoras que reproduzam, automaticamente, em frente e verso; aquisição de bens e materiais de consumo que levem em consideração o tripé básico da sustentabilidade - ambientalmente correto, socialmente justo e economicamente viável; utilização sustentável da energia e dos combustíveis; utilização de edifícios com observância da proteção ao meio ambiente. Analisando detidamente a orientação, é possível constatar que nas considerações inaugurais aparece, novamente, referência a influência do poder estatal na atividade econômica brasileira, especialmente através das compras públicas, necessárias para o adequado desenvolvimento nacional e efetiva prestação de serviços em geral, ratificando, desta maneira, o papel estratégico do governo na criação de novos padrões de consumo e produção. Muito embora já existissem vários projetos com princípios ambientais em execução pelos tribunais em todo o país, a recomendação teve especial relevância, pois disseminou, abertamente, a preocupação com a gestão ambiental na esfera jurisdicional brasileira.

3.5.6 Instrução Normativa nº 02/2008 da SLTI-MPOG

Logo após houve a publicação da Instrução Normativa (IN) nº 02, de 30 de abril de 2008, da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). Apesar da linha principal do ato administrativo de índole regulatória se concentrar de maneira específica sobre regras e diretrizes para a contratação de serviços, continuados ou não, por órgãos ou entidades integrantes do Sistema de Serviços Gerais (SISG), foi possível detectar, ainda que timidamente, alguns dispositivos contendo práticas sustentáveis atreladas às compras

governamentais, seguindo a tendência reformista ecológica. Nesta linha, de acordo com o disciplinado no regramento, o projeto básico ou termo de referência, peça obrigatória na contratação de prestação de serviços, elaborado preferencialmente por técnico com qualificação profissional, deverá conter a justificativa da necessidade desta contratação, dispondo, dentre outras obrigações, sobre os critérios ambientais adotados no procedimento, se houver. Além dessa ponderação, também foi possível extrair que, no tocante a contratação dos serviços de limpeza e conservação, deverá constar do projeto básico, além dos requisitos ordinários arrolados no corpo da normatização, as exigências de sustentabilidade ambiental na execução do serviço, externo e interno, conforme a metodologia de referência disposta no anexo cinco desta instrução normativa³⁵. O propósito da medida foi chamar a atenção de todos aqueles envolvidos neste tipo de prestação de serviço, sobretudo os responsáveis pela elaboração dos contratos, sobre as novas exigências, dentre elas algumas com índoles sustentáveis.

3.5.7 Portaria nº 61/2008 do MMA

Outra iniciativa de regulamentação do assunto está na Portaria nº 61, de 15 de maio de 2008, do Ministério do Meio Ambiente (MMA), tentáculo do governo federal envolvido diretamente no universo da sustentabilidade. Com idêntica função estratégica, o ato normativo teve como principal objetivo estabelecer práticas de sustentabilidade ambiental a serem observadas nas licitações e demais formas de contratações fecundadas pelo ministério, como também pelas entidades a elas vinculadas, ultrapassando a tradicional indicação de abstrações genéricas para adentrar na moderna inserção de atividades ecológicas visando a

³⁵ Imperioso ressaltar que a IN nº 02/2008 SLTI-MPOG foi posteriormente alterada pela IN nº 03, de 16 de outubro de 2009, pela IN nº 04, de 11 de novembro de 2009, pela IN nº 05, de 18 de dezembro de 2009, pela IN nº 06, de 23 de dezembro de 2013, pela IN nº 03, de 24 de junho de 2014 e pela IN nº 04, de 19 de março de 2015.

promoção equilibrada do desenvolvimento econômico. Em termos objetivos, o regramento trouxe à baila uma listagem exemplificativa de doze técnicas sustentáveis, que deverão ser adotadas nos procedimentos licitatórios de compras públicas no âmbito deste ministério, tais como: adoção de procedimentos racionais quando da tomada de decisão de consumo, observando-se a necessidade, oportunidade e economicidade dos produtos a serem adquiridos; aquisição de lâmpadas de alto rendimento, com o menor teor de mercúrio entre as disponíveis no mercado (base em laudos técnicos) e de cabos e fios de alta eficiência elétrica e baixo teor de chumbo e policloreto de vinila-PVC; uso de correio eletrônico, sempre que possível, em vez de papéis; aquisição de produtos e equipamento duráveis, reparáveis e que possam ser aperfeiçoados; adoção de práticas corretas de descarte de resíduos, partes e componentes de produtos obsoletos, incluindo, quando necessário a realização de procedimentos licitatórios para descarte desses; utilização do papel reciclado, no formato A4, 75 g/m², que dar-se-á de forma progressiva em razão da adequação à capacidade de oferta do mercado; desenvolvimento e implantação de projetos de ilhas de impressão; aquisição e utilização de impressoras duplex, respeitando-se o tempo de vida útil para aquelas que compõem o estoque de equipamentos deste ministério e entidades vinculadas; impressão frente e verso de documentos, incluindo as correspondências oficiais; impressão dupla por folha, no que couber; desenvolvimento e implantação de medidas de redução de consumo e racionalização de água, bem como de reuso de água; previsão da utilização de produtos biodegradáveis nos contratos de limpeza e conservação. Reforçando o pacote de medidas, foi ainda previsto como fator diferenciador a preferência por fornecedores e produtos comprovadamente de menor impacto ambiental, bem como a necessidade da realização de campanhas de conscientização e motivação, além da capacitação de agentes visando o aperfeiçoamento técnico para o uso mais eficiente dos equipamentos e desenvolvimento de práticas administrativas e operacionais

sustentáveis. Também ficou consignado, nas primeiras alíneas da escritura, o poder de compra da figura estatal, exercendo papel destacado na orientação dos agentes econômicos e adoção de padrões do sistema de produção e consumo ambientalmente sustentáveis.

3.5.8 Lei nº 12.187/2009

Utilizando novamente seu poder de inovação da ordem jurídica, foi promulgada a Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009, responsável pela instituição da Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC). A finalidade desta medida normativa não foi apresentar práticas ambientais, mas estabelecer diretrizes, princípios, instrumentos e objetivos aplicáveis no âmbito da administração pública, executadas sob a responsabilidade dos entes políticos, observando, dentre outros, o desenvolvimento sustentável, apontado como sendo a condição para enfrentar as alterações climáticas e conciliar o atendimento às necessidades comuns e particulares das populações e comunidades que vivem no território nacional. Mais adiante foi apontado como instrumento da PNMC as medidas que estimulem o desenvolvimento de processos e tecnologias, que contribuam para a redução de emissões e remoções de gases de efeito estufa, dentre as quais o estabelecimento de critérios de preferência nas licitações e concorrências públicas. Interessante observar que essa margem diferenciada para as propostas que demonstrar em maior economia de energia, água e outros recursos naturais e redução da emissão de gases de efeito estufa e de resíduos foi estabelecida de maneira bastante ampla, englobando a incidência nos procedimentos licitatórios genéricos e especiais, tais como as parcerias público-privadas, autorização, permissão, outorga e concessão para exploração de serviços públicos e recursos naturais. Essa tentativa de compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a proteção do sistema

climático já demonstrava que alterar a forma de utilização das compras governamentais poderia trazer bons resultados.

3.5.9 Instrução Normativa nº 01/2010 da SLTI-MPOG

Mais à diante foi publicado a IN nº 01, de 19 de janeiro de 2010, da SLTI-MPOG, que dispôs sobre os critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, contratação de serviços ou obras pela Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Essa lição normativa é considerada a principal medida infralegal editada no cenário federal, pois foi a partir desta instrução que houve a padronização da discussão em torno do assunto das licitações sustentáveis, trazendo uma abordagem mais concreta e aprofundada, fórmula até então só utilizada pela Recomendação nº 11/2007 do CNJ e Portaria nº 61/2008 do MMA, todavia, aquela com incidência apenas em alguns tribunais e esta com incidência somente no próprio ministério³⁶. No tocante as obras e serviços de engenharia, o documento arrolou, de maneira exemplificativa, nove práticas sustentáveis visando à economia da manutenção e operacionalização da edificação, tais como: uso de equipamentos de climatização mecânica, ou de novas tecnologias de resfriamento do ar, que utilizem energia elétrica, apenas nos ambientes aonde for indispensável; automação da iluminação do prédio, projeto de iluminação, interruptores, iluminação ambiental, iluminação tarefa, uso de sensores de presença; uso exclusivo de lâmpadas fluorescentes compactas ou tubulares de alto rendimento e de luminárias eficientes; energia solar, ou outra energia limpa para aquecimento de água; sistema de medição individualizado de consumo de água e energia; sistema de reuso de água e de tratamento de efluentes gerados; aproveitamento

³⁶ A IN nº 01/2010 da SLTI-MPOG teve dupla relevância neste cenário, pois além de criar padrões objetivos de sustentabilidade ambiental, também direcionou o comportamento administrativo dos agentes públicos tendo que agregar, compulsoriamente, requisitos ecológicos nos instrumentos convocatórios (FERREIRA, 2012, p. 81).

da água da chuva, agregando ao sistema hidráulico elementos que possibilitem a captação, transporte, armazenamento e seu aproveitamento; utilização de materiais que sejam reciclados, reutilizados e biodegradáveis, e que reduzam a necessidade de manutenção; comprovação da origem da madeira a ser utilizada na execução da obra ou serviço. Restou consignado, entre outros vários requisitos a serem observados, a necessidade de formulação, pelo instrumento convocatório, de exigências com natureza ambientalista de maneira a não frustrar a competitividade, levando-se em conta tanto os processos de extração e fabricação, quanto a utilização e descarte dos produtos e matérias primas, devendo, nos casos de licitação do tipo melhor técnica ou técnica e preço, constar, ainda, de maneira objetiva, os critérios de sustentabilidade utilizados na avaliação e classificação das propostas. Através desta regulamentação a gestão ambiental se uniformizou, incorporando padrões ecológicos em praticamente toda a sistemática administrativa das compras governamentais.

3.5.10 Portaria nº 02/2010 da SLTI-MPOG

Nessa mesma linha de atuação, a Portaria nº 02, de 16 de março de 2010, da SLTI-MPOG, trouxe novo tempero, bastante específico, ao cenário da sustentabilidade envolvendo as compras públicas. O referido ato administrativo regulatório foi responsável pela disposição das especificações padrão de bens ligados à Tecnologia da Informação (TI) no horizonte da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, estabelecendo a utilização preferencial de configurações aderentes aos denominados computadores sustentáveis, também chamados TI Verde, utilizando assim materiais que reduzam o impacto ambiental, em sintonia com o Plano Diretor de Tecnologia da Informação (PDTI) elaborado pelo órgão. Essa portaria teve como finalidade complementar a IN nº 01/2010 da SLTI-MPOG no que tange as aquisições ligadas a informática, aderindo aos métodos ambientalmente corretos.

3.5.11 Medida Provisória nº 495/2010

Após a edição de inúmeros atos regulatórios legais e infralegais tratando sobre o assunto das licitações sustentáveis, o próximo estágio do governo federal ocorreu através da elaboração da Medida Provisória (MP) nº 495, de 19 de julho de 2010. Muito embora o objetivo da espécie normativa temporária fosse modificar primeiramente alguns dispositivos da lei geral das licitações e contratos administrativos, não foi expressamente mencionada na proposta da redação original a terminologia “sustentabilidade”, fazendo uso apenas da expressão “promoção do desenvolvimento nacional” para se referir a introdução da terceira espécie de objetivo ao procedimento administrativo³⁷. Essa percepção é reforçada pelo item seis da exposição de motivos onde restou sedimentado que a proposta de modificação visa agregar às finalidades das licitações públicas o desenvolvimento econômico nacional, conferindo lisura e economicidade às aquisições governamentais, restando silente quanto às práticas ambientalmente sustentáveis. Complementando o raciocínio preambular, a medida deixou novamente consignada a relevância do poder de compra estatal como instrumento de promoção do mercado interno, considerando-se o potencial de demanda de bens e serviços domésticos do setor público, o correlato efeito multiplicador sobre o nível de atividade, a geração de emprego e renda e, por conseguinte, o desenvolvimento do país como justificativas necessárias da inovação. A urgência da medida estava sedimentada em ações tempestivas nos prestadores de serviços

³⁷ Imperioso ressaltar que a MP nº 495/2010 também possuía como objetivo alterar certos dispositivos de outros três diplomas legais: Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994, que dispõe sobre as relações entre as instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica e as fundações de apoio; Lei nº 10.973, de 02 de dezembro de 2004, que dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo; Lei nº 11.273, de 06 de fevereiro de 2006, que dispõe sobre a autorização da concessão de bolsas de estudo e de pesquisa a participantes de programas de formação inicial e continuada de professores para a educação básica.

brasileiros, incentivando-os a aprimorarem a qualidade de produtos e serviços, acompanhando uma tendência internacional.

Logo depois de aprovada, a medida seguiu os trâmites constitucionais naturais, sendo encaminhado à casa legislativa competente, restando o caráter temporário convertido em definitivo, através da Lei nº 12.349, de 15 de dezembro de 2010. Na transição do texto efêmero para a redação permanente houve algumas emendas no conteúdo aprovado no âmbito do executivo federal, dentre eles merece destaque especial o incremento da questão ambiental na terceira finalidade ventilada originalmente, ao lado dos outros dois objetivos já arrolados, ficando definido que a busca da promoção do desenvolvimento nacional não ocorreria de qualquer forma, mas de maneira sustentável. Apesar do assunto envolvendo a aplicabilidade da sustentabilidade nas compras governamentais já ter sido abordada em outros instrumentos legais e infralegais, a comunidade jurídica foi surpreendida com a inovação normativa, pois não obstante ser questão de grande relevância, a ênfase não estava sequer prevista na medida de caráter provisório³⁸. Desta forma, a proposta que tinha como escopo inicial reestrutura o ambiente interno para as empresas nacionais se desenvolverem sem a concorrência das empresas internacionais acabou preenchendo uma lacuna no universo das contratações públicas, setor considerado estratégico para todos os níveis de governos, fazendo um salutar pareamento entre o desenvolvimento nacional e a preservação ambiental, caracterizando peças indissociáveis em busca do mesmo propósito. Assim, o foco antes todo concentrado apenas no aperfeiçoamento econômico passou a incorporar um ingrediente de índole ecológica, visando a construção um mercado interno forte, competitivo, equilibrado e racional³⁹.

³⁸ De forma bastante irônica, alguns doutrinadores chegam a noticiar que o processo de tramitação legislativa responsável pela incorporação da questão da sustentabilidade no texto da lei ocorreu como num passe de mágica, não tendo sido informado o nome do congressista que encabeçou o movimento, tampouco as razões que o motivou (FERREIRA, 2012, p. 67).

³⁹ Nesse entremeio, no intervalo entre a edição da medida provisória e a sua conversão em peça normativa definitiva, foi publicada a Lei nº 12.305, de 02 de agosto de 2010, responsável pela

Figura 8 – Quadro comparativo do art. 3º da Lei nº 8.666/1993

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

Fonte: Elaborado pelo autor (2018).

instituição da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), regulamentado pelo Decreto nº 7.404, de 23 de dezembro de 2010. Entre os objetivos do programa estão o estímulo à adoção de padrões sustentáveis de produção e consumo de bens e serviços, o desenvolvimento e aprimoramento de tecnologias limpas como forma de minimizar os impactos ambientais, o incentivo à indústria de reciclagem fomentando o uso de matérias-primas e insumos derivados de materiais recicláveis e reciclados.

3.5.12 Portaria nº 293/2012 do STJ

Retornando a logística jurisdicional, houve também a edição da Portaria nº 293, de 31 de maio de 2012, do Superior Tribunal de Justiça (STJ), dispondo sobre a política de sustentabilidade do Superior Tribunal de Justiça. Esse novo ato regulatório, que teve como base as considerações expostas no corpo da IN nº 01/2010 da SLTI-MOPG, procurou não descrever objetivamente produtos ambientalmente corretos, se limitando a ofertar diretrizes abertas objetivando a harmonização das metas sociais, ambientais e econômicas com vistas à preservação potencial da natureza para a produção de recursos renováveis, à limitação do uso de recursos não renováveis e o respeito à capacidade de renovação dos sistemas naturais. Foram utilizados alguns vetores principiológicos gerais a fim de nortear a implementação desta política, entre eles a inclusão dos conceitos e princípios de sustentabilidade ambiental nos projetos, processos de trabalho, investimentos, e, sobretudo, nas compras e contratações de obras e serviços realizadas pelo tribunal. Mais uma vez a temática das aquisições governamentais aparece expressamente no texto regulatório como um diferencial, instruindo principalmente os membros da equipe responsável pela operacionalização das licitações e contratações administrativas sobre a necessidade de alteração da cultura anterior buscando, a partir deste momento, a inclusão de requisitos ecológicos sustentáveis como finalidade deste procedimento, tão importante quanto às demais. O estímulo a educação ambiental também merece destaque, buscando disseminar práticas socioambientais corretas, fortalecendo a consciência crítica da institucional sobre a problemática envolvendo a problemática, incentivando a participação coletiva.

3.5.13 Decreto nº 7.746/2012

A fim de preencher o ciclo normativo ordinário, buscando esmiuçar as imposições legais, deixando-as com uma roupagem

mais objetiva, foi publicado o Decreto nº 7.746, de 05 de junho de 2012, com a finalidade de regulamentar o art. 3º da Lei nº 8.666/1993. Assinado durante o primeiro mandato presidencial de Dilma Vana Rousseff (PT), a conduta legislativa oriunda do executivo federal dispôs sobre o estabelecimento de critérios e práticas visando a promoção do desenvolvimento nacional sustentável através das contratações realizadas pela Administração Pública direta, autárquica e fundacional, como também pelas empresas estatais dependentes. Não tratou especificamente sobre as compras públicas, tendo preferido deixar consignado o alertar global de que as aquisições de bens e contratações de obras e serviços deverão ser materializadas considerando os critérios e práticas de sustentabilidade definidos objetivamente no instrumento convocatório, devendo tais referenciais estarem devidamente justificadas nos autos, preservando o caráter competitivo do certame. A ratificação pela observância dos métodos sustentáveis é observada pelos indicadores arrolados, tais como: baixo impacto sobre recursos naturais como flora, fauna, ar, solo e água; preferência para materiais, tecnologias e matérias-primas de origem local; maior eficiência na utilização de recursos naturais como água e energia; maior geração de empregos, preferencialmente com mão de obra local; maior vida útil e menor custo de manutenção do bem e da obra. No instrumento convocatório é permitido exigir, para a aquisição de bens, que sejam constituídos por material reciclado, atóxico ou biodegradável, entre outros critérios sustentáveis⁴⁰.

Porém, a redação do ato legislativo foi recentemente modificada pelo Decreto nº 9.178, de 23 de outubro de 2017, sancionada durante o mandato presidencial de Michel Miguel Elias Temer Lulia (PMDB). Fazendo uma análise comparativa entre as

⁴⁰ Imperioso ressaltar que o Decreto nº 7.746/2012 foi responsável pela instituição da Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública (CISAP), grupo de apoio técnico de natureza consultiva e de caráter permanente, composta de membros titulares e suplentes, com a finalidade de propor a implementação de critérios, práticas e ações de logística sustentável no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e das empresas estatais dependentes.

duas normas, a principal alteração reside, indubitavelmente, na troca do verbo empregado nos regramentos inaugurais da medida legislativa-executiva, substituindo o vocábulo “poderão” pela expressão “adotarão”, conferindo ao instituto um semblante de obrigatoriedade quanto a adoção dos critérios e práticas sustentáveis nos instrumentos editalícios convocatórios (art. 2º, Decreto nº 9.178/2017)⁴¹. Ademais, foi possível verificar que as modificações restantes foram bastante pontuais, não tendo como principal escopo alterar os parâmetros genéricos da sustentabilidade já catalogados, mas substituir a vinculação estrutural da CISAP no organograma do governo federal, originalmente atrelada à SLTI-MPOG, atualmente subordinada à Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (SEGES-MP). Outra relevante alteração circula pelo cenário probatório, mais especificamente no método de comprovação das exigências sustentáveis apresentadas nos instrumentos convocatórios, podendo ser feita a partir de agora por meio de certificação emitida ou reconhecida por instituição pública oficial, por instituição credenciada ou por outra maneira definida na ferramenta vestibular (art. 8º, Decreto nº 9.178/2017). Através dessa medida normativa o governo federal renova o interesse nacional pela realização de aquisições positivas, alinhando a prática administrativa brasileira às exigências ambientais internacionais, consolidando a noção de aldeia global.

3.5.14 Instrução Normativa nº 10/2012 da SLTI-MPOG

Seguindo a mesma trilha ecológica, foi publicada a IN nº 10, de 12 de novembro de 2012, da SLTI-MPOG, desta vez com finalidade

⁴¹ Reconhecendo a importância deste regramento no ambiente das licitações públicas e contratos administrativos, se antecipando ao forte impacto gerado em todos os órgãos da administração pública que militam com compras governamentais, inicialmente apenas no âmbito federal, mas conscientes de que tais medidas são interpretadas como referência nas demais unidades federativas, a chefia do executivo conferiu especificamente à nova redação do art. 2º do Decreto nº 7.746/2012 uma *vacatio legis* de 180 (cento e oitenta) dias.

bastante singular, estabelecer regras para a elaboração dos Planos de Gestão de Logística Sustentável (PLS). Segundo o art. 11, I, “b” do Decreto nº 7.746/2012, compete à CISAP propor à SEGES-MP regras visando a edificação dos PLS, entendido como processo de coordenação do fluxo de materiais, de serviços e de informações, do fornecimento ao desfazimento, que considera a proteção ambiental, a justiça social e o desenvolvimento econômico equilibrado, na esfera da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, com também nas empresas estatais dependentes. Os PLS nada mais são do que ferramentas de planejamento com objetivos e responsabilidades definidas, ações, metas, prazos de execução e mecanismos de monitoramento e avaliação, permitindo ao órgão ou entidade estabelecer práticas de sustentabilidade e racionalização de gastos e processos na Administração Pública. De conteúdo bastante prático, a instrução oferece, entre seus anexos, um rol exemplificativo de sugestões de boas práticas de sustentabilidade e de racionalização de materiais para compras e contratações, tais como: dar preferência, quando possível, à aquisição de bens reciclados ou recicláveis; dar preferência à utilização de impressoras que imprimam em frente e verso; incluir no contrato de reprografia a opção de impressão dos documentos em frente e verso. Trata-se de mais uma excelente inovação regulatória à disposição dos órgãos que compõe a gestão pública federal, contendo parâmetros sustentáveis bem definidos, buscando o equilíbrio social diminuindo o impacto ambiental.

3.5.15 Resolução nº 201/2015 do CNJ

No mesmo ritmo, foi editada a Resolução nº 201, de 03 de março de 2015, do CNJ, dispondo sobre a criação e competências das unidades ou núcleos socioambientais nos órgãos e conselhos dos tribunais relacionados no texto constitucional. Tendo os dispositivos contidos na Recomendação nº 11/2007 do CNJ e no Decreto nº 7.746/2012 como vetores diretos na edificação deste ato regulatório,

além de outros regimentos legais e infralegais, a resolução também foi responsável pela implantação do Plano de Logística Sustentável no Poder Judiciário (PLS-PJ), devendo seus órgãos adotar modelos de gestão estruturados na promoção da sustentabilidade social, econômica e ambiental. As unidades têm como finalidade estimular a reflexão e a mudança dos padrões de compra, consumo e gestão documental dos órgãos integrantes deste poder, fomentando ações que encorajam o uso adequado dos recursos naturais, a redução do impacto negativo das atividades no meio ambiente, e, sobretudo, a promoção das contratações sustentáveis. A resolução também brindou todo o jurisdicionado nacional com uma listagem bastante extensa e detalhada, em seus anexos, com indicadores mínimos para avaliação do desempenho ambiental e econômico, como também sugestões de práticas de sustentabilidade, racionalização e consumo consciente quanto à aquisição de materiais e à contratação de serviços, na tentativa de padronizar as condutas neste sentido, facilitando o trabalho dos encarregados pela gestão jurisdicional. Outra intervenção salutar de origem regulatória, extremamente válida na busca da concretização do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

3.5.16 Resolução nº 268/2015 do TCU

Após esse conglomerado medidas regulatórias, os tribunais constitucionais não demoraram muito a editar, paulatinamente, seus próprios atos institucionais sustentáveis a fim de colocar em prática os novos padrões de referência ambiental. Neste diapasão, foi aprovada a Resolução nº 268, de 04 de março de 2015, do Tribunal de Contas da União (TCU), dispondo sobre as orientações que integram a Política Institucional de Sustentabilidade do Tribunal de Contas da União (PSUS-TCU), tendo como objetivo nortear ações destinadas à promoção do desenvolvimento sustentável no âmbito desta organização, observando aspectos constitucionais, legais e regimentais vigentes. Logo nas considerações preliminares foram

ventiladas como matriz inspiradora desta escritura as práticas relativas aos PLS evidenciadas no Decreto nº 7.746/2012 e na IN nº 10/2012 da SLTI-MPOG, ratificando a necessidade de revisão dos padrões de produção e consumo através do reconhecimento de novos referenciais no âmbito da administração pública. Entre as diretrizes estabelecidas pela minuta, vale realçar o processo institucional de tomada de decisão alinhado ao conceito de sustentabilidade e à adoção de práticas de gestão socioambiental, bem como a preferência pela utilização de tecnologias não nocivas ao meio ambiente, com uso e aplicação de materiais e equipamentos recicláveis ou reutilizáveis, e, finalmente, a escolha, sempre que possível, pela execução da ação institucional mais aderente aos requisitos de sustentabilidade. Portanto, mais uma nova medida administrativa visando aprimorar a gestão dos recursos naturais, entrelaçando neste processo aspectos físicos, tecnológicos e humanos.

3.5.17 Resolução nº 561/2015 do STF

Seguindo as orientações do CNJ, também foi aprovada a Resolução nº 561, de 24 de setembro de 2015, do Supremo Tribunal Federal (STF), dispondo sobre a elaboração e a implantação do Plano de Logística Sustentável do Supremo Tribunal Federal (PLS-STF). Essa medida regulatória usou como modelo normativo boa parte da estrutura edificada pela Resolução nº 268/2015 do TCU, afirmando que as práticas verdes deverão abranger, dentre outras medidas, as contratações sustentáveis, compreendendo, pelo menos, obras, equipamentos, combustíveis, serviços de vigilância, de limpeza, de telefonia, de processamento de dados, de apoio administrativo e de manutenção predial. São vários os critérios de sustentabilidade na aquisição de bens, tais como: rastreabilidade e origem dos insumos de madeira, como itens de papelaria e mobiliário, a partir de fontes de manejo sustentável; eficiência energética e nível de emissão de poluentes de máquinas e aparelhos consumidores de energia,

veículos e prédios públicos; eficácia e segurança dos produtos usados na limpeza e conservação de ambientes. Indicou, da mesma forma, a observância de critérios sustentáveis na execução dos serviços em geral, como também no projeto e execução de obras e serviços de engenharia, e, ainda, no emprego da logística reversa na destinação final de suprimentos de impressão, pilhas e baterias, pneus, lâmpadas, óleos lubrificantes, seus resíduos e embalagens, produtos eletroeletrônicos e seus componentes, de acordo com a PNRS. Ao contrário da orientação do CNJ, os indicadores mínimos para a avaliação de desempenho ambiental e econômico no âmbito do PLS-STF serão instituídos em planos de ação, formalizados através de processos administrativos.

3.5.18 Resolução nº 23.474/2016 do TSE

Mais recentemente, foi aprovada a Resolução nº 23.474, de 19 de abril de 2016, do TSE, dispondo sobre a criação e competências das unidades ou núcleos socioambientais nos Tribunais Eleitorais. Percorrendo idêntico caminho trilhado pela Resolução nº 268/15 do TCU e Resolução nº 561/2015 do STF, em observância as determinações ventiladas pelo CNJ, a nova medida regulatória foi responsável pela implantação do Plano de Logística Sustentável da Justiça Eleitoral (PLS-JE), no âmbito do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), sediado em Brasília/DF, e no âmbito dos Tribunais Regionais Eleitorais (TRE), sediados nas capitais das unidades federativas. Possuindo uma redação bastante similar aos demais instrumentos deste segmento, é possível apontar, como novidade, que as iniciativas da administração pública na elaboração do PLS-JE poderão observar as diretrizes traçadas na A3P, coordenada pela Secretaria de Articulação Institucional e Cidadania Ambiental do Ministério do Meio Ambiente (SAIC-MMA). Ao final da resolução, na parte reservada exclusivamente aos anexos, novamente houve a previsão minuciosa de indicadores mínimos para avaliação do desempenho ambiental e econômico, aplicados aos tribunais

eleitorais, sendo necessário, porém, devido as peculiaridades deste segmento da justiça, a criação de duas séries históricas, tomando como base tais indicadores, levando-se em consideração o ano eleitoral e o ano não eleitoral. Destarte, os planos de logística se tornaram uma excelente oportunidade não apenas para materializar as práticas consideradas verdes, mas também para estabelecer uma uniformização em torno da questão da sustentabilidade, facilitando sua gestão e controle.

Parâmetros do desenvolvimento nacional sustentável

“Não é, apenas, a lógica contratual sinalagmática que deve fundar as contratações públicas, ou a lógica da eficiência econômica. Há ainda na atividade contratual um dever de realização de fins constitucionais, custosos ou não, que incluem decisões morais e valorativas, significa dizer, o Estado - para além de agente econômico é, antes, um agente moral/ético por imposição da Constituição”.

(ROCHA LIMA, 2017, p. 88)

Ultrapassada o exame preliminar, focado nos alicerces teóricos das licitações sustentáveis, se mostra oportuno e necessário investigar também os limites materiais desta nova finalidade procedimental, peça fundamental para a adequada compreensão do fenômeno e implantação apropriada do microssistema das compras verdes, dando efetividade ao controle jurisdicional. Tratar a questão da sustentabilidade aplicada às aquisições governamentais de forma objetiva, prática e racional além de colaborar na demarcação técnica sobre os bens e serviços contratados pela figura estatal contendo essa rotulagem especial, diferenciando essas aquisições das outras disponibilizadas rotineiramente no mercado, ainda restringe a vastidão da temática, oferecendo indicadores seguros aos interessados em negociar com o poder público, facilitando a assimilação dos requisitos que cercam esse universo. A busca pelo modelo ambientalmente ideal é um processo complexo, pois não se trata de realizar simples alterações na substância formal dos objetos

licitados, englobando também a mudança de cultura dos envolvidos, desconstruindo a postura imediatista de que a melhor proposta é aquela de menor preço, um desafio que o modelo gerencial começou a enfrentar.

Preambularmente é importante frisar que as licitações sustentáveis não possuem caráter absoluto, ou seja, a convocação editalícia fundamentada nos critérios ambientalmente adequados na seara da administração pública não deve ocorrer de toda e qualquer forma, a todo e qualquer custo, mas dentro de um terreno considerado razoável e oportuno, apoiada em critérios ecologicamente amigáveis. Logo, a diminuição do subjetivismo na interpretação das formalidades que cercam esse procedimento não representa uma autorização para o exercício livre de compras e contratações, desprezando completamente o valor ofertado, simplesmente pelo fato de possuírem quesitos estruturais de consumo amigáveis, sendo ainda necessário que o certame esteja afetado pelos vetores constitucionais e setoriais, obedecendo, sobretudo, a lógica da isonomia, premissa mestre desse microssistema. A iniciativa em deixar tangível e palpável a dinâmica das licitações sustentáveis representa o esforço contemporâneo de tentar encontrar parâmetros ecologicamente satisfatórios para o desenvolvimento nacional, traçando limites desapaixonados da vertente natural considerada mais radical, respondendo às súplicas pela eficiência administrativa e melhoria da qualidade de vida da espécie humana.

4.1 Panorama das licitações sustentáveis no Mundo

Sem adentrar propriamente nos requisitos legais referente às compras sustentáveis do universo alienígena, cabe no mínimo o registro sobre a utilização dessa iniciativa verde mundo a fora, atividade presente em todos os continentes, demonstrando que a mudança dos requisitos licitatórios não é movimento isolado e localizado, mas uma tendência planetária em sintonia com a

realidade ambiental. No cenário internacional são inúmeras as experiências da utilização do procedimento administrativo na reprodução da economia verde, muito embora cada localidade utilize terminologias próprias, demonstrando o reconhecimento global do poder de compra estatal e o compromisso das nações na adesão aos novos parâmetros das compras governamentais, muitos desse compromisso assumidos durante a assinatura de documentos oficiais nos eventos internacionais, sobretudo os gerenciados pelas Nações Unidas. Como o desafio imposto é global o compromisso por mudanças deve ultrapassar as políticas setoriais, sendo necessária além da internalização da problemática da crise ecológica atual, a inserção da questão do equilíbrio ambiental como requisito obrigatório na agenda estatal de todas as nações, redirecionando os caminhos da sociedade contemporânea.

4.1.1 O continente americano

No continente americano, podemos mencionar, a título de exemplo, os programas nacionais de contratações públicas sustentáveis realizadas nos seguintes países: Estados Unidos, através do programa intitulado *environmentally preferable purchasing*, do governo federal, determinando a avaliação de aspectos ambientais nas compras públicas, juntamente com fatores tradicionais, como o desempenho, preço, segurança e saúde; Canadá, através do programa intitulado *policy on green procurement*, do governo federal, objetivando promover a gestão ambiental e a redução dos impactos naturais nas operações de origem governamentais; México, através do programa institucional definindo regras gerais das especificações ambientais para utilização nas aquisição de bens e serviços pelos órgãos estatais e agências descentralizadas (ALMEIDA; COELHO, 2016, p. 278); Argentina, através do programa intitulado regulamento do regime de contratações da administração nacional, considerado o novo marco normativo da ex-colônia espanhola, dispondo sobre compras

públicas sustentáveis (COMOTTO, 2016, p. 266); além de outros, como a Colômbia.

4.1.2 O continente europeu

No continente europeu, podemos mencionar, a título de exemplo, os programas nacionais de contratações públicas sustentáveis realizadas nos seguintes países: Áustria, através do programa intitulado *austrian procurement act*, estabelecendo normas para as compras verdes, utilizando como apoio institucional um catálogo de produtos contendo as especificações desta natureza; Noruega, através do programa intitulado *norwegian foundation for sustainable consumption and production*, nação pioneira no emprego de técnicas positivas no ambiente público, existindo na atualidade vários guias à disposição dos responsáveis pela gestão do procedimento; Dinamarca, programa ampliado através do *forum for sustainable procurement and the partnership for green public procurement with front-runner municipalities*, subsidiando os pequenos municípios (ALMEIDA; COELHO, 2016, p. 279); Suécia, através da elaboração do guia nacional e da criação de um órgão central composto por entidades públicas e empresas privadas, definindo quais as prioridades de ação sustentável, baseando suas decisões em estudos científicos sobre o ciclo de vida e análises econômicas (BIDERMAN *et al.* 2008, p. 73); além de outros, como a Alemanha, Espanha, França, Suíça, Países Baixos e Reino Unido.

4.1.3 O continente asiático

No continente asiático, podemos mencionar, a título de exemplo, os programas nacionais de contratações públicas sustentáveis realizadas nos seguintes países: Japão, através da lei intitulada *green purchasing law*, determinando que todos os órgãos públicos, de todas as esferas de governo, desenvolvessem regulamentos próprios objetivando implementar a política das

compras amigáveis; Coréia do Sul, através do programa intitulado *act on the promotion of the purchase of environment-friendly*, estimulando a realização de aquisições naturais a fim de prevenir o uso ineficiente dos recursos e a poluição ambiental, cooperando no desenvolvimento da economia nacional; China, através do programa intitulado *sustainable public procurement in urban administrations in Chine*, recomendando a adoção de políticas públicas neste segmento (ALMEIDA; COELHO, 2016, p. 279).

4.1.4 O continente africano

No continente africano, podemos mencionar, a título de exemplo, os programas nacionais de contratações públicas sustentáveis realizadas nos seguintes países: África do Sul, através da elaboração do livro nacional objetivando auxiliar na política de tutela do meio ambiente e no processo de aquisição de bens e serviços a fim de reduzir o impacto no ambiente natural; Malauí, através da lei regulamentando as compras públicas sustentáveis, buscando o uso eficiente e a preservação dos recursos naturais, além de aumentar a transparência nos procedimentos licitatórios, reduzindo a corrupção (ALMEIDA; COELHO, 2016, p. 280).

4.1.5 O continente oceânico

No continente oceânico, podemos mencionar, a título de exemplo, os programas nacionais de contratações públicas sustentáveis realizadas nos seguintes países: Austrália, através do órgão intitulado *Green Building Council of Australia (GBCA)*, entidade criada exclusivamente para desenvolver a indústria da propriedade sustentável, objetivando incentivar a adoção de práticas ecológicas baseadas no mercado.

4.2 Panorama das licitações sustentáveis no Brasil

Igualmente, sem adentrar propriamente nos requisitos legais referente às compras sustentáveis no universo nacional, cabe no mínimo o registro dessa iniciativa verde em várias unidades federativas, atividade presente em todas as regiões, demonstrando que a mudança dos requisitos licitatórios não é movimento restrito a seara federal, mas uma tendência regional, em sintonia com a realidade ambiental. Antes da publicação da Lei nº 12.349/2010, alguns estados-membros já possuíam diretrizes regulatórias na seara normativa e administrativa no sentido de adequar o instrumento das compras governamentais as diretrizes sustentáveis, vinculando o desenvolvimento regional às práticas ambientais, incorporando paulatinamente os novos parâmetros ao cotidiano da administração pública local, muitos deles em forma de sistemas de gestão. Muito embora exista dessemelhança entre o nível de desenvolvimento entre as regiões brasileiras, todos os entes federativos precisam enfrentar abertamente o novo desafio da sustentabilidade, revelando suas próprias estratégias de governabilidade, agregando valores ambientais ao modelo da gestão pública vigente, figurando essa dinâmica interativa entre o mundo e o local como resultado originário do fenômeno da globalização.

4.2.1 A região norte

Na região norte, podemos mencionar, a título de exemplo, os programas locais de contratações públicas sustentáveis realizadas nos seguintes estados-membros: Amazonas, através da Lei Estadual (AM) nº 3.135, de 05 de junho de 2007, que instituiu a política estadual sobre mudanças climáticas, conservação ambiental e desenvolvimento sustentável do Amazonas; o destaque, porém, está no capítulo onze, onde ficou expressamente registrado a possibilidade das licitações para aquisição de produtos ou serviços exigirem dos concorrentes, no que couber, certificação

reconhecendo a efetiva conformidade destes com as diretrizes da respectiva política estadual; analisando o possível choque normativo entre a lei estadual amazonense e a lei geral de licitações e contratos administrativos, é razoável inferir que a diminuição do caráter competitivo do certame precisa estar devidamente justificada pela presença do interesse público relevante, realizada por meio da discriminação, sob pena de inconstitucionalidade ou ilegalidade (FERREIRA, 2012, p. 79).

4.2.2 A região nordeste

Na região nordeste, podemos mencionar, a título de exemplo, os programas locais de contratações públicas sustentáveis realizadas nos seguintes estados-membros: Piauí, através do Decreto Estadual (PI) nº 13.701, 05 de junho de 2009, que instituiu o programa estadual de contratações públicas sustentáveis; Ceará, através da Lei Estadual (CE) nº 13.103, de 24 de janeiro de 2001, que instituiu a política estadual de resíduos sólidos, definindo diretrizes e normas de prevenção e controle da poluição, para a proteção e recuperação da qualidade do meio ambiente e a proteção da saúde pública, assegurando o uso adequado dos recursos ambientais; através do Decreto Estadual (CE) nº 29.773, de 05 de junho de 2009, que dispôs sobre a política estadual de resíduos sólidos, instituindo a coleta seletiva de papel na fonte geradora e sua destinação às associações recicláveis; através do Decreto Estadual (CE) nº 31.723, de 12 de maio de 2015, que estabeleceu boas práticas de gestão e uso de água e a energia elétrica nos órgãos e entidades da administração pública direta e indireta.

4.2.3 A região centro-oeste

Na região centro-oeste, podemos mencionar, a título de exemplo, os programas locais de contratações públicas sustentáveis realizadas nos seguintes estados-membros: Mato Grosso, através do

Decreto Estadual (MT) nº 840, de 10 de fevereiro de 2017, que regulamentou as modalidades licitatórias vigentes, aquisições de bens, contratações de serviços, locação de bens móveis e imóveis, dentre outros assuntos; a ênfase, todavia, está no capítulo dois, onde ficou expressamente consignada que o pregão é a modalidade de licitação para contratação de bens e serviços comuns, desde que a disputa seja feita em sessão pública, por meio de propostas de preços escritas e lances verbais ou eletronicamente registrados, com o objetivo de selecionar a proposta mais vantajosa para a administração e promover o desenvolvimento nacional sustentável (art. 16); agindo desta forma, a inteligência do governo mato-grossense conferiu preferência redobrada ao pregão, primeiro em razão dos inúmeros benefícios incorporados ao cotidiano das comissões, tais como a desburocratização da etapa de habilitação, redução dos custos e agilidade do procedimento global, segundo em razão desta modalidade, no formato presencial ou eletrônico, agir com favoritismo sob as outras quanto à promoção da sustentabilidade.

4.2.4 A região sudeste

Na região sudeste, podemos mencionar, a título de exemplo, os programas locais de contratações públicas sustentáveis realizadas nos seguintes estados-membros: São Paulo, através do Decreto Estadual (SP) nº 53.336, de 20 de agosto de 2008, que institui o programa estadual de contratações públicas sustentáveis; a medida possui atuação governamental estratégica, pois favorecem três relevantes pilares, a utilização da tecnologia da informação, a definição do ambiente institucional responsável pela mudança de comportamento e o efeito positivo na economia estadual (REI, 2016, p. 357); o contexto no qual a metrópole paulista está inserida merece destaque especial, tais como o Produto Interno Bruto (PIB) local, representando trinta por cento do percentual nacional, colocando-a em posição econômica privilegiada frente a outros governos, não

apenas subnacionais como também nacionais (CAVALCANTI, 2016, p. 363); porém, o trabalho não deve ficar restrito apenas a modificação legislativa e a elaboração de manuais, sendo indispensável a realização de campanhas de conscientização e capacitação dos agentes públicos, sobretudo daqueles diretamente envolvidos com a gestão dos procedimento (HORTA, 2016, p. 376); através da Lei Municipal (SP) nº 14.933, de 05 de junho de 2009, que instituiu a política de mudança do clima, determinando que as licitações e contratos administrativos celebrados no âmbito munícipe paulista deverão incorporar critérios ambientais nas especificações dos produtos e serviços, dando ênfase aos objetivos desta lei; Minas Gerais, através do Decreto Estadual (MG) nº 46.105, de 12 de dezembro de 2012, que estabeleceu diretrizes para a promoção do desenvolvimento sustentável nas contratações realizadas; a espécie normativa dispõe sobre a realização de estudos técnicos em famílias de compras, consolidados no formato de guias, de observação cogente, visando estabelecer parâmetros de sustentabilidade considerando as peculiaridades de cada grupo de matérias e serviços (VILHENA, 2016, p. 340); Espírito Santo, através do Decreto Estadual (ES) nº 2.087-R, de 01 de julho de 2008, que dispôs sobre as diretrizes para compras e consumo sustentáveis no âmbito do executivo estadual.

4.2.5 A região sul

Na região sul, podemos mencionar, a título de exemplo, os programas locais de contratações públicas sustentáveis realizadas nos seguintes estados-membros: Paraná, através do Decreto Estadual (PR) nº 6.252, de 22 de março de 2006, que dispôs sobre a integração de considerações ambientais nas licitações e nos contratos públicos; a iniciativa paranaense, ao contrário da amazonense, determinou a obrigatoriedade da utilização de vários critérios socialmente sustentáveis nas aquisições públicas, dentre os quais podemos citar as lâmpadas de alto rendimento e que

apresentem o menor teor de mercúrio dentre aquelas disponíveis no mercado, com base em laudos técnicos fornecidos por institutos oficiais ou laboratórios com reconhecida competência técnica, atendendo às normas técnicas estabelecidas na legislação (art. 10), os cabos e fios de alta eficiência elétrica e baixo teor de chumbo e policloreto de vinila (PVC), já disponíveis no mercado, visando proporcionar redução do uso de potenciais contaminantes ambientais (art. 11), os papeis não-clorados corresponderão a trinta por cento da quantidade total de papéis A4 (210mm x 297 mm), utilizados, prioritariamente, nas correspondências e documentos endereçados aos destinatários externos da administração pública estadual (art. 12); analisando a medida governamental à luz da perspectiva constitucional da existência do direito fundamental ao desenvolvimento, a iniciativa regional não comporta qualquer óbice à sua legitimidade (FERREIRA, 2012, p. 78); através da Lei Estadual (PR) nº 15.608, de 16 de agosto de 2007, que estabeleceu normas específicas sobre licitações, contratos administrativos e convênios levando em consideração o princípio da sustentabilidade ambiental; dentre os estados-membros da região sul, o Paraná se destaca por apresentar o conjunto normativo melhor arquitetado envolvendo várias temáticas relacionadas à sustentabilidade, dentre elas legislação específica sobre licitações positivas (OLIVEIRA; SANTOS, 2015, p. 200).

4.3 Componentes do desenvolvimento nacional sustentável

Da maneira como a expressão foi inserida no art. 3º da Lei nº 8.666/1993, a noção de desenvolvimento nacional sustentável assume a figura de conceito indeterminado, locução complexa e multidisciplinar, englobando a investigação conjunta de várias áreas da ciência, sendo indispensável traçar parâmetros compreensíveis, objetivos e tecnicistas para efetivar o imperativo legal, atribuindo concretude à inovação normativa. O desafio recém-lançado aos agentes públicos, sobretudo, mas extensíveis a toda coletividade,

ainda está em fase inaugural de maturação, sendo vários os questionamentos levantados pela literatura especializada sobre a escolha daqueles componentes lógicos, racionais e pragmáticos que servirão como amparo na indicação dos objetos ou serviços rotulados como sustentáveis incorporados à dinâmica das compras governamentais¹. Indubitavelmente a eliminação gradativa dos padrões de consumo insustentáveis através da mudança dos parâmetros de contratação é uma das instigações mais relevantes a serem debeladas, superando os imagináveis paradoxos entre o preço elevado dos produtos e serviços ecologicamente adequados e a busca da proposta mais vantajosa, à luz da questão envolvendo a limitação orçamentária (SILVA; BARKI, 2012, p. 158).

4.3.1 Os parâmetros estabelecidos pela IN nº 01/2010 SLTI-MPOG e Decreto nº 7.746/2012

Muito embora seja possível identificar vários atos regulamentando a prática das contratações sustentáveis em todo o país, não seria leviano afirmar que dois, em especial, apresentam singular relevância no cenário nacional, considerados genuínos marcos históricos na abordagem prática desta questão, informando parâmetros ecológicos concretos a serem empregados no cotidiano da administração pública. O primeiro, a IN nº 01/2010 SLTI-MPOG, se destaca por manifestar uma vertente estritamente ambiental, sendo a principal medida infralegal editada com a finalidade de subsidiar a interpretação das aquisições sustentáveis, trazendo à baila parâmetros objetivos na compra de bens, contratação de serviços e realização de obras, considerando os processos de extração,

¹ É possível verificar que a dificuldade não está resumida somente na definição dos componentes objetivos da sustentabilidade, aparecendo, também, na essência da própria atividade desenvolvida, como por exemplo, a prática de natureza bancária. Em pesquisa específica, manifestando a respeito dessa relevante questão, ficou demonstrado que para as instituições financeiras esse processo é ainda mais complexo, visto que há o desafio de inserir variáveis socioambientais tipificadoras da sustentabilidade em uma cultura definida na sua gênese por uma lógica economista direcionada à redução de custos (MAIA; POLETTE, 2013, p. 143).

fabricação, utilização e descarte. O segundo, o Decreto nº 7.746/2012, se destaca por manifestar tanto uma vertente ambiental quanto social, sendo oficialmente a espécie legal que regulamenta a questão do desenvolvimento nacional sustentável no âmbito das licitações e contratos administrativos, trazendo à baila critérios, práticas e diretrizes a serem empregados nas compras governamentais.

No que se refere a IN nº 01/2010 SLTI-MPOG, encarregada de disciplinar os critérios de sustentabilidade ambiental no âmbito da administração pública federal, o ato foi responsável pelo início da padronização das questões envolvendo as licitações positivas, considerada um marco administrativo regulatório, estabelecendo o diálogo obrigatório entre as boas práticas e os critérios ambientais manifestamente corretos. Interessante observar que a referida instrução foi editada antes mesmo da publicação da medida provisória que deu origem a lei responsável pela inclusão do requisito do desenvolvimento nacional sustentável no âmbito das licitações e contratos administrativos, reflexão que enaltece o grau de inovação da medida no cenário infralegal brasileiro. Logo depois de revelada, a norma começou a ser adotada pelos gestores estatais como referência normativa básica nas aquisições governamentais, estimulando tanto a inclusão dos requisitos de sustentabilidade em editais e termos de referência na esfera federal, quanto à formação de repositório contendo dados sobre bons hábitos ecológicos (BETIOL, 2016, p. 178). A instrução, apesar de compacta, organizada em apenas onze artigos, conseguiu abordar os parâmetros sustentáveis de forma mais aprofundada que o Decreto nº 7.746/2012, trazendo expressa alusão a diversos indicativos, ainda que genéricos, a exemplo das normas disciplinadas pela Agência Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) e Projeto de Gerenciamento de Resíduo de Construção Civil (PGRCC). Importante ressaltar que a função da normatização é orientar os agentes públicos acerca dos critérios ambientais disponíveis para utilização nos procedimentos administrativos, cabendo aos órgãos licitantes inserir outros requisitos sustentáveis de acordo com as especificidades institucionais (ALENCASTRO; SILVA; LOPES, 2014, p.

221). Apesar da sua relevância para o ordenamento administrativo nacional, considerado um marco regulatório infralegal para as compras públicas sustentáveis, a operacionalização dos requisitos sustentáveis ficará sempre atrelada aos parâmetros de cada objeto adquirido ou serviço contratado, estabelecidos genericamente pelos guias sustentáveis ou individualmente pelos instrumentos convocatórios.

No que se refere ao Decreto nº 7.746/2012, encarregado de regulamentar a nova redação do art. 3º da Lei nº 8.666/1993, não houve nenhuma previsão expressa de parâmetros específicos de sustentabilidade, tendo optado o legislador por traçar somente alertas genéricos sobre a promoção do desenvolvimento nacional, transferindo a responsabilidade de esmiuçar os critérios objetivos ao instrumento convocatório. Dentre as práticas ecológicas arroladas, vale especial relevância à prevista no art. 3º do Decreto nº 7.746/2012, afirmando que os critérios de sustentabilidade de que trata o artigo segundo desse ato normativo presidencial serão oficialmente publicados como especificações técnicas do objeto, como obrigações da empresa contratada ou como requisito previsto em lei especial, de acordo com o disposto no art. 30, IV da Lei nº 8.666/1993. Essa demarcação teve como objetivo incorporar soluções funcionais aos gestores públicos, descomplicando a implementação das licitações sustentáveis no cotidiano, sobretudo quanto ao local apropriado para exigir as características, diminuindo as incertezas no trato da questão, evitando possíveis complicações futuras quanto a penalização realizada pelos órgãos de controle (COSTA, 2016, p. 122). Interpretando o dispositivo de maneira extensiva, seguindo as entrelinhas dos vetores constitucionais da eficiência administrativa e da tutela ambiental, parece razoável agregar maior elasticidade à compreensão normativa, no sentido de ampliar os momentos de inserção dos parâmetros de sustentabilidade para além das ocasiões exemplificativamente relacionadas. Ainda que não se compreenda exatamente desta forma, a leitura do artigo parece figurar, no mínimo, considerando

que partícula alternativa “ou” na verdade deve ser assimilada como “e/ou”, não havendo qualquer impedimento na disposição cumulativa de critérios sustentáveis tanto na especificação técnica quanto na obrigação da contratada no mesmo procedimento licitatório (BETIOL, 2016, p. 186). Apesar da sua relevância para o ordenamento jurídico nacional, considerado um marco regulatório legal para as compras públicas sustentáveis, a espécie normativa precisa de constante aperfeiçoamento, buscando oferecer respostas que os atores envolvidos com a proteção ambiental esperam, auxiliando na disseminação da cultura socioambiental.

Figura 9 - Parâmetros da IN nº 01/2010 e Decreto nº 7.746/2012

IN nº 01/2010	Decreto nº 7.746/2012
Vertente ambiental, trouxe parâmetros objetivos e específicos na compra de bens, contratação de serviços e realização de obras	Vertente ambiental e social, trouxe critérios, práticas e diretrizes subjetivas e genéricas a serem empregados nas compras governamentais

Fonte: Elaborado pelo autor (2018).

4.3.2 Os parâmetros estabelecidos pelos guias de contratações sustentáveis

A fim de tornar mais prático e objetivo o manuseio de todo esse conglomerado de informações, órgãos integrantes da esfera jurisdicional vem editando cartilhas relacionando boas práticas socioambientais no setor público, verdadeiros guias de compras sustentáveis, trazendo à baila condutas que devem ser adotadas no intuito de promover o desenvolvimento nacional através do procedimento licitatório. Na esfera federal, três manuais são apontados como sendo os mais relevantes da atualidade, devido tanto a forma minuciosa e pedagógica como os parâmetros de sustentabilidade foram abordados, quanto a posição estratégica que as instituições possuem dentro do organograma jurisdicional: o Guia Prático de Licitações Sustentáveis do STJ, o Guia de Contratações Sustentáveis da Justiça do Trabalho (GCSJT) e o Guia

Nacional de Licitações Sustentáveis da Advocacia-Geral da União (AGU)².

No que se refere ao Guia Prático de Licitações Sustentáveis do STJ, a sua abordagem está dividida em duas partes: a primeira, trazendo orientações gerais práticas, procedimentos empregados antes da realização do pedido de compra ou contratação, a segunda, trazendo critérios específicos sustentáveis, todos relacionados a obtenção de materiais e negociação de serviços. Em termos gerais, dentre os vários procedimentos básicos listados no manual, parece oportuno ressaltar o que adverte sobre a prática educativa de sempre verificar/avaliar a real necessidade de aquisição do material/equipamento ou da contratação do serviço, objeto da futura solicitação, prevenindo os gestores estatais sobre a diferença entre a simples vontade e a efetiva indispensabilidade da compra, invocando, como forma de conscientização, a política dos cinco erres, sobressaindo as condutas de reduzir, reutilizar, reciclar, repensar e recusar (BRASIL, 2015, p. 4). Em termos específicos, podemos citar, a título de exemplo, os parâmetros sustentáveis objetivos referentes às lâmpadas, utilizando como indicativo o selo Etiqueta Nacional de Conservação de Energia (ENCE), responsável por autenticar o nível de eficiência energética do produto, programa coordenado pelo Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (INMETRO).

7. Lâmpadas

7.1 Nas aquisições ou serviços que incluam lâmpadas, devem ser adquiridos modelos fluorescente compactos de alta eficiência energética, com etiqueta “A” do ENCE para consumo de energia, ou tubulares de alto rendimento, que apresentem o menor teor de mercúrio entre os disponíveis no mercado (indicando os valores mínimos ou máximos na discriminação dos materiais); 7.2 Sempre

² Além desses guias, ainda é possível encontrar outros com idêntica finalidade, tais como: o Manual de Licitações Sustentáveis da Justiça Federal da 3ª Região (TRF 3ª Região), o Guia Prático de Licitações Públicas Sustentáveis do Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal (TRE-DF) e o Manual de Obras Públicas Sustentáveis do Estado de Minas Gerais (MG).

que possível, deve-se dar preferência às lâmpadas LED; 7.3 Considerando que a produção desses bens se enquadra entre as atividades potencialmente poluidoras ou utilizadoras de recursos ambientais listadas no Anexo I da Instrução Normativa Ibama n. 6 de 15 de março de 2013, sujeitando a fabricante ao devido registro no Cadastro Técnico Federal. Nos casos em que couber, a licitante deverá informar o CNPJ da fabricante, para que, dessa forma, possa ser averiguada a regularidade do fabricante junto ao Cadastro Técnico Federal de Atividades Potencialmente Poluidoras ou Utilizadoras de Recursos Ambientais - CTF; 7.4 Nas aquisições de lâmpadas, o fornecedor deve indicar como será feita a coleta para a correta destinação final pelo fabricante; 7.5 Deve ser verificada a legislação local para recolhimento de lâmpadas; 7.6 Sempre que possível, deverá ser incluída a logística reversa na aquisição de lâmpadas, cabendo ao fornecedor o recolhimento do material, conforme disposto na Lei n. 12.305/10. (BRASIL, 2015, p. 37).

Essa tendência pela utilização de parâmetros embasados em comprovações técnicas revela a substituição das políticas convencionais de proteção ao meio ambiente, baseadas na vigilância da contaminação, pelas denominadas políticas de terceira geração, buscando implementar a tutela através de pilares diversos, tais como a prevenção, precaução, cautela, integração, participação e cooperação (BETIOL, 2016, p. 171).

No que se refere ao Guia de Contratações Sustentáveis da Justiça do Trabalho, o rol de objetos foi agrupado segundo os critérios de sustentabilidade, ficando indicado para cada item a sua respectiva forma de comprovação, previamente definidos e devidamente veiculados como especificações técnicas das aquisições de bens e contratação de serviços, inclusive obras e serviços de engenharia³. Em

³ Atualmente na segunda edição, o guia foi instituído pela Resolução nº 103, de 25 de maio de 2012, do Conselho Superior da Justiça do Trabalho (CSJT), estabelecendo a inclusão de critérios de sustentabilidade nas contratações de bens e serviços no âmbito da justiça do trabalho de primeiro e segundo graus. A mesma resolução também determinou a criação do Fórum Permanente de Contratações Sustentáveis da Justiça do Trabalho, de âmbito nacional, encarregado de fazer e revisão e atualização do guia prático, mantendo sempre disponíveis na rede mundial de computadores, em formato eletrônico, as seguintes informações: editais e termos de referência sustentáveis, boas práticas relacionadas a compras e contratações sustentáveis, ações de capacitação programadas, divulgação de programas e eventos nacionais e regionais, monitoramento das metas estabelecidas. O fórum labora

termos gerais, nas licitações e demais formas de contratação promovidas pela justiça do trabalho serão observadas as seguintes diretrizes: preferência por produtos de baixo impacto ambiental; não geração, redução, reutilização, reciclagem e tratamento dos resíduos sólidos, bem como disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos; preferência para produtos reciclados e recicláveis, bem como para bens, serviços e obras que considerem critérios compatíveis com padrões de consumo social e ambientalmente sustentáveis; dentre outras (BRASIL, 2014, p. 6). Em termos específicos, podemos citar, a título de exemplo, os parâmetros sustentáveis objetivos referentes aos materiais de expediente e de gráfica, considerados um dos objetos mais utilizados diariamente pelos agentes estatais, não apenas na justiça do trabalho, mas no setor público em geral, concentrando grande parcela da sua receita, tendo forte impacto na busca da conscientização verde.

5.1.1. Material de Expediente e de Gráfica

As aquisições de produtos oriundos da madeira devem observar os critérios da rastreabilidade e da origem dos insumos de madeira a partir de fontes de manejo sustentável em conformidade com a norma ABNT NBR 14790:2011, utilizada pelo Cerflor, ou com o padrão FSC-STD-40-004 V2-1. A comprovação da conformidade deve ser feita por meio do Certificado de Cadeia de Custódia e/ou Selo de Cadeia de Custódia do Cerflor ou do FSC. Para produtos que utilizem papel reciclado deve ainda ser observada a conformidade com a norma ABNT NBR 15755:2009 que define esse material com base no conteúdo de fibras recicladas. São produtos oriundos da madeira, entre outros: a) Papel, reciclado ou branco; b) Produtos de papel confeccionados em gráfica, tais como envelopes, pastas classificadoras, agendas, cartões de visita, panfletos, convites, livros de ponto, protocolo, etc.; c) Envelopes reutilizáveis, confeccionados, preferencialmente, com papel reciclado; d) Lápis produzidos com madeira certificada ou com material reciclado. (BRASIL, 2014, p. 7-8).

como uma instância de comunicação entre todos os servidores que trabalham no setor de contratações, permitindo a divisão de experiências, ideias, dificuldades e avanços na implementação das diretrizes sustentáveis estabelecidas pela resolução (BORGES, 2016, p. 324).

A dinâmica envolvendo a implementação das contratações sustentáveis na justiça do trabalho é interpretada como uma política ampla, que extrapola sua finalidade constitucional de preservação do meio ambiente, alcançando o propósito de envolver os servidores a construir um olhar diferente do habitual quanto à responsabilidade de todos no contexto social (BORGES, 2016, p. 327)⁴.

No que se refere ao Guia Nacional de Licitações Sustentáveis da AGU, além de trazer a indicação dos critérios de sustentabilidade, ainda expõe de maneira pedagógica as normas legais e infralegais relacionadas a cada objeto licitado, além de estabelecer um procedimento gradativo para o procedimento, tornando bastante operacional a inclusão destes requisitos nos editais, termos de referência e contratos⁵. Em termos gerais, o manual sugere três regras básicas, todas cuidadosamente detalhadas, visando a implementação prática das aquisições governamentais trazendo a chancela ambientalmente correta: primeiro passo - necessidade da contratação e a possibilidade de reuso/redimensionamento ou aquisição pelo processo de desfazimento; segundo passo - planejamento da contratação para escolha de bem ou serviço com

⁴ O art. 2º, § 2º da Resolução nº 103/12 do CSJT determina que os Tribunais Regionais do Trabalho poderão estabelecer outras práticas sustentáveis, além daquelas previstas no guia prático, consideradas as peculiaridades regionais. Nessa linha, o TRT do Paraná (9ª Região), através da Comissão de Responsabilidade Socioambiental, elaborou a Cartilha de Boas Práticas Sustentáveis, que muito embora não tenha inovado no tocante aos critérios de sustentabilidade envolvendo as aquisições públicas, trouxe inúmeras práticas sustentáveis.

⁵ O presente guia foi elaborado a partir da iniciativa do Núcleo Especializado em Sustentabilidade, Licitações e Contratos (NESLIC), integrante do Departamento de Coordenação e Orientação de Órgãos Jurídicos (DECOR) da Consultoria-Geral da União (CGU). A importância prática deste manual é bastante significativa, visto que o referido núcleo atua promovendo o assessoramento jurídico dos órgãos integrantes da administração pública federal direta e indireta, sobretudo no que diz respeito às licitações rotuladas como sustentáveis, uniformizando o entendimento das contratações públicas verdes em todo o território nacional, trazendo maior segurança jurídica aos gestores públicos na implementação das práticas ecológicas, seguindo o contexto mundial do tratamento intergeracional do meio ambiente e a inovação legislativa nacional em busca do constante aperfeiçoamento das aquisições governamentais. Cumprindo seu dever constitucional de assessoria, a AGU vem atuando não apenas na produção de conhecimento, mas também na disseminação de saberes, capacitando gestores e advogados em numerosos eventos nacionais e regionais (BARKI; BLIACHERIS; FERREIRA, 2016, p. 304).

parâmetros de sustentabilidade; terceiro passo - análise do equilíbrio entre os princípios licitatórios (BRASIL, 2016, p. 20). Em termos específicos, podemos citar, a título de exemplo, os parâmetros sustentáveis objetivos referentes aos pneus, tanto na aquisição desse objeto, quanto na realização serviços em geral que envolvam a utilização desse material, contendo, inclusive, a sugestão de redação para inserção no termo de referência, incorporando obrigações à empresa contratada, segundo determina o art. 3º do Decreto nº 7.746/2012.

PNEUS

PRINCIPAIS DETERMINAÇÕES: - Os fabricantes e importadores de pneus novos devem coletar e dar destinação adequada aos pneus inservíveis existentes no território nacional, nos termos da Instrução Normativa IBAMA nº 01, de 18/03/2010, recebendo e armazenando os produtos entregues pelos usuários através de pontos de coleta e centrais de armazenamento. - Ao realizar a troca de um pneu usado por um novo ou reformado, o estabelecimento de comercialização de pneus também é obrigado a receber e armazenar o produto usado entregue pelo consumidor, sem ônus. EM QUALQUER CASO: 1) Inserir no TERMO DE REFERÊNCIA - item de obrigações da contratada: “A contratada deverá providenciar o recolhimento e o adequado descarte dos pneus usados ou inservíveis originários da contratação, recolhendo-os aos pontos de coleta ou centrais de armazenamento mantidos pelo respectivo fabricante ou importador, ou entregando-os ao estabelecimento que houver realizado a troca do pneu usado por um novo, para fins de sua destinação final ambientalmente adequada, nos termos da Instrução Normativa IBAMA nº 01, de 18/03/2010, conforme artigo 33, inciso III, da Lei nº 12.305, de 2010 - Política Nacional de Resíduos Sólidos, artigos 1º e 9º da Resolução CONAMA nº 416, de 30/09/2009, e legislação correlata.” PRECAUÇÕES: - Lembramos que o fabricante e o comerciante de pneus também devem estar registrados no Cadastro Técnico Federal de Atividades Potencialmente Poluidoras ou Utilizadoras de Recursos Ambientais, de sorte que as disposições específicas deste Guia Prático sobre CTF também devem ser seguidas. (BRASIL, 2016, p. 88).

Apesar do guia assumir a postura de verdadeiro paradigma de âmbito nacional, muitos caminhos ainda devem ser explorados na disseminação da cultura socioambiental, tais como a ampliação da capacitação dos gestores públicos assessorados pelo órgão, a formação de novos multiplicadores, o aprimoramento das ferramentas institucionais, a atualização contínua dos servidores e a promoção da educação interna e externa semeando a questão da sustentabilidade (BARKI; BLIACHERIS; FERREIRA, 2016, p. 308).

4.3.3 Os parâmetros da proposta mais vantajosa à luz das licitações sustentáveis

A discussão em torno da seleção da proposta mais vantajosa para a administração pública, enquanto finalidade tradicional do procedimento licitatório, encravado no art. 3º da Lei nº 8.666/1993, não é propriamente uma novidade na seara das compras governamentais, sendo possível encontrar diversos posicionamentos doutrinários e jurisprudenciais no entorno dessa questão. Mesmo antes do advento da MP nº 495/2010 e da Lei nº 12.349/2010 inúmeras críticas foram propagadas alertando que, embora o requisito da vantajosidade sofresse grande influência do setor econômico, orientado o procedimento a transitar corriqueiramente pelo tipo menor preço, a melhor proposta é, na verdade, aquela que se apresente mais adequada e favorável aos interesses administrativos, observando outras condições, tais como o prazo, a qualidade e o rendimento (CRETELLA JÚNIOR, 1998, p. 120)⁶. Era notória a preocupação de tentar desconstruir o aparente vínculo entre a proposta mais vantajosa e o menor custo financeiro, como se o primeiro estivesse necessariamente atrelado ao segundo,

⁶ Nesse sentido, em posição majoritária, entendendo que a proposta mais vantajosa não deve ser interpretada como sendo, necessariamente, a proposta de menor preço (COSTA, 2012, p. 252; SILVA; GUIMARÃES; SILVA, 2012, p. 48). Nesse mesmo sentido caminha a jurisprudência do TCU: Acórdão nº 1978/2009 - Plenário, Rel. Min. Marcos Bemquerer, Sessão 02/09/2009; Acórdão nº 227/2002 - Plenário, Rel. Min. Guilherme Palmeira, Sessão 26/06/2002.

despertando a atenção dos agentes estatais para a existência de outros tipos de licitações admissíveis, todas se enquadrando no conceito de oferta benéfica à administração pública⁷.

A introdução da promoção do desenvolvimento nacional sustentável como terceira finalidade licitatória, acrescentando requisitos socioambientais ao microssistema das compras governamentais, serviu para ratificar essa desvinculação mecânica bastante corriqueira na prática administrativa, consolidando definitivamente a nova logística da noção de proposta mais vantajosa, ampliando de forma significativa seu alcance. Na atualidade, sob as lentes da administração pública sustentável, o critério da vantajosidade está amparado na relação custo-benefício da avença, onde todas as finalidades do procedimento licitatório são analisadas de forma simultânea, inexistindo qualquer grau de hierarquia ou prevalência, empregadas pelos gestores estatais na busca da ecoeficiência, produzindo sempre mais e melhor, com menor uso de recursos naturais e emissão de resíduos. Desta forma, a razão econômica continua sendo importante, porém sempre inquirida concomitantemente tanto com aspectos ambientais, tais como os impactos causados, ciclo de vida, forma de produção, maneira de descarte, quanto com aspectos sociais, tais como a contribuição para a erradicação da pobreza, distribuição equitativa de recursos, respeito aos direitos humanos.

Em outras palavras, o conceito de desenvolvimento nacional sustentável apresenta uma dimensão ótima e ideal. Compreende os casos em que é possível obter resultados plenamente satisfatórios de crescimento econômico e aperfeiçoamento social mediante práticas que não acarretem danos relevantes e permanentes para o meio ambiente. Mas haverá casos em que será necessário restringir a dimensão econômico-social do desenvolvimento, tal como a dimensão de proteção ao meio

⁷ Imperioso ressaltar que, para os efeitos deste artigo, constituem tipos de licitação, exceto na modalidade concurso: a de menor preço; a de melhor técnica; a de técnica e preço; a de maior lance ou oferta (art. 45, § 1º, Lei nº 8.666/1993).

ambiente. Existirá a necessidade de soluções de compromisso. Então, não se admite a proposta de crescimento econômico selvagem, que afirme a busca da riqueza sem atentar para os efeitos destrutivos do ambiente e da Natureza. Mas também não se pode aceitar uma concepção de preservação da Natureza que acarrete o atraso econômico e a condenação de largas parcelas da população a um estado de carência. A solução de equilíbrio deve ser produzida em face das circunstâncias concretas, sem a afirmação apriorística, abstrata e teórica de decisões que ignorem as circunstâncias do mundo real. [...] Ressalte-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 da redação do art. 3º. A alteração do dispositivo se destina 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 apresenta um 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, 2016, p. 103-104).

Ultrapassando a visão gerencialista da eficiência, focada essencialmente na prática expansionista produtiva, adentramos na geração do colóquio simultâneo entre a qualidade do trabalho e compromisso social, índice avaliado através da capacidade de proporcionar ampla e irrestrita o bem-estar coletivo, dignidade atribuída a toda população, potencializando a função estatal. Além de buscar o suprimento dos bens e serviços necessários à execução das políticas públicas essenciais visando a manutenção ininterrupta e regular dos serviços aos cidadãos, a inserção da sustentabilidade ao procedimento licitatório acarretou na expansão dos critérios tradicionais das compras governamentais, incorporando a preocupação com o impacto social e com o meio ambiente, legitimando o exercício instrumental e incentivando o aperfeiçoamento logístico (OLIVEIRA; SANTOS, 2015, p. 194). Essa

iniciativa complexa de tentar reescrever a ideia de proposta mais vantajosa perpassa, necessariamente, pela superação das imprecisões técnicas, clareza dos requisitos adotados no certame, objetividade na definição dos parâmetros sustentáveis e transparência no processo de controle, requerendo um grande esforço de todos os atores na construção lógica dessa nova arquitetura socioeconômica.

4.4 Gestão ambiental no Tribunal de Justiça do Estado do Ceará

Analisando a organização da administração pública direta referente a prestação jurisdicional comum no Estado do Ceará, oportuno estabelecer, neste tópico específico, uma pesquisa mais detalhada quanto a adoção das ferramentas gerenciais sustentáveis no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará (TJ-CE), seguindo a realidade de outras instituições desta mesma natureza no território brasileiro. Desde a edição da orientação geral formatada na Recomendação nº 11/2007 do CNJ, a preocupação com a tutela do meio ambiente passou a fazer parte obrigatória da agenda administrativa dos gestores responsáveis pela direção de todos os órgãos integrantes do Poder Judiciário brasileiro, sendo necessário traçar diversas frentes de trabalho na busca pela diminuição do consumo dos materiais usados e pela mudança de cultura dos agentes públicos⁸. Interessante observar que a mesma doutrina que afirma a desnecessidade de expedição de regulamentação para a fiel execução do art. 3º da Lei nº 8.666/1993, não afasta a possibilidade da intervenção, através de ato normativo

⁸ Ainda é possível citar a Meta Nacional nº 6 do CNJ, editada durante o 3º Encontro Nacional do Judiciário, evento ocorrido em fevereiro de 2010 no Estado de São Paulo, reunindo dirigentes de todos os segmentos do Sistema Judiciário brasileiro. A redação da meta estabelecia a previsão de redução em pelo menos 2% do consumo *per capita* (magistrados, servidores, terceirizados e estagiários) com energia, telefone, papel, água e combustível, adotando como referência os valores de consumo realizados em 2009. Segundo os números informados no relatório final, no tocante a meta investigada, o TJ-CE obteve um percentual de redução positivo igual a 19,16% e um percentual de cumprimento positivo igual a 958,00% (CNJ, 2011, p. 178).

infralegal, geral e abstrato, daqueles que exercem a função administrativa, no sentido de priorizar o exercício de práticas sustentáveis nos casos concretos (FERREIRA, 2012, p. 101).

4.4.1 As práticas sustentáveis do TJ-CE anteriores a Recomendação nº 11/2007 do CNJ

O esforço coletivo pela disseminação da cultura do olhar cuidadoso das gerações futuras a partir de iniciativas das gerações atuais é realidade no ordenamento jurídico pátrio desde a redemocratização do país, iniciativa redacional originalmente incorporada ao texto maior pelo legislador constituinte originário, configurando um direito fundamental de terceira geração. Somado a essa perspectiva ecológica intergeracional, também é relevante enaltecer a incorporação do princípio da eficiência pela EC nº 19/1998 entre os preceitos basilares da administração pública, construção teórica gerencialista não exclusiva dos órgãos do Poder Executivo, titulares naturais da prática dos atos administrativos enquanto função típica, mas de todos aqueles órgãos que integram o organograma estatal e que pratiquem atos dessa natureza enquanto função atípica. Desta forma, mesmo inexistindo orientação institucional na esfera nacional capaz de padronizar as condutas jurisdicionais ambientalmente corretas, vários tribunais já vinham desempenhando, ainda que em diferentes faixas de interesses, práticas verdes objetivando cumprir os ditames constitucionais, tendo em vista a função dirigente e a linha proativa da redação, buscando o equilíbrio inicialmente aspirado.

Através de pesquisas documentais analisadas nas últimas gestões presidenciais que antecederam a Recomendação nº 11/2007 do CNJ, é possível inferir que, mesmo de forma tímida e pontual, algumas iniciativas administrativas de índole ecológica já vinham sendo tomadas, sinalizando o início das preocupações regionais com a problemática de contexto mundial. Dentre as investidas, a considerada mais impactante foi a diminuição da utilização de papel

na atividade corriqueira de informar os atos oficiais da prestação jurisdicional, tendo em vista a interrupção da veiculação do jornal institucional de forma impressa, passando a ter disponibilidade apenas no formato digital, transformando o Diário da Justiça (DJ) em Diário da Justiça Eletrônico (DJe), disponibilizado de forma gratuita à população através do portal da rede mundial de computadores⁹. Além dessa medida, também é possível apontar outras no mesmo propósito, tais como a racionalização de energia, através da redução pela metade da iluminação elétrica dos corredores internos e externos, como também através da utilização de frente e verso do papel para impressão e cópias reprográficas que se estendam por mais de uma página (OLIVEIRA *et al*, 2014, p. 124).

4.4.2 As práticas sustentáveis do TJ-CE posteriores a Recomendação nº 11/2007 do CNJ

Embora contendo uma entonação meramente sugestiva, a grande marca registrada da Recomendação nº 11/2007 do CNJ está no fato deste ato administrativo regulatório ter sido o primeiro expedido no âmbito do Poder Judiciário indicando aos demais órgãos integrantes do organograma federal a prática de condutas sustentáveis devido ao papel relevante que o poder público exerce na criação de novos padrões de consumo. Nesse embalo, dentre as investidas na seara estadual, a considerada mais impactante foi o projeto objetivando a digitalização e virtualização dos processos administrativos e judiciais, substituindo completamente o sistema físico pelos arquivos virtuais, oferecendo não apenas economia de papel e redução de custos, como também maior segurança, transparência, organização e agilidade aos jurisdicionados cearense.

⁹ Foi a partir de 02 de junho de 2010 que o Diário da Justiça passou do antigo modelo impresso para o novo modelo eletrônico, disponibilizado no site do tribunal (www.tjce.jus.br), como parte do projeto de virtualização da atividade jurisdicional cearense. Essa modificação também proporcionou a melhoria no processo de revisão dos textos e maior rapidez na publicação das informações, além de ficar disponível 24 (vinte e quatro) horas totalmente disponível para consulta em qualquer local do planeta.

Nessa linha de ação, interessante registrar que o TJ-CE foi a primeira corte de segunda instância do país a enviar, em grau de recurso, um processo judicial em formato digital ao STJ para reanálise, fato que representa um marco histórico no sistema de modernização jurisdicional estatal e um salto enorme no aperfeiçoamento da relação entre o poder público e cidadão (OLIVEIRA *et al*, 2014, p. 125).

Todavia, apesar do grande movimento nacional em torno dessa relevante questão, nem o Estado do Ceará possui uma legislação específica sobre aquisições sustentáveis, estando a proposta de projeto de lei ainda em fase de elaboração, nem o TJ-CE possui um guia de licitações positivas, não havendo nenhuma informação sobre qualquer movimento interno no sentido de suprir vital carência. No tocante a primeira, segundo informações da Secretaria do Meio Ambiente (SEMA), a minuta traz em seu bojo algumas diretrizes de sustentabilidade para enquadramento das aquisições ao contexto das aquisições verdes, tais como o menor impacto sobre os recursos naturais, a maior vida útil e menor custo de manutenção do bem da obra, a origem ambientalmente regular dos recursos naturais nos bens, serviços e obras, dentre outros (ARAÚJO, 2016, p. 4). A execução das políticas públicas estaduais com a vertente ambientalmente correta está basicamente concentrada nos cinco grandes eixos temáticos estabelecidos pela Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P), dentre elas o emprego das licitações sustentáveis, que utiliza como suporte educativo a metodologia dos cinco erres, salientando as condutas de reduzir, reutilizar, reciclar, repensar e recusar.

Controle das compras públicas verdes

“É preciso insistir muito na necessidade de colocar, escancaradamente, as atividades da Administração à disposição do povo, da coletividade, ou, dizendo com todas as letras, de qualquer um. Por quê? Porque este país é uma república, porque a ideia de república não comporta a ideia de classes, de castas, de pessoas privilegiadas”.

(DALLARI, 2007, p. 8-9)

Dissertar a respeito da temática do controle governamental significa adentrar no universo dos instrumentos de fiscalização existentes na seara administrativa, normativa e jurídica a serviço da coletividade, disciplinando as formas de investigação sobre a atuação dos agentes públicos, enquanto componente humano, e dos órgãos públicos, enquanto estrutura orgânica da figura estatal¹. Toda essa dinâmica envolvendo a vigilância reflete a moderna estrutura de gestão pública desenvolvida em nível global, deixando evidente que não basta apenas criar e implementar projetos, sendo também necessário fiscalizar o desenvolvimento do programa, apontando as falhas durante a própria execução, propondo soluções na tentativa de orientar e organizar a conduta dos agentes diretamente envolvidos, ajustando a conduta governamental ao

¹ O ato de controlar é uma ferramenta histórica, utilizada desde os primórdios da civilização humana, muito empregada pela sociedade primitiva para contar os rebanhos, se utilizando de pedras como auxílio a fim de acompanhar com precisão as cabeças de gado existentes em suas pastagens, dando origem, assim, a prática de fiscalizar tudo aquilo que se deseja executar, conhecendo os resultados alcançados e acompanhando o histórico dos fatos ocorridos (CAVALCANTE; PETER; MACHADO, 2011, p. 26).

inicialmente idealizado. O dever de prestação de contas dos atos de gestão, prática de governança contemporaneamente denominada de *accountability*, é obrigação que decorre da responsabilidade delegada pela sociedade ao poder público, criando um ambiente de transparência nas decisões tomadas, sendo possível avaliar as justificativas empregadas na fundamentação das políticas escolhidas como adequadas.

Na seara das licitações sustentáveis, o poder público exerce papel fundamental na busca por modelos que ofereçam menos impactos negativos ao meio ambiente, utilizando sua posição de grande consumidor para influenciar a mudança de cultura não apenas no setor público, mas também na esfera privada, somando-se as iniciativas já existentes, estimulando a produção e o consumo ecologicamente adequados. O panorama criado pelo ordenamento jurídico, no âmbito constitucional e infraconstitucional, fortalece e corrobora a prática do controle da Administração Pública no território nacional, especialmente quando abordamos a temática das compras públicas verdes, instrumento responsável pela concretização do direito fundamental ao meio ambiente equilibrado, fazendo das restrições editalícias ferramentas de alcance do interesse público. Desta forma, a inserção de critérios sustentáveis nos editais dos certames públicos passou de simples aspiração utópica de um pequeno grupo de ecologistas para um requisito legal indispensável, objetivo licitatório expresso alocado no mesmo patamar de relevância da isonomia e da seleção da proposta mais vantajosa, orientando todo o processo de aquisições governamentais.

5.1 Tipos de controle

Adentrando no ambiente específico da classificação do controle da Administração Pública, além da fiscalização exercida diretamente pela sociedade, também chamada de controle social, são vários os critérios empregados pelos estudiosos desta ramificação da ciência jurídica na tentativa de organizar

sistematicamente a temática no campo abstrato, traçando parâmetros inerentes a cada grupo. Dentre as construções mais contemporâneas, é possível encontrar uma classificando o controle quanto à natureza do controlador, subdividida em legislativa, judicial e administrativa, quanto à natureza do controle, subdividida em legalidade e mérito, quanto ao âmbito da administração, subdividida em subordinação e vinculação, quanto à oportunidade, subdividida em prévio, concomitante e posterior, quanto à iniciativa, subdividida em ofício e provocado (CARVALHO FILHO, 2017, p. 1003). Todos os mecanismos de controle, independentemente da nomenclatura empregada, guardam relação com a proteção do regime jurídico vigente, agindo com a finalidade de impedir, cessar e reparar as violações praticadas contra o Estado Democrático de Direito, restabelecendo o interesse público estampado nos valores constitucionalmente aclamados.

Uma classificação em especial, considerada elementar em face da bilateralidade interpretativa, é aquela que analisa a temática quanto à extensão do controle, podendo se enquadrar como sendo o controle do tipo interno ou o controle do tipo externo. No tocante a primeira, o modelo interno, também chamado de autocontrole, tendo como base o princípio da autotutela, significa aquela forma de controle realizada dentro do próprio órgão, sobre a sua respectiva estrutura organizacional, recaindo o exercício fiscalizatório sobre a mesma esfera administrativa, função exercida pelos setores internos diretamente responsáveis pela técnica da vigilância². No tocante a segunda, o modelo externo, também chamado de heterocontrole, tendo como base o princípio da tutela, significa aquela forma de controle realizada fora do órgão, sobre a estrutura organizacional diversa, recaindo a fiscalização sobre a esfera administrativa alheia,

² Nesse linha de pensamento, dois enunciados consagrados no cenário jurisprudencial ratificam a viabilidade do controle interno no âmbito da atuação administrativa: i) Súmula 346 do STF, afirmando que a Administração Pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos; ii) Súmula 473 do STF, afirmando que a administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos, ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

função exercida pelos órgãos externos normativamente responsáveis pela técnica da vigilância. Os parâmetros utilizados por estas duas formas de controle são, basicamente, o conjunto normativo em vigor do ordenamento jurídico pátrio e os princípios do regime jurídico administrativo.

5.2 Licitações sustentáveis e o controle interno

O procedimento licitatório utilizado cotidianamente pelos órgãos públicos implica necessariamente em restrições, pois quando são escolhidos determinados produtos ou serviços como indispensáveis ao setor, estabelecendo objetivamente suas características no edital de convocação, já existe uma limitação natural dentro do universo de artefatos e atividades oferecidos pela iniciativa privada. A vedação da inclusão de condições editalícias que atuem restringindo o caráter amplo e competitivo do certame administrativo, em harmonia com o princípio da isonomia, não atinge a inserção de critérios sustentáveis, mesmo que possuam valores acima do mercado quando comparado aos montantes praticados rotineiramente, desde que devidamente motivados, explicitando suas características diferenciadas e, sobretudo, os benefícios que trarão a curto, médio e longo prazo à sociedade. Portanto, o que se verifica é que o exercício imoderado e arbitrário da utilização das cláusulas verdes não habita o instituto em si mesmo, pelo contrário, este anda em perfeita sincronia com as exigências nacionais e internacionais de tutela ambiental e preservação da espécie humana, mas na forma como o regramento é utilizado na prática, maculando seu propósito maior³.

³ Nesse sentido, entendendo que a restrição ordinária advinda pela escolha das cláusulas verdes não ofende o perfil competitivo das licitações públicas, afastando por completo a noção equivocada da necessidade de tratar igualmente todos os participantes (COSTA, 2012, p. 261), desde que as aquisições preteridas pelos gestores governamentais sejam de fato juridicamente exequíveis, guardando consonância entre os itens selecionados, as necessidades do órgão e os objetivos do certame administrativo (BARCESSAT, 2011, p. 75).

Nesse sentido, adentrando no processamento das compras públicas, utilizando os requisitos normativos de índole ecológica em vigência no ordenamento jurídico pátrio, é importante ressaltar que segundo a redação do art. 3º do Decreto nº 7.746/2012, os critérios e práticas de sustentabilidade serão oficialmente veiculados como especificações técnicas do objeto, como obrigações da empresa contratada ou como requisito previsto em lei especial, de acordo com o disposto no art. 30, IV da Lei nº 8.666/1993. Se ao mecanismo de especificar minuciosamente o objeto a ser contratado sempre foi considerado uma obrigação, nunca uma faculdade do gestor público nas licitações rotuladas como tradicionais, nos certames envolvendo compras sustentáveis essa imposição aparece com maior destaque, exaltando a importância do esclarecimento dos itens a serem adquiridos ou contratados, em harmonia com o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, desde que respeitado a devida consonância e razoabilidade. A utilização dos critérios verdes exige maior estudo e melhor planejamento da administração central, pois a mudança não se resume apenas na tarefa de substituição dos itens editalícios, mas na alteração da própria ideologia e cultura público-privada, mesclando fatores de cunho econômico, social e ambiental (AZEVEDO, 2014, p. 62).

Na verdade, trata-se de uma completa reformulação no método de avaliação dos custos, passando a considerar não apenas as despesas elencadas como diretas, classicamente analisados nos certames governamentais, mas também os gastos enumerados como indiretas, muitos delas ignorados pela falta de sensibilidade normativa e pela miopia do menor preço, ainda que explícitos no contexto licitatório. Não é mais admissível na paisagem da sociedade contemporânea que, no momento da escolha dos produtos ou serviços que manifestem perfil sustentável, haja desconsideração dos benefícios futuros que essa preferência trará ao grupo social devido a presença do fator verde, ficando evidente que embora continue existindo um espaço de discricionariedade do gestor, como não poderia deixar de ser, há uma considerável redução deste

universo na hora de fazer essa apuração. Desta forma, mostra-se necessário e oportuno que além das especificações sustentáveis estarem visíveis e precisas no edital de convocação, também haja um estudo do ciclo de vida do objeto ou serviço alvo da aquisição pública, expondo de forma pormenorizada a presença dos requisitos econômico, social e ambiental, reforçando aquela escolha como sendo a melhor proposta.

O termo de referência e os projetos básico e executivo, tão importantes sob a lógica da licitação tradicional, passam a assumir um papel de maior relevo nas licitações sustentáveis. Todos os estudos de viabilidade econômica, ambiental e social sobre o que a Administração pretende contratar serão materializados nesses três documentos, os quais delimitarão o objeto da licitação. Esses estudos levarão em conta, necessariamente, a avaliação do ciclo de vida do objeto licitado. É dizer, para que a especificação técnica do objeto seja a mais adequada possível, é preciso analisar o bem em um horizonte muito mais amplo do que é feito tradicionalmente. No intuito de inserir critérios ambientais na especificação técnica do objeto, o gestor deverá investigar as três etapas do ciclo de vida do bem ou serviço que se pretende adquirir: fabricação, manutenção e destinação final. (AZEVEDO, 2014, p. 62)

Como o principal objetivo do controle interno é salvaguardar os interesses da própria instituição, todos os órgãos que compõem a administração pública direta e indireta, nas três esferas de poder, que realizem licitações sustentáveis, apresentam plena capacidade de realizar esse tipo de fiscalização com relação aos próprios atos que estruturam o certame, desde que praticados internamente no âmbito do órgão supervisionado⁴. Se o controle interno for praticado

⁴ Entre as várias passagens legislativas indicando expressamente o controle interno na seara das aquisições públicas, a mais relevante delas está hospedada no art. 43, § 3º da Lei nº 8.666/1993, estabelecendo que fica facultada à comissão ou à autoridade superior, em qualquer fase do processo licitatório, a promoção de diligência objetivando esclarecer ou complementar a instrução do procedimento, vedada a inclusão posterior de documento ou informação que deveria constar originariamente da proposta. Todavia, apesar da literalidade normativa afirmar se tratar de uma faculdade, evidentemente não se pode aceitar que o agente público decida livremente se deseja ou não deseja promover a diligência esclarecedora, colocando em risco o tratamento igualitário entre os

de maneira adequada, implantando e garantindo ações gerenciais que assegurem legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, preceitos assegurados em escala nacional (art. 37, CF/1988), os resultados do controle externo e do controle social também refletirão essa realidade, oferecendo um ambiente ético e eficaz de gestão pública (RIBEIRO FILHO *et al.*, 2008, p. 50). O uso inadequado da ferramenta do controle interno, que deve ser realizado de forma ideal não apenas antes, mas também durante e após as etapas das aquisições sustentáveis, indica no mínimo a fragilidade da estrutura administrativa que gravita em torno deste sistema, sujeitando a desvios e fraudes, gerando desconfiança à sociedade e, sobretudo, exigindo maior cautela fiscalizatória dos órgãos externos⁵.

O controle interno é geralmente o centro nervoso da atuação fiscalizatória, pois é nesse instante onde as irregularidades são identificadas com maior regularidade, instrumento fundamental, juntamente com o controle externo e social, no combate a corrupção envolvendo recursos públicos, fenômeno mundial, completo e multidisciplinar, que se utiliza muitas vezes das licitações para o enriquecimento ilícito. Importante perceber que se por um lado a nova redação do art. 3º da Lei nº 8.666/1993 elegeu o requisito da promoção do desenvolvimento nacional sustentável como objetivo fundamental dos procedimentos licitatórios em todo o território nacional, por outro pretendeu desestimular a prática de compras governamentais não sustentáveis, transformando o controle orgânico em uma relevante ferramenta de adaptação à nova exigência normativa. Entretanto, sempre é bom ressaltar que

licitantes, devendo, na verdade, a previsão legal ser compreendida como uma imposição à administração central, sendo uma garantia atribuída aos participantes em clarificar eventuais dúvidas (DALLARI, 2007, p. 138).

⁵ No tocante aos tipos de licitação, interessante observar que nos certames envolvendo “melhor técnica” (art. 45, § 1º, II, Lei nº 8.666/1993) e “técnica e preço” (art. 45, § 1º, III, Lei nº 8.666/1993) os critérios ambientalmente corretos não apenas podem, como devem ser utilizados como requisitos de pontuação para avaliação da proposta mais vantajosa para a administração pública (TORRES, 2011, p. 113).

transferir completamente a mudança de comportamento da administração pública apenas às medidas de cunho normativo não parece ser adequado e razoável, sendo indispensável investir também na mudança cultural dos atores sociais envolvidos, principalmente quando o assunto gira em torno da preservação ambiental, despertando o interesse da sociedade para a importância do tema.

No âmbito local, o controle interno realizado pelos órgãos públicos do Estado do Ceará, a título de exemplo, relacionado às licitações sustentáveis cresce na proporção em que as cláusulas verdes são incorporadas às aquisições, apoiados, sobretudo na Instrução Normativa nº 01/2010 - SLTI/MPOG, no Guia de Contratações Sustentáveis da Justiça do Trabalho (GCSJT) e no Guia Nacional de Licitações Sustentáveis da Advocacia-Geral da União (AGU). De acordo com estudo específico nesse segmento, analisando exclusivamente seis órgãos estaduais em 2014, foi possível constatar que apesar da existência de boas iniciativas, inexistiu um programa estruturado que estabeleça, de forma organizada e padronizada, as contratações sustentáveis no âmbito estadual, ensejando a falta de adequação do governo cearense à nova realidade, sendo necessário maior esforço do poder público (MEDEIROS, 2015, p. 76)⁶. Se comparado aos demais entes federativos, o cenário das aquisições sustentáveis no Estado do Ceará figura atualmente em uma situação intermediária, pois apesar de conter proveitosas ações nesta área,

⁶ Imperioso ressaltar que: i) os órgãos investigados foram o Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE-CE), Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará (TCM-CE), Ministério Público do Estado do Ceará (MP-CE), Superintendência Estadual do Meio Ambiente (SEMACE), Secretaria de Educação do Estado do Ceará (SEDUC-CE) e Universidade Estadual do Ceará (UECE); ii) os editais analisados foram aqueles objetivando a aquisição de bens e materiais de consumo rotineiramente utilizados pela administração, tais como utensílios de expediente e gráfica, materiais de limpeza e higiene, utensílios de copa e cozinha, dentre outros. Através da Emenda nº 92/2017 feita à Constituição do Estado do Ceará houve a extinção do TCM-CE. Muito embora o caso tenha sido levado à reanálise jurisdicional, o Plenário do STF analisando a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5763 julgou, em 26 de outubro de 2017, por unanimidade, improcedente a súplica inaugural sobre a possível existência de vícios formais e materiais no processo legislativo de extinção do órgão de controle externo municipal, assentando que o art. 31, § 1º da Constituição Federal de 1988 admite a possibilidade de supressão de Tribunal de Contas dos Municípios por meio de emenda constitucional estadual.

ainda carece de legislação específica trazendo uniformidade ao procedimento administrativo regional, deixando de aproveitar seu poder de compra para influenciar o mercado interno.

5.3 Licitações sustentáveis e o controle externo

O exercício da vigilância *interna corporis* sobre seus próprios atos não exclui ou minimiza a fiscalização *externa corporis*, sobretudo quando a situação fática é levada a questionamento na esfera jurisdicional, seguindo a premissa maior do princípio constitucional da inafastabilidade da apreciação da atividade judiciária, direito revestido com a roupagem fundamental, materializado o ideário de acesso à justiça (art. 5º, XXXV, CF/1988). Como suporte teórico desta categoria de intervenção está a separação dos poderes, corrente tripartite que estrutura a maioria das organizações democráticas contemporâneas ocidentais, diluindo as funções estatais em atribuições típicas e atípicas, legitimando seus órgãos desconcentrados a atuarem de maneira independente, mas sempre conservando a harmonia, respeitando a esfera de competência, limitando mutuamente o exercício da atividade pública⁷. Assim, a dinâmica do controle estampada no ordenamento jurídico vivifica não somente a ingerência estatal intrínseca, baseada na auto avaliação, mas também a intercessão estatal extrínseca, respaldada na contenção dos excessos, com idêntico grau de relevância, ambas direcionadas à satisfação dos anseios sociais e à concretização do interesse público.

⁷ O primeiro a lançar sua contribuição sobre a ideia da separação dos poderes foi o filósofo grego Aristóteles, através de pensamentos sobre a disposição estatal e formas de governo, organizadas no texto intitulado “A política” (340 a.C.). O segundo a impulsionar a discussão sobre a abstração da separação dos poderes foi o filósofo inglês John Locke, através de pensamentos sobre a ciência política, organizadas no texto intitulado “Segundo tratado sobre o governo” (1690). O terceiro a estimular sua cooperação sobre a imagem da separação dos poderes foi o filósofo francês Charles-Louis de Secondat (Barão de Montesquieu), através de pensamentos sobre o exercício da autoridade pública, organizadas no texto intitulado “O espírito das leis” (1748).

No tocante a análise do controle externo das licitações sustentáveis, fiscalização de propósitos coercitivos, realizada por agentes extrínsecos aos órgãos investigados, os principais atores institucionais encarregados deste ônus são o Tribunal de Contas, responsável pelo exame técnico-contábil, e o Poder Judiciário, responsável pelo exame técnico-jurídico, saneado as várias distorções que emergem neste contexto. Com o agigantamento do modelo estatal do bem-estar, marcado pela multiplicação das finalidades concebidas modernamente como públicas, resultou no aumento e aprimoramento da prática fiscalizatória externa sobre a realização da função administrativa, especialmente na seara das contratações ecológicas, exigindo uma conduta mais proativa dos responsáveis pelo monitoramento, núcleo essencial das nações contemporâneas. Sendo o atual Estado brasileiro guiado pelo texto constitucional do tipo dirigente, delimitando expressamente os fins a serem alcançados, condicionando os trabalhos dos agentes investidos do múnus público, dentre eles a tutela do meio ambiente, não incorporar requisitos de sustentabilidade ao certame administrativo, quando materialmente possíveis, certamente abrirá espaço para revisão externa dos atos emanados.

5.3.1 O controle externo das licitações sustentáveis exercido pelo Tribunal de Contas

A vigilância efetivada através do Tribunal de Contas, órgão estatal autônomo que exerce sua atividade de controle externo de forma auxiliar às casas legislativas, possui uma natureza de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das entidades que integram a administração pública direta e indireta, preservando a valor real da coisa pública (art. 70, CF/1988). Embora a redação constitucional tenha sido omissa, entende-se que as cortes de contas possuem competência funcional ampliada, estando incluído nesta cota extraordinária a sindicância relacionada a matéria ambiental, tendo em vista sua estreita relação

com questões econômicas, caracterizando um dever estatal a intervenção neste segmento, considerado bem de uso comum do povo, zelando pela eficiência administrativa (MENDONÇA, 2011, p. 66). Nesse sentido está a redação da Carta da Amazônia, documento que serviu como orientador das condutas dos tribunais brasileiros no sentido de agregar valor à gestão ambiental, produzindo conhecimento e perspectivas, impulsionando os governos a agir de forma preventiva e precautória, garantindo efetividade às normas internacionais, constitucionais e legais de proteção do meio ambiente⁸.

Explorando o último capítulo da lei geral das licitações e contratos, responsável por tratar sobre as disposições finais e transitórias do microssistema jurídico-administrativo das aquisições governamentais, é possível verificar o regramento de que qualquer licitante, contratado ou pessoa física/jurídica, poderá representar ao Tribunal de Contas, denunciando as irregularidades ocorridas (art. 113, § 1º, Lei nº 8.666/1993). Essa denúncia realizada às cortes é considerada um dos pontos de apoio de uma concepção mais abrangente de controle e fiscalização dos institutos da licitação e do contrato, vistos como instrumentos de melhoria do gasto público, atingindo maior alcance ético perante a sociedade, em virtude da solidificação da Lei Complementar nº 101/2000, também denominada de Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (MOTTA, 2005, p. 571). O dispositivo é bastante abrangente, sendo factível ofertar a

⁸ O documento intitulado Carta da Amazônia, elaborado durante a realização do I Simpósio Internacional sobre Gestão Ambiental e Controle de Contas Públicas, entre os dias 16 e 19 de novembro de 2010, na cidade de Manaus (AM), encontro celebrado pelo Tribunal de Contas do Estado do Amazonas (TCE-AM), elencou uma série de compromissos desses órgãos com a temática da proteção do meio ambiente. Esse evento transnacional foi considerado pioneiro neste segmento, tendo em vista a correlação entre a fiscalização das contas públicas exercidos pelas cortes de contas e a tutela ambiental, retratando o novo caminho percorrido pelos órgãos desta natureza rumo ao controle preventivo do setor verde, ratificando o compromisso da atividade pública em busca da sustentabilidade (BARATO, 2013, p. 92). A declaração, concebida poucos meses depois da publicação da IN nº 01/2010 da SLTI-MPOG, retrata a necessidade de atuação conjunta do governo brasileiro em acompanhar a dinâmica global da preservação das gerações futuras, implementando políticas de gestão pública ecologicamente sustentáveis, através da realização de um novo modelo de auditoria ambiental.

queixa de qualquer irregularidade do certame, questionando os atos realizados em qualquer de suas fases procedimentais, não ficando sua interposição condicionada ao exaurimento de qualquer etapa legal anterior, cabendo aos tribunais a missão de conduzir a denúncia, a fim de confirmar ou afastar as anomalias, adotando as providências que acharem pertinentes.

Como visto, a mudança de cultura não impacta somente no controle interno de cada unidade governamental, mas atinge também o controle externo exercido pelos órgãos responsáveis pela atividade fiscalizatória, tendo as cortes de contas um papel fundamental na redefinição dos objetivos licitatórios, verificando o respeito ao objetivo da sustentabilidade nos certames. Nesse clima de adaptação, é possível verificar que antes mesmo da edição da IN nº 01/2010 da SLTI-MPOG, alguns ministros integrantes do principal tribunal de contas do país já se expressavam preocupados com a questão ambiental no setor público, considerando digno de louvor a conduta daqueles gestores que optassem em contratar empresas que adotassem em seus processos de produção práticas ambientalmente responsáveis, permitindo a todos se adaptar gradativamente às novas demandas (RAMIRES, 2015, p. 92). Mas foi após a edição da Lei nº 12.349/2010 e do Decreto nº 7.746/2012 que as cobranças entorno do desenvolvimento sustentável se intensificaram, sendo exigidos ações efetivas nesse sentido, tanto dos próprios tribunais de contas quanto dos órgãos fiscalizados, buscando a eficiência no uso dos recursos naturais e a responsabilidade pós-consumo no cotidiano administrativo.

Assim, as auditorias governamentais tornam-se os carros-chefes da atuação dos Tribunais de Contas, proporcionando uma postura mais ativa do órgão na promoção e na implementação de políticas mais eficazes de incorporação de práticas sustentáveis no âmbito da Administração Pública. (COSTA, 2014, p. 115-6)

Apesar da relevância do assunto no contexto nacional, a inclusão do requisito verde nos procedimentos licitatórios ainda é

bastante recente e incipiente, não tendo sido o TCU instigado muitas vezes para se manifestar oficialmente sobre essa complexa realidade, discurso que ultrapassa o domínio meramente jurídico, atingindo outros relevantes segmentos da sociedade⁹. Porém, a título de exemplo, podemos registrar o famigerado Acórdão nº 1752, de 29 de junho de 2011, da Sessão Plenária do TCU, onde ficou acordado em recomendar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que apresentasse, em noventa dias, um plano de ação visando orientar e incentivar todos os órgãos e entidades da Administração Pública federal a adotarem medidas para o aumento da sustentabilidade e eficiência no uso de recursos naturais, em especial energia elétrica, água e papel, considerando a adesão do país a diversos acordos internacionais. De singular importância, essa manifestação é considerada emblemática quando se trata do posicionamento do TCU sobre a questão da sustentabilidade ambiental, representando um minucioso estudo sobre a gestão pública federal brasileira no tocante às aquisições ecológicas, na tentativa de alinhar as diversas instâncias administrativas a realidade normativa e a tendência mundial (LIZ; BRÜNING, 2016, p. 138).

Com a intensificação do debate no cenário interno e o natural amadurecimento das instituições governamentais, algumas temáticas envolvendo a sustentabilidade nas compras públicas vão sendo paulatinamente enfrentadas pelos órgãos superiores, tais como a relação custo/benefício, sem dúvida a mais problemática de todas, apontando o pensamento da cúpula ministerial e direcionando a maneira de agir dos gestores. Esse avanço progressivo é aferido no Acórdão nº 1.375, de 3 de maio de 2015, da

⁹ Vale ressaltar que, normalmente, quando as cortes de contas estaduais e municipais se deparam com temáticas muito controversas, pouco exploradas e insatisfatoriamente debatidas, há uma tendência perfeitamente natural que os entendimentos locais sejam meras reproduções modeláveis das análises realizadas na corte de contas federal. A força do entendimento do órgão de controle federal é tão relevante e significativa que alcança os próprios julgamentos na esfera jurisdicional estadual, influenciando diretamente os magistrados na formação dos seus convencimentos, mesmo não possuindo natureza judicante em força vinculante, servindo como espelho de compreensão e interpretação.

Sessão Plenária do TCU, onde ficou decidido como sendo legítimo que a entidade deseje adequar suas contratações a novos parâmetros de sustentabilidade ambiental, ainda que com possíveis reflexos na economicidade da compra, devendo fazer constar expressamente do processo de contratação motivação fundamentada que justifique a escolha dessas exigências. Também nessa linha, fazendo a devida adaptação da Súmula nº 177 do TCU às novas demandas de cunho ambiental, podemos deduzir que os critérios sustentáveis precisam estar suficientemente definidos no edital de convocação, delimitando de forma precisa o objeto, constituindo regra indispensável da competição, enaltecendo a igualdade entre os interessados participantes e concorrentes potenciais¹⁰.

No âmbito local, o controle externo realizado pelo Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE-CE), a título de exemplo, relacionado às licitações sustentáveis ainda é bastante tímido, motivado não somente pela ausência de uma legislação estadual ou municipal que regulamente o tema, até porque a norma federal já serviria de vetor, mas pela falta de interesse dos gestores públicos em inserir cláusulas verdes no universo das aquisições governamentais. De acordo com estudo específico nesse segmento, o número de certames realizados entre os meses de abril de 2015 e abril de 2016 no Município de Fortaleza, capital do Estado, foi bastante reduzido, ficando a prática muito aquém do discurso, conduta que viola de maneira expressa a determinação legal que estipula o desenvolvimento sustentável como novo objetivo licitatório (SILVA, 2016, p. 50). Porém, atento a falta de entusiasmo, ao emitir o Parecer Prévio nº 1/ 2017, acerca das contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado do Ceará, alusivo ao exercício financeiro de 2016, o TCE-CE aprovou com ressalvas as

¹⁰ Para fins de comparação, vale à pena conferir a redação original da Súmula nº 177 do TCU: A definição precisa e suficiente do objeto licitado constitui regra indispensável da competição, até mesmo como pressuposto do postulado de igualdade entre os licitantes, do qual é subsidiário o princípio da publicidade, que envolve o conhecimento, pelos concorrentes potenciais das condições básicas da licitação, constituindo, na hipótese particular da licitação para compra, a quantidade demandada uma das especificações mínimas e essenciais à definição do objeto do pregão.

contas do Chefe do Poder Executivo, recomendando à toda estrutura administrativa estadual que envie esforços no sentido de promover fiel cumprimento às diretrizes do art. 3º da Lei nº 8.666/1993¹¹.

5.3.2 O controle externo das licitações sustentáveis exercido pelo Poder Judiciário

O controle realizado através do Poder Judiciário, órgão estatal independente que exerce suas atribuições interpretando e aplicando o ordenamento normativo em vigência às situações fáticas em concreto, tem com finalidade precípua restabelecer a harmonia social resolvendo os conflitos de interesses com absoluta imparcialidade por intermédio dos processos judiciais, originando medidas coercitivas (art. 2º, CF/1988). Observando a evolução deste poder nas sociedades desenvolvidas ao longo dos séculos, foi possível verificar que na medida em que é menor o nível de organização e atuação política da sociedade civil, aumenta o grau de responsabilidade dos integrantes da esfera jurisdicional na concretização e no cumprimento das normas constitucionais, inclusive aquelas investidas de uma alta carga valorativa e ideológica (KRELL, 2000, p. 46). Assim, cabe ao Poder Judiciário a relevante missão de amadurecimento das questões levadas ao seu conhecimento, tendo a obrigação de emitir decisões sem adentrar propriamente no mérito do ato administrativo, ficando seu papel de guardião restrito apenas a legalidade e validade dos comportamentos dos gestores públicos, deixando margem para a intervenção discricionária governamental.

É nesse clima que desabrocha a noção de ativismo judicial, devendo o fenômeno ser basicamente entendido como a conduta proativa de interpretação constitucional exercida pelos integrantes da cúpula do Poder Judiciário, diante da omissão ou deficiência estatal, sobretudo no tocante ao exercício das políticas públicas,

¹¹ Processo nº 01918/2017-5, Sessão Plenária do TCE-CE, realizada em 29 de maio de 2017.

expandindo o sentido e o alcance do texto normativo¹². Essa expansão da ação jurisdicional, que não é exclusividade brasileira, mas característica fundamental das sociedades democráticas rotulada modernas, presente em diferentes partes do mundo ilustrando a fronteira tênue entre a política e a justiça, revela algumas críticas à sua atuação, tais como sérios riscos para a legitimidade democrática, para a politização indevida da justiça e para os limites da capacidade institucional (BARROSO, 2012, p. 27). Devido a essa renovação da fórmula de gestão judicial, que deve ser incentivada para se adequar aos novos anseios de uma sociedade de riscos e contrastes, influenciada por pressões político-econômicas nacionais e internacionais, o magistrado vem deixando aquela conduta tradicional de simples aplicador da lei, passando a ser uma figura mais envolvida nos problemas da comunidade, capaz de reagir às provocações locais¹³.

O processo licitatório, considerada atividade natural da administração central, está igualmente sujeito ao controle realizado pela esfera jurisdicional, especialmente pela relação excludente inerente ao procedimento de aquisições governamentais, impondo aos interessados medidas restritivas durante todas as etapas da competição, restringindo o campo de atuação da iniciativa privada no cenário público. Essa busca da tutela judicial tem validade mesmo

¹² Logo nas linhas inaugurais do texto constitucional há uma identificação cristalina das principais diretrizes políticas traçadas pelo legislador originário para o novo estado brasileiro, recém-criado após o longo e sombrio período ditatorial. São elas: i) fundamentos - soberania, cidadania, dignidade da pessoa humana, valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, pluralismo político (art. 1º, CF/1988); ii) objetivos - construir uma sociedade livre, justa e solidária, garantir o desenvolvimento nacional, erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais, promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (art. 3º, CF/1988). Todas essas orientações são carregadas de efetividade, servindo de vetor interpretativo para as futuras ações governamentais, possuindo natureza cogente, alinhando as políticas públicas estatais à ideologia traçada visando sua concretização.

¹³ É inegável o papel que o Poder Judiciário vem exercendo no ambiente contemporâneo, sendo constantemente seduzido pelos mais diversos segmentos da sociedade para resolver litígios não apenas sobre temáticas que envolvam a política, mas também sobre os mais variados assuntos, postura essa sendo majoritariamente aceita pela população brasileira, ganhando altos índices de confiança entre os cidadãos, atuando como uma nova modalidade catalizadora de mudanças na agenda governamental (VALLE, 2016, p. 179).

nas hipóteses onde a parte interessada já tenha realizado a impugnação administrativa de acordo com os ritos e prazos internos do certame, dada a natureza indisponível do interesse público envolvido, não sendo necessário o esgotamento das instâncias administrativas, inexistindo a figura da preclusão administrativa como fenômeno impeditivo e prejudicial à impetração dos remédios jurídicos cabíveis (PEREIRA JÚNIOR, 2002, p. 265). Muito embora o controle jurisdicional seja abrangente, no tocante aos procedimentos licitatórios em geral ela ocorre mormente nos campos da legalidade e da legitimidade dos atos administrativos inerentes à disputa, agindo sobre o conjunto de princípios e regramentos atribuídos pelo ordenamento jurídico em busca da regularidade contratual.

No âmbito das licitações públicas, o controle compreende as atividades de orientação e fiscalização das atuações dos agentes públicos e licitantes particulares envolvidos no ambiente licitacional. Os mecanismos de controle têm seu foco centrado na preservação da licitude e legitimidade das contratações públicas. Sua finalidade mediata pode ser encontrada na pretensão de assegurar o melhor atendimento aos interesses públicos perseguidos, agindo, em primeiro plano, como guia para orientar ao correto processamento das licitações que se desenvolverão e, em segundo plano, como repressor para censurar as ações e medidas impertinentes ao interesse público. (LUZIA, 2013, p. 141)

Devido à inovação corporificada permanentemente no art. 3º da Lei nº 8.666/1993, elevando a promoção do desenvolvimento nacional sustentável ao patamar enobrecido de finalidade licitatória, houve um alargamento do monitoramento jurisdicional sobre a esfera da legalidade das aquisições governamentais, tendo em vista a construção não se tratar apenas de um regramento formal, mas um pilar interpretativo de todo o sistema de compras. Logo, o controle judicial da sustentabilidade se movimenta de forma dúplice, atuando não apenas sobre os critérios objetivos traçados através da inovação da ordem jurídica, a exemplo do IN nº 01/2010 da SLTI-

MPOG, mas também sobre a edificação finalística do procedimento matriz e periféricos, a exemplo do art. 3º da Lei nº 12.462/2011 (Regime Diferenciado de Contratações - RDC). Essa dilatação da finalidade ético-ambiental das aquisições governamentais tornou a fiscalização mais presente em todas as etapas da licitação e da contratação, institucionalizando a consciência pública do meio ambiente ecologicamente equilibrado, incorporando o requisito sustentável como premissa obrigatória ao desenvolvimento nacional, orientando a prática das condutas atuais, preservando não apenas o presente, mas também a dimensão futura.

Nessa linha, avistando o desenvolvimento nacional sustentável como instrumento de política pública e de regulação econômica, impregnando a função administrativa licitatória de valores ecológicos, voltados para assegurar os princípios consagrados no âmbito constitucional sobre os quais estão alicerçados o Estado Socioambiental de Direito, caberia igualmente o exercício fiscalizatório jurisdicional¹⁴. É a partir da percepção estatal da figura de grande consumidor e empregador, devido, sobretudo ao enorme poder de compra, capaz de influenciar, fomentar e conduzir a dinâmica do mercado, hábil a promover a cultura da gestão administrativa sustentável, que é aberta essa oportunidade para incluir, através de ações positivas, boas práticas ambientais no cenário público-privado, trazendo eficiência à prática administrativa (FINGER, 2013, p. 139). Portanto, no momento da intervenção jurisdicional, os questionamentos levados a apreciação poderão envolver tanto aspectos subjetivos, de índole principiológica, funcionando como matriz interpretativa, quanto aspectos objetivos, de índole concreta, justificando quais os critérios

¹⁴ As políticas públicas devem ser modernamente entendidas como uma atividade composta de um conjunto de elementos heterogêneos, sendo os atos e as normas submetidas a regimes jurídicos diferentes (BUCCI, 2001, p. 12).

utilizados para determinar aqueles produtos ou serviços como ecologicamente adequados ao meio ambiente¹⁵.

No âmbito local, o controle externo realizado pelo Tribunal de Justiça do Estado do Ceará (TJ-CE), a título de exemplo, relacionado às licitações sustentáveis também caminha timidamente, sendo encontrado até o presente momento pouquíssimas decisões analisando essa premissa recém-incorporada ao regramento medular das aquisições governamentais, não sendo possível ainda prescrever uma jurisprudência instituída. Todavia, é importante ressaltar que essa conjuntura não é exclusividade da atuação jurisdicional cearense, mas uma realidade da grande maioria dos egrégios tribunais brasileiros, inclusive aqueles de instância superior, que ainda não foram suficientemente provocados no tocante às suas funções típicas; quadro bastante diferente quando invocados as funções atípicas dos tribunais, onde muitos já estabeleceram ferramentas de equilíbrio ambiental¹⁶. Com a

¹⁵ Tramita na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei (PL) nº 8.058, de 4 de novembro de 2014, de autoria do Deputado Paulo Teixeira (PT-SP), prevendo a instituição de um rito especial para a dinâmica do controle e intervenção judicial nas políticas públicas. De acordo com as justificativas apresentadas pelo congressista paulista na redação originária da proposta, são muitas as dificuldades concretas enfrentadas pelos magistrados brasileiros sobre essa temática laborativa, assunto cada vez mais recorrente no cotidiano forense pátrio. A carência da inexistência de uma legislação específica sobre este fenômeno vem sendo parcialmente suprida pelo trabalho da doutrina pátria e jurisprudência dos tribunais superiores, oferecendo à comunidade jurídica suportes teóricos no intuito de fixar parâmetros razoáveis para a atuação do próprio controle. Porém, diante da recorrência das causas levadas à análise jurisdicional, do crescente interesse pela temática na seara acadêmica e da completa falta de referencial normativo, surgiu a necessidade da construção de uma legislação exclusiva. A positivação do novo processo de cognição teria como objetivo construir um ambiente seguro para todas as partes envolvidas, ampliando o espaço para o contraditório e ampla defesa, aproximando o diálogo entre as diferentes esferas, afastando as decisões contraditórias, indesejáveis e particularistas. O texto final do projeto de lei resultou de um trabalho coletivo de quatro anos entre diversos atores de renome nacional e centros de excelência na pesquisa jurídica no país, debatidos dentro e fora do território brasileiro, tomando como referência a análise da problemática no âmbito nacional e internacional.

¹⁶ Imperioso ressaltar que segundo o Plano Estratégico 2010-2014 e o Plano Estratégico 2015-2020 do Poder Judiciário do Estado do Ceará, elaborado pela Secretaria de Planejamento e Gestão (SPG), um dos valores que compõe a identidade organizacional do órgão é a Responsabilidade Social e Ambiental, alertando o compromisso assumido no segmento verde, incentivando e apoiando a realização de atividades envolvendo aqueles envolvidos com a prestação jurisdicional. Na mesma linha de ação, através da Provimento n. 28, de 18 de outubro de 2011, houve a criação da Comissão de Responsabilidade Socioambiental do TJ-CE, tendo como objetivo planejar, implementar, coordenar e divulgar ações relacionadas ao contexto socioambiental no âmbito do Poder Judiciário do Estado do

investida crescente dos integrantes da seara executiva e da legislativa estadual, criando programas e elaborando legislações envolvendo a temática da sustentabilidade, em pouco tempo surgirão os conflitos de interesses, onde após devidamente provocado, o esfera jurisdicional deverá emitir posicionamentos à respeito, interpretando a norma, resolvendo as lides, estabelecendo o panorama jurídico sobre as aquisições verdes¹⁷.

Figura 10 - Controle externo das licitações sustentáveis

Tribunal de Contas	Poder Judiciário
Exame técnico-contábil, envolvendo qualquer irregularidade do certame, questionando os atos realizados em qualquer de suas fases procedimentais, a fim de confirmar ou afastar as anomalias	Exame técnico-jurídico, envolvendo tanto aspectos subjetivos, de índole principiológica, funcionando como matriz interpretativa, quanto aspectos objetivos, de índole concreta

Fonte: Elaborado pelo autor (2018).

Ceará. Segundo o cadastro de boas práticas socioambientais do TJ-CE, é possível encontrar várias iniciativas com esse viés ecologicamente correto, tais como o consumo racional de copos descartáveis e papel, assegurando a redução do impacto ao meio ambiente e a economia dos recursos financeiros, a troca do lixo reciclável por bônus na conta de energia elétrica, assegurando a redução da emissão de resíduos sólidos no meio ambiente gerando redução de despesa, dentre outros.

¹⁷ Uma interessante pesquisa aplicada na Escola Superior da Magistratura do Estado do Ceará (ESMEC), órgão vinculado ao Tribunal de Justiça do Estado do Ceará (TJ-CE), revelou o quanto ainda é preciso evoluir na qualificação dos juízes cearenses no tocante a assuntos não propriamente jurídicos, mas que direta ou indiretamente guardam estreita relação com a prestação jurisdicional (GONÇALVES, 2015, p. 289). Os problemas encontrados na escola judicial, que na prática atende não apenas o grupo de magistrados, mas todo o conjunto de agentes públicos que trabalham na seara jurisdicional estadual, tanto no primeiro quanto no segundo grau, reflete a fragilidade dessa prática, sendo necessário investimentos em políticas públicas voltadas para um novo estágio de capacitação, que ultrapasse a tradicional educação focada apenas no aspecto judicial, alcançando uma qualificação profissional generalizada, em sintonia com os novos parâmetros da sociedade. Muito embora o grande objetivo da busca pela tutela jurisdicional seja o reconhecimento final do direito pleiteado em juízo, atualmente os conhecimentos, habilidades e atitudes que a população espera não fica restrita somente a aplicação fria do texto da lei no caso apresentado, exigindo uma aproximação desse grupo de profissionais à realidade do contexto ao qual estão inseridos.

Conclusão

A principal finalidade desta obra foi investigar detalhadamente as características teóricas e práticas que cercam o instituto das licitações públicas sustentáveis, inovação normativa incorporada ao ordenamento jurídico nacional pela Medida Provisória nº 495/2010, posteriormente convertida na Lei nº 12.349/2010, compreendendo os parâmetros do desenvolvimento nacional e a forma de controle interno e externo. O resultado da pesquisa objeto desta dissertação leva-nos a concluir que a nova redação do art. 3º da Lei nº 8.666/1993 não representou uma alteração estatutária superficial, como tantas outras intervenções formais, sujeitas ao juízo de conveniência e oportunidade dos gestores estatais, mas representou uma transformação da finalidade do procedimento licitatório, munido de força cogente, reacendendo o papel estratégico das compras governamentais como personagem indutor de políticas públicas verdes. Ostentando também o status de medida macroeconômica, a modificação representou a modernização no mais tradicional instrumento da rotina administrativista, propondo um modelo consciente e racional de vida e consumo, estreitando a relação entre o indivíduo e o planeta, reacendendo a importância do papel individual na renovação do ambiente coletivo.

Restou constatado que a evolução da finalidade das políticas públicas na sociedade contemporânea, retratada como programa governamental objetivando não somente a realização do interesse da administração, mas também como ferramenta estatal visando a

concretização das prioridades constitucionais fundamentais, enaltecendo a necessidade da figura intervencionista. Nessa atmosfera, o crescimento das políticas sustentáveis aparece como espécie de aprimoramento das técnicas de governança pública brasileira, seguindo as orientações da justiça social estabelecidas pelas cúpulas e conferências realizadas mundialmente, emparelhando a necessidade ordinária de prosperidade econômica à noção de justiça social, incorporando traços de índole social, ética, ambiental, política e jurídica ao conceito de desenvolvimento. A inserção do requisito verde no campo das políticas públicas, além de responsável pela mudança de comportamento na forma de consumo na esfera público-privado, modificando a dinâmica do mercado interno, vem se tornando paulatinamente uma questão indispensável nas agendas governamentais, assumindo uma função estratégica pela busca da eficiência administrativo-ambiental.

É justamente nesse contexto que as licitações sustentáveis aparecem, inovação normativa responsável pela reestruturação da relação bilateral das compras governamentais no cenário nacional, oferecendo uma roupagem progressista ao clássico instituo administrativo, desconstruindo a finalidade puramente econômica do procedimento, incluindo a temática da sustentabilidade como ferramenta matriz ao desenvolvimento. Investigando a nova finalidade das aquisições públicas, modernamente intituladas de ecoaquisições, dentre outras expressões verdes, foi possível verificar o dinamismo do microssistema, adicionando com força cogente o requisito da sustentabilidade ao cotidiano da gestão administrativa, priorizando a aquisição de produtos e contratação de serviços mais eficientes ambientalmente, diminuindo os impactos nocivos à natureza. Essa reorientação dos padrões de produção e consumo atuam reduzindo a margem de subjetivismo na interpretação normativa, minimizando o limite da discricionariedade dos gestores estatais, privilegiando o consumo ambientalmente correto, beneficiando as empresas que geram menos danos ambientais,

valorizando a manutenção do equilíbrio da espécie humana, institucionalizando a consciência ecológica.

Foi possível compreender que a fixação dos parâmetros objetivos fenômeno do desenvolvimento nacional sustentável é requisito essencial, pois demarca tecnicamente os bens e serviços contendo essa rotulagem exclusiva, traçando limites racionais e materiais à prática do controle interno e externo, oferecendo um terreno seguro aos envolvidos direta e indiretamente nos expedientes licitatórios. Restou evidenciado que os principais componentes ao desenvolvimento sustentável expressamente arrolados no cenário brasileiro estão, de maneira genérica, na IN nº 01/2010 da SLTI-MPOG e no Decreto nº 7.746/2012, e de maneira específica, nos diversos guias práticos de contratações sustentáveis, servindo de orientação e inspiração aos demais órgãos e agentes públicos, facilitando o manuseio dessas informações durante a realização das aquisições governamentais. Outra relevante dedução gira em torno da desvinculação mecânico-econômica da noção de proposta mais vantajosa da noção de menor preço, devendo as três finalidades licitatórias serem analisadas de forma concomitante, sendo absolutamente viável a seleção de bens e serviços financeiramente mais elevados, desde que comprovado a relação entre custos e benefícios, diretos e indiretos.

Ficou igualmente ressaltado na jornada textual que apesar dos requisitos objetivos necessários à concretização do desenvolvimento nacional sustentável evidenciarem aparentes restrições à concorrência do procedimento, não há qualquer mácula aos preceitos licitatórios, sobretudo ao princípio da isonomia, tendo em vista o amparo legal e constitucional da tutela suprema ambiental. No que diz respeito ao controle interno no âmbito do Estado do Ceará, a título de exemplo, apesar da existência de boas ações locais relacionados a autofiscalização das licitações sustentáveis, aumentando gradativamente a conscientização ecológica da população, inexistente um programa estruturado conferindo padronização às contratações sustentáveis aos órgãos integrantes da

administração direta e indireta, iniciativa capaz de influenciar o mercado interno, ficando a região dependente de uma legislação que preencha essa relevante lacuna. No que diz respeito ao controle externo no âmbito do Estado do Ceará, a título de exemplo, o movimento ainda é bastante tímido pelos órgãos estatais responsáveis pela fiscalização, não sendo possível formar uma jurisprudência consolidada sobre as compras positivas, conjuntura que reflete a realidade da grande maioria das unidades federativas devido, sobretudo, a falta de provocação sobre a temática.

Em suma, ficou concluído nesta pesquisa o papel estratégico desempenhado pelo poder estatal como agente condutor de mudanças, operando no campo da regulamentação normativa para transformar a maneira do relacionamento público-privado, difundindo novos valores culturais sustentáveis nos três poderes, contribuindo para a manutenção da própria espécie humana. É nesse contexto de reformulação do planejamento central que os governos brasileiros - federal, distrital, estadual e municipal - assumem a obrigação conjunta de reexaminar suas políticas tradicionais de compras públicas, incorporando o fator ecológico não apenas como vetor teórico de índole interpretativa, mas principalmente como ferramenta de caráter prático no cotidiano da função administrativa, em harmonia com os princípios constitucionais da solidariedade intergeracional e do mínimo existencial ecológico. A proposta da sociedade no formato de aldeia globalizada impõe constantes desafios aos governantes e governados, figurando a desconstrução do modelo tradicional da economia desenfreada como instrumento indispensável no combate a degradação ambiental em escala mundial, trazendo equilíbrio e harmonia necessário à sobrevivência da espécie humana no planeta terra.

Referências

- ALENCASTRO, Maria Alice Cruz; SILVA, Edson Vicente da; LOPES, Ana Maria D'Ávila. Contratações sustentáveis na administração pública brasileira: a experiência do Poder Executivo Federal. **Revista de Administração Pública (RAP)**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 1, p. 207-235, jan./fev. 2014.
- ALMEIDA, Ana Carla Leite de; COELHO, Angelita de Souza. Contratações públicas sustentáveis e a promoção de uma economia verde e inclusiva. In: BARKI, Teresa Villac Pinheiro; BLANCHERIS, Marcos Weiss; SOUZA, Lilian Castro de (Coords.). **Panorama de licitações sustentáveis: direito e gestão pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 273-284.
- AMADO, Frederico Augusto Di Trindade. **Direito ambiental esquematizado**. 7. ed. São Paulo: Método, 2016.
- ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2016.
- ARAÚJO, Carolina Lopes; LUDEWIGS, Thomas; CARMO, Eliane Almeida do. A agenda ambiental na administração pública: desafios operacionais e estratégicos. **Revista Desenvolvimento em Questão**, Ijuí, v. 13, n. 32, p. 21-47, out./dez. 2015.
- ARAÚJO, Katy. Ceará elabora lei buscando regulamentar licitações sustentáveis. **O Estado**, Fortaleza, 12 abr. 2016. O Estado Verde. Disponível em: <<http://www.oestadoce.com.br/cadernos/oev/ceara-elabora-lei-buscando-regulamentar-licitacoes-sustentaveis>>. Acesso em: 18 set. 2017.
- ARRETCHE, Marta. Dossiê agenda de pesquisa em políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais (RBCS)**, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 7-9, fev. 2003.
- AZEVEDO, Pedro Henrique Magalhães. Os tribunais de contas brasileiros e as licitações sustentáveis. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE-MG)**, Belo Horizonte, v. 32, n. 4, p. 54-74, out./dez. 2014.

BALERA, Wagner. **Declaração sobre o direito ao desenvolvimento anotada**. Curitiba: Juruá, 2015.

BARATA, Martha Macedo de Lima; KLIGERMAN, Débora Cynamon; MINAYO-GOMEZ, Carlos. A gestão ambiental no setor público: uma questão de relevância social e econômica. **Revista Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 1, p. 165-170, jan./mar. 2007.

BARATO, Amanda Franco. Tribunal de Contas da União no controle da sustentabilidade. **Direito e Sociedade: Revista de Estudos Jurídicos e Interdisciplinares**, Catanduva, v.8, n.1, p. 86-102, jan./dez. 2013.

BARCESSAT, Lena. Papel do Estado brasileiro na ordem econômica e na defesa do meio ambiente: necessidade de opção por contratações públicas sustentáveis. In: SANTOS, Murillo Giordan; BARKI, Teresa Villac Pinheiro (Coords.). **Licitações e contratações públicas sustentáveis**. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 67-81.

BARKI, Teresa Villac Pinheiro; BLIACHERIS, Marcos Weiss; FERREIRA, Maria Augusta Soares. Advocacia-Geral da União e as licitações sustentáveis. In: BARKI, Teresa Villac Pinheiro; BLIACHERIS, Marcos Weiss; SOUZA, Lilian Castro de (Coords.). **Panorama de licitações sustentáveis: direito e gestão pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 299-309.

BARROS, Sérgio Resende de. **Liberdade e contratos: a crise da licitação**. Piracicaba: UNIMEP, 1995.

BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. **[Syn]Thesis: Cadernos do Centro de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, p. 23-32, jun. 2012.

BECK, Ulrich. A reinvenção da política: rumo a uma teoria da modernização reflexiva. In: GIDDENS, Anthony; BECK, Ulrich; LASH, Scott (Orgs.). **Modernização reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna**. Tradução de Magda Lopes. São Paulo: UNESP, 1997. p. 11-71.

BERTOOGNA, Veridiana. Princípios constitucionais ambientais aplicáveis às licitações sustentáveis. In: SANTOS, Murillo Giordan; BARKI, Teresa Villac Pinheiro (Coords.). **Licitações e contratações públicas sustentáveis**. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 83-102.

- BETIOL, Luciana Stocco. Levando em conta a dimensão social nas contratações públicas. In: BARKI, Teresa Villac Pinheiro; BLIACHERIS, Marcos Weiss; SOUZA, Lilian Castro de (Coords.). **Panorama de licitações sustentáveis: direito e gestão pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 169-191.
- BIDERMAN, Rachel; MACEDO, Laura Silvia Valente de; MONZONI, Mário; MAZON, Mário (Orgs.). **Guia de compras públicas sustentáveis: uso do poder de compra do governo para a promoção do desenvolvimento sustentável**. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2008.
- BIM, Eduardo Fortunato. A isonomia e a economicidade na licitação sustentável ou nas compras governamentais ecológicas. **Revista Trimestral de Direito Público (RTDP)**, São Paulo, n. 56, p. 193-211, 2011.
- BITENCOURT NETO, Eurico. Vinculação da administração pública ao mínimo existencial. In: NETTO, Luísa Cristina Pinto e; BITENCOURT NETO, Eurico (Coords.). **Direito administrativo e direitos fundamentais: diálogos necessários**. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 153-174.
- BITTENCOURT, Sidney. **Licitações sustentáveis: o uso do poder de compra do Estado fomentando o desenvolvimento nacional sustentável**. Belo Horizonte: Del Rey, 2014.
- BLIACHERIS, Marcos Weiss. Licitações sustentáveis: política pública. In: SANTOS, Murillo Giordan; BARKI, Teresa Villac Pinheiro (Coords.). **Licitações e contratações públicas sustentáveis**. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 137-152.
- BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- BOFF, Leonardo. **Ethos mundial: um consenso mínimo entre os humanos**. Rio de Janeiro: Sextante, 2003.
- BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.
- BORGES, Ana Maria Castro. Critérios de sustentabilidade nas contratações da Justiça do Trabalho. In: BARKI, Teresa Villac Pinheiro; BLIACHERIS, Marcos Weiss; SOUZA, Lilian Castro de (Coords.). **Panorama de licitações sustentáveis: direito e gestão pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 311-332.

BRASIL. Advocacia Geral da União. **Guia Nacional de Licitações Sustentáveis**. Brasília: AGU, 2016.

_____. Conselho Superior da Justiça do Trabalho. **Guia de Contratações Sustentáveis da Justiça do Trabalho (GCSJT)**. 2. ed. Brasília: CSJT, 2014.

_____. Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. **Agenda 21**. Brasília: Câmara dos Deputados, 1995.

_____. Ministério do Meio Ambiente. **A3P: Agenda Ambiental na Administração Pública**. 5. ed. Brasília: MMA, 2009.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Guia prático de licitações sustentáveis do STJ**. Brasília: STJ, 2015.

BRATZ, Jussara Aparecida. Os municípios e as contratações sustentáveis. **Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico**, Porto Alegre, v. 8, n. 43, p. 62-87, ago./set. 2012.

BRÜSEKE, Franz Josef. O problema do desenvolvimento sustentável. In: CAVALCANTI, Clóvis (Org.). **Desenvolvimento e natureza: estudos para uma sociedade sustentável**. São Paulo: Cortez, 1998, p. 29-40.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Buscando um conceito de políticas públicas para a concretização dos direitos humanos. In: FRISCHEISEN, Luiza Cristina Fonseca (Org.). **Direitos humanos e políticas públicas**. São Paulo: Pólis, 2001. p. 5-16.

_____. Políticas públicas e direito administrativo. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 34, n. 133, p. 89-98, jan./mar. 1997.

CALABRE, Lia. Políticas culturais no Brasil: balanço e perspectivas. In: RUBIM, Antônio Albino Canelas; BARBALHO, Alexandre (Orgs.). **Políticas culturais no Brasil**. Salvador: EDUFBA, 2007. p. 87-107.

COMPARATO, Fábio Konder. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 35, n. 138, p. 39-48, abr./jun. 1998.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2011.

CORREIA, Mary Lúcia Andrade. Rousseau: meio ambiente é ética ambiental. **Revista Jurídica Luso-Brasileira (RJLB)**, Lisboa, a. 1, n. 3, p. 1245-1269, maio/jun. 2015.

CARRIERI, Alexandre de Pádua; SILVA, Alfredo Rodrigues Leite da; PIMENTEL, Thiago Duarte. O tema da proteção ambiental incorporado nos discursos da responsabilidade social corporativa. **Revista de Administração Contemporânea (RAC)**, Curitiba, v. 13, n. 1, p. 1-16, jan./mar. 2009.

CARVALHO, Inaiá Maria Moreira de. Planejamento e desenvolvimento regional: trajetória e perspectivas. In: COSTA, Liduína Farias Almeida da; FROTA, Francisco Horácio da Silva (Orgs.). **Nordestes(s), novos desafios**: políticas públicas e dinâmicas institucionais. Fortaleza: EdUECE, 2006. p. 21-34.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 31. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

CAVALCANTE, Danival Sousa; PETER, Maria da Glória Arrais; MACHADO, Marcus Vinícius Veras. Organização dos órgãos de controle interno municipal no Estado do Ceará: um estudo na região metropolitana de Fortaleza. **Advances in Scientific and Applied Accounting**, São Paulo, v. 4, n. 1, p. 24-43, jan./abr. 2011.

CAVALCANTE, Maria Lailze Simões Albuquerque. Administração pública e agenda ambiental - A3P: considerações sobre a implementação nos órgãos públicos. **Revista Controle: Doutrina e Artigos**, Fortaleza, v. 10, n. 1, p. 193-216, dez. 2012.

CAVALCANTI, Denize Coelho. O modelo de contratações públicas sustentáveis do Estado de São Paulo. In: BARKI, Teresa Villac Pinheiro; BLIACHERIS, Marcos Weiss; SOUZA, Lilian Castro de (Coords.). **Panorama de licitações sustentáveis**: direito e gestão pública. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 361-373.

COELHO, Hamilton Antônio. **Responsabilidade ambiental na licitação**: sustentabilidade nas contratações e compras de governo. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. **Nosso futuro comum**. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991.

COMOTTO, Sabrina. Contratações públicas sustentáveis na República da Argentina. In: BARKI, Teresa Villac Pinheiro; BLIACHERIS, Marcos Weiss; SOUZA, Lilian Castro de (Coords.). **Panorama de licitações sustentáveis: direito e gestão pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 255-271.

Conselho Nacional de Justiça. **Relatório final: metas prioritárias do Poder Judiciário 2010**. Brasília: CNJ, 2011.

COPOLA, Gina. Licitações sustentáveis. **Revista Síntese: Direito Administrativo**, São Paulo, v. 6, n. 35, p. 9-32, jan./fev. 2017.

COSTA, Carlos Eduardo Lustosa da. As licitações sustentáveis na ótica do controle externo. **Interesse Público (IP)**, Belo Horizonte, v. 14, n. 71, p. 243-278, jan./fev. 2012.

_____. Novo marco regulatório das compras públicas sustentáveis: inovações e desafios à luz do Decreto Presidencial nº 7.746/2012. In: BARKI, Teresa Villac Pinheiro; BLIACHERIS, Marcos Weiss; SOUZA, Lilian Castro de (Coords.). **Panorama de licitações sustentáveis: direito e gestão pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 119-136.

COSTA, Renato. **As decisões dos Tribunais de Contas como garantia do uso de critérios sustentáveis nas contratações públicas**. 2014. 169 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Jurídica) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Jurídica, Universidade do Vale do Itajaí, Itajaí, 2014.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Das licitações públicas**. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

DALLARI, Adilson Abreu. **Aspectos jurídicos da licitação**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

DECLARAÇÃO do Rio de Janeiro. **Revista Estudos Avançados**, São Paulo, v. 6, n. 15, p. 153-159, maio/ago. 1992.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 30. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

DICIONÁRIO Brasileiro da Língua Portuguesa. 2. ed. São Paulo: Mirador Internacional, 1977.

DIEGUES, Antônio Carlos Sant'Ana. Desenvolvimento sustentável ou sociedades sustentáveis: da crítica dos modelos aos novos paradigmas. **Revista São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 6, n. 1-2, p. 22-29, jan./jun. 1992.

EMERY, Emerson Baldotto. **Desenvolvimento sustentável**: princípio da eficiência em procedimentos licitatórios. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

FENILI, Renato. **Boas práticas administrativas em compras e contratações públicas**. Niterói: Impetus, 2016.

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

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

_____. Função social da licitação pública: o desenvolvimento nacional sustentável (no e do Brasil, antes e depois da MP nº 495/2010). **Fórum de Contratação e Gestão Pública (FCGP)**, Belo Horizonte, v. 9, n. 107, p. 52-53, nov. 2010.

_____; KASPER, Júlio Henrique Santos. O desenvolvimento nacional sustentável como finalidade legal da licitação. **Direito & Justiça: Revista da Faculdade de Direito da PUCRS**, Porto Alegre, v. 39, n. 1, p. 69-76, jan./jun. 2013.

FERREIRA, Maria Augusta Soares de Oliveira. Licitações sustentáveis como instrumento de defesa do meio ambiente: fundamentos jurídicos para a sua efetividade. In: BLIACHERIS, Marcos Weiss; FERREIRA, Maria Augusta Soares de Oliveira (Coords.). **Sustentabilidade na administração pública**: valores e práticas de gestão socioambiental. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 83-105.

FIGUEIREDO, Marcelo. O controle das políticas públicas pelo Poder Judiciário no Brasil: uma visão geral. **Revista Eletrônica da Faculdade de Direito da PUC-SP**, São Paulo, v. 1, p.1-55, 2008.

FINGER, Ana Cláudia. Licitações sustentáveis como instrumento de política pública na concretização do direito fundamental ao meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado. **Revista de Direito Administrativo e Constitucional (A&C)**, Belo Horizonte, v. 13, n. 51, p. 121-153, jan./mar. 2013.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

FONTE, Felipe de Melo. **Políticas públicas e direitos fundamentais**: elementos de fundamentação do controle jurisdicional de políticas públicas no Estado Democrático de Direito. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

FORTINI, Cristiana; MOTTA, Fabrício. Corrupção nas licitações e contratações públicas: sinais de alerta segundo a transparência internacional. **Revista de Direito Administrativo & Constitucional (A&C)**, Belo Horizonte, v. 16, n. 64, p. 93-113, abr./jun. 2016.

FREITAS, Juarez. Licitações sustentáveis e o fim inadiável da miopia temporal na avaliação das propostas. **Revista da Procuradoria Geral do Estado do Espírito Santo**, Vitória, v. 12, n. 12, p. 51-70, jan./dez. 2012.

_____. **Sustentabilidade**: direito ao futuro. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

FREITAS, Thiago Pereira de. **Sustentabilidade e as contratações públicas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas (PPP)**, Brasília, n.21, p. 211-259, jan./jun. 2000.

FURTADO, Celso. **O mito do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Círculo do Livro, 1974.

FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de licitações e contratos administrativos**. 6. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

GALLINA, André Sekunda; AGUIRRE, Lissandra Espinosa de Mello. Licitações sustentáveis: uma discussão à luz dos princípios da igualdade, da competitividade, da vantajosidade e da economicidade da licitação. **Revista da Advocacia Geral da União (AGU)**, Brasília, v. 15, n. 2, p. 67-92, abr./jun. 2016.

- GARCIA, Denise Schmitt Siqueira. A necessidade do alcance do mínimo existencial ecológico para garantia da dimensão social da sustentabilidade. **Revista Direito à Sustentabilidade (RDS)**, Foz do Iguaçu, v.1, n.1, p.139-155, jul./dez. 2014.
- GARCIA, Flávio Amaral; RIBEIRO, Leonardo Coelho. Licitações públicas sustentáveis. **Revista de Direito Administrativo (RDA)**, Rio de Janeiro, v. 260, p. 231-254, maio/ago. 2012.
- GARCIA, Leonardo de Medeiros; THOMÉ, Romeu. **Direito ambiental**. 6. ed. Salvador: Juspodivm, 2013.
- GARCIA, Ronaldo Coutinho. Subsídios para organizar avaliações da ação governamental. **Planejamento e Políticas Públicas (PPP)**, Brasília, n. 23, p. 7-70, jan./jun. 2001.
- GEMELLI, Dagmar Albertina. O princípio da prevenção e precaução nas licitações sustentáveis. **Revista Controle: Doutrina e Artigos**, Fortaleza, v.13, n.1, p.27-46, jun. 2015.
- GICO JÚNIOR, Ivo Teixeira; LAUTENSCHLAGER, Lauren. A efetividade da obrigatoriedade da inserção do critério de sustentabilidade nas compras públicas de 2010 a 2014. **Universitas Jus: Revista da Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais do Centro Universitário de Brasília (UNICEUB)**, Brasília, v.27, n.1, p.21-31, jul./dez. 2016.
- GONÇALVES, Flávio José Moreira. Políticas públicas para a formação e avaliação de magistrados: a contribuição da educação judicial através das escolas de magistratura. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v.5, n.3, p.289-314, jul./dez. 2015.
- GUIMARÃES, Roberto Pereira; FONTOURA, Yuna Souza dos Reis da. Rio +20 ou Rio -20? Crônica de um fracasso anunciado. **Revista Ambiente & Sociedade**, São Paulo, v.15, n.3, p.19-39, set./dez. 2012.
- HOBBS, Thomas. **Leviatã ou matéria**: forma e poder de um Estado eclesiástico e civil. Tradução de Rosina D'Angina. 3. ed. São Paulo: Ícone, 2008.
- HÖFLING, Eloisa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos Cedes**, Campinas, v. 21, n. 55, p. 30-41, nov. 2001.

HORTA, Thais Prado. Compras públicas sustentáveis na cidade de São Paulo: experiência da Secretaria do Verde e Meio Ambiente. In: BARKI, Teresa Villac Pinheiro; BLIACHERIS, Marcos Weiss; SOUZA, Lilian Castro de (Coords.). **Panorama de licitações sustentáveis: direito e gestão pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 375-379.

JACOBI, Pedro Roberto. Educação ambiental, cidadania e sustentabilidade. **Revista Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 118, p. 189-205, mar. 2003.

_____. O Brasil depois da Rio +10. **Revista do Departamento de Geografia (RDG)**, São Paulo, n. 15, p. 19-29, jan./dez. 2002.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais. **Revista de Administração Pública (RAP)**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 1, p. 51-72, jan./fev. 2002.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 17. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

KRELL, Andreas Joachim. Controle judicial dos serviços públicos básicos na base dos direitos fundamentais sociais. In: SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). **A constituição concretizada: construindo pontes com o público e o privado**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000. p. 25-60.

LAUTENSCHLAGER, Lauren; SCHONARDIE, Elenise Felzke; FREITAS, Neolete Pires de. A inclusão da cláusula verde nas licitações e contratações públicas: o ônus de observar e agir do poder público federal. **Revista Direito Ambiental e Sociedade (RDAS)**, Caxias do Sul, v.4, n.2, p. 137-160, jul./dez. 2014.

LAYRARGUES, Philippe Pomier. O cinismo da reciclagem: o significado ideológico da reciclagem da lata de alumínio e suas implicações para a educação ambiental. In: LOUREIRO, Carlos Frederico Bernardo; LAYRARGUES, Philippe Pomier; CASTRO, Ronaldo Souza de (Orgs.). **Educação ambiental: repensando o espaço da cidadania**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2005. p. 179-219.

LEITE, José Rubens Morato; BELCHIOR, Germana Parente Neiva. O Estado de direito ambiental e a particularidade de uma hermenêutica jurídica. **Revista Sequência: Estudos Jurídicos e Políticos**, Florianópolis, v. 31, n. 60, p. 291-318, jul. 2010.

- LIEBENBERG, Sandra. O valor da liberdade na interpretação dos direitos socioeconômicos. Tradução de Emerson Baldotto Emery. **Revista da Associação dos Juizes do Rio Grande do Sul (AJURIS)**, Porto Alegre, v. 40, n. 129, p. 325-360, mar. 2013.
- LINHARES, Rhammysés; NEGOSEK, Magali Regina Fuck. Compras sustentáveis: aplicação da Lei nº 12.349/10 com foco no art. 1º que alterou a lei de licitações. **Revista Eletrônica de Iniciação Científica (RICC)**, Itajaí, v. 5, n. 2, p. 478-494, abr./jun. 2014.
- LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 21, n. 48, p. 101-110, dez. 2013.
- LIZ, Karine Borges de; BRÜNING, Raulino Jacó. Sustentabilidade: nova percepção jurídica e os reflexos de sua aplicabilidade no cotidiano da Administração Pública. **Revista Resenha Eleitoral**, Florianópolis, v. 20, n. 1, p. 123-152, jul. 2016.
- LOPES, Eliana Raffaelli. Contratações públicas sustentáveis: uma análise à luz de iniciativas adotadas no Rio Grande do Sul. **Revista de Direito Ambiental (RDA)**, São Paulo, v.17, n.65, p. 217-241, jan./mar. 2012.
- LOYOLA, Marta Moriya. A responsabilidade socioambiental da administração pública. **Revista do Ministério Público do Estado de Goiás**, Goiânia, v. 11, n. 15, p. 7-12, jun. 2008.
- LUZIA, Cauê Vecchia. **Controle das licitações públicas**: aspectos da tutela jurisdicional de controle da função administrativa nas contratações públicas. 2013. 231 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2013.
- MACHADO, Carlos Borges; SANTOS, Solidia Elizabeth dos; SOUZA, Tânia Cristina de. A sustentabilidade ambiental em questão. In: SILVA, Christian Luiz da (Org.). **Desenvolvimento sustentável**: um modelo analítico, integrado e adaptativo. Petrópolis: Vozes, 2006. p. 123-134.
- MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MADUREIRA, Cláudio Penedo. Licitações sustentáveis e *royalties* de petróleo. **Interesse Público (IP)**, Belo Horizonte, v. 16, n. 83, p. 153-193, jan./fev. 2014.

MAIA, Cláudio Machado. Percepções que permeiam o conceito de agricultura familiar e a cronologia da luta pela sustentabilidade: panorama nacional e internacional. In: DAL SOGLIO, Fábio; KUBO, Rumi Regina (Orgs.). **Agricultura e sustentabilidade**. Porto Alegre: UFRGS, 2009. p. 75-96.

MAIA, Kátia Silene de Oliveira; POLETTE, Marcus. A licitação sustentável na perspectiva dos paradigmas interpretativos nos bancos públicos federais. **Revista de Direito Ambiental (RDA)**, São Paulo, v. 18, n. 71, p. 141-155, jul./set. 2013.

MALUF, Sahid. **Teoria geral do Estado**. 23. ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

MARINELA, Fernanda. **Direito administrativo**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

MARQUES, Guilherme Ramon Garcia. Analisando o desenvolvimento: a perspectiva de Amartya Sen. **Revista Urutágua**, Maringá, n. 22, p. 120-123, set./dez. 2010.

MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. A proteção internacional dos direitos humanos e o direito internacional do meio ambiente. **Argumenta: Revista do Programa de Mestrado em Ciência Jurídica da Faculdade Estadual de Direito do Norte Pioneiro (FUNDINOPI)**, Jacarezinho, v. 9, n. 9, p. 159-186, jul./dez. 2008.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 20. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

MEDEIROS, Cláudia Lúcio de. **Licitações sustentáveis: aplicação de critérios ambientais nas compras públicas do Estado do Ceará**. 2015. 175 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Centro de Ciências Jurídicas, Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2015.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

- _____. Licitações e contratos administrativos. **Revista de Direito Administrativo (RDA)**, Rio de Janeiro, v. 105, p. 14-34, jul./set. 1971.
- MELO, Marcus André. As sete vidas da agenda pública brasileira. In: RICO, Elizabeth Melo (Org.). **Avaliação de políticas sociais**: uma questão em debate. São Paulo: Cortez, 1998. p. 11-28.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.
- MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.
- MENDONÇA, Edalgina Bráulia de Carvalho Furtado de. **Tribunal de contas e patrimônio ambiental**: um novo paradigma de controle. Belo Horizonte: Fórum, 2011.
- MIKHAILOVA, Irina. Sustentabilidade: evolução dos conceitos teóricos e os problemas da mensuração prática. **Revista Economia e Desenvolvimento (RE&D)**, Santa Maria, n. 16, p. 22-41, jan./dez. 2004.
- MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente**: a gestão ambiental em foco. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.
- MONTIBELLER FILHO, Gilberto. Ecodesenvolvimento e desenvolvimento sustentável: conceitos e princípios. **Revista Textos de Economia**, Florianópolis, v. 4, n. 1, p. 131-142, jan./dez. 1993.
- _____. **O mito do desenvolvimento sustentável**: meio ambiente e custos sociais no moderno sistema produtor de mercadorias. Florianópolis: EDUFSC, 2001.
- MORAES FILHO, Marco Antônio Praxedes de. Recurso administrativo no pregão presencial. In: COSTA, Ana Edite Olinda Norões (Org.). **Estudos em direito e processo administrativos**. Fortaleza: UNIFOR, 2006. p. 247-271.
- MOREIRA, Egon Bockmann; GUIMARÃES, Fernando Vernalha. **Licitação pública**: a Lei Geral de Licitação – LGL e o Regime Diferenciado de Contratação – RDC. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

MOTTA, Carlos Pinto Coelho. **Eficácia nas licitações e contratos**. 10. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

MOTTA, Ronaldo Seroa da. **Economia ambiental**. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

MUKAI, Toshio. **Direito ambiental sistematizado**. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

_____. Os contratos sustentáveis e o princípio da vedação ao retrocesso ambiental. **Revista Síntese: Licitações, Contratos e Convênios**, São Paulo, v. 4, n. 23, p. 19-23, out./nov. 2014.

NOHARA, Irene Patrícia. **Direito administrativo**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

NUNES JÚNIOR, Venílto Paulo. O conceito de soberania no século XXI. **Revista de Direito Constitucional e Internacional (RDCI)**, São Paulo, v. 11, n. 42, p. 144-166, jan./mar. 2003.

OLIVEIRA, Bernardo Carlos Spaulonci Chiachia Matos de; SANTOS, Luís Miguel Luzio dos. Compras públicas como política para o desenvolvimento sustentável. **Revista de Administração Pública (RAP)**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 1, p. 189-206, jan./fev. 2015.

OLIVEIRA, Gilson Batista de. Uma discussão sobre o conceito de desenvolvimento. **Revista da FAE**, Curitiba, v. 5, n. 2, p. 37-48, maio/ago. 2002.

OLIVEIRA, Leonel Góis Lima; PONTES, Diana Santos; NOGUEIRA, José Marcelo Maia; SILVA FILHO, José Carlos Lázaro da. A gestão ambiental no Poder Judiciário: estudo exploratório de um Tribunal de Justiça. **Reunir: Revista de Administração, Contabilidade e Sustentabilidade**, Sousa, v. 4, n. 2, p. 113-133, maio/ago. 2014.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de direito administrativo**. 5. ed. São Paulo: Método, 2017.

OLIVEIRA, Vânia Aparecida Rezende de; CANÇADO, Ailton Cardoso; PEREIRA, José Roberto. Gestão social e esfera pública: aproximações teórico-conceituais. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 4, p. 613-626, dez. 2010.

PAESE, Cláudia Regina; AGUIAR, Anne Adelle Gonçalves de. Revisitando os conceitos de formulação, implementação e avaliação de políticas e programas sociais no Brasil. **Revista NUPEM**, Campo Mourão, v. 4, n. 6, p. 65-81, jan./jul. 2012.

PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito constitucional descomplicado**. 16. ed. São Paulo: Método, 2017.

PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres. **Comentários à lei de licitações e contratações da administração pública**. 5. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

PIMENTA, Mayana Flávia Ferreira; NARDELLI, Aurea Maria Brandi. Desenvolvimento sustentável: os avanços na discussão sobre os temas ambientais lançados pela conferência das Nações Unidas sobre o desenvolvimento sustentável, Rio+20 e os desafios para os próximos 20 anos. **Revista Perspectiva**, Florianópolis, v. 33, n. 3, p. 1257-1277, set./dez. 2015.

PINHEIRO, Carla. **Direito ambiental**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

PORTO, Antônio Augusto Cruz; TORRES, Cibele. Sustentabilidade cidadã: o compartilhamento como moeda do futuro. **Revista da Faculdade Metropolitana de Maringá (UNIFAMMA)**, Maringá, v. 15, n. 1, p. 23-46, jan./jul. 2016.

RAMIRES, Celso Costa. **As ações do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina mediante a inserção de critérios socioambientais na lei de licitações e contratos**. 2015. 135 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Jurídica) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Jurídica, Universidade do Vale do Itajaí, Itajaí, 2015.

RATTNER, Henrique. Sustentabilidade: uma visão humanista. **Revista Ambiente & Sociedade**, São Paulo, v. 2, n. 5, p. 233-240, jul./dez. 1999.

REALE, Miguel. **Memórias**: destinos cruzados. São Paulo: Saraiva, 1987.

RECH, Adir Ubaldo. Instrumentos de tutela efetiva e eficaz na gestão do meio ambiente. **Revista Direito e Desenvolvimento**, João Pessoa, v. 4, n. 7, p. 9-41, jan./jun. 2013.

REI, Fernando. Mudanças climáticas e compras públicas sustentáveis no Estado de São Paulo. In: BARKI, Teresa Villac Pinheiro; BLIACHERIS, Marcos Weiss; SOUZA, Lilian Castro de (Coords.). **Panorama de licitações sustentáveis: direito e gestão pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 347-360.

RIBEIRO, Cássio Garcia; INÁCIO JÚNIOR, Edmundo. Mensurando o mercado de compras governamentais brasileiro. **Cadernos de Finanças Públicas**, Brasília, n. 14, p. 265-287, dez. 2014.

RIBEIRO, Wagner Costa. O Brasil e a Rio +10. **Revista do Departamento de Geografia (RDG)**, São Paulo, n. 15, p. 37-44, jan./dez. 2002.

RIBEIRO FILHO, José Francisco; LOPES, Jorge Expedito de Gusmão; PEDERNEIRAS, Marcleide Maria Macêdo; FERREIRA, Joaquim Osório Liberalquino. Controle interno, controle externo e controle social: análise comparativa da percepção dos profissionais de controle interno de entidades das três esferas da administração pública. **Revista Universo Contábil**, Blumenau, v. 4, n. 3, p. 48-63, jul./set. 2008.

ROCHA JÚNIOR, Luís Clóvis Machado da. A norma de sustentabilidade (social) na contratação pública: breves apontamentos em Portugal e Brasil. In: SARLET, Ingo Wolfgang; LUDWIG, Roberto José (Orgs.). **A proteção judicial da probidade pública e da sustentabilidade**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2017. p. 67-101.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Direito ambiental esquematizado**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

ROMEIRO, Ademar Ribeiro. Desenvolvimento econômico e a questão ambiental: algumas considerações. **Revista Análise Econômica**, Porto Alegre, v. 9, n. 16, p. 141-152, set. 1991.

_____. Desenvolvimento sustentável e mudança institucional: notas preliminares. **Textos para Discussão**, Campinas, n. 68, p. 1-26, abr. 1999.

RONCAGLIO, Cynthia; JANKE, Nadja. **Desenvolvimento sustentável**. Curitiba: IESDE, 2007.

RUSCHEINSKY, Aloísio. No conflito das interpretações: o enredo da sustentabilidade. **Revista Eletrônica do Mestrado em Educação Ambiental (REMEA)**, Rio Grande, v. 10, p. 39-50, jan./jun. 2003.

SABBI, Carlos Roberto. O desafio da paz para seres primitivos. In: NODARI, Paulo César; CALGARO, Cleide; GARRIDO, Miguel Armando (Orgs.). **Ética, meio ambiente e direitos humanos: a cultura de paz e não violência**. Caxias do Sul: EDUSC, 2017. p. 119-138.

SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento: incluyente, sustentável, sustentado**. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

_____. **Desenvolvimento: incluyente, sustentável, sustentado**. Rio de Janeiro: Garamond, 2008. Resenha de: MACÊDO, Rodrigo de Campos. Resenha. **Campo-Território: Revista de Geografia Agrária**, Uberlândia, v. 10, n. 20, p. 562-565, jul. 2015.

_____. **Desenvolvimento: incluyente, sustentável, sustentado**. Rio de Janeiro: Garamond, 2008. Resenha de: MILES, Duílio Castro. Resenha. **Revista Acadêmica São Marcos (RASM)**, Alvorada, v. 1, n. 1, p. 95-106, jul./dez. 2011.

SALGADO, Eneida Desiree. **Lei de Acesso à Informação (LAI): comentários à Lei nº 12.527/2011 e ao Decreto nº 7.724/2012**. São Paulo: Atlas, 2015.

SANTOS, Elinaldo Leal; BRAGA, Vitor; SANTOS, Reginaldo Souza; BRAGA, Alexandra Maria da Silva. **Desenvolvimento: um conceito multidimensional**. **Revista Desenvolvimento Regional em Debate (DRD)**, Canoinhas, v. 2, n. 1, p. 44-61, jul./dez. 2012.

SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos. **Reforma urbana: por um novo modelo de planejamento e gestão das cidades**. Rio de Janeiro: FASE, 1995.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito constitucional ambiental: constituição, direitos fundamentais e proteção do ambiente**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

SERAFIM, Milena Pavan; DIAS, Rafael de Brito. Análise de política: uma revisão de literatura. **Caderno de Gestão Social (CGS)**, Salvador, v. 3, n. 1, p. 121-134, jan./jun. 2012.

SIEDENBERG, Dieter Rugard. Desenvolvimento: ambiguidades de um conceito difuso. **Revista Desenvolvimento em Questão**, Ijuí, a. 2, n. 3, p. 9-26, jan./jun. 2004.

SILVA, Alessandra Obara Soares da. Inexistência ou ineficiência das políticas públicas e controle judicial. **Revista Eletrônica da Faculdade de Direito da PUC-SP**, São Paulo, v. 1, p.1-22, 2008.

SILVA, Antônio Almeida da. A terceira margem: em busca do ecodesenvolvimento. **Revista de Estudos Universitário (REU)**, Sorocaba, v. 36, n. 3, p. 291-296, dez. 2010.

SILVA, José Jailson; GUIMARÃES, Patrícia Borba Vilar; SILVA, Eva Cristina. Compras públicas sustentáveis: aspectos legais, gerenciais e de aplicação. **Registro Contábil**, Maceió, v. 3, n. 1, p. 45-61, jan./abr. 2012.

SILVA, Manoel Jucá da. **A viabilização das licitações sustentáveis no Brasil**. 2016. 59 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Centro de Ciências Jurídicas, Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2016.

SILVA, Renato Cader da; BARKI, Teresa Villac Pinheiro. Compras públicas compartilhadas: a prática das licitações sustentáveis. **Revista do Serviço Público (RSP)**, Brasília, v. 63, n. 2, p. 157-175, abr./jun. 2012.

SILVA, Rogério Luiz Nery da. Políticas públicas e administração democrática. **Revista Sequência: Estudos Jurídicos e Políticos**, Florianópolis, v. 33, n. 64, p. 57-84, jul. 2012.

SIRKIS, Alfredo. **Ecologia urbana e poder local**. Rio de Janeiro: Fundação Movimento Ondazul, 1999.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de direito ambiental**. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

SOARES, Everton Luís Gurgel. **O perigo verde**: o princípio da sustentabilidade como contraponto à ecologia radical. Leme: JH Mizuno, 2015.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Revista Sociologias**, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

_____. “Estado do campo” da pesquisa em políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais (RBCS)**, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 15-20, fev. 2003.

SOUZA, Talita Ferreira de; QUELHAS, Osvaldo Luiz Gonçalves; GOMES, Carlos Francisco Simões. Contratações públicas sustentáveis: uma análise do perfil das licitações de instituições públicas brasileiras. **Revista Eletrônica em Gestão, Educação e Tecnologia Ambiental (REGET)**, Santa Maria, v. 19, n. 2, p. 477-492, maio/ago. 2015.

TABARELLI, Liane. **Contratos agrários e sustentabilidade ambiental**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2017.

TORRES, Rafael Lopes. Licitações sustentáveis: a importância e o amparo constitucional e legal. **Revista do Tribunal de Contas da União (TCU)**, Brasília, v. 43, n. 122, p. 102-119, set./dez. 2011.

TORRES, Ronny Charles Lopes de. **Licitações públicas**. 7. ed. Salvador: Jus Podivm, 2016.

TRENNEPOHL, Terence. **Direito ambiental empresarial**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

TREVISAN, Andrei Pittol; Van BELLEN, Hans Michael. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **Revista de Administração Pública (RAP)**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 529-550, maio/jun. 2008.

TRIGUEIRO, André. **Espiritismo e ecologia**. São Paulo: FEB, 2009.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. **Políticas públicas, direitos fundamentais e controle judicial**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

VIANA, Ana Luiza. Abordagens metodológicas em políticas públicas. **Revista de Administração Pública (RAP)**, Rio de Janeiro, v. 30, n. 2, p. 5-43, mar./abr. 1996.

VIEIRA, Ricardo Stanziola. Rio +20: conferência das Nações Unidas sobre meio ambiente e desenvolvimento - contexto, principais temas e expectativas em relação ao novo “direito da sustentabilidade”. **Revista Novos Estudos Jurídicos (NEJ)**, Itajaí, v. 17, n. 1, p. 48-69, jan./abr. 2012.

VILHENA, Renata. Práticas de compras públicas sustentáveis em Minas Gerais. In: BARKI, Teresa Villac Pinheiro; BLIACHERIS, Marcos Weiss; SOUZA, Lilian Castro de (Coords.). **Panorama de licitações sustentáveis: direito e gestão pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 333-346.

VITTA, Heraldo Garcia. **Aspectos fundamentais da licitação**. São Paulo: Malheiros, 2015.