

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
GESTÃO DE ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS

Arnaldo Aparecido de Melo

**COMPRAS PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS:
UMA ANÁLISE DO DESEMPENHO DA ADVOCACIA-GERAL DA
UNIÃO NO CONTEXTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL**

Santa Maria, RS
2018

Arnaldo Aparecido de Melo

**COMPRAS PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS:
UMA ANÁLISE DO DESEMPENHO DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO NO
CONTEXTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL**

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação Profissional em Gestão de Organização Públicas, da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS), como requisito parcial para obtenção do grau de **Mestre em Gestão de Organizações Públicas**.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Sheila Kocourek

Santa Maria, RS
2018

Ficha catalográfica elaborada através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Central da UFSM, com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

Melo, Arnaldo Aparecido de
COMPRAS PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS: UMA ANÁLISE DO
DESEMPENHO DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO NO CONTEXTO DA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL / Arnaldo Aparecido de
Melo.- 2018.
146 p.; 30 cm

Orientadora: Sheila Kocourek
Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa
Maria, Centro de Ciências Sociais e Humanas, Programa de
Pós-Graduação em Gestão de Organizações Públicas, RS, 2018

1. Estado 2. Sustentabilidade 3. Compras Públicas I.
Kocourek, Sheila II. Título.

Arnaldo Aparecido de Melo

**COMPRAS PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS:
UMA ANÁLISE DO DESEMPENHO DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO NO
CONTEXTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL**

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação Profissional em Gestão de Organização Públicas, da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS), como requisito parcial para obtenção do grau de **Mestre em Gestão de Organizações Públicas**.

Aprovado em 16 de março de 2018:



Sheila Kocourek, Dr.^a (UFSM)
(Presidente/Orientador)



Nelson Guilherme Machado Pinto, Dr. (UFSM)



Mércia Miranda Vasconcellos Cunha, Dr.^a (FANORPI)

Santa Maria, RS
2018

AGRADECIMENTOS

A Deus, pois mesmo sendo quem eu sou, Ele continua sendo, na minha vida, quem Ele é. Ele continua sendo bom, Ele continua sendo Deus.

À minha querida esposa Cristine, pelo apoio e paciência em todo o tempo.

À minha orientadora, Prof. Dr.^a Sheila Kocourek, por seus ensinamentos, paciência e incentivo que tornaram possível a conclusão deste trabalho.

Ao Prof. Dr. Nelson Guilherme Machado Pinto, por seu auxílio na compreensão da Análise Envoltória de Dados (DEA).

Aos membros da minha banca de qualificação, agradeço pelas valiosas contribuições para o bom encaminhamento deste trabalho.

À Prof. Dra. Mércia Miranda Vasconcellos Cunha, por ter aceitado participar da minha banca de dissertação.

À UFSM, seu corpo docente, direção e administração que possibilitaram mais esse passo na minha formação.

E a todos que direta ou indiretamente fizeram parte dessa caminhada, o meu muito obrigado.



Fonte: Jarbas Domingos de Lira Junior.

*Que triste é pensar que a Natureza fala
e que a espécie humana não a escuta.
(Victor Hugo)*

RESUMO

COMPRAS PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS: UMA ANÁLISE DO DESEMPENHO DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO NO CONTEXTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL

AUTOR: Arnaldo Aparecido de Melo

ORIENTADORA: Sheila Kocourek

Em meados do século XX floresceu o debate a respeito do impacto gerado pelas atividades do homem sobre o meio ambiente. Com o passar dos anos, firmou-se a compreensão de que o desenvolvimento, além do seu tradicional componente econômico, também deve compreender uma dimensão socioambiental. Essa nova concepção, que se convencionou chamar de desenvolvimento sustentável, atualmente vem sendo reconhecida, no que tange ao seu conteúdo jurídico, como verdadeiro direito fundamental. Na busca de soluções para os crescentes problemas socioambientais, viu-se no poder de compra do Estado um instrumento capaz de estimular o mercado a reformular seus padrões de produção, mediante a incorporação de critérios de sustentabilidade nas contratações públicas. Como forma de institucionalizar essa nova política pública, deixou-se explícito por meio da Lei n. 12.349/2010 que as compras governamentais devem promover o desenvolvimento sustentável. O presente estudo teve por objetivo avaliar o desempenho dos órgãos da Administração Pública Federal, em especial da Advocacia-Geral da União, na execução da política de compras públicas sustentáveis, a partir da Lei n. 12.349/2010. Para tanto, essa pesquisa multimétodo, de caráter exploratório-descritivo, baseou-se na legislação, na literatura e na jurisprudência sobre o tema, bem como em dados disponíveis no Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais acerca do valor e da quantidade de produtos e serviços sustentáveis contratados pela Administração Pública Federal, no período de 2012-2016, no contexto total de suas contratações. Com base nos dados secundários levantados, avaliou-se o grau de eficiência relativa da Advocacia-Geral da União, no período de 2012-2016, em relação aos 23 Ministérios selecionados, utilizando-se da metodologia de Análise Envoltória de Dados. Os resultados indicam que as compras sustentáveis ainda representam um pequeno percentual do valor total despendido pela Administração Pública Federal na compra de materiais e na contratação de serviços, porém, em volume de recursos, houve um incremento significativo. A partir dos resultados obtidos, verificou-se ainda que apenas três órgãos têm alto desempenho simultaneamente nos dois modelos elaborados: os Ministérios da Previdência Social, do Desenvolvimento Agrário e da Justiça. A Advocacia-Geral da União, em particular, obteve um desempenho classificado como médio nos dois modelos, ficando muito próxima da média geral.

Palavras-chave: Estado. Sustentabilidade. Compras Públicas.

ABSTRACT

SUSTAINABLE PUBLIC PURCHASES: AN ANALYSIS OF THE PERFORMANCE OF THE ADVOCACY GENERAL OF THE UNION IN THE CONTEXT OF THE FEDERAL PUBLIC ADMINISTRATION

Author: Arnaldo Aparecido de Melo
Supervisor: Prof.^a Dr.^a Sheila Kocourek

In the middle of the 20th century, the debate about the impact of man's activities on the environment flourished. Over the years, it has been established that development, in addition to its traditional economic component, must also include a socio-environmental dimension. This new concept, which has become known as sustainable development, has now been recognized, as regards its legal content, as a true fundamental right. In the search for solutions to the growing socio-environmental problems, State purchasing power was seen as an instrument capable of stimulating the market to reformulate its production patterns, through the incorporation of sustainability criteria in public contracting. As a way of institutionalizing this new public policy, it was made explicit by Law n. 12.349/2010 that government procurement should promote sustainable development. The purpose of this study was to evaluate the performance of Federal Public Administration bodies, especially the Advocacy-General of the Union, in the implementation of the sustainable public procurement policy, based on Law n. 12.349/2010. To do so, this exploratory-descriptive multimethodical research was based on legislation, literature and jurisprudence on the subject, as well as data available in the Integrated System of Administration of General Services about the value and quantity of products and services contracted by the Federal Public Administration in the period 2012-2016, in the total context of their contracting. Based on the secondary data collected, the degree of relative efficiency of the Federal Attorney General's Office in the period 2012-2016 was evaluated in relation to the 23 ministries selected, using the DEA methodology. The results indicate that the sustainable purchases still represent a small percentage of the total amount spent by the Federal Public Administration in the purchase of materials and the contracting of services, however, in volume of resources, there was a significant increase. From the obtained results, it was verified that only three organs have high performance simultaneously in the two elaborated models: the Ministries of Social Security, Agrarian Development and Justice. The Federal Attorney General's Office, in particular, obtained a performance classified as average in both models, being very close to the general average.

Keywords: State. Public Purchases. Sustainability.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Antropocentrismo x Ecocentrismo	39
Figura 2 – Modelo de Fluxo Circular	41
Figura 3 – Sistema econômico na relação com o meio ambiente	42
Figura 4 – Negociação coaseana e taxas pigouvianas	44
Figura 5 – Pirâmide kelsiana	54
Figura 6 – Diferentes fases de implantação do Processo de Marrakesh	70

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Forças-tarefa para promoção de mudanças nos padrões de consumo e produção.	71
Tabela 2 – Modalidades de licitação com base no valor	92
Tabela 3 – Relação dos órgãos avaliados	118
Tabela 4 – Nome, descrição e tipos de variáveis utilizadas na DEA	121
Tabela 5 – Modelo de insumos e produtos utilizados	121
Tabela 6 – Compras com critérios de sustentabilidade	125
Tabela 7 – Contratação de Serviços com critérios de sustentabilidade	125
Tabela 8 – Eficiência dos órgãos da APF no período de 2012-2016 – Modelo	127
Tabela 9 – Eficiência dos órgãos da APF no período de 2012-2016 – Modelo 2	128
Tabela 10 – Classificação dos órgãos da APF pela Eficiência Média - 2012-2016	130
Tabela 11 – Estatísticas Descritivas dos Escores de Eficiência dos órgãos	131
Tabela 12 – Faixas de escores e desempenhos dos órgãos conforme os modelos	132
Tabela 13 – Eficiência Média dos órgãos na execução de CPS entre 2012 a 2016	133

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Crescimento das Compras Públicas em Valores Nominais	126
--	-----

LISTA DE SIGLAS

A3P	Agenda Ambiental na Administração Pública
AC	Ação Cautelar
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADPF	Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental
AGU	Advocacia-Geral da União
APF	Administração Pública Federal
ARE	Agravo em Recurso Extraordinário
CATMAT	Sistema de Catalogação de Materiais
CATSER	Sistema de Catalogação de Serviços
CF/1988	Constituição Federal de 1988
CISAP	Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública
CPS	Compras Públicas Sustentáveis
CPSI	Contratação Pública Sustentável Internacional
CRS	<i>Constante Returns to Scale</i>
DEA	Análise Envoltória de Dados
DMUs	Unidades Tomadoras de Decisão
MC	Medida Cautelar
MIT	<i>Massachusetts Institute of Technology</i>
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MME	Ministério de Minas e Energia
MPDG	Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
MS	Mandado de Segurança
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONU	Organização das Nações Unidas
PCS	Produção e Consumo Sustentável
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PEG	Programa de Eficiência do Gasto
PES	Projeto Esplanada Sustentável
PIB	Produto Interno Bruto
PNUMA	Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
PPCS	Plano de Ação para a Produção e Consumo Sustentáveis
PROCEL	Programa Nacional de Eficiência Energética em Edificações
Projeto 3E	Projeto Transformação do Mercado de Eficiência Energética no Brasil
RE	Recurso Extraordinário
RHC	Recurso em <i>Habeas Corpus</i>
SDO	Substâncias que Destroem a Camada de Ozônio
SEGES/MP	Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento
SIASG	Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais
SLTI/MP	Secretaria de Logística e Tecnologia da Informa do Ministério do Planejamento
SOF/MP	Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento
STF	Supremo Tribunal Federal
TCU	Tribunal de Contas da União
UNDESA	Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais das Nações Unidas
VRS	<i>Variable Returns to Scale</i>
3BL	<i>Triple Bottom Line</i>

LISTA DE ABREVIATURAS

art.	Artigo
arts.	Artigos
rel.	Relator
n.	número

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	25
1.1	PROBLEMÁTICA	27
1.2	OBJETIVOS	28
1.2.1	Geral	28
1.2.2	Específicos	28
1.3	JUSTIFICATIVA	28
1.4	ESTRUTURA DO TRABALHO	30
2	REFERENCIAL TEÓRICO	31
2.1	A CAMINHO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL.....	31
2.1.1	Crescimento ou desenvolvimento?	31
2.1.2	Ideário ambiental e economia: a dialética na análise da crise	37
2.1.3	Sustentabilidade, consumo e suas controvérsias	46
2.1.4	Status normativo do desenvolvimento sustentável	53
2.1.4.1	<i>O desenvolvimento sustentável como princípio constitucional</i>	55
2.1.4.2	<i>O desenvolvimento sustentável como direito fundamental</i>	61
2.2	CONTRATAÇÕES PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS.....	67
2.2.1	As conferências mundiais e os primeiros passos para mudança	67
2.2.2	Primeiros passos rumo à sustentabilidade na Administração Pública Federal	73
2.2.3	Contratações da Administração Pública	77
2.2.3.1	<i>A exigência de prévio processo licitatório nas contratações públicas</i>	77
2.2.3.2	<i>Objetivos da Licitação/Contratação Pública</i>	80
2.2.3.3	<i>Entidades obrigadas a licitar</i>	83
2.2.3.4	<i>Princípios orientadores do processo licitatório</i>	87
2.2.3.5	<i>Modalidades e tipos de licitações</i>	91
2.2.4	Evolução normativa das contratações sustentáveis	93
2.2.5	A interação entre os princípios tradicionais do processo licitatório e a exigência de promoção do desenvolvimento sustentável	101
2.2.5.1	<i>O posicionamento doutrinário</i>	102
2.2.5.2	<i>A ótica do Tribunal de Contas da União acerca do tema</i>	110
3	MÉTODO	117
3.1	ABORDAGEM METODOLÓGICA DA PESQUISA	117
3.2	UNIVERSO DE ESTUDOS, AMOSTRA E FONTE DE DADOS	117
3.3	MÉTODO DE ANÁLISE DOS DADOS QUANTITATIVOS.....	119
3.4	MODELOS	121
4	ANÁLISE DOS RESULTADOS	123
4.1	COMPRAS PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL	123
4.2	ANÁLISE DA EFICIÊNCIA DOS ÓRGÃOS AVALIADOS, EM ESPECIAL DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO NA EXECUÇÃO DA POLÍTICA DE COMPRAS PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS.....	127
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	135
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	139
	APÊNDICE A - TABELA DOS DADOS UTILIZADOS	157

1 INTRODUÇÃO

A crise que se instalou ao longo do último século entre os sistemas econômico e ambiental tem despertado a atenção da sociedade contemporânea, mormente em razão dos efeitos concretos que essa relação estressada já começa a provocar.

A profunda e acelerada transformação da economia mundial, decorrente do avanço tecnológico e da globalização, favoreceu um ambiente de incertezas sobre o futuro que tem maximizado a concorrência e exigido que empresas atuem constantemente na busca de novos produtos e práticas de gestão. Nesse novo tempo, mais do que nunca, a palavra de ordem é conquistar e ampliar mercados, produzir e vender mais, a fim de fortalecer as organizações e aumentar os lucros.

Não se desconhece que a lógica da economia de mercado, enquanto geradora de um quadro de constante inovação, foi responsável por levar a sociedade moderna a um novo patamar de produção e consumo. No entanto, esse modelo também modificou profundamente as relações entre a humanidade e a natureza, fazendo com que fosse ultrapassada, há mais de 40 anos, a capacidade do planeta de oferecer seus recursos naturais, renová-los e absorver os resíduos que geramos durante nossa vida. (*WORLD WILDLIFE FUND*, 2014). Segundo concluiu o Relatório Stern – estudo realizado a pedido do governo britânico para avaliar os efeitos econômicos das mudanças climáticas nos próximos 50 anos –, o aquecimento global, por exemplo, acarretará perdas entre 5% e 20% do Produto Interno Bruto (PIB) mundial, superando amplamente os custos de preveni-lo. (STERN, 2007). Em outras palavras, o alto preço que o sistema econômico vem cobrando do meio ambiente, num futuro breve, será repassado de forma intensificada à própria economia mundial.

O movimento ecológico que emergiu em meados do século passado veio denunciar exatamente os excessos da humanidade frente aos limites do planeta, acusando o consumismo, o materialismo, o individualismo entre outros valores considerados responsáveis pela crise ambiental. Essa visão representou um ponto de ruptura na história do pensamento e do senso comum do ocidente, formando um novo paradigma. (CAPRA, 2006). Com o passar dos anos, surgiu uma posição conciliadora propondo que o sistema econômico, a preservação do meio ambiente e a responsabilidade social fossem harmonizados, o máximo possível, como forma de alcançar o que passou a ser chamado de desenvolvimento sustentável.

Ainda que a inovação, em muitas ocasiões, tenha assumido o papel de vilã em questões ambientais, agora ela se torna aliada fundamental para o sucesso dessa nova concepção de desenvolvimento, devido especialmente à sua capacidade de criar e transformar produtos e

processos. Da mesma forma, os governos nacionais, que ao longo do tempo expandiram a atividade econômica com pouco apreço ao frágil equilíbrio do meio ambiente, surgem como peça chave na busca de soluções que possam acionar o ciclo reverso desse sistema destrutivo, não apenas por meio de sua função reguladora, mas também por contarem com outros meios para estimular o mercado a mudanças de rumo.

Entre os diversos instrumentos que os governos têm à disposição para interferir no curso do sistema econômico, o seu poder de compra, sem dúvida alguma, ocupa posição de destaque, pois “ao adquirirem produtos ou serviços estabelecem padrões, necessidades ou exigências que podem torná-los indutores da qualidade, da produtividade e de inovações tecnológicas”. (SOUZA; OLIVERO, 2010, p. 4).

Segundo estimativas recentes, as compras públicas representam, em média, entre 18% (em países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico) e 30% (em países em desenvolvimento) do PIB nacional. No caso do Brasil, as compras públicas representaram 21,5% do PIB no ano de 2012. (*INTERNATIONAL COUNCIL FOR LOCAL ENVIRONMENTAL INITIATIVES*, 2015, p. 12). Essa proporção ainda tem potencial de aumentar em muitos Estados Nacionais, considerando as crescentes demandas que o Poder Público vem assumindo na atualidade, seja na prestação de serviços públicos ou na criação de infraestrutura.

Nesse contexto, tais gastos podem, a um só tempo, estimular os mercados a inovarem e a se tornarem mais sustentáveis, favorecendo, com o mínimo de impacto, a transição para a chamada economia verde. Melhor dizendo, ao exercer sua responsabilidade como grande consumidor, mediante a incorporação de novas exigências às compras públicas, o poder público pode induzir e ampliar a oferta de produtos e serviços alinhados à sustentabilidade, abrindo caminho para um crescimento econômico menos destrutivo.

Ocorre que, no caminho dessa mudança, despontam diversas questões a serem enfrentadas, especialmente de ordem jurídica e administrativa, em vista do regramento aplicável às compras públicas. No caso do Brasil, em particular, com o advento da Lei n. 12.349/2010, que deixou explícita a obrigação de promover o desenvolvimento sustentável por meio das compras públicas, tornou-se indispensável uma nova forma de planejar, executar e controlar as licitações públicas.

Diante do cenário exposto, o escopo do presente estudo foi avaliar o desempenho dos órgãos da Administração Pública Federal (APF), em especial da Advocacia-Geral da União (AGU), na execução da política de compras públicas sustentáveis institucionalizada por meio da Lei n. 12.349/2010.

1.1 PROBLEMÁTICA

O foco imediato das compras governamentais, tradicionalmente, esteve no atendimento das diversas atividades a cargo do Estado. Até um passado recente, a missão do gestor público era repor materiais e contratar serviços, sem qualquer preocupação com os efeitos externos do ato de compra ou com o valor intrínseco do seu objeto. No entanto, não era mais possível desprezar o potencial econômico que a demanda do Estado representa, tampouco seu caráter estratégico para o fomento de objetivos maiores da sociedade. Assim, a concepção de compras estatais evoluiu para assumir verdadeiro status de política pública, na qual o Estado passa a exercitar a dimensão estratégica do seu poder de compra.

Inegavelmente, com utilização de sua imensa capacidade de compra, os governos podem influenciar investimentos e até definir mercados voltados ao desenvolvimento sustentável, atuando diretamente no cerne da questão: consumo e produção. (BIDERMAN et al., 2008). Para isso, contudo, o paradigma de compras públicas vigente, reduzido em boa parte a critérios ligados ao preço dos produtos e serviços, necessitava de revisão, a fim de que pudesse alcançar também critérios de promoção social e de preservação ambiental. (OLIVEIRA; SANTOS, 2015). Em outros termos, na tarefa de promover o desenvolvimento sustentável através das compras públicas, deve assegurar-se que os produtos e serviços adquiridos “alcancem uma boa relação qualidade-preço, considerando o ciclo de vida inteiro, e gerem benefícios não somente para sua organização, mas também para o meio ambiente, a sociedade e a economia”. (INTERNATIONAL COUNCIL FOR LOCAL ENVIRONMENTAL INITIATIVES, 2015, p. 13).

Não obstante a importância desse novo modelo de compras governamentais, por ser uma novidade no ordenamento jurídico nacional ainda pairam incertezas quanto aos contornos de sua execução. Por isso mesmo, o Tribunal de Contas da União (TCU) tem reiteradamente constatado a omissão dos órgãos da APF no cumprimento dessa política pública ou equívocos na forma de colocá-la em prática.

Diante desse quadro, a presente pesquisa buscou investigar o desempenho da AGU na tarefa de realizar suas compras com critérios de sustentabilidade, a partir da Lei n.12.349/2010, em relação a 23 ministérios do governo federal. Em outras palavras, busca-se resposta para a seguinte indagação: O desempenho da AGU, ao executar a política de compras públicas sustentáveis, a partir da Lei n. 12.349/2010, vem sendo satisfatório no contexto do APF?

1.2 OBJETIVOS

1.2.1 Geral

O objetivo geral do trabalho foi avaliar o desempenho da AGU na execução da política de compras públicas sustentáveis, a partir da Lei n. 12.349/2010, no contexto da APF.

1.2.2 Específicos

1. Situar o desenvolvimento sustentável no ordenamento jurídico, identificando seu status normativo;

2. Pesquisar a interação entre os princípios tradicionais do processo licitatório e a exigência de promoção do desenvolvimento sustentável, introduzida pela Lei n. 12.239/2010, na ótica do TCU e da doutrina especializada;

3. Apurar o volume de produtos e serviços adquirido pela APF, no período de 2012-2016, classificados como sustentáveis no Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (SIASG)¹, no contexto geral das compras públicas.

4. Avaliar o grau de eficiência dos órgãos avaliados, particularmente da AGU, no período de 2012-2016, utilizando-se da metodologia da Análise Envoltória de Dados (DEA).

1.3 JUSTIFICATIVA

Antes de se pensar em qualquer modelo de desenvolvimento, a reflexão primordial deve se voltar à existência de recursos naturais para isso ocorra, sob pena de atender as necessidades humanas do presente hipotecando o futuro. Infelizmente, essa noção vem sendo relegada a um segundo plano. De modo geral, o modelo econômico vigente não contabiliza os diversos efeitos colaterais que vêm se acumulando ao longo de anos de expansão da economia. Por outro lado, sem descurar dos benefícios advindos do grande avanço tecnológico, é inegável que a postura

¹ O SIASG é o sistema onde se operacionaliza as compras do governo federal. A operacionalização se dá em diversos módulos, contemplando o catálogo de materiais e serviços (CATMAT / CATSER), o cadastramento e divulgação da licitação (SIDECA, Divulgação), as intenções de registros de preços (IRP), o cadastramento dos fornecedores (SICAF), a realização das licitações (Compras governamentais, Sessão Pública, RDC), o resultado das licitações (SISPP, SISRP), os empenhos de pagamentos (SISME) e o registro e gestão dos contratos (SICON).

inovadora do homem acabou, muitas vezes, agravando o desequilíbrio de sua relação com a natureza.

Diante desse contexto, mostra-se relevante um estudo sistemático da matéria, investigando especialmente a execução de políticas públicas que sejam capazes de estimular, a um só tempo, a inovação e o desenvolvimento sustentável. O trabalho ganha importância ao focar numa política pública desenvolvida mediante compras estatais, que atualmente representam uma fatia substancial da economia dos países, capaz de mobilizar setores importantes da economia a adequarem seus produtos às demandas previstas nos instrumentos convocatórios das licitações públicas. (BIDERMAN et al., 2008). Apesar dessa importância, conforme apontado no item 1.1, diversos acórdãos do TCU, voltados a avaliar as práticas de governança e de gestão de aquisições públicas, tem identificado contratações sem a inclusão de requisitos de sustentabilidade.

Assim, faz-se necessário elucidar aspectos intrínsecos às compras públicas sustentáveis, sobretudo no que tange ao seu processo de acomodação no ordenamento jurídico, parâmetros e formas de execução, de modo a contribuir para sua adequada disseminação em todas as esferas da Administração Pública. Além disso, na implantação desse novo modelo de compras governamentais, inserido no contexto das políticas públicas, também é relevante estudar os resultados alcançados, bem como avaliar o empenho dos órgãos da Administração na sua execução, enquanto instrumento de planejamento e gestão.

Assim, avaliar o desempenho da AGU na execução dessa política, em relação aos ministérios do governo federal, permite identificar qual desses órgãos pode servir de *benchmark*, bem como a existência de distorções, limitações ou oportunidades de melhoria, de modo a possibilitar o aprimoramento da sustentabilidade nas compras públicas.

Por fim, apesar da relevância do tema, ainda são poucos os estudos a seu respeito, uma vez que, apenas em 2010, com a edição da Lei n. 12.349/2010, a promoção do desenvolvimento nacional sustentável foi formalmente reconhecida como um dos objetivos das contratações públicas. Além disso, as discussões e análises existentes voltam-se ao aspecto jurídico e socioambiental, sem abordar questões relacionadas ao desempenho, tampouco avaliam aspectos quantitativos das contratações realizadas pelos órgãos superiores do governo federal.

1.4 ESTRUTURA DO TRABALHO

O trabalho está estruturado em quatro capítulos, além da introdução. No segundo capítulo é exposto o referencial teórico utilizado para balizar a pesquisa, abordando-se as discussões que envolvem a temática do desenvolvimento sustentável e das contratações públicas.

No terceiro capítulo, é apresentada a estrutura metodológica para operacionalizar o estudo, a definição dos métodos e procedimentos utilizados na pesquisa.

Os resultados e discussões do estudo são expressos no quarto capítulo, no qual se apresenta a evolução das compras públicas sustentável na APF e as compras públicas sustentáveis na AGU, avaliando-se especialmente o desempenho do órgão na execução da política de compras públicas sustentáveis, a partir da edição da Lei n. 12.349/2010, frente aos 23 ministérios do governo federal selecionados. Por fim, o quinto capítulo traz as considerações finais e limitações acerca da pesquisa, bem como as indicações de estudos futuros.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 A CAMINHO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

2.1.1 Crescimento ou desenvolvimento?

Embora a riqueza sempre tenha sido perseguida pelas nações, essa pretensão assumiu diferentes contornos ao longo da história. Conforme ensina Souza (2009), no período medieval o objetivo daqueles que se ocupavam com as finanças públicas era aumentar o poder econômico e militar do soberano. Raramente havia a preocupação com a melhoria das condições de vida do povo, apesar dos surtos de fome e dos altos níveis de mortalidade. A necessidade de segurança dominava os planos do senhor, deixando-se de lado questões sociais.

A partir do século XV, o surgimento do Estado Nacional Moderno, o movimento renascentista e a expansão marítimo comercial levaram a uma revolução nas relações econômicas. Nesse período surgiu a ideia de economia nacional, no sentido moderno dessa expressão, e desenvolveu-se o pensamento mercantilista, segundo o qual a riqueza de um Estado se baseava na acumulação de metais preciosos, tendo por principais características a intervenção estatal na economia e uma política comercial protecionista. (HUGON, 1992).

Na segunda metade do século XVI, os efeitos dessa nova ordem econômica se refletem no nível de preços, que nos principais países da Europa sofreu uma rápida e considerável alta, transformando e desequilibrando as condições da vida econômica e social. Entre as falhas da concepção mercantilista, destaca-se a preocupação, quase que exclusiva, de enriquecimento do Estado, sem examinar a relação existente entre a produção e o bem-estar individual. (HUGON, 1992).

Durante o século XVIII, como reação ao mercantilismo, surgiram as escolas fisiocrata na França e a clássica na Inglaterra, defendendo que a atenção fosse deslocada do comércio para a produção, além de propor uma conduta liberal para o Estado. (SOUZA, 2009). Nos dizeres de Naredo (2001, p. 2), “foram os economistas franceses da época, hoje chamados fisiocratas, que instalaram o carrossel de produção, consumo, crescimento e outras partes constituintes da ideia usual do sistema econômico”. Essa mudança representou a transição do modo de produção feudal para o modo de produção capitalista.

Os fenômenos econômicos – pensavam os fisiocratas – processavam-se livre e independentemente de qualquer coação exterior, segundo uma ordem imposta pela natureza e regida por suas leis. Assim, formularam suas teorias partindo do princípio da agricultura como

centro da formação de riqueza na sociedade, pois somente ela poderia gerar um excedente. (HUGON, 1992). A ideia de “crescimento econômico (medido em termos físicos e monetários) se situava em correspondência com o crescimento físico, não apenas das riquezas geradas, mas da própria Terra que as gerou”. (NAREDO, 2001).

No contexto dessa ordem natural ou providencial, consideravam que o indivíduo procura obter a máxima satisfação, com o mínimo de dispêndio ou esforço, de modo que, no agregado, quando cada indivíduo procede desse modo, a sociedade estará obtendo o máximo de bem-estar social. (SOUZA, 2009).

Os economistas clássicos, por seu turno, já compreendiam que o crescimento populacional, a produção e o consumo (material) restavam inviáveis a longo prazo, porquanto os avanços científicos do final do século XVIII e início do século XIX desautorizavam a antiga ideia do crescimento de minerais e da própria Terra. Acabaram, por essa razão, aceitando que o crescimento econômico levaria para um horizonte de “estado estacionário”. (NAREDO, 2001).

A análise do crescimento econômico, em particular, desponta com vigor na escola clássica através de Adam Smith, que procurou identificar os fatores de formação da riqueza nacional, explicando como o mercado opera e a necessidade de ampliá-lo para reduzir os custos médios (efeito escala) e permitir a produção com lucro. Ao contrário dos mercantilistas e fisiocratas, que consideravam os metais preciosos e a terra como os principais fatores da riqueza nacional, para Smith o elemento essencial dessa riqueza é o trabalho produtivo. (SOUZA, 2009). Segundo os clássicos, a divisão do trabalho e o melhoramento da tecnologia seriam a fonte da produtividade. Sua principal preocupação estava na forma como o produto seria distribuído entre as classes sociais que cooperavam para produzi-lo. (DALY, 1984). Como o trabalhador não poderia produzir todos os bens necessários à sua sobrevivência, ele dedicaria seu esforço apenas àqueles para os quais possuísse habilidades ou recursos produtivos, obrigando-se a negociar e trocar um produto pelo outro. (MUNHOZ, 2004).

Segundo a teoria de Smith, enquanto os mercados não estivessem saturados, a economia estaria em crescimento; quando deixassem de crescer, ocorreria a diminuição das taxas de crescimento da população e do produto total, chegando ao “estado estacionário”, de crescimento zero. (SOUZA, 2009). Na concepção teórica desse modelo, a melhoria no padrão de vida dos trabalhadores seria um consectário natural do crescimento do produto agregado. Nesse sentido, conforme observou Fritsch²:

² FRITSCH, Winston – O autor fez a apresentação da reedição da obra de Smith (1996).

[...] O crescimento da produtividade do trabalho, que tem origem em mudanças na divisão e especialização do processo de trabalho, ao proporcionar o aumento do excedente sobre os salários permite o crescimento do estoque de capital, variável determinante do volume de emprego produtivo; a pressão da demanda por mão-de-obra sobre o mercado de trabalho, causada pelo processo de acumulação de capital, provoca um crescimento concomitante dos salários e, pela melhora das condições de vida dos trabalhadores, da população; o aumento paralelo do emprego, salários e população amplia o tamanho dos mercados que, para um dado estoque de capital, é o determinante básico da extensão da divisão do trabalho, iniciando-se assim a espiral de crescimento. (FRITSCH, 1996 in SMITH, 1996, p. 10).

Na linha dos clássicos, Karl Marx também via o trabalho como fonte do produto econômico, entretanto sua análise do crescimento capitalista, bem como do seu funcionamento, voltava-se às consequências sociais da industrialização. (GREMAUD et al. 2003). Segundo Marx, o desenvolvimento ocorre de forma cíclica e com conflitos distributivos, pois “o progresso técnico produz períodos de prosperidade, enquanto as contradições internas do modo de produção provocam crises periódicas cada vez mais prolongadas, exacerbando os conflitos sociais”. Assim, a expansão capitalista teria caráter contraditório, à medida que haveria a ampliação dos meios de produção com a deterioração do poder de compra dos trabalhadores. (SOUZA, 2009, p. 96-97).

Por fim, os economistas chamados neoclássicos, a partir do último quartel do século XIX, acabaram por separar completamente o pensamento econômico do meio físico. Segundo Naredo (2001), completou-se assim a ruptura epistemológica deslocando a ideia de sistema econômico ao mero campo de valor, mecânico e causal, sem conexão entre o econômico e o mundo físico.

Com origem na revolução marginalista, baseada nas ideias de William Jevons, Anton Menger e Léon Walras, a escola neoclássica considerava que o valor econômico é determinado não apenas pelo custo de produção, mas também pela relação entre oferta e demanda, de modo que a teoria do valor-trabalho deveria ser substituída por uma teoria do valor baseado na utilidade marginal. Na ótica neoclássica, também se acreditava que assegurada a maximização do crescimento estaria garantida a maximização do bem-estar, não cabendo à teoria qualquer explicação (ou responsabilidade ética) em relação à distribuição resultante. (FERNANDEZ, 2011).

A ideia de desenvolvimento, associada à noção de progresso, desponta ao longo do século XX, tanto no discurso (neo)liberal como no socialismo real, “revigorada por teorias e princípios econômicos que vêm no Estado um dos impulsionadores da modernização, garantindo um importante papel ao desenvolvimento econômico e técnico”. (ALMEIDA, 2009, p. 34).

No entanto, em que pese às importantes contribuições teóricas sobre aspectos do desenvolvimento de países e sociedades surgidas antes de 1950³, inegavelmente é a partir dessa década que o termo encontra e ocupa lugar de destaque nas ciências sociais aplicadas, contribuindo tanto para a integração de áreas do conhecimento (fomentando a interdisciplinaridade) quanto para a desagregação de posições ideológicas. (SIEDENBERG, 2004).

Conforme lembra Jannuzzi (2002, p. 54), nos anos 1960 avolumavam-se evidências do descompasso entre crescimento econômico e melhoria das condições sociais da população. “A despeito do crescimento do PIB, persistiam altos os níveis de pobreza e acentuavam-se as desigualdades sociais em vários países. Crescimento econômico não era, pois, condição suficiente para garantir o desenvolvimento social.”

Diante desse contexto, consolidou-se duas correntes de pensamento econômico acerca da relação entre crescimento e desenvolvimento. Para a primeira, o crescimento econômico, ao distribuir diretamente a renda entre os proprietários dos fatores de produção, efetiva de forma automática a melhoria dos padrões de vida e o desenvolvimento econômico. Nesse grupo estão os modelos de crescimento da tradição neoclássica, como os de Meade e Solow, e os de inspiração keynesiana, como os de Harrod, Domar e Kaldor. Para a segunda corrente, defendida por economistas de orientação crítica, formados na tradição marxista ou cepalina, o crescimento representa uma simples variação quantitativa do produto agregado, “enquanto o desenvolvimento econômico implica mudança de estruturas econômicas, sociais, políticas e institucionais, com melhoria da produtividade e da renda média da população”. (SOUZA, 2009, p. 5).

Na visão de Bresser-Pereira (2007; 2008), desenvolvimento econômico é o processo de acumulação de capital e incorporação de progresso técnico ao trabalho e ao capital que leva ao aumento da produtividade e, em consequência, dos salários e dos padrões de bem-estar de uma determinada sociedade. O desenvolvimento econômico atende diretamente o bem-estar e apenas indiretamente os quatro outros grandes objetivos que as sociedades buscam – a segurança, a liberdade, a justiça social e a proteção do ambiente. Com efeito, ele não pode ser confundido com o desenvolvimento ou o progresso total da sociedade, que se caracteriza por um avanço equilibrado nos cinco objetivos. Assim, desenvolvimento sem adjetivos seria o

³ As principais questões discutidas no contexto socioeconômico abordavam aspectos específicos daquilo que hoje se concebe como desenvolvimento, como: classes sociais, divisão do trabalho, salário, renda, meios de produção, riqueza, mais-valia, mercados, preços, capital, lucros, excedentes, acumulação, função do Estado, concorrência, crédito, investimentos, oferta e demanda.

gênero que incluiria as espécies: econômico, social, político e ambiental. Segundo o referido autor, a recorrente distinção entre crescimento e desenvolvimento econômico no plano histórico só faria sentido “a partir de uma perspectiva teórica que supõe possível e frequente o aumento da renda per capita sem mudanças profundas na sociedade, quando isso só pode ocorrer em situações muito particulares”. (BRESSER-PEREIRA, 2008, p. 4).

Sen (2000, p. 17, p. 28-29), por sua vez, considera inadequado adotar como objetivo básico apenas a maximização da renda ou da riqueza. Os fins e os meios do desenvolvimento demandam análise minuciosa para uma compreensão mais plena do processo de desenvolvimento. Segundo ele, o desenvolvimento pode ser visto como um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam. “Mas as liberdades dependem também de outros determinantes, como as disposições sociais e econômicas (por exemplo, serviço de educação e saúde) e os direitos civis (por exemplo a liberdade de participar de discussões e averiguações públicas).” A expansão das liberdades não só torna nossa vida mais rica e mais desimpedida, mas “também permite que sejamos seres sociais mais completos, pondo em prática nossas volições, interagindo com o mundo em que vivemos e influenciando esse mundo”. Segundo o autor, as riquezas não são desejáveis por si mesmas, “mas porque são meios admiráveis para termos mais liberdade para levar o tipo de vida que temos razão para valorizar”.

Na mesma linha, para Sachs (2004, p. 13), o desenvolvimento, que se distingue do crescimento, cumpre o fundamental requisito de reaproximação entre a economia e a ética, na medida em que os objetivos do desenvolvimento vão bem além da mera multiplicação de riqueza material. “O crescimento é uma condição necessária, mas de forma alguma suficiente (muito menos é um objetivo em si mesmo), para se alcançar a meta de uma vida melhor, mais feliz e mais completa.” O autor sugere reconceituar o desenvolvimento mediante apropriação das três gerações de direitos humanos: os direitos políticos e cívicos, os direitos econômicos, sociais e culturais e, por fim, os direitos coletivos, entre os quais, destaca-se o direito ao meio ambiente. Ele entende que “igualdade, equidade e solidariedade estão, por assim dizer, embutidas no conceito de desenvolvimento, com consequências de longo alcance para que o pensamento econômico sobre o desenvolvimento se diferencie do economismo redutor”.

Entre as concepções mais importantes acerca do sentido de desenvolvimento, não poderia ficar de fora a análise realizada por Furtado (2001), que relaciona o desenvolvimento com a existência de um projeto social subjacente. No seu entendimento (FURTADO, 1974), o desenvolvimento não é apenas um processo de acumulação e de aumento de produtividade macroeconômica, mas principalmente, o caminho de acesso a formas sociais mais aptas a estimular a criatividade humana e responder às aspirações da coletividade.

Crítico quanto à noção ortodoxa de desenvolvimento, Furtado (2001, p. 64) alerta que o desafio para o século XXI seria nada menos do que mudar o curso da civilização, mediante o deslocamento da lógica dos meios, a serviço da acumulação, para a lógica dos fins, em função do bem-estar social, do exercício da liberdade e da cooperação entre os povos. Devem ser estabelecidas “novas prioridades para a ação política em função de uma nova concepção do desenvolvimento, posto ao alcance de todos os povos e capaz de preservar o equilíbrio ecológico”.

Na realidade, observa-se que o conceito de desenvolvimento foi ganhando caráter amplo à medida que estudiosos, em suas abordagens, consideravam novas dimensões, além da econômica. Nesse sentido, Siedenberg (2004, p. 15) pondera que, “do ponto de vista histórico e semântico, o conceito de desenvolvimento já sofreu diversas metamorfoses e tudo indica que essa capacidade de transformação e de adaptação aos diferentes enfoques é uma de suas principais características”.

Conforme destaca o relatório elaborado em 2009 pela *Commission on the Measurement of Economic Performance and Social*⁴, para entender o conceito de bem-estar (alvo do desenvolvimento) é necessário recorrer a uma definição multidimensional. A partir dos trabalhos de pesquisa existentes e do estudo de numerosas iniciativas concretas já adotadas, aquela comissão identificou as principais dimensões que deverão ser apreendidas simultaneamente, a saber⁴: (a) as condições de vida materiais (rendimento, consumo e riqueza); (b) a saúde; (c) a educação; (d) as atividades pessoais, entre elas o trabalho; (e) a participação na vida política e na governança; (f) os laços e relações sociais; (g) o meio ambiente (situação presente e futura); (h) a insegurança, tanto econômica quanto física. (STIGLITZ; SEN; FITOUSSIE, 2009, p. 21).

Conquanto a experiência tenha demonstrado que o crescimento não pode ser confundido com desenvolvimento, é inegável que a afeição pelo crescimento das economias influenciou politicamente a sociedade no século XIX e dominou-a ao longo do século XX. Em outras palavras, mesmo vislumbrando que a noção de desenvolvimento suplanta o mero crescimento econômico, por exigir mudança de estruturas econômicas, sociais, políticas, institucionais e ambientais, nota-se que a sociedade e, sobretudo, os governos se enredaram na obsessão pelo crescimento econômico, enfrentando notória dificuldade de libertação.

Cabe analisar agora como a crise ambiental é compreendida nesse contexto.

⁴ Idealizada pelo governo Francês, essa comissão reuniu renomados especialistas, entre eles dois ganhadores de Prêmios Nobel de Economia, Joseph Stiglitz (Presidente da Comissão) e Amartya Sen (Conselheiro), sendo coordenada por Jean-Paul Fitoussi.

2.1.2 Ideário ambiental e economia: a dialética na análise da crise

Sem perder de vista a complexidade e imensidão do termo, o ambientalismo ou ecologismo pode ser definido, grosso modo, como um conjunto heterogêneo de correntes de pensamento e movimentos sociais voltados à defesa do meio ambiente.

Apesar da atenção que os problemas ambientais receberam anteriormente, as raízes de um movimento mais amplo despontam na segunda metade do século XIX, com a criação de grupos protecionistas na Grã-Bretanha, na década de 1860, e com o movimento preservacionistas e conservacionistas que surge nos Estados Unidos na virada daquele século. (McCORMICK, 1992).

A primeira metade do século XX, por sua vez, registra progressiva ampliação do movimento ambientalista, que vai ocupando novos espaços até ganhar caráter multissetorial. (VIOLA; LEIS, 1991). No entanto, foi a década de 1970 que marcou o despertar da consciência ecológica no mundo, com a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente, em Estocolmo (1972), o relatório Meadows (1973) sobre os limites do crescimento, o surgimento do paradigma teórico da ecologia política e a proliferação de movimentos sociais ecologistas no mundo norocidental. (VIOLA, 1987). Assim, pela primeira vez os problemas de degradação do meio ambiente provocados pelo crescimento econômico são percebidos como um problema global, que supera amplamente diversas questões pontuais que eram arroladas nas décadas anteriores.

No que tange às preocupações e temáticas orientadoras do movimento, nessa nova fase o foco de atenção amplia-se para incluir questões como a ecologia política, a questão demográfica, a relação entre pobreza e ecologia, a questão técnico-científica, a questão ética, as relações norte-sul e a busca de um novo modelo de desenvolvimento. (VIOLA; LEIS, 1991). Assim, enquanto os preservacionistas ocupavam-se apenas com a proteção da natureza, admitindo somente seu uso recreativo ou educacional, e os conservacionistas voltavam-se ao utilitarismo firmado na administração racional dos recursos naturais, o novo ambientalismo centrou-se na humanidade e em seus ambientes, reconhecendo que a própria sobrevivência humana estava em jogo. (McCORMICK, 1992).

Por outro lado, ao logo dessa trajetória sobressaía cada vez mais uma característica marcante do movimento ambiental ou ecológico: a capacidade de reunir entorno de um núcleo comum organizações e indivíduos com as mais variadas linhas ideológicas, motivações e métodos de atuação. De fato, segundo aponta Viola e Leis (1991), a expressão “ecologismo” como movimento histórico compreende:

- a) associações autodenominadas ambientalistas, o movimento ecologista “stricto sensu”;
- 2) setores ecologistas da comunidade científica, presentes hoje nas Universidade e Institutos de Pesquisa;
- 3) indivíduos coletivos, formadores de opinião, que têm uma orientação ecologizante;
- 4) partidos verdes;
- 5) pequenos e médios empresários que incorporaram a dimensão ecológica na sua racionalidade microeconômica;
- 6) grupos e redes orientados para o desenvolvimento do potencial humano;
- 7) a comunidade dos técnicos das agências estatais do meio ambiente;
- 8) movimentos sociais que não se identificam com movimentos ecológicos, mas que têm orientações valorativas e práticas concretas ecologizadas;
- 9) setores minoritários-ecologizados de macroestruturas: agências estatais, corporações multinacionais, partidos políticos, associações profissionais (sindicatos e outros), associações empresariais e organizações religiosas;
- 10) camponeses cujo modo de produção leva em consideração a dimensão ecológica, seja por uma lógica histórico-tradicional ou por um processo de aprendizado recente. (VIOLA E LEIS, 1991, p. 146).

Conforme lembra McCormick (1992), em 1970 a revista *New Republic* descreveu o movimento ambientalista americano como “o maior sortimento de aliados mal entrosados desde as Cruzadas; jovens e velhos, radicais de esquerda e de direita, liberais e conservadores, humanistas e cientistas, ateus e teístas”.

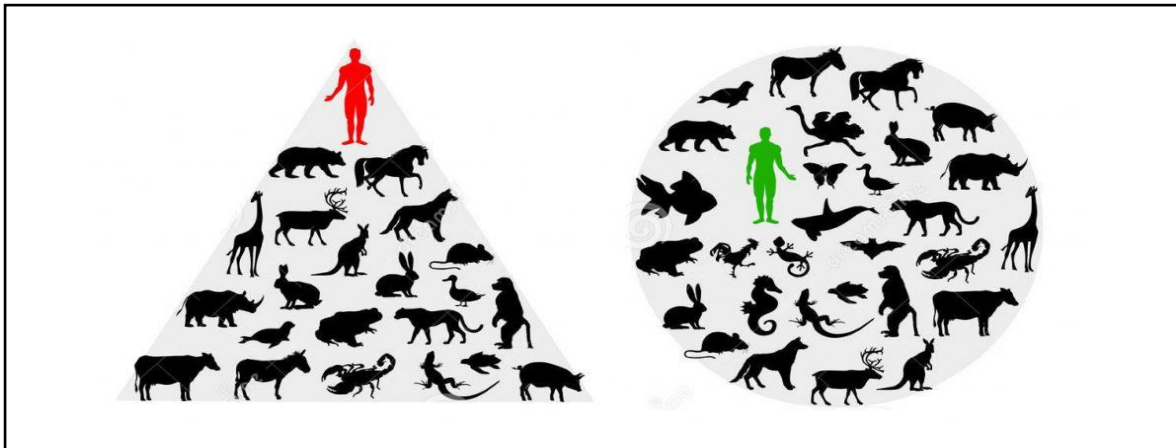
Ainda sobre essa questão, Viola (1987, p. 5) aponta o surgimento de um conjunto de pensadores, de diversas procedências teóricas (marxismo, teoria dos sistemas, liberalismo) e de variada formação disciplinar, abordando a crise mundial a partir da ecologia política. Sob essa perspectiva – que “faz do valor de sobrevivência [...] o fundamento necessário para a construção e legitimação de um sistema de valores sócio-político pós-materialista” –, além dos dilemas fundamentais que marcaram o século XX (democracia-autoritarismo, capitalismo-socialismo), agora teria surgido um novo: sociedade predatória - sociedade ecológica.

Em meio à diversidade de posições existentes no movimento ecologista mundial, as principais correntes podem ser diferenciadas a partir de dois eixos: a relação homem-natureza e o caráter igualitário-hierárquico.

No primeiro caso, ilustrado na Figura 1, a distinção se faz a partir do antropocentrismo (o bem dos seres humanos, colocado no centro e acima do bem de qualquer outro ser vivo) ou do biocentrismo (existência de um valor inerente à vida, desvinculado de conotações utilitárias), enquanto no segundo avalia-se o posicionamento mais individualista ou mais coletivista na abordagem ecológica. (LEIS; D'AMATO, 1998).

A partir da conjugação desses dois eixos, pode-se identificar as quatro posições sintetizadas por Viola (1987): a ecologista fundamentalista, a ecologista realista, a ecossocialista e a ecocapitalista.

Figura 1 – Antropocentrismo x Ecocentrismo



Fonte: Adaptado de Artagnan (2016, p. 3).

A posição ecologista fundamentalista, também chamada de ecologia profunda (*deep ecology*), defende que a natureza tem valor intrínseco independentemente da utilidade que tenha para o homem, razão pela qual cada elemento da natureza, inclusive a humanidade, deve ser preservado e respeitado para garantir o equilíbrio do sistema da biosfera. Assim, ela combate o antropocentrismo que domina a relação entre o homem e a natureza, alinhando-se ao ecocentrismo ou biocentrismo de tendência individualista. Assumindo seu caráter pessimista, essa corrente considera irreversível a lógica predatório-extermista do mundo contemporâneo e dispensa pouca atenção a questões sociais e políticas, mostrando-se de viés messiânico-autoritário. (VIOLA, 1987; LIMA, 1997).

A vertente ecologista realista, por sua vez, também se funda numa perspectiva biocêntrica, porém com interesses comunitários. Segundo Viola (1987), por acreditar na possibilidade de mudanças na sociedade, essa linha busca o diálogo com setores socialdemocratas, socialistas e liberais que se mostrem sensíveis ao programa ecologista. Preocupam-se com a extensão do movimento e com a busca de instrumentos capazes de ecologizar gradualmente a sociedade desenvolvimentista.

Já o ecossocialismo, a partir de uma visão antropocêntrica e comunitária, propõe uma ruptura com o capitalismo, atribuindo-lhe, e aos seus pilares de sustentação, a responsabilidade pela crise ambiental. Segundo essa corrente, “a lógica ecológica é a negação pura e simples da lógica capitalista; não se pode salvar a terra dentro do quadro do capitalismo”. (MARCUSE, 1973, p. 51-52). Ela considera, ainda, que seria inviável uma ecologização progressiva do capitalismo e do socialismo real na forma preconizada pelos ecologistas realistas. (VIOLA, 1987).

Por fim, a posição ecocapitalista, rotulada de ambientalismo superficial (*shallow ecology*) reconhece na dinâmica do mercado, com a utilização otimizada dos recursos naturais, a principal ferramenta para avançar na direção de uma sociedade sustentável. Baseada em uma visão antropocêntrica e individualista, o ecocapitalismo considera a questão ambiental como um subproduto indesejável do progresso, mas passível de acomodação dentro da ordem capitalista. (LEFF, 1996; LIMA, 1997). Assim, seus partidários defendem que a transformação dos processos industriais, mediante a inovação tecnológica, permite atender ao interesse público, no que tange aos temas ambientais, ao tempo em que também representa uma oportunidade de novos negócios. (DUPUY, 1980). Denominando essa vertente de ecotecnicismo ou ecoeficiência, alguns autores classificam-na como uma variante do ecocapitalismo. (HERCULANO, 1992; LIMA, 1997). Aliás, muitas das críticas dirigidas ao relatório Brundtland referem-se exatamente a esse “otimismo tecnológico”, pois a tese básica de “produzir mais com menos” significaria aceitar que o padrão de consumo vigente no mundo industrializado poderia ser mantido, expandido e difundido globalmente. (MONTIBELLER, 1993).

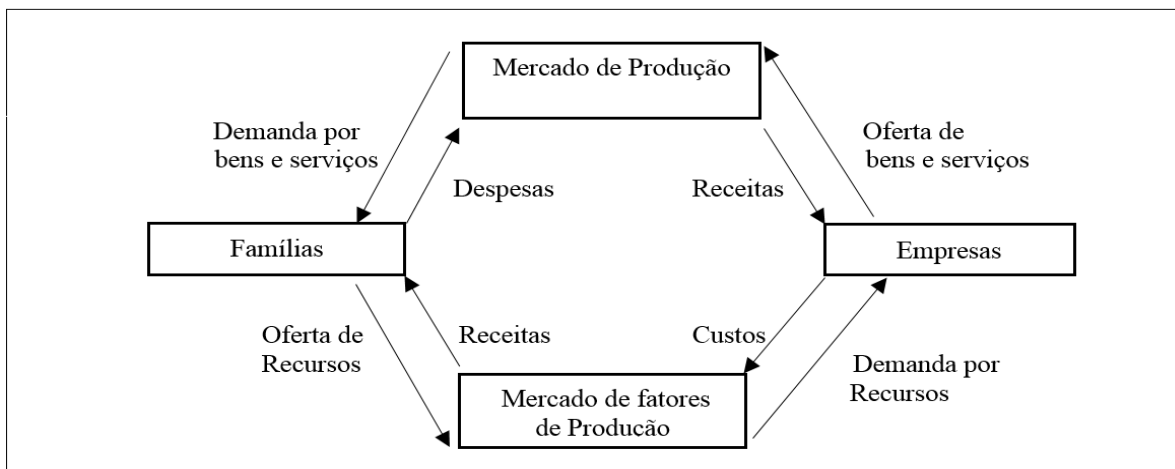
Nesse conjunto de vertentes acerca da temática ambiental, a posição ecologista realista predomina no movimento ecologista mundial, mas a posição ecocapitalista prevalece nos setores da opinião pública sensíveis à ecologia. (VIOLA, 1987).

Embora a questão ambiental tenha permeado as mais variadas áreas de estudo, é inegável sua profunda e conflituosa relação com a ciência economia. Assim, depois desse breve apanhado sobre o pensamento ecológico e suas principais correntes, cumpre analisar particularmente suas interações com a economia.

De saída, não se pode negar que as discussões entorno da crise ambiental, independentemente da concepção econômica adotada em relação ao tema, representou um ponto de inflexão na abordagem dos recursos naturais no contexto econômico. Conforme lembra Mueller (2004), até meados do século XX não se acreditava que a disponibilidade de recursos naturais pudesse impor limites ou interferir na expansão da economia mundial, razão pela qual se ignorava o meio ambiente na análise econômica, a qual se fazia considerando um sistema isolado e autocontido.

Até então, a teoria neoclássica, com sua lógica mecanicista, concebia a atividade econômica a partir de uma relação de equilíbrio, tradicionalmente ilustrada por um diagrama de fluxo circular, que descrevia o processo econômico através de fluxos entre empresas, mercados e famílias, num ciclo fechado de circulação contínua, conforme Figura 2:

Figura 2 – Modelo de Fluxo Circular



Fonte: Adaptado de Cechin e Veiga (2010, p. 35).

Na hipótese ilustrada na Figura 2, o sistema econômico funciona sem sofrer restrições ambientais, sendo representado por uma equação de equilíbrio na qual as empresas demandam fatores de produção (capital e trabalho) e fornecem seus produtos (bens e serviços), enquanto os consumidores fornecem fatores de produção e demandam produtos.

É intuitivo que esse sistema não guarda relação com a realidade. Isso porque, existe circulação contínua entre produção e consumo, com fluxo monetário baseado no valor de troca, sem que se registre relação externa com o sistema ecológico.

Conforme crítica de Georgescu-Roegen (1971, p. 1), a mecânica⁵ conhece apenas a locomoção, que além de irreversível não contempla mudanças qualitativas duradoras na natureza. Essa mesma desvantagem foi incorporada à economia moderna por seus fundadores, que confessadamente tinha como única aspiração enquadrá-la nos parâmetros da mecânica. Para Georgescu-Roegen (2005, p. 9), “o processo econômico não é um processo que se autopreserva. O processo não tem seguimento sem continuadas trocas que alteram, cumulativamente, o meio e sem que ele próprio, por seu turno, deixe de sofrer a influência de tais alterações”. Por isso mesmo, esse autor destacou em seus trabalhos o papel central que as leis da termodinâmica, notadamente a lei da entropia, exercem na relação entre os sistemas econômico e ambiental. (MUELLER, 2004).

Diante desse quadro de limitações, com a proposta de enfrentar os impactos ambientais que se multiplicavam em decorrência do agigantamento da escala econômica, formaram-se

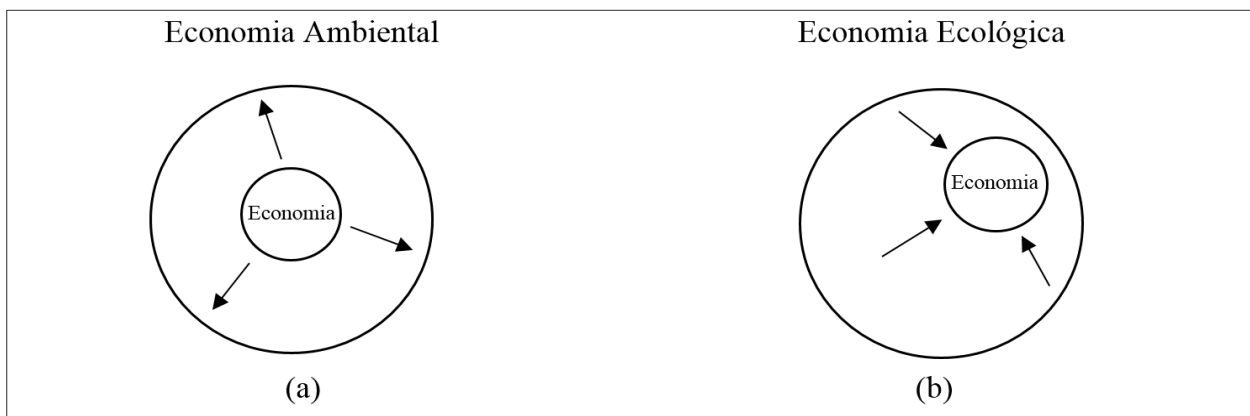
⁵ Ramo da física que compreende o estudo e análise do movimento e repouso dos corpos, e sua evolução no tempo, seus deslocamentos.

basicamente duas correntes abordando as relações entre o sistema econômico e o meio ambiente: a Economia Ambiental e a Economia Ecológica.

Avançando a partir das formulações do *mainstream* neoclássico, a Economia Ambiental considera que os danos ao meio ambiente decorrentes do funcionamento do sistema econômico podem ser revertidos sem maiores problemas, caso se adotem medidas de estímulo de mercado para a remoção dos fatores que os causaram. A Economia Ecológica, por seu turno, reconhece que o meio ambiente apresenta uma capacidade limitada de absorção e regeneração dos impactos do sistema econômico, de maneira que a pressão sobre o ecossistema deve respeitar a capacidade de resiliência que este possui. (MUELLER, 2004). Em síntese, a questão central do embate está em saber se os recursos naturais representam limitação absoluta ou relativa à expansão da economia.

A Figura 3 ilustra a distinção entre as referidas correntes de análise da relação entre os sistemas econômico e ambiental.

Figura 3 – Sistema econômico na relação com o meio ambiente



Fonte: Adaptado de Romeiro (2010, p. 8).

Na visão dos teóricos da Economia Ambiental, representada na Figura 3(a), o sistema econômico ocupa posição central, havendo perfeita possibilidade de substituição entre capital, trabalho e recursos naturais, ou seja, “os limites impostos pela disponibilidade de recursos naturais podem ser indefinidamente superados pelo progresso técnico que os substitui por capital (ou trabalho)”. Parte-se da ideia de que o sistema econômico seria “capaz de mover suavemente de uma base de recursos para outra à medida que cada uma é esgotada, sendo o progresso científico e tecnológico a variável-chave para garantir que esse processo de substituição não limite o crescimento econômico a longo prazo”. (ROMEIRO, 2010, p. 9). Conhecida na literatura como sustentabilidade fraca, essa concepção considera que:

Uma economia é considerada “não sustentável” se a poupança total fica abaixo da depreciação combinada dos ativos produzidos e não produzidos, os últimos usualmente restritos a recursos naturais. A ideia subjacente é a de que o investimento compensa as gerações futuras pelas perdas de ativos causadas pelo consumo e produção correntes (formalmente apresentada pela “regra de Hartwick”). (ROMEIRO, 2010, p. 9).

Segundo essa corrente, a escassez de recursos naturais, como qualquer relação entre oferta e demanda, poderia se ajustar pelo mecanismo de mercado, uma vez que a elevação dos preços estimularia, a um só tempo, a inovação tecnológica e a diminuição de quantidades transacionadas. No entanto, logo se percebeu que o mecanismo de preços apenas funciona em relação aos bens ambientais transacionados no mercado (insumos materiais e energéticos), mas em relação àqueles serviços ambientais que não são passíveis de negociação, em razão da ausência de preço (ar, ciclos bioquímicos globais de sustentação da vida, capacidade de assimilação de rejeitos, etc.), a intervenção estatal seria indispensável, como forma de refletir o efeito da escassez na chamada “disposição a pagar”. (ROMEIRO, 1999).

A primeira proposta teórica nesse sentido foi apresentada na década de 1920 pelo economista Arthur Cecil Pigou, que propôs o conceito de **internalização das externalidades**. Reconhecendo a degradação ambiental como uma externalidade, ou seja, um efeito das atividades de produção e consumo que não se refletem diretamente nos preços de mercado, Pigou defendeu que o Estado deve imputar valor aos bens e serviços naturais, mediante a cobrança de um tributo corretivo.

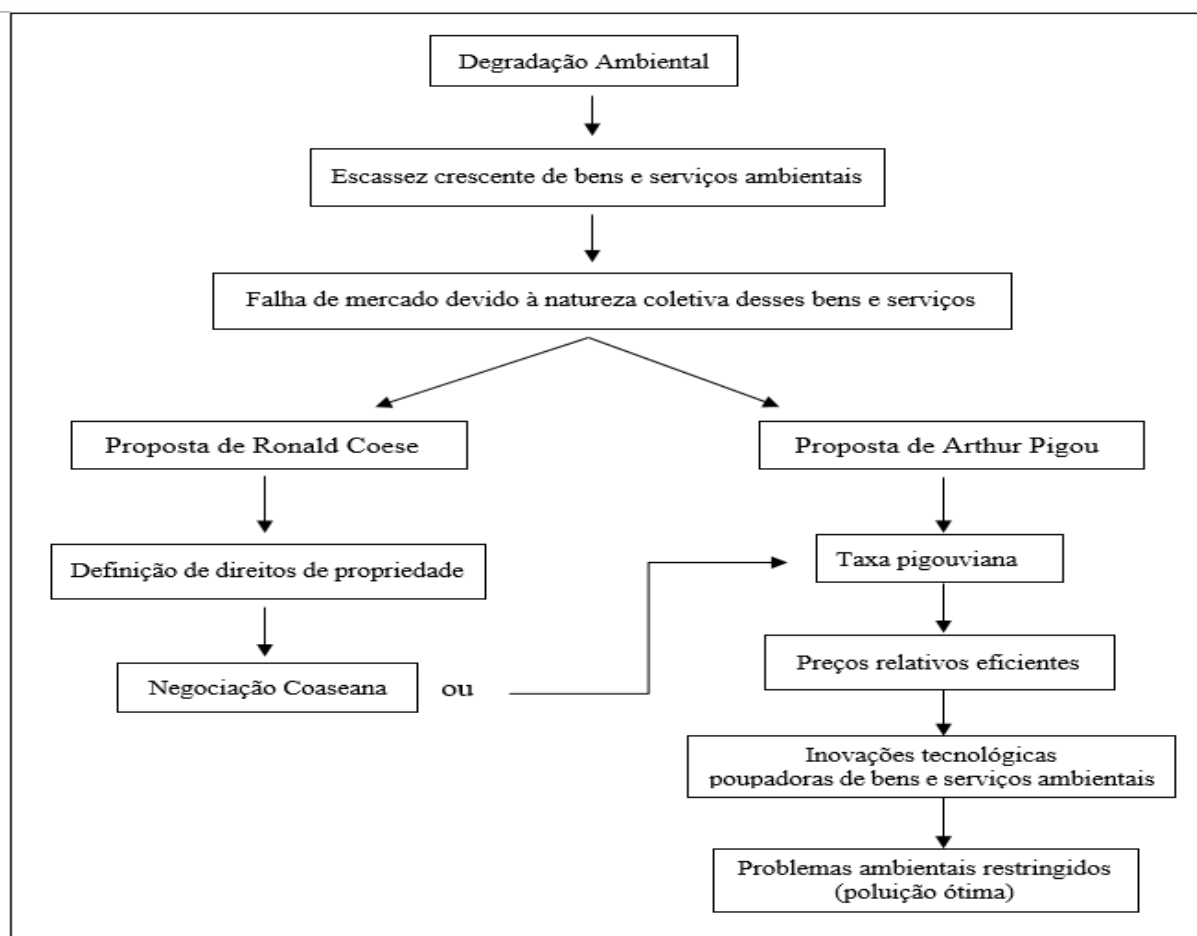
Segundo a sua proposta, o tributo seria baseado na diferença entre o custo marginal privado e o custo marginal social, possibilitando que todos os demais preços de mercado se ajustassem, de modo a alcançar o Ótimo de Pareto. Em outros termos, o tributo deveria corresponder a um valor capaz de refletir o custo social infligido à coletividade pelo desgaste causado na utilização do recurso natural por um único agente. Como resultado prático, haveria o aumento do preço para os consumidores, que passariam a pagar um valor “realista” pelo produto (capaz de cobrir todos os custos que a sociedade realmente suporta). Por consequência, haveria a diminuição da quantidade transacionada no mercado, atenuando a pressão sobre o meio ambiente. (CÁNEPA, 2010).

Na década de 1960, retomando os estudos acerca do tema, Ronald Coase rejeita a ideia de que a intervenção do Estado possibilitaria uma solução ótima no trato das externalidades, argumentando que, além da inviabilidade de se acompanhar as ações de todos os agentes e avaliar seus resultados, haveria ainda, nessa hipótese, aumento nos custos de transação – que evidentemente traria dificuldades à alocação eficiente dos recursos. (SOARES et. al., 2016).

Para Coase, o custo social das externalidades poderia ser solucionado em grande parte por meio da negociação entre indivíduos, desde que algumas especificidades fossem mantidas: a livre negociação, a clareza dos direitos de propriedade e custos de transação baixos ou nulos. (SOARES et. al., 2016). Nesse contexto, como forma de contornar a ausência de titularidade dos bens públicos não transacionáveis em mercado e alcançar a valoração necessária, Coase sugeriu atribuir “direito de propriedade” sobre tais bens, de modo a criar o seu respectivo mercado. (MATTOS et al., 2011).

Segundo essa proposta, conhecida como Teorema de Coase, numa transação econômica com externalidades, se os direitos de propriedade forem bem definidos e os custos de transação forem suficientemente baixos, a solução privada será socialmente ótima, não havendo qualquer necessidade de intervenção do governo para corrigir a falha de mercado. (PEÑALOZA, 2015). Nesse cenário, caberia ao Estado agir apenas nos casos em que os direitos de propriedade fossem inexistentes, ou a negociação não fosse viável, conforme ilustra a Figura 4.

Figura 4 – Negociação Coaseana e taxas pigouvianas



Embora partindo de estratégias diferentes para abordar as chamadas externalidades, as duas propostas foram construídas com base em conflitos passíveis de algum nível de individualização. Ocorre que na maioria dos casos, como os que envolvem a poluição urbana, a degradação do meio ambiente é de tal forma diluída, tanto em relação aos causadores como em relação às vítimas, que se torna extremamente complexa a aplicação das soluções propostas. Além disso, como ressalta Alier (1998), sob o ponto de vista ecológico, a economia não conta com um padrão de medida comum para valorar externalidades e conceber políticas de desenvolvimento econômico com sustentabilidade ambiental. Sem falar que a valoração direta não se mostra suficiente para garantir a melhor alocação de recursos, uma vez que, sendo uma valoração ditada pelo mercado, “levará ao objetivo da maximização dos lucros, que não oferece garantia de bem-estar à sociedade”. (MATTOS et. al., 2011, p. 71).

Na visão dos teóricos da Economia Ecológica, representada na Figura 3(b), o sistema econômico aparece como um subsistema do meio ambiente, que lhe impõe restrições absolutas de expansão, sendo o progresso científico e tecnológico fundamental para otimizar a utilização de recursos naturais renováveis e não renováveis, mas não para ofertá-los ou tampouco substituí-los. (ROMEIRO, 1999; 2010). Assim, embora essa corrente também considere “possível instituir uma estrutura regulatória baseada em incentivos econômicos capaz de aumentar imensamente esta eficiência”, ela rejeita a hipótese de superação indefinida dos limites ambientais globais. (ROMEIRO, 2010, p. 12).

Note-se que o esquema analítico neoclássico, de determinação da escassez relativa de bens e serviços ambientais, foi construído num cenário em que:

Os agentes econômicos têm uma percepção clara dos problemas, sendo suas preferências bem informadas. Somente os interesses ou preferências dos agentes presentes são diretamente pertinentes e estes dispõem de procedimentos sociais adequados para exprimir suas preferências: mercado, voto, manifestações e protestos, conflitos, etc. O conhecimento científico encontra-se estabilizado no que concerne aos problemas ambientais em foco: cadeias causais elucidadas, danos bem determinados, imputação de responsabilidades isenta de ambiguidade.

Os fenômenos em causa seriam reversíveis. Os conhecimentos científicos estabilizados constituiriam um mundo comum para todos os atores, antecedendo à ação. Assim, os preços dos bens ambientais refletiriam não somente a opinião (e a vontade) dos agentes econômicos (soberanos), como também esta opinião refletiria uma percepção correta da gravidade de cada problema. (ROMEIRO, 1999, p. 7-8)

Por óbvio, esses pressupostos admitidos implicitamente pela Economia Ambiental não condizem com a realidade. Não se pode ignorar os efeitos da distribuição de renda, das instituições e do conhecimento humano no processo de formação dos preços e, conseqüentemente, sua interpretação. (NORGAARD, 1997). Observe-se, ademais, que os preços de mercado refletem a escassez de cada recurso e não a escassez absoluta dos recursos

em geral, tornando ineficiente, a prática de introdução *ad hoc* de “externalidades” para levar em conta os efeitos da escala crescente de extração e transformação destes recursos. Significa dizer que a alocação destes recursos pode ser ótima em qualquer escala, ecologicamente sustentável ou não. Assim, sendo ou não transacionados no mercado, a determinação dos preços relativos através da disposição a pagar está sujeita a distorções insuperáveis. (ROMEIRO, 1999).

A construção teórica da Economia Ecológica inverte a ordem de prioridades concebida pelos economistas neoclássicos. Como passo inicial, seria indispensável analisar a capacidade de suporte da Terra para se definir os limites do impacto das atividades humanas numa escala considerada ecologicamente sustentável. No passo seguinte, por se tratar de bens pertencentes a toda a coletividade, deve ser formulado uma forma de acesso equitativo aos recursos naturais e às atividades poluidoras. Somente num terceiro momento, após se definir uma escala ecologicamente sustentável e uma distribuição eticamente justa, haverá condições de permitir a realocação entre indivíduos através do mercado (eficiência alocativa). (Daly, 1992).

Em suma, a Economia Ecológica considera que o caminho para a sustentabilidade está na lógica econômica cíclica, com novos estilos de vida, produção e consumo, a partir de estudos que determinem escalas locais sustentáveis para o uso dos recursos naturais, cuja elaboração deve privilegiar processos coletivos de tomada de decisão. (MATTOS et. al., 2011).

2.1.3 Sustentabilidade, consumo e sua controvérsias

Diante da pressão sobre governos e empresas, devido à crescente degradação da natureza e aos riscos que a situação representa para a vida humana no planeta, iniciaram-se os esforços para conferir sustentabilidade ao desenvolvimento. (BOFF, 2015).

No último quartel do século XX, difundiu-se o conceito apresentado pela Comissão Mundial Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, por meio do Relatório Brundtland, segundo o qual desenvolvimento sustentável é aquele que procura satisfazer as necessidades da geração atual, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazerem as suas próprias necessidades. (COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, 1991).

Esse conceito foi traduzido pelo britânico John Elkington num modelo segundo o qual, para ser sustentável, o desenvolvimento deverá ser economicamente viável, socialmente justo e ambientalmente correto. O *Triple Bottom Line* (3BL), como ficou conhecido, reunia num único conceito os ideais da prosperidade econômica, qualidade ambiental e justiça social,

também designado pelo seu criador como os três “pês”: *Profit, People, Planet* (Lucros, Pessoas e Planeta). (BOFF, 2015). Mais tarde, a Declaração de Joanesburgo encampou essa ideia de que o desenvolvimento sustentável é construído sobre três pilares interdependentes e que se suportam mutuamente: o desenvolvimento econômico, o desenvolvimento social e a proteção ambiental.

Na mesma tônica das discussões existentes no âmbito da economia, essa concepção de desenvolvimento sustentável foi recebida, desde o princípio, com muita desconfiança pelos críticos do crescimento econômico, uma vez que os pressupostos desse novo conceito continuavam atrelados àquela velha obsessão. Da mesma forma, no âmbito do ambientalismo:

As correntes ecocêntricas apontam o fato de que o movimento [do desenvolvimento sustentável] é antropocêntrico até a medula e não representaria uma mudança profunda ou de espécie, para usar as palavras de Dobson, na relação dos humanos com os demais seres vivos e elementos da natureza, mas apenas uma mudança de grau, caracterizando uma abordagem meramente reformista. Uma das maiores críticas vem do fato de ser esse movimento impulsionado pelas grandes empresas multinacionais, que antes haviam boicotado a proposta denominada “ecodesenvolvimento”. (BARBIERI et al., 2010, p. 148).

Ao partir de uma perspectiva de desenvolvimento baseado numa economia em crescimento, haveria manifesto conflito com o instituto da sustentabilidade, originário da biologia e da ecologia, cuja lógica é circular e includente, representando a tendência dos ecossistemas ao equilíbrio dinâmico. Diante dessa realidade, o desenvolvimento sustentável representaria uma contradição em seus próprios termos, na medida em que um deles privilegia o indivíduo e o outro o coletivo; um enfatiza a competição, o outro a cooperação; um a evolução do mais apto, o outro a evolução de todos juntos e inter-relacionados. (BOFF, 2015). Sendo assim, a tentativa de se preservar a natureza sem reconhecer a necessidade de limitar o consumo e a expansão econômica tornaria inviável a ideia de desenvolvimento sustentável.

Como lembra Boff (2015, p. 41-42), a partir da revolução científica do século XVI, aprofundada com a Revolução Industrial do século XVIII, o ocidente concebeu o grande ideal da Modernidade: “o progresso ilimitado, construído mediante um processo industrial, produtor de bens de consumo em grande escala, às expensas da exploração sistemática da Terra, tida como um baú de recursos, sem espírito e entregue ao bel-prazer do ser humano.” Com a globalização desse processo no século XX, a despeito dos inegáveis benefícios propiciados ao ser humano, logo veio à tona suas vicissitudes e a derrocada de suas virtudes, dado o seu efeito destrutivo sobre as bases que sustentam a vida. Por isso mesmo, as duas pressuposições da Modernidade se mostraram ilusórias, uma vez que se tornou inquestionável que os recursos

naturais são finitos e que o progresso encontra limites, “falácias que moveram mentes e corações por muitas gerações e nos conduziram à atual crise ambiental.” (BOFF, 2015, p. 42).

A despeito das críticas, consolidou-se o ideal de desenvolvimento sustentável a partir do 3BL, que veio a ser complementado, com o passar do tempo, por novos pilares. Assim, além das dimensões econômica, social e ambiental, muitos autores acrescentam outras, como a dimensão ética (FREITAS, 2016), política (SACHS, 2004; FREITAS, 2016) e territorial (SACHS, 2004).

a) A dimensão econômica requer que o processo produtivo se desenvolva não a partir de uma lógica de crescimento e lucro a qualquer custo, mas atrelado ao constante sopesamento entre os custos e benefícios, diretos e indiretos (FREITAS, 2016), visando se fazer uma alocação eficiente dos recursos naturais dentro de uma escala apropriada.

b) A dimensão social exige que o modelo de desenvolvimento não seja excludente ou iníquo, de maneira que será válida apenas a discriminação visando auxiliar os desfavorecidos, mediante ações positivas. (FREITAS, 2016). Seu caráter fundamental reside tanto em “motivos intrínsecos quanto instrumentais, por causa da perspectiva de disrupção social que paira de forma ameaçadora sobre muitos lugares problemáticos do nosso planeta”. (SACHS, 2004, p. 15).

c) A dimensão ambiental demanda, a um só tempo, o adequado manejo dos “sistemas de sustentação da vida como provedor de recursos e como ‘recipiente’ para a disposição de resíduos”. (SACHS, 2004, p. 15).

d) A dimensão ética se coloca no sentido de que “todos os seres possuem uma ligação intersubjetiva e natural, donde segue a empática solidariedade como dever universalizável de deixar o legado positivo na face da terra”. (FREITAS, 2016, p. 64).

e) A dimensão política, por um lado, apresenta-se como o exercício da capacidade do Estado para implementar o projeto nacional, em parceria com todos os empreendedores e um nível razoável de coesão social (SACHS, 2004); por outro, tem um sentido jurídico-político, enquanto um dever de tutela jurídica do direito ao futuro. (FREITAS, 2016).

Canotilho (2010) resume a questão ressaltando que o imperativo categórico que está na gênese do princípio da sustentabilidade ou da evolução sustentável impõe que os humanos devem organizar os seus comportamentos e ações de forma a não viverem: (a) à custa da natureza; (b) à custa de outros seres humanos; (c) à custa de outras nações; e (d) à custa de outras gerações.

Nessa ótica de desenvolvimento sustentável, o aspecto econômico não pode se sobrepor ao equilíbrio ambiental, visto que a errônea concepção de recursos ilimitados se encontra

superada na análise da interação entre os dois sistemas. (FREITAS, 2016). Por outro lado, conforme ressalta Capra (2006), existe um entrelaçamento entre aspectos sociais e econômicos nos desdobramentos da crise ambiental, estabelecendo um padrão de teia, resultante da interdependência entre esses fatores, no qual ações e reações repercutem nos diferentes níveis da sociedade.

Assim, urge criar condições socioeconômicas, institucionais e culturais que estimulem não apenas um rápido progresso tecnológico poupador de recursos naturais, mas também a **reformulação de padrões de consumo** que impeçam o crescimento contínuo e ilimitado do uso de recursos naturais per capita. (ROMEIRO, 2010).

O maior desafio certamente é atingir esse último objetivo, dado que estabilizar os níveis de consumo per capita “pressupõe uma mudança de atitude, de valores, que contraria aquela prevalecente ligada à lógica do processo de acumulação de capital em vigor desde a ascensão do capitalismo, que se caracteriza pela criação incessante de novas necessidades de consumo.” (ROMEIRO, 2010). Essa mudança representaria passar de uma “civilização do ter” para uma “civilização do ser”. (SACHS, 1993).

No que tange a esse aspecto, conforme assevera Bauman (2008), nos últimos tempos vigora a falsa noção de que o ter, representado pelo consumo, é instrumento apto a aumentar o nível de felicidade do homem. Embora a íntima correlação entre crescimento econômico e maior felicidade seja amplamente considerada uma das verdades menos questionáveis, essa suposição não se confirma no mundo real. Relatórios de pesquisa têm demonstrado que as melhoras nos padrões de vida em nações como Estados Unidos e Grã-Bretanha não estão associadas a um aumento – e sim a um ligeiro declínio – do bem-estar. Na mesma linha, a teoria do Umbral, formulada por Max-Neef, sustenta que “o crescimento econômico está alinhado à qualidade de vida de uma sociedade somente até certo ponto. Depois disso, a tendência é que ele se torne maligno ao bem-estar das pessoas: o sistema econômico passa a ser antropofágico.” (LOUETTE, 2009, p. 17).

Outro aspecto subjetivo inerente ao consumo é analisado por Hardin (1968). Segundo ele, muitos dos problemas ambientais que se tem enfrentado não podem ser solucionados por meios técnicos, porquanto estão ligados a sentimentos humanos, como o egoísmo. Para ilustrar, ele apresenta um exemplo hipotético de uma pastagem compartilhada. Os donos dos animais que ali se alimentam têm o interesse comum de preservá-lo. Mas, como a entrada é totalmente livre, cada indivíduo está impedido de barrar os outros. O benefício de cada animal a mais no pasto é do seu dono, mas o custo que ele gera é dividido por todos. Assim, de forma suicida,

todos os usuários do pasto são levados a trazer o maior número de animais possível, deixando que comam sem limite, até que o pasto acabe.

Como sugere Resende (2013), ao refletir sobre a busca incessante de mais riqueza, não é a riqueza absoluta, mas a riqueza relativa que importa. Assim:

Não nos basta ser apenas ricos, mas sim mais rico que nossos pares. A riqueza é apenas a exteriorização, o símbolo, de nossa pretensa superioridade. Por isso a obsessão com o consumo conspícuo de Torsten Veblen, com os bens que sinalizam riqueza. Por isso o fascínio pelo que parece exclusivo, com o que representa o privilégio. A competição pelo posicionamento hierárquico entre indivíduos pode ser transposta para estados e nações. Queremos crescer e enriquecer, não apenas para garantir um padrão de vida decente para nossos compatriotas, mas sobretudo para sermos mais ricos que os países vizinhos, para reforçar o orgulho e a identidade nacional. (RESENDE, 2013, p. 112).

Na mesma linha, Frank (1999 apud BRUNI, 2004) mostra a natureza fortemente relacional de muitos (e dos mais relevantes) atos de consumo. O grupo a que se pertence, o status e a posição relativa na hierarquia social são fatores decisivos para se compreender a natureza do consumo. O mesmo autor ressalta que é o “consumo relativo”, ou seja, a diferença entre o consumo nosso e o dos outros (próximos de nós), e não seu nível absoluto, que aumenta ou diminui a nossa felicidade.

Nesse contexto, ganha relevância distinguir os chamados bens posicionais dos bens relacionais. Bruni (2004) lembra que o conceito de bem posicional foi introduzido na economia, nos anos 1970, por Fred Hirsch. São bens cuja satisfação que conferem não se liga tanto ao seu uso, mas ao fato de que o seu consumo representa um rótulo com o qual o indivíduo se posiciona em relação aos outros. São úteis pelo status que criam, pela posição relativa na escala social que o seu consumo permite ocupar. Os bens relacionais, por sua vez, são produzidos pelas relações, por “encontros” nos quais a identidade e as motivações do outro com o qual se interage são elementos essenciais na criação e no valor do bem — a amizade é um típico bem relacional. Todavia, como o autor ressalta:

É preciso notar que também esses bens [posicionais] são, de certo modo, “relacionais” — na ilha deserta, Robinson jamais demandaria bens posicionais, porque para usufruir deles há a necessidade de alguém que observe o seu consumo —; enquanto, porém, nos bens relacionais a presença e a relação com o outro é do tipo cooperativo, de reciprocidade (a partir de uma relação de amizade, todos os parceiros aumentam a sua “satisfação” com o “consumo” desse bem: é um jogo com soma positiva), no bem posicional a característica essencial é a competição “posicional” (se o novo computador PC aumenta a minha satisfação, a satisfação conferida ao meu colega pelo seu PC diminui: a interação é um “jogo de soma zero”, como o jogo de pôquer). (BRUNI, 2004, p. 59).

Trilhando caminho semelhante, Giannetti (2002, p. 78) refere que os bens posicionais são aqueles “cujo valor reside precisamente no fato de que eles são socialmente escassos, visto

que a grande maioria não dispõe [...] de renda para adquiri-los”, e reforça suas ideias na lição de Adam Smith, segundo o qual:

Para a maior parte das pessoas ricas, o prazer principal da riqueza consiste na ostentação dessa riqueza, que a seus olhos nunca é totalmente completa como quando são vistas pelos outros como possuidoras daquelas marcas decisivas de opulência, que ninguém mais, a não ser elas, possuem. (SMITH, 1996, p. 209).

Desse modo, “na competição por status, preeminência e prestígio – ‘por um lugar de honra na mente dos nossos semelhantes’ – o sucesso de alguns é, por definição, o fracasso da maioria [já que] o poder do dinheiro no meu bolso [...] é também a falta relativa de dinheiro no bolso dos demais” (GIANNETTI, 2002, p. 80). Verifica-se, por outro lado, que a competição posicional ou o consumo dos bens posicionais é mais acentuado nas sociedades com renda elevada. Como explica Bruni:

Em sua Teoria da classe ociosa (1899), Veblen, o autor que inaugurou a tradição de estudos em que hoje Frank se posiciona, oferecia uma resposta interessante: a despersonalização das relações interpessoais, coisa típica das sociedades modernas, é que leva a um maior consumo posicional. Nos vilarejos ou nas pequenas comunidades o status é comunicado através de redes pessoais, e os meios para ostentar a própria posição social são múltiplos. Nas anônimas sociedades contemporâneas — hoje mais do que nas sociedades descritas por Veblen — os bens de consumo são quase que os únicos meios para dizermos o que somos e para nos situarmos socialmente: a compra de um carro, a casa luxuosa, servem para dizer algo ao vizinho que não conheço; o telefone celular de última geração serve para dizer algo de nós aos colegas, e assim por diante; uma competição posicional que nas anônimas sociedades de hoje só pode ser alimentada pelos bens. (BRUNI, 2004, p.60)

Assim, percebe-se que o consumo, muitas vezes, amarra-se a sentimentos humanos, como o egoísmo, a soberba e a vaidade, distanciando o homem da necessária frugalidade indispensável à manutenção de um meio ambiente saudável.

Por fim, ainda no contexto subjetivo do excesso de consumo, é importante fazer algumas considerações acerca da obsolescência programada, também chamada de obsolescência planejada. Segundo Theis (1993), trata-se de aspecto do consumo geralmente imperceptível, de modo que destacá-lo é importante para demonstrar que há fortes implicações de natureza ética na depleção de recursos energéticos exigidos pelo crescimento econômico.

O termo obsoleto qualifica aquilo que está fora de uso, o que é antigo, ultrapassado, distante da moda atual; enquanto programar traz a noção de algo planejado, preparado para ocorrer de determinada maneira.

Não é preciso ter nascido na primeira metade do século passado para perceber que os produtos, mesmo diante de tantos avanços tecnológicos, saem das indústrias sem a durabilidade de outrora. Infelizmente, na maioria dos casos, trata-se do resultado prático da obsolescência programada, em que o bem é intencionalmente projetado com uma vida útil reduzida, para que

seja substituído por outro o mais rápido possível. Em outras palavras, projeta-se para tornar obsoleto.

Segundo López (2012), durante a crise econômica de 1929, a obsolescência planejada foi considerada uma forma de estimular a economia. Poucos anos antes havia se instalado o primeiro cartel mundial, chamado Phoebus, que reunia os principais fabricantes de lâmpadas elétricas. Sua missão era conduzir a um registo comum de patentes e estabelecer um conjunto de normas globais que contemplassem todas as empresas. De modo particular, criou-se uma definição de lâmpada, na qual estava expresso que a mesma **deveria durar não mais que 1000 horas**.

O primeiro protótipo de lâmpada de Thomas Edison durou 40 horas em 1879, enquanto a primeira lâmpada de Edison colocada à venda em 1880 durou cerca de 1500 horas. Quando o cartel foi criado, as lâmpadas duravam quase 3.000 horas e possivelmente existiam outros protótipos de maior duração que ainda não se havia fabricado. Através desse cartel se estabeleceu um meticuloso controle da obediência aos valores de vida útil estipulados, sujeitando os fabricantes desobedientes à aplicação de multas. Assim, as empresas conseguiriam garantir que sempre haveria consumidores para seus produtos. (LÓPEZ, 2012).

De acordo com o mesmo autor, em 1932 Bernard London propôs tornar obrigatória a obsolescência programada em todos os artigos de consumo, sugerindo a criação de uma agência estatal que se dedicasse ao confisco de tais artigos, quando estes completassem seu ciclo de vida útil, definido também pela agência. Dessa maneira, estaria assegurada a contínua reposição dos produtos, de modo que as fábricas sempre teriam demandas, garantindo a manutenção dos postos de trabalho. Embora essa teoria da obsolescência programada obrigatória nunca tenha chegado a ser aplicada, sua ideia central foi rapidamente incorporada pelo capitalismo. Conforme explica Layrargues:

A vida útil dos produtos torna-se cada vez mais curta, e nem poderia ser diferente, pois há uma união entre a obsolescência planejada e a criação de demandas artificiais no capitalismo. É a obsolescência planejada simbólica, que induz a ilusão de que a vida útil do produto esgotou-se, mesmo que ele ainda esteja em perfeitas condições de uso. Hoje, mesmo que um determinado produto ainda esteja dentro do prazo de sua vida útil, do ponto de vista funcional, simbolicamente já está ultrapassado. A moda e a propaganda provocam um verdadeiro desvio da função primária dos produtos. Ocorre que a obsolescência planejada e a descartabilidade são hoje elementos vitais para o modo de produção capitalista, por isso encontram-se presentes tanto no plano material como simbólico. (LAYRARGUES, 2002, p.3)

Um dos primeiros e mais conhecidos críticos do sistema de consumo, em especial de mecanismos como a obsolescência programada, foi Vance Packard. Em sua obra “The Waste Makers”, na qual critica essa estratégia, o autor distingue a obsolescência sob a perspectiva

funcional, aquela produzida por alguma razão física alheia ao consumidor, em que o objeto já não é capaz de cumprir sua função, da obsolescência sob a perspectiva **psicológica**, na qual o fabricante trata de esgotar ou tornar obsoleto o objeto na mente do consumidor, mesmo que esse objeto não tenha completado sua vida útil. Isso é realizado através de propaganda, deixando o artigo em questão fora de estilo ou fora da moda (LÓPEZ, 2012).

Veja-se que, a partir da obsolescência psicológica, também chamada de obsolescência perceptiva, o fabricante lança uma nova versão do produto supostamente mais inovadora e agradável, dando ao produto substituído o rótulo de ultrapassado. Com isso, coloca o consumidor numa encruzilhada: fazer parte da vanguarda ou permanecer junto ao grupo dos desatualizados.

Não é difícil prever qual será a escolha. Como “ter” o “novo” ganha cada vez mais espaço e importância na relação de valores humanos, considerando a regra de que se “diz quem é” pelo que se tem, a prioridade é não ficar para trás, situação que alimenta o círculo vicioso da sociedade consumista. Nesse drama, a mídia exerce papel de destaque, inebriando seu público com especial competência, ao inculcar diariamente novos desejos e supostas vantagens.

O exemplo clássico de obsolescência programada é a moda. A ideia do lançamento de uma nova coleção a cada estação do ano já foi totalmente incorporada à cadeia produtiva e ao mercado consumidor. Outro tradicional exemplo – que também assume contornos institucionais – está no setor automobilístico. Como se tem visto, mal começa o ano e a indústria automobilística, com a maior naturalidade, encarrega-se de lançar o modelo do ano seguinte. Adaptando-se ao sistema, a revenda de usados já incorporou em sua rotina que os preços são definidos pelo ano-modelo, e não simplesmente pelo ano de fabricação.

Exemplos mais recentes, entretanto, não param de surgir, como o caso do lançamento do *iPad4*, da empresa Apple, que foi processada por lançar a versão poucos meses depois de ter colocado em circulação o *iPad3*. Esse tipo de comportamento – ressalte-se – não é uma ação isolada algumas empresas, mas uma estratégia consciente do mercado como um todo.

2.1.4 Status normativo do desenvolvimento sustentável

Diante dos contornos econômicos, socioambientais e políticos traçados, cumpre analisar agora o status que o desenvolvimento sustentável ostenta no seio do ordenamento jurídico nacional, questão que se mostra de suma importância para o exame da validade, eficácia e integração das normas, bem como para debelar eventuais casos de antinomia enfrentadas pelos

operadores do direito. Para esse mister, antes de mais nada, cabe relembrar a classificação hierárquica das normas jurídicas.

No ordenamento jurídico, conforme clássica lição de Kelsen (1996), as normas encontram-se posicionadas num escalonamento hierárquico segundo o qual a norma inferior busca seu fundamento de validade na norma superior (Figura 5). No ápice da pirâmide, servindo de parâmetro jurídico inicial dessa estrutura normativa, encontra-se a Constituição, que em seu sentido jurídico-positivo corporifica-se no texto escrito, e no sentido lógico-jurídico apresenta-se como a norma hipotética fundamental. (SILVA, 2004).

Figura 5 – Pirâmide Kelsiana



Fonte: Elaborado pelo autor.

Nessa construção sistêmica forma-se um encadeamento hierárquico decrescente no qual os atos normativos posteriores são editados com a finalidade de complementar, integrar ou detalhar as normas abstratas estabelecidas na ordem superior. No que tange aos atos normativos de mesmo nível hierárquico, não se fala em subordinação, mas em delimitação de áreas de competências.

Para se apurar a dimensão jurídico-normativa do desenvolvimento sustentável, cumpre desvelar como ele insere-se e exprime-se na mencionada estrutura.

Atualmente a doutrina constitucionalista, sob a influência do pensamento de Dworkin (2002) e Alexy (2002), reconhece a coexistência de princípios e regras como espécies do gênero norma jurídica, cuja distinção estaria na forma de positivação, posto que não existe uma relação hierárquica entre as referidas espécies.

Os princípios jurídicos consagram valores, instituem finalidades, ao passo que as regras jurídicas têm caráter prescritivo de obrigações, permissões ou vedações. As regras são aplicadas segundo a lógica do tudo ou nada, mediante um juízo de subsunção; já os princípios, enquanto mandados de otimização, ordenam que algo seja realizado na maior medida possível, ou seja, podem ser satisfeitos em diferentes graus, cuja medida depende não apenas das possibilidades fáticas, mas também jurídicas. Diferente do conflito entre regras, que é solucionado no campo da validade ou da introdução de cláusula de exceção, a tensão recíproca entre os princípios não se resolve no plano abstrato, sendo possível verificar apenas no caso concreto qual ou quais princípios terão, num juízo de ponderação, uma dimensão de peso maior. (ALEXY, 2002).

Sem descuidar dessa distinção qualitativa, também se deve ter em conta que as regras são circunscritas a determinada situação jurídica, enquanto os princípios comportam uma série indefinida de aplicações (GRAU, 2007). Apenas a título de exemplo, a Constituição Federal de 1988 (CF/1988) prevê, por um lado, o princípio da impessoalidade administrativa (art. 37, caput) e, por outro, a regra de prévia aprovação em concurso público para o provimento de cargos efetivos (art. 37, II), que evidentemente busca garantir a impessoalidade administrativa na hipótese descrita, além de outros valores, como a eficiência. (BRASIL, 1988).

Particularmente em relação aos princípios, Canotilho (1997, p. 173) ressalta seu caráter multifuncional, uma vez que eles podem desempenhar uma função argumentativa, que permita, por exemplo, denotar a *ratio legis* de uma disposição ou “revelar normas que não são expressas por qualquer enunciado legislativo, possibilitando aos juristas, sobretudo aos juízes, o desenvolvimento, integração e complementação do direito”.

2.1.4.1 *O desenvolvimento sustentável como princípio constitucional*

Na esteira da contínua transformação da sociedade, que cria e recria valores e interesses dominantes, vem ocorrendo a gradual assimilação da ideia de desenvolvimento sustentável. Entre os resultados do aludido processo, certamente um dos mais importantes é a incorporação desse novo valor na estrutura normativa.

No âmbito nacional, apesar de abordagens pontuais, o tratamento institucionalizado da temática social e ambiental só ocorreu efetivamente na primeira metade do século XX. Inicialmente, os direitos sociais se limitavam à proteção dos trabalhadores, frente aos excessos do liberalismo, enquanto os direitos ambientais voltavam-se à tutela de recursos naturais. Mais tarde, seguindo a tendência internacional, sobretudo pela influência da declaração Universal dos Direitos Humanos, direitos sociais como saúde, bem-estar, previdência e educação foram

aos poucos incorporados ao ordenamento jurídico. Em relação aos recursos naturais, até a década de 1980 persistiu uma abordagem fragmentada e predominantemente regulatória – a exemplo do Código Florestal, instituído pelo Decreto n. 23.793/1934, do Código das Águas, instituído pelo Decreto n. 24.643/1934, do Código de Pesca, instituído pelo Decreto-lei n. 794/1938, do Código de Caça, instituído pelo Decreto-lei n. 5.894/1943, e do Código de Minas, instituído pelo Decreto-lei n. 1.985/1940.

O tratamento global e sistêmico do meio ambiente, conferido a partir da compreensão de sua imprescindibilidade ao bem-estar humano, somente teve início com a edição da Lei n. 6.938/1981, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente, definindo de forma inovadora conceitos, princípios, objetivos e instrumentos destinados à preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida e ao desenvolvimento socioeconômico. Essa nova fase, em especial, marca a exigência de se compatibilizar o desenvolvimento socioeconômico com a necessidade de equilíbrio ambiental, reclamando ações governamentais para tanto. Posteriormente, a Lei n. 7.347/1985 veio instituir a ação civil pública como ferramenta processual específica de defesa do meio ambiente e dos demais direitos difusos e coletivos. Acerca dessas transformações normativas em nosso ordenamento jurídico, voltadas à proteção do meio ambiente, e observadas numa etapa anterior à constitucionalização do tema, deve ser lembrado que:

Em matéria de defesa do meio ambiente, a legislação federal brasileira, toda ela posterior ao clamor recolhido pela Conferência de Estocolmo, percorreu três etapas no período de tratamento autônomo, iniciado em 1975: a primeira, caracterizada pela política preventiva, exercida por órgãos da administração federal, predominantemente; a segunda coincide com a formulação da Política Nacional do Meio Ambiente, a previsão de sanções e a introdução do princípio da responsabilidade objetiva, independentemente da culpa, para indenização ou reparação do dano causado; e a terceira representada por dupla inovação: a criação da ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, sob a jurisdição do Poder Judiciário, e a atribuição ao Ministério Público da função de patrono dos interesses difusos da coletividade no domínio do meio ambiente.” (HORTA, 2002, p.270).

Finalmente, com a aurora da redemocratização, o tema veio a receber um tratamento orgânico na própria CF/1988, que estabeleceu ao longo do seu texto, entre outros: (a) o equilíbrio entre os sistemas econômico e socioambiental (art. 225, § 1º, III, V e VII, § 2º e § 4, c/c. arts. 170, VI, 174, 182, 186, II, 192, 196, 219); (b) a cooperação entre os entes da federação objetivando o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional (art. 23, parágrafo único); (c) a possibilidade de qualquer cidadão proteger o meio ambiente por meio de ação popular (art. 5º, LXXIII), e ao Ministério Público a função de fazê-lo por meio da ação

civil pública (art. 129, III). (BRASIL, 1988). Ao comentar essa constitucionalização do meio ambiente pelo direito brasileiro, Canotilho e Leite observam que:

[...] assim posta, a proteção ambiental deixa, definitivamente, de ser um interesse menor ou acidental no ordenamento, afastando-se dos tempos em que, quando muito, era objeto de acaloradas, mas juridicamente estéreis, discussões no terreno não jurígeno das ciências naturais ou da literatura. Pela via da norma constitucional, o meio ambiente é alçado ao ponto máximo do ordenamento, privilégio que outros valores sociais relevantes só depois de décadas, ou mesmo séculos, lograram conquistar. (CANOTILHO, LEITE; 2008, p. 73)

Por outro lado, percebe-se também que a CF/1988, desde seu preâmbulo, reconheceu o “bem-estar” e o “desenvolvimento” como valores supremos do Estado brasileiro. Apesar de não criar direitos ou obrigações, por ser despido de força normativa⁶, inegavelmente o preâmbulo serve como norte interpretativo das normas constitucionais, a partir dos ideais nele proclamados. (LENZA, 2008; MORAES, 2006). Em outros termos, por representarem “as preferências éticas, políticas e sociais expressadas no processo constituinte como primordiais para a sociedade brasileira, os valores supremos conformam um núcleo axiológico básico fundamentador de todo o ordenamento jurídico.” (VALE, 2009, p. 176). Mas, para além dessa referência preambular, verifica-se que o constituinte originário, logo no art. 3º, novamente destacou a importância desses valores, agora designados como “desenvolvimento nacional” (inc. II) e “bem de todos” (inc. IV), ao relacioná-los entre os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil. (BRASIL, 1988).

Há de se ter sempre em mente que o texto constitucional representa um conjunto de normas integralmente válido e de igual hierarquia, no qual nenhuma norma pode se sobrepor a outra. Por isso mesmo, quaisquer antinomias apresentadas entre os preceitos constitucionais seriam apenas aparentes, porquanto a validade, igualdade hierárquica e complementariedade de todos os dispositivos da CF/1988 obrigam o intérprete a acomodar supostas divergências. Em outras palavras, a hermenêutica constitucional, notadamente os princípios da unidade e da concordância prática, exige que o intérprete considere a Constituição na sua globalidade, procurando harmonizar as hipóteses de eventual conflito ou concorrência entre as normas a serem concretizadas. (CANOTILHO, 2003).

Nesse contexto, ainda que se mencione apenas “desenvolvimento nacional” no art. 3ª da CF/1988, a interpretação sistemática e teleológica do texto constitucional não deixa espaço para se conceber uma forma de desenvolvimento que não seja compatível com o equilíbrio

⁶ Ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.076-AC, de relatoria do Min. Carlos Velloso, o Supremo Tribunal Federal reconheceu a ausência de força normativa ao preâmbulo da CF/1988.

ambiental e com a proteção reservada aos direitos sociais, posto que ambos se encontram visceralmente interligados à dignidade humana, que por sua vez é o valor fundamental subjacente e informativo de toda a ordem constitucional. Esse entendimento vem sendo externado por nossa Corte Suprema, tanto na forma de doutrina como de jurisprudência, conforme ilustra respectivamente os fragmentos a seguir:

*O princípio da defesa do meio ambiente **conforma a ordem econômica** (mundo do ser), **informando substancialmente os princípios da garantia do desenvolvimento e do pleno emprego**. Além de objetivo, em si, é instrumento necessário – e **indispensável – à realização do fim dessa ordem, o de assegurar a todos existência digna**. Nutre também, ademais, os ditames da justiça social. (GRAU, 2007, p. 250-251, grifo e negrito nosso)*

*Se antes nós dizíamos que o meio ambiente é compatível com o desenvolvimento, hoje nós dizemos, a partir da Constituição, tecnicamente, que **não pode haver desenvolvimento senão com o meio ambiente ecologicamente equilibrado**. (...) (BRASIL, 2012c, grifo e negrito nosso)*

Por isso mesmo, como adverte Freitas (2016, p. 116), quando a CF/1988 se refere ao desenvolvimento como valor supremo da sociedade e como objetivo fundamental da República, “quer necessariamente adjetivá-lo como sustentável, intertemporal e durável. Melhor do que isso: pretende que a sustentabilidade fixe os pressupostos [...] de conformação do desenvolvimento constitucionalmente aceitável.” No âmbito da Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal, essa mesma interpretação foi adotada pelo senador Randolfe Rodrigues ao emitir parecer sobre a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) n. 153/2015⁷, nos seguintes termos:

*A PEC Nº 153, de 2015 [...] promove a efetividade dos arts. 225 e 170, inciso VI da Constituição, que conformam a garantia do desenvolvimento nacional, estabelecida no inciso II do art. 3º da Carta Magna, aos princípios da sustentabilidade ambiental. Ou seja, **o desenvolvimento nacional como objetivo da República é o desenvolvimento nacional sustentável**.*

Assim, mesmo que tenha havido avanços por meio de legislação infraconstitucional, a exemplo da alteração do art. 3º da Lei de Licitações, Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, entendemos que tal incumbência deva receber status constitucional, nos mesmos moldes nos quais figuram as incumbências listadas nos atuais incisos do § 1º do art. 225 da Constituição Federal. (...) (BRASIL, 2015a, grifo e negrito nosso)

Em suma, a interpretação do disposto nos arts. 170, VI, 174, § 1º, 192, 205, 218, 219 e 225 da CF/1988 não deixa margem para se conceber um desenvolvimento em dissonância com pressupostos sustentáveis, ou seja, “o conceito de desenvolvimento incorpora o sentido da

⁷ Por meio da PEC n. 153/2015, em tramite no Senado Federal, propõe-se acrescentar, ao § 1º do art. 225 da CF, o inciso VIII, com a seguinte redação: VIII - promover práticas e adotar critérios de sustentabilidade, em seus planos, programas, projetos e processos de trabalho, bem como na aquisição de bens e contratação de serviços e obras.

sustentabilidade por força da incidência de outros dispositivos constitucionais”. (FREITAS, 2016, p. 116). Acerca do tema, cabe reproduzir ainda excerto do voto proferido pelo Ministro Celso de Mello na Ação Declaratória de Inconstitucionalidade (ADI) n. 3.540, reconhecendo o caráter eminentemente constitucional do princípio do desenvolvimento sustentável:

O princípio do desenvolvimento sustentável, além de impregnado de caráter eminentemente constitucional, encontra suporte legitimador em compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro e representa fator de obtenção do justo equilíbrio entre as exigências da economia e as da ecologia, subordinada, no entanto, a invocação desse postulado, quando ocorrente situação de conflito entre valores constitucionais relevantes, a uma condição inafastável, cuja observância não comprometa nem esvazie o conteúdo essencial de um dos mais significativos direitos fundamentais: o direito à preservação do meio ambiente, que traduz bem de uso comum da generalidade das pessoas, a ser resguardado em favor das presentes e futuras gerações.” (BRASIL, 2005)

Em compromisso com a força normativa da Constituição (HESSE, 1991), notadamente pelos influxos do princípio constitucional da sustentabilidade, diversos diplomas legais passaram a disciplinar os mais variados temas com base na premissa desse desenvolvimento economicamente viável, socialmente justo e ambientalmente correto.

A título de exemplo, observa-se que a Lei n. 10.257/2011, conhecida como Estatuto das Cidades, ao regulamentar os arts. 182 e 183 da CF/1988, veio estabelecer, nos termos do seu art. 1º, parágrafo único, “normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental”. (BRASIL, 2001a). Demonstrando essa alteração na realidade jurídico-normativa, nitidamente direcionada ao desenvolvimento sustentável, ainda se pode citar a Lei n. 9.433/1997, art. 2º, II; a Lei n. 9.790/1999, art. 3º, VI; a Lei n. 9.985/2000, art. 4º, IV; a Lei n. 10.933/2004, megaobjetivo II; a Lei n. 11.284/2006, art. 2º, II; a Lei n. 11.445/2007, art. 48, II; Lei n. 11.949/2009, art. 1º; a Lei n. 11.959/2009, art. 7º; a Lei n. 12.187/2009, art. 3º; a Lei n. 12.305/2010, art. 3º; a Lei n. 12.349/2010, art. 1º; a Lei 12.462/2011, art. 3º; Lei n. 12.587/2012, art. 5º; a Lei n. 12.805/2013, art. 1º; a Lei n. 12.852/2013, art. 34; a Lei n. 13.186/2015, art. 1º, entre outros diplomas normativos.

Diante desse contexto, percebe-se que “a sustentabilidade, como princípio jurídico, altera a visão global do direito, ao incorporar a condição normativa de um tipo de desenvolvimento, para o qual todos os esforços devem convergência obrigatória e vinculante”. (FREITAS, 2016). Deveras, para além de ser apenas influenciado, o legislador ordinário deve cumprir a tarefa de concretizar, densificar e regulamentar os valores encampados pela Magna Carta – no caso específico, o princípio da sustentabilidade –, sob pena incidir em inescusável omissão inconstitucional.

Em recentíssima decisão proferida na ADI 3.937, o Supremo Tribunal Federal (STF) reconheceu que a Lei n. 9.055/1995 se tornou inconstitucional a partir de alteração no substrato fático que outrora permitia a comercialização do amianto crisotila, realizando a ponderação dos princípios constitucionais envolvidos no caso concreto. (BRASIL, 2017h). Com base nesse novo entendimento, a Corte ainda reconheceu o dever estatal de redução de riscos inerentes ao trabalho por meio de normas de saúde, higiene e segurança (art. 7º, inciso XXII, da CF/1988), bem como admitiu que lei estadual restrinja o uso do referido mineral em favor da proteção à saúde (art. 6º e 196 da CF/1988) e do meio ambiente (art. 225 da CF/1988). (BRASIL, 2017h). Segundo o voto de lavra do Ministro Dias Toffoli:

(...)

A Lei nº 9.055/1995 passou por um processo de inconstitucionalização, em razão da alteração no substrato fático do presente caso. Isso porque as percepções dos níveis de consenso e dissenso em torno da necessidade ou não do banimento do amianto não são mais os mesmos observados quando da edição da referida norma geral.

Se, antes, tinha-se notícia dos possíveis riscos à saúde e ao meio ambiente ocasionados pela utilização da crisotila, falando-se naquela época na possibilidade do uso controlado dessa substância, hoje, o que se observa é um consenso em torno da natureza altamente cancerígena do mineral e da inviabilidade de seu uso de forma efetivamente segura, sendo esse o entendimento oficial dos órgãos nacionais e internacionais que detêm autoridade no tema da saúde em geral e da saúde do trabalhador. (...) (BRASIL, 2017h)

De fato, conforme leciona Larenz (2005, p. 693), o ordenamento jurídico, concebido como um sistema aberto, admite “tanto mutações na espécie de jogo concertado dos princípios, do seu alcance e limitação recíproca, como também a descoberta de novos princípios; seja em virtude de novos conhecimentos da ciência do Direito ou modificações na jurisprudência dos tribunais”.

Para concluir, diante do cenário descrito, parece claro que o constituinte fez opção pela sustentabilidade, ainda que sem abraçá-la do ponto de vista semântico. Em outros termos, ao incorporar o feixe valorativo que forma a sustentabilidade, a partir da criação de uma estrutura jurídica harmônica e sistêmica, a CF/1988 inegavelmente consagrou o princípio do desenvolvimento sustentável (ou da sustentabilidade) com verdadeiro princípio constitucional implícito.

A partir dessa conclusão, cabe avançar na análise da formatação constitucional desse princípio, avaliando, em particular, se ele ostenta natureza de direito fundamental.

2.1.4.2 O desenvolvimento sustentável como direito fundamental

Os direitos fundamentais são aqueles direitos considerados básicos para qualquer ser humano, compondo um núcleo intangível dentro de uma determinada ordem jurídica. De forma geral, seguindo a distinção elaborada pela doutrina alemã, costuma-se dizer que os direitos fundamentais são os direitos humanos positivados no âmbito de determinado Estado, ou seja, embora essencialmente tenham o mesmo conteúdo, os direitos fundamentais e os direitos humanos se diferenciam a partir do plano em que estão consagrados. (COMPARATO, 2001).

Tradicionalmente, costuma-se vincular o surgimento das Constituições escritas à ideia de organização do Estado e, sobretudo, à limitação do poder estatal, por meio da previsão de direitos fundamentais. (MORAES, 2006). Sabe-se que os direitos humanos, por mais essenciais que sejam, são direitos históricos, concebidos de modo gradual, cuja origem decorre de circunstâncias marcadas pela luta contra velhos poderes em prol de novos valores. Nasceram quando devem ou podem nascer. (BOBBIO, 1992).

Ao identificar a existência dessa paulatina evolução dos direitos, Karel Vasak utilizou em 1979, pela primeira vez, a expressão “gerações de direitos do homem”, na aula inaugural no Instituto Internacional dos Direitos do Homem, em Estrasburgo, associando-a com o lema da revolução francesa: liberdade, igualdade e fraternidade.

Conforme leciona Piovesan (1998), na primeira geração estariam os direitos civis e políticos, fundamentados na liberdade (*liberté*); na segunda geração os direitos econômicos, sociais e culturais, baseados na igualdade (*légalité*); por fim, a última geração congregaria os direitos de solidariedade, em especial o direito ao desenvolvimento, à paz e ao meio ambiente, coroando a tríade revolucionária com a fraternidade (*fraternité*).

Segundo Bonavides (1999), a primeira geração de direitos fundamentais foi conquistada nos séculos XVIII e XIX, simbolizando uma resposta do Estado Liberal ao Estado Absolutista, que também correspondeu à fase inaugural do constitucionalismo no ocidente. Direcionado sobretudo contra o Estado, são direitos de resistência que destacam os limites deste frente à sociedade, reclamam do ente estatal uma abstenção, possuindo assim um caráter negativo. A segunda geração de direitos fundamentais, por sua vez, floresceu especialmente no século XX, com origem nas reflexões ideológicas que identificam a fragilidade dos “direitos liberais”, visto que o homem, em favor do qual se proclamavam as liberdades, ainda não satisfazia suas necessidades primárias. Nesse grupo estão os direitos sociais, culturais e econômicos que surgem a partir do declínio do Estado Liberal e do nascimento do Estado do Bem-Estar Social. Trata-se, portanto, de direitos positivos, que impõem ao Estado uma obrigação de fazer, como

saúde, educação, previdência social, lazer, segurança pública, moradia e direitos trabalhistas. Por fim, o mesmo autor arremata que os direitos da terceira geração se consolidaram no fim do século XX, enquanto direitos que não se destinam especificamente à proteção dos interesses de um indivíduo, de um grupo ou de um determinado Estado. Trata-se dos reflexos da internacionalização de problemas e interesses decorrentes da contínua transformação vivenciada pela sociedade, que tem entre eles a utilização equilibrada do meio ambiente e da biodiversidade.

Segundo Canotilho (2003), essa terceira geração compreende o direito ao desenvolvimento, o direito ao patrimônio comum da humanidade, o direito ao meio ambiente saudável e sustentável, o direito à paz, entre outros. Como se pode notar, nesse último estágio a proteção jurídica alcança tanto um aspecto interestatal quanto intrageracional e intergeracional. Sob esse enfoque jurídico-político, ainda nas palavras do mestre português:

O princípio da sustentabilidade transporta três dimensões básicas: (1) a sustentabilidade interestatal, impondo a equidade entre países pobres e países ricos; (2) a sustentabilidade geracional que aponta para a equidade entre diferentes grupos etários da mesma geração (exemplo: jovem e velho); (3) a sustentabilidade intergeracional impositiva da equidade entre pessoas vivas no presente e pessoas que nascerão no futuro. (Canotilho, 2010, p. 8-9)

Ao analisar esses novos direitos, Bobbio (1992) afirma que o mais importante deles é o reivindicado pelos movimentos ecológicos: o direito de viver num ambiente não poluído. No mesmo sentido, Ferreira Filho (2000, p. 62) enfatiza que “de todos os direitos de terceira geração, sem dúvida o mais elaborado é o direito ao meio ambiente”. A evolução no trato dos direitos e garantias fundamentais, especialmente no tocante a essa última dimensão, foi exemplificada de forma peculiar por Carlos Minc:

O século XXI deverá consagrar a cidadania ecológica, o direito ao sol, ao ar puro, à qualidade de vida, ao alimento saudável, ao ambiente de trabalho despoluído. Os que hoje se recusam a apresentar relatórios de impactos ambientais em audiências públicas ou a adotarem tecnologias limpas cumprem o mesmo papel daqueles que negavam o direito de voto às mulheres ou lutavam contra a jornada de trabalho de oito horas. (MINC, 1992 apud McCORMICK, 1992, p. 8)

Segundo Alexy (2002), o direito ao meio ambiente é um exemplo de “direito fundamental como um todo”, porquanto representa um leque paradigmático das situações suscetíveis de considerações em sede de normas tuteladoras de direitos fundamentais. Enquanto direito fundamental da terceira geração, pode referir-se ao direito de o Estado: a) omitir-se de intervir no meio ambiente (direito de defesa); b) proteger o cidadão contra terceiros que causem danos ao meio ambiente (direito de proteção); c) permitir a participação do cidadão nos

procedimentos relativos à tomada de decisões sobre o meio ambiente (direito ao procedimento); e finalmente, de realizar medidas fáticas tendentes a melhorar o meio ambiente (direito de prestações de fato).

No ordenamento jurídico nacional, a despeito de não figurar no conjunto formal de garantias e direitos fundamentais previstos no Título II, da CF/1988, existe consenso doutrinário reconhecendo o meio ambiente ecologicamente equilibrado como um direito materialmente fundamental, de cada indivíduo e da coletividade. (SILVA, 2002; ALONSO JR. 2006; SARLET, 2010). Ao analisar o tema, Silva (2003, 2004) reconhece inclusive a íntima ligação entre o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e o próprio direito à vida, matriz de todos os demais direitos fundamentais do homem. Conforme esclarece o renomado autor:

O problema da tutela jurídica do meio ambiente manifesta-se a partir do momento em que sua degradação passa a ameaçar não só o bem-estar, mas a qualidade da vida humana, se não a própria sobrevivência do ser humano. [...]

A 'Declaração de Estocolmo' abriu caminho para que as Constituições supervenientes reconhecessem o meio ambiente ecologicamente equilibrado como um 'direito fundamental' entre os direitos sociais do Homem, com sua característica de 'direitos a serem realizados' e 'direitos a não serem perturbados'.

O que é importante (...) é que se tenha a consciência de que o direito à vida, como matriz de todos os demais direitos fundamentais do Homem, é que há de orientar todas as formas de atuação no campo da tutela do meio ambiente. Cumpre compreender que ele é um fator preponderante, que há de estar acima de quaisquer outras considerações como as de desenvolvimento, como as de respeito ao direito de propriedade, como as da iniciativa privada. Também estes são garantidos no texto constitucional, mas, a toda evidência, não podem primar sobre o direito fundamental à vida, que está em jogo quando se discute a tutela da qualidade do meio ambiente. É que a tutela da qualidade do meio ambiente é instrumental no sentido de que, através dela, o que se protege é um valor maior: 'a qualidade da vida'. (SILVA, 2004, p. 30, 69-70, grifo nosso).

Nesse mesmo sentido, Milaré (2009, p. 818) salienta que o “direito a um meio ambiente sadio configura-se, na verdade, como extensão do direito à vida, quer sob o enfoque da própria existência física e saúde dos seres humanos, quer quanto ao aspecto da dignidade dessa existência – a qualidade de vida –, que faz com que valha a pena viver”.

Esse entendimento, que insere o meio ambiente ecologicamente equilibrado no catálogo dos direitos fundamentais com base no disposto no art. 225 da CF/1988, também encontra guarida em nossa jurisprudência constitucional, conforme exemplifica a decisão proferida pelo Pleno do STF na ADI 3.540 MC, de Relatoria do Ministro Celso de Mello, julgado em 01/09/2005. No mesmo sentido também podem ser citados: o Mandado de Segurança (MS) 22.164, o Recurso em Habeas Corpus (RHC) 88.880, a Ação Cautelar (AC) 1.978, o Recurso

Extraordinário (RE) 627.189 e o Agravo em Recurso Extraordinário (ARE) 955.846. (BRASIL, 2005; 2008; 2017j; 2017k).

No contexto da concordância prática ou harmonização dos direitos fundamentais, esse caráter fundamental do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado foi vigorosamente reafirmado pelo Pleno do STF no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n. 101, de Relatoria da Ministra Cármen Lúcia, julgado em 24/06/2009. Para decidir as questões debatidas nessa ADPF, a Corte Suprema teve de examinar a colisão entre o livre exercício de atividade econômica e o direito ao meio ambiente equilibrado. Mediante um juízo de ponderação realizado no caso concreto, foi reconhecido, nas palavras do ministro Joaquim Barbosa, que “o risco de danos ao meio ambiente [...] deve prevalecer sobre o interesse econômico, que pode ser compensado de outras formas”. (BRASIL, 2009d).

Firmado esse ponto, resta saber se a natureza de direito fundamental que o meio ambiente ecologicamente equilibrado conquistou alcança também o próprio desenvolvimento sustentável.

De acordo com o art. 5º, § 2º, da CF/1988, “os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”. (BRASIL, 1988). Assim, no cenário nacional, as normas (regras e princípios) de direitos fundamentais podem estar expressas na Constituição, ou resultar da interpretação de seus dispositivos. Mesmo porque, esse caráter fundamental está ligado à essencialidade de determinado direito para a implementação da dignidade humana. (PEREIRA, 2006).

No que tange aos direitos fundamentais expressos, a doutrina identifica três situações: a) os direitos previstos no Título II da CF/1988, cuja natureza fundamental foi declarada pelo próprio constituinte; b) os direitos dispersos ao longo do texto constitucional, assim considerados em razão do seu conteúdo, como é o caso das disposições contidas no Título I, arts. 1º a 4º (onde se encontram delineados os contornos básicos do Estado Democrático e Social de Direito que identificam a nossa República), e do próprio direito ao meio ambiente, já mencionado; e c) os direitos expressamente enunciados nos tratados internacionais de direitos humanos ratificados pelo Brasil. (SARLET 1996, 2010, 2015).

Por outro lado, ao mencionar no aludido dispositivo direitos “decorrentes do regime e dos princípios”, a Constituição evidentemente ainda “consagrou a existência de direitos fundamentais não-escritos, que podem ser deduzidos, via ato interpretativo, a partir dos direitos constantes do ‘catálogo’, bem como do regime e dos princípios fundamentais da nossa Lei Suprema.” (SARLET, 1996, p. 12). Nesse sentido, ainda sob a égide da Constituição Federal

de 1969, ao interpretar o art. 153, § 36, que trazia redação semelhante, Jacques (1983, p. 453) já ressaltava que “o Legislador-Constituinte, ao se referir aos termos ‘regime’ e ‘princípios’, quis ensejar o reconhecimento e a garantia de outros direitos que as necessidades da vida social e as circunstâncias dos tempos pudessem exigir.” Segundo a doutrina:

Os direitos implícitos ou implicitamente positivados abrangem todas as posições jurídicas fundamentais não direta e explicitamente consagradas pelo texto constitucional, mas que podem ser deduzidos de um ou mais direitos (e mesmo princípios) expressamente consagrados, em geral mediante a reconstrução (ampliação) hermenêutica do âmbito de proteção de um determinado direito, como é o caso, entre outros, do sigilo fiscal e bancário, que tem sido deduzido do direito à privacidade. (SARLET, 2015, p. 2).

Para analisar se o princípio do desenvolvimento sustentável pode ser arrolado na categoria dos direitos fundamentais – sem embargo dos diversos dispositivos constitucionais já mencionados, que buscam conjugar a ordem econômica, o bem-estar social e o equilíbrio ambiental, e também auxiliariam no exame da questão –, cabe reproduzir especificamente o texto dos arts. 3º, II e IV; 170, VI; 225, caput, da CF/1988:

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

(...)

*II - **garantir o desenvolvimento nacional;***

(...)

*IV - **promover o bem de todos**, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.*

*Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, **tem por fim assegurar a todos existência digna**, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:*

(...)

*VI - **defesa do meio ambiente**, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;*

(...)

*Art. 225. Todos têm direito ao **meio ambiente ecologicamente equilibrado**, bem de uso comum do povo e **essencial à sadia qualidade de vida**, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. (...). (BRASIL, 1988, grifo e destaque nosso).*

Ora, a partir dos dispositivos constitucionais citados, podem ser decompostas as seguintes proposições e relações lógicas:

- a) “garantir o desenvolvimento nacional” e “promover do bem de todos” são objetivos fundamentais da nossa República (art. 3º, II e IV, CF/1988);
- b) a ordem econômica está constituída com base nos fundamentos da nossa República (art. 1º, IV, da CF/1988) e visa garantir a existência digna (art. 1º, III, da CF/1988);

- c) os objetivos e fundamentos referidos nos itens anteriores ostentam natureza jurídica de direito materialmente fundamental, a teor do disposto no art. 5º, § 2º, da CF/1988;
- d) o meio ambiente, reconhecido expressamente como princípio da ordem econômica, mostra-se essencial à sadia qualidade de vida, considerado como um dos mais relevantes aspectos da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da CF/1988);
- e) por fim, o desenvolvimento sustentável, em seu sentido jurídico-político, surge como resultado da interação harmônica da dimensão econômica, social e ambiental dos direitos consagrados no texto constitucional.

Esse raciocínio demonstra que o desenvolvimento sustentável, enquanto consectário lógico “do regime e dos princípios” adotados pela Constituição, notadamente do princípio da dignidade humana e de suas interfaces, assume caráter de direito fundamental, tanto para os indivíduos como para a coletividade. Mais que isso, o desenvolvimento sustentável, em muitos casos, torna-se pressuposto e condição necessária para o exercício de inúmeros outros direitos fundamentais.

Mesmo que a lógica formal não seja considerada instrumento hábil à solução de problemas jurídicos, por ser meramente explicativa de conexões entre causas e efeitos (SICHES, 1973), a interpretação sistemática e teleológica das normas constitucionais, tendo em conta sua unidade, interdependência e finalidade, não deixa espaço para conclusão diversa da que reconhece o desenvolvimento sustentável como direito fundamental. De fato, como ensina Siches (1973, p. 279), “o *logos* do razoável, concernente aos problemas humanos – e, portanto, aos problemas políticos e jurídicos – intenta ‘compreender e entender’ sentidos e nexos entre significações, assim como também operações de valoração, e estabelece finalidades e propósitos”. Sendo assim, consideradas as interações entre as citadas normas constitucionais, não apenas a lógica clássica, mas também a lógica do razoável, garante a presença do desenvolvimento sustentável no rol dos direitos fundamentais.

Diante desse contexto, pode-se concluir que o desenvolvimento sustentável, enquanto resultado da conjugação entre os direitos socioeconômicos e o equilíbrio ambiental, também ostenta inegável natureza de direito fundamental, ou seja, ocupa lugar entre os mais básicos direitos do ser humano, não podendo ficar à mercê de pressões reformista de momento, seja por parte de iniciativa estatal ou do próprio corpo social.

2.2 CONTRATAÇÕES PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS

2.2.1 As conferências mundiais e os primeiros passos para mudança

A despeito dos recursos naturais terem integrado anteriormente a pauta do pensamento econômico e social, a discussão da temática ambiental, sob a perspectiva dos riscos de destruição do planeta frente aos excessos da humanidade, veio a receber atenção dos estudiosos e destaque na agenda de governos e organismos internacionais somente na segunda metade do século XX.

Nos anos de 1960, ganha notoriedade o trabalho pioneiro de Carson (1962), nas ciências agrárias, denunciando o perigo dos pesticidas, e Hardin (1968), na biologia, demonstrando o resultado da superexploração de recursos finitos compartilhados. Em abril de 1968, instados por Aurélio Peccei, um grupo de trinta pessoas, composto de cientistas, educadores, economistas, humanistas, industriais e funcionários públicos de nível nacional e internacional de dez países reuniram-se na Academia dei Lincei, em Roma-Itália, para discutir os dilemas futuros da humanidade.

Ainda no início dos anos 1970, as preocupações relativas ao tema levaram esse grupo, que passou a ser chamado Clube de Roma, a encomendar um estudo sobre os problemas cruciais para o futuro desenvolvimento da humanidade. Incumbida desse mister, uma equipe de cientistas do *Massachusetts Institute of Technology* (MIT), liderada por Dennis Meadows, com a participação de diversos intelectuais, elaborou em 1972 o relatório intitulado “Os Limites do Crescimento” (MEADOWS et al., 1973), que rompeu com a ideia da ausência de limites para a exploração dos recursos naturais, contrapondo-se claramente à concepção dominante de crescimento contínuo da sociedade industrial. Na Conferência de Estocolmo, realizada naquele mesmo ano, a preocupação principal voltou-se ao crescimento populacional, bem como ao processo de urbanização e à tecnologia envolvida na industrialização. (VAN BELLEN, 2005). Como lembra Montibeller (1993), na ocasião foi introduzido o conceito de ecodesenvolvimento por Maurice Strong, Secretário da Conferência de Estocolmo, que foi largamente difundido por Ignacy Sachs, a partir de 1974. A discussão em torno da preocupação socioambiental, com base nesse conceito, incorporava a contestação à sociedade de consumo, ao capitalismo e às empresas transnacionais. (BARBIERI, 2014).

Em meio à polarização que havia se formado no início da década de 1970 – quanto à existência de limites absolutos ou relativos ao crescimento econômico –, emerge uma

proposição supostamente conciliadora, que mais tarde ficaria conhecida como desenvolvimento sustentável. Nela se “reconhece que o progresso técnico efetivamente relativiza os limites ambientais, mas não os elimina e que o crescimento econômico é condição necessária, mas não suficiente para a eliminação da pobreza e disparidades sociais”. (ROMEIRO, 1999, p. 3).

Anos depois, em 1984, a Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) cria a Comissão Mundial para o Desenvolvimento e Meio Ambiente, que veio a dar início aos preparativos para a conferência denominada Cúpula da Terra, a ser realizada 1992, no Rio de Janeiro. Em 1987, estudo elaborado por essa comissão para o evento, o Relatório Brundtland, como ficou conhecido, apresentou formalmente o conceito de desenvolvimento sustentável como sendo “o desenvolvimento que atende às necessidades das gerações presentes sem comprometer a capacidade de gerações futuras de suprir suas próprias necessidades”. (COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, 1991). Assim, “se a discussão ambiental era travada em torno da dicotomia ‘desenvolvimento x conservação’, a ‘Cúpula da Terra’ consagra um novo conceito: o desenvolvimento sustentável”. (BLIACHERIS, 2015, p. 138).

O Relatório ressaltou a incompatibilidade entre desenvolvimento sustentável e os padrões de produção e consumo então vigentes, trazendo à tona mais uma vez a necessidade de uma nova relação “ser humano – meio ambiente”. Defendeu, no entanto, que isso não sugere a estagnação do crescimento econômico, mas sim sua conciliação com as questões ambientais e sociais. Assim, as limitações ao desenvolvimento sustentável estariam, por exemplo, não no modelo de crescimento, baseado na exploração dos recursos naturais e no estímulo ao consumo, mas nas limitações impostas pelo estágio atual da tecnologia e da organização social, no tocante aos recursos ambientais, e pela capacidade da biosfera de absorver os efeitos da atividade humana. Mas, segundo o documento, tanto a tecnologia quanto a organização social podem ser geridas e aprimoradas a fim de proporcionar uma nova era de crescimento econômico. (COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, 1991).

Apesar das diversas críticas que o relatório sofreu por arrefecer o posicionamento contrário à sociedade industrial e aos países industrializados (ALIER, 1998; BRÜSEKE, 1993; LAYRARGUES, 1997; MONTIBELLER, 1993), não se pode desconsiderar que a posição conciliadora da comissão viabilizou avanços na discussão do tema, uma vez que, a admissão do crescimento econômico como um objetivo desse novo modo de entender o desenvolvimento levou à adesão de governos e empresas, tornando-se uma porta para a entrada desses atores no movimento da sustentabilidade, situação que o conceito de ecodesenvolvimento rechaçava ou via com muita restrição. (BARBIERI, 2014). Além disso, em termos de política internacional,

o Relatório Brundtland incitou os debates acerca do tema, por introduzir o conceito de equidade entre grupos sociais (ricos e pobres), países (desenvolvidos e em desenvolvimento) e gerações (atuais e futuras). (CLARO, CLARO, AMÂNCIO, 2008).

Assim, sob o pano de fundo do desenvolvimento sustentável, a Conferência das Nações Unidas realizada em 1992, conhecida como Rio-92, abriu caminho para um novo ciclo de negociações sobre desenvolvimento e meio ambiente. Entre os documentos extraídos do evento, a conferência possibilitou a aprovação de dois tratados internacionais (a Convenção sobre Alteração Climática e a Convenção sobre Diversidade Biológica) e de três documentos internacionais (a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a Declaração de Princípios sobre o Manejo das Florestas e a Agenda 21). Esse último documento, em seu capítulo 4, apresentou para discussão a necessidade de mudança dos padrões de consumo, com as seguintes áreas de programas: “(a) exame dos padrões insustentáveis de produção e consumo; (b) desenvolvimento de políticas e estratégias nacionais de estímulo a mudanças nos padrões insustentáveis de consumo”. (CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE O MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, 1992). No item 4.23, o documento recomenda expressamente aos governos examinar o aspecto ecológico nas suas políticas de aquisição:

Os próprios governos também desempenham um papel no consumo, especialmente nos países onde o setor público ocupa uma posição preponderante na economia, podendo exercer considerável influência tanto sobre as decisões empresariais como sobre as opiniões do público. Consequentemente, os governos devem examinar as políticas de aquisição de suas agências e departamentos de modo a aperfeiçoar, sempre que possível, o aspecto ecológico de suas políticas de aquisição, sem prejuízos dos princípios do comércio internacional. (CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE O MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, 1992, p. 72).

Posteriormente, a Comissão de Desenvolvimento Sustentável da ONU sugeriu a realização de uma nova cúpula mundial, agora sobre desenvolvimento sustentável, cujo objetivo principal seria avaliar os avanços da Agenda 21 nos dez anos que se passaram e adotar medidas para a sua implementação. Realizada em 2002, na cidade de Joanesburgo, África do Sul, a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, que também acabou ficando conhecida como Rio+10, alcançou poucos resultados práticos. (SEQUINEL, 2002). Nas palavras de Guimarães e Fontoura (2012, p. 25), “por imaginar um mundo ideal que não existia, e por evitar conflitos propondo uma agenda suficientemente ampla e ambígua para agradar a todos e não alienar os mais poderosos, terminou-se gerando uma situação quase impossível de não provocar o desfecho frustrante”.

Apesar das críticas, observa-se que naquele evento foi lançada a semente de uma estratégia para promover o desenvolvimento sustentável: o Plano de Implementação de

Joanesburgo, documento propondo a elaboração de um conjunto de programas, com duração de dez anos (*10-Years Framework Program [10YFP]*), para apoio e fortalecimento das iniciativas regionais e nacionais voltadas à promoção de mudanças nos padrões de consumo e produção. No tocante às compras públicas, em particular, o documento exortou, mais uma vez, os governos:

“[...] A levar em conta considerações de desenvolvimento sustentável na tomada de decisão, incluindo no planejamento de desenvolvimento nacional e local, investimento em infraestrutura, desenvolvimento de negócio e a licitação pública, englobando ações para promover políticas de licitação pública que incentivem o desenvolvimento e a difusão de bens e serviços ambientais saudáveis”. (BIDERMAN, et al., 2008, p. 31).

A primeira reunião dedicada ao desenvolvimento do 10YFP aconteceu em junho de 2003, no Marrocos, dando início ao chamado Processo de Marrakech. Embora coordenado pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) e pelo Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais das Nações Unidas (UNDESA), o Processo de Marrakech também conta com a participação essencial de governos nacionais, agências de desenvolvimento, setor privado, sociedade civil, entre outros. Assim, trata-se de uma plataforma dinâmica com múltiplos atores que visa a apoiar a implementação de projetos e estratégias de Produção e Consumo Sustentável (PCS), bem como o desenvolvimento de um quadro global de ação na área. Na consecução do seu mister, essa iniciativa segue uma abordagem de baixo para cima através das seguintes fases:

Figura 6 - Diferentes fases de implantação do Processo de Marrakesh



Ao aderir ao Processo de Marrakesh, cada país membro das Nações Unidas deve desenvolver um programa de atividades que leve à elaboração de um plano de ação. Para ajudar nesta tarefa, conta-se com o apoio do PNUMA e seus parceiros através de manuais metodológicos, da criação de forças-tarefas e de grupos de trabalho que buscam identificar as experiências mais avançadas de PCS nos países para poder disseminá-las. (BRASIL, 2017a).

Até o momento, formaram-se os seguintes Grupos de Trabalho ou Forças-Tarefa. (BRASIL, 2017a):

Tabela 1 – Forças-tarefa para promoção de mudanças nos padrões de consumo e produção

Forças-Tarefa	Líder	Área	Finalidade
1	Alemanha	Cooperação com a África	Foco Regional
2	Reino Unido	Produtos Sustentáveis	Ferramentas Políticas e Programas
3	Suíça	Compras Públicas Sustentáveis	
4	França	Turismo Sustentável	Foco no setor
5	Finlândia	Edifícios e Construções Sustentáveis	
6	Suécia	Estilos de Vida Sustentáveis	Questões Sociais e Comportamentais
7	Itália	Educação para o Consumo Sustentável	

Fonte: Elaborado pelo Autor.

Como todo processo de mudança, nota-se que a superação do paradigma vigente tem sido lenta, especialmente no tocante ao consumo sustentável, dadas as barreiras criadas pela cultura consumista contemporânea, muitas vezes estimulada por políticas econômicas baseadas em consumo. Sem desprezar a aspiração legítima da maioria da população mundial de acesso a melhores condições de vida, o desafio atual é equacionar a demanda produtiva com os limites do meio ambiente, considerando a conjugação de população e consumo crescentes. Nesse contexto, o maior mérito do processo de Marrakesh, a par da sólida estrutura teórica subjacente, está no seu caráter eminentemente prático, com estratégias voltadas a disponibilizar alternativas às dificuldades imposta pela realidade.

Mais recentemente, depois de duas décadas do mais significativo evento mundial em busca do desenvolvimento sustentável, foi realizada em 2012 a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, conhecida como Rio+20, que se caracterizou (a) pela

renovação do compromisso político com o desenvolvimento sustentável; (b) pela avaliação do progresso e das lacunas na implementação das decisões adotadas pelas principais cúpulas sobre o assunto; e (c) pelo tratamento de temas novos e emergentes. (FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO, 2012).

Segundo Viola e Franchini (2012), no que tange a área ambiental, climática e de desenvolvimento, a convenção foi diluída numa agenda por demais abrangente e difusa, que representou, por vários motivos, um retrocesso ainda maior que Johanesburgo, quando essas duas convenções são analisadas em relação à Rio-92.

Dos poucos resultados concretos advindos dessa última conferência, merece destaque o acordo celebrado entre o PNUMA e outros 20 países em que se oficializou a iniciativa global de Contratação Pública Sustentável Internacional (CPSI), com o propósito de incentivar a adoção de critérios de sustentabilidade nas compras feitas com dinheiro público.

Três anos depois da realização da Rio+20, durante a Cúpula das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável, os líderes de governos aprovaram o documento “Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável”, que propõe um plano de ação para as pessoas, o planeta e a prosperidade. Nesse documento são estipulados 17 objetivos de desenvolvimento sustentável a serem perseguidos por meio de 169 metas, envolvendo diversos temas, como erradicação da pobreza, igualdade de gênero, redução das desigualdades e padrões sustentáveis de produção e consumo. (PNUD, 2016).

Como fecho desse tópico, não se poderia deixar de registrar que a estratégia utilizada pela ONU e por outras organizações internacionais visando fomentar o desenvolvimento sustentável por meio de CPS têm sua razão de ser.

Tradicionalmente, o consumo tem sido o componente fundamental na composição PIB de grande parte dos países. Conforme ilustra Blanchard (2010), em 2006 o consumo representou 70% do PIB da economia norte-americana. Entre 1950 e 2000, a produção global de bens e serviços cresceu sete vezes, ou seja, passou de US\$ 6 trilhões para US\$ 43 trilhões, elevando os padrões de vida a níveis antes impensáveis. (BROWN, 2003).

Conforme mencionado na parte introdutória, as compras públicas representam uma parcela expressiva desse total, realidade que demonstra o poderoso instrumento que os governos nacionais têm ao seu dispor para intervir no sistema econômico, especialmente na estrutura de produção e consumo, com vistas a compatibilizá-lo com o sistema socioambiental e possibilitar a correção de rumos em direção ao desenvolvimento sustentável.

2.2.2 Primeiros passos rumo à sustentabilidade na Administração Pública Federal

O Brasil aderiu ao Processo de Marrakesh em 2007, em reunião das Nações Unidas realizadas na cidade de São Paulo, na qual se ratificou, entre outras medidas, a intenção dos países em implementar compras públicas sustentáveis. No ano seguinte, através da Portaria n. 44/2008, do Ministério do Meio Ambiente (MMA), foi instituído o Comitê Gestor Nacional de Produção e Consumo Sustentável, articulando vários ministérios e parceiros tanto do setor privado quanto da sociedade civil, com a finalidade de elaborar o Plano de Ação para a Produção e Consumo Sustentáveis (PPCS). (BRASIL, 2017a).

Lançado em 2011 pelo governo federal, o PPCS é a diretriz para ações de governo, do setor produtivo e da sociedade que direciona o Brasil para padrões mais sustentáveis de produção e consumo. Em seu primeiro ciclo, de 2011 a 2014, o PPCS compreendeu 17 temas básicos que abordavam os seguintes aspectos (BRASIL, 2014b):

- a) educação para o consumo sustentável, divulgação de conceitos, além de iniciativas na área de capacitação em PCS;
- b) compras públicas sustentáveis (e eventual utilização de incentivos tributários), bem como adoção de agenda ambiental na Administração Pública (ações e exemplificação de práticas de sustentabilidade socioambiental);
- c) inovação e difusão tecnológica em PCS (ecodesign e ecoeficiência);
- d) maior reciclagem de resíduos sólidos e diminuição do impacto social e ambiental na geração e uso de energia;
- e) setorialmente, prioridade para a inserção do setor varejista, da agricultura e do agronegócio e da construção civil no esforço de PCS, bem como a integração do sistema bancário (de modo que critérios de sustentabilidade sejam considerados na oferta de crédito e financiamento);
- f) rotulagem ambiental que considere o ciclo completo de vida dos bens e serviços e estimule o consumo responsável, bem como rotulagem em prol da expansão sustentável do uso de biocombustíveis;
- g) desenvolvimento de indicadores em PCS;
- h) estímulo à criação e expansão de negócios/mercados com inclusão social e menor impacto ambiental, a partir da disseminação de novos produtos, processos, modelos e práticas corporativas;
- i) integração de políticas em PCS e articulação nacional.

Entre esses temas, o PPCS teve seus esforços focados em seis áreas principais (BRASIL, 2014b):

- a) Educação para o Consumo Sustentável;
- b) Varejo e Consumo Sustentável;
- c) Aumento da reciclagem;
- d) Compras Públicas Sustentáveis;
- e) Construções Sustentáveis;
- f) Agenda Ambiental na Administração Pública – A3P.

Essas áreas foram escolhidas de modo estratégico, visando alcançar as metas propostas, uma vez que elas têm o potencial de promover um rápido avanço em direção a práticas mais sustentáveis de produção e consumo. Segundo o MMA:

O foco em varejo sustentável se fez necessário a partir do peso do varejo na economia do País – na época do estudo, representava 14% do PIB – e também pelo potencial de contribuição de um setor capaz de fazer a ponte com expressivo número de consumidores e com a comunidade em geral. (MORAIS, 2016, p. 40).

Pode-se dizer que PCS refere-se aquelas ações que priorizam a eficiência na utilização de insumos e recursos, a redução de desperdício, a minimização de riscos à saúde e ao bem-estar humanos, entre outras medidas de qualidade no gerenciamento dos recursos naturais e humanos, gerando com isso efeitos econômicos e sociais positivos, além de proteger o meio ambiente para todos. (BRASIL, 2014b).

Como se sabe, governos são indutores de mudanças nos padrões de produção e consumo, seja no papel de formuladores de políticas, reguladores ou consumidores de grande escala. Assim, as ações de governo que contribuem para melhorar a eficiência dos sistemas produtivos e dos processos de gerenciamento de insumos têm grande impacto. (BRASIL, 2014).

Entre as medidas mais importantes voltadas à promoção da sustentabilidade no âmbito da Administração Pública Federal, merece destaque o Plano de Gestão de Logística Sustentável (PLS), institucionalizado pelo Decreto n. 7.746/2012, por ser uma ferramenta de planejamento a ser elaborada por todas as instituições da APF, em que são definidas as ações de promoção da sustentabilidade e respectivas metas, com seus prazos de execução e mecanismos de monitoramento e avaliação. (BRASIL, 2012a). Desse modo, o PLS dá condições para que os órgãos e as entidades da APF estabeleçam suas práticas de sustentabilidade e racionalização de gastos e processos. (BRASIL, 2016c).

A implementação da sustentabilidade na Administração Pública demanda coordenação e coerência das políticas públicas para o bom gerenciamento de potenciais *trade-offs* e

inconsistências entre os objetivos da política econômica, social e ambiental, bem como para integrar o papel de diferentes atores da estrutura administrativa, ordenando as aludidas inconsistências em direção a um fim comum. Além disso, esse efetivo gerenciamento permitirá a avaliação do impacto das políticas públicas de forma a alinhar ou reformular aquelas que criem efeitos negativos, bem como acompanhar sua evolução em prol do desenvolvimento sustentável.

No âmbito da APF, as ações de promoção da sustentabilidade vêm sendo normatizadas especialmente pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG), atualmente, por meio da Secretaria de Gestão (SEGES/MP), órgão responsável pelos assuntos de logística e sustentabilidade naquele ministério. Outros ministérios também têm atuado na gestão e implementação de ações de sustentabilidade, como é o caso de projetos coordenados pelo MMA e pelo Ministério de Minas e Energia (MME). Entre as comissões existentes, atuantes em assuntos relativos à sustentabilidade ou a ela relacionados, merece destaque a Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública (CISAP), que tem por finalidade 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. (BRASIL, 2016c).

Com o propósito de incentivar as instituições públicas a implementarem ações de sustentabilidade e de inserção socioambiental, foram criados programas para orientar o planejamento, a execução, o acompanhamento e a avaliação dessas ações. Destacam-se, em nível federal, os seguintes programas: a Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P), o Programa de Eficiência do Gasto (PEG), Programa Nacional de Eficiência Energética em Edificações (PROCEL EDIFICA), Projeto Esplanada Sustentável (PES), O Projeto Transformação do Mercado de Eficiência Energética no Brasil (Projeto 3E), todos de adesão voluntária. (BRASIL, 2016c).

A A3P é um programa do Ministério do Meio Ambiente que objetiva estimular os órgãos públicos do país a implementarem práticas de sustentabilidade. Por meio desse projeto, as principais iniciativas visando a sustentabilidade foram sistematizadas em seis eixos temáticos: uso dos recursos naturais; qualidade de vida no ambiente de trabalho; sensibilização dos servidores para a sustentabilidade; compras sustentáveis; construções sustentáveis; e gestão de resíduos sólidos. (BRASIL, 2017b).

O PEG, coordenado pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF/MP), visa melhorar a qualidade do gasto público por intermédio da eliminação do desperdício e da melhoria contínua da gestão dos processos, com a finalidade de otimizar a prestação de bens e serviços aos

cidadãos. Através desse programa levantou-se as boas práticas e experiências bem-sucedidas utilizadas pelos gestores dos diversos órgãos da APF consolidando essas informações em um Banco de Boas Práticas, onde constam a sua descrição detalhada, os benefícios advindos da sua adoção, a facilidade de implementação e quais as organizações que a adotaram. (BRASIL, 2017c).

O PROCEL EDIFICA foi instituído em 2003 pela ELETROBRAS/PROCEL e atua de forma conjunta com o Ministérios de Minas e Energia, o Ministério das Cidades, as universidades, os centros de pesquisa e entidades das áreas governamental, tecnológica, econômica e de desenvolvimento, além do setor da construção civil. Com a criação do PROCEL EDIFICA, as ações do PROCEL foram ampliadas e organizadas com o objetivo de incentivar a conservação e o uso eficiente dos recursos naturais (água, luz, ventilação, etc.) nas edificações, reduzindo os desperdícios e os impactos sobre o meio ambiente. (BRASIL, 2017d).

Também na área de energia, o projeto “Transformação do Mercado de Eficiência Energética no Brasil”, apelidado de projeto 3E, tem como objetivo influenciar e desenvolver o mercado de eficiência energética em edificações comerciais e públicas, visando contribuir com a economia de eletricidade e com a redução de emissões de gases de efeito estufa. Os componentes necessários ao desenvolvimento do mercado de eficiência energética considerados pelo projeto são: a capacitação e sensibilização; a promoção de eficiência energética em prédios públicos e o mecanismo de garantia para financiamento de projetos de eficiência energética. (BRASIL, 2017e).

Por fim, o PES, coordenado pela SOF/MP, em articulação com o MMA, MME e o antigo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), tem por objetivo incentivar órgãos e instituições públicas federais, inicialmente localizadas na Esplanada dos Ministérios, em Brasília, a promover ações de sustentabilidade, integrando o PEG, o Procel Edifica, a A3P, e a Coleta Seletiva Solidária. (BRASIL, 2017f).

Como pano de fundo desses projetos especificamente voltados à promoção do desenvolvimento sustentável, deve lembrar-se que as atividades estatais podem ser classificadas em dois grandes grupos: o das atividades-fim, que justificam a existência do Estado, e as atividades instrumentais (ou atividades-meio) que servem apenas ao seu aparelhamento, possibilitando a realização do primeiro grupo de atividades. (SUNDFELD, 2010). Entre essas atividades instrumentais, naturalmente as contratações públicas ocupam posição de destaque, como se verá na sequência.

2.2.3 Contratações da Administração Pública

Para dar cabo às inúmeras atividades necessárias ao atendimento do interesse público, inevitavelmente a Administração precisa contratar, junto a terceiros, uma variada gama de produtos e serviços. Essas contratações são consideradas sustentáveis quando incorporam em seu processo critérios sociais, ambientais e econômicos, visando sopesar custos e benefícios, diretos e indiretos, envolvidos na seleção da proposta mais vantajosa. Costuma-se também chamá-las de “compras públicas sustentáveis”, “compras verdes”, “ecoaquisições”, “licitação sustentável”, “licitação positiva”, entre outros termos.

Segundo Carvalho Filho (2013), compra pública sustentável é um “processo por meio do qual as organizações, em suas licitações e contratações de bens, serviços e obras, valorizam os custos efetivos que consideram condições de longo prazo, buscando gerar benefícios à sociedade e à economia e reduzir os danos ao ambiente natural”. Pereira Júnior (2009), por sua vez, define a licitação sustentável como uma forma de inserção de critérios ambientais e sociais nas contratações realizadas pela Administração Pública, a qual deverá priorizar produtos e serviços que atendam aos critérios sustentáveis, tais como facilidade para reciclagem, ciclo de vida útil do produto, geração de menos resíduos em sua utilização e menor consumo de matéria-prima e energia.

Além de suas características intrínsecas, não se pode perder de vista que a licitação sustentável está inserida num contexto mais amplo de política pública socioambiental, enquanto dever de o Estado favorecer a preservação ambiental e a redução das desigualdades sociais e regionais. (BRASIL, 2014b). De fato, as políticas públicas desenvolvidas pelo Estado, a partir de determinadas ações e programas, devem conferir efetividade aos valores, princípios e normas conformadores do sistema jurídico estabelecido pela ordem constitucional (PEREIRA JÚNIOR; DOTTI, 2012), no caso em questão, o desenvolvimento sustentável.

Antes de analisar especificamente o arcabouço jurídico nacional que fundamenta as compras públicas sustentáveis, faz-se necessário repassar alguns conceitos básicos referentes às licitações promovidas pela Administração Pública.

2.2.3.1 *A exigência de prévio processo licitatório nas contratações públicas*

De maneira geral, pode-se dizer que licitação é o processo administrativo utilizado pela Administração Pública para selecionar a melhor proposta para a contratação de obras, serviços, compras e alienações.

As licitações públicas, como meio de contratação pelo Estado, têm suas raízes no direito romano, na chamada *subhastatio*, forma pela qual os bens de propriedade do Estado, adquiridos por quaisquer causas (tributos sem pagamento, confisco, despojos de guerra e até mesmo por condenação criminal de um cidadão), ou a contratação de suas obras, eram adjudicados publicamente aos melhores ofertantes. Segundo a tradição romana, no local onde a venda seria realizada, colocava-se uma hasta, arma de guerra da época e, ao mesmo tempo, insígnias reais. (LÓPEZ-ELÍAS, 1999; BUJÁN, 2013; WEBER, 1994).

Durante a Idade Média, os Estados europeus utilizaram o sistema denominado ‘vela e pregão’, no qual apregoava-se a obra desejada, passando os interessados a fazer suas propostas enquanto queimava uma vela. Ao final, quando a chama apagava-se, vencida o proponente do melhor preço. (MEIRELLES, 2010; ARAÚJO NETTO, 2012).

Na França do século XVI havia ordenanças prescrevendo que a contratação de bens e serviços se faria em favor do melhor preço, porém isso nem sempre era observado na prática, tendo ocorrido escândalos de corrupção em função de contratos celebrados sem a obediência dessa regra. No final século XVIII, especialmente no século XIX, com a edição de diversas leis sobre o tema, a licitação pública se generaliza pela Europa e espalha-se para o mundo. (LÓPEZ-ELÍAS, 1999). Esse período coincide com as revoluções liberais e marca o surgimento do Estado de Direito, estruturado segundo os princípios da legalidade e da separação de poderes, que delimitavam a organização do Estado-poder, a relação entre governantes e entre estes e os governados. (DI PIETRO, 2006; MELLO, 1979). Na França, em particular, com a criação da jurisdição administrativa, ao lado da jurisdição comum, o direito administrativo surge como ramo autônomo, e a partir da jurisprudência do Conselho de Estado Francês desenvolvem-se diversos princípios informativos do direito administrativo, posteriormente incorporados ao regime jurídico de outros inúmeros países. (DI PIETRO, 2006; MELLO, 1979).

No ordenamento jurídico brasileiro, as primeiras normas relativas à licitação foram introduzidas pelo Decreto n. 2.926/1862, que regulamentava as arrematações dos serviços a cargo do então Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas. Posteriormente, alguns diplomas legais abordaram de forma pontual o instituto da licitação, mas sem tratá-lo enquanto gênero. (MEIRELLES, 2010).

A primeira tentativa de consolidar as normas referentes ao processo licitatório no âmbito federal foi por meio do Código de Contabilidade da União, instituído pelo Decreto n. 4.536/1922, que nos arts. 49 a 58 estabelecia os procedimentos para a realização de concorrências e a contratação de serviços com o Estado. Apesar de várias alterações que se fizeram posteriormente no processo licitatório, visando conferir maior eficiência às

contratações públicas, somente com o advento do Decreto-Lei n. 200/1967, que concretizou a reforma da Administração Federal, houve a efetiva sistematização das licitações públicas. No título XII, relativo às licitações (expressão que substituiu o termo concorrência pública até então utilizado), esse diploma traçou importantes regras sobre compras, obras, serviços e alienações na Administração direta e autárquica, as quais somente seriam objeto de contratação depois de prévio processo licitatório. Finalmente, com a edição do Decreto n. 2.300/1986, que instituiu o Estatuto Jurídico das Licitações e Contratos Administrativos, o tema passou a ser objeto de um diploma legal específico. (CRETELLA JÚNIOR, 1998; OLIVEIRA, 2015).

Com a CF/1988 houve notável avanço na institucionalização da Administração Pública. Apesar de abordagens pontuais nos textos constitucionais anteriores, foi essa carta que efetivou a constitucionalização dessa temática. Particularmente em relação às licitações e contratos administrativos, a CF/1988 reservou, em seu art. 22, inc. XXVII, competência privativa à União para legislar sobre normas gerais de licitação e contratação, podendo os demais entes federativos legislar sobre normas específicas relacionadas à matéria. A obrigatoriedade de prévio processo licitatório nas contratações públicas também deixou de ter assento apenas na lei para ganhar status de princípio constitucional, com previsão no art. 37, XXI, da CF/1988. (BRASIL, 1988).

Na lição de Pereira Júnior e Dotti (2012), essa opção constitucional traduz a existência de: (a) um princípio, no sentido de que há o dever geral de contratar através de licitação; (b) um processo, na acepção de que a competição e o contrato são o resultado de um processo jurídico-administrativo formal; e (c) um procedimento, porque cada processo deve seguir o rito preestabelecido.

Atualmente, a legislação brasileira traz diversos regimes jurídicos para as contratações públicas, como o referido regime geral de licitações (Lei n. 8.666/1993), o regime das licitações para concessões públicas e parcerias público-privadas (Lei n. 8.987/1995 e Lei n. 11.079/2004), o regime das licitações de publicidade (Lei n. 12.232/2010), o regime diferenciado de contratações (Lei n. 12.462/2012) e o regime de licitações das estatais (Lei n. 13.303/2016), além de outros.

Para os fins pretendidos neste trabalho, importa analisar brevemente os objetivos da licitação, quem está obrigado a licitar, quais são os princípios que regem as licitações, bem como as modalidades e tipos de licitações.

2.2.3.2 *Objetivos da Licitação/Contratação Pública*

Num regime democrático marcado pela supremacia do interesse público, não há dúvida de que o objetivo maior da licitação é atender ao interesse público primário (*res publica*), em benefício de todo o corpo social (BRASIL, 2014b). A obrigação de licitar, de certo modo, pode ser considerada uma política pública de *per si*, relacionada que está ao Estado Democrático de Direito, uma vez que a competição isonômica distancia a Administração Pública dos conflitos político-partidários e proporciona transparência e legitima a atuação estatal. (PEREIRA JÚNIOR; DOTTI, 2012).

Segundo dispõe o art. 3º da Lei n. 8.666/1993, a licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável.

A ampliação da atividade estatal na sociedade moderna, seja ao prestar serviços públicos, investir em infraestrutura ou implementar políticas sociais, promove múltiplas oportunidade de negócios. Sem dúvida alguma, atualmente o Estado é o maior consumidor individual de bens e serviços, com gastos atingindo considerável parcela do PIB na maioria dos países. Num mercado altamente competitivo, essa abundância de recursos disponíveis para aquisição de produtos e contratação de serviços naturalmente atrai vários interessados em firmar contrato com a Administração Pública, sendo a licitação o meio pelo qual ela seleciona a proposta mais vantajosa apresentada pelos concorrentes.

Cretella Júnior (1998, p. 119) ressalta que as compras públicas, por meio de licitação, possibilitam vantagens para a Administração, pois a proposta vencedora será aquela que mais se aproxima dos requisitos almejados, bem como para os concorrentes, que “têm oportunidade de ver reconhecida a excelência técnica dos serviços prestados, no que se refere a obras e trabalhos, ou às melhores condições ou melhor preço, quando se trata de compra e venda dos produtos”. Ocorre que na consecução desse objetivo, conforme pondera Justen Filho (2009), devem ser respeitados os princípios norteadores do sistema jurídico, especialmente a isonomia, razão pela qual a Administração Pública não pode agir de forma arbitrária, violando direitos e garantias individuais dos interessados na contratação. Por outro lado, essa igualdade assegurada aos interessados também não pode ser levada a extremos, aprisionando a Administração Pública a defeitos irrelevantes ao ponto de excluir ou desconsiderar propostas vantajosas, em prejuízo do interesse público, porquanto a isonomia não exige formalismo irracional. (JUSTEN FILHO, 2009).

Até o final da década passada, essa dupla finalidade (isonomia entre interessados e seleção vantajosa) era o principal alvo a ser alcançado por meio do processo licitatório. No entanto, com a Lei n. 12.349/2010, acrescentou-se também como objetivo do processo licitatório o “desenvolvimento nacional sustentável”. (BRASIL, 2010c).

A bem da verdade, houve confusão entre as finalidades da licitação e as finalidades da contratação administrativa. Enquanto a licitação é o instrumento para se obter uma contratação administrativa vantajosa, mantendo isonomia entre os interessados, o contrato administrativo tinha como objetivo, em sua concepção tradicional, suprir as necessidades da Administração Pública quanto a bens e serviços. Com a Lei n. 12.349/2010, buscou-se trabalhar a função interventiva do Estado no domínio econômico, por meio da dimensão macroeconômica das contratações públicas, fazendo com que a Administração, ao celebrar os contratos administrativos, venha a satisfazer não apenas suas necessidades materiais, mas também promova o desenvolvimento nacional sustentável. (JUSTEN FILHO, 2011).

Conforme pondera Justen Filho (2011, p. 3), isso não significa que tal alteração deixe de afetar a licitação. “A licitação é afetada porque o conceito de vantagem a ser buscada adquire novos contornos. A licitação passa a ser orientada a selecionar a proposta mais vantajosa inclusive sob o prisma do desenvolvimento nacional sustentado”.

De qualquer modo, a par da discussão conceitual, certo é que esse novo objetivo abriga em seu sentido, de um lado, a variável de fomento, decisiva para o tempo econômico atual; de outro, a diretriz contemporânea da sustentabilidade. (MOTTA, 2013). Assim, com essa inovação legislativa, tornou-se explícito que, para além de sua finalidade imediata, de atendimento das necessidades da Administração Pública, as compras públicas servem igualmente a uma finalidade mediata, de estimular o desenvolvimento nacional em seus aspectos socioeconômico e ambiental. Em suma, as contratações públicas também devem ter essa feição regulatória, sendo utilizadas pelo Estado para fomentar políticas públicas específicas. (BARCESSAT, 2015). Nessa mesma linha, Ferraz (2009, p. 133) ressalta que “é possível o emprego do procedimento licitatório como forma de regulação diretiva ou indutiva da economia, seja para coibir práticas que limitem a competitividade, seja para induzir práticas que produzam efeitos sociais desejáveis”.

Inegavelmente a consagração desse último valor pela Lei n. 12.349/2010 traz mudanças significativas que impactam tanto o planejamento das contratações públicas quanto o julgamento das propostas apresentadas na licitação. É importante ter a clareza de que a promoção do desenvolvimento nacional sustentável, assim como a obtenção da proposta mais vantajosa, não é um valor exclusivo da licitação, como inicialmente se poderia acreditar, mas

um valor mais amplo e que repercute também sobre outras etapas da fase externa do processo de contratação pública, como nos casos de dispensa e inexigibilidade de licitação. (MENDES, 2017).

De fato, mesmo nas hipóteses de contratação direta, decorrentes de dispensa ou inexigibilidade de licitação, o princípio do desenvolvimento sustentável deverá nortear a atividade administrativa, garantindo o equilíbrio entre as metas econômicas com os aspectos ambientais e sociais. Semelhantemente, nos casos de execução de obras e serviços diretamente pelo Estado, sem a intervenção de terceiros, também existe a obrigatoriedade de serem sustentáveis as atividades administrativas. (MACHADO; REZENDE, 2016).

Na realidade, a incorporação desse valor às contratações governamentais produz efeitos anteriores e posteriores à própria contratação. O gestor deve analisar, antes de tudo, se é mesmo necessário efetuar a compra, verificando, por exemplo, a disponibilidade e a vantagem na reutilização de bens, por meio de consulta ao fórum eletrônico de materiais ociosos (no caso do Poder Executivo da APF), disponível no portal eletrônico de contratações públicas do Governo Federal – Comprasnet, conforme previsto no art. 7º, § 1º, da Instrução Normativa n. 1/2010, da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento (SLTI/MP). (BRASIL, 2010d). Em outros termos, antes mesmo de iniciar o processo de aquisição, cabe responder à indagação típica da sustentabilidade:

É ela realmente necessária e apresenta benefícios que ultrapassam os seus custos diretos e indiretos? Considerou o administrador público, com esmero e capacidade de cálculo (no sentido confiável do termo) a hipótese de resolver a demanda com medidas de racionalização ou com o emprego daquilo que está disponível e ocioso? Mais: a decisão administrativa de licitar coaduna-se com o princípio da sustentabilidade, em todas as suas dimensões, inclusive as sociais e econômicas? Favorece uma solução sistêmica ou contribui para formação de gargalos que só dificultam a vida de todos? Encontra-se a opção desdestinada por motivos subalternos ou ímprobos? A seleção de prioridades encontra amparo ético-jurídico na imparcialidade? (FREITAS, 2016, p. 261).

Superada essa primeira etapa, e chegando-se à refletida conclusão de contratar, o gestor público deve definir o objeto do qual necessita, mais apto a promover o desenvolvimento sustentável, observados os custos e benefícios, diretos e indiretos, ao longo do seu ciclo da vida, ou seja, desde o momento de sua produção até o seu descarte.

Finalmente, quando do cumprimento das obrigações pactuadas, a Administração deverá fiscalizar a correta execução do contrato, bem como a adequação das estimativas que orientaram a contratação, considerando inclusive a disposição final dos eventuais resíduos.

Em termos gerais, assim, as compras públicas sustentáveis devem considerar, no mínimo, ao lado de aspectos sociais e da promoção do comércio justo no mercado global: (a) a redução do consumo; (b) a análise do ciclo de vida do produto (produção, distribuição, uso e disposição) para determinar a vantajosidade econômica da oferta; (c) o estímulo para que os fornecedores assimilem a necessidade premente de oferecer ao mercado, cada vez mais, obras, produtos e serviços sustentáveis, até que esta nova realidade passe a representar regra geral e não exceção no mercado brasileiro; (d) o fomento da inovação, tanto na criação de produtos com menor impacto ambiental negativo, quanto no uso racional destes produtos, minimizando a poluição e a pressão sobre os recursos naturais. (BRASIL, 2016a).

2.2.3.3 Entidades obrigadas a licitar

No tocante aos sujeitos de direitos obrigados a licitar, cabe observar, como ponto de partida, o que dispõe o art. 37, inciso XXI, da CF/1988:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

(...)

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. (BRASIL, 1988).

O termo Administração Pública, no seu aspecto subjetivo, compreende os três níveis de governo, alcançando os órgãos dos três Poderes. Na clássica divisão proposta por Montesquieu, cada Poder deve exercer predominantemente uma função típica no âmbito estatal. Cabe ao Poder Legislativo elaborar normas gerais e abstratas, aplicáveis a todos indistintamente, ao Poder Executivo colocar em prática essas normas, com vistas à realização do interesse público, e ao Poder Judiciário solucionar conflitos de interesses com base nessas mesmas normas. Trata-se das chamadas funções administrativa, legislativa e jurisdicional. Sucede que, além de sua função típica, os Poderes também podem exercer as demais funções de forma atípica, como no caso da edição de Medidas Provisórias pelo Poder Executivo, da elaboração de Regimentos Internos pelo Poder Judiciário, do julgamento do Presidente da República realizado pelo Senado, do julgamento de recursos administrativos de particulares por órgãos como o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) ou Conselho Administrativo de Recursos Fiscais

(CARF), ou das atividades administrativas exercidas no seio dos Poderes Legislativo e Judiciário. (CARVALHO FILHO, 2013; JUSTEN FILHO, 2009).

Assim, pode-se dizer, em princípio, que as obras, serviços, compras e alienações contratadas, seja por órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo ou Judiciário, sujeitam-se à exigência de prévio processo licitatório, nas três esferas administrativas de governo.

Ainda se deve frisar que, no desempenho do seu mister, o Estado (União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios) pode exercer a função administrativa diretamente, por meio de seus órgãos, ou fazê-lo de forma descentralizada, por meio da criação de outras entidades, constituídas na forma de pessoas jurídicas de direito público ou privado. No primeiro caso, fala-se em administração direta e, no segundo, em administração indireta. (JUSTEN FILHO, 2009).

Conforme lembra Di Pietro (2006), o Decreto-lei n. 200/1967, norma responsável pela reforma administrativa do Estado, enumerou os entes que integram a APF, nos seguintes termos:

Art. 4º A Administração Federal compreende:
I - A Administração Direta, que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios.
II - A Administração Indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria:
a) Autarquias;
b) Empresas Públicas;
c) Sociedades de Economia Mista.
d) fundações públicas. (BRASIL, 1967).

Assim, enquanto a Administração direta refere-se aos próprios órgãos da pessoa política, a Administração indireta compreende as autarquias, fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, sociedades de economia mista e empresas públicas. Embora se faça menção apenas à APF, a reforma administrativa efetivada por força do Decreto-Lei n. 200/67 foi estendida às Administrações dos Estados e Municípios pela Lei n. 5.456/68, de modo que tais entes públicos devem obedecer essa mesma estrutura estatal, com as adaptações pertinentes.

No que tange ao seu regime jurídico, enquanto as autarquias e fundações públicas sujeitam-se integralmente ao regime de direito público, as empresas estatais (empresa pública, sociedade de economia mista e suas subsidiárias) estão submetidas a um regime híbrido, ora de direito público, ora de direito privado. Além disso, segundo o texto constitucional, as empresas estatais que explorarem atividade econômica estão sujeitas a um estatuto jurídico próprio, inclusive em matéria de licitações e contratos, o qual apenas recentemente foi instituído por meio da Lei n. 13.303/2016. Nesse sentido, conforme previsto no art. 173, § 1º, da CF/1988:

Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.

§ 1º A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

I - sua função social e formas de fiscalização pelo Estado e pela sociedade; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

II - a sujeição ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

III - licitação e contratação de obras, serviços, compras e alienações, observados os princípios da administração pública; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998). (...). (BRASIL, 1988).

Assim como nos demais órgãos da Administração Pública, as obras, serviços, compras e alienações contratadas pelas empresas públicas e sociedades de economia mista devem ser precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses de dispensa e inexigibilidade de licitação previstas no art. 29 e 30 da Lei n. 13.303/2016. (BRASIL, 2016b). Ocorre que, além dessas hipóteses, seguindo o entendimento consagrada anteriormente, as estatais também não estarão obrigadas a licitar nos casos em que a contratação estiver diretamente relacionada com suas atividades finalísticas. Nesse sentido, o art. 28, § 3º da Lei n. 13.303/2016 estabeleceu que:

§ 3º São as empresas públicas e as sociedades de economia mista dispensadas da observância dos dispositivos deste Capítulo nas seguintes situações:

I - comercialização, prestação ou execução, de forma direta, pelas empresas mencionadas no caput, de produtos, serviços ou obras especificamente relacionados com seus respectivos objetos sociais;

II - nos casos em que a escolha do parceiro esteja associada a suas características particulares, vinculada a oportunidades de negócio definidas e específicas, justificada a inviabilidade de procedimento competitivo.

§ 4º Consideram-se oportunidades de negócio a que se refere o inciso II do § 3º a formação e a extinção de parcerias e outras formas associativas, societárias ou contratuais, a aquisição e a alienação de participação em sociedades e outras formas associativas, societárias ou contratuais e as operações realizadas no âmbito do mercado de capitais, respeitada a regulação pelo respectivo órgão competente. (BRASIL, 2016b).

Finalmente, deve ser lembrado que a Lei n. 8.666/1993, para fins de licitação, ampliou o conceito de Administração Pública, que passou a abranger inclusive as entidades privadas sob o controle do Poder Público, que não tenham sido criadas por lei, conforme expresso em seu art. 6º, inc. XI:

Art. 6º Para os fins desta Lei, considera-se:

(...)

XI - Administração Pública - a administração direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, abrangendo inclusive as entidades com

personalidade jurídica de direito privado sob controle do poder público e das fundações por ele instituídas ou mantidas. (BRASIL, 1993).

Diante desse contexto, pode-se afirmar, em síntese, que estão sujeitos ao prévio processo licitatório, ressalvados os casos previstos em lei, as pessoas políticas (União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios), as autarquias, as fundações públicas, as empresas estatais (empresa pública, sociedade de economia mista e suas subsidiárias) e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, como é o caso dos fundos públicos, quando dotados de personalidade jurídica própria, e dos consórcios públicos.

Mazza (2015) refere que os conselhos profissionais, tratados pela doutrina como autarquias especiais ou profissionais, também devem licitar, porém seguindo regras definidas em seu regimento interno, sem obrigatoriedade de se aplicar a Lei n. 8.666/1994. Excetua-se, entre eles, a Ordem dos Advogados do Brasil, uma vez que o STF entendeu que a entidade não tem nenhuma ligação com o Estado, razão pela qual não estaria sujeita ao regramento aplicável à Administração direta e indireta. (BRASIL, 2006b).

Os denominados serviços sociais, ou seja, as instituições privadas sem fins lucrativos ligadas ao sistema sindical (integrantes do chamado sistema “S”), também estão obrigadas a licitar, uma vez que são mantidas por contribuições de natureza tributária, mas o procedimento poderá ser definido em seu regimento interno, sem observância obrigatória da Lei n. 8.666/1993. (MAZZA, 2015).

As demais entidades que integram o terceiro setor, as chamadas Organizações Sociais (Ongs) e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscips), deverão realizar licitação pública para obras, compras, serviços e alienações efetivada com os recursos ou bens repassados voluntariamente pela União, sendo obrigatória, nesse caso, a modalidade de pregão prevista na Lei n. 10.520/2002, para a aquisição de bens e serviços comuns, cujo rol está previsto no Decreto n. 3.555/2000 (art. 1º do Decreto n. 5.504/2005).

Finalmente, no tocante às concessionárias de serviço público, não existe obrigação de licitar. Se o fizerem, será por interesse próprio, mas os atos assim praticados não se transformam em ato administrativo, e o contrato que daí resulta não será um contrato de direito público. Continua sendo um simples ato particular de gestão, típico ato jurídico privado. (BRASIL, 2003).

2.2.3.4 *Princípios orientadores do processo licitatório*

Entre os pontos mais relevantes no estudo das licitações, certamente os princípios de regência da matéria ocupam posição de destaque. Na lição de Sundfeld (1995, p. 18), os princípios são “ideias centrais de um sistema, ao qual dão sentido lógico, harmonioso, racional, permitindo a compreensão de seu modo de se organizar”. Na seara jurídica, eles são importantes não apenas porque informam, orientam e inspiram a criação de regras jurídicas, mas também por serem instrumento de sua interpretação e aplicação, possibilitando que o interprete solucione conflitos não equacionados explicitamente pela legislação.

O processo licitatório, na condição de instrumento indispensável para celebração de contratos administrativos, deve observar princípios específicos, além daqueles que regem a Administração Pública. Nos termos do art. 3º da Lei n. 8.666/1993, as licitações serão processadas e julgadas em conformidade com os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo além de outros princípios correlatos.

Na licitação, o princípio da legalidade se traduz na observância do procedimento formal, dispondo o artigo 4º da Lei n. 8.666/1993 que “todos quantos participem de licitação promovida por órgãos ou entidades a que se refere o art. 1º têm direito público subjetivo à fiel observância do pertinente procedimento estabelecido nesta Lei.” (BRASIL, 1993). A obrigatoriedade da licitação apresenta-se como corolário do princípio da legalidade, uma vez que, por imposição constitucional (art. 37, XXI, da CF/1988), apenas a lei poderá excepcionar essa exigência, como se fez, por exemplo, nos arts. 24 e 25 da Lei n. 8.666/1993.

Os princípios da impessoalidade e da isonomia são como dois lados de uma mesma moeda. Enquanto o primeiro tem por destinatário principal a Administração Pública, impondo-lhe o dever de neutralidade, de modo a dispensar tratamento igualitário a todos interessados na contratação, sem favoritismos ou discriminações, o segundo volta-se especialmente aos licitantes, garantindo-lhes igualdade de direitos durante o processo licitatório, bem como a própria oportunidade de participar da licitação. Assim, impede-se que haja preferência, quer por meio de cláusulas editalícias, como a indicação de marcas, modelos, ou por qualquer outra exigência que venha exteriorizar preferências (ressalvados os casos em que for tecnicamente justificável, conforme art. 7º, § 5º, da Lei n. 8.666/1993), quer mediante um julgamento tendencioso. Da mesma forma, também haverá vício no edital que contenha exigências excessivas incapazes de influenciar na qualidade do objeto e na segurança da contratação.

Os princípios da moralidade e probidade administrativa exigem atuação honesta, ética e de boa-fé durante todo processo licitatório, tanto por parte da Administração Pública quanto dos licitantes. A moralidade do ato administrativo, juntamente com a legalidade e a finalidade, constitui pressuposto de validade sem o qual toda atividade pública será ilegítima. (MEIRELLES, 2012). A ausência de disciplina legal não autoriza a Administração Pública a uma conduta ofensiva à ética e a moral. A moralidade soma-se à legalidade; portanto, uma conduta compatível com a lei, mas imoral, será inválida. (JUSTEN FILHO, 2012). Conforme lembra a doutrina:

A Lei nº. 8.666 faz referência à moralidade e à probidade, provavelmente porque a primeira, embora prevista na Constituição, ainda constitui um conceito vago, indeterminado, que abrange uma esfera de comportamentos ainda não absorvidos pelo Direito, enquanto a probidade ou, melhor dizendo, a improbidade administrativa já tem contornos bem mais definidos no direito positivo, tendo em vista que a Constituição estabelece sanções para punir os servidores que nela incidem (art. 37, § 4º). (DI PIETRO, 2006, p. 298).

O princípio da publicidade tem por objetivo assegurar a qualquer interessado a possibilidade de participar e fiscalizar o processo licitatório. (JUSTEN FILHO, 2012). Em decorrência desse princípio, a Administração Pública deve divulgar o processo licitatório para conhecimento de interessados, bem como assegurar o conhecimento, a qualquer interessado, de todos os atos praticados no decorrer do procedimento. Nesse sentido, o art. 3º, § 3º, da Lei n. 8.666/1993 estabelece que “a licitação não será sigilosa, sendo públicos e acessíveis ao público os atos de seu procedimento, salvo quanto ao conteúdo das propostas, até a respectiva abertura”. (BRASIL, 1988). O art. 4º da mesma lei também assegura a publicidade ao permitir a qualquer cidadão acompanhar o desenvolvimento da licitação desde que não interfira de modo a perturbar ou impedir a realização dos trabalhos. (BRASIL, 1988).

Por conta da publicidade, os administradores terão o cuidado de seguir a lei e a moral, diante da possibilidade de fiscalização por qualquer cidadão que julgue haver alguma lesão ao patrimônio público. (JUSTEN FILHO, 2012, p. 77). A despeito da obrigatoriedade de se observar o princípio da publicidade no processo licitatório, não se trata de regra absoluta, pois a proposta do licitante, até a sua regular abertura, é considerada sigilosa, como ordena o § 3º de art. 3º da Lei n. 8.666/1993, com vista a impedir que um licitante fique em situação de vantagem em relação aos demais, ou mesmo impedir que haja favorecimento de algum dos concorrentes em detrimento dos demais. Da mesma forma, quando a contratação envolver questões sigilosas, ou durante a reunião da comissão, destinada a análise das propostas e documentos de habilitação, o princípio da publicidade poderá ser mitigado. (MEIRELLES,

2012; JUSTEN FILHO, 2012). Assim, salvo em tais situações, os atos do processo licitatório devem ser públicos, sob pena de nulidade.

Segundo o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, a Administração Pública, deve respeitar estritamente as regras previamente estabelecidas para disciplinar o certame. (MELLO, 2007). Nessa linha, o art. 41 da Lei n. 8.666/1993 dispõe que “a Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada”. (BRASIL, 1993). O instrumento convocatório é “lei interna da licitação”, devendo ser observado tanto pela Administração Pública, quanto pelos interessados em participar da licitação. Como ensina Justen Filho (2002) “o instrumento convocatório (seja edital, seja convite) cristaliza a competência discricionária da Administração, que se vincula a seus termos”.

O princípio do julgamento objetivo é decorrência lógica da vinculação ao instrumento convocatório. A análise das propostas deve ser feita com base nos critérios indicados no ato convocatório, evitando qualquer casuísmo no julgamento. Nas palavras de Mello (2007, p. 338), o que se almeja é “impedir que a licitação seja decidida sob o influxo do subjetivismo, de sentimentos, impressões ou propósitos pessoais dos membros da comissão julgadora”. Esse princípio está consagrado nos arts. 44 e 45 da Lei n. 8.666/93, que assim dispõem:

Art. 44. No julgamento das propostas, a Comissão levará em consideração os critérios objetivos definidos no edital ou convite, os quais não devem contrariar as normas e princípios estabelecidos por esta Lei.

Art. 45. O julgamento das propostas será objetivo, devendo a Comissão de licitação ou o responsável pelo convite realizá-lo em conformidade com os tipos de licitação, os critérios previamente estabelecidos no ato convocatório e de acordo com os fatores exclusivamente nele referidos, de maneira a possibilitar sua aferição pelos licitantes e pelos órgãos de controle. (BRASIL, 1993).

A pretexto de selecionar a melhor proposta, não se admite que sejam amesquinhas as garantias e os interesses dos licitantes, ignorando-se o disposto no ato convocatório. (JUSTEN FILHO, 2012). Bem por isso, conforme art. 44, § 2º, da Lei n. 8.666/1993, no julgamento das propostas “não se considerará a oferta de vantagem não prevista no edital ou no convite, inclusive financiamentos subsidiados ou a fundo perdido, nem preço ou vantagem baseada nas ofertas dos demais licitantes”. (BRASIL, 1993).

Além dos princípios explícitos na Lei n. 8.666/1993, e evidentemente os princípios constitucionais da Administração, a doutrina também relaciona princípios correlatos que devem ser observados durante o processo licitatório. Entre outros, cumpre citar os princípios da adjudicação compulsória, da economicidade e da competitividade.

Para Meirelles (2012), o princípio da adjudicação compulsória garante que o objeto licitado seja atribuído ao primeiro colocado, impedindo que a Administração Pública contrate outro que não o licitante vencedor. A compulsoriedade veda também que se abra nova licitação enquanto válida a adjudicação anterior; todavia não assegura ao vencedor o direito à contratação, mas apenas o direito de não ser preterido.

Como regra, as contratações públicas envolvem o dispêndio de recursos escassos de entidades públicas, visando o atendimento do interesse coletivo. Para atingir essa finalidade, a Administração se depara com vários caminhos a seguir. O princípio da economicidade consiste exatamente em obter, nesse processo de escolha, o máximo de resultado ao menor custo possível. De acordo com Binenbojm (2008), a economicidade envolve uma análise de otimização de custos para os melhores benefícios, enquanto uma dimensão da eficiência. Em outros termos, a análise de economicidade visa identificar se os benefícios da contratação compensam os seus custos, ou seja, busca avaliar se a alternativa escolhida garante o melhor resultado estratégico possível de uma determinada alocação de recursos financeiros, econômicos ou patrimoniais. (BUGARIN, 1998). Nesse cenário, o princípio da economicidade vai muito além do princípio da legalidade, ao possibilitar uma fiscalização mais abrangente da Administração Pública, com a avaliação do ato administrativo desde a tomada de decisão sobre o emprego de determinada receita até seu resultado final.

Pelo princípio da competitividade o gestor deve buscar sempre o maior número de competidores interessados no objeto licitado. Visa, assim, impedir que haja restrição, impedimento ou prejuízo à disputa entre os interessados em contratar com a Administração Pública, sob pena de restar comprometida a própria existência do certame. Sob esse aspecto, caracteriza-se como verdadeiro desdobramento do princípio da igualdade, próprio das licitações (MEDAUAR, 2015). Assim, nos termos do art. 37, inc. XXI, da Lei 8.666/1993, as exigências de qualificação técnica e econômica devem se restringir àquelas indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. (BRASIL, 1993).

Segundo Di Pietro (2012), a Lei n. 8.666/1993 traz implícito o princípio da competitividade, em seu art. 3º, § 1º, I, ao proibir cláusulas ou condições que comprometam o caráter competitivo da licitação ou estabeleçam distinções ou preferências impertinentes ou irrelevantes para o objeto contratual. Mukai (1994, p. 27) ressalta que a disputa é “tão essencial à matéria que, se num procedimento licitatório, por obra de conluios, faltar a competição (ou oposição) entre os concorrentes falecerá a própria licitação, falecerá o instituto mesmo”. Todavia, Gasparini (2012) lembra que não se invalidará o processo por afronta à competitividade na hipótese de que apenas um interessado venha responder ao chamado da

Administração Pública ou quando, ao final da fase de classificação, só resta um concorrente, se todas as exigências foram satisfatoriamente atendidas e ninguém agiu irregular ou fraudulentamente.

2.2.3.5 Modalidades e tipos de licitações

As modalidades de licitação nada mais são do que as distintas formas de se conduzir o processo licitatório. Segundo Justen Filho (2012), elas se distinguem pela complexidade inerente à variação de suas fases (divulgação, proposição e habilitação), também com diferenças em seus julgamentos, variações que decorrem das especificidades e da complexidade dos objetos a serem contratados. Por se tratar de matéria de norma geral, de competência exclusiva da União, é vedado aos demais entes políticos a criação de outras modalidades ou combinar as modalidades de licitação existentes na legislação nacional.

São modalidades licitatórias a concorrência, a tomada de preços, o convite, o concurso, o leilão e o pregão. De acordo com as definições trazidas pelo art. 22 da 8.666/1993:

Art. 22 (...)

§ 1º Concorrência é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto.

§ 2º Tomada de preços é a modalidade de licitação entre interessados devidamente cadastrados ou que atenderem a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação.

§ 3º Convite é a modalidade de licitação entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de 3 (três) pela unidade administrativa, a qual afixará, em local apropriado, cópia do instrumento convocatório e o estenderá aos demais cadastrados na correspondente especialidade que manifestarem seu interesse com antecedência de até 24 (vinte e quatro) horas da apresentação das propostas.

§ 4º Concurso é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, conforme critérios constantes de edital publicado na imprensa oficial com antecedência mínima de 45 (quarenta e cinco) dias.

§ 5º Leilão é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para a venda de bens móveis inservíveis para a administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou para a alienação de bens imóveis prevista no art. 19, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação. (BRASIL, 1993).

Entre as modalidades de licitação também deve ser incluído o pregão, instituído pela Lei n. 10.520/2002. Trata-se de modalidade destinada à aquisição de bens ou serviços comuns, independentemente do valor estimado da contratação, na qual se efetiva a disputa por meio de propostas e lances, que podem ser verbais ou na forma eletrônica. No âmbito federal, o pregão

presencial é regulamentado pelo Decreto n. 3.555/2000 e o eletrônico pelo Decreto n. 5.450/2005.

Conforme ressalta Mello (2007), o pregão é uma forma de leilão não para alienar, mas para adquirir bens e serviços comuns. Na contratação de bens e serviços comuns realizados pela Administração Federal, o uso do pregão é obrigatório, razão pela qual a inviabilidade de utilizá-lo deve ser justificada pelo dirigente ou autoridade competente, de forma motivada e circunstanciada.

A modalidade através da qual a Administração Pública processará a contratação de produtos e serviços é definida pelos limites indicados na Tabela 2.

Tabela 2 – Modalidades de licitação com base no valor.

MODALIDADE	OBJETO	Valor Mínimo	Valor Máximo
Concorrência	Obras e serviços de engenharia	R\$ 1.500.000,00	--
	Compras e outros serviços	R\$ 650.000,00	--
Tomada de Preços	Obras e serviços de engenharia	R\$ 150.000,00	R\$ 1.500.000,00
	Compras e outros serviços	R\$ 80.000,00	R\$ 650.000,00.
Convite	Obras e serviços de engenharia	R\$ 15.000,00	R\$ 150.000,00
	Compras e outros serviços	R\$ 8.000,00	R\$ 80.000,00
Pregão	Bens ou serviços comuns	Não há limite	

Fonte: Lei n. 8.666/1993 e Lei n. 10.520/2002.

Os tipos de licitações, por sua vez, referem-se aos critérios de julgamento que determinam a classificação das propostas apresentadas na licitação, não se confundindo, portanto, com as modalidades de licitações.

Segundo o art. 45, § 1º, da Lei n. 8.666/1993, constituem tipos de licitação, exceto na modalidade concurso: (a) a de menor preço (observadas as especificações do edital ou convite); (b) a de melhor técnica; (c) a de técnica e preço; (d) a de maior lance ou oferta (nos casos de alienação de bens ou concessão de direito real de uso). (BRASIL, 1993).

Em regra, o julgamento observará o menor preço, já que a licitação de melhor técnica e a de técnica e preço somente podem ser realizadas nas hipóteses dos artigos 45, § 4º, 46 e 46, § 3º, da Lei n. 8.666/1993. Ressalte, no entanto, que nem sempre a oferta que apresenta o valor nominalmente mais baixo deverá ser consagrada vencedora, porquanto o rendimento e as

condições de pagamento, por exemplo, podem revelar que o menor preço não é o nominalmente mais baixo.

2.2.4 Evolução normativa das contratações sustentáveis

Voltando os olhos para incorporação das compras públicas sustentáveis no ordenamento jurídico nacional, observa-se que a legislação brasileira vem gradativamente efetivando uma importante estruturação no tocante ao tema. Na lição de Freitas (2016), as regras densificadoras do desenvolvimento sustentável, aplicáveis às licitações e contratos administrativos, podem ser reunidas em três grandes grupos: (a) regras legais; (b) regras administrativas expressas ou decorrentes do poder regulamentar e (c) regras interpretativas inferíveis do sistema constitucional, que serve para colmatar eventuais lacunas.

Conquanto se tenha reconhecido a promoção do desenvolvimento sustentável como uma das finalidades das contratações públicas apenas recentemente, com a edição da Lei n. 12.349/2010, pode-se dizer que as raízes dessa política pública remontam à década de 1980.

Com efeito, **a Lei nº 6.938/1981 foi o primeiro diploma legal a tratar da relação entre os sistemas econômico e ambiental, impondo a atuação estatal na manutenção do equilíbrio entre ambos.** Em seu art. 4º, a referida lei estabeleceu entre os objetivos da Política Nacional do Meio Ambiente: (a) a compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico; (b) a definição de áreas prioritárias de ação governamental relativa à qualidade e ao equilíbrio ecológico, atendendo aos interesses da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios; (c) o estabelecimento de critérios e padrões de qualidade ambiental e de normas relativas ao uso e manejo de recursos ambientais; e (d) o desenvolvimento de pesquisas e de tecnologias nacionais orientadas para o uso racional de recursos ambientais. (BRASIL, 1981). O art. 13 do referido diploma legal ainda determinou que:

Art. 13 - O Poder Executivo incentivará as atividades voltadas ao meio ambiente, visando:

I - ao desenvolvimento, no País, de pesquisas e processos tecnológicos destinados a reduzir a degradação da qualidade ambiental;

II - à fabricação de equipamentos antipoluidores;

III - a outras iniciativas que propiciem a racionalização do uso de recursos ambientais.

Parágrafo único - Os órgãos, entidades, e programas do Poder Público, destinados ao incentivo das pesquisas científicas e tecnológicas, considerarão, entre as suas metas prioritárias, o apoio aos projetos que visem a adquirir e desenvolver conhecimentos básicos e aplicáveis na área ambiental e ecológica. (BRASIL, 1981).

Observe-se que a Política Nacional do Meio Ambiente tornou cogente a necessidade de **compatibilização entre desenvolvimento socioeconômico e o equilíbrio ecológico, exigindo ações governamentais** para que esse objetivo fosse alcançado.

Anos depois, essa nova concepção veio a ser consagrada pela CF/1988, conforme se pode extrair da interpretação conjunta dos seus arts. 3º, inc. II, 170, inc. VI, 174, *caput*, 186, inc. II, 219, *caput*, e 225. (BRASIL, 1988). Ressalte-se que esse último dispositivo, em especial, ainda inovou nosso ordenamento jurídico ao dispor a respeito do princípio da solidariedade ou equidade intergeracional, componente do conceito de desenvolvimento sustentável que havia sido proposto no ano anterior à promulgação da CF/1988 pela Comissão Brundtland. O significado básico desse princípio, segundo Canotilho (2010, p. 15) “é o de obrigar as gerações presentes a incluir como medida de ação e de ponderação os interesses das gerações futuras”.

Seguindo nessa nova visão, a Lei n. 7.797/1989 instituiu o Fundo Nacional do Meio Ambiente “com o objetivo de **desenvolver os projetos que visem ao uso racional e sustentável** de recursos naturais, incluindo a manutenção, melhoria ou recuperação da qualidade ambiental no sentido de elevar a qualidade de vida da população brasileira”. (BRASIL, 1989).

Na sequência, com ênfase no aspecto ambiental, a Lei n. 9.660/1998 determinou a substituição gradual da frota oficial de veículos da Administração, visando **incentivar o uso de veículos movidos a combustíveis renováveis**, e, no mesmo ano, por meio do Decreto n. 2.783/1998, **proibiu-se a aquisição de produtos ou equipamentos** que contenham ou façam uso das Substâncias que Destroem a Camada de Ozônio (SDO) pelos órgãos e pelas entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional. (BRASIL, 1998b).

A Lei n. 10.295/2001, por sua vez, ao dispor sobre a Política Nacional de Conservação e Uso Racional de Energia, determinou que o Poder Executivo deverá desenvolver **mecanismos que promovam a eficiência energética** nas edificações construídas no País, bem como estabelecer níveis máximos de consumo específico de energia, ou mínimos de eficiência energética, de máquinas e aparelhos consumidores de energia fabricados ou comercializados no País, com base em indicadores técnicos pertinentes. Nessa linha, o Decreto n. 4.131/2002, determinou que na aquisição de materiais e equipamentos ou contratação de obras e serviços deverão ser adotadas especificações que atendam aos requisitos inerentes à eficiência energética. (BRASIL, 2001b).

Um passo importante para conferir efetividade instrumental às compras públicas também foi dado com a edição da Lei Complementar n. 123/2006, que estabeleceu **regras diferenciadas às contratações públicas junto a microempresas e empresas de pequeno**

porte, para afastar desigualdades e promover objetivos sociais e econômicos, inaugurando no ordenamento jurídico nacional a chamada “função social da licitação” (BITTENCOURT, 2017). A referida Lei Complementar instituiu regras voltadas à simplificação de acesso dessas empresas ao mercado público de compras e serviços, autorizando o administrador público a preferir compras locais — de pequenas e médias empresas —, prática essa que reduz impactos ambientais com transportes e embalagens, gera riqueza e amplia a oferta de mão de obra na área de consumo, promovendo o desenvolvimento sustentável local. (COELHO, 2016).

Na vanguarda das compras sustentáveis, o Ministério do Meio Ambiente abriu caminho com a edição da Portaria n. 61/2008, estabelecendo **práticas de sustentabilidade ambiental** nas contratações promovidas por ele e suas entidades vinculadas. Cabe reproduzir os dois primeiros dispositivos da referida norma precursora:

O MINISTRO DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE, INTERINO, no uso de suas atribuições e tendo em vista o disposto nos arts. 170 e 225 da Constituição, no art. 2º, inciso I e art. 9º da Lei nº 6.938, 31 de agosto de 1981 e art. 3º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 e

Considerando que a Administração Pública ao exercer seu poder de compra e de contratação desempenha papel de destaque na orientação dos agentes econômicos, e na adoção dos padrões do sistema produtivo e do consumo de produtos e serviços ambientalmente sustentáveis, incluindo o estímulo à inovação tecnológica, resolve:

Art. 1º Nas licitações e demais formas de contratações promovidas pelo Ministério do Meio Ambiente e suas entidades vinculadas deverão ser observadas:

I - a preferência por fornecedores e produtos comprovadamente de menor impacto ambiental;

II - justificativa e especificações técnicas ambientais, de forma a atender ao interesse da Administração Pública, de preservação do meio ambiente e do bem estar social.

Art. 2º Nos procedimentos licitatórios de compras públicas sustentáveis, no âmbito do Ministério do Meio Ambiente e suas entidades vinculadas, os responsáveis pelas compras deverão, desde que observadas a Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993 e legislação vigente, adotar, entre outras, as seguintes práticas sustentáveis: (...) (BRASIL, 1998a).

O Ministério do Meio Ambiente ainda vedou, por meio da Portaria n. 43/2009, no âmbito de seus órgãos e entidades vinculadas, a utilização de qualquer tipo de asbesto/amianto e dos produtos que contenham estas fibras, especialmente na aquisição de bens e na realização de obras públicas. (BRASIL, 2009b).

A Lei n. 11.947/2009, no mesmo ano, reconheceu expressamente como **diretriz da alimentação escolar** o apoio ao desenvolvimento sustentável, com incentivos para a aquisição de gêneros alimentícios diversificados, produzidos em âmbito local e preferencialmente pela

agricultura familiar e pelos empreendedores familiares rurais, priorizando as comunidades tradicionais indígenas e de remanescentes de quilombos. (BRASIL, 2009c).

Também em 2009, a Política Nacional sobre Mudanças Climáticas, instituída pela Lei n. 12.187/2009, definiu como uma de suas diretrizes o **estímulo e o apoio à promoção de padrões sustentáveis de produção e consumo**. Também previu expressamente como um de seus instrumentos de ação a possibilidade de se estabelecer medidas que **estimulem o desenvolvimento de processos e tecnologias**, entre as quais instituir critérios de preferência nas licitações públicas para as propostas que propiciem maior economia de energia, água e outros recursos naturais, bem como a redução na emissão de gases de efeito estufa e de resíduos. (BRASIL, 2009a).

Com postura proativa, antes mesmo de mudanças na Lei Geral de Licitações (Lei n. 8.666/1993), a SLTI/MP editou a Instrução Normativa n. 01/2010, estabelecendo **critérios de sustentabilidade ambiental** na aquisição de bens, contratação de serviços e obras por parte dos órgãos e entidades da APF direta, autárquica e fundacional. Em linhas gerais, por força dessa regulamentação administrativa: (a) as especificações para a aquisição de bens, contratação de serviços e obras por parte dos órgãos e entidades da APF 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; (b) o instrumento convocatório deverá formular as exigências de natureza ambiental de forma a não frustrar a competitividade; (c) nas licitações que utilizem como critério de julgamento o tipo melhor técnica ou técnica e preço, deverão ser estabelecidos no edital critérios objetivos de sustentabilidade ambiental para a avaliação e classificação das propostas. (BRASIL, 2010d).

Menos de dois meses depois, na linha dessa primeira regulamentação, a SLTI/MP editou a Instrução Normativa n. 02/2010, determinando que os órgãos integrantes do Sistema de Administração dos Recursos de Informação e Informática (SISP) devem observar preferencialmente as especificações de bens citadas como **configurações aderentes aos computadores sustentáveis**, também chamados TI Verde, utilizando assim materiais que reduzam o impacto ambiental. (BRASIL, 2010f).

Nesse contexto, já não era sem tempo a superveniência da Lei n. 12.349/2010, que alterou a redação do art. 3º da Lei n. 8.666/1993, explicitando que **as contratações públicas se destinam a garantir, entre outros objetivos, a promoção do desenvolvimento nacional sustentável**. (BRASIL, 2010c). Note-se que a Exposição de Motivos Interministerial nº 104/MP/MF/MEC/MCT, de 18 de junho de 2010, ao apresentar as razões que ensejaram a alteração da Lei 8.666/1993, esclareceu que:

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

Vale lembrar que a alteração pretendida inicialmente pela Medida Provisória n. 495/2010, posteriormente convertida na Lei n. 12.349/2010, limitava-se a introduzir, no texto do art. 3º da Lei Geral de Licitações, a expressão “e a promoção do desenvolvimento nacional”. (BRASIL, 2010g). Por isso, ao citar a ordem econômica nacional, a exposição de motivos parcialmente transcrita acima não fez menção ao inc. VI do art. 170 da CF/1988, que trata da defesa do meio ambiente. (VALENTE, 2011). Ocorre que foi acrescentado no Congresso Nacional, durante a tramitação da Medida Provisória n. 495/2010, a palavra “sustentável” ao texto da nova redação dada ao art. 3º da Lei nº 8.666/1993, cuja redação final foi a seguinte:

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. (BRASIL, 1993).

Desse momento em diante, as contratações públicas sustentáveis, que outrora se apresentavam como um poder-dever administrativo extraível do sistema jurídico, a partir da leitura conjugada da CF/1988 e de leis esparsas, **torna-se uma obrigação genérica e ordinária**, da qual o gestor somente poderá se desonerar por *justa causa*, devidamente motivada e comprovada. (FERREIRA, 2013). Nas palavras de Pereira Júnior e Dotti (2012):

A cláusula geral introduzida na Lei nº 8.666/93 pela Lei nº 12.349/10 é a da “promoção do desenvolvimento nacional sustentável”. Em outras palavras, e à conta da configuração jurídica da cláusula geral, toda contratação de obra, serviço ou compra pela Administração Pública deve ser capaz, doravante, de contribuir para promover o desenvolvimento sustentável. Descumprirá essa cláusula geral e padecerá de vício de ilegalidade o contrato inepto para promover desenvolvimento sustentável, ou, pior, que, além de não o promover, o comprometa, a demandar a invalidação da avença e a responsabilização de quem lhe haja dado causa. (PEREIRA JÚNIOR E DOTTI, 2012).

De fato, se ainda havia alguma dúvida de que a sustentabilidade deve permear as contratações públicas, a Lei n. 12.349/2010 tratou de dissipá-la, ressaltando o caráter instrumental dessa atividade administrativa, cujo fim último é promover o bem comum – que nada mais é do que o harmonioso desenvolvimento humano em todas as suas dimensões. Assim, ao introduzir a promoção do desenvolvimento nacional sustentável no mesmo patamar normativo das finalidades originárias, o legislador transformou esse princípio em norma cogente no âmbito das contratações públicas.

Note-se que, além de incluir a promoção do desenvolvimento sustentável como uma das finalidades da licitação, a Medida Provisória n. 495/2010, posteriormente convertida na Lei 12.349/2010, alterou o § 1º do art. 3º da Lei Geral de Licitações para estabelecer que não compromete o caráter competitivo o disposto nos §§ 5º a 12 do mesmo artigo e no art. 3º da Lei 8.248/1991. (BRASIL, 2010g). Essa exceção, entretanto, não significa que a possibilidade de contratações sustentáveis estaria restrita às hipóteses previstas nos referidos parágrafos, uma vez que, como já mencionado, antes mesmo da explicitação trazida pela Medida Provisória n. 495/2010, já havia fundamento para se realizar licitações sustentáveis.

Por outro lado, essa nova cláusula geral provoca, evidentemente, expressiva modificação na estrutura do processo licitatórios e na própria concepção das contratações públicas, sobretudo ao exigir uma ressignificação do que seria a “proposta mais vantajosa para a Administração”. De saída, como aponta Pereira Junior e Dotti (2012), essa cláusula alcança a especificação de materiais e produtos, a elaboração de projetos básicos de obras e serviços, a estimativa dos preços de mercado, a definição dos critérios de julgamento de propostas, o exercício do juízo de aceitabilidade de preços, a análise de impugnações a atos convocatórios de licitações, o julgamento de recursos administrativos, a adjudicação do objeto e a homologação do procedimento competitivo.

No entanto, para além das repercussões nas várias fases das contratações públicas, pode-se dizer que essa cláusula interfere especialmente na atividade de intervenção do Estado no domínio econômico, que ao ser exercida por meio de sua gigantesca demanda (poder de compra), passa reclamar um planejamento mais sofisticado e, sobretudo, diligente na forma de atuação, inclusive com **monitoramento constante dos resultados obtidos**. Isso porque, como lembra Freitas (2016, p. 261), “os critérios vinculantes da sustentabilidade, no processo de tomada de decisão, requerem distanciamento temporal e capacidade de prospecção ou estimativa de longo prazo”, uma vez que no horizonte deverá estar o Estado Sustentável, “no qual o ciclo de vida dos produtos e serviços passa a ser escrutinado, com rigor crítico”.

Ao instituir o regime diferenciado de contratações públicas, a Lei n. 12.462/2011 relacionou expressamente **o princípio do desenvolvimento sustentável** entre aqueles que devem ser observados nesse novo regime. Nele também foi ressaltado como diretriz a busca da maior vantagem para a Administração Pública, porém agora considerados os custos e benefícios, diretos e indiretos, de natureza econômica, social ou ambiental, inclusive os relativos à manutenção, ao desfazimento de bens e resíduos, ao índice de depreciação econômica e a outros fatores de igual relevância (art. 3º e art. 4º, III e § 1º). (BRASIL, 2011a). Essa nova concepção, acerca do que efetivamente se considera “maior vantagem”, será examinado de forma mais detida no item 2.2.5.

Regulamentando o art. 3º da Lei n. 8.666/1993, o Decreto n. 7.746/2012 estabeleceu **critérios, práticas e diretrizes para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável** nas contratações realizadas pela APF, e instituiu a CISAP. Especialmente no seu art. 4º, essa norma define o conteúdo jurídico da expressão “desenvolvimento nacional sustentável”, cuja diretriz deve ser: **a)** menor impacto sobre recursos naturais, como flora, fauna, ar, solo e água; **b)** preferência para materiais, tecnologias e matérias-primas de origem local; **c)** maior eficiência na utilização de recursos naturais, como água e energia; **d)** maior geração de empregos, preferencialmente com mão de obra local; **e)** maior vida útil e menor custo de manutenção do bem e da obra; **f)** uso de inovações que reduzam a pressão sobre recursos naturais; e **g)** origem ambientalmente regular dos recursos naturais utilizados em bens, serviços e obras. (BRASIL, 2012a). A partir dessa relação exemplificativa de diretrizes da sustentabilidade, é possível identificar duas matrizes estruturais, a primeira voltada ao equilíbrio ambiental (a, c, f, g) e a segunda de feição socioeconômica (b, d, e).

Por outro lado, ainda de acordo com referida norma, mais especificamente seu art. 3º, os critérios e práticas de sustentabilidade serão adotados como especificação técnica do objeto ou como obrigação da contratada, porém CISAP poderá propor à SLTI/MP o estabelecimento de outras formas de veiculação dos critérios e práticas de sustentabilidade nas contratações. Embora seja mencionado no art. 7º que “o instrumento convocatório poderá prever que o contratado adote práticas de sustentabilidade na execução dos serviços contratados e critérios de sustentabilidade no fornecimento dos bens”, como já se mencionou, não se trata de mera faculdade da Administração Pública, mas de dever decorrente da estrutura normativa que vem se condensando a mais de trinta anos. (BRASIL, 2012a).

Ainda no campo das normas infralegais, vale lembrar que a SLTI/MP editou a Instrução Normativa n. 10/2012 estabelecendo regras para a elaboração dos planos de gestão de logística sustentável de que trata o art. 16, do Decreto n. 7.746/2012. (BRASIL, 2012d). Nas definições

apresentadas em seu art. 2º, essa norma considera critérios de sustentabilidade como sendo os parâmetros utilizados para avaliação e comparação de bens, materiais ou serviços em função do seu impacto ambiental, social e econômico; e práticas de sustentabilidade como sendo as ações que tenham como objetivo a construção de um novo modelo de cultura institucional visando a inserção de critérios de sustentabilidade nas atividades da Administração Pública. (BRASIL, 2012d).

Evidentemente que existem muitas outras normas, sobretudo na esfera infralegal, disciplinando critérios socioambientais a serem observados tanto pelo setor privado quanto pelo setor público, como serve de exemplo as resoluções editadas pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), as Normas Regulamentadoras (NR) relativas à segurança e medicina do trabalho e as Normas Técnicas de Acessibilidade.

Em meio a essa afluência normativa, também não se pode esquecer que a temática ambiental, inclusive no tocante às compras públicas sustentáveis, tem sido das matérias mais recorrente na seara do direito internacional, de modo que as contratações públicas, também por força dos compromissos assumidos pelo Estado brasileiro junto à comunidade internacional (p. ex.: Convenção de Viena e Protocolo de Montreal, aprovados pelo Decreto n. 99.280/1990; Convenção sobre Diversidade Biológica, aprovada pelo Decreto n. 2.519/1998; Convenção-Quadro nas Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas, aprovada pelo Decreto n. 2.652/1998; Protocolo de Quioto, aprovado pelo Decreto 5.445/2005)⁸, devem ser postas em prática pela nossa Administração Pública. Nesse particular, como exorta Canotilho:

A proteção do ambiente não deve ser feita a nível de sistemas isolados (estatais ou não) mas sim a nível de sistemas jurídico-políticos, internacionais e supranacionais, de forma que se alcance um standard ecológico ambiental razoável a nível planetário e, ao mesmo tempo, se estruture uma responsabilidade global (de Estados, organizações, grupos) quanto às exigências de sustentabilidade ambiental. (CANOTILHO, 2004, p. 10).

Por último, não se poderia deixar de fazer referência à PEC n. 153, de 2015, do Senador Raimundo Lira e outros, visando alterar o art. 225 da CF/1988, para incluir, entre as incumbências do poder público, a promoção de práticas e a adoção de critérios de sustentabilidade em seus planos, programas, projetos e processos de trabalho, bem como na aquisição de bens e contratação de serviços e obras. (BRASIL, 2015a). De acordo com o parecer

⁸ Conforme art. 5º, § 3º, da CF/1988, com redação dada pela EC 45/2004, “os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais”. (BRASIL, 1988). Já os tratados internacionais de direitos humanos aprovados pelo procedimento ordinário terão o status de supralegal, e os tratados internacionais que não versarem sobre direitos humanos serão equivalentes às leis ordinárias.

do senador Randolfe Rodrigues, apresentado no âmbito da Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal:

*A PEC Nº 153, de 2015, pretende assegurar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Não obstante, promove a efetividade dos arts. 225 e 170, inciso VI da Constituição, que conformam a garantia do desenvolvimento nacional, estabelecida no inciso II do art. 3º da Carta Magna, aos princípios da sustentabilidade ambiental. Ou seja, **o desenvolvimento nacional como objetivo da República é o desenvolvimento nacional sustentável.***

Assim, mesmo que tenha havido avanços por meio de legislação infraconstitucional, a exemplo da alteração do art. 3º da Lei de Licitações, Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993, entendemos que tal incumbência deva receber status constitucional, nos mesmos moldes nos quais figuram as incumbências listadas nos atuais incisos do § 1º do art. 225 da Constituição Federal. (BRASIL, 2015a, grifo e negrito nosso).

Caso essa proposta seja aprovada, o Estado brasileiro definitivamente demonstrará que caminha na direção do que a doutrina moderna vem chamando de Estado Constitucional Ecológico, Estado Ambiental de Direito ou Estado Sustentável, entre outras variações. (CANOTILHO, 2004; FREITAS, 2014; HARTMANN, 2011).

De fato, conforme escreveu Häberle (2008 apud CANOTILHO, 2010, p. 200), “é tempo de considerar a sustentabilidade como elemento estrutural típico do Estado que hoje designamos Estado Constitucional”. Nesse cariz, alguns autores aludem mesmo ao “aparecimento de um novo paradigma secular, do género daqueles que se sucederam na génese e desenvolvimento do constitucionalismo (humanismo no séc. XVIII, questão social no séc. XIX, democracia social no séc. XX, e sustentabilidade no séc. XXI)”. (CANOTILHO, 2010, p. 8).

Para fechar esse tópico, deve ser lembrado que, não obstante a importância de se ter um robusto arcabouço jurídico amparando a realização de contratações sustentáveis, o sucesso dessa política pública transpassa a mera adoção formal de critérios sustentáveis nas licitações, sendo antes imprescindível que haja rigorosa fiscalização no decorrer da execução do próprio contrato celebrado, aplicando-se inclusive as sanções pertinentes em caso de inadimplemento, a fim de se alcançar eficácia almejada por essa política pública. (ZIMMERMANN, 2013).

2.2.5 A interação entre os princípios tradicionais do processo licitatório e a exigência de promoção do desenvolvimento sustentável

Com a superveniência da Lei n. 12.349/2010, o desenvolvimento sustentável se tornou formalmente um objetivo a ser perseguido por meio do processo licitatório.

A bem da verdade, mesmo antes dessa inovação legislativa, o princípio da sustentabilidade, espreado no ordenamento jurídico, já reclamava uma postura proativa do

gestor público no tocante às contratações sustentáveis, diante dos requisitos de caráter social e ambiental aplicáveis aos projetos básicos e projetos executivos de obras e serviços, contidas no art. 12 da Lei n. 8.666/1993. (BRASIL, 1993).

Fato é que a ausência de previsão mais ampla, com expressa referência ao desenvolvimento sustentável como alvo das contratações públicas, deixava o gestor apático ou mesmo inseguro de colocar em prática esse princípio, notadamente considerando a tradicional interpretação e aplicação dos demais princípios licitatórios.

No entanto, de agora em diante, com o advento da Lei n. 12.349/2010, “nada escapa à necessidade de revisão e de ajustamento em todos os segmentos que configuram o devido processo legal da contratação”, de modo a garantir o bom desempenho no compromisso jurídico-administrativo com o desenvolvimento sustentável. (PEREIRA JÚNIOR, 2015).

Conforme já mencionado, o ordenamento jurídico se apresenta como um conjunto sistematizado de normas jurídicas que devem incorporar e refletir os valores sociais dominantes em dado momento histórico. Por não estarem circunscritos a determinados pressupostos de fato, os princípios não incidem de forma isolada no âmbito desse ordenamento, mas sim de forma agregada, a partir de uma estrutura de informação recíproca que determinará a sua correta delimitação jurídica, mediante um juízo de ponderação capaz de definir o peso a ser dado a cada um deles.

Nesse cariz, a aplicação do princípio da sustentabilidade às licitações públicas deve ser ponderada com os demais princípios e objetivos que regem o instituto, ou seja, sempre que possível, cabe trabalhá-los em conjunto, de modo que cedam uns aos outros na solução do caso concreto. (SANTOS, 2015).

2.2.5.1 O posicionamento doutrinário

Embora todos os princípios jurídicos aplicáveis às contratações públicas, em certa medida, tenham de passar por uma releitura, agora sob a lente do princípio do desenvolvimento sustentável, é inegável que as maiores dúvidas ficam por conta da interação entre esse novo objetivo das contratações públicas e os princípios da isonomia, da competitividade e da economicidade.

Por expressa exigência constitucional, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes. Em razão disso, Delgado (1983) chegou a reconhecer a igualdade entre os

licitantes como o objeto imediato da licitação, enquanto a possibilidade de se obter uma contratação vantajosa seria apenas uma finalidade mediata.

Não se pode negar que a CF/1988 reservou lugar de destaque à igualdade, consagrando-a como valor supremo da República, que tem por dever aplicá-la e buscá-la constantemente. Mais do que uma igualdade meramente formal, própria do liberalismo clássico, o constituinte visou especialmente assegurar a igualdade material, que na lição secular de Aristóteles consiste em tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais na medida de suas desigualdades. Como forma avaliar o desrespeito à isonomia, Mello (2011) apresenta três pontos a serem analisados: a) o fator tomado como discrimine em si; b) a relação lógica entre o fator de discrimine e o tratamento diferenciado; e c) se estes não afrontam o texto constitucional.

Conforme mencionado, antes da incorporação formal do princípio do desenvolvimento sustentável no processo licitatório, muitos gestores públicos deixavam de adotar critérios socioambientais nas licitações por receio de violar a isonomia entre os interessados em contratar com a Administração. Como o aumento das condicionantes na licitação, de modo geral, provoca a diminuição no número de licitantes aptos a participar da disputa, acreditava-se que tais exigências poderiam ser interpretadas como afronta à igualdade entre interessados na contratação.

De fato, por não serem bens usuais no mercado, apenas um número mais reduzido de empresas tem condição de fornecê-los. Contudo, os critérios socioambientais incorporados ao processo licitatório não constituem fator de discrimine apto a violar o amplo acesso às contratações públicas ou ao direito de tratamento isonômico, posto que nesse caso a discriminação se encontra a serviço de uma **finalidade acolhida pelo direito**. Com efeito, no que tange às licitações sustentáveis, a própria CF/1988, os acordos e as convenções internacionais aos quais o Brasil aderiu, bem como a legislação infraconstitucional atinente à matéria – como visto anteriormente – fundamentam a inclusão de critérios de sustentabilidade no instrumento convocatório.

De acordo com Justen Filho (2012), o que o aludido princípio coíbe é a “exigência desnecessária ou inadequada, cuja previsão seja orientada não a selecionar a proposta mais vantajosa, mas a beneficiar ou prejudicar alguns particulares. Se a restrição for necessária para atender ao interesse coletivo, nenhuma irregularidade existirá em sua previsão”.

Ao discorrer sobre a introdução de critérios de sustentabilidade nos instrumentos convocatórios, Di Pietro (2012) ressalta que “tais exigências são compatíveis com os princípios da isonomia e da razoabilidade, já que as cláusulas discriminatórias, no caso, têm por objetivo

a proteção do meio ambiente, com fundamento em preceitos constitucionais contidos especialmente nos artigos 170, VI e 225, §1º, V.”

Barcessat (2015, p. 75), nessa mesma linha, assevera: “o que a lei proíbe são exigências que não se sustentem juridicamente, que não guardem consonância com o objeto e objetivos da licitação”. Segundo a autora, existe uma correlação lógica entre o dever do Estado de induzir padrões de consumo sustentáveis, os princípios albergados pela Constituição da República e a fixação de exigências especiais nas licitações, correlação essa que afasta a tese de violação do princípio da igualdade. Acerca da iteração entre os princípios da isonomia e sustentabilidade, em síntese, pode-se dizer que:

A ausência de critério de discriminação razoável tornaria a conduta (no caso, a inserção de critérios ambientais) atentatória à isonomia, fulminando-a pela invalidade em grau máximo, a inconstitucionalidade. Entretanto, o critério ambiental não é apenas razoável, mas obrigatório, além de pertinente e relevante, como consta na própria Lei nº 8.666/93. (Bim, 2015, p. 196)

Intimamente relacionado com o princípio da igualdade, a ponto de ser considerado seu desdobramento no âmbito da licitação (MEDAUAR, 2015), o princípio da competitividade repele cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem a ampla disputa entre os licitantes, ou qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato.

De fato, é inquestionável a importância de se proporcionar a competição mais ampla possível no mercado, para que a Administração obtenha não só o melhor preço, mas o bem ou serviço que melhor atenda às suas necessidades. Contudo, a escolha de determinado produto, por sua própria natureza, estabelece limitações de mercado, restringindo o acesso ao certame. Em outros dizeres, no exercício de sua competência discricionária, cabe à Administração definir os limites daquilo que deseja contratar, mediante a ponderação de aspectos como preço, qualidade, rendimento e outros diversos fatores que compõem os parâmetros de escolha do objeto a ser adquirido.

Ao definir o objeto desejado, o administrador não pode adotar especificações dissociadas da necessidade a suprir, uma vez que isso poderia conduzir a elevação dos gastos contratados; mas também não pode deixar de fixar especificações mínimas, ainda que isso pudesse levar a preços menores, pois haveria contratação inútil ao atendimento da necessidade motivadora da compra. Até o advento das alterações promovidas pela Lei n. 12.349/2010, essas especificações mínimas deviam respeitar estritamente as características indispensáveis a dotar

o produto contratado de aptidão para suprir a necessidade que motivou a instauração do processo licitatório.

Ocorre que a nova finalidade estabelecida para a licitação através da Lei n. 12.349/2010 implica, também, nova necessidade a ser atendida pela contratação resultante da licitação. Assim como a descrição do objeto incluía especificações destinadas a garantir a utilidade do bem adquirido frente à necessidade que motivou a abertura do processo, deverá, agora, incluir qualidade que o torne apto também a promover o desenvolvimento sustentável. O objeto passou a conter elementos que não dizem respeito estritamente à utilidade que o bem ou o serviço prestará à Administração, mas também que dizem respeito ao resultado de sua compra à sociedade.

Sendo assim, cláusulas ou condições previstas em instrumentos convocatórios visando promover o desenvolvimento sustentável “não parecem ser exigências inconvenientes, muito menos irrelevantes. Portanto, tornam-se aspectos que, dentro uma legalidade, poderão constar dos instrumentos convocatórios, de modo motivado, intentando a sustentabilidade e um mundo melhor.” (GASPARINI, 2012).

Há de se ter em conta, todavia, que “embora o gestor público esteja obrigado a inserir critérios socioambientais nas licitações públicas, ele não poderá fazê-lo de forma absoluta em detrimento dos demais valores da licitação.” (SANTOS, 2015). Em outros termos, conforme estabelece o art. 2º do Decreto n. 7.746/2012, a promoção do desenvolvimento sustentável não significa que se possa extirpar a competitividade. (BRASIL, 2012a). Em alguns casos extremos, a sustentabilidade pode levar à inexigibilidade de licitação, mas “os valores envolvidos devem ser sopesados para que a exceção não se torne a regra, instaurando-se uma ditadura verde a qualquer preço, sacrificando importantes valores envolvidos na exigência constitucional do procedimento licitatório”. (BIM, 2015, p. 196).

Por fim, na nova concepção de compras públicas, talvez as discussões mais recorrentes se concentrem na relação entre o princípio da economicidade e a promoção do desenvolvimento sustentável, que poderia acarretar, em princípio, contratações de produtos e serviços com custos mais elevados.

Embora haja variação entre as diversas áreas da atividade econômica, a sustentabilidade tende a gerar maiores custos de produção, seja em razão de fatores materiais (como a natureza e o número de componentes utilizados nos produtos), pessoais (como a qualificação da mão de obra utilizada) ou econômicos (como a escala produtiva). Contudo, isso não significa dizer que a inclusão de critérios de sustentabilidade no processo licitatório afronta a economicidade ou prejudique a seleção da proposta mais vantajosa.

Embora pouco retratado pela doutrina jurídica, o princípio da economicidade exerce tradicionalmente grande influência nas compras estatais. A escolha da proposta mais vantajosa, enquanto objetivo da licitação, sempre andou junta com o princípio da economicidade, mas sob um enfoque de menor onerosidade. Em outras palavras, a despeito da relação de custo-benefício que orienta a economicidade, na prática seu foco sempre esteve na redução de custos, por vezes se abrindo mão de realizar um juízo mais aprofundado de ponderação no caso concreto.

Não se pode descurar que a expressão economicidade vincula-se essencialmente à ciência econômica, cujo objetivo, na clássica lição de Samuelson (1993, p. 3), é estudar a administração dos recursos escassos entre usos alternativos, analisando “os custos e benefícios da melhoria das configurações de alocação desses recursos”. Nessa mesma linha, aponta a doutrina:

O vocábulo economicidade se vincula, finalisticamente, no plano da ciência econômica e da teoria geral da administração, à ideia fundamental de desempenho qualitativo. Trata-se da obtenção do melhor resultado estratégico possível de uma determinada alocação de recursos financeiros, econômicos e/ou patrimoniais em um dado cenário sócio-econômico.

[...]

O que se quer neste momento fixar é a ideia-chave de que economicidade reflète uma opção estratégica do constituinte de 1988 pela racional fundamentação das decisões politicamente motivadas concernentes à alocação do conjunto escasso de recursos públicos a disposição dos agentes delegados da sociedade, na sua primordial missão de atender, da melhor maneira possível, aos legítimos e urgentes anseios individuais e coletivos presentes em nossa perversa realidade socioeconômica. (BUGARIN, 2004, p. 114-117)

Entorno dessa concepção de recursos escassos, que naturalmente implica num processo inevitável de escolhas, gravita o chamado custo de oportunidade, ou seja, o valor das oportunidades perdidas em decorrência da escolha de uma das alternativas. Essa noção está na essência de técnicas de avaliação econômica como as análises custo-benefício e custo-eficiência.

A análise de custo-benefício é o método mais utilizado para a determinação de prioridades na avaliação de investimentos, baseando-se na comparação entre custos e benefícios passíveis de mensuração monetária. Por meio dela é possível “identificar as estratégias cujas prioridades aproveitam, da melhor maneira possível, os recursos, isto é, estratégias cujos benefícios excedem os custos.” Procedendo dessa maneira, “os tomadores de decisão estão maximizando os recursos disponíveis da sociedade e, conseqüentemente, otimizando o bem-estar social.” (SEROA DA MOTTA, 1998, p. 61-62).

Caso a prioridade já esteja definida, seja por um critério valorativo, por dificuldades na estimação ou por importar em custos acima da capacidade institucional, o gestor poderá realizar

a análise custo-eficiência, na qual se “considera as várias opções disponíveis para se alcançar uma prioridade política predefinida e compara os seus custos relativos para atingir seus objetivos. Assim, é possível identificar a opção que assegura a obtenção do resultado desejado aos menores custos”. (SEROA DA MOTTA, 1998, p. 65-66).

Portanto, grosso modo, pode-se dizer que economicidade é a qualidade daquilo que é econômico, que otimiza a relação entre o custo (gastos, despesas e desembolsos) e o benefício (vantagens, lucros) presente numa determinada escolha.

Nessa ordem de ideias, percebe-se que o princípio da economicidade não pode ser compreendido simplesmente com o menor dispêndio financeiro na aquisição ou contratação de produtos e serviços, sob pena de se considerar apenas o aspecto direito e imediato presente no dimensionamento do custo. Para tornar essa questão mais clara, cumpre trazer à baila um exemplo acerca do aspecto temporal, relacionado ao desempenho de equipamentos, que ilustra a análise de custo-benefício.

Uma grande empresa que precisa realizar a aquisição de 20.000 computadores. Ela pode optar por um equipamento mais moderno, que tem custo de aquisição superior, mas consome 40% menos energia do que o equipamento da geração anterior. A máquina mais atual consome apenas 52 W/h () = 0.052 KW/h (kilovatt por hora). Supondo que pagamos um preço de KW/h de R\$ 0,30 (empresas negociam estes valores), isso daria uma economia de $0.052 * 0.30 = R\$ 0,0156$ / hora. Estamos falando de 20.000 computadores, funcionando 8 h/dia, durante 22 dias do mês, durante 12 meses. Isso dá uma economia de até R\$ 2,6 milhões, aproximadamente. (RUIZ, 2011, p. 1, negrito nosso)*

De maneira geral, os custos e benefícios podem ser divididos em dois grupos: diretos e indiretos, imediatos e mediatos. Os custos e benefícios diretos são aqueles relacionados diretamente ao objetivo perseguido, enquanto os indiretos apresentam-se como um reflexo desse objetivo. Já o segundo grupo refere-se aos resultados da escolha ao longo do tempo.

O exemplo mencionado acima ilustra o aspecto temporal relacionado ao benefício, no caso, os frutos do superior desempenho (outros também poderiam estar presentes, como a maior vida útil), mas também se poderia falar em aspectos ligados ao custo, como os relativos à manutenção e depreciação do produto. Em última análise, fica patente que economicidade não significa simplesmente menor dispêndio financeiro imediato.

Com efeito, embora a licitação tenha como sua principal finalidade selecionar entre as propostas apresentadas aquela que apresenta maior vantagem para a Administração Pública, essa “proposta mais vantajosa” não pode ser entendida como a proposta de menor preço. É necessário que sejam observados, por parte do gestor público, os reais interesses da sociedade e em que medida os processos licitatórios podem vir ao encontro dessa finalidade.

Aliás, muito antes da alteração promovida pela Lei n. 12.349/2010, que incluiu entre os objetivos das contratações públicas a promoção do desenvolvimento sustentável, Cretella Júnior (1998, p. 241) já reconhecia que “nem sempre o preço é fator preponderante para a aceitação da proposta mais barata, pois, confrontando com outros fatores, pode ser por eles superado, desde que apresentem maiores vantagens para o Estado”.

No que se refere à sustentabilidade, dada a sua própria natureza multidimensional, a análise de custo benefício transcende o mero viés econômico-financeiro, necessariamente para alcançar também o aspecto ambiental e social. Por isso mesmo, Freitas (2016, p. 249) ressalta que “o sistema de avaliação líquida de custos e benefícios, sob pena de violação ao princípio constitucional em apreço, terá de ser reformulado e incluir os custos indiretos, ora seriamente negligenciados no intuito de estimar os dispêndios futuros”, decorrentes das decisões administrativas. Essa nova perspectiva de avaliação, aliás, foi consagrada no Regime Diferenciado de Contratações, instituído pela Lei 12.462/2011, que em seu art. 4º reconheceu que, na busca da maior vantagem para a administração pública, devem ser considerados “custos e benefícios, diretos e indiretos, de natureza econômica social ou ambiental, inclusive os relativos à manutenção, ao desfazimento de bens e resíduos, ao índice de depreciação econômica e a outros fatores de igual relevância.” (BRASIL, 2011a).

Diante desse novo cenário, Freitas (2016, p. 249) ressalta que “a proposta mais vantajosa será sempre aquela que, entre outros aspectos a serem contemplados, apresentar-se a mais apta a causar, direta ou indiretamente, o menor impacto negativo e, simultaneamente, os maiores benefícios econômicos, sociais e ambientais.” De fato, conforme abordado no item 2.2.4, uma série de comandos legais indicam, em uníssono, que a vantajosidade não se encontra atrelada exclusivamente ao caráter monetário da contratação. A propósito, Marçal Justen Filho discorre com propriedade a esse respeito:

O segundo ponto delimitador do princípio da economicidade reside na relevância de outros valores, de conteúdo não econômico, que possam estar em jogo. Nem sempre a Administração se depara com problemas apenas patrimoniais. O critério de seleção da melhor alternativa não é sempre a maior vantagem econômica. Deve-se examinar se a busca pela maior vantagem não colocará em riscos outros valores, de hierarquia superior. (JUSTEN FILHO, 2012, p. 70).

Inegavelmente, o novo paradigma das contratações públicas, explicitado na Lei n. 12.349/2010, exige uma nova compreensão do alcance e dos contornos da “proposta mais vantajosa” para atender aos interesses da Administração. Nesse sentido:

Pode-se dizer que, atualmente, embora não tenha sido literalmente modificada, no caput do artigo 3º da Lei 8.666/1993, a asserção de que a licitação visa a selecionar

*a “proposta mais vantajosa para a administração”, o conteúdo dessa expressão deve ser entendido de modo diverso daquele verificado antes da Lei 12.349/2010. De fato, até então, a “proposta mais vantajosa” para a administração pública numa licitação, sem dúvida, deveria ser determinada precipuamente sob o prisma econômico. Mesmo que a licitação não fosse do tipo menor preço, sempre se considerava “mais vantajosa” a proposta do tipo menor preço, sempre se considerava “mais vantajosa” a proposta em que a relação custo benefício se mostrasse mais favorável para a administração, levando em conta especificamente aspectos econômicos concernentes àquele contrato que resultaria da licitação. Agora, a leitura sistemática da Lei 8666/93 permite afirmar que, dependendo da licitação será “mais vantajosa” a proposta que apresente, sim, a melhor relação custo-benefício, porém, **não levando em conta apenas aquele contrato em específico que será celebrado, mas também os benefícios indiretos, mediatos e de longo prazo, que a proposta considerada vencedora proporcionará ao Brasil, ao desenvolvimento nacional.** (Alexandrino, 2011, p. 566).*

À vista disso, a proposta mais vantajosa deve ser identificada caso a caso, com a definição de forma clara, adequada e justificada do objeto pretendido, com as especificações e características necessárias ao atendimento da finalidade pretendida. No caso das licitações do tipo “melhor técnica” ou “técnica e preço”, a preocupação com os requisitos técnicos da proposta fica mais evidente. A proposta mais vantajosa, em tais casos, é claramente considerada como sendo aquela com melhores quesitos técnicos e de valor, de forma concomitante.

Todavia, mesmo na licitação do tipo “menor preço”, que tem a escolha da proposta mais vantajosa orientada pelo valor, deve a Administração considerar os requisitos mínimos à aferição da qualidade do objeto, pois não atenderá ao interesse público a proposta que, embora seja mais barata, não reúne os requisitos mínimos de qualidade, rendimento, etc., necessários para suprir a demanda da Administração Pública.

Por fim, mas não menos importante, observa-se que a promoção do desenvolvimento sustentável incluída entre os objetivos das contratações públicas vai ao encontro de outros dois princípios clássicos e informativos de nosso direito administrativo, quais sejam, o princípio da eficiência e da indisponibilidade do interesse público.

O princípio da eficiência tem por alvo o resultado das atividades administrativas, visando garantir que estas consigam satisfazer os interesses do bem comum. Costuma-se atribuir à eficiência uma função mais ampla que a mera economicidade, de modo a sopesar também os custos e resultados sociais da ação estatal. Já o princípio da indisponibilidade do interesse público, enquanto consectário do princípio da supremacia do interesse público, baseia-se na ideia de que os interesses coletivos prevalecem sobre o interesse da Administração ou do particular, não se encontrando à disposição de qualquer deles.

Não é difícil perceber que a inclusão do desenvolvimento sustentável como objetivo das contratações públicas representa o amadurecimento da Administração Pública nas práticas

voltadas à concretização dos princípios da eficiência e da indisponibilidade do interesse público, uma vez que, ao fim e ao cabo, a sustentabilidade cada dia mais se torna elemento indispensável à existência e ao bem-estar das presentes e futuras gerações.

Em suma, sempre há de se considerar, conforme leciona Justen Filho (2011), que “a fricção entre os fins buscados pelo Estado impõe uma decisão norteada pelo princípio da proporcionalidade. Mais precisamente, trata-se de construir a solução que preserve, na máxima medida possível, o conteúdo mínimo dos diversos valores e das várias missões assumidas pelo Estado.” Assim, a isonomia, a economicidade e a sustentabilidade não se excluem mutuamente, pelo contrário, devem complementar-se na concretização do interesse público.

2.2.5.2 *A ótica do Tribunal de Contas da União acerca do tema*

No Brasil, apesar das tentativas de se criar um órgão de controle das contas públicas desde o período imperial, somente com o advento da Proclamação da República foi instituído o Tribunal de Contas. De início, o órgão ganhou forma através do Decreto n. 966-A/1890, passando a ter status constitucional com a promulgação da Constituição da República de 1891. (GUIMARÃES, 2000).

Idealizado por Rui Barbosa nos moldes do sistema italiano de controle prévio da despesa, mas sem veto absoluto (assemelhado ao modelo belga), o Tribunal de Contas tinha por incumbência examinar, revisar e julgar todos os atos concernentes à receita e à despesa da República quanto à legalidade (art. 1º, do Decreto n. 966-A, de 7/11/1890 e art. 89, da CR/1890). (GUIMARÃES, 2000). Esse modelo se mostrava adequado ao contexto da época, na qual o Estado era pequeno e pouca intervenção exercia no campo econômico. Com o passar dos anos, no entanto, as modificações do cenário político e jurídico, com seus reflexos nas atribuições do Estado, exigiram que o sistema de controle se adaptasse à nova realidade. Nesse sentido, como ressalta Citadini:

“O permanente alargamento dos serviços e da ação do Estado na economia acabou trazendo aos Tribunais de Contas a necessidade de buscar formas de controle dos atos da Administração que ultrapassassem o mero controle formal dos atos do governante. Envolvendo-se cada vez mais em atividades complexas no mundo dos negócios, o Estado levou os Tribunais a objetivarem novas formas de controle da execução das leis orçamentárias, procurando apreciar não apenas a legalidade do ato da Administração, mas também o seu resultado”. (CITADINI, 1995, p. 17).

Assim, o modelo baseado em controle prévio vigorou no Brasil até a Constituição de 1967, quando se implantou o sistema de auditorias, sob a alegação de que aquele controle emperrava a máquina administrativa. (FEDER, apud, GUIMARÃES, 2000).

Com o advento da CF/1988, houve uma ampliação no conceito do controle exercido pelos Tribunais de Contas em reconhecimento à importância de sua participação para o aperfeiçoamento dos princípios democráticos e do desempenho da Administração Pública. (GUIMARÃES, 2000).

Para Gualazzi (1992), a CF/1988 trouxe grande evolução aos Tribunais de Contas no Brasil, que passaram da mera apreciação passiva da legalidade formal para a configuração de órgãos administrativos de inquirição permanente, com ações “a priori, concomitante ou a posteriori, ativa e de ofício, a respeito de todos os ângulos jurídicos e extrajurídicos, atinentes à gestão administrativa integral do Estado, com relação às receitas e despesas públicas”. O controle externo, exercido pelo Congresso Nacional com o auxílio do TCU, consoante o art. 71 da CF/1988, passou a compreender a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas.

No cumprimento de sua missão constitucional, a referida Corte realiza o “controle de todos os tipos de despesas, receitas, operações e bens dos departamentos e das agências federais brasileiras (2.500 clientes), incluindo os fundos transferidos aos estados (26 clientes) e aos municípios (5.561 clientes)”. (PEREIRA, 2004). Embora não esteja entre suas atribuições estabelecer políticas públicas, o TCU pode realizar auditorias para verificar sua implementação, sobretudo no tocante à qualidade dos gastos públicos. Além disso, ao efetuar o julgamento das prestações de contas, o entendimento externado pelo TCU torna-se parâmetro para que órgão da Administração atuem de acordo com os ditames legais.

Em matérias relacionadas ao meio ambiente e ao desenvolvimento sustentável, para além do controle das atividades desempenhadas pela Administração, as decisões do TCU também serve para influenciar suas “unidades jurisdicionadas e parlamentares (tanto no Congresso Nacional quanto as assembleias estaduais e municipais), a mídia, as organizações não-governamentais, os acadêmicos e as organizações ambientais.” (PEREIRA, 2004, p. 6).

Veja-se que uma das maneiras de o TCU desempenhar sua missão constitucional é aferindo a conformidade das compras governamentais. De acordo com dados dos sistemas SIASG e Comprasnet, principais instrumentos utilizados pela APF em suas aquisições, entre 2012 e 2015 foram gastos aproximadamente R\$ 250 bilhões pelo Governo Federal. Cerca de 600 mil contratações foram realizadas por mais de 3 mil unidades administrativas distintas,

compreendendo aproximadamente 180 mil fornecedores diferentes. Isto significa 500 contratações por dia, a um preço médio diário de R\$ 235 milhões. (BRASIL, 2016c).

Como não poderia deixar de ser, logo que despontou no ordenamento jurídico o novo paradigma de compras governamentais sustentáveis, advindo da IN n. 1/2010 da SLTI/MP e da Lei n. 12.349/2010, o TCU começou a enfrentar as divergências relativas ao tema.

A primeira discussão que tangenciou a sustentabilidade das compras públicas ocorreu no Processo n. TC 001.066/2010-2, Acórdão n. 1.260/2010-Segunda Câmara. O processo teve origem em representação formulada pela Associação Brasileira das Empresas de Monitoramento da Informação (ABMI), que apontou irregularidades constantes do Pregão Eletrônico n. 40/2009, instaurado pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) tendo por objeto a prestação de serviços de *clipping* impresso. (BRASIL, 2010e).

Na representação questionava-se a exigência do edital referente ao fornecimento de doze cópias impressas de *clipping* de segunda a sexta-feira e de três cópias impressas aos sábados, domingos e feriados nas residências de dirigentes e assessores, bem como a exigência de que os recortes das matérias fossem colados em seu formato original em folha de papel-A4. Argumentou-se na representação que a entrega de *clipping* apenas por meio eletrônico proporcionaria uma ampliação no número de possíveis fornecedores, visto que a exigência de entrega de cópias impressas limitaria o certame à participação de empresas que possuem sede em Brasília. Alegou-se, ainda, que o gasto de papel resultante da impressão diária do *clipping* iria de encontro às diretrizes das chamadas “compras sustentáveis”. (BRASIL, 2010e).

Embora não se tenha identificado irregularidade no caso concreto, o Ministro-Substituto André Luís de Carvalho, relator do processo, manifestou sua preocupação com a questão ambiental, recomendando a realização de trabalho para avaliar em que medida as ações adotadas pela Administração Pública nas áreas de redução de consumo próprio de papel, energia elétrica e de água vem atingindo os objetivos propostos. (BRASIL, 2010e).

Por força dessa decisão, no período de 2 a 20/8/2010, realizou-se auditoria operacional, Processo n. TC 017.517/2010-9, julgada pelo Acórdão 1752/2011 – Plenário. Conforme o relator ressaltou em seu voto, o universo amostral da auditoria abarcou 71 entidades públicas federais, entre órgãos superiores e entidades autárquicas e fundacionais da administração indireta, conferindo um adequado nível de representatividade aos trabalhos, que permitiu uma extrapolação confiável dos resultados obtidos. (BRASIL, 1011c).

De acordo com as informações coletadas pela equipe de auditoria, a despeito dos benefícios ambientais, sociais e econômicos decorrentes de medidas de sustentabilidade, ainda

“é pequeno o nível de disseminação das boas práticas de uso racional e sustentável de recursos naturais pela Administração Pública Federal, o que revela um considerável potencial de economia pelo uso racional de recursos naturais”. (BRASIL, 1011c). Diante desse contexto, entre outras recomendações, a Corte de Contas orientou o MPDG a apresentar, em 90 (noventa) dias, “um plano de ação visando a orientar e a 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”. (BRASIL, 1011c).

Posteriormente, no âmbito do monitoramento daquela auditoria, prolatou-se o Acórdão 833/2014 – Plenário, que acusou cumprimento parcial dos encaminhamentos apresentados. (BRASIL, 2014c). Na referida decisão, ainda se determinou a realização de monitoramento final para verificar a eficiência das providências comunicadas, o que se fez através de auditoria operacional, apreciada pelo Acórdão 1056/2017 – Plenário, segundo a qual, especificamente em relação às contratações sustentáveis, não houve um incremento significativo no seu percentual, em relação ao total de contratações da APF. Segundo esse novo trabalho:

A equipe de auditoria aduziu [...] que o baixo índice de contratações públicas com a adoção de critérios e práticas sustentáveis decorreria das seguintes causas principais: a) não implementação de proposições da Cisap; b) interrupção das atividades da Cisap, desde o final do exercício de 2014; c) deficiências no Sistema de Catalogação de Materiais (Catmat) e no Sistema de Catalogação de Serviços (Catsr); d) indefinição dos requisitos de sustentabilidade a serem observados nas contratações públicas; e) falta de planejamento das contratações pelos órgãos/entidades da APF. (BRASIL, 2017c).

Por conseguinte, visando ao incremento das contratações públicas sustentáveis na APF, o relatório de auditoria propôs recomendar à SEGES/MP: a) o aprimoramento e o implemento de critérios, requisitos e práticas de sustentabilidade a serem observados pelos órgãos e entidades da APF em suas contratações, conforme estabelecido pelo art. 2º do Decreto n. 7.746/2012; b) a revisão do Sistema de Catalogação de Materiais (CATMAT) e do Sistema de Catalogação de Serviços (CATSER), regulamentando a inclusão de itens com requisitos de sustentabilidade e excluindo itens cadastrados em duplicidade; c) a avaliação da conveniência e da oportunidade de tornar obrigatória a apresentação de Plano Anual de Contratações pelos órgãos/entidades integrantes do Sistema de Serviços Gerais (SISG), especificando os itens com requisitos de sustentabilidade que serão adquiridos. (BRASIL, 2017c).

Nos últimos cinco anos, observa-se realmente que vários julgados do TCU, nos quais se avaliavam as práticas de governança e de gestão de aquisições pelos órgãos da Administração Federal, vêm apontando a realização de contratações sem a inclusão de requisitos de

sustentabilidade, relacionando como causa dessa omissão, em boa parte das vezes, a inexistência de PLS. Nesse sentido, a título de exemplo, vale citar o Acórdão 2.373/2016 – Plenário, resultante de auditoria realizada pelo TCU no Tribunal Regional do Trabalho da 11ª Região. (BRASIL, 2016d).

Por outro lado, muitos acórdãos também analisaram representações de empresas apontando irregularidades ocorridas em pregões eletrônicos, por serem estabelecidas exigências voltadas à sustentabilidade no instrumento convocatório, ao invés de exigí-las das empresas contratadas no momento da execução dos serviços. Nesse sentido, exemplifica o Acórdão 1.830/2016 – Plenário, em representação formulada contra o Comando Militar do Leste. (BRASIL, 2016e).

Nessa linha, vários acórdãos ressaltaram que os critérios e práticas de sustentabilidade deverão ser veiculados como especificação técnica do objeto ou como obrigação da contratada, a teor do disposto no art. 3º do Decreto n. 7.746/2012, editado para regulamentar o art. 3º da Lei n. 8.666/1993, a fim de que se preserve o caráter competitivo do certame. Desse modo, aquela Corte tem reprovado atos convocatórios que estipulam como condição de habilitação – portanto, em caráter eliminatório – a certificação de produtos. Nesse sentido, observa-se o Acórdão 1.375/2015 – Plenário, que analisou a representação formulada contra a Fundação Ceciliano Abel de Almeida (FCAA), entidade de apoio da Universidade Federal do Espírito Santo. (BRASIL, 2015b).

Observe-se, no entanto, que recentemente, ao julgar Acórdão 2.661/2017 – Plenário, a Corte de Contas considerou regular a exigência de habilitação consistente na apresentação de comprovante de inscrição no “Cadastro Técnico Federal de Atividades Potencialmente Poluidoras ou Utilizadoras de Recursos Ambientais” e de seu respectivo certificado de regularidade, considerando as características específicas do objeto da licitação. (BRASIL, 2017g).

Em muitos casos, ao analisar a prestação de contas dos gestores públicos, o TCU também tem apontado como irregularidade a atitude de não se adotar critérios de sustentabilidade ambiental nas aquisições de bens, materiais de tecnologia da informação e na contratação de serviços ou obras. Nesse sentido, exemplifica o Acórdão 4.135/2013 - Primeira Câmara, em que foram julgadas as contas dos responsáveis pela Superintendência de Administração do Ministério da Fazenda no Estado do Amapá. (BRASIL, 2013a).

No Acórdão 1.317/2013, proferido pelo plenário do TCU em processo de Tomada de Contas, cujo objetivo foi verificar as repercussões geradas pela Lei n. 12.349/2010, que incluiu o desenvolvimento sustentável como nova finalidade das contratações públicas, aquela Corte

ressaltou que a essa nova finalidade não concorre com o dever de selecionar a proposta mais vantajosa, mas dá a ele novo significado. Em outros termos, “agora a aquisição do bem não visa mais estritamente atender à necessidade suprível pela utilidade que ele produz, mas também necessidades de outra ordem, relacionadas com aspectos macroeconômicos e expressamente mencionadas na lei”. (BRASIL, 2013b).

Como se pode observar, o TCU reiteradas vezes deliberou no sentido de que as exigências necessárias à habilitação previstas na Lei n. 8.666/1993 devem ser interpretadas de forma restritiva. A inclusão de critérios de natureza ambiental não deve ser realizada como condição de habilitação do certame, mas sim na correta e motivada especificação do objeto, ou seja, descrevendo-os como qualidade do produto que a Administração deseja comprar. Além disso, deve ser facultada a comprovação do requisito almejado por outras formas que se mostrarem cabíveis.

No mais, observa-se que a Corte de Contas, desde o início das discussões acerca da inclusão de critérios de sustentabilidade nas compras públicas, tem demonstrado zelo no seu papel de orientar a Administração, a fim de que seja dado cumprimento à obrigação de promover o desenvolvimento sustentável no âmbito da APF, mas também atuando para evitar que a execução de CPS anulem a necessária isonomia e economicidade que deve existir no processo de compras governamentais.

3 MÉTODO

O presente capítulo apresenta os procedimentos metodológicos utilizados para chegar à resposta do problema de pesquisa e alcançar os objetivos propostos para o estudo. A fim de evidenciar claramente os passos seguidos na elaboração da pesquisa, o capítulo foi subdividido em 4 partes: abordagem metodológica utilizada, seguida do universo de estudo e dados, do método de análise dos dados quantitativos e dos modelos formulados.

3.1 ABORDAGEM METODOLÓGICA DA PESQUISA

A pesquisa realizada classifica-se como multimétodo, do ponto de vista da forma de abordagem do problema, utilizando tanto a via qualitativa como a quantitativa, na qual se recorre à estatística descritiva e a DEA, para atingir o objetivo proposto. A combinação de métodos possibilita um entendimento melhor dos problemas de pesquisa que cada uma das abordagens permitiria isoladamente. (SAPIERI; COLLADO; LUCIO, 2006). Dessa maneira, pode-se trabalhar com questões de pesquisa mais amplas que não seriam respondidas por completo usando uma das abordagens de forma isolada, uma vez que cada uma delas é mais apropriada para responder a determinadas classes de perguntas de pesquisa. (MIGUEL, 2012).

Sob a perspectiva de seus objetivos, a pesquisa teve caráter exploratório-descritivo. Exploratório porque visa proporcionar maior familiaridade com o problema de modo a torná-lo explícito ou a construir hipóteses (GIL, 2002), e descritivo pois foram realizadas observações e análises a fim de registrar e correlacionar fenômenos sem manipulá-los. (RAMPAZZO, 2002). No que tange à abordagem jurídico-qualitativa do problema, foi utilizado, com preponderância, o método sistêmico e dedutivo.

3.2 UNIVERSO DE ESTUDOS, AMOSTRA E FONTE DE DADOS

A pesquisa teve por foco a demanda do Estado por bens e serviços, enquanto instrumento capaz de fomentar o desenvolvimento sustentável. Para alcançar os objetivos deste trabalho, em relação aos procedimentos técnicos, a análise do problema partiu de uma matriz teórica formada pela literatura especializada, que permitiu situar o desenvolvimento sustentável no ordenamento jurídico e seu conseqüente reflexo nas compras públicas. Também se examinou a legislação federal que embasa a atual política de compras públicas sustentáveis, bem como guias, manuais, publicações de sites governamentais referentes à gestão ambiental e às

licitações sustentáveis, entre outros documentos indicativos da orientação oficial e das medidas que vem sendo adotadas no âmbito da Administração sobre o assunto. Além disso, ainda na pesquisa documental, realizou-se o levantamento e a análise de decisões do STF sobre a temática da sustentabilidade e de decisões do TCU que abordaram particularmente a sustentabilidade nas compras públicas.

No que tange ao aspecto quantitativo, avaliou-se a eficiência da APF, em particular da AGU em relação a 23 ministérios, no período de 2012 a 2016, conforme relação apresentada na Tabela 3, a partir de dados extraídos do SIASG. (BRASIL, 2017i). A escolha considerou a representatividade, a disponibilidade de dados e a própria existência do órgão no período pesquisado. O foco na AGU, em particular, deu-se em razão do autor da pesquisa pertencer aos quadros desse órgão.

Tabela 3 – Relação dos órgãos avaliados.

<i>Decision Making Units (DMUs)</i>	Órgãos da APF
DMU1	MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
DMU2	MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES
DMU3	MINISTÉRIO DA SAÚDE
DMU4	MINISTÉRIO DEFESA
DMU5	MINISTÉRIO DA FAZENDA
DMU6	MINISTÉRIO DA PREVIDENCIA SOCIAL
DMU7	MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO
DMU8	MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL
DMU9	MINISTÉRIO DA JUSTIÇA
DMU10	MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE A FOME
DMU11	MINISTÉRIO DA CIENCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO
DMU12	MINISTERIO DO PLANEJAMENTO, DESENV. E GESTÃO
DMU13	MINISTÉRIO DO DESENV.IND. E COMERCIO EXTERIOR
DMU14	MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO
DMU15	MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE
DMU16	MINISTÉRIO DA CULTURA
DMU17	MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES
DMU18	MINISTÉRIO DO ESPORTE
DMU19	MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO
DMU20	MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES
DMU21	MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA
DMU22	MINISTÉRIO DAS CIDADES
DMU23	MINISTÉRIO DO TURISMO
DMU24	ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO

Tratou-se, portanto, de uma amostra não-probabilística, selecionada de forma intencional. Esse tipo de amostra, segundo Gil (2002), depende unicamente de critérios do pesquisador, que seleciona um subgrupo considerado representativo de toda a população, com base nas informações disponíveis.

Como se sabe, os ministérios são órgãos superiores que formam a cúpula administrativa no âmbito federal, estando subordinados diretamente ao Presidente da República. Auxiliam na execução das atividades afetas ao Poder Executivo, dispondo de autonomia técnica, financeira e administrativa para executar as ações nas suas áreas de competência. Cabe a eles estabelecer estratégias, diretrizes e prioridades na aplicação de recursos públicos, bem como criar normas, acompanhar e avaliar programas federais.

A AGU, por sua vez, é um órgão que detém o status de ministério, criado pela CF/1988 com a missão de representar a União, judicial e extrajudicialmente, bem como exercer as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo.

Para obter os dados secundários utilizados no estudo, foi realizado um levantamento do volume de produtos e serviços com itens sustentáveis licitados pela AGU, em contraste com os mesmos números dos ministérios selecionados, no período de 2012-2016. Foi utilizado como ferramenta o Painel de Compras Governamentais, módulo do SIASG, do MPDG, que disponibiliza acesso *on-line* aos principais números das contratações públicas, oferecendo um panorama dos gastos públicos e do comportamento licitatório no âmbito da APF.

3.3 MÉTODO DE ANÁLISE DOS DADOS QUANTITATIVOS

A partir dos dados secundários levantados acerca da política de compras sustentáveis executada nos últimos cinco anos no âmbito da APF, avaliou-se o grau de eficiência relativa da AGU, no período de 2012-2016, em relação aos 23 ministérios selecionados, utilizando-se da metodologia de DEA.

A DEA é um método não paramétrico de análise de dados, ou seja, não exige uma forma funcional explícita relacionando as variáveis para mensuração comparativa da eficiência de Unidades Tomadoras de Decisão (DMUs). Ela permite analisar a eficiência relativa de unidades produtivas com múltiplos insumos (*inputs*) e múltiplos produtos (*outputs*), por intermédio da construção de uma fronteira virtual de eficiência e da identificação de ineficiências geradas por decisões subótimas. (PEDROSO; CALMON; BANDEIRA, 2009).

Conforme aponta Pinto, Coronel e Bender (2015), o DEA surgiu na década de 1950, porém foi operacionalizada somente nas décadas 1970 e 1980, com a proposição de se medir a

eficiência de processos, por meio da comparação do desempenho de várias DMUs, **estabelecendo aquelas que são referências às demais (*benchmark*)**. No entanto, diferentemente de outras metodologias, a DEA não é voltada a uma tendência central, mas às fronteiras.

Desse modo, além de demonstrar relações de eficiência relativas para cada DMU, a DEA fornece informações sobre o que é necessário para que ocorra o ajuste de uma DMU ineficiente. (BANKER; MAINDIRATTA, 1986). Essa avaliação de desempenho das DMUs é uma importante ferramenta dentro do cenário atual das organizações, dada a sua capacidade de revelar pontos fortes e fracos das operações, bem como identificar ameaças e oportunidades dos processos vigentes. (PINTO; CORONEL; BENDER, 2015).

A aplicação da DEA segue, em geral, três etapas: 1) definição das DMUs; 2) escolha do método de DEA; e 3) seleção dos *inputs* e *outputs* que tenham importância para estabelecer a eficiência relativa das DMUs. (FERREIRA; GOMES, 2009). Considerando que um dos objetivos do estudo foi avaliar a eficiência da AGU em relação aos 23 ministérios do governo federal, delimitou-se cada ministério e a AGU como uma DMU, por serem os órgãos consumidores e também responsáveis pela respectiva aquisição e contratação dos produtos ou serviços. Dessa forma, foram estudadas 24 DMUs a fim de verificar sua eficiência na execução das compras sustentáveis.

Na construção do DEA, pode-se utilizar dois métodos básicos: o *Constante Returns to Scale (CRS)* e *Variable Returns to Scale (VRS)*. (FERREIRA; GOMES, 2009). O primeiro deles caracteriza-se pela redução de insumos mantendo o nível de produção, ou seja, existe uma orientação ao insumo. O segundo, destina-se a aumentar a produção, mantendo os níveis de insumo e, portanto, possui orientação ao produto.

No estudo em questão, foi utilizado o método VRS, uma vez que a gestão de políticas públicas não supõe retornos constantes de escala. (PEDROSO; CALMON; BANDEIRA, 2009). Além disso, a presente investigação busca avaliar se os resultados da execução dessa política em si são eficientes e, portanto, orienta-se para os produtos do processo de compra.

No que tange à escolha das variáveis, a eficiência dos órgãos da APF na tarefa de adquirir materiais ou contratar serviços dotados de critérios de sustentabilidade foi avaliada considerando a **quantidade de compras e de contratos**, bem como o **volume de recursos desembolsados nessa operação**, dados congregados em 6 variáveis, conforme especifica a Tabela 4:

Tabela 4 - Nome, descrição e tipos de variáveis utilizadas na DEA

Nome	Descrição	Tipo
QCM	Quantidade de compras (materiais)	Input 1A
QCS	Quantidade de contratos (serviços)	Input 2A
VCM	Valor das compras (materiais)	Input 1B
VCS	Valor dos contratos (serviços)	Input 2B
QCM-IS	Quantidade percentual - compras com itens sustentáveis (materiais)	Output 1
QCS-IS	Quantidade percentual - contratos com itens sustentáveis (serviços)	Output 2

Fonte: Tabela elaborada pelo autor, com base em dados de Brasil (2017i).

Como os resultados foram analisados pela ótica da eficiência, diferenciou-se os dados em entradas (*input*) e saídas (*output*).

3.4 MODELOS

Conforme descrito na tabela 5, as variáveis da tabela 4 foram empregadas na construção de dois modelos. O primeiro utiliza como insumos (entradas) as quantidades e o segundo utiliza como insumos (entradas) o valor. Nos dois modelos os produtos gerados (saídas) serão as compras de materiais e a contratação de serviços classificados como sustentáveis.

Tabela 5 – Modelo de insumos e produtos utilizados.

Modelo	Insumos	Produtos
1	QCM QCS	QCM-IS QCS-IS
2	VCM VCS	QCM-IS QCS-IS

Fonte: Elaborada pelo autor.

O modelo 1 relaciona a quantidade anual geral de compras e contratos (insumos) de cada órgão com a quantidade anual específica de compras e de contratos com itens sustentáveis (produtos). O modelo 2, criado como uma alternativa ao primeiro modelo, relaciona o valor anual geral das compras e dos contratos de serviços (insumos) de cada órgão com a quantidade anual específica de compras e de contratos com itens sustentáveis (produtos).

Assim, os dois modelos têm como produto final a quantidade de compras e contratos com itens sustentáveis de cada ano analisado, mas o primeiro utiliza a quantidade de compras e de contratos, enquanto o segundo o valor despendido em tais compras e contratos.

A operacionalização do modelo foi realizada por meio do software SIAD v.3.0 – Sistema Integrado de Apoio à Decisão. (ANGULO MEZA et al., 2005).

4 ANÁLISE DOS RESULTADOS

O presente capítulo expõe os resultados obtidos com a pesquisa, no tocante à análise da execução da política de compras públicas sustentáveis no âmbito da APF, com ênfase no desempenho dos órgãos avaliados, em especial da AGU.

4.1 COMPRAS PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL

Conforme já mencionado (item 2.2.2), as compras públicas sustentáveis constituem uma das prioridades estabelecidas no PPCS. No entanto, mesmo antes do lançamento desse plano de ação, a sustentabilidade nas contratações públicas já estava entre as prioridades do governo federal, sendo prova desse fato a edição, ainda em 2010, da precursora Instrução Normativa n. 1/2010, pela SLTI/MP. Além da edição dessa norma, entre outras medidas, aquele órgão: (a) desenvolveu um sistema de compras que comporta o cadastro de todos os atores envolvidos, bem como um catálogo de bens e serviços; (b) informatizou todo o processo e desenvolveu modalidades executadas na forma eletrônica; (c) adotou as providências necessárias para incluir critérios ambientais nas compras públicas; (d) alterou o CATMAT, do SIASG, visando incluir a informação do material ser ou não sustentável, facilitando a pesquisa por produtos sustentáveis. (BRASIL, 2012b).

O SIASG é o sistema onde são realizadas as operações das compras governamentais de bens e serviços padrão, dos órgãos integrantes do Sistema de Serviços Gerais da APF, que compreende inclusive a divulgação e a realização das licitações, a emissão de notas de empenho, o registro dos contratos administrativos, a catalogação de materiais e serviços e o cadastro de fornecedores. Assim como ocorre em outros países, a solução adotada para executar CPS foi criar uma lista de produtos padrão, considerados sustentáveis. Em relação aos contratos de serviços, a diferença é que o catálogo não possui uma relação de serviços sustentáveis padrão, mas um conjunto de editais padrão, por serviço, que descrevem procedimentos e o uso de produtos. (BRASIL, 2014b).

Em 2014 o catálogo de bens sustentáveis do Governo Federal contava com cerca de 810 itens, número que veio crescendo ao longo dos últimos anos. A criação desse catálogo e o esforço de ampliação no número de itens ofertados ao gestor de compras tem-se constituído num dos principais instrumentos para a política de expansão do valor de compras sustentáveis em relação ao total gasto em contratações pela APF. (BRASIL, 2014b).

Entre os resultados apontados no relatório do primeiro ciclo de implementação do PPCS (2012-2014), destacou-se a evolução do orçamento empregado em compras sustentáveis, o estabelecimento de regulamentos normativos específicos, as parcerias junto ao setor produtivo e as ações de capacitação de servidores com relação ao tema de CPS. Segundo o referido documento:

Mesmo necessitando ser ampliada, [...] as compras sustentáveis contaram com uma considerável evolução. Partiram de R\$ 13,5 milhões, em 2010, chegando a R\$ 40,4 milhões nas aquisições dos órgãos do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais. SIASG, o que representou um crescimento de 200% em 2013. No primeiro ano da regulamentação do art. 3º da Lei nº 8.666/1999, pelo Decreto nº 7.746/2012, o acréscimo no valor da contratação sustentável foi de 200% em relação ao ano anterior, frente ao crescimento aproximado de 30% nos valores das compras públicas do mesmo período. Apesar desse crescimento, representou apenas 0,06% de um universo de R\$ 68,4 bilhões das compras governamentais ocorridas em 2013, levando-se em consideração todas as modalidades de contratação. (BRASIL, 2014b, 72).

Para bem cumprir a Lei n. 12.527/2011, conhecida como Lei da Transparência, o governo federal vem desenvolvendo ferramentas para que a sociedade tenha acesso a informações a respeito da gestão pública, inclusive na forma de dados abertos⁹. Entre as mais relevantes, foi disponibilizado na rede mundial de computadores o Painel de Compras Governamentais, módulo do SIASG¹⁰, gerido pelo MPDG, que fornece os principais números das contratações públicas, inclusive quanto aos itens sustentáveis, e oferece um panorama dos gastos públicos e do comportamento licitatório no âmbito da APF.

Assim, os dados que anteriormente eram acessíveis apenas por meio dos relatórios disponibilizados pelo Governo Federal, agora podem ser extraídos e analisados diretamente pelos cidadãos. Um dos objetivos específicos do presente trabalho consiste em apurar o volume de produtos e serviços adquirido pela APF, no período de 2012-2016, classificados como sustentáveis no SIASG. A partir desses dados torna-se possível analisar a eficiência dos órgãos da APF na execução da política de compras sustentáveis, tarefa reservada especificamente ao item 4.2.

Foram extraídos do aludido sistema dados referentes às compras dos órgãos analisados, conforme tabelas trazidas no Apêndice A. As Tabelas 6 e 7 apresentam de forma sintética um

⁹ Modo de publicação de dados e informações governamentais na Web cujo formato possibilite seu uso irrestrito e automatizado.

¹⁰ O acesso aos dados é feito através de URLs, recursos web nos formatos XML, JSON e CSV. Além desses formatos, também é disponibilizada uma representação em HTML, que possibilita uma visualização através do navegador e melhora a classificação desses conteúdos nas ferramentas de busca.

panorama dos processos de compras de materiais e dos contratos de serviços do governo federal no período de 2012 a 2016:

Tabela 6 – Compras com critérios de sustentabilidade

ANO	VALOR TOTAL PROCESSOS DE COMPRAS (em R\$)	VALOR NÃO SUSTENTÁVEL (em R\$)	VALOR SUSTENTÁVEL (em R\$)	QTDE DE PROCESSOS DE COMPRAS	COMPRAS COM ITENS SUSTENTÁVEIS
2012	66.597.684.162,43	66.574.782.745,77	22.901.416,66	169.552	0,70%
2013	51.478.121.178,09	51.449.630.375,36	28.490.802,73	159.648	0,75%
2014	74.334.140.093,64	74.301.017.355,21	33.122.738,43	145.237	0,70%
2015	43.860.550.124,83	43.730.133.056,24	130.417.068,59	105.713	0,85%
2016	51.013.231.499,72	50.637.252.841,88	375.978.657,84	105.605	0,85%
Acumulado	287.283.727.058,71	286.692.816.374,46	590.910.684,25	685.755	0,76%

Fonte: Tabela elaborada pelo autor, com base em dados de Brasil (2017i).

Como se pode observar, apesar da variação do valor total desembolsado nos processos de comprar no período analisado, as compras sustentáveis cresceram em valores nominais, sobretudo nos anos de 2015 e 2016.

Tabela 7 – Contratação de serviços com critérios de sustentabilidade

ANO	VALOR TOTAL DE CONTRATOS (em R\$)	QUANTIDADE DE CONTRATOS	CONTRATOS COM ITENS SUSTENTÁVEIS
2012	30.563.751.314,30	23.988	0,21%
2013	27.686.314.734,20	28.988	0,43%
2014	26.062.326.675,70	29.550	0,36%
2015	27.495.045.998,60	22.240	0,35%
2016	37.854.983.910,10	23.075	0,52%
Acumulado	149.662.422.632,90	127.841	0,37%

Fonte: Tabela elaborada pelo autor, com base em dados de Brasil (2017i).

De acordo com tais dados sumarizados nas tabelas acima, as compras sustentáveis ainda representam um pequeno percentual do valor total despendido pela APF na compra de materiais e na contratação de serviços. No entanto, observa-se que, em volume de recursos, as compras sustentáveis de materiais saltaram de pouco menos de 23 milhões de reais em 2012 para 375 milhões de reais em 2016, um crescimento de aproximadamente 1.630%.

O Gráfico 1 demonstra o crescimento das compras públicas em valores nominais:

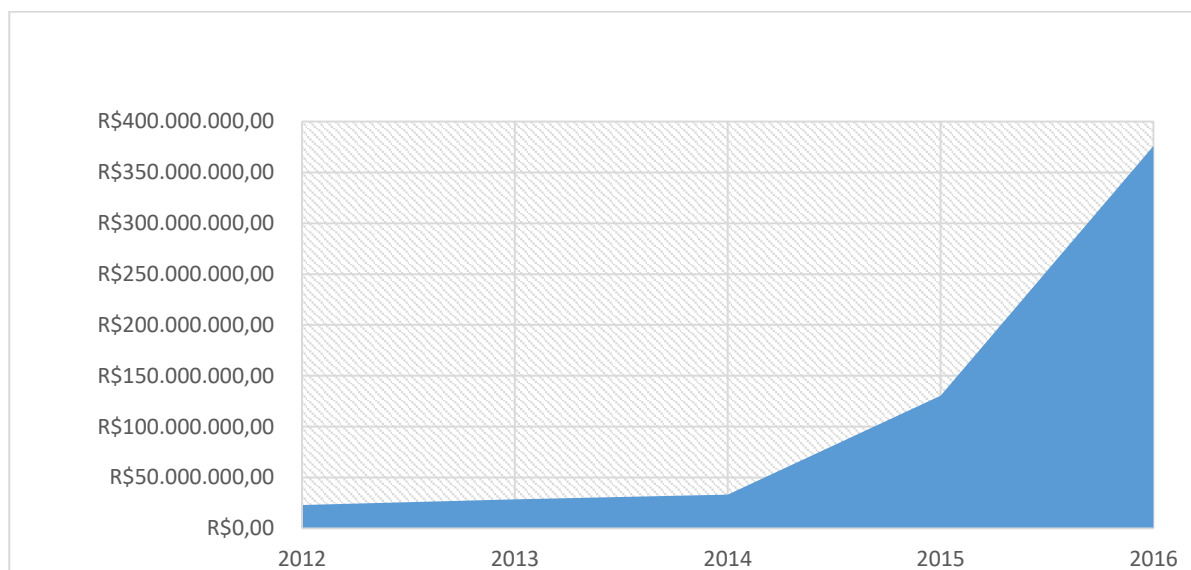


Gráfico 1 - Crescimento das CPS em valores nominais.

Fonte: Gráfico elaborado pelo autor, com base em Brasil (2017i).

Embora em patamar menor, as contratações de serviços contendo critérios de sustentabilidade também experimentaram considerável crescimento no período, passando de 64 milhões de reais em 2012 para cerca de 197 milhões em 2016.

Os números também revelam que, embora a participação das compras sustentáveis ainda seja pequena no total de contratações governamentais, no período de 2012 a 2016 houve um crescimento de aproximadamente 21,5% na compra de produtos com critérios de sustentabilidade e 147,5% na contratação de serviços com critérios de sustentabilidade, percentuais que tendem a aumentar à medida que (a) sejam aprimorados os mecanismos de classificação de critérios de sustentabilidade dos produtos; (b) os servidores dos departamentos de compras adquiram conhecimento e experiência na execução das licitações e contratações sustentáveis; (c) o mercado responda à preferência estatal por produtos e serviços sustentáveis.

4.2 ANÁLISE DA EFICIÊNCIA DOS ÓRGÃOS AVALIADOS, EM ESPECIAL DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO, NA EXECUÇÃO DA POLÍTICA DE COMPRAS PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS

Com base nos dados do Modelo 1, obteve-se a eficiência anual de cada um dos órgãos (DMUs), a fim de retratar sua evolução no período analisado e a média alcançada, conforme descrito na Tabela 8.

Tabela 8 – Eficiência dos órgãos da APF no período de 2012-2016 conforme modelo 1

DMU's Órgãos	Eficiência por ano (%)					Média 2012 a 2016
	2012	2013	2014	2015	2016	
DMU1	28,29	20,74	20,60	16,31	15,43	20,27
DMU2	85,13	37,42	26,49	21,50	10,68	36,24
DMU3	51,79	71,51	71,03	73,21	57,28	64,96
DMU4	20,83	12,76	12,04	62,53	74,95	36,62
DMU5	79,13	74,00	29,80	59,33	95,20	67,49
DMU6	57,20	88,64	72,16	84,79	80,99	76,76
DMU7	88,33	39,45	92,31	78,76	99,10	79,59
DMU8	100,00	98,32	11,17	100,00	10,68	64,03
DMU9	94,44	74,78	80,59	62,86	16,56	65,85
DMU10	50,37	50,18	47,55	18,61	100,00	53,34
DMU11	66,77	15,95	100,00	9,01	8,36	40,02
DMU12	15,91	76,43	36,72	83,83	26,01	47,78
DMU3	70,72	15,37	16,85	12,87	3,87	23,94
DMU14	33,70	22,62	24,38	17,83	14,40	22,59
DMU15	32,95	87,60	33,41	16,54	79,47	49,99
DMU16	15,15	65,31	13,84	12,50	5,57	22,47
DMU17	50,37	9,88	30,87	17,09	16,10	24,86
DMU18	50,37	50,18	51,77	50,36	50,00	50,53
DMU19	28,91	100,00	45,34	26,10	22,91	44,65
DMU20	50,37	50,18	51,77	50,36	50,00	50,53
DMU21	26,51	30,74	33,46	24,63	17,18	26,51
DMU22	50,37	50,18	51,77	50,36	50,00	50,53
DMU23	50,37	18,05	9,04	5,88	50,00	26,67
DMU24	32,85	50,18	51,77	31,06	23,99	37,97

Fonte: Elaborada pelo autor.

O modelo 1 demonstrou que anualmente apenas um dos órgãos conseguiu alcançar eficiência relativa ótima, sendo em 2012 o Ministério da Integração Nacional (DMU8), em 2013 o Ministério do Trabalho e Emprego (DMU19), em 2014 o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (a DMU11), em 2015 novamente o Ministério da Integração Nacional (DMU8) e em 2016 o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (DMU10).

Embora o Ministério da Integração Nacional tenha alcançado eficiência relativa ótima nos anos de 2012 e 2015, sua baixa eficiência nos anos de 2014 e 2016 prejudicou sua média no período de estudo (2012 a 2016), deixando-o de fora das 5 primeiras posições, que foram ocupadas, respectivamente, pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (DMU7), Ministério da Previdência Social (DMU6), Ministério da Fazenda (DMU5), Ministério da Justiça (DMU9) e Ministério da Saúde (DMU3). Nessa análise baseada no Modelo 1, a AGU obteve a décima quinta posição, com uma média 37,97% de eficiência relativa ótima, ou seja, cerca de 7% abaixo da média geral. A última posição ficou com o Ministério da Educação, com uma média de 20,27% de eficiência relativa ótima.

O modelo 2, por sua vez, apresenta resultados próximos do modelo 1, conforme demonstra a tabela 9:

Tabela 9 – Eficiência dos órgãos da APF no período de 2012-2016 conforme modelo 2

DMU's	Eficiência por ano (%)					Média 2012 a 2016
	2012	2013	2014	2015	2016	
DMU1	50,68	50,00	55,49	21,95	27,33	41,09
DMU2	64,05	40,45	32,85	25,31	12,23	34,98
DMU3	37,52	41,11	40,47	50,76	50,12	44,00
DMU4	24,53	13,76	16,05	59,84	22,01	27,24
DMU5	82,42	70,56	37,47	19,27	68,20	55,59
DMU6	97,17	93,98	92,93	100,00	94,30	95,67
DMU7	83,76	40,61	94,85	76,77	100,00	79,20
DMU8	98,38	49,20	13,49	88,24	15,73	53,01
DMU9	98,39	49,96	96,83	55,02	19,09	63,86
DMU10	25,09	50,00	61,42	17,79	50,12	40,88
DMU11	90,23	16,02	100,00	9,15	13,38	45,76
DMU12	16,05	77,66	43,59	85,79	34,37	51,49
DMU13	100,00	15,32	20,01	13,07	6,34	30,95
DMU14	33,96	22,54	31,27	18,02	23,26	25,81
DMU15	41,43	88,21	39,65	16,83	74,67	52,16

Tabela 9 – Eficiência dos órgãos da APF no período de 2012-2016 conforme modelo 2

(conclusão)

DMU's	Eficiência por ano (%)					Média 2012 a 2016
	2012	2013	2014	2015	2016	
DMU16	16,48	66,45	16,62	12,68	8,65	24,18
DMU17	50,68	6,78	61,42	17,27	26,49	32,53
DMU18	50,68	50,00	61,42	50,76	50,12	52,60
DMU19	49,39	100,00	59,59	26,32	39,78	55,02
DMU20	27,65	22,52	59,70	50,76	50,12	42,15
DMU21	50,68	32,45	39,66	24,85	28,80	35,29
DMU22	50,68	50,00	61,42	50,76	50,12	52,60
DMU23	50,68	8,34	14,28	8,46	50,12	26,38
DMU24	41,38	50,00	61,42	31,68	40,57	45,01

Fonte: Elaborada pelo autor.

Assim como no modelo 1, a eficiência relativa ótima, a cada ano, foi alcançada por apenas um dos órgãos, que em 2012 passou a ser o Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comercio Exterior (DMU13), em 2015 o Ministério da Previdência Social (DMU6) e em 2016 o Ministério do Desenvolvimento Agrário (DMU7). Em 2013 e 2014 manteve-se respectivamente o Ministério do Trabalho e Emprego (DMU19) e o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (DMU11).

Apesar das mencionadas alterações no rol dos órgãos que alçaram anualmente a eficiência relativa ótima, o modelo 2 aproximou-se ainda mais do modelo 1 na análise da classificação dos órgãos com base na média obtida no período de estudo (2012 a 2016). Nesse caso, conforme demonstra a Tabela 10, repetiram-se os quatro primeiros órgãos de forma alternada, passando à primeira colocação o Ministério da Previdência Social (DMU6), seguido respectivamente pelos Ministérios do Desenvolvimento Agrário (DMU7), da Justiça (DMU9) e da Fazenda (DMU5). Nessa linha, entre os dez primeiros colocados nos dois modelos, sete deles se repetem em ambos, com pequenas alterações no posicionamento. Por outro lado, quatro ministérios [Ministério dos Transportes (DMU2), Ministério da Integração Nacional (DMU8), Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (DMU14), Ministério da Cultura (DMU16)] mantiveram seu posicionamento em ambos os modelos. Essa similitude vem demonstrar que os resultados do modelo 2 corroboram em grande parte os resultados do modelo 1, conferindo robustez aos resultados obtidos.

Tabela 10 – Classificação dos órgãos da APF pela Eficiência Média - 2012-2016

Modelo 1			Modelo 2			
Classificação	DMU	Média 2012 a 2016		Classificação	DMU	Média 2012 a 2016
1	DMU7	79,59		1	DMU6	95,67
2	DMU6	76,76		2	DMU7	79,20
3	DMU5	67,49		3	DMU9	63,86
4	DMU9	65,85		4	DMU5	55,59
5	DMU3	64,96		5	DMU19	55,02
6	DMU8	64,03		6	DMU8	53,01
7	DMU10	53,34		7	DMU18	52,60
8	DMU18	50,53		7	DMU22	52,60
9	DMU20	50,53		8	DMU15	52,16
10	DMU22	50,53		9	DMU12	51,49
11	DMU15	49,99		10	DMU11	45,76
12	DMU12	47,78		11	DMU24	45,01
13	DMU19	44,65		12	DMU3	44,00
14	DMU11	40,02		13	DMU20	42,15
15	DMU24	37,97		14	DMU1	41,09
16	DMU4	36,62		15	DMU10	40,88
17	DMU2	36,24		16	DMU21	35,29
18	DMU23	26,67		17	DMU2	34,98
19	DMU21	26,51		18	DMU17	32,53
20	DMU17	24,86		19	DMU13	30,95
21	DMU13	23,94		20	DMU4	27,24
22	DMU14	22,59		21	DMU23	26,38
23	DMU16	22,47		22	DMU14	25,81
24	DMU1	20,27		23	DMU16	24,18

Fonte: Elaborada pelo autor.

A AGU, em particular, ganhou posições nessa nova análise, alcançando a décima primeira colocação, com uma média 45,01% de eficiência relativa ótima no período. De igual modo, o Ministério da Educação que ocupava a última posição, saltou para a décima quarta posição, com uma média de 41,09% de eficiência relativa ótima. Por fim, entre os cinco últimos colocados, repetem-se o Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio Exterior (DMU13), o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (DMU14) e o Ministério da Cultura (DMU16), este passando a ocupar a última posição.

Como as compras e contratos com itens sustentáveis (QCM-IS e QCS-IS) correspondem a uma parcela (percentual) do total de compras e contratos (QCM e QCS), pode-se concluir que as alterações no posicionamento dos órgãos de um modelo para o outro decorre do maior ou menor custo das compras e contratos com itens sustentáveis na composição do valor total despendido nas compras e contratos (QCM e QCS). Exemplificando, se as compras e contratos com itens sustentáveis correspondem a 1% do total das compras e contratos de determinado órgão, mas em termos de valor essa parcela corresponder a 0,5% do total despendido com compras e contratos desse órgão, a eficiência diminui. Isso ocorre quando um órgão realiza um grande número de compras e contratos com itens sustentáveis, porém a maior parte relacionada a produtos e serviços de baixo valor agregado (toalhas de papel, limpeza e manutenção, por exemplo).

No caso em análise, essa circunstância parece ter levado o Ministério da Saúde da quinta posição no modelo 1 para a décima segunda posição no modelo 2 e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome da sétima posição no modelo 1 para a décima quinta posição no modelo 2. Na via oposta, o Ministério do Trabalho e Emprego saltou da décima terceira posição no modelo 1 para a quinta posição no modelo 2 e o Ministério da Educação passou da vigésima quarta posição no modelo 1 para a décima quarta no modelo 2 (praticamente dobrando de eficiência, ao passar de 20,27% para 41,09%).

Para melhor analisar as estatísticas descritivas das eficiências encontradas, foram calculados os valores mínimo e máximo, a média, o desvio-padrão e o coeficiente de variação dos valores de eficiência dos órgãos, no período de 2012 a 2016, conforme Tabela 11.

Tabela 11 – Estatísticas Descritivas dos Escores Médios de Eficiência de 2012 a 2016

Estatísticas Descritivas	Valores por Modelo (%)	
	Modelo 1	Modelo 2
Média	45,18	46,14
Desvio-Padrão	18,02	16,94
Coeficiente de Variação	39,88	36,71
Máximo	79,59	95,67
Mínimo	20,27	24,18

Fonte: Elaborada pelo autor.

De acordo com resultados, no período analisado houve um padrão mediano de eficiência para os dois modelos, com valores próximos de 45%. Com relação aos valores máximos, embora nenhum dos órgãos tenham atingido 100% de eficiência em todos os anos, os

Ministérios da Previdência Social (DMU6) e do Desenvolvimento Agrário (DMU7) atingiram eficiência superior a 75% em ambos os modelos. Aliás, merece destaque o desempenho do Ministério da Previdência Social (DMU6) no modelo 2, que superou a marca de 95% de eficiência média no período analisado. No que concerne aos valores mínimos, verificou-se que dois órgãos, no caso o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (DMU14) e o Ministério da Cultura (DMU16), tiveram grau de eficiência inferior a 25% em ambos os modelos.

Merece destaque o fato de que o coeficiente de variação dos dois modelos foi muito alto¹¹, indicando que o desempenho dos órgãos analisados foi consideravelmente heterogêneo, ou seja, existe uma dispersão muito grande em relação à média.

A fim de melhorar a visualização dos valores de eficiência encontrados para os diferentes órgãos da APF, os mesmos foram classificados numa escala, valendo-se de procedimento semelhante àquele utilizado na classificação de Pinto, Coronel e Bender (2015). A escala utilizada, portanto, é relativa e possui seus valores baseados na média, que estão divididos em três graus de desempenho, conforme Tabela 12.

Tabela 12 – Faixas de escores e desempenhos dos órgãos conforme os modelos de estudo

Critério	Valores por Modelo (%)			
	Modelo 1		Modelo 2	
	Faixa de Escores	Desempenho	Faixa de Escores	Desempenho
Superior à média mais 1 Desvio-padrão	$E \geq 63,02$	Alto	$E \geq 63,08$	Alto
Média mais ou menos 1 Desvio-padrão	$27,16 < E < 63,02$	Médio	$29,2 < E < 63,08$	Médio
Inferior à média menos 1 desvio-padrão	$E \leq 27,16$	Baixo	$E \leq 29,2$	Baixo

Fonte: Elaborada pelo autor.

A partir dessa classificação, apresentada na Tabela 12, constatou-se que apenas três órgãos têm desempenho alto simultaneamente nos dois modelos, conforme Tabela 13: os Ministérios da Previdência Social (DMU6), do Desenvolvimento Agrário (DMU7) e da Justiça (DMU9). Assim, no contexto de estudo, **eles são considerados órgãos de referência**

¹¹ Os coeficientes de variação são classificados como muito altos para valores acima de 30%. (PIMENTEL-GOMES, 1990).

(**benchmarks**) para os demais, pois atingiram um maior nível de eficiência na execução da política de compras sustentáveis, considerando o volume de compras e os recursos despendidos para tanto. No extremo oposto, conforme também indica a Tabela 13, **sobressaiu o baixo desempenho** dos Ministérios do Turismo (DMU23), da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (DMU14) e da Cultura (DMU16), demonstrando que a execução da política de compras sustentáveis merece atenção no âmbito destes órgãos.

Por fim, ainda com base nessa classificação, percebeu-se que apenas os Ministério de Minas e Energia (DMU21), das Relações Exteriores (DMU17) e do Desenvolvimento Indústria e Comércio Exterior (DMU13), subiram no nível de eficiência (passando de baixo para médio desempenho), no comparativo entre os modelos 1 e 2.

Tabela 13 – Eficiência Média dos órgãos avaliados na execução de CPS entre 2012 a 2016

DMU – Órgãos	Eficiência Média por Modelo (%)			
	Modelo 1		Modelo 2	
	Escores	Desempenho	Escores	Desempenho
DMU7	79,59	Alto	79,2	Alto
DMU6	76,76	Alto	95,67	Alto
DMU5	67,49	Alto	55,59	Médio
DMU9	65,85	Alto	63,86	Alto
DMU3	64,96	Alto	44	Médio
DMU8	64,03	Alto	53,01	Médio
DMU10	53,34	Médio	40,88	Médio
DMU18	50,53	Médio	52,6	Médio
DMU20	50,53	Médio	42,15	Médio
DMU22	50,53	Médio	52,6	Médio
DMU15	49,99	Médio	52,16	Médio
DMU12	47,78	Médio	51,49	Médio
DMU19	44,65	Médio	55,02	Médio
DMU11	40,02	Médio	45,76	Médio
DMU24	37,97	Médio	45,01	Médio
DMU4	36,62	Médio	27,24	Baixo
DMU2	36,24	Médio	34,98	Médio
DMU23	26,67	Baixo	26,38	Baixo
DMU21	26,51	Baixo	35,29	Médio
DMU17	24,86	Baixo	32,53	Médio
DMU13	23,94	Baixo	30,95	Médio
DMU14	22,59	Baixo	25,81	Baixo
DMU16	22,47	Baixo	24,18	Baixo

Fonte: Elaborada pelo autor.

Finalmente, conforme mencionado acima, como as compras e contratos com itens sustentáveis (QCM-IS e QCS-IS) são percentuais do total de compras e contratos (QCM e QCS), as alterações no posicionamento dos órgãos de um modelo para o outro decorrem do maior ou menor custo das compras e contratos com itens sustentáveis no contexto do valor total despendido nas compras e contratos (QCM e QCS).

Com efeito, a construção simultânea de dois modelos, um baseado na quantidade, outro no valor, para além de apontar os órgãos de referência (benchmarks) ou de desempenho insuficiente, permite ao gestor escolher com maior precisão a estratégia ou prioridades na busca por eficiência na execução da política de compras sustentáveis. Nesse particular, como referido anteriormente, com a implantação dos PLS, será possível estabelecer uma gestão mais eficiente nas compras de produtos e contratação de serviços, de maneira a avançar tanto no volume de produtos e serviços caracterizados com sustentáveis, como no tocante ao valor total das contratações.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na segunda metade do século XX, sobretudo a partir dos anos 1970, despontou a compreensão de que os excessos da humanidade, representados especialmente pelo exponencial crescimento econômico e seu absoluto descompasso com os limites ambientais, colocavam em risco a própria manutenção de vida humana no planeta Terra. Percebeu-se também que esse crescimento econômico, um dos grandes fetiches da atualidade, não significava necessariamente desenvolvimento ou uma garantia de bem-estar, pois tais alvos demandam mudanças nas estruturas econômica, social, política e ambiental.

Ao longo dos anos, intensificaram-se as discussões acerca da conflituosa relação entre os sistemas econômico e ambiental, sobretudo quanto à forma de alterar essa realidade. Surgiu daí a ideia de desenvolvimento sustentável como tentativa de harmonizar o crescimento econômico com aspectos socioambientais. Na busca de estratégias para fomentar esse novo modelo de desenvolvimento, percebeu-se o relevante papel a ser desempenhado pelo Estado, uma vez que, valendo-se de sua condição de grande consumidor de recursos naturais, bens e serviços, tanto em sua atividade finalística como nas atividades meio, ele pode estimular grandes mudanças no setor produtivo.

Em regra, as compras governamentais são realizadas por meio de licitação, instrumento utilizado para, a um só tempo obter proposta mais vantajosa, tradicionalmente associada ao menor custo, e assegurar isonomia entre os interessados em contratar com o Estado. Com a superveniência da Lei n. 12.349/2010, que alterou a redação do art. 3º da Lei n. 8.666/1993, ficou explícito que as contratações públicas também têm por finalidade garantir a promoção do desenvolvimento nacional sustentável.

Neste trabalho se analisou o processo de maturação do desenvolvimento sustentável, em seu aspecto histórico, econômico e jurídico, que resultou na atual política brasileira de compras públicas sustentáveis, bem como os parâmetros que sua execução deve observar no âmbito da APF. Como objetivo central, avaliou-se o desempenho dos órgãos da APF, particularmente da AGU, na execução da política de compras públicas sustentáveis, em cumprimento à Lei n. 12.349/2010. Evidentemente, não houve pretensão de exaurir o tema de estudo, tendo em vista a riqueza das variáveis passíveis de análise.

Conforme se verificou, a interpretação sistemática e teleológica do texto constitucional de 1988 não deixa espaço para se perseguir um modelo de desenvolvimento dissociado da sustentabilidade. Mais que isso, observou-se que além ser um princípio constitucional implícito,

o desenvolvimento sustentável tem natureza de direito fundamental, ou seja, ocupa lugar entre os mais básicos direitos do ser humano.

Apurou-se também que as compras públicas sustentáveis contam com sólido fundamento jurídico, sendo o princípio da sustentabilidade compatível com os princípios tradicionais que orientam o processo licitatório, cuja aplicação deve se dar de forma conjunta, com base num juízo de ponderação realizado em cada caso concreto. No tocante ao tema, ao efetivar o controle externo da Administração, o TCU tem orientado de forma recorrente os gestores públicos, não apenas exigindo que se promovam as contratações sustentáveis, mas também delimitando os contornos de sua execução.

Por outro lado, de acordo com auditoria operacional realizada por aquela Corte, apreciada pelo Acórdão 1.056/2017 – Plenário, não houve até agora um incremento significativo no percentual de contratações sustentáveis, em relação ao total de contratações da APF, sendo apontado como causas principais: a) a não implementação de proposições da CISAP; b) a interrupção das atividades da CISAP, desde o final do exercício de 2014; c) as deficiências no CATMAT e no CATSER; d) a indefinição dos requisitos de sustentabilidade a serem observados nas contratações públicas; e) a falta de planejamento das contratações pelos órgãos/entidades da APF. (BRASIL, 2017c).

De fato, a partir dos dados extraídos do SIASG, relativos aos produtos e serviços adquiridos pela APF, no período de 2012 a 2016, classificados como sustentáveis, observou-se no presente estudo que as compras sustentáveis ainda representam um pequeno percentual do valor total despendido pela APF na compra de materiais e na contratação de serviços. No entanto, em se tratando de volume de recursos, as mudanças são significativas, uma vez que as compras sustentáveis de materiais saltaram de pouco menos de 23 milhões de reais em 2012 para 590 milhões de reais em 2016, um crescimento de aproximadamente 1.630%. Da mesma forma, as contratações de serviços contendo critérios de sustentabilidade passaram de 64 milhões de reais em 2012 para cerca de 197 milhões em 2016.

Mesmo que a participação das compras sustentáveis ainda seja pequena no total de contratações governamentais, no período de 2012 a 2016 houve um crescimento de aproximadamente 21,5% na compra de produtos com critérios de sustentabilidade e 147,5% na contratação de serviços com critérios de sustentabilidade, percentuais que tendem a aumentar à medida que (a) sejam aprimorados os mecanismos de classificação de critérios de sustentabilidade dos produtos; (b) os servidores dos departamentos de compras adquiram conhecimento e experiência na execução das licitações e contratações sustentáveis; (c) o mercado responda à preferência estatal por produtos e serviços sustentáveis.

Por fim, com base na DEA, apurou-se o grau de eficiência relativa dos órgãos (DMU's) no período analisado. O estudo mostrou que o grau de eficiência na execução da política de compras sustentáveis é consideravelmente variável entre os órgãos da APF avaliados. Alguns Ministérios foram classificados como referência aos demais, por possuírem alto grau de eficiência, enquanto outros obtiveram desempenho consideravelmente abaixo da média.

De acordo com o modelo 1, que **emprega como insumo a quantidade total** de compras (materiais) e contratos (serviços), as cinco primeiras posições foram ocupadas, respectivamente, pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (DMU7), Ministério da Previdência Social (DMU6), Ministério da Fazenda (DMU5), Ministério da Justiça (DMU9) e Ministério da Saúde (DMU3). Nessa análise, a AGU obteve a décima quinta posição, com uma média de 37,97% de eficiência relativa ótima, ou seja, cerca de 7% abaixo da média geral.

No modelo 2, que **utiliza como insumo o valor total** de compras (materiais) e contratos (serviços), repetiram-se os quatro primeiros órgãos de forma alternada, passando à primeira colocação o Ministério da Previdência Social (DMU6), seguido respectivamente pelos Ministérios do Desenvolvimento Agrário (DMU7), da Justiça (DMU9) e da Fazenda (DMU5).

A AGU, em particular, ganhou posições nessa nova análise, alcançando a décima primeira colocação, com uma média 45,01% de eficiência relativa ótima no período, ou seja, cerca de 1% abaixo da média geral. Como se observou, nos dois modelos a AGU obteve um desempenho mediano, ficando muito próximo da média geral.

Entre os dez primeiros colocados nos dois modelos, sete deles se repetem em ambos, com pequenas alterações no posicionamento. Já entre os cinco últimos colocados, repetem-se o Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio Exterior (DMU13), o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (DMU14) e o Ministério da Cultura (DMU16), este passando a ocupar a última posição.

Essa semelhança demonstrou que os resultados do modelo 2 corroboram em grande parte os resultados do modelo 1, conferindo robustez à análise. Como as compras e contratos com itens sustentáveis (QCM-IS e QCS-IS) são percentuais do total de compras e contratos (QCM e QCS), as alterações no posicionamento dos órgãos de um modelo para o outro decorrem do maior ou menor custo das compras e contratos com itens sustentáveis no contexto do valor total despendido nas compras e contratos (QCM e QCS).

Por fim, verificou-se que apenas três órgãos têm desempenho alto simultaneamente nos dois modelos: os Ministérios da Previdência Social (DMU6), do Desenvolvimento Agrário (DMU7) e da Justiça (DMU9). Assim, no caso em análise, **eles são considerados órgãos de referência (*benchmarks*) para os demais**, pois atingiram um maior nível de eficiência na

execução da política de compras sustentáveis, considerando o volume de compras e os recursos dispendidos para tanto.

No extremo oposto, sobressaiu o baixo desempenho dos Ministérios do Turismo (DMU23), da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (DMU14) e da Cultura (DMU16). A acentuada disparidade de desempenho entre os órgãos analisados, demonstrada claramente pelo coeficiente de variação, revelou que deve ocorrer, especialmente em relação a estes três Ministérios, reformulações na gestão de compras, a fim de se dar a devida atenção à política de contratações sustentáveis.

Como se viu, a construção simultânea de dois modelos, um baseado na quantidade, outro no valor, para além de apontar os órgãos de referência ou de desempenho insuficiente, possibilita ao gestor escolher com maior clareza a estratégia ou prioridades na busca por eficiência na execução dessa política pública. Nesse contexto, a implantação dos PLS será de grande valia, uma vez que possibilitará estabelecer uma gestão mais eficiente nas compras de produtos e contratação de serviços, de maneira a avançar tanto na quantidade quanto no valor das contratações sustentáveis. Ademais, diante de caráter transversal dessa política, é indispensável que haja comprometimento não apenas das seções de compras dos órgãos públicos, mas também dos próprios agentes públicos que demandam materiais de consumo e serviços.

O estudo não buscou preencher a lacuna existente na literatura com relação à eficiência na execução da política de compras sustentáveis, antes se limitou a sinalizar achados iniciais em relação ao tema. Entre as limitações do estudo, pode-se apontar a falta de alguns aprofundamentos possíveis na metodologia de DEA, bem como a ausência de uma investigação acerca das razões que levaram alguns órgãos ao status de benchmarks e outros ao obter um desempenho insuficiente. Assim, para trabalhos futuros, sugere-se aprofundar a utilização do DEA, por exemplo, com análise de fronteira invertida, bem como realizar pesquisa a partir de entrevistas semiestruturadas junto aos órgãos de referência e de desempenho insuficiente.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, M. **Direito Administrativo Descomplicado**. 19ª. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

ALEXY, R. **Teoría de los Derechos Fundamentales**. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002.

ALIER, J. M. **Da Economia Ecológica ao Ecologismo Popular**. Tradução: Armando de Mello Lisboa. 1ª ed. Blumenau: FURB, 1998.

_____. **O ecologismo dos pobres**. São Paulo: Contexto, 2007.

ALMEIDA, J. Da ideologia do progresso à ideia de desenvolvimento (rural) sustentável. In: **Reconstruindo a agricultura: ideias e ideais na perspectiva do desenvolvimento rural sustentável**. 3. ed. Porto Alegre: ed. da UFRGS, 2009. p. 33-55.

ALONSO JR., H. **Direito fundamental ao ambiente e ações coletivas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006, p. 49.

ANGULO MEZA, L.; BIONDI NETO, L.; SOARES DE MELLO, J.C.C.B.; GOMES, E.G. ISYDS - **Integrated System for Decision Support (SIAD - Sistema Integrado de Apoio à Decisão)**: a software package for data envelopment analysis model. *Pesquisa Operacional*, v. 25, (3), p. 493-503, 2005.

ANGULO MEZA, L.; BIONDI NETO, L.; SOARES DE MELLO, J.C.C.B.; GOMES, E.G.; COELHO, P.H.G. **Free software for decision analysis**: a software package for data envelopment models. In: 7th International Conference on Enterprise Information Systems - ICEIS 2005, v. 2, p. 207-212, 2005.

ARTAGNAN, K. **Sobre el falso ecologismo**. Barcelona, 2016. Disponível em: <http://elveganoradical.rageofgaia.com/sobre-el-falso-ecologismo-ii/>. Acesso em 15 set. 2017.

BANKER, R. D.; MAINDIRATTA, A. **Piecewise loglinear estimation of eficiente production surfaces**. *Management Science*, v. 32, n. 1, p. 126-135, 1986.

BARBIERI, J. C. **Desenvolvimento e Meio Ambiente: as estratégias de mudança da agenda 21**. 15ª ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2014.

BARBIERI, J. C. et al. **Inovação e Sustentabilidade: Novos Modelos e Proposições**. *RAE-Revista de Administração de Empresas*, v. 50, n. 2, 2010. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rae/article/view/31280/30086> Acesso em: 3 set. 2017.

BARCESSAT, L. Papel do Estado brasileiro na ordem econômica e na defesa do meio ambiente: necessidade de opção por contratações públicas sustentáveis. In: SANTOS, M. G.; BARKI, T. V. P. (Coord). **Licitações e contratações públicas sustentáveis**. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

BAUMAN, Z. **A Arte da Vida**. 1ª. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2008.

BIDERMAN, R. (Org) et al. **Guia de compras públicas sustentáveis: uso do poder de compra do governo para promoção do desenvolvimento sustentável**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.

BIM, E. F. Considerações sobre a juridicidade e os limites da licitação sustentável. In: SANTOS, M. G.; BARKI, T. V. P. (Coord). **Licitações e contratações públicas sustentáveis**. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

BINENBOJM, G. **Temas de Direito Administrativo e Constitucional**. Rio de Janeiro: Renovar, 2008, p. 346.

BITTENCOURT, S. Licitações Sustentáveis: Uma Quebra de Paradigma. **Revista Síntese de Direito Administrativo**, n. 133, p. 68-74, jan. 2017.

BLANCHARD, O. **Macroeconomia**. Tradução: Luciana do Amaral Teixeira. 5. ed. São Paulo: Pearson, 2010.

BLIACHERIS, M. W. Licitações Sustentáveis: Política Pública. In: SANTOS, M. G.; BARKI, T. V. P. (Coord). **Licitações e contratações públicas sustentáveis**. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BOFF, L. **Sustentabilidade: o que é – o que não é**. 4. ed. Petrópolis: Vozes, 2015.

BONAVIDES, P. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Malheiros Editores, 1999.

BRASIL. Advocacia-Geral da União (AGU), Consultoria-Geral da União (CGU). **Guia Nacional de Licitações Sustentáveis**. Carvalho. F. G.; Ferreira, M. A. S. de E Villac, T. Brasília, 2016a.

_____. Advocacia-Geral da União (AGU), Consultoria-Geral da União (CGU). **Manual de licitações e contratações administrativas**. DOTTI, M. R., LOPES, R. C., VILLAC, T. Brasília: AGU, 2014a.

_____. **Constituição Federal de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 14 mar. 2017.

_____. Decreto n. 2.783, de 17 de setembro de 1998. Dispõe sobre proibição de aquisição de produtos ou equipamentos que contenham ou façam uso das Substâncias que Destroem a Camada de Ozônio – SDO.... **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 1998b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2783.htm>. Acesso em: 14 mar. 2017.

_____. Decreto n. 7.746, de 5 de junho de 2012. Regulamenta o art. 3º da Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993 para estabelecer critérios, práticas e diretrizes para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável ... **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**,

Brasília, DF, 2012a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7746.htm>. Acesso em: 14 mar. 2017.

_____. Exposição de Motivos Interministerial n. 104/MP/MF/MEC/MCT, de 18 de junho de 2010. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 2010a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/exm/emi-104-mp-mf-mec-mct-mpv-495-10.htm>. Acesso em: 09 out. 2017.

_____. Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 1981. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/Leis/L6938.htm>. Acesso em: 14 mar. 2017.

_____. Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 14 mar. 2017.

_____. Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 2001a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 14 mar. 2017.

_____. Lei n. 10.295, de 17 de outubro de 2001. Dispõe sobre a Política Nacional de Conservação e Uso Racional de Energia e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 2001b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 14 mar. 2017.

_____. Lei n. 11.947, de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica... **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 2009c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111947.htm>. Acesso em: 14 mar. 2017.

_____. Lei n. 12.187, de 29 de dezembro de 2009. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, edição extra**, Brasília, DF, 2009a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/12187.htm>. Acesso em: 14 mar. 2017.

_____. Lei n. 12.305, de 2 de agosto de 2010a. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 2010b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/12305.htm>. Acesso em: 14 mar. 2017.

_____. Lei n. 12.349, de 15 de dezembro de 2010. Altera as Leis nos 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.958, de 20 de dezembro de 1994... **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 2010c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112349.htm>. Acesso em: 14 mar. 2017.

_____. Lei n. 12.462, de 2 de agosto de 2011. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC...**Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, edição extra**, Brasília, DF, 2011a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/112462.htm>. Acesso em: 14 mar. 2017.

_____. Lei n. 12.527, de 18 de fevereiro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal...**Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 2011b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112349.htm>. Acesso em: 14 mar. 2017.

_____. Lei n. 13.303, de 30 de junho de 2016. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 2016b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13303.htm>. Acesso em: 14 mar. 2017.

_____. Medida Provisória n. 495, de 19 de julho de 2010. Altera as Leis nos 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.958, de 20 de dezembro de 1994, e 10.973, de 2 de dezembro de 2004... **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 2010g. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/Mpv/495.htm>. Acesso em: 3 dez. 2017.

_____. Ministério de Minas e Energia. Secretaria de planejamento e desenvolvimento energético. **Programa de Eficiência do Gasto**. Brasília, DF, 2017d. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planeja/orcamento-federal/programas/programade-eficiencia-do-gasto>>. Acesso em 11 dez. 2017.

_____. Ministério do Meio Ambiente. **Portaria n. 61 de 15 maio 1998**. Brasília, DF, 1998a. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/images/noticias_arquivos/pdf/2014/Fev_2014/materia_5_2_mma_define_regras_link.pdf> Acesso em: 23 ago. 2017.

_____. Ministério do Meio Ambiente. **Portaria n. 43 de 28 janeiro 2009**. Brasília, DF, 2009b. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/a3p/_arquivos/36_09102008032817.pdf> Acesso em: 23 ago. 2017.

_____. Ministério do Meio Ambiente. **Processo de Marrakech**. Brasília, DF, 2017a. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/producao-e-consumo-sustentavel/plano-nacional/processo-de-marrakesh>>. Acesso em: 23 ago. 2017.

_____. Ministério do Meio Ambiente. Secretaria de Articulação Institucional e Cidadania Ambiental. **Plano de Ação para Produção e Consumo Sustentáveis – PPCS: Relatório do primeiro ciclo de implementação**. Brasília, DF, 2014b. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/publicacoes/responsabilidade-socioambiental/category/90-producao-consumo-sustentaveis>. Acesso em: 24 ago. 2017.

_____. Ministério do Meio Ambiente. **Projeto 3E**. Brasília, DF, 2017e. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/informma/item/10577-p-r-o-j-e-t-o-3e>>. Acesso em 11 dez. 2017.

_____. Ministério do Meio Ambiente. **O que é A3P?** Brasília, DF, 2017b. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/a3p>>. Acesso em 11 dez. 2017.

_____. Ministério do Meio Ambiente. Plano nacional de eficiência energética. Brasília, DF, 2017b. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/a3p>>. Acesso em 11 dez. 2017.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Informativo Sustentável. **Contratações Governamentais com Critérios de Sustentabilidade**. Brasília, DF, 2012b. Disponível em: <<http://www.comprasgovernamentais.gov.br/gestor-de-compras/sustentabilidade/compras-sustentaveis>>. Acesso em 11 set. 2016.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. Instrução Normativa n. 01, de 19 de janeiro de 2010. Dispõe sobre os critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, contratação de serviços **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 2010d. Disponível em: <<http://www.comprasnet.gov.br/legislacao/legislacaoDetalhe.asp?ctdCod=295>>. Acesso em: 14 mar. 2017.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. Instrução Normativa n. 02, de 16 de março de 2010. Dispõe sobre as especificações padrão de bens de Tecnologia da Informação... **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 2010f. Disponível em: <<http://www.comprasnet.gov.br/legislacao/legislacaoDetalhe.asp?ctdCod=316>>. Acesso em: 14 mar. 2017.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. Instrução Normativa n. 10, de 12 de novembro de 2012. Estabelece regras para elaboração dos Planos de Gestão de Logística Sustentável.... **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 2012d. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/images/arquivo/80063/141112_IN10.pdf>. Acesso em: 14 mar. 2017.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Projeto Esplanada Sustentável**. Brasília, DF, 2017f. Disponível em: <<https://pes.planejamento.gov.br/private/pages/main.jsf>>. Acesso em 11 set. 2017.

_____. **Painel de Compras do Governo Federal**. Brasília, DF, 2017i. Disponível em: <<http://painelcompras.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=PaineldeCompras.qvw&host=QVS@17-0112-b-ias04&anonymous=true>>. Acesso em 20 out. 2017.

_____. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição n. 153, de 2015**. Altera o art. 225 da Constituição Federal para incluir, entre as incumbências do poder público, a promoção de práticas e a adoção de critérios de sustentabilidade em seus planos, programas, projetos e processos de trabalho. Brasília, DF, 2015a. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/124254>>. Acesso em: 17 out. 2017.

_____. Superior Tribunal de Justiça (STJ). **REsp 429.849/RS**, Rel. Min. Francisco Falcão, Rel. p/ Acórdão Min. Teori Zavaski, 1ª Turma, julgado em 09/09/2003, DJ 10/11/2003. Brasília, DF, 2003. Disponível em: < <http://www.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp>>. Acesso em 15 nov. 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal (STF). **ADPF 101**, Relator(a): Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, Julgado em 24/06/2009, Dje-108 Divulg 01-06-2012 public 04-06-2012 ement vol-02654-01 pp-00001 RTJ vol-00224-01 pp-00011. Brasília, DF, 2009d. Disponível em: <<http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>>. Acesso em 15 nov. 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal (STF). **ADI 3.026**, Plenário, Relator(a): Min. Eros Grau, julgamento em 08/06/2006, DJ de 29/09/2006. Brasília, DF, 2006b. Disponível em: <<http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>>. Acesso em 15 nov. 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal (STF). **ADI 4.029**, Relator(a): Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgado em 08/03/2012, Acórdão Eletrônico DJe-125 divulg 26-06-2012 public 27-06-2012 RTJ Vol-00223-01 PP-00203, voto proferido pelo min. Ayres Britto. Brasília, DF, 2012c. Disponível em: < [http:// http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp](http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp)>. Acesso em 15 nov. 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal (STF). **ADI 3.540**, Relator(a): Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgado em 01/09/2005, DJ 03-02-2006 PP-00014 EMENT VOL-02219-03 PP-00528. Brasília, DF, 2005. Disponível em: <<http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>>. Acesso em 15 nov. 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal (STF). **ADI 3.937**, Relator(a): Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, julgado em 24/08/2017, DJE n. 197, divulgado em 31-08-2017. Brasília, DF, 2017h. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=353599>>. Acesso em 15 nov. 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal (STF). **MS 22.164**, Rel. Celso de Mello, julgado em 30/10/1995, publicado em 17/11/1995. Brasília, DF, 1995. Disponível em: <<http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>>. Acesso em 15 nov. 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal (STF). **RHC 88.880**, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 09/06/2006, publicado em 05/06/2006. Brasília, DF, 2006. Disponível em: <<http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>>. Acesso em 15 nov. 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal (STF). **AC 1.978**, Rel. Min. Eros Grau, julgado em 24/04/2008, publicado em 02/05/2008. Brasília, DF, 2008. Disponível em: <<http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>>. Acesso em 15 nov. 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal (STF). **RE 627.189** Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 08/06/2016, publicado em 03/04/2017. Brasília, DF, 2017k. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=353599>>. Acesso em 15 nov. 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal (STF). **ARE 955.846**, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 26/05/2017, publicado em 07/06/2017. Brasília, DF, 2017j. Disponível em: <<http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>>. Acesso em 15 nov. 2017.

_____. Tribunal de Contas da União (TCU). **Auditoria operacional nas ações adotadas pela administração pública federal nas áreas de redução de consumo próprio de papel, energia elétrica e de água**. TC: 006.615/2016-3, Ministro-Relator: André Luís de Carvalho. Brasília, DF, 2017c. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/auditoria-operacional-em-sustentabilidade-na-administracao-publica-federal-1.htm>>. Acesso em: 15 dez. 2017.

_____. Tribunal de Contas da União (TCU). **Levantamento nos Sistemas de Gestão de Aquisições**. Brasília, DF, 2016c. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A258744CAD01587842EC204994&inline=1>>. Acesso em: 11 jan. 2017.

_____. Tribunal de Contas da União (TCU). TC 001.066/2010-2, julgada pelo **Acórdão 1.260/2010-TCU-Segunda Câmara**, Ministro-Relator: André Luís de Carvalho. Brasília, DF, 2010e. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/>>. Acesso em: 15 dez. 2017.

_____. Tribunal de Contas da União (TCU). TC 017.517/2010-9, julgada pelo **Acórdão 1.752/2011-TCU-Plenário**, Ministro-Relator: André Luís de Carvalho. Brasília, DF, 2011c. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/>>. Acesso em: 15 dez. 2017.

_____. Tribunal de Contas da União (TCU). TC 026.652/2013-7, julgada pelo **Acórdão 833/2014-TCU-Plenário**, Ministro-Relator: André Luís de Carvalho. Brasília, DF, 2014c. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/>>. Acesso em: 15 dez. 2017.

_____. Tribunal de Contas da União (TCU). TC 024.198/2014-5, julgada pelo **Acórdão 2.373/2016-TCU-Plenário**, Ministro-Relator: Augusto Sherman. Brasília, DF, 2016d. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/>>. Acesso em: 15 dez. 2017.

_____. Tribunal de Contas da União (TCU). TC 016.058/2016-0, julgada pelo **Acórdão 1.830/2016-TCU-Plenário**, Ministro-Relator: André Luís de Carvalho. Brasília, DF, 2016e. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/>>. Acesso em: 15 dez. 2017.

_____. Tribunal de Contas da União (TCU). TC 025.651/2013-7, julgada pelo **Acórdão 1.375/2015-TCU-Plenário**, Ministro-Relator: Bruno Dantas. Brasília, DF, 2015b. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/>>. Acesso em: 15 dez. 2017.

_____. Tribunal de Contas da União (TCU). TC 021.108/2017-0, julgada pelo **Acórdão 2.661/2017-TCU-Plenário**, Ministro-Relator: Aroldo Cedraz. Brasília, DF, 2017g. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/>>. Acesso em: 15 dez. 2017.

_____. Tribunal de Contas da União (TCU). TC 026.745/2012-7, julgada pelo **Acórdão 4.135/2013-TCU-Primeira Turma**, Ministro-Relator: Valmir Campelo. Brasília, DF, 2013a. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/>>. Acesso em: 15 dez. 2017.

_____. Tribunal de Contas da União (TCU). TC 026.745/2012-7, julgada pelo **Acórdão 1.317/2013-TCU-Plenário**, Ministro-Relator: Aroldo Cedraz. Brasília, DF, 2013b. Disponível em: < <https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/>>. Acesso em: 15 dez. 2017.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Crescimento e desenvolvimento econômico**. Notas para uso em curso de desenvolvimento econômico na Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. Versão de Junho de 2008. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/Papers/2007/07.22.CrescimentoDesenvolvimento.Junho19.2008.pdf>>. Acesso em: 26 ago 2017.

_____. **O processo histórico do desenvolvimento econômico**. Texto para discussão 157, São Paulo: FGV, 2007.

BROWN, L. R. **Eco-Economia**: construindo uma economia para a terra. 1ª ed. Salvador: UMA, 2003.

BRUNI, L. Sobre o consumo e a felicidade. Tradução José Maria de Almeida. **Abba**, vol. VII, n. 1. Vargem Grande Paulista: Cidade Nova, 2004.

BRÜSEKE, F. J. **O problema do desenvolvimento sustentável**. Belém, UFPA/NAEA, 1993. (Paper do NAEA, 13).

BUGARIN, P. S. **O princípio Constitucional da Economicidade na Jurisprudência do Tribunal de Contas da União**. 1. ed. Belho Horizonte: Fórum, 2004.

_____. Reflexões sobre o princípio constitucional da economicidade e o papel do TCU. **Revista do TCU**, n. 78, p. 41-46, 1998.

BUJÁN, A. F. **Hacia un Derecho Administrativo, Fiscal y Medioambiental Romano III**. Madri: Dykinson, 2013.

CÁNEPA, M. E. Economia da Poluição. In.: **Economia do meio ambiente**: teoria e prática. Org. Peter H. May. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010. p. 79-98.

CANOTILHO, J. J. G. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

_____. **Direito Constitucional**, 5ª ed., Coimbra: Almedina, 1997.

_____. O Princípio da sustentabilidade como Princípio estruturante do Direito Constitucional. **Revista de Estudos Politécnicos**, Coimbra, Vol VIII, n. 13, 007-018, 2010.

_____. Estado Constitucional Ecológico e democracia sustentada. In: FERREIRA, Heline Sivini; LEITE, José Rubens Morato. Estado de Direito Ambiental: tendências, aspectos constitucionais e diagnósticos. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004. p. 03-16.

CANOTILHO, J. J. G; LEITE, J. R. M. **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

CAPRA, F. **A Teia da Vida**: uma nova compreensão científica dos sistemas vivos. São Paulo: Cultrix, 2006.

CARSON, R. **Primavera silenciosa**, São Paulo: Melhoramentos, 1962.

CARVALHO FILHO, J. S. **Manual de direito administrativo**. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

CECHIN, A.; VEIGA J. E. O fundamento central da economia ecológica. In.: **Economia do meio ambiente**: teoria e prática. Org. Peter H. May. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010. p. 33-48.

CITADINI, A. R. **O controle externo da administração pública**. São Paulo: Max Limonad, 1995.

CLARO, P. B. de O.; CLARO, D. P.; AMÂNCIO, R. Entendendo o conceito de sustentabilidade nas organizações. **Revista de Administração da Universidade de São Paulo**, São Paulo, v. 43, n. 4, p. 289-300, out./nov./dez. 2008.

COELHO, H. A. Compras governamentais e licitações sustentáveis. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, v. 33, n. 3, 2016.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Nosso futuro comum**. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1991. Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/12906958/Relatorio-Brundtland-Nosso-Futuro-Comum>>. Acesso em: 4 set. 2016.

COMPARATO, F. K. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. São Paulo: Saraiva, 2001.

CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE O MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, 1992. **Agenda 21**. Rio de Janeiro: MMA, 1992. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21/agenda-21-global>>. Acesso em: 11 set. 2016.

CRETELLA JUNIOR, J. **Das licitações públicas**. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

DALY, H. **A economia do século XXI**. Trad. Renato Souza. 1ª ed. Porto alegre: Mercado Aberto, 1984.

_____. Allocation, distribution, and scale: towards an economics that is efficient, just, and sustainable. **Ecological Economics**, Volume 6, Issue 3, dec. 1992, p. 185-193.

DELGADO, J. A. Do conceito de licitação ao seu objeto. 1983. **Revista Forense**, s.l, v. 79, p. 15-35, jul./set. 1983. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/9542/Do_Conceito_de_licitacao_ao%20_seu_Objeto.pdf>. Acesso em 10 nov. 2017.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 25.ed. São Paulo: Atlas, 2012.

_____. 500 anos de direito administrativo brasileiro. **Revista Eletrônica de Direito do Estado, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia**, n. 5, 2006.

DWORKIN, R. M. **Levando os direitos a sério**. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

DUPUY, J. P. **Introdução à Crítica da Ecologia Política**. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1980.

FERNANDEZ, B. P. M. Ecodesenvolvimento, desenvolvimento sustentável e economia ecológica: em que sentido representam alternativas ao paradigma de desenvolvimento tradicional? **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, n. 23, p.109-120, jan/jun 2011.

FERRAZ, L. A. Função regulatória da licitação. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**, Salvador, n. 19, p. 1-11. ago./out. 2009. Disponível em: <<https://www2.mp.pa.gov.br/sistemas/gcsubsites/upload/39/funcaoeregulatoria.pdf>>. Acesso em: 3 set. 2016.

FERREIRA, D. **A licitação pública no Brasil e sua nova finalidade legal: a promoção do desenvolvimento nacional sustentável**. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

FERREIRA FILHO, M. G. **Direitos Humanos Fundamentais**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

FERREIRA, C. M. C.; GOMES, A. P. **Introdução à análise envoltória de dados: teoria modelos e aplicações**. Viçosa: UFV, 2009.

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

_____. Direito administrativo e o Estado sustentável. **Revista Eletrônica Direito à Sustentabilidade**, Foz do Iguaçu, v. 1, n. 1, p. 7-19, 2014. Disponível em: <<http://e-revista.unioeste.br/index.php/direitoasustentabilidade/article/view/11042/7872>>. Acesso em: 28 out. 2017.

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO (FUNAG). **Relatório Rio+20: O modelo brasileiro: Relatório de sustentabilidade da organização da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável**. Brasília: FUNAG, 2012. Disponível em: <https://sistemas.mre.gov.br/kitweb/datafiles/Toronto/pt-br/file/relatorio-rio20.pdf>. > Acesso em: 25 ago. 2017.

FURTADO, C. **O mito do desenvolvimento econômico**. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

_____. **O capitalismo Global**. 7. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2001.

GASPARINI, D. **Direito administrativo**. Atualizado por Fabrício Motta. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

GEORGESCU-ROEGEN, N. **Energia e Mitos Econômicos**. Trad. Leonidas Hegenberg e Octanny da Motta. *Economia-Ensaios*, Uberlândia, 19(2): 7-51, jul./2005. Disponível em: <<http://www.seer.ufu.br/index.php/revistaeconomiaensaios/article/view/1539/1365>>. Acesso em 04 de set. 2017.

_____. **The entropy law and the economic process**. Cambridge, Mass., EUA: Harvard University Press, 1971. Disponível em: <<https://pt.scribd.com/document/267519123/The->

Entropy-Law-and-the-Economic-Process-by-Nicholas-Georgescu-Roegen-pdf >. Acesso em 19 de nov. 2017.

GIANNETTI, E. **Felicidade: diálogos sobre o bem-estar na civilização**. 1ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 4. Ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GRAU, E. R. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988 (interpretação e crítica)**. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

GREMAUD, P. A. *et al.* **Manual de Economia**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

GUALAZZI, E. L. B. **Regime Jurídico dos tribunais de contas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992, p. 196.

GUIMARÃES, F. A. M. **Rui**: uma visão do controle do dinheiro público—uma análise contemporânea. In: Rui Barbosa – Uma Visão do Dinheiro Público. TCU, Brasília, 2000.

GUIMARÃES, R. P. e FONTOURA, Y. S. R. **Rio+20 ou Rio-20?** Crônica de um fracasso anunciado. *Ambiente e Sociedade*, 2012, xv(3), 19-39.

HÄBERLE, P. Nachhaltigkeit und Gemeineuropäisches Verfassungsrecht, in WOLFGANG KAHL (org.), Nachhaltigkeit als Verbundbegriff, Tübingen, 2008. In: CANOTILHO, J. J. G. O Princípio da sustentabilidade como Princípio estruturante do Direito Constitucional. **Revista de Estudos Politécnicos**, Coimbra, Vol. VIII, n. 13, 007-018, 2010.

HARTMANN, I. A. M. E-codemocracia: o Estado ambiental articulado em um Estado-Rede e o direito fundamental de acesso a internet como elementos da proteção procedimental do meio ambiente no cyberspaço. **Cadernos O Direito - Temas de Direito do Ambiente**, Coimbra, v. 6, 2011.

HARDIN, G. The Tragedy of the Commons. **Science**, vol. 162, nº 3859, 1968, p. 1243-1248. Disponível em: <<http://science.sciencemag.org/content/sci/162/3859/1243.full.pdf>>. Acesso em 25 nov. 2017.

HERCULANO, S. Do desenvolvimento (in)suportável à sociedade feliz. In: GOLDENBERG, M. (coord.). **Ecologia, ciência e política**. RJ: Revan, 1992. Disponível em: <https://www.yumpu.com/pt/document/view/13346335/do-desenvolvimento-insuportavel-a-sociedade-feliz>. Acesso em 08 set. 2017.

HESSE, K. **A Força Normativa da Constituição**. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991.

HORTA, R. M. **Direito Constitucional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

HUGON, P. **História das doutrinas econômicas**. 14ª ed. São Paulo: Atlas, 1992.

INTERNATIONAL COUNCIL FOR LOCAL ENVIRONMENTAL INITIATIVES (ICLEI). **Manual Procura +** : Um Guia para Implementação de Compras Públicas Sustentáveis. 3ª ed.

São Paulo, 2015. Disponível em: <<http://cpsustentaveis.planejamento.gov.br>>. Acesso em 10 set. 2016.

JACQUES, P. **Curso de Direito Constitucional**. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1983.

JANNUZZI, P. M. **Considerações sobre o uso, mau uso e abuso de indicadores sociais na avaliação de políticas públicas municipais**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 36, n. 1, p. 51-72, 2002.

JUSTEN FILHO, M. **Curso de direito administrativo**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

_____. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 15. ed. Dialética, 2012.

_____. Desenvolvimento nacional sustentado: contratações administrativas e o regime introduzido pela Lei 12.349. **Informativo Justen, Pereira, Oliveira e Talamini**. Curitiba, n. 50, 2011. Disponível em: <<http://www.justen.com.br/informativo.php?&informativo=50&artigo=1077&l=pt>>. Acesso em 30/07/2017.

KELSEN, H. **Teoria pura do Direito**, 5ª ed. Trad. João Baptista Machado. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

LARENZ, K. **Metodologia da Ciência do Direito**. Trad. José Lamago. 4. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2005.

LAYRARGUES, P. P. Do ecodesenvolvimento ao desenvolvimento sustentável: evolução de um conceito? **Proposta**, Rio de Janeiro, v. 71, n. 25, p.5-10, 2002. Disponível em: http://material.nerea-investiga.org/publicacoes/user_35/FICH_ES_32.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2016.

LEFF, E. La capitalización de la naturaleza y las estrategias fatales de la sustentabilidad. **Formación Ambiental**, v. 7, n. 16, p. 17-20, 1996.

LEIS H. R.; D'AMATO J. L. O ambientalismo como movimento vital: análise de suas dimensões histórica, ética e vivencial. In: CAVALCANTI, C. et al. **Desenvolvimento e natureza: estudos para uma sociedade sustentável**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1998. p. 77-103.

LENZA P. **Direito Constitucional Esquematizado**. 12. ed, São Paulo: Saraiva, 2008.

LIMA, Gustavo F. da Costa. O Debate da Sustentabilidade na Sociedade Insustentável. **Revista Política e Trabalho**, 13, setembro de 1997, pp. 201-222.

LÓPEZ-ELÍAS. J. P. **Aspectos Jurídicos de la Licitación Pública en México**. México D.F: UNAM, 1999.

LÓPEZ. P. D. R. **Obsolescência Tecnológica Programada**. Assunção, 2012, Disponível em: <http://handbook.usfx.bo/nueva/vicerrectorado/citas/TECNOLOGICAS_20/Ingenieria%20de%20Medio%20Ambiente/obsolescencia_tecnologica_programada.pdf> Acesso em: 25. Nov. 2017.

LOUETTE, A. **Indicadores de Nações: Uma contribuição ao diálogo da Sustentabilidade**. 1ª ed. São Paulo: WHH – Willis Harman House, 2009.

MACHADO, C. A. A.; REZENDE, A. C. L. Edifícios públicos sustentáveis: discricionariedade administrativa ou dever constitucional e legal? **A&C-Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, v. 16, n. 63, p. 165-185, 2016.

MATTOS, L.; ROMEIRO, A. R.; HERCOWITZ, M. Economia do Meio Ambiente. In: _____. **Economia do Meio Ambiente e Serviços Ambientais: Estudo aplicado à agricultura familiar, às populações tradicionais e aos povos indígenas**. Brasília: Embrapa Informação Tecnológica, 2011. p. 51-99.

MARCUSE, H. et al. **Ecologia: caso de vida ou de morte**. Lisboa, Moraes, 1973.

MAZZA, A. **Manual de Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2015.

McCORMICK, J. **Rumo ao paraíso: a história do movimento ambientalista**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1992.

MEADOWS, D. H. et al. **Limites do crescimento: um relatório para o Projeto do Clube de Roma sobre o Dilema da Humanidade**. Tradução de I. M. F. Litto. São Paulo: Perspectiva, 1973, (Coleção Debates, 90).

MEDAUAR, O. **Direito administrativo moderno**. 19. ed. rev. e atual. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2015.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 38. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

_____. **Licitação e Contrato Administrativo**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MELLO, C. A. B. **Curso de Direito Administrativo**. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

_____. **O conteúdo jurídico do princípio da igualdade**. Ed Malheiros, 2011.

MELLO, O. A. B. **Princípios gerais de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 1979.

MENDES, R. G. Lei nº 10.520/02, nota ao art. 4º, inc. I, categoria Doutrina. **LeiAnotada.com**. Disponível em <<http://www.leianotada.com>>. Acesso em 30 set. 2017.

MIGUEL, P. A. C. (Coord). **Metodologia de pesquisa em engenharia de produção e gestão de operações**. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

MILARÉ, É. **Direito do ambiente**. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

MINC, C. Prefácio. In: McCORMICK, J. **Rumo ao paraíso: a história do movimento ambientalista**. Rio de Janeiro, Relume-Dumará, 1992.

MONTIBELLER FILHO, G. **Ecodesenvolvimento e desenvolvimento sustentável: conceitos e princípios**. Textos de Economia, v. 4, n.1, 1993.

MORAES, A. **Direito Constitucional**. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

MORAIS, D. O. C. **Responsabilidade social: O GVcev e a disseminação de práticas no varejo brasileiro**. Anuário de pesquisa, 2016. Disponível em: <bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/apgvpesquisa/article/download/63641/61721>. Acesso em 29 nov. 2017.

MOTTA, C. P. C. Licitações e contratos: uma retrospectiva crítica da legislação. In. _____. **Tratado de Direito Administrativo**, 2. São Paulo: Saraiva, 2013.

MUELLER, C. C. **Os economistas e as relações entre o sistema econômico e o meio ambiente**. Brasília: UnB: Finatec, 2004.

MUKAI, T. **Licitações e Contratos Públicos**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 1994.

MUNHOZ, C. A evolução histórica do conceito de desenvolvimento. In. _____. **Comércio internacional e desenvolvimento: uma perspectiva brasileira**. São Paulo: Saraiva, 2004.

NAREDO, J. M. Economía y sostenibilidad: la economía ecológica en perspectiva. **Polis-Revista on-line de la Universidad Bolivariana**, vol. 1, n. 1, 2001. P. 27. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=30500213>>. Acesso em 19 nov. 2017.

NORGAARD, R. B. Economicismo, ambientalismo e economia ecológica. **Revista da ANPEC**, 2, 1997.

OLIVEIRA, B. C. S. C. M.; SANTOS, L. M. L. **Compras públicas como política para o desenvolvimento sustentável**. Rev. Adm. Pública, Rio de Janeiro, v. 49, n. 1, p. 189-206, 2015.

OLIVEIRA, J. C. **Princípios e elementos do processo licitatório**. Material de apoio didático para o curso de licitações e contratos. 2015. Disponível em: <https://acervodigital.unesp.br/bitstream/123456789/65615/2/a2_m01_s03_106_Print.pdf>. Acesso em 18 set 2017.

PEDROSO, M.; CALMON, P. C.; BANDEIRA, L. F. **O uso da análise envoltória de dados para avaliação da gestão do Programa Bolsa-Família**. Comun. ciênc. saúde, v. 20, n. 1, p. 37-44, 2009.

PEÑALOZA, R. **Externalidades e o Teorema de Coase**. Site Medium. dez. 2015. Disponível em: <https://medium.com/@milesmithrae/externalidades-e-o-teorema-de-coase-rodriigo>. Acesso em 18 nov. 2017.

PEREIRA, J. R. G. **Interpretação constitucional e direitos fundamentais: uma contribuição ao estudo das restrições aos direitos fundamentais na perspectiva da teoria dos princípios**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

PEREIRA, R. R. **Uma estratégia de desenvolvimento sustentável para o TCU**. Brasília: TCU, 2004. Disponível em: <<http://cpsustentaveis.planejamento.gov.br>>. Acesso em: 10 dez. 2016.

PEREIRA JÚNIOR, J. T. **Comentários à lei de licitações e contratações da Administração Pública**. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

_____. Sustentabilidade e planejamento: valores constitucionais reitores das contratações administrativas, no estado democrático de direito. **RDA: Revista de Direito Administrativo**, v. 270, p. 81, 2015.

PEREIRA JUNIOR, J. T.; DOTTI, M. R.; **Políticas públicas nas licitações e contratações administrativas**. 2. ed. rev., atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

PIMENTEL-GOMES, F. **Curso de estatística experimental**. Piracicaba: Nobel, 1990.

PINTO, N. G. M.; CORONEL, D. A.; BENDER FILHO, R. **Eficiência no Desenvolvimento Regional Resultante do Programa Bolsa Família: Aplicação da Análise Envoltória de Dados (DEA) nos Estados e Regiões Brasileiras de 2004 a 2010**. *Desenvolvimento em Questão*, v. 13, n. 31, p. 143-172, 2015. Disponível em: <<https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/desenvolvimentoemquestao/article/view/3118>> Acesso em: 13 jan. 2017.

PIOVESAN, F. **Temas de Direitos Humanos**. São Paulo: Max Limonad, 1998.

RAMPAZZO, L. **Metodologia científica: para alunos dos cursos de graduação e pós-graduação**. São Paulo: Loyola, 2002.

RESENDE, A. L. **Os limites do possível**. A economia além da conjuntura. 1ª ed. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2013.

ROMEIRO, A. R. **Desenvolvimento sustentável e mudança institucional: notas preliminares**. Texto para Discussão n. 68. Campinas: IE-UNICAMP, 1999.

_____. Economia ou economia política da sustentabilidade. In.: **Economia do meio ambiente: teoria e prática**. Org. Peter H. May. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010. p. 3-31.

RUIZ, M. Sustentabilidade, Custos e o Impacto da TI. **Administradores.com**. São Paulo, 30 nov. 2011. Disponível em: <<https://www.administradores.com.br/noticias/tecnologia/sustentabilidade-custos-e-o-impacto-da-ti/50273>>. Acesso em: 11 nov. 2017.

SACHS, I. Estratégias de transição para o século XXI. In: BURSZTYN, M. **Para Pensar o Desenvolvimento Sustentável**. São Paulo: Brasiliense, 1993. p. 29-56.

_____. **Desenvolvimento: includente, sustentável, sustentado**. 1. ed. Rio de Janeiro: Garamond. 2004.

SAMUELSON, P.; NORDHAUS, W. **Economia**. 14. ed. Lisboa: McGraw-Hill, 1993.

SANTOS, M. G. **Poder normativo nas licitações sustentáveis**. In: GIORDAN, M. S.; BARKI, P. *Licitações e Contratações Públicas Sustentáveis*. Belo Horizonte: Ed. Fórum. 2015.

SAPIERI, R. H.; COLLADO, C. F.; LUCIO, P. B. **Metodologia de pesquisa**. 3. Ed. São Paulo: McGraw-Hill, 2006.

SARLET, I. W. Valor de alçada e limitação do acesso ao duplo grau de jurisdição: problematização em nível constitucional à luz de um conceito material de direitos fundamentais. **Revista de Informação Legislativa**, ano 33, n. 131, jul./set. 1996.

_____. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2010.

_____. Uma Constituição aberta a outros Direitos Fundamentais? **Revista Consultor Jurídico**. São Paulo, 13 mar 2015. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2015-mar-13/direitos-fundamentais-constituicao-aberta-outros-direitos-fundamentais>. Acesso em: 23 out. 2017.

SARLET, I. W; FENSTERSEIFER, T. Notas sobre a proibição de retrocesso em matéria (socio)ambiental. In.: **Princípio da proibição de retrocesso ambiental**, p. 121-206. Brasília: Senado Federal, 2012.

SEQUINEL, M. C. M. Cúpula mundial sobre desenvolvimento sustentável-Joanesburgo: entre o sonho e o possível. **Análise Conjuntural**, v. 24, n. 11-12, 2002.

SEN, A. K. **Desenvolvimento como liberdade**. Trad. Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das letras, 2000.

SEROA DA MOTTA, R. **Utilização de critérios econômicos para a valorização da água no Brasil**. Rio de Janeiro: DIPES/IPEA, abril. 1998 (Texto para Discussão, 556). Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/2402>. Acesso em 15 nov. 2017.

SICHES, L. R. **Nueva filosofía de la interpretación del derecho**. Editorial Porrúa, 1973.

SIEDENBERG, D. R. Indicadores de desenvolvimento socioeconômico: uma síntese. **Desenvolvimento em Questão**, ano 1, n. 1, p. 45-71, jan./jun. 2004.

SILVA, J. A. Fundamentos constitucionais da proteção do meio ambiente. **Revista de Direito Ambiental**, n. 27. São Paulo: Revista dos Tribunais, Jul-Set, 2002, p. 55.

_____. **Direito Ambiental Constitucional**. 4^a ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

_____. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.

SMITH, A. **A riqueza das nações**: investigação sobre sua natureza e suas causas. Tradução de Luiz João Baraúna. São Paulo: Abril Cultural, 1996, (Coleção Os economistas).

SOARES, D. A. M.; SILVA, G.; TORREZAN, R. G. A. Aplicação ambiental do teorema de Coase: o caso do mercado de créditos de carbono. **Revista Iniciativa Econômica**, v. 2, n. 2, 2016.

SOUZA, M. T. S. de; OLIVERO, S. M. Compras Públicas Sustentáveis: um estudo da incorporação de critérios socioambientais nas licitações do Governo do Estado de São Paulo. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO ENANPAD, 34, 2010, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: EnANPAD, 2010. p. 1-16.

SOUZA, N. J. **Desenvolvimento Econômico**. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2009.

STERN, N. **The Economics of Climate Change: The Stern Review**. Cambridge, UK and New York, NY, USA: Cambridge University Press, 2007. Disponível em: <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.hm-treasury.gov.uk/independent_reviews/stern_review_economics_climate_change/stern_review_report.cfm>. Acesso em: 17 out. 2017.

STIGLITZ, J. E.; SEN, A. K.; FITOUSSI, J. P. **Relatório da Comissão sobre a Medida de Desempenho Econômico e Progresso Social**. Tradução: SESI/PR. Curitiba, 2009.

SUNDFELD, C. A. **Licitação e Contrato Administrativo**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

_____. **Fundamentos de direito público**. 4. ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

THEIS, I, M. **Considerações sobre os limites energéticos do crescimento econômico**. Revista Textos de Economia, v. 4, n.1, 1993.

UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME. **Frequently Asked Questions - The Marrakech Process**. Paris: UNEP, 2009. Disponível em: <<http://www.unep.fr/scp/marrakech/pdf/FAQ-UNEP-marrakech-brochure%20FINAL.pdf>>. Acesso em 01 ago. 2017.

_____. **Transformando Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. UNEP, 2016. Disponível em: <<http://www.br.undp.org/content/dam/brazil/docs/agenda2030/undp-br-Agenda2030-completo-pt-br-2016.pdf>>. Acesso em 10 dez. 2017.

VALE A. R. **Estrutura das normas de direitos fundamentais**. São Paulo: Saraiva; 2009.

VALENTE, Manoel Adam Lacayo. **Marco Legal das Licitações e Compras Sustentáveis na Administração Pública**. Ed. Brasília. Câmara dos Deputados, 2011.

VAN BELLEN, H. M. **Indicadores de sustentabilidade: uma análise comparativa**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

VIOLA, E. J., O Movimento Ecológico no Brasil (1974-1986): do Ambientalismo à Ecológica. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, nº 3, vol. 1, fev. São Paulo, Cortez/ANPOCS, 1987.

VIOLA, E. J.; FRANCHINI, M. **Sistema internacional de hegemonia conservadora: O fracasso da Rio + 20 na governança dos limites planetários**. Ambiente & Sociedade, Campinas, v. xv, n. 3, p. 1-18, set./dez. 2012. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1414-753X2012000300002&script=sci_arttext> Acesso em: 3 set. 2017.

VIOLA, E.; LEIS, H. **Desordem global da biosfera e nova ordem internacional: o papel organizador do ecologismo**. **Lua Nova**, nº 20, maio. São Paulo, 1991.

WEBER, M. **História agrária romana**. 1. Ed. São Paulo: Martins Fontes, 1994, p. 136.

WORLD WILDLIFE FUND. **Relatório Planeta Vivo 2014**. Brasília, 2014. Disponível em: http://www.wwf.org.br/natureza_brasileira/especiais/relatorio_planeta_vivo/. Acesso em: 15 dez. 2016.

ZIMMERMANN, C. L. A Administração Pública e o consumo sustentável. **Revista Virtual da Advocacia-Geral da União**, n. 132. fev. 2013. Disponível em http://www.agu.gov.br/sistemas/site/TemplateTexto.aspx?idConteudo=232524&id_site=1115&ordenacao=1. Acesso em 09 out. 2017.

APÊNDICE A - TABELA DOS DADOS UTILIZADOS

2012	QCM	QCS	VCM	VCS	QCM-IS	QCS-IS
DMU	Input1	Input2	Input1A	Input2A	Output1	Output2
DMU1	95784	8783	29.094.740.352,85	7.947.290.076,80	0,67%	0,16%
DMU2	1820	650	10.013.784.616,36	6.675.810.513,00	0,93%	0,16%
DMU3	12649	2037	8.063.235.800,55	4.670.510.841,40	0,77%	0,05%
DMU4	4560	652	4.553.325.449,25	3.012.701.364,40	0,55%	0,00%
DMU5	10059	1357	2.631.331.988,45	990.972.684,50	0,79%	0,29%
DMU6	2174	4224	2.417.181.713,20	627.066.671,80	0,64%	0,43%
DMU7	2177	490	2.032.028.264,08	1.767.807.581,10	0,96%	0,20%
DMU8	606	199	1.884.318.058,14	676.306.694,00	0,83%	1,04%
DMU9	8079	1154	1.378.161.722,79	851.570.065,10	1,09%	0,37%
DMU10	153	53	947.650.201,99	943.603.404,20	0,65%	0,00%
DMU11	8406	547	524.794.398,11	351.646.313,00	0,43%	0,37%
DMU12	2155	413	385.696.894,78	314.747.180,50	0,42%	0,00%
DMU13	1621	460	318.433.801,64	238.252.530,00	0,43%	0,43%
DMU14	4736	443	276.344.708,99	198.154.073,60	0,89%	0,00%
DMU15	2531	553	276.155.070,22	181.122.243,20	0,87%	0,00%
DMU16	4952	596	284.471.557,93	148.405.817,60	0,40%	0,00%
DMU17	528	169	208.855.931,08	49.421.703,10	1,33%	0,00%
DMU18	180	28	122.535.633,77	102.203.971,60	0,00%	0,00%
DMU19	1600	165	95.958.396,54	54.042.592,60	0,75%	0,00%
DMU20	250	22	86.453.275,42	71.206.332,40	0,40%	0,00%
DMU21	1281	181	79.639.046,30	55.864.801,90	0,70%	0,00%
DMU22	79	17	34.325.536,12	26.072.149,70	0,00%	0,00%
DMU23	363	41	22.157.425,99	16.281.976,30	0,00%	0,00%
DMU24	864	154	139.548.429,17	109.583.130,40	0,81%	0,00%

2013	QCM	QCS	VCM	VCS	QCM-IS	QCS-IS
DMU	Input1	Input2	Input1A	Input2A	Output1	Output2
DMU1	94743	11878	23.057.610.534,15	8.141.273.869,80	0,64%	0,19%
DMU2	1474	645	3.041.844.355,99	3.037.081.475,20	1,29%	0,00%
DMU3	11563	2354	9.378.908.408,86	4.984.166.864,90	1,02%	0,17%
DMU4	4339	826	2.947.851.625,21	1.961.264.157,40	0,44%	0,00%
DMU5	9211	1739	1.864.517.167,38	2.249.838.172,20	0,87%	0,34%
DMU6	1741	4487	940.490.346,66	639.439.112,60	1,03%	1,68%
DMU7	2361	671	1.360.674.837,27	1.203.684.320,90	1,36%	0,00%
DMU8	623	278	1.113.510.723,34	613.415.608,90	0,32%	0,36%
DMU9	6576	1600	1.747.573.879,87	1.736.491.625,90	0,99%	0,19%
DMU10	177	38	137.985.016,51	116.279.433,80	0,00%	0,00%
DMU11	7291	617	469.614.714,62	275.860.915,30	0,55%	0,00%
DMU12	1810	486	203.464.104,57	143.473.489,90	0,88%	0,21%
DMU13	1321	297	214.772.570,13	170.374.229,60	0,53%	0,00%
DMU14	3716	506	271.032.507,95	139.820.448,20	0,78%	0,00%
DMU15	2038	524	203.473.559,77	180.507.425,30	1,28%	0,19%
DMU16	4357	600	317.422.196,14	205.259.780,70	0,55%	0,17%
DMU17	482	81	164.391.166,90	77.323.878,80	0,21%	0,00%

DMU18	116	24	165.520.318,19	96.579.272,20	0,00%	0,00%
DMU19	1422	223	81.705.120,37	29.236.422,70	1,41%	0,81%
DMU20	184	31	72.696.667,71	29.982.921,30	0,54%	0,00%
DMU21	1229	188	163.618.452,10	106.918.825,60	1,06%	0,00%
DMU22	100	24	21.480.198,63	18.832.656,40	0,00%	0,00%
DMU23	370	51	2.513.860.309,36	1.118.708.996,50	0,27%	0,00%
DMU24	692	144	199.053.926,91	139.710.123,60	1,73%	0,00%

2014	QCM	QCS	VCM	VCS	QCM-IS	QCS-IS
DMU	Input1	Input2	Input1A	Input2A	Output1	Output2
DMU1	85382	12401	44.212.321.093,81	7.312.232.601,80	0,58%	0,13%
DMU2	1823	689	3.113.897.946,19	2.520.560.570,80	0,88%	0,00%
DMU3	10820	2007	10.763.506.827,80	7.505.983.754,60	0,89%	0,10%
DMU4	3463	754	6.270.208.486,45	1.840.707.330,80	0,40%	0,00%
DMU5	8477	1595	1.592.821.307,72	1.026.193.993,50	0,99%	0,00%
DMU6	1624	4807	646.040.233,25	530.240.846,90	0,37%	1,68%
DMU7	2081	661	1.072.067.909,20	890.204.971,60	0,82%	0,31%
DMU8	546	226	976.286.423,62	473.287.952,30	0,37%	0,00%
DMU9	6085	1451	1.159.502.625,45	896.195.161,60	1,02%	0,14%
DMU10	161	47	62.689.686,10	52.479.978,30	1,24%	0,00%
DMU11	6218	679	391.256.641,27	327.407.752,40	0,61%	0,76%
DMU12	1644	489	269.177.469,37	200.801.103,40	1,22%	0,00%
DMU13	1250	284	258.281.641,59	244.762.323,90	0,56%	0,00%
DMU14	3841	399	201.056.851,35	135.282.201,60	0,81%	0,00%
DMU15	1803	594	250.426.367,33	186.305.687,80	1,11%	0,00%
DMU16	3889	784	552.421.442,31	345.740.716,90	0,46%	0,00%
DMU17	807	73	284.636.039,35	44.740.178,70	0,99%	0,00%
DMU18	95	11	22.482.497,97	17.721.095,90	0,00%	0,00%
DMU19	1463	167	166.742.938,58	127.683.857,90	1,50%	0,00%
DMU20	121	55	960.200.422,69	363.097.690,50	1,65%	0,00%
DMU21	992	175	264.116.740,52	229.038.362,90	1,11%	0,00%
DMU22	77	21	66.007.927,91	30.569.766,90	0,00%	0,00%
DMU23	348	75	65.312.666,04	70.521.557,70	0,29%	0,00%
DMU24	582	180	225.892.476,10	165.648.303,10	1,72%	0,00%

2015	QCM	QCS	VCM	VCS	QCM-IS	QCS-IS
DMU	Input1	Input2	Input1A	Input2A	Output1	Output2
DMU1	58417	9490	16.660.297.170,21	6.444.579.707,50	0,77%	0,11%
DMU2	1282	627	3.536.419.442,93	3.299.262.032,00	1,17%	0,00%
DMU3	9575	1937	13.952.057.033,87	10.580.606.264,90	1,17%	0,41%
DMU4	2820	507	2.056.891.374,84	686.941.567,50	0,64%	0,18%
DMU5	6285	1296	2.141.586.177,53	2.097.593.143,30	0,89%	0,08%
DMU6	1084	2545	626.260.475,09	405.138.957,80	0,65%	1,86%
DMU7	1467	406	587.649.784,35	548.260.532,30	1,09%	0,50%
DMU8	472	202	90.989.376,97	58.217.598,70	1,06%	1,57%
DMU9	5161	1385	944.846.093,51	901.014.460,20	0,87%	0,15%
DMU10	104	31	60.694.932,75	46.289.857,80	0,96%	0,00%
DMU11	4329	459	263.908.312,53	197.029.390,90	0,49%	0,00%
DMU12	1497	438	295.508.343,04	244.431.776,40	1,54%	0,32%

DMU13	569	234	236.432.492,76	193.829.743,80	0,70%	0,00%
DMU14	3188	463	174.511.661,98	97.558.942,70	0,97%	0,00%
DMU15	1558	541	284.172.785,55	226.060.902,30	0,90%	0,00%
DMU16	3095	428	316.097.761,25	165.242.689,80	0,68%	0,00%
DMU17	644	55	152.020.271,69	89.123.277,50	0,93%	0,00%
DMU18	78	17	245.710.596,82	246.187.090,60	0,00%	0,00%
DMU19	1201	135	67.832.913,95	57.737.020,40	1,42%	0,00%
DMU20	73	34	51.333.121,69	44.722.604,30	2,74%	0,00%
DMU21	672	130	74.452.593,25	74.802.130,50	1,34%	0,00%
DMU22	56	14	15.122.452,48	19.102.585,30	1,79%	0,00%
DMU23	316	41	50.568.418,36	22.592.065,80	0,32%	0,00%
DMU24	534	122	337.807.722,99	275.818.015,60	1,69%	0,00%

2016	QCM	QCS	VCM	VCS	QCM-IS	QCS-IS
DMU	Input1	Input2	Input1A	Input2A	Output1	Output2
DMU1	62594	9289	14.325.626.519,92	7.667.760.917,70	0,77%	0,19%
DMU2	1157	527	3.760.631.432,92	3.368.811.222,90	0,69%	0,00%
DMU3	9196	1969	14.756.146.054,30	10.323.211.023,20	1,08%	0,15%
DMU4	2573	569	8.077.597.435,38	6.891.162.744,20	0,62%	0,30%
DMU5	5846	1185	3.331.400.287,40	3.371.185.589,80	0,99%	0,79%
DMU6	1304	4608	1.119.975.664,86	994.117.270,60	1,00%	1,87%
DMU7	1135	253	170.971.592,53	107.979.436,20	0,97%	0,42%
DMU8	434	162	752.364.844,89	310.082.121,70	0,69%	0,00%
DMU9	4219	1224	1.075.907.814,37	849.547.574,10	1,07%	0,00%
DMU10	93	43	1.231.346.917,23	1.219.866.558,60	3,23%	0,00%
DMU11	4633	391	206.007.072,81	155.756.389,30	0,54%	0,00%
DMU12	1782	476	536.636.878,29	1.230.531.544,60	1,68%	0,00%
DMU13	395	110	113.600.068,87	120.409.208,20	0,25%	0,00%
DMU14	2594	387	158.376.996,31	138.939.631,00	0,93%	0,00%
DMU15	1160	367	286.902.345,74	325.069.289,60	0,78%	0,26%
DMU16	2484	491	238.516.901,01	211.767.637,00	0,36%	0,00%
DMU17	676	63	168.217.205,71	107.195.507,60	1,04%	0,00%
DMU18	41	12	85.726.076,24	86.582.422,60	0,00%	0,00%
DMU19	744	111	46.836.919,93	16.366.355,00	1,48%	0,00%
DMU20	34	8	10.947.050,58	12.618.934,90	0,00%	0,00%
DMU21	808	157	75.313.512,97	75.137.184,10	1,11%	0,00%
DMU22	54	14	2.209.669,52	3.331.621,50	1,85%	0,00%
DMU23	273	44	66.126.469,81	41.964.404,10	0,00%	0,00%
DMU24	517	118	99.201.012,64	60.428.236,70	1,55%	0,00%