

**UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ – UNIVALI**  
**VICE-REITORIA DE PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO E INOVAÇÃO**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM CIÊNCIA JURÍDICA – PPCJ**  
**CURSO DE MESTRADO EM CIÊNCIA JURÍDICA – CMCJ**  
**ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: FUNDAMENTOS DO DIREITO POSITIVO**

**DA CONTRATAÇÃO SUSTENTÁVEL NOS  
PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS: UMA ANÁLISE DA  
ATUAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO**

**MICHAEL ARAÚJO MENDES**

**Itajaí-SC, março de 2021.**

**UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ – UNIVALI**  
**VICE-REITORIA DE PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO E INOVAÇÃO**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM CIÊNCIA JURÍDICA – PPCJ**  
**CURSO DE MESTRADO EM CIÊNCIA JURÍDICA – CMCJ**  
**ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: FUNDAMENTOS DO DIREITO POSITIVO**

**DA CONTRATAÇÃO SUSTENTÁVEL NOS  
PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS: UMA ANÁLISE DA  
ATUAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO**

**MICHAEL ARAÚJO MENDES**

Dissertação submetida ao Curso de Mestrado em  
Ciência Jurídica da Universidade do Vale do Itajaí –  
UNIVALI, como requisito parcial à obtenção do título  
de Mestre em Ciência Jurídica.

**Orientador: Professor Doutor Ricardo Stanziola Vieira**

**Itajaí-SC, março de 2021.**

## **AGRADECIMENTOS**

Registro o meu agradecimento aos colegas do escritório *Michael A. Mendes Advogados*, estendendo-o ao amigo Marcos Vinícius de Almeida e ao orientador Doutor Ricardo Stanziola Vieira, que me honrou com sua sabedoria e contribuiu incomensuravelmente para o resultado deste trabalho.

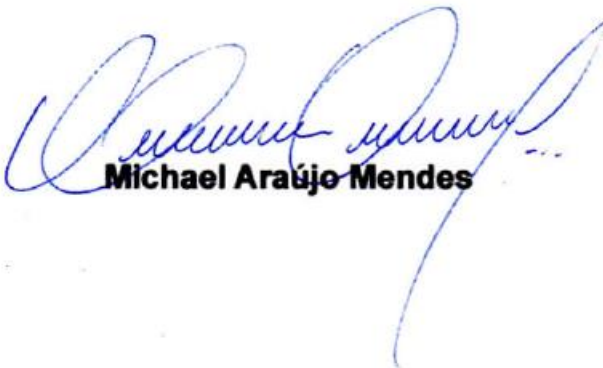
## **DEDICATÓRIA**

Dedico este estudo aos meus filhos Matthew Prado Mendes e Mark Prado Mendes, que são minha maior motivação de vida, bem como à minha companheira de jornada, Suzan Elys Corrêa, que é o meu refúgio nos momentos mais difíceis.

## TERMO DE ISENÇÃO DE RESPONSABILIDADE

Declaro, para todos os fins de direito, que assumo total responsabilidade pelo aporte ideológico conferido ao presente trabalho, isentando a Universidade do Vale do Itajaí, a Coordenação do Curso de Mestrado em Ciência Jurídica, a Banca Examinadora e o Orientador de toda e qualquer responsabilidade acerca do mesmo.

Itajaí-SC, março de 2021.



**Michael Araújo Mendes**

## PÁGINA DE APROVAÇÃO

### MESTRADO

Conforme Ata da Banca de Defesa de Mestrado, arquivada na Secretaria do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica PPCJ/UNIVALI, em 31/03/2021, às 14 horas e 30 minutos, o mestrando MICHAEL ARAÚJO MENDES fez a apresentação e defesa da Dissertação, sob o título “DA CONTRATAÇÃO SUSTENTÁVEL NOS PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS: UMA ANÁLISE DA ATUAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO”.

A Banca Examinadora foi composta pelos seguintes professores: Doutor Ricardo Stanziola Vieira (UNIVALI) como presidente e orientador, Doutora Milena Petters Melo (FURB) como membro, Doutor Marcos Leite Garcia (UNIVALI) como membro e Doutora Heloise Siqueira Garcia (UNIVALI) como membro suplente. Conforme consta em Ata, após a avaliação dos membros da Banca, a Dissertação foi Aprovada.

Por ser verdade, firmo a presente.

Itajaí (SC), dia 31 de março de 2021.



PROF. DR. PAULO MÁRCIO DA CRUZ  
Coordenador/PPCJ/UNIVALI

## ROL DE ABREVIATURAS E SIGLAS

|                |                                                                        |
|----------------|------------------------------------------------------------------------|
| <b>AAO</b>     | Associação de agricultura orgânica                                     |
| <b>ABNT</b>    | Associação brasileira de normas técnicas                               |
| <b>ACV</b>     | Análise do ciclo de vida                                               |
| <b>AMPL.</b>   | Ampliada                                                               |
| <b>ART</b>     | Artigo                                                                 |
| <b>ARTS</b>    | Artigos                                                                |
| <b>CERFLOR</b> | Certificado florestal                                                  |
| <b>CISAP</b>   | Comissão interministerial de sustentabilidade na administração pública |
| <b>CNJ</b>     | Conselho Nacional de Justiça                                           |
| <b>CNUMA</b>   | Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente                    |
| <b>CRFB/88</b> | Constituição da República Federativa do Brasil de 1988                 |
| <b>DECON</b>   | Departamento de logística para contratações públicas                   |
| <b>Ed.</b>     | Edição                                                                 |
| <b>E-proc</b>  | Sistema de transmissão eletrônica de atos processuais                  |
| <b>FSC</b>     | Forest Stewardship Council                                             |
| <b>IBD</b>     | Instituto biodinâmico                                                  |
| <b>IN</b>      | Instrução Normativa                                                    |
| <b>LEED</b>    | Leadership in energy and environmental desing                          |
| <b>MINICOM</b> | Ministério das comunicações                                            |
| <b>MIN.</b>    | Ministro                                                               |
| <b>MPOG</b>    | Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão                         |
| <b>N.</b>      | Número                                                                 |
| <b>NBR</b>     | Norma brasileira                                                       |
| <b>ONU</b>     | Organização das nações unidas                                          |
| <b>p.</b>      | Página                                                                 |
| <b>PEN</b>     | Processo eletrônico nacional                                           |
| <b>PJE</b>     | Processo judicial eletrônico                                           |
| <b>PLS</b>     | Plano de logística sustentável                                         |
| <b>PNRS</b>    | Política Nacional de Resíduos Sólidos                                  |
| <b>PROCEL</b>  | Programa nacional de conservação de energia elétrica                   |
| <b>REL.</b>    | Relator                                                                |
| <b>REV</b>     | Revista                                                                |
| <b>RDC</b>     | Regime Diferenciado de Contratações Públicas                           |

|               |                                                    |
|---------------|----------------------------------------------------|
| <b>SEI</b>    | Sistema eletrônico de informações                  |
| <b>SLTI</b>   | Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação |
| <b>STF</b>    | Supremo Tribunal Federal                           |
| <b>STJ</b>    | Superior Tribunal de Justiça                       |
| <b>TCE-MG</b> | Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais       |
| <b>TCU</b>    | Tribunal de Contas da União                        |
| <b>Vol.</b>   | Volume                                             |



## ROL DE CATEGORIAS

**ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA:** (...) “Administração Pública abrange todos os entes ou sujeitos que exercem funções administrativas, mesmo que de modo acessório ou secundário. Dessa forma, não é sinônimo de Poder Executivo, pois todos os poderes exercem atividades administrativas, não apenas na União, mas também nos Estados e Municípios.”<sup>1</sup>

**COMPRA COMPARTILHADA:** “Contratação para um grupo de participantes previamente estabelecidos, na qual a responsabilidade de condução do processo licitatório e gerenciamento da ata de registro de preços serão de um órgão ou entidade da Administração Pública Federal.”<sup>2</sup>

**CRITÉRIOS DE SUSTENTABILIDADE:** “Parâmetros utilizados para avaliação e comparação de bens, materiais ou serviços em função do seu impacto ambiental, social e econômico.”<sup>3</sup>

**DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL:** “A satisfação das necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazerem suas próprias necessidades.”<sup>4</sup>

**LICITAÇÃO SUSTENTÁVEL:** “São aquelas que, com isonomia, visam a seleção de proposta mais vantajosa para a Administração Pública, ponderados, com a máxima objetividade possível, os custos e benefícios, diretos e indiretos, sociais, econômicos e ambientais. Ou, de forma mais completa, são os procedimentos administrativos por meio dos quais um órgão ou entidade da Administração Pública convoca interessados – no seio de certame e isonômico, probo e objetivo – com a finalidade

---

<sup>1</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de direito administrativo. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 90..

<sup>2</sup> BRASIL. Portal de Compras do Governo Federal. **Art. 2º, IX da IN. 10/2012**. Disponível em : <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-10-de-12-de-novembro-de-2012>. Acessado em 17/08/2020

<sup>3</sup> Op. Cite. Art. 2º, II.

<sup>4</sup> Relatório da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Relatório Brundtland, “Nosso Futuro Comum. Disponível em: <http://www.un.org/documents/ga/res/42/ares42-187.htm>. Acesso em 30/07/2020.

de selecionar a melhor proposta, isto é, a mais sustentável, quando almeja efetuar pacto relativo a obras e serviços, compras, alienações, locações, arrendamentos, concessões e permissões, exigindo, na fase de habilitação, as provas indispensáveis para assegurar o cumprimento das obrigações avençadas.”<sup>5</sup>

**LICITAÇÃO:** (...) “procedimento administrativo vinculado por meio do qual os entes da Administração Pública e aqueles por ela controlados selecionam a melhor proposta entre as oferecidas pelos vários interessados, com dois objetivos – a celebração de contrato, ou a obtenção do melhor trabalho técnico, artístico ou científico.”<sup>6</sup>

**LICITAÇÃO SUSTENTÁVEL:** (...) “um meio viável e legal para a redução do impacto ambiental gerado com a aquisição de bens e serviços por parte dos entes públicos.”<sup>7</sup>

**LOGÍSTICA SUSTENTÁVEL:** “Processo de coordenação do fluxo de materiais, de serviços e de informações, do fornecimento ao desfazimento, que considera a proteção ambiental, a justiça social e o desenvolvimento econômico equilibrado.”<sup>8</sup>

**MEIO AMBIENTE:** “O conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas.”<sup>9</sup>

**MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO:** O termo “ecologicamente” apresenta uma abrangência maior, uma vez que liga as esferas natural e humana

---

<sup>5</sup> FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p 257.

<sup>6</sup> FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de Direito Administrativo**. 24ª ed., rev. e amp. Rio de Janeiro: Lumens Juris, 2011. p. 372

<sup>7</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Licitação Sustentável**, Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/gestao-socioambiental/melhore-o-planeta/licitacao-sustentavel/>, acessado em 28.07.2020.

<sup>8</sup> BRASIL. Portal de Compras do Governo Federal. **Art. 2º, I da IN. 10/2012**. Disponível em : <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-10-de-12-de-novembro-de-2012>. Acessado em 17/08/2020.

<sup>9</sup> BRASIL. Lei 6.938/1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm). Acessado em 17/03/2021.

em suas múltiplas interações. Refere-se à proteção de todas as formas de vida incluindo os seres humanos e o mundo não humano em suas várias interações.<sup>10</sup>

**NORMA JURÍDICA:** (...) “uma estrutura proposicional enunciativa de uma forma de organização ou de conduta, que deve ser seguida de maneira objetiva e obrigatória.”<sup>11</sup>

**PRÁTICAS DE SUSTENTABILIDADE:** “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.”<sup>12</sup>

**RESÍDUOS RECICLÁVEIS DESCARTADOS:** “Materiais passíveis de retorno ao seu ciclo produtivo, rejeitados pelos órgãos ou entidades da Administração Pública.”<sup>13</sup>

---

<sup>10</sup> BOSSELMANN, Klaus. **O princípio da sustentabilidade: transformando direito e governança**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.p. 124-125.

<sup>11</sup> REALE, Miguel. **Lições preliminares de direito**. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 1991. p. 95

<sup>12</sup> BRASIL. Portal de Compras do Governo Federal. **Art. 2º, III da IN. 10/2012**. Disponível em : <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-10-de-12-de-novembro-de-2012>. Acessado em 17/08/2020

<sup>13</sup> Op. Cite. Art. 2º, VII.

## SUMÁRIO

|                                                                         |           |
|-------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>RESUMO</b>                                                           | <b>14</b> |
| <b>ABSTRACT</b>                                                         | <b>16</b> |
| <b>INTRODUÇÃO</b>                                                       | <b>18</b> |
| <b>1 MEIO AMBIENTE SUSTENTÁVEL E A LICITAÇÃO DO BRASIL</b>              | <b>23</b> |
| 1.1 BREVE HISTÓRICO DO MEIO AMBIENTE NO BRASIL                          | 23        |
| 1.2 INFLUÊNCIAS ESTRANGERIAS DE POLÍTICAS DE SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL | 29        |
| 1.3 CONCEITO DE LICITAÇÃO                                               | 32        |
| 1.3.1 CONCEITO DE LICITAÇÃO SUSTENTÁVEL                                 | 34        |
| 1.4 HISTÓRIA DA NORMATIZAÇÃO DA LICITAÇÃO NO BRASIL                     | 35        |
| 1.5 PRINCÍPIOS LICITATÓRIOS                                             | 39        |
| 1.5.1 PRINCÍPIO DA LEGALIDADE                                           | 39        |
| 1.5.2 PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE                                       | 40        |
| 1.5.3 PRINCÍPIO DA MORALIDADE E DA PROIBIDADE ADMINISTRATIVA            | 42        |
| 1.5.4 PRINCÍPIO DA IGUALDADE                                            | 43        |
| 1.5.5 PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE                                          | 44        |
| 1.5.6 PRINCÍPIO DA VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO               | 45        |
| 1.5.7 PRINCÍPIO DO JULGAMENTO OBJETIVO                                  | 46        |
| 1.5.8 PRINCÍPIO CORRELATOS                                              | 47        |
| 1.5.9 PRINCÍPIO DA LICITAÇÃO SUSTENTÁVEL                                | 47        |
| <b>2 A SUSTENTABILIDADE NAS CONTRAÇÕES PÚBLICAS</b>                     | <b>49</b> |
| 2.1 PROCEDIMENTO LICITATÓRIO SUSTENTÁVEL                                | 49        |
| 2.1.1 TIPO “MENOR PREÇO” SOB A PERSPECTIVA AMBIENTAL                    | 53        |
| 2.1.2 ANÁLISE DO CICLO DE VIDA (ACV)                                    | 55        |
| 2.1.3 LOGÍSTICA REVERSA                                                 | 57        |
| 2.2 MEDIDAS DE IMPLEMENTAÇÃO PARA CONTRATAÇÕES SUSTENTÁVEIS             | 59        |
| 2.2.1 FERRAMENTAS PARA CONTRATAÇÃO SUSTENTÁVEL                          | 59        |
| 2.2.2 PROCEDIMENTO PARA INSERÇÃO E COMPROVAÇÃO DOS CRITÉRIOS            |           |

|                                                                                                                                                        |            |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| DE SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL NA LICITAÇÃO .....                                                                                                       | 62         |
| 2.1.3 ANÁLISE DAS VANTAGENS E DESVANTAGENS DA SUSTENTABILIDADE<br>AMBIENTAL NAS COMPRAS E CONTRATAÇÕES PÚBLICAS .....                                  | 67         |
| <b>3 ANÁLISE DA ATUAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO NO DESENVOLVIMENTO<br/>DE POLÍTICAS DE SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL NA LICITAÇÃO .....</b>                  | <b>72</b>  |
| 3.1 PRINCIPAIS CRITÉRIOS DE SUSTENTABILIDADE PREVISTOS NO<br>ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO .....                                                     | 72         |
| 3.2 NATUREZA JURÍDICA DAS INSTRUÇÕES NORMATIVAS DENTRO DAS<br>PERSPECTIVAS DE DIREITO E NORMA .....                                                    | 85         |
| 3.3 CASO PRÁTICO DE ESTIPULAÇÃO DE CRITÉRIOS DE SUSTENTABILIDADE<br>NA CONTRATAÇÃO PÚBLICA PELA UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA<br>CATARINA - UFSC ..... | 89         |
| 3.4 PROJETO DE LEI N. 4.253/2020 – NOVA LEI DE LICITAÇÕES .....                                                                                        | 93         |
| 3.5 ATUAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NO CONTROLE DE LICITAÇÕES<br>SUSTENTÁVEIS .....                                                                    | 104        |
| <b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>                                                                                                                      | <b>109</b> |
| <b>REFERÊNCIA DAS FONTES CITADAS .....</b>                                                                                                             | <b>114</b> |

## RESUMO

A presente Dissertação está inserida na Linha de pesquisa de Direito Ambiental, Transnacionalidade e Sustentabilidade. Tem como objetivo analisar os aspectos normativos da contratação sustentável nos procedimentos licitatórios. O estudo examina o tratamento dado ao meio ambiente e à licitação no Brasil, com a finalidade de averiguar quais foram as influências de política sustentável que resultaram na possibilidade de se promover a aquisição de bens e contratação sustentável. Sob este panorama, é avaliado o instituto jurídico da licitação, com ênfase à sua estrutura técnica e princípios que os tornea, como o da legalidade, impessoalidade, moralidade e da probidade administrativa, igualdade, publicidade, vinculação ao instrumento convocatório, julgamento objetivo, correlatos e, principalmente, da licitação sustentável. Além disso, insere-se na pesquisa a verificação do procedimento licitatório sustentável, com vistas aos mecanismos disponíveis para efetivação das contratações públicas. Neste ponto, o tipo “menor preço” foi apresentado numa perspectiva ambiental, porquanto a vantajosidade nestes procedimentos nem sempre será sinônimo de baixo custo. Sob esta premissa, alguns institutos de grande valia e que estão disponíveis ao licitante foram elencados, tais como: a análise do ciclo de vida (AC), logística reversa e a compra compartilhada. Ainda, foi descrito o procedimento para que a administração pública insira os critérios sustentáveis no edital de contratação, apontando as vantagens e desvantagens que a sustentabilidade nas compras e contratações públicas oferecem. A parte final do estudo contempla a análise da atuação do estado brasileiro no desenvolvimento de políticas de sustentabilidade ambiental na licitação, apontando os principais critérios de sustentabilidade previstos no ordenamento jurídico brasileiro. Na sequência, a natureza jurídica das instruções normativas foi investigada, dentro da perspectiva de Direito e norma. Com o objetivo demonstrar a possibilidade de se realizar licitações sustentáveis, foi trazido caso prático de contratação realizada pela UFSC. Diante da iminente alteração legislativa, decorrente da aprovação do PL n. 4.253/2020 pelo Plenário do Senado Federal em 10/03/2021, o qual revogada totalmente a Lei 8.666/93, foram destacadas as principais mudanças que propõe a nova norma, ressaltando sua inutilidade quanto à regulamentação da sustentabilidade ambiental. Ao final da pesquisa, foi analisada a atuação dos Tribunais de Contas no controle das licitações sustentáveis, diante de

sua atribuição constitucional. Diante dos dados colhidos, a pesquisa concluiu que o ordenamento jurídico dispõe sobre as aquisições de bens e contratações sustentáveis, possuindo legislação – ainda que precária – para isso. No entanto, a prática demonstra que os critérios não têm sido inseridos como determina a norma.

**Palavras-chave: LICITAÇÃO. LICITAÇÃO SUSTENTÁVEL. CRITÉRIOS DE SUSTENTABILIDADE. SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL.**

## **ABSTRACT**

This Dissertation is part of the line of research Environmental Law, Transnationality and Sustainability. It aims to analyze the normative aspects of sustainable contracting in bidding procedures of competitive tenders. The study examines the treatment given to the environment and bidding in Brazil, in order to ascertain the influences of sustainable policy that resulted in the possibility of promoting the acquisition of goods and sustainable contracting. In this context, the legal institute of bidding through competitive tenders is evaluated, with emphasis on their technical structure and the principles underlying them, such as legality, impersonality, morality and administrative probity, equality, publicity, connection to the instrument calling for the tender, objective judgment and, in particular sustainable bidding. This research also determines the sustainable bidding procedure, focusing on the mechanisms available for making public contracts effective. At this point, the “lowest price” type was presented from an environmental perspective, as competitive advantage in these procedures is not necessarily synonymous with low cost. Under this premise, some institutes of great value, and which are available to the bidder, were listed, such as: life cycle analysis (CA), reverse logistics, and shared purchase. In addition, the procedure for public administration to add sustainability criteria to the contract notice was described, pointing out the advantages and disadvantages that sustainability offers in public procurement and contracting. The final part of the study contemplates the performance of the State in the development of environmental sustainability policies on the competitive tendering process, pointing out the main sustainability criteria provided for in the Brazilian legal system. Subsequently, the legal nature of the normative instructions was investigated, from the perspective of law and norm. In order to demonstrate the possibility of carrying out sustainable bidding, a practical case of contracting carried out by UFSC is discussed. In view of the imminent legislative change, as a result of the approval of PL no. 4253/2020 by the Plenary of the Federal Senate on 03/10/2021, which completely repealed Law 8666/93, the main changes proposed by the new rule were highlighted, highlighting its uselessness in the regulation of environmental sustainability. At the end of the research, the performance of the Courts of Accounts in controlling sustainable tenders was analyzed, given their constitutional attribution. Based on the data



collected, the research concluded that the legal system provides for the acquisition of sustainable goods and contracts, having legislation - albeit precarious - for this purpose. However, practice has shown that the criteria have not been added as the rule requires.

**Keywords: BIDDING. SUSTAINABLE BIDDING. SUSTAINABILITY CRITERIA. ENVIRONMENTAL SUSTAINABILITY**

## INTRODUÇÃO

O objetivo institucional da presente Dissertação é a obtenção do título de Mestre em Ciência Jurídica pelo Curso de Mestrado em Ciência Jurídica da Univali.

O seu objetivo científico é avaliar as normas de desenvolvimento sustentável do Estado na execução da atividade administrativa, mais precisamente em relação à contratação na forma de licitação, verificando no ordenamento jurídico pátrio a (in)existência de regulamentação para atuação estatal na aquisição de produtos e serviços sustentáveis.

Deste modo, para o desenvolvimento temático da presente pesquisa, diante dos objetivos investigatórios inicialmente traçados, seguindo a base lógica indutiva, foram elaborados os seguintes questionamentos:

1- Como se deu a política de proteção ambiental no Brasil e quais foram suas influências?

2- A preservação ambiental no procedimento licitatório possui previsão legal no ordenamento jurídico pátrio? Se sim, é viável – do ponto de vista procedimental e econômico – a realização de compras e contratações sustentáveis?

3- Os critérios para contratação ou compras sustentáveis possuem regulamentação? Se sim, como se dá a sua fiscalização?

Para a pesquisa foram levantadas a(s) seguinte(s) hipótese(s):

a) Diante da ausência de regulamentação sobre a proteção ao meio ambiente, o Brasil necessitou buscar junto a outros países inspiração para inserir no ordenamento jurídico pátrio normas que combatessem a degradação ambiental. Além disso, em razão dos nefastos efeitos que a revolução industrial causou, o mundo passou a tutelar questões ambientais de forma conjunta, numa espécie de cúpula, na qual o Brasil aderiu. Neste aspecto, a política de proteção ambiental no país decorre da necessidade de se buscar – de forma organizada e com as demais nações – alternativas para promover o desenvolvimento sustentável e minimizar os impactos ambientais. Portanto, pode-se concluir que a política de proteção ambiental

no Brasil se deu junto a outros países, por influência destes.

b) Entende-se que a preservação ambiental no procedimento licitatório possui respaldo legal, porquanto existente a imposição constitucional de um meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225 da CRFB/88). Partindo desta premissa houve a alteração da norma de regência das licitações (Lei 8.666/93), que por meio da Lei 12.349/2010 incluiu no art. 3º a previsão expressa de que “A licitação destina-se” (...) a “promoção do desenvolvimento nacional sustentável”. Ainda que, usualmente, a contratação pelo “menor preço” seja a mais utilizada pela parte licitante, em questão de sustentabilidade ambiental o produto ou o serviço mais barato nem sempre representa uma maior vantagem à administração pública. Em outras palavras, menor preço não é o mesmo que melhor preço. É que a vantagem se caracteriza quando a proposta vencedora contempla o preço e o ciclo de vida do produto, ao que a partir dessa avaliação é que se poderá optar por aquele que gerará menor impacto ambiental ao longo do tempo. Seguindo esta lógica, o estudo demonstrou – por coleta de resultados de certames realizados pela administração pública – que “Produtos, serviços e obras de menor impacto ambiental, ainda que tenham um custo aparentemente maior no momento da contratação, são mais baratos a médio e longo prazo. Isso porque reduzem os gastos com políticas de reparação de danos ambientais, têm maior durabilidade e gastam menos energia.”<sup>14</sup> Por fim, constatou-se que o procedimento licitatório admite a inclusão de critérios para compras e contratações sustentáveis, pois apesar da omissão da Lei 8.666/93, foram instituídas normas de regulamentação neste sentido.

c) Denota-se que a norma de regência do procedimento licitatório (Lei 8.666/93), apesar de prestigiar o desenvolvimento, as compras e as contratações sustentáveis, não dispõe de critérios para isto. Diante disso, para fins de regulamentação, foram promulgados Decretos e Instruções Normativas, os quais, diante de sua natureza jurídica, possuem legitimidade para dispor sobre a matéria. A fiscalização quanto a inserção de critérios sustentáveis nos editais de contratação é

---

<sup>14</sup> BRASIL. Ministério do Planejamento. **Contratações Públicas Sustentáveis**. Disponível em: <http://cpsustentaveis.planejamento.gov.br/noticias/criterios-de-sustentabilidade-qualificam-as-compras-publicas-do-pais1>. Acessado em 09/03/2021.

feita por meio de controle externo, o qual é realizado pelos tribunais de contas, a depender da entidade licitante (União, Estados, Municípios, autarquias etc.).

Os resultados do trabalho de exame das hipóteses estão expostos na presente dissertação, de forma sintetizada, como segue.

Principia-se, no Capítulo 1, com o estudo do meio ambiente sustentável e a licitação no Brasil, ocasião em que foi realizado um breve histórico do meio ambiente no país, seguido das influências estrangeiras de política de sustentabilidade ambiental. Considerando que a análise do procedimento licitatório é um dos pontos centrais da pesquisa, foi feito trabalho de conceituação do instituto, sua evolução histórica, bem como enfrentando os princípios que lhe são inerentes, dentre eles: o da legalidade, da impessoalidade, moralidade e da probidade administrativa, da igualdade, da publicidade, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo, correlatos e da licitação sustentável.

O Capítulo 2 trata da sustentabilidade nas contratações públicas, com ênfase ao procedimento da licitação. Neste aspecto, buscou-se ponderar o tipo de contratação “menor preço” sob a perspectiva ambiental, tendo em conta a análise do ciclo de vida dos produtos. Ainda, foi destacada a importância da logística reversa para fins de preservação do meio ambiente. Seguindo, o Capítulo contempla as medidas de implementação para contratações sustentáveis, expondo as ferramentas disponíveis e os meios para inserção e comprovação dos critérios regulamentados em normas e àqueles definidos no edital. Por fim, foram apresentados dados obtidos juntos aos procedimentos de licitação realizados pela administração pública, os quais demonstraram ter havido vantagens – inclusive econômicas – nas compras e contratações sustentáveis.

O Capítulo 3 dedica-se a análise da atuação do estado brasileiro no desenvolvimento de políticas de sustentabilidade ambiental na licitação, apresentando os principais critérios previstos no ordenamento jurídico brasileiro e que deverão ser incluídos no momento da contratação. Seguindo, foi oferecida reflexão quanto à natureza jurídica das instruções normativas, isto sob as perspectivas de Direito e norma. Com intuito de demonstrar a possibilidade de

realizar a contratação de produtos e serviços sustentáveis, foi apresentado como exemplo o caso prático da UFSC. Além disso, diante da iminência de alteração legislativa, decorrente da aprovação do PL n. 4.253/2020, isto em 10/03/2021, o qual revoga totalmente a atual lei de licitações (Lei 8.666/93), foram apresentadas questões pontuais do Projeto, bem como destacada a omissão do legislador em inserir normas que prestigiem a sustentabilidade no procedimento licitatório. Por fim, no intuito de avaliar a efetividade da regulamentação das licitações sustentáveis, foi analisada a atuação dos tribunais de contas no âmbito do controle externo da administração pública, ou seja, nas licitações sustentáveis.

O presente Relatório de Pesquisa se encerra com as Considerações Finais, nas quais são apresentados aspectos destacados da Dissertação, seguidos de estimulação à continuidade dos estudos e das reflexões sobre a contratação sustentável nos procedimentos licitatórios.

Nesta Dissertação as Categorias principais estão grafadas com a letra inicial em maiúscula e os seus Conceitos Operacionais são apresentados em glossário inicial.

Quanto à metodologia empregada neste trabalho científico, registra-se que, na fase de investigação foi utilizado o Método indutivo<sup>15</sup>, na fase de Tratamento de Dados o Método Cartesiano<sup>16</sup>, e o Relatório dos Resultados expresso na presente Dissertação foi desenhado na base lógica indutiva.

Nas diversas fases da pesquisa foram acionadas as Técnicas do Referente<sup>17</sup>, a de Categorias<sup>18</sup> e Conceitos Operacionais<sup>19</sup>; e da Pesquisa

---

<sup>15</sup> [...] estabelecer uma formulação geral e, em seguida, buscar as partes do fenômeno de modo a sustentar a formulação geral [...]. Cf. PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica: teoria e prática**. 13. ed. rev. atual. e ampl. Florianópolis: Conceito, 2015. p. 91.

<sup>16</sup> Sobre as quatro regras do Método Cartesiano (evidenciar, dividir, ordenar e avaliar) veja LEITE, Eduardo de Oliveira. **A monografia jurídica**. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001. p. 22-26; e PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica: teoria e prática**. 13. ed. rev. atual. e ampl. Florianópolis: Conceito, 2015. p. 92-93.

<sup>17</sup> REFERENTE: explicação prévia do motivo, objetivo e produto desejado, delimitando o alcance temático e de abordagem para uma atividade intelectual, especialmente para uma pesquisa". Op. Cite.

<sup>18</sup> "CATEGORIA: palavra ou expressão estratégica à elaboração e/ou à expressão de uma ideia". Op. Cite.

<sup>19</sup> "CONCEITO OPERACIONAL: definição estabelecida ou proposta para uma palavra ou expressão,

Bibliográfica<sup>20</sup>.

---

com o propósito de que tal definição seja aceita para os efeitos das ideias expostas". Op. Cite.

<sup>20</sup> "Técnica de investigação em livros, repertórios jurisprudenciais e coletâneas legais". Op Cite. p. 215.

## CAPÍTULO 1

### MEIO AMBIENTE SUSTENTÁVEL E A LICITAÇÃO NO BRASIL

#### 1.1 BREVE HISTÓRICO DO MEIO AMBIENTE NO BRASIL

A ideia de meio ambiente equilibrado decorre da própria evolução da humanidade e de sua consciência ecológica, ao que Renato Guimarães Junior<sup>21</sup> destaca que “o homem conseguiu sair da Idade da Pedra para ingressar na Era das Civilizações somente quando associou noções de Direito aos Conhecimentos sobre Ecologia”.

Nesta perspectiva, era comum – na época da antiguidade – a valorização de terras próximas a cursos d’água, pois viabilizava a manutenção da vida e agregava forte potencial às lavouras, decorrente de transbordamentos às margens que, conseqüentemente, contribuía para a fertilização do solo<sup>22</sup>.

Portanto, as grandes cidades eram norteadas pelos grandes rios e o homem passou a se adequar ao meio ambiente, diante de sua relação direta de dependência existencial.

No Brasil, as páginas da história da proteção jurídica do meio ambiente podem ser divididas, basicamente, em três períodos distintos, segundo Luís Paulo Sirvinskaskas<sup>23</sup>. Nesta perspectiva, o histórico da legislação ambiental no Brasil demonstra que a política adotada ao longo dos tempos sofreu considerável evolução em sua forma de pensamento. É que num primeiro momento – principalmente nos dois primeiros períodos – a legislação teve o condão de controlar a forma de extração dos recursos naturais. Ou seja, protegia-se o todo a partir das partes. Entretanto, foi justamente com a sobrevivência do terceiro período – fase holística – que a legislação passou a tutelar o meio ambiente de forma ampla, adotando um *sistema ecológico integrado*, no qual protegiam-se as partes a partir do todo.

Para uma melhor compreensão acerca da história legislativa, em

---

<sup>21</sup> JÚNIOR, Renato Guimarães. **O futuro do Ministério Público como guardião do meio ambiente e a história do direito ecológico**. São Paulo: Justitia, 1981. p. 151

<sup>22</sup> *Op. cite.* p. 152.

<sup>23</sup> SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de direito ambiental**. 11<sup>a</sup> ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 111.

04.10.2010 o Superior Tribunal de Justiça (STJ)<sup>24</sup> publicou uma cronologia da legislação ambiental brasileira, dando conta das normas de proteção instituídas ao longo do tempo. São elas:

1605: Surge a primeira lei de cunho ambiental no País: o Regimento do Pau-Brasil, voltado à proteção das florestas.

1797: Carta régia afirma a necessidade de proteção a rios, nascentes e encostas, que passam a ser declarados propriedades da Coroa.

1799: É criado o Regimento de Cortes de Madeiras, cujo teor estabelece rigorosas regras para a derrubada de árvores.

1850: É promulgada a Lei 601/1850, primeira Lei de Terras do Brasil. Ela disciplina a ocupação do solo e estabelece sanções para atividades predatórias.

1911: É expedido o Decreto 8.843, que cria a primeira reserva florestal do Brasil, no antigo Território do Acre.

1916: Surge o Código Civil Brasileiro, que elenca várias disposições de natureza ecológica. A maioria, no entanto, reflete uma visão patrimonial, de cunho individualista.

1934: São sancionados o Código Florestal, que impõe limites ao exercício do direito de propriedade, e o Código de Águas. Eles contêm o embrião do que viria a constituir, décadas depois, a atual legislação ambiental brasileira.

1964: É promulgada a Lei 4.504, que trata do Estatuto da Terra. A lei surge como resposta a reivindicações de movimentos sociais, que exigiam mudanças estruturais na propriedade e no uso da terra no Brasil.

1965: Passa a vigorar uma nova versão do Código Florestal, ampliando políticas de proteção e conservação da flora. Inovador, estabelece a proteção das áreas de preservação permanente.

1967: São editados os Códigos de Caça, de Pesca e de Mineração, bem como a Lei de Proteção à Fauna. Uma nova Constituição atribui à União competência para legislar sobre jazidas, florestas, caça, pesca e águas, cabendo aos Estados tratar de matéria florestal.

1975: Inicia-se o controle da poluição provocada por atividades industriais. Por meio do Decreto-Lei 1.413, empresas poluidoras ficam obrigadas a prevenir e corrigir os prejuízos da contaminação do meio ambiente.

1977: É promulgada a Lei 6.453, que estabelece a responsabilidade civil em casos de danos provenientes de atividades nucleares.

---

<sup>24</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Linha do tempo: um breve resumo da evolução da legislação ambiental no Brasil**. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/noticias/2219914/linha-do-tempo-um-breve-resumo-da-evolucao-da-legislacao-ambiental-no-brasil>, acessado em 14/05/2020.



1981: É editada a Lei 6.938, que estabelece a Política Nacional de Meio Ambiente. A Lei inova ao apresentar o meio ambiente como objeto específico de proteção.

1985: É editada a Lei 7.347, que disciplina a ação civil pública como instrumento processual específico para a defesa do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos.

1988: É promulgada a Constituição de 1988, a primeira a dedicar capítulo específico ao meio ambiente. Avançada, impõe ao Poder Público e à coletividade, em seu artigo 225, o dever de defender e preservar o meio ambiente para as gerações presentes e futuras.

1991: O Brasil passa a dispor da Lei de Política Agrícola (Lei 8.171). Com um capítulo especialmente dedicado à proteção ambiental, o texto obriga o proprietário rural a recompor sua propriedade com reserva florestal obrigatória.

1998: É publicada a Lei 9.605, que dispõe sobre crimes ambientais. A lei prevê sanções penais e administrativas para condutas e atividades lesivas ao meio ambiente.

2000: Surge a Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (Lei 9.985/2000), que prevê mecanismos para a defesa dos ecossistemas naturais e de preservação dos recursos naturais neles contidos.

2001: É sancionado o Estatuto das Cidades (Lei 10.257), que dota o ente municipal de mecanismos visando permitir que seu desenvolvimento não ocorra em detrimento do meio ambiente.

Contudo, a ausência de uma legislação ambiental federal da margem para leis esparsas e inúmeras normas regulamentadoras, colocando em dúvida, inclusive, a constitucionalidade destas, porquanto muitas foram editadas antes mesmo da Constituição Federal de 1988. Neste ponto adianta-se ao leitor que no Capítulo 3 será enfrentado o tema quanto a análise da atuação do estado brasileiro no desenvolvimento de políticas de sustentabilidade ambiental na licitação.

No aspecto constitucional, salutar é o destaque de que com a realização da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente – CNUMA (Estocolmo, em 1972) pela ONU, houve uma forte tendência mundial na positivação de normas de proteção ambiental. Neste caminhar, o objetivo foi conferir maior segurança jurídica ao meio ambiente, daí o surgimento da denominação “constituições verdes”, que prestigia um Estado Democrático Social de Direito Ambiental.

Nas palavras de Antônio Herman Benjamin<sup>25</sup>, existem semelhanças entre os modelos constitucionais ambientais comparados, ainda que se admita pequenas variações, ao que se destaca:

- a) adoção de uma compreensão sistêmica e legalmente autônoma do meio ambiente;
- b) compromisso ético de não empobrecer a Terra e a sua biodiversidade;
- c) estimulação da atualização do direito de propriedade para adequá-lo à proteção ambiental;
- d) opção por processos decisórios abertos, transparentes, bem-informados e democráticos (devido processo ambiental);
- e) preocupação com a implementação das normas constitucionais ambientais, trazendo as constituições instrumentos de efetivação.

Para responder às demandas políticas, sociais e econômicas, bem como proteger os recursos naturais que constituem a maior riqueza do país, o Brasil positivou sua base legal de direito ambiental na CRFB/1988<sup>26</sup>, sendo que atualmente as competências estão distribuídas da seguinte maneira:

a) Competências legislativas (artigos 22, IV, XII e XXVI, 24, VI, VII e VIII, e 30, I e II):

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

(...)

IV - águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão;

(...)

XII - jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia;

(...)

XVI - organização do sistema nacional de emprego e condições para o exercício de profissões;

b) As competências administrativas (artigo 23, III, IV, VI, VII e XI):

---

<sup>25</sup> BENJAMIN, Antônio Herman. **Direito constitucional ambiental brasileiro. *Direito constitucional ambiental brasileiro***. José Joaquim Gomes Canotilho e José Rubens Morato Leite (organizadores). São Paulo: Saraiva, 2007. p. 66-67.

<sup>26</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 5 de outubro de 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em 21/05/2020.

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

(...)

III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;

IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;

(...)

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;

(...)

XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios;

#### c) Ordem Econômica Ambiental (artigo 170, VI):

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

(...)

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

#### d) meio ambiente artificial (artigo 182):

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes

#### e) meio ambiente cultural (artigos 215 e 216):

Art. 215. O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais.

Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:

I - as formas de expressão;

II - os modos de criar, fazer e viver;

III - as criações científicas, artísticas e tecnológicas;

IV - as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais;

V - os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.

f) meio ambiente natural (artigo 225):

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.

No entanto, cumpre destacar que existem ainda outras previsões esparsas na Constituição, ao que os dispositivos acima possuem apenas caráter exemplificativo.

Quanto à norma do art. 225 da CFRB/1988, o STF<sup>27</sup> reconheceu se tratar de direito fundamental de terceira dimensão, pois coletivo, transindividual e com aplicabilidade imediata. No ponto, vejamos a decisão da Suprema Corte:

Todos sabemos que os preceitos inscritos no art. 225 da Carta Política traduzem, na concreção de seu alcance, a consagração constitucional, em nosso sistema de direito positivo, de uma das mais expressivas prerrogativas asseguradas às formações sociais contemporâneas.

Essa prerrogativa, que se qualifica por seu caráter de metaindividualidade, consiste no reconhecimento de que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Trata-se, consoante já o proclamou o Supremo Tribunal Federal (RTJ 158/205-206, Rel. Min. CELSO DE MELLO), com apoio em douda lição expendida por CELSO LAFER ("A reconstrução dos Direitos Humanos", p. 131/132, 1988, Companhia das Letras), de um típico direito de terceira geração (ou de novíssima dimensão), que assiste, de modo subjetivamente indeterminado, a todo o gênero humano, circunstância essa que justifica a especial obrigação - que incumbe ao Estado e à própria coletividade (PAULO AFFONSO LEME MACHADO, "Direito Ambiental Brasileiro", p. 121/123, item n. 3.1, 13ª ed., 2005, Malheiros) - de defendê-lo e de preservá-lo em benefício das presentes e futuras gerações, evitando-se, desse modo, que irrompam, no seio da comunhão social, os graves conflitos intergeracionais marcados pelo desrespeito ao dever de solidariedade na proteção da integridade desse bem essencial de uso comum de todos quantos compõem o grupo social.

---

<sup>27</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI/MC n. 3.540**, julgado em 01/09/2005.

Por tudo que se viu neste tópico, denota-se que o direito ambiental está relacionado à própria ideia de civilização, sendo que sua regulamentação no país iniciou com a descoberta do Brasil. Este tempo foi denominado de “primeiro período”, segundo Luís Paulo Sirvinskaskas<sup>28</sup>. Posteriormente, por uma mobilização global, houve a necessidade de se promover políticas mais contundentes e protecionistas, as quais elevaram a sua natureza jurídica para outro patamar, ora denominado de direito de terceira dimensão, pois, repita-se, são normas de direitos coletivo, transindividual e com aplicabilidade imediata.

## 1.2 INFLUÊNCIAS ESTRANGEIRAS DE POLÍTICAS DE SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL

Registros históricos mostram a existência de movimentos internacionais engajados na preservação do meio ambiente, dentre eles a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, a Agenda 21 Global, a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável (RIO+10), a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20), dentre outros.

No caso do Brasil, especificamente quanto à iniciativa de conciliar os processos de compra com a preservação do meio ambiente, a ideia começou com a participação na “Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento”, também conhecida como “RIO 92” ou “ECO 92”. Na convenção, um dos princípios abarcados foi o de número 8<sup>29</sup>, o qual destaca a preocupação com o desenvolvimento sustentável. No ponto, vejamos:

Princípio 8: Para alcançar o desenvolvimento sustentável e uma melhor qualidade de vida para todas as pessoas, os Estados devem reduzir e eliminar os sistemas de produção e consumo não-sustentados e fomentar políticas demográficas apropriadas.

O Senado Federal publicou importante destaque em sua página oficial<sup>30</sup>

<sup>28</sup> SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de direito ambiental**. 11ª ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 111.

<sup>29</sup> BRASIL. Companhia Ambiental do Estado de São Paulo. **Declaração do Rio Sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento**. Disponível em: [https://cetesb.sp.gov.br/proclima/wp-content/uploads/sites/36/2013/12/declaracao\\_rio\\_ma.pdf](https://cetesb.sp.gov.br/proclima/wp-content/uploads/sites/36/2013/12/declaracao_rio_ma.pdf), acessado em 10/03/2021

<sup>30</sup> BRASIL. Senado Federal. **Conferência Rio-92 sobre o meio ambiente do planeta: desenvolvimento sustentável dos países**. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/noticias/Jornal/emdiscussao/rio20/a-rio20/conferencia-rio-92-sobre-o-meio-ambiente-do-planeta-desenvolvimento-sustentavel-dos-paises.aspx>, acessado em

quanto à pauta da Conferência, reconhecendo não só a pertinência temática como também endossando o conteúdo da discussão, festejando a proteção ambiental. Vejamos:

A Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (Cnumad), realizada em junho de 1992 no Rio de Janeiro, marcou a forma como a humanidade encara sua relação com o planeta. Foi naquele momento que a comunidade política internacional admitiu claramente que era preciso conciliar o desenvolvimento socioeconômico com a utilização dos recursos da natureza.

Na reunião — que ficou conhecida como Rio-92, Eco-92 ou Cúpula da Terra —, que aconteceu 20 anos depois da primeira conferência do tipo em Estocolmo, Suécia, os países reconheceram o conceito de desenvolvimento sustentável e começaram a moldar ações com o objetivo de proteger o meio ambiente. Desde então, estão sendo discutidas propostas para que o progresso se dê em harmonia com a natureza, garantindo a qualidade de vida tanto para a geração atual quanto para as futuras no planeta.

(...)

Na Rio-92, ficou acordado, então, que os países em desenvolvimento deveriam receber apoio financeiro e tecnológico para alcançarem outro modelo de desenvolvimento que seja sustentável, inclusive com a redução dos padrões de consumo — especialmente de combustíveis fósseis (petróleo e carvão mineral). Com essa decisão, a união possível entre meio ambiente e desenvolvimento avançou, superando os conflitos registrados nas reuniões anteriores patrocinadas pela ONU, como na Conferência de Estocolmo, em 1972.

O evento contou com a presença de líderes e Chefes de Estado de todo o mundo, sendo que na ocasião também foi firmada a chamada “Agenda 21 Global”, que teve como supedâneo um conjunto de orientações de como as nações devem desempenhar suas atribuições com observância do desenvolvimento sustentável.

Dentre as diretrizes abarcadas no documento, Edis Milaré<sup>31</sup> faz os seguintes destaques:

(...) estímulo à cooperação, seja internacional, seja dentro dos países; ênfase na gestão ambiental descentralizada e participativa; valorização e incremento do poder local; multiplicação de parcerias para o desenvolvimento sustentável; mudança de padrões de consumo e nos processos produtivos. Quando trata dos meios de implementação, a Agenda 21 ressalta a promoção da consciência ambiental e o fortalecimento das instituições para o desenvolvimento sustentável, evidenciando instrumentos e mecanismos legais internacionais. Como não poderia deixar de fazer,

---

27/08/2020.

<sup>31</sup> MILARÉ, Édís. **Agenda 21: a cartilha do desenvolvimento sustentável**, RDA. São Paulo: Revista dos Tribunais, 5:53, jan./mar. 1997.

apela fortemente para a consciência dos Poderes Públicos e da sociedade, no sentido de criarem ou desenvolverem e aperfeiçoarem o ordenamento jurídico necessário à gestão ambiental num cenário de desenvolvimento sustentável. A erradicação da pobreza, a proteção da saúde humana, a promoção de assentamentos humanos sustentáveis surgem como objetivos sociais de transcendental importância.

Em 1997, ou seja, cinco anos após a Conferência Rio-92, as orientações foram reavaliadas no 2º Congresso Internacional de Direito Ambiental. Contudo, segundo Luis Paulo Sirvinskask<sup>32</sup>, não houve sucesso na convenção, porquanto a situação nacional não apresentou grande evolução após a Agenda 21.

Posteriormente, no ano de 2002, o Brasil participou de uma nova reunião entre Líderes e Chefes de Estado na cidade de Johannesburgo, denominada “Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável”, também conhecida como “RIO+10”. O encontro teve como finalidade a continuidade nas discussões iniciadas na Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento humano em Estocolmo e na ECO-92. Quanto aos objetivos da reunião, Sirvinskask<sup>33</sup> indica o seguinte:

Objetivou-se, nessa reunião, encontrar medidas práticas e efetivas para ajudar a África do Sul na luta pela paz, pela erradicação da pobreza e pelo desenvolvimento sustentável. Além disso, pretendeu-se encontrar medidas para a proteção da biodiversidade e diminuir as consequências do efeito estufa, substituindo-se a energia extraída de combustível fóssil (petróleo, carvão mineral e gás natural) por energia limpa (hidrelétrica, biomassa, eólica, solar, álcool e nuclear). Procurou-se também estabelecer medidas para a implementação das Metas de Desenvolvimento do Milênio apresentadas pela ONU.

De forma mais participativa, posteriormente o Brasil sediou a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (RIO+20), mais precisamente na data de 13 a 22 de junho de 2012. Segundo o documento de contribuição brasileira à conferência<sup>34</sup>, na reunião foram apresentadas algumas propostas de discussão, tendo como premissa – em outras – questões sociais, conforme segue abaixo:

Nessa conferência, o Brasil propôs para discussão a questão social distribuída em dez propostas: a) pobreza — erradicação da pobreza; b) comida — segurança alimentar e nutricional; c) emprego — acesso ao

<sup>32</sup> SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de direito ambiental**. p. 43.

<sup>33</sup> *Op. cite.* p. 45.

<sup>34</sup> BRASIL. Rio + 20. **Documento de Contribuição Brasileira à Conferência RIO+20**. Disponível em: [http://www.rio20.gov.br/documentos/contribuicao-brasileira-a-conferencia-rio-20/at\\_download/contribuicao-brasileira-a-conferencia-rio-20.pdf](http://www.rio20.gov.br/documentos/contribuicao-brasileira-a-conferencia-rio-20/at_download/contribuicao-brasileira-a-conferencia-rio-20.pdf), acessado em 24/07/2020.

trabalho decente (socialmente justo e ambientalmente correto); d) energia — acesso a fontes adequadas de energia; e) direitos — igualdade entre países e dentro deles; f) gênero — mais poder de decisão de atuação para as mulheres; g) direito — microcrédito (acesso a pequenos valores para negócios familiares e bens essenciais); h) produtos — inovação para a sustentabilidade (novas tecnologias menos poluentes); i) água — acesso a fontes adequadas de água; e j) vida — ajuste da pegada ecológica à capacidade de regeneração do planeta.

Além do aspecto social, o Brasil também apresentou propostas de cunho econômico e ambiental<sup>35</sup>, inclusive relacionadas ao objeto do presente trabalho, como é o caso das licitações sustentáveis. Vejamos:

a) licitações verdes — compras públicas que privilegiem produtos de maior vida útil e produzidos com menor gasto de energia ou matérias-primas; b) nova medida de progresso — criação de índices que incorporem aspectos socioambientais; c) lista de objetivos — metas numéricas e com prazo para determinadas áreas, como erradicação da pobreza, segurança alimentar, energias renováveis etc.; d) criação de conselho — um novo organismo da ONU com poder para orientar as ações dos países no campo do desenvolvimento sustentável; e) fortalecimento do PNUMA — estabelecimento de contribuições obrigatórias dos países para fortalecer o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente.

Portanto, por tudo o que se viu neste tópico, constata-se que a ideia de licitação ecologicamente sustentável no Brasil partiu de movimentos internacionais, o que demonstra haver preocupação mundial quanto à preservação do meio ambiente, bem como sua normatização pelos países signatários do agrupamento.

### 1.3 CONCEITO DE LICITAÇÃO

Para compreender a sustentabilidade ambiental na perspectiva dos procedimentos licitatórios é imprescindível conhecer o conceito operacional deste instituto, bem como os dois elementos que o integram. O primeiro deles diz respeito à sua natureza jurídica. Ou seja, o que este representa dentro do ordenamento jurídico. O segundo elemento está relacionado ao seu objetivo, a sua *ratio essendi*.

Quanto à natureza jurídica, destaca que o procedimento administrativo é um “conjunto ordenado de documentos e atuações que servem de antecedente e fundamento a uma decisão administrativa, assim como às providências necessárias para executá-la”<sup>36</sup>. Observa-se que este “conjunto” de atos se traduz numa

<sup>35</sup> *Op. cite.*

<sup>36</sup> BRASIL. Portal de Compras e Licitações. Disponível em:



formalidade legal e procedimental, tendente a eleger o melhor candidato, de acordo com os critérios lançados no edital de contratação, tema que será visto com maiores detalhes no Capítulo 2.

Em relação ao objetivo da licitação, a própria Lei nº 8.666/93, mais precisamente no art. 3º, estipulou o seguinte:

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.

Vencida a compreensão dos elementos acima apontados, nos socorremos da doutrina para obter a definição de licitação, destacando o conceito apresentado por José dos Santos Carvalho Filho<sup>37</sup>, abaixo:

o procedimento administrativo vinculado por meio do qual os entes da Administração Pública e aqueles por ela controlados selecionam a melhor proposta entre as oferecidas pelos vários interessados, com dois objetivos – a celebração de contrato, ou a obtenção do melhor trabalho técnico, artístico ou científico.

Para Rafael Carvalho Rezende Oliveira<sup>38</sup>, a definição de licitação pode ser descrita nos seguintes termos:

Licitação é o processo administrativo utilizado pela Administração Pública e pelas demais pessoas indicadas pela lei com o objetivo de selecionar a melhor proposta, por meio de critérios objetivos e impessoais, para celebração de contratos.

Marçal Justen Filho<sup>39</sup> ainda complementa:

A licitação é um procedimento administrativo disciplinado por lei e por um ato administrativo prévio, que determina critérios objetivos de seleção da proposta de contratação mais vantajosa, com observância do princípio da isonomia, conduzido por um órgão de competência específica.

---

<https://licitacoes.sagquarema.rj.gov.br/licitacoes/principios-gerais/#:~:text=Da%C3%AD%20porque%20pode%2Dse%20dizer,necess%C3%A1rias%20para%20execut%C3%A1%2DIa%E2%80%9D..> Acessado em 18/03/2021.

<sup>37</sup> FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de Direito Administrativo**. p. 372.

<sup>38</sup> OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Licitações e contratos administrativos**. 3ª ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, São Paulo: Método, 2014. p. 85.

<sup>39</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 309.

Como se vê, a licitação consiste num processo genuinamente administrativo, no qual a administração pública contratará interessados para prestar serviços ou fornecer bens, segundo critérios que deverão ser previstos em edital.

Neste aspecto, frisa-se que o objetivo da pesquisa é checar a viabilidade – principalmente sob o aspecto jurídico – da contratação por meio de licitação sustentável. Portanto, o objeto de estudo é a análise jurídica das contratações sustentáveis pela administração pública.

### 1.3.1 CONCEITO DE LICITAÇÃO SUSTENTÁVEL

A ideia de sustentabilidade ambiental não está limitada a um ou outro procedimento. Mais do que isso: ela representa um princípio constitucional, ao que sua salutar aplicação irradia a todos os institutos e procedimentos jurídicos<sup>40</sup>. Neste ponto, seu alcance possui estreita correlação com o art. 3º da CRFB/88<sup>41</sup>, eis que ambos possuem a finalidade de tutelar bens coletivos. Vejamos:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: (...) IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação

Segundo Juarez Freitas<sup>42</sup> a licitação sustentável pode ser conceituada da seguinte forma:

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

Vejamos também a licitação sustentável segundo Rachel Biderman<sup>43</sup>:

<sup>40</sup> FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. p. 258.

<sup>41</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 5 de outubro de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em 21/06/2020.

<sup>42</sup> FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. p. 257.

<sup>43</sup> BIDERMAN, Rachel; MACEDO, Laura Silvia Valente de; MONZONI, Mario e MAZON, Rubens. **Guia de compras públicas sustentáveis: Uso do poder de compra do governo para a**

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

Arrematando, em sua página oficial o Conselho Nacional de Justiça (CNJ)<sup>44</sup> apresentou importante contribuição acerca do tema, tendo qualificado a sustentabilidade ambiental como sendo “um meio viável e legal para a redução do impacto ambiental gerado com a aquisição de bens e serviços por parte dos entes públicos.”

Tendo em vista a delimitação temática desta pesquisa, pode-se concluir, portanto, que o conceito de sustentabilidade ambiental – na ótica do procedimento licitatório – traduz-se como um requisito essencial à contratação pela administração pública, na mesma proporção em que são estipulados outros critérios de vantajosidade para se chegar à proposta vencedora, como por exemplo o melhor preço, melhor técnica e etc., sendo este justamente o desafio do administrador público.

#### 1.4 HISTÓRIA DA NORMATIZAÇÃO DA LICITAÇÃO NO BRASIL

A evolução histórica da licitação demonstra que o instituo – muito antes de existir no Brasil – já era utilizado em outros países da Europa. Na época, o certamente era chamado de “Vela e Prego”. É que através destes objetos um serviço era apregoado enquanto uma vela queimava. Portanto, quando esta apagava, o objeto da disputa era destinado àquele que havia oferecido o menor preço e melhor serviço<sup>45</sup>.

---

**promoção do desenvolvimento sustentável**, 2ª Edição, Editora FGV, Rio de Janeiro, 2008. p. 125.

<sup>44</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Licitação Sustentável**, Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/gestao-socioambiental/melhore-o-planeta/licitacao-sustentavel/>, acessado em 28.07.2020.

<sup>45</sup> LicitMais Brasil. **Como surgiu as licitações no Brasil? Confira sua história!** Disponível em: <https://licitmaisbrasil.com.br/como-surgiu-as-licitacoes-no-brasil-confira-sua-historia/>, acessado em

No Brasil, observa-se que o instituto teve início no século XIX, há quase 160 anos atrás, por meio do Decreto nº 2.926, de 14.05.1862<sup>46</sup>. Esta era a norma que regulamentava as arrematações dos serviços do Ministério da Agricultura, Commercio e Obras Públicas. Em que pese tenha sobrevivido outras leis que trataram do tema, o procedimento de licitação somente foi revisto por meio do Decreto nº 4.536, de 28.01.22, o qual organizou o Código de Contabilidade da União, mais precisamente nos arts. 49 a 53.

As alterações sofridas no procedimento licitatório – constatadas a partir do cotejo da leitura entre o Decreto nº 2.926 e o Decreto nº 4.536 – revelam que o objetivo do legislador da época foi atribuir maior efetividade aos contratos públicos, tanto é verdade que por meio do Decreto-Lei nº 200, de 25.02.67, especialmente nos arts. 125 a 144, privilegiou a reforma administrativa federal, promovendo-a para a edição da Lei n. 5.456, de 20.06.68<sup>47</sup>. Na sequência, veio o Decreto-lei nº 2.300<sup>48</sup>, de 21.11.86, alterado pelos Decretos-lei 2.348 e 2.360. Esta novel norma, de forma inédita, previu o Estatuto Jurídico das Licitações e Contratos Administrativos, estipulando normas gerais e especiais relacionadas ao procedimento de licitação.

A título de informação e de forma mais contundente, segue cronograma da Legislação na linha do tempo:

- Decreto nº 2.926 de 14/05/1862
- Decreto nº 4.536 de 28/01/1922
- Decreto-Lei nº 200 de 25/02/1967
- Lei nº 5.456 de 20/06/1968

---

18/06/2020.

<sup>46</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. **Decreto n. 2.926 de 14 de maio de 1862. Approva o Regulamento para as arrematações dos serviços a cargo do Ministério da Agricultura, Commercio e Obras Públicas**, Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-2926-14-maio-1862-555553-publicacaooriginal-74857-pe.html>, acessado em 10/07/2020.

<sup>47</sup> BRASIL. **Lei 5.456 de 20 de junho de 1968. Dispõe sobre a aplicação aos Estados e Municípios das normas relativas as licitações previstas no Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, que dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a reforma Administrativa e dá outras providências**. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/1950-1969/L5456.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1950-1969/L5456.htm), acessado em 13/07/2020.

<sup>48</sup> BRASIL. **Decreto-lei nº 2.300 de 21 de novembro de 1986. Dispõe sobre licitações e contratos da Administração Federal e dá outras providências**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del2300-86.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2300-86.htm), acessado em 13/07/2020.

- Decreto-Lei nº 2.300 de 21/11/1986
- Decreto-Lei 2.348 de 24/07/1987
- Decreto-Lei 2.360 de 16/09/1987
- Constituição de 05/10/1988
- Lei nº 8.666 de 21/06/1993
- Lei nº 8.883 de 1994
- Lei nº 9.648 de 1998
- Lei nº 9.854 de 1999
- Lei 10.520 de 2002

No entanto, somente com a promulgação da Constituição Federal de 1988 que o procedimento licitatório adquiriu maior representatividade no cenário jurídico, em que pese a legislação anterior tenha tratado do tema, como visto. Assim, observa-se que a sustentabilidade recebeu status de princípio constitucional<sup>49</sup>, com efeito cogente, cuja observância, no momento da contratação – pela Administração Pública direta e indireta de todos os poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios – passou a ser obrigatória.

Nesta perspectiva, a obrigação de realizar licitações foi constitucionalmente contemplada no art. 37, XXI<sup>50</sup>, que dispõe:

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”.

Em razão de sua importância, o conteúdo do artigo acima mencionado merece alguns destaques, para fins de melhor compressão:

---

<sup>49</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI n. 3.540-MC, Pleno. Rel. Min. Celso de Mello. Julgamento: 1º.09.2005. Da ementa se lê: “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”.

<sup>50</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 5 de outubro de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acessado em 13/07/2020.

**(i)** “ressalvados os casos especificados na legislação”: Em que pese a contratação pela administração pública via procedimento licitatório seja a regra, a CRFB/88 atribui competência ao legislador para estipular hipóteses em que esta poderá ocorrer sem licitação, ou seja, de forma direta. Neste sentido, a Lei n. 8.666/93 prevê nos arts. 24 e 25 tal possibilidade, delimitando as situações excepcionais de inexigibilidade e dispensa;

**(ii)** “obras, serviços, compras e alienações”: o texto constitucional referencia, de maneira exemplificativa, situações cujo objeto exige a contratação por meio de licitação;

**(iii)** “igualdade de condições a todos os concorrentes”: embora se trate de um direito aos participantes, esta previsão é quem endossa a prerrogativa de escolha da proposta mais vantajosa à administração pública. Esta igualdade prestigia o princípio da isonomia, para que todos que preencham os requisitos do edital possam participar da licitação;

**(iv)** “mantidas as condições efetivas da proposta”: Neste ponto, o texto constitucional garante ao contratado a manutenção dos benefícios oferecidos certame. Trata-se, como se vê, de uma garantia constitucional estipulada em favor do contratado;

**(v)** “as exigências de qualificação técnica e econômica devem se restringir ao estritamente indispensável para garantir o cumprimento das obrigações”: esse é o ponto do contrato que garante a competitividade do procedimento. É que o edital não poderá exigir condições desproporcionais ao objeto licitado. Uma vez estipulados encargos estranhos à fiel execução do contrato, estes serão considerados nulos e, inclusive, poderão ser impugnados por qualquer cidadão, a teor do que dispõe do art. 41, §1º, da norma de regência, que dispõe:

Qualquer cidadão é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei, devendo protocolar o pedido até 5 (cinco) dias úteis antes da data fixada para a abertura dos envelopes de habilitação, devendo a Administração julgar e responder à impugnação em até 3 (três) dias úteis, sem prejuízo da faculdade prevista no § 1º do art. 113.

Portanto, por tudo o que se viu, conclui-se que a necessidade de licitação

– ressalvados os casos legais de dispensa – está ligada aos princípios da indisponibilidade e da supremacia do interesse público, os quais são os pilares da atividade estatal. Além disso, o fato de o procedimento possuir índole de princípio constitucional revela a sua magnitude no âmbito do ordenamento jurídico brasileiro.

## 1.5 PRINCÍPIOS LICITATÓRIOS

Antes de analisar o procedimento licitatório sob a ótica do direito ambiental, faz-se necessário o estudo acerca dos princípios que regem este instituto.

Pois bem.

O procedimento licitatório, incluindo os atos convocatórios e decisórios, é submetido a alguns princípios jurídicos, dentre eles o da vantajosidade e da isonomia, já mencionados anteriormente, que tratou de analisar o alcance normativo do art. 37, XXI da CRFB/88. Entretanto, além desses, há outros princípios que orientam o procedimento.

O art. 3º, caput, da Lei n. 8.666<sup>51</sup>, dispõe que a licitação “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.”

No entanto, além dos princípios expressamente previstos na norma de regência, existem também outros de suma importância ao procedimento, os quais dão completude à atividade licitatória.

Portanto, de forma mais concludente, seguem nos tópicos a seguir reflexões sobre os princípios licitatórios.

### 1.5.1 PRINCÍPIO DA LEGALIDADE

---

<sup>51</sup> BRASIL. 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.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm), acessado em 13/07/2020.

A legalidade é o princípio basilar de todo o ordenamento jurídico brasileiro, ao que sua aplicação também se dá na esfera administrativa, incluindo o procedimento licitatório. Neste caso, a legislação é o parâmetro que define o alcance e limitações da administração pública. Ao mesmo tempo, é justamente este princípio que garante aos participantes – bem como a todos os administrados – garantias de idoneidade, impedindo a prática de eventuais abusividades por parte do gestor público<sup>52</sup>. Logo, o princípio da legalidade possui fundamental importância, já que sua existência serve como ferramenta de garantia para aplicação da lei.

Por outro lado, ressalta que este mesmo princípio atribui a qualquer interessado o direito de impugnar o ato praticado pelo gestor público. É que, na hipótese de ser inobservada alguma exigência procedimental – seja por ação ou omissão do Poder Público – o estatuto de licitação (Lei 8.666/93) dispõe de ferramenta específica para combater a ilegalidade, seja na esfera judicial ou administrativa. Esta é a previsão dos arts. 41, §1º, 101 e 113, §1º, abaixo transcritos:

§ 1º Qualquer cidadão é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei, devendo protocolar o pedido até 5 (cinco) dias úteis antes da data fixada para a abertura dos envelopes de habilitação, devendo a Administração julgar e responder à impugnação em até 3 (três) dias úteis, sem prejuízo da faculdade prevista no § 1º do art. 113.

Qualquer pessoa poderá provocar, para os efeitos desta Lei, a iniciativa do Ministério Público, fornecendo-lhe, por escrito, informações sobre o fato e sua autoria, bem como as circunstâncias em que se deu a ocorrência.

Qualquer licitante, contratado ou pessoa física ou jurídica poderá representar ao Tribunal de Contas ou aos órgãos integrantes do sistema de controle interno contra irregularidades na aplicação desta Lei, para os fins do disposto neste artigo

Deste modo, pode-se concluir que o princípio da legalidade é a ferramenta de controle do cumprimento da legislação. No caso do procedimento licitatório, ele é quem verificará a ocorrência de ação ou omissão capaz de prejudicar os administrados e os participantes do certame.

### 1.5.2 PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE

---

<sup>52</sup> KNOPLICK, Gustavo Mello. **Manual de direito administrativo**. 8ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014. p. 157.



A impessoalidade no direito administrativo tem o condão de estabelecer uma imparcialidade na prática dos atos administrativos. O intuito é evitar a concessão de privilégios e favores ou, por outro lado, perseguições e discriminações, mormente no procedimento licitatório<sup>53</sup>.

O conjunto de normas que regem o direito administrativo enaltece a impessoalidade como meio de atender, objetivamente, aos interesses públicos. Este é o caso, por exemplo, da regra de vedação a promoção pessoal, estatuída no art. 2º, parágrafo único, III, da Lei 9.784/99<sup>54</sup>, *in verbis*:

A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência. Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de: (...) III - objetividade no atendimento do interesse público, vedada a promoção pessoal de agentes ou autoridades

Para Marçal Justen Filho<sup>55</sup>, o princípio da impessoalidade pode ser definido da seguinte maneira:

A impessoalidade é a emanção da isonomia, da vinculação à lei e ao ato convocatório e da moralidade. Indica vedação a distinções fundadas em caracteres pessoais dos interessados. Ao menos, os caracteres pessoais devem refletir diferenças efetivas e concretas (que sejam relevantes para os fins da licitação). Exclui o subjetivismo do agente administrativo. A decisão será impessoal quando derivar racionalmente de fatores alheios à vontade psicológica do julgador. A impessoalidade conduz a decisão a independe da identidade do julgador.

Segundo Hely Lopes Meirelles<sup>56</sup>, é o princípio da impessoalidade:

Nada mais é do que o clássico princípio da finalidade, o qual impõe ao administrador público que só pratique o ato para seu fim legal. E o fim legal é unicamente aquele que a norma de Direito indica expressa ou virtualmente como objetivo do ato, de forma impessoal".

<sup>53</sup> GOMES, Fábio Bellote. **Elementos de Direito Administrativo**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 219.

<sup>54</sup> BRASIL. Lei n .9.784 de 29 de janeiro de 1999. **Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm), acessado em 13/07/2020.

<sup>55</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 4ª ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 378.

<sup>56</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 89-90.

Em que pese a impessoalidade guarde certa semelhança com a isonomia, estas não devem ser confundidas<sup>57</sup> (atentar quanto à leitura do item que trata especificamente do princípio da igualdade - 1.5.4).

Sendo assim, constata-se que o princípio da impessoalidade imprime a máxima de que a administração pública não poderá condicionar a forma de tratamento levando em consideração a figura da parte contrária.

### 1.5.3 PRINCÍPIO DA MORALIDADE E DA PROBIDADE ADMINISTRATIVA

De início, registra-se que a Lei 8.666/93 trata dos princípios da moralidade e da probidade administrativa separadamente. Entretanto, doutrinadores não se entendem quanto à essa diferenciação. É que ambos os princípios transmitem a ideia de honestidade, boa-fé e ética, seja pela administração pública ou pelo particular. O fato é que, apesar do conceito vago de moralidade, a probidade administrativa – ou falta dela – tem previsão expressa na Lei 8.429/92.

Segundo Alexandre Mazza<sup>58</sup>, os princípios da moralidade e probidade administrativa têm o seguinte sentido:

A moralidade administrativa difere da moral comum. O princípio jurídico da moralidade administrativa não impõe o dever de atendimento à moral comum vigente na sociedade, mas exige respeito a padrões éticos, de boa-fé, decoro, lealdade, honestidade e probidade incorporados pela prática diária ao conceito de boa administração. Certas formas de ação e modos de tratar com a coisa pública, ainda que não impostos diretamente pela lei, passam a fazer parte dos comportamentos socialmente esperados de um bom administrador público, incorporando-se gradativamente ao conjunto de condutas que o Direito torna exigíveis

Diogo de Figueiredo Moreira Neto ainda complementa<sup>59</sup>:

Enquanto a moral comum é orientada para uma distinção puramente ética, entre o bem e o mal, distintamente, a moral administrativa é orientada para uma distinção prática entre a boa e a má administração”.

Com respaldo constitucional a probidade administrativa também possui

---

<sup>57</sup> FIGUEIREDO, Lucia Valle. **Curso de direito administrativo**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1998. p. 63

<sup>58</sup> MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo**. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 232.

<sup>59</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo**. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009. p. 105

previsão no art. 37, §4º, da CRFB/88, que determina:

Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível

Deste modo, dentro da perspectiva de moralidade administrativa, pode-se afirmar que a Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/92) resultou em importante avanço à sua proteção.<sup>60</sup>

#### 1.5.4 PRINCÍPIO DA IGUALDADE

A igualdade de que trata este princípio está relacionada ao tratamento que deve ser dado aos licitantes participantes que estão na mesma situação jurídica. A previsão deste princípio encontra-se na norma de controle, mais precisamente no art. 3º, II, da Lei 8.666/93, que veda aos agentes públicos:

(...) estabelecer tratamento diferenciado de natureza comercial, legal, trabalhista, previdenciária ou qualquer outra, entre empresas brasileiras e estrangeiras, inclusive no que se refere à moeda, modalidade e local de pagamentos, mesmo quando envolvidos financiamentos de agências internacionais, ressalvado o disposto no § 2.º do mesmo artigo e no art. 3.º da Lei 8.248, de 23 de outubro de 1991.

Quanto à acepção jurídica acerca da igualdade – ou isonomia – Rafael Carvalho Rezende Oliveira<sup>61</sup> discorre que:

O princípio da isonomia tem profunda ligação com o princípio da impessoalidade, e significa que a Administração deve dispensar tratamento igualitário (não discriminatório) aos licitantes. A licitação deve assegurar “igualdade de condições a todos os concorrentes”, conforme dispõe o art. 37, XXI, da CRFB

Contudo, ainda que a máxima seja o tratamento igualitário, cabe destaque à ressalva de que no procedimento licitatório os diferentes terão tratamento distintos. A título de exemplo é a Lei 12.349/10, que incorporou na norma de regência a possibilidade de cuidado diferenciado em relação aos bens e produtos no país. É que os §§ 5º a 12 do próprio art. 3.º da Lei 8.666/93 consagram a denominada “margem de preferência” para produtos manufaturados e serviços nacionais, que

<sup>60</sup> MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo**. p. 234.

<sup>61</sup> OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Licitações e contratos administrativos**. p. 85.

atendam a normas técnicas brasileiras, a ser definida pelo Poder Executivo Federal, limitada a até vinte e cinco por cento acima do preço dos produtos manufaturados e serviços estrangeiros.

O Decreto 7.546, de 02.08.2011, regulamentou o art. 3.º, §§ 5.º a 12, da Lei 8.666/1993. Em relação à Administração Pública federal, vários Decretos foram publicados para estabelecer a margem de preferência nas licitações para aquisição de bens e serviços diversos, tais como: a) Decreto 7.903/2013 (aquisição de equipamentos de tecnologia da informação e comunicação); b) Decreto 7.843/2012 (aquisição de disco para moeda); c) Decreto 7.840/2012 (aquisição de perfuratrizes e patrulhas mecanizadas); d) Decreto 7.816/2012 (aquisição de caminhões, furgões e implementos rodoviários); e) Decreto 7.812/2012 (aquisição de veículos para vias férreas); f) Decreto 7.810/2012 (aquisição de papel-moeda); g) Decreto 7.767/2012 (aquisição de produtos médicos); h) Decreto 7.756/2012 (aquisição de produtos de confecções, calçados e artefatos) etc

Assim, o princípio da igualdade no procedimento licitatório serve como garantia para se evitar privilégios ou preferências, ao que a isonomia servirá de baliza no tratamento que o administrador dará aos participantes.

### 1.5.5 PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE

A publicidade dos atos administrativos também é um dos princípios fundamentais da administração pública, tanto é verdade que possui previsão constitucional<sup>62</sup>.

Art. 37 § 3o: A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente (...) o acesso dos usuários a registros administrativos e a **informações sobre atos de governo**, observado o disposto no art. 5o, X e XXXIII;

Art. 5º X: são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação;

Art. 5º XXXIII: todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas

<sup>62</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 5 de outubro de 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acessado em 13/07/2020.

aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

O Estado tem o dever de dar publicidade aos seus atos, concedendo aos administrados o acesso a dados públicos – não sigilosos, obviamente – isto como meio de garantir a transparência e lisura nas suas ações.<sup>63</sup>

José dos Santos Carvalho Filho<sup>64</sup>

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

Maria Sylvia Zanella Di Pietro<sup>65</sup> complementa que:

A publicidade é tanto maior quanto maior for a competição propiciada pela modalidade de licitação; ela é a mais ampla possível na concorrência, em que o interesse maior da Administração é o de atrair maior número de licitantes, e se reduz ao mínimo no convite, em que o valor do contrato dispensa maior divulgação

Com o intuito de normatizar e regulamentar a publicidade dos atos administrativos, foi promulgada a Lei nº 12.527, que trata do “acesso a informações da administração”.

Portanto, verifica-se que a publicidade dos atos administrativos – incluindo o procedimento licitatório, desde a divulgação do edital até a decisão final – é requisito essencial para sua validade.

### 1.5.6 PRINCÍPIO DA VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO

O princípio da vinculação ao instrumento convocatório do processo de licitação, este compreendido como o edital de abertura ou a carta-convite, encontra previsão no art. 3º da Lei 8.666/93<sup>66</sup>. Contudo, seu sentido somente foi esclarecido

<sup>63</sup> KNOPLICK, Gustavo Mello. **Manual de direito administrativo**. p. 159.

<sup>64</sup> FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de Direito Administrativo**. p. 374

<sup>65</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 385

<sup>66</sup> BRASIL. 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**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm), acessado em 13/07/2020.

no art. 41, o qual dispõe que “Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada”.

Segundo Hely Lopes Meirelles<sup>67</sup>, o instrumento convocatório “é a lei interna da licitação, e, como tal, vincula aos seus termos tanto os licitantes como a Administração que o expediu”.

Deste modo, o princípio em análise exige que a administração pública observe – tanto nas fases de julgamento quanto na de classificação das propostas – os mesmos critérios de avaliação que constaram no edital, no intuito de garantir segurança jurídica aos participantes.

#### 1.5.7 PRINCÍPIO DO JULGAMENTO OBJETIVO

O princípio do julgamento objetivo é decorrente do princípio da vinculação ao instrumento convocatório, tratado no subtópico anterior. Segundo a orientação deste princípio, todos os critérios previstos no edital deverão, necessariamente, ser adotados na ocasião do julgamento, prestigiando, inclusive, o princípio processual da não surpresa<sup>68</sup>.

Neste aspecto, José dos Santos Carvalho Filho<sup>69</sup> discorre:

Se no edital foi previsto o critério de menor preço, não pode ser escolhida a proposta de melhor técnica; se foi fixado o de melhor técnica, não se pode selecionar simplesmente a de menor preço, e assim sucessivamente.

Na norma, a previsão deste princípio encontra-se insculpida no art. 45. Vejamos:

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

Portanto, percebe-se que o silogismo adotado pelo legislador impede a adoção de subjetivismos e personalismos por parte do administrador em todas as

---

<sup>67</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 36. ed. atual. até a Emenda Constitucional 64, de 4.2.2010. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 285.

<sup>68</sup> RIGOLIN, Ivan. **Manual Prático das Licitações**, Saraiva, SP, 1991. p. 44

<sup>69</sup> FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de Direito Administrativo**. p. 375

fases do procedimento licitatório, a fim de tornar seguro e confiável o certame, dando maior credibilidade à administração pública.

### **1.5.8 PRINCÍPIOS CORRELATOS**

Conforme observado no art. 3º do estatuto licitatório, além dos princípios previstos nominalmente, o legislador mencionou ainda a existência de “princípios correlatos”. Entende-se como correlatos aqueles que derivam dos próprios princípios básicos, numa espécie de completude<sup>70</sup>.

Nesta perspectiva, de forma exemplificativa cita-se alguns princípios correlatos, sem, no entanto, adentrar no conteúdo de cada um deles:

- a) Princípio da obrigatoriedade;
- b) Princípio do formalismo;
- c) Princípio do sigilo das propostas;
- d) Princípio da adjudicação compulsória ao vencedor;
- e) Princípio da competitividade;
- f) Princípio da vedação à oferta de vantagens imprevistas;

Por fim, reitera-se que outros princípios correlatos estão difundidos na norma de regência, ao que, em última análise, exprimem valores específicos dos princípios básicos vistos anteriormente, estes constituídos por generalidade.

### **1.5.9 PRINCÍPIO DA LICITAÇÃO SUSTENTÁVEL**

De forma pragmática Maria Sylvia Zanella Di Pietro<sup>71</sup> conceitua a licitação sustentável sob a perspectiva de que “o princípio da sustentabilidade da licitação ou da licitação sustentável liga-se à ideia de que é possível, por meio do procedimento licitatório, incentivar a preservação do meio ambiente”.

---

<sup>70</sup> HORVATH, Miriam Vasconcelos Fiaux. **Direito administrativo**. Barueri: Manole, 2011. p. 197.

<sup>71</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. p. 389.

Compulsando a norma regulamentadora observa-se que o princípio da licitação sustentável passou a constar expressamente após a alteração advinda da Lei 12.349/10, que acrescentou – dentre os objetivos do procedimento licitatório – a necessidade de se promover o “desenvolvimento nacional sustentável”<sup>72</sup>. Neste aspecto, é redação do referido dispositivo:

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

O conceito de desenvolvimento sustentável, no entendimento de Moacir Duarte apud Rodrigo Serdorre Freitas<sup>73</sup> é o seguinte:

O conceito de desenvolvimento sustentável foi enunciado de forma prática, como objetivo a ser perseguido, no relatório no grupo de trabalho estabelecido em 1983 pela Organização das Nações Unidas. O grupo denominado Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento produziu um relatório publicado em 1987 sob o título *Nosso Futuro Comum*, que procurava estabelecer uma agenda para as transformações necessárias em um processo de transição rumo ao desenvolvimento sustentável.

A título de curiosidade, vale ressaltar ainda que a Lei 12.462/11<sup>74</sup> também

<sup>72</sup> BRASIL. Lei 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, e 10.973, de 2 de dezembro de 2004; e revoga o § 1º do art. 2º da Lei nº 11.273, de 6 de fevereiro de 2006.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Lei/L12349.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12349.htm). Acessado em 13/07/2020.

<sup>73</sup> FREITAS, Rodrigo Serdorre. **A responsabilidade de socioambiental na administração pública: uma análise de programa de sustentabilidade implementado na agência Canos (RS) da Caixa Econômica Federal.** Universidade Federal do Rio Grande do Sul: Rio Grande do Sul, Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/36672/000815598.pdf?sequence=1>. Acessado em 30/07/2020.

<sup>74</sup> BRASIL. Lei n. 12.462 de 4 de agosto de 2011. **Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC; altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, a legislação da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) e a legislação da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero); cria a Secretaria de Aviação Civil, cargos de Ministro de Estado, cargos em comissão e cargos de Controlador de Tráfego Aéreo; autoriza a contratação de controladores de tráfego aéreo temporários; altera as Leis nºs 11.182, de 27 de setembro de 2005, 5.862, de 12 de dezembro de 1972, 8.399, de 7 de janeiro de 1992, 11.526, de 4 de outubro de 2007, 11.458, de 19 de março de 2007, e 12.350, de 20 de dezembro de 2010, e a Medida Provisória nº 2.185-35, de 24 de agosto de 2001; e revoga dispositivos da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12462.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12462.htm). Acessado em 17/03/2021.



trouxe importante contribuição à sustentabilidade ambiental no procedimento licitatório. É que através dela foi instituído o RDC (Regime Diferenciado de Contratações Públicas), o qual determina no art. 3º o desenvolvimento nacional sustentável como um dos princípios básicos nas contratações e licitações<sup>75</sup>.

Como se vê, o princípio da licitação sustentável busca incentivar a produção de bens e serviços com prestígio ao desenvolvimento sustentável. Para isto, prevê uma série de medidas visando uma contratação mais efetiva à sociedade, porquanto nesta perspectiva não há de se falar simplesmente e menor preço, mas sim em melhor compra, com o pensamento na proteção ambiental e nas gerações futuras.

Portanto, superada a contextualização do tema que é objeto da pesquisa, com imersão à origem histórica do direito ambiental e suas influências estrangeiras e legislativas, com conceitos operacionais básicos acerca da licitação e sua evolução histórica, bem como os princípios que regem o procedimento licitatório, no capítulo seguinte será abordada a sustentabilidade ambiental sob perspectiva contratual junto à administração pública, sendo este justamente o ponto ventral deste estudo.

## **CAPÍTULO 2**

### **A SUSTENTABILIDADE NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS**

#### **2.1 PROCEDIMENTO LICITATÓRIO SUSTENTÁVEL**

Conforme exposto no capítulo anterior, o princípio da sustentabilidade ambiental possui índole constitucional, cabendo ao Estado a obrigação de

---

<sup>75</sup> Art. 3º As licitações e contratações realizadas em conformidade com o RDC deverão observar os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da eficiência, da probidade administrativa, da economicidade, do desenvolvimento nacional sustentável, da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo.

implementar políticas e critérios ambientalmente sustentáveis para aquisição de bens e serviços, mormente em razão de sua responsabilidade objetiva em relação a tomada de medidas de proteção ao meio ambiente e de bem-estar aos administrados.

Neste aspecto, é necessário que os editais de licitação estipulem critérios de sustentabilidade ambiental, observando os demais requisitos que regem toda a atividade licitatória<sup>76</sup>. Contudo, a grande dificuldade é estabelecer os mecanismos para a escolha e equilibrar a sustentabilidade ambiental frente aos demais princípios que regem todo o processo de licitação. Este é justamente o desafio desta pesquisa.

De acordo com norma legal, é importante ter consciência de que a sustentabilidade no procedimento licitatório funda-se no seguinte tripé: ambientalismo, economia e efeito social, cuja categorias, na perspectiva da Lei 8.666/93, podem ser definidas da seguinte maneira<sup>77</sup>:

Ambiental: Bens reciclados, recicláveis, atóxicos, biodegradáveis, certificações, destinação adequada de resíduos, uso de tecnologias adequadas, controle poluição de água e ar, uso de matéria-prima adequada, eficiência enfática e ciclo de vida.

Econômico: Ganho de escala, racionalidade processual, participação e transparência, celeridade na contratação, valorização ME/EPP, fomento à inovação e externalizar custos.

Social: Qualidade e padronização dos produtos, valorização empresa/mão-de-obra locais, valores culturais,

Ao admitir as categorias acima mencionadas como premissas do procedimento de contratação pela administração pública, conseqüentemente o processo se torna ainda mais burocrático e complexo, ao que o administrador deverá se precaver não só quanto aos quesitos de vantajosidade como também aos impactos que a nova contratação gerará ao meio ambiente e à sociedade em

---

<sup>76</sup> MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 17ª ed. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 2013. p. 277.

<sup>77</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da 3ª Região. **Manual de Licitações sustentáveis da Justiça Federal da 3ª Região**. [https://www.trf3.jus.br/documentos/adeq/Socioambiental/PLS/Manual\\_de\\_Licitacoes\\_Sustentaveis-diagramado.pdf](https://www.trf3.jus.br/documentos/adeq/Socioambiental/PLS/Manual_de_Licitacoes_Sustentaveis-diagramado.pdf). Acessado em 01/08/2020.

geral.<sup>78</sup>

O art. 3º da Lei de Licitações elenca os princípios da licitação, cabendo ao gestor público a árdua tarefa de observar e garantir o equilíbrio entre eles. Neste ponto, no procedimento licitatório o gestor público não deve se limitar ao quesito financeiro no plano de contratação pública sustentável, mas sim promover a confluência entre preço, impacto ambiental, competitividade e viabilidade<sup>79</sup>. É justamente por este motivo que se faz necessária a reflexão de um equilíbrio entre os princípios licitatórios e de sustentabilidade.

Contudo, a ausência de legislação clara, com o apontamento objetivo acerca dos critérios de escolha da proposta ambientalmente mais adequada geram dúvidas no momento da contratação. Neste sentido, a Justiça Federal da 3ª Região, em seu “Manual de Licitações Sustentáveis”<sup>80</sup> indica as maiores dificuldades encontradas pelos administradores para escolha da proposta mais vantajosa, destacando os seguintes pontos:

O produto é mais sustentável por consumir menos matéria-prima, água ou energia ou por gerar menos resíduos?

- É mais sustentável por ser reciclável, reciclado ou mais durável?
- Como escolher o critério de sustentabilidade quando um implicar na redução do outro?
- Como escolher quando não se tem como avaliar o ciclo de vida do produto?

Por outro lado, não basta apenas a inserção de medidas sustentáveis, sendo indispensável o acompanhamento acerca do cumprimento das medidas protecionistas por parte do Órgão contratantes, consoante recomendação dos relatórios do Tribunal de Conta da União (TCU), ao que se destaca o acórdão

<sup>78</sup> BRASIL. **Portal de Compras do Governo Federal**. Disponível em: <http://www.comprasgovernamentais.gov.br/paginas/artigos/compras-compartilhadas-sustentaveis>. Acessado em 05/08/2020.

<sup>79</sup> TORRES, Rafael Lopes. **Licitações Sustentáveis: a importância e o amparo constitucional e legal**. Revista do Tribunal de Contas da União – Brasil, ano 43, nº 122 – Setembro/Dezembro, 2011 p.104

<sup>80</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da 3ª Região. **Manual de Licitações sustentáveis da Justiça Federal da 3ª Região**. [https://www.trf3.jus.br/documentos/adeq/Socioambiental/PLS/Manual\\_de\\_Licitacoes\\_Sustentaveis-diagramado.pdf](https://www.trf3.jus.br/documentos/adeq/Socioambiental/PLS/Manual_de_Licitacoes_Sustentaveis-diagramado.pdf). Acessado em 01/08/2020.

5804/2013<sup>81</sup>, *in verbis*:

Acórdão 5804/2013 – Segunda Câmara – Relatora: Ministra Ana Arraes(...)

1.7.recomendação:

1.7.1. ao órgão ..... que adote critérios de sustentabilidade na aquisição de bens, materiais de tecnologia da informação, bem como na contratação de serviços ou obras, conforme disposto na Decisão Normativa/TCU nº 108/2010, na Instrução Normativa nº 1/2010 e na Portaria nº 2/201, ambas da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Compulsando o acórdão acima, observa-se que há menção expressa à IN nº 1/2010, que é um símbolo legislativo para as contratações públicas sustentáveis, porquanto foi a primeira norma a estipular a observância de regras previstas em vários outros instrumentos legais. Esta norma será vista com maiores detalhes no capítulo 3.

Ainda sobre precedentes, o Acórdão TCU nº 1375/2015<sup>82</sup> trouxe importante contribuição em relação à atuação do administrador nas contratações sustentáveis, tendo consignado o seguinte:

É legítimo que as contratações da Administração Pública se adequem a novos parâmetros de *sustentabilidade* ambiental, ainda que com possíveis reflexos na economicidade da contratação. Deve constar expressamente dos processos de *licitação* motivação fundamentada que justifique a definição das exigências de caráter ambiental, as quais devem incidir sobre o objeto a ser contratado e não como *critério* de habilitação da empresa licitante.

Como se vê, o Tribunal chancela a possibilidade de contratação sustentável – ainda que o resultado econômico não seja o mais favorável – em prestígio ao benefício comum que a operação trará à coletividade. No entanto, ressalva que os requisitos para escolha devem recair sobre o objeto do certamente, a fim de que não haja prejuízo na habilitação dos interessados.

Neste ponto, abre-se um parêntese de suma importância: é que no

<sup>81</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n. 5804/2013. Segunda Câmara. Relatora: Ministra Ana Arraes.** Apud BRASIL. Tribunal Regional Federal da 3ª Região. **Manual de Licitações sustentáveis da Justiça Federal da 3ª Região.** [https://www.trf3.jus.br/documentos/adeq/Socioambiental/PLS/Manual\\_de\\_Licitacoes\\_Sustentaveis-diagramado.pdf](https://www.trf3.jus.br/documentos/adeq/Socioambiental/PLS/Manual_de_Licitacoes_Sustentaveis-diagramado.pdf). Acessado em 01/08/2020. p. 10.

<sup>82</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1375/2015. Plenário, TC 025.651/2013-7. Relator: Ministro Bruno Dantas. Data de julgamento: 03.06.2015.

capítulo anterior foram apresentados princípios inerentes à licitação. Note que o acórdão acima brinda – ao não admitir critérios de habilitação para contratação – o princípio da impessoalidade.

Portanto, considerando que a norma de regência não aponta critérios de sustentabilidade, deixando a cargo do administrador a análise e estipulação, é imperioso que se faça uma reflexão sobre a conduta da Administração Pública no ato da contratação, o que será tratado nos subtópicos a seguir.

### **2.1.1 TIPO “MENOR PREÇO” SOB A PERSPECTIVA AMBIENTAL**

A Lei 8.666/93 especifica quais são os tipos de licitação previstos na norma de regência, sendo eles: menor preço, melhor técnica, técnica e preço e a de maior lance ou oferta.

§1º Para os efeitos deste artigo, constituem tipos de licitação, exceto na modalidade concurso:

I - a de menor preço - quando o critério de seleção da proposta mais vantajosa para a Administração determinar que será vencedor o licitante que apresentar a proposta de acordo com as especificações do edital ou convite e ofertar o menor preço;

II - a de melhor técnica;

III - a de técnica e preço.

IV - a de maior lance ou oferta - nos casos de alienação de bens ou concessão de direito real de uso.

Tipicamente nas contratações públicas, o “menor preço” é o parâmetro mais utilizado para escolha da proposta vencedora<sup>83</sup>, apesar de, repita-se, haver outros critérios.

No âmbito da sustentabilidade ambiental a proposta de menor preço – *de per si* – não é a mais vantajosa para a Administração Pública. É que a vantajosidade vai além do aspecto econômico. Neste ponto, espera-se que a melhor proposição atenda à descrição do objeto licitado e ainda preveja critérios sustentáveis, conforme

---

<sup>83</sup> FRANÇA, Maria Adelaide de C. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos da Administração Pública (incluídas a Lei das Parcerias Público-Privadas (Lei n. 11.079, de 30-12-2004, e a Lei de Improbidade Administrativa – Lei n. 8.429, de 2-6-1992).** 6ª ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2010. P. 241.

explicita Juarez Freitas<sup>84</sup>:

Nada justifica que a licitação siga presa a critérios simplistas ou à metodologia tradicional de julgamento. Melhor preço, frequentes vezes, é diferente de menor preço, contemplado sob o prisma do longo prazo. Como visto, o certo é que os controladores, notadamente os Tribunais de Contas e o Poder Judiciário, devem assumir, na perspectiva abraçada, o protagonismo na redefinição da filosofia licitatória, ao cobrarem imediatamente o exame motivado de custos e benefícios, diretos e indiretos, em termos econômicos, sociais e ambientais, de maneira parametricamente convincente.

Portanto, como se vê, dentro da perspectiva sustentável, o critério preço não é absoluto, porquanto a norma de regência exige que a escolha deva atentar a outros fatores que acrescentem vantagem à administração pública, ainda que a longo prazo.

Sob este raciocínio, o que se pretende afirmar é que menor preço não é o mesmo que melhor preço, ao que a ideia de custo/vantajosidade necessita de um ressignificado, mormente do ponto de vista sustentável. A análise de vantajosidade não deverá apurar apenas o dispêndio imediato para contratação, mas sim os efeitos desta ao longo do tempo.<sup>85</sup>

Segundo o estatuído no art. 1º da Instrução Normativa (IN) nº 01/2010 da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SLTI/MPOG)<sup>86</sup>, a premissa de vantajosidade – seguindo a linha de raciocínio da sustentabilidade ambiental – caracteriza-se quando a proposta vencedora analisa o preço e o ciclo de vida do produto e, a partir dessa avaliação, opta por aquele que gerará menor impacto ambiental ao meio ambiente ao longo do tempo. Vejamos:

“Art. 1º Nos termos do art. 3º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, as especificações para a aquisição de bens, contratação de serviços e obras por parte dos órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional deverão conter critérios de sustentabilidade ambiental, considerando os processos de extração ou fabricação, utilização e descarte dos produtos e matérias-primas.”

<sup>84</sup> FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. p. 248.

<sup>85</sup> FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 14ª. ed. rev., ampl e atual. em face da Rio+20 e do novo “Código” Florestal. São Paulo: Saraiva, 2013. p.

<sup>86</sup> BRASIL, Portal de Compras do Governo Federal. Instrução Normativa n. 01 de 19 de janeiro de 2010. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-01-de-19-de-janeiro-de-2010>. Acessado em 29/07/2020.

Corroborando o raciocínio de que o menor preço não é o mesmo que melhor preço, menciona-se, a título de exemplo, o precedente do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE-MG), no ato do julgamento da Denúncia n. 952043<sup>87</sup>. Na ocasião, o entendimento da Corte prestigiou a distinção entre menor e melhor preço:

2. A busca pela melhor proposta não significa simplesmente eleger aquela que contenha o menor valor, mas sim a que propicie o melhor negócio possível, ou seja, dentre as propostas que apresentem os produtos que atendam aos critérios estipulados no certame, será escolhida aquela com preço inferior. O contrato mais vantajoso, assim, é obtido por meio da conjugação da vantagem econômica da proposta com a garantia de um nível mínimo de qualificação dos bens, necessária à concretização do objeto de forma satisfatória, gozando a Administração Pública de autonomia para a definição da mais adequada forma de contratação.

Portanto, por tudo o que se falou até o momento a título de preço, numa perspectiva de sustentabilidade ambiental, conclui-se que o menor desembolso (= menor preço) não é necessariamente o melhor a longo prazo, cabendo à Administração Pública a estipulação de critérios legais para a realização de um procedimento atento às necessidades socioambientais.

### 2.1.2 ANÁLISE DO CICLO DE VIDA (ACV)

Outro ponto que merece destaque é a necessidade de a Administração Pública, no momento da contratação, checar o ciclo de vida que compõe as várias etapas da rede de produção do produto/serviço objeto da licitação, desde a extração de sua matéria prima ao descarte final. A apuração do ciclo de vida tem a finalidade de avaliar o impacto ambiental que o objeto contratado causará ao meio ambiente. Portanto, a ACV contribui na minimização – a partir de uma contratação responsável – de eventuais danos.

A análise do ciclo de vida é tão relevante que, além dos princípios gerais de direito ambiental (precaução, prevenção, poluidor-pagador, protetor recebedor, desenvolvimento sustentável, razoabilidade e proporcionalidade), para fins de execução da Política Nacional de Resíduos Sólidos foi invocado o princípio da

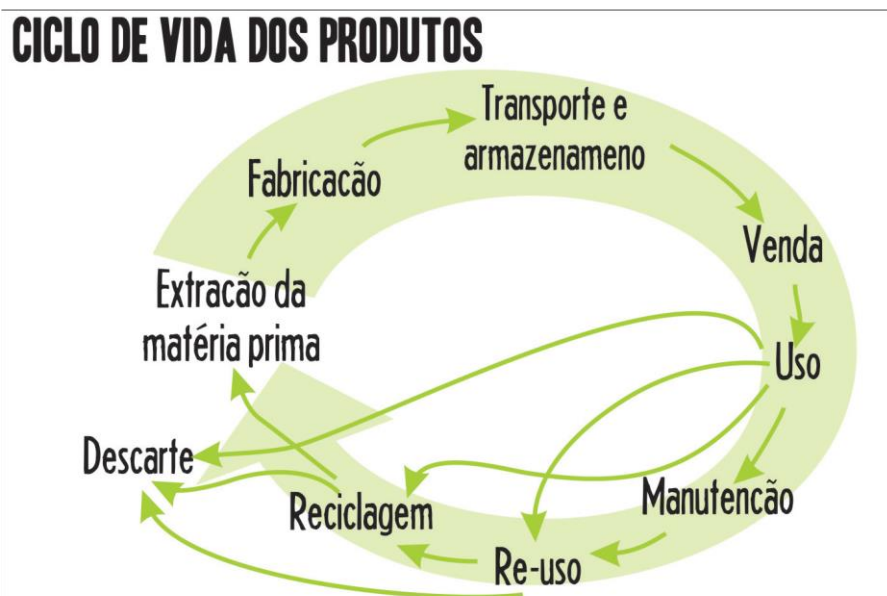
---

<sup>87</sup> BRASIL. Tribunal de Contas de Minas Gerais. **DENÚNCIA n. 952043**. Relator: Cons. Hamilton Coelho. Publicação de julgamento: 24/08/2017. Disponível em: <https://tcjuris.tce.mg.gov.br/#!>. Acessado em 29/07/2020.

“Responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos”, ao que a Lei nº 12.305/10<sup>88</sup> tratou do tema nos arts. 3º, XVII, e 30 a 36. No ponto, vejamos a norma:

Responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos: conjunto de atribuições individualizadas e encadeadas dos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes, dos consumidores e dos titulares dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo dos resíduos sólidos, para minimizar o volume de resíduos sólidos e rejeitos gerados, bem como para reduzir os impactos causados à saúde humana e à qualidade ambiental decorrentes do ciclo de vida dos produtos, nos termos desta Lei

A título de informação, segue imagem obtida do site do Governo Federal, mais precisamente do portal de compras<sup>89</sup>, a qual demonstra as etapas do ciclo de vida dos produtos:



Atentos à imagem acima e considerando os fatores de produção, distribuição, uso e destinação, pode-se concluir que produto sustentável é aquele cujas ações resultam no menor impacto sobre o meio ambiente, isto durante o seu ciclo de vida, quando comparado com os produtos comuns.

De acordo com o Manual de Licitações Sustentáveis da Justiça Federal

<sup>88</sup> BRASIL. Lei 12.305 de 2 de agosto de 2010. **Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm). Acessado em 29/07/2020.

<sup>89</sup> BRASIL. Governo Federal. Compras sustentáveis. Disponível em: <http://comprassustentaveis.com/acv-analise-do-ciclo-de-vida/>. Acessado em 12/07/2020.



da 3ª Região<sup>90</sup>, para se comparar os produtos convencionais e os sustentáveis, alguns questionamentos são básicos, sendo eles:

1. Quais as opções disponíveis no mercado?
2. Das opções disponíveis, quais materiais e práticas de fabricação são mais sustentáveis? (menor consumo de recursos e matérias primas, uso de fontes renováveis, menor índice de componentes tóxicos ou danosos ao meio ambiente, etc.)
3. Existem certificações de sustentabilidade para o produto?
4. Qual tem o seu processo de utilização mais sustentável (ergonomia, por exemplo)?
5. Qual tem o seu processo de descarte mais sustentável?

Em resposta aos questionamentos acima a ABNT criou a norma NBR 14.040<sup>91</sup>, que define quatro passos para a análise do ciclo de vida, sendo elas: “(1) definição do objetivo e escopo do estudo, (2) análise do inventário, (3) avaliação do impacto e (4) interpretação”.

Portanto, verifica-se que a análise do ciclo de vida do produto/serviço é um pressuposto para contratação sustentável, cabendo à Administração Pública a escolha pelo bem ou serviço que apresente melhor desempenho ambiental ao longo do tempo, isto em observância ao objeto licitado.

### 2.1.3 LOGÍSTICA REVERSA

A logística reversa também serve como instrumento de equilíbrio entre os princípios da licitação e da sustentabilidade, servindo como critério de contratação pela Administração Pública.

De acordo com a Lei nº 12.305/2010<sup>92</sup>, que trata da Política Nacional de

---

<sup>90</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da 3ª Região. **Manual de Licitações sustentáveis da Justiça Federal da 3ª Região**. [https://www.trf3.jus.br/documentos/adeq/Socioambiental/PLS/Manual\\_de\\_Licitacoes\\_Sustentaveis-diagramado.pdf](https://www.trf3.jus.br/documentos/adeq/Socioambiental/PLS/Manual_de_Licitacoes_Sustentaveis-diagramado.pdf). Acessado em 01/08/2020.

<sup>91</sup> BRASIL. ABNT – Associação Brasileira de Normas Técnicas. **Norma NBR ISO 14.040 sobre análise de ciclo de vida – princípios e estrutura**. Disponível em: <http://protegeer.gov.br/images/documents/42/Norma%20NBR%20ISO%2014.040.pdf>. Acessado em 04/07/2020.

<sup>92</sup> BRASIL. Lei 12.305 de 2 de agosto de 2010. **Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências**. Disponível em:

Resíduos Sólidos (PNRS), mais precisamente no art. 3º, XII, a logística reversa pode ser definida da seguinte maneira:

(...) instrumento de desenvolvimento econômico e social caracterizado por um conjunto de ações, procedimentos e meios destinados a viabilizar a coleta e a restituição dos resíduos sólidos ao setor empresarial, para reaproveitamento, em seu ciclo ou em outros ciclos produtivos, ou outra destinação final ambientalmente adequada;

A obrigatoriedade pela implementação e estruturação de mecanismos de logística reversa está fundamentada no art. 33 da PNRS, cuja previsão é a seguinte:

São obrigados a estruturar e implementar sistemas de logística reversa, mediante retorno dos produtos após o uso pelo consumidor, de forma independente do serviço público de limpeza urbana e de manejo dos resíduos sólidos, os fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes de: I - agrotóxicos, seus resíduos e embalagens, assim como outros produtos cuja embalagem, após o uso, constitua resíduo perigoso, observadas as regras de gerenciamento de resíduos perigosos previstas em lei ou regulamento, em normas estabelecidas pelos órgãos do Sisnama, do SNVS e do Suasa, ou em normas técnicas; II - pilhas e baterias; III - pneus; IV - óleos lubrificantes, seus resíduos e embalagens; V - lâmpadas fluorescentes, de vapor de sódio e mercúrio e de luz mista; VI - produtos eletroeletrônicos e seus componentes.

Diante da importância desta ferramenta, o Decreto nº 7.404/2010<sup>93</sup>, que regulamenta a Lei nº 12.305/2010 e que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, criou o Comitê Interministerial da Política Nacional de Resíduos Sólidos e o Comitê Orientador para a Implantação dos Sistemas de Logística Reversa. Além disso, diante de sua relevância, o Governo Federal disponibiliza a lista dos sistemas de logísticas reversas implementados no país, por meio do Sistema Nacional de Informações Sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos (SINIR)<sup>94</sup>.

Ainda, a título de informação, no Estado do Paraná foi sancionada a Lei Estadual nº 20.132/2019<sup>95</sup>, a qual introduziu a logística reversa nas compras feitas

---

<sup>93</sup> [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm). Acessado em 29/07/2020.  
BRASIL. Decreto n. 7.404 de 23 de dezembro de 2010. **Regulamenta a Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, cria o Comitê Interministerial da Política Nacional de Resíduos Sólidos e o Comitê Orientador para a Implantação dos Sistemas de Logística Reversa, e dá outras providências.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/decreto/d7404.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7404.htm). Acessado em 20/07/2020.

<sup>94</sup> BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Sistema Nacional de Informações Sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos – SINIR.** Disponível em: <https://sinir.gov.br/web/guest/logistica-reversa>. Acessado em 13/08/2020.

<sup>95</sup> BRASIL. Secretaria da administração e da previdência. Departamento de logística para

pela Estado. A medida estipula que os fornecedores de produtos à unidade federativa têm a responsabilidade pelo recolhimento e destinação final dos resíduos pós-consumo, inclusive nos procedimentos licitatórios.

Portanto, denota-se que a logística reversa é uma ferramenta de grande valia na busca pelo consumo sustentável, ao que, nos limites da presente pesquisa, sua inclusão como critério de contratação vai de encontro aos princípios positivados na Lei 8.666/93 e na CRFB/88.

## 2.2 MEDIDAS DE IMPLEMENTAÇÃO PARA CONTRATAÇÕES SUSTENTÁVEIS

Superadas as questões relativas à acepção jurídica da licitação sustentável, seus conceitos operacionais e a necessidade de revalorização de pontos técnicos – como é o caso do menor e o melhor preço – torna-se imperiosa a análise acerca das ferramentas legais e práticas para inserção de medidas de contratações sustentáveis.

Neste aspecto, a proposta deste Capítulo é averiguar a forma que o administrador deverá promover o planejamento das licitações, de acordo com a legislação incidente e conhecimento de mercado, bem como os reflexos que estas contratações trarão ao edital.

### 2.1.1 FERRAMENTAS PARA CONTRATAÇÃO SUSTENTÁVEL

Com o objetivo de obter maior vantajosidade à Administração Pública e prestigiar as contratações sustentáveis, antes de publicado o edital de contratação é necessário que se avalie o objeto licitado, descrevendo-o tecnicamente e incluindo os requisitos sustentáveis adequados. Portanto, deve-se utilizar critérios práticos e determinados, condizentes com a regulamentação técnica do objeto, além de ser observada a norma jurídica aplicável.<sup>96</sup>

---

contratações públicas – DECON. **Aviso n. 017/2020.** Disponível em: [http://www.administracao.pr.gov.br/sites/default/arquivos\\_restritos/files/documento/2020-01/aviso\\_017-2020\\_-\\_lei\\_20132-2020.pdf](http://www.administracao.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2020-01/aviso_017-2020_-_lei_20132-2020.pdf). Acessado em 13/08/2020.

<sup>96</sup> BIM, Eduardo Fortunato. **Considerações sobre a Juridicidade e os Limites da Licitação Sustentável.** In: SANTOS, Murilo Giordan; BARKI, Teresa Villac Pinheiro (Coord.). *Licitações e contratações públicas sustentáveis*. Ed. Fórum, Belo Horizonte, 2011. p. 181.

Neste caminhar, uma das grandes inovações inseridas no ordenamento jurídico é a “compra compartilhada” que, segundo Guia Prático de Licitações Sustentáveis do STJ<sup>97</sup>, pode ser definida da seguinte maneira:

Trata-se de aquisição conjunta de bens e serviços que geram menos impacto ambiental, mais justiça social e eficiência econômica, com ganho de escala, realizada por organizações públicas de diferentes setores ou entre unidades de uma mesma organização pública, visando fomentar a produção e o consumo sustentável no país.

Conforme previsto na Resolução do CNJ de nº 201/2015<sup>98</sup>, mais precisamente no art. 3º, XII, compra compartilhada pode ser definida como:

(...) contratação para um grupo de participantes previamente estabelecidos, na qual a responsabilidade de condução do processo licitatório e gerenciamento da ata de registro de preços serão de um órgão ou entidade da Administração Pública Federal com o objetivo de gerar benefícios econômicos e socioambientais”.

Além disso, a título de informação, a IN nº 10/2012<sup>99</sup>, que “Estabelece regras para elaboração dos Planos de Gestão de Logística Sustentável de que trata o art. 16, do Decreto nº 7.746<sup>100</sup>, de 5 de junho de 2012, e dá outras providências”, prevê no art. 2º, XI, a mesma redação quanto à acepção jurídica do instituto em comento. Ressalta-se, por oportuno, que a IN será avaliada no tópico 3.1.

Outra ferramenta de auxílio disponível a Administração Pública na

<sup>97</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Guia Prático de Licitações Sustentáveis do STJ**. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/publicacaoinstitucional/index.php/GuiaLicitacoes/article/view/3274/3217>, acessado em 17/08/2020.

<sup>98</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução n. 201 de 03 de março de 2015. Dispõe sobre a criação e competências das unidades ou núcleos socioambientais nos órgãos e conselhos do Poder Judiciário e implantação do respectivo Plano de Logística Sustentável (PLS-PJ). Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/atos-normativos?documento=2126>. Acessado em 17/08/2020.

<sup>99</sup> BRASIL. Portal de Compras do Governo Federal. **IN. 10/2012. Estabelece regras para elaboração dos Planos de Gestão de Logística Sustentável de que trata o art. 16, do Decreto nº 7.746, de 5 de junho de 2012, e dá outras providências**. Disponível em : <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-10-de-12-de-novembro-de-2012>. Acessado em 17/08/2020.

<sup>100</sup> BRASIL. Decreto n. 7.746 de 5 de junho de 2012. **Regulamenta o art. 3º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, para estabelecer critérios e práticas para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável nas contratações realizadas pela administração pública federal direta, autárquica e fundacional e pelas empresas estatais dependentes, e institui a Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública - CISAP. (Redação dada pelo Decreto nº 9.178, de 2017)**. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/decreto/d7746.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7746.htm). Acessado em 01/08/2020.

aquisição de produtos e serviços sustentáveis é a pesquisa de mercado, cuja finalidade é analisar<sup>101</sup>:

“inovações tecnológicas, novos materiais e padrões, a existência de normas técnicas pertinentes ao objeto, quantas e quais empresas já estão aptas a fornecer o bem ou serviço e de que forma se dará a comprovação do atendimento aos requisitos ambientais pretendidos (certificações, laudos, amostras, diligências, etc.).”

Denota-se que a pesquisa credencia a viabilidade da realização de licitação sustentável, gerando maior segurança à Administração Pública e benefícios à sociedade e ao meio ambiente ao longo do tempo. Logo, o resultado – positivo, como se viu – serve como justificativa para ampliar e estimular as contratações neste sentido.

Conforme já tratado nesta pesquisa, a sustentabilidade ambiental – na perspectiva do procedimento licitatório – possui orientações quanto ao tratamento que o administrador deve despender ao edital para escolha do melhor objeto. Neste sentido o “Manual de Licitações Sustentáveis”<sup>102</sup> destaca as ações que se espera da contratação sustentável:

Avaliar a real necessidade de compra;

Utilizar avaliação do ciclo de vida para verificar impactos ambientais de produtos e embalagens;

Dar preferência aos produtos de baixo impacto ambiental, que ofereçam menor potencial de geração de resíduos e tenham maior durabilidade;

Dar preferência para produtos reciclados e recicláveis;

Considerar a toxicidade de materiais e produtos, matéria prima renovável, eficiência energética e redução de emissões de gases;

Considerar como critérios de decisão, além do preço, prazo e qualidade: substituição de fontes poluentes; redução e reciclagem de resíduos; economia de água e energia; combate ao trabalho infantil;

inclusão social;

Estabelecer margem de preferência para produtos manufaturados e serviços nacionais que atendam às normas técnicas brasileiras, em

<sup>101</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da 3ª Região. **Manual de Licitações sustentáveis da Justiça Federal da 3ª Região**. [https://www.trf3.jus.br/documentos/adeq/Socioambiental/PLS/Manual\\_de\\_Licitacoes\\_Sustentaveis-diagramado.pdf](https://www.trf3.jus.br/documentos/adeq/Socioambiental/PLS/Manual_de_Licitacoes_Sustentaveis-diagramado.pdf), acessado em 01/08/2020.

<sup>102</sup> *Op. cite.* p. 17.

observância à Lei nº 12.349/2010;

Observar o tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte, nos termos da Lei Complementar nº 123/2006 e do Decreto nº 8.538/2015;

Dar preferência, nas aquisições e locações de imóveis, àqueles que atendam aos requisitos de sustentabilidade e acessibilidade, de forma a assegurar o direito de ir e vir das pessoas com deficiência e com mobilidade reduzida;

Observar as normas técnicas, elaboradas pela ABNT, para aferição e garantia da aplicação dos requisitos mínimos de qualidade, utilidade, resistência e segurança dos materiais utilizados;

Verificar a conformidade dos produtos e serviços com os regulamentos técnicos pertinentes em vigor expedidos pelo Inmetro de forma a assegurar aspectos relativos à saúde, à segurança, ao meio ambiente, ou à proteção do consumidor e da concorrência justa (Lei nº 9.933/1999);

Promover a logística reversa;

Realizar compras compartilhadas, quando possível.

Deste modo, as ferramentas apresentadas neste subtópico, a se destacar o planejamento da contratação, a possibilidade de realização da compra compartilhada e pesquisa de mercado, auxiliam na condução da efetividade do processo licitatório sustentável, gerando uma maior vantajosidade em relação a aquisição do objeto pretendido. Portanto, é de suma importância sua observância, para que, posteriormente, sejam indicados e comprovados os critérios de sustentabilidade, cujo assunto será tratado no tópico seguinte.

### **2.1.2 PROCEDIMENTO PARA INSERÇÃO E COMPROVAÇÃO DOS CRITÉRIOS DE SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL NA LICITAÇÃO**

Após a análise das ferramentas mencionadas no tópico anterior, as quais estão disponíveis à Administração Pública com a finalidade de averiguar o melhor meio de contratação sustentável, passa-se então à análise dos critérios sustentáveis.

De acordo com o “Guia Prático de Licitações Sustentáveis”<sup>103</sup>, os critérios

---

<sup>103</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Guia Prático de Licitações Sustentáveis do STJ**. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/publicacaoainstitucional/index.php/GuiaLicitacoes/article/view/3274/3217>, acessado em 17/08/2020.

de sustentabilidade poderão ser comprovados mediante inscrição em embalagens, nos rótulos, por meio de informações disponibilizada pelo próprio fabricante, bem como em sites dos órgãos regulamentadores da atividade ou produto, por apresentação de certificação emitida por instituição pública oficial ou por instituição credenciada, além de qualquer outro meio que comprove a regularidade do bem de acordo com as exigências previstas no edital de contratação.

Dito isso, observa-se que dentre as principais características de sustentabilidade do bem a ser contratado/adquirido pela Administração Pública, destacam-se as seguintes: menor utilização de recursos naturais em seus processos produtivos, menor presença de materiais perigosos ou tóxicos, possibilidade de reutilização ou reciclagem e a geração de menor volume de resíduos.

No entanto, o que causa maior insegurança é saber quando e como se dá a inserção dos critérios sustentabilidade.

Pois bem.

Sendo constatada a possibilidade de se proceder com a contratação sustentável sem inviabilizar a competitividade entre os participantes, o administrador passa então à fase de especificação técnica do objeto, o que ocorre por meio da elaboração de um projeto, o qual deve estar em consonância com os critérios definidos para o procedimento.<sup>104</sup>

Neste aspecto, deve-se observar a previsão legal do art. 2º do Decreto nº 7.746/2012<sup>105</sup>, que define:

Art. 2º Na aquisição de bens e na contratação de serviços e obras, a administração pública federal direta, autárquica e fundacional e as empresas estatais dependentes adotarão critérios e práticas sustentáveis

---

<sup>104</sup> TORRES, Rafael Lopes. **Licitações Sustentáveis: a importância e o amparo constitucional e legal**. p.97

<sup>105</sup> BRASIL. Decreto n. 7.746 de 5 de junho de 2012. **Regulamenta o art. 3º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, para estabelecer critérios e práticas para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável nas contratações realizadas pela administração pública federal direta, autárquica e fundacional e pelas empresas estatais dependentes, e institui a Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública - CISAP. (Redação dada pelo Decreto nº 9.178, de 2017).** Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/decreto/d7746.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7746.htm). Acessado em 01/08/2020.



nos instrumentos convocatórios, observado o disposto neste Decreto.

Parágrafo único. A adequação da especificação do objeto da contratação e das obrigações da contratada aos critérios e às práticas de sustentabilidade será justificada nos autos, resguardado o caráter competitivo do certame.

Abre-se um breve parêntese para a seguinte informação: o texto acima transcrito foi inserido por meio da alteração legislativa advinda do Decreto nº 9.178/2017<sup>106</sup>. Dentre as alterações, o que se destaca é o fato de o legislador ter retirado qualquer faculdade do administrador em inserir os critérios de sustentabilidade. Tanto é verdade que na antiga redação havia previsão do termo “poderão adquirir bens e contratar serviços e obras considerando critérios e práticas de sustentabilidade”, sendo que atualmente consta a ordem de “adotarão critérios e práticas sustentáveis”.

Como se vê, é com a descrição do objeto da licitação que deverão ser incluídas as especificações e características do produto ou serviço, sem que, contudo, isso frustre o caráter competitivo do certame ou inviabilize a habilitação dos candidatos.

Com relação à habilitação jurídica dos critérios de sustentabilidade, a norma de regência (Lei 8.666/93) acena quanto às importantes exigências, consignando que estas são relativas à qualificação técnica, incluídas, respectivamente, no inciso V do art. 28 e incisos I, II e IV do art.30<sup>107</sup>, que assim determina:

Art. 28. A documentação relativa à habilitação jurídica, conforme o caso, consistirá em:

(...) V - decreto de autorização, em se tratando de empresa ou sociedade estrangeira em funcionamento no País, e ato de registro ou autorização

<sup>106</sup> BRASIL. Decreto n. 9.178 de 23 de outubro de 2017. **Altera o Decreto nº 7.746, de 5 de junho de 2012, que regulamenta o art. 3º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, para estabelecer critérios, práticas e diretrizes para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável nas contratações realizadas pela administração pública federal direta, autárquica e fundacional e pelas empresas estatais dependentes, e institui a Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública – CISAP.** Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9178.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9178.htm). Acessado em 10/08/2020.

<sup>107</sup> BRASIL. 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.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm), acessado em 13/07/2020



para funcionamento expedido pelo órgão competente, quando a atividade assim o exigir.

Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:

I - registro ou inscrição na entidade profissional competente;

II - comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, e indicação das instalações e do aparelhamento e do pessoal técnico adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos;

(...)

IV - prova de atendimento de requisitos previstos em lei especial, quando for o caso.

Outra ferramenta importante à contratação sustentável é a exigência de certificações, rotulagens e selos socioambientais, as quais se referem à qualidade do produto e sua origem ambiental. Neste ponto, o Tribunal de Justiça do Mato Grosso, ao julgar o Mandado de Segurança n. 1012062-82.2017.8.11.0000, reconheceu a relevância e legalidade da inserção de critérios de sustentabilidade ambiental – na espécie de certificações – nos editais de contratação, ao que se destaca trecho do voto do Relator Antônio Siqueira Gonçalves<sup>108</sup>:

A inclusão da variável ambiental nos instrumentos convocatórios deve ser realizada de forma que os critérios sustentáveis sejam objetivamente definidos e passíveis de verificação, cuja legalidade guarda pertinência tanto com o texto constitucional, ao prescrever que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, cabendo ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações [art. 225], bem como na própria legislação de regência [Lei nº. 8.666/93], quando estabelece que “a licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos” [art. 3º].

Ademais, a preocupação dos gestores em contratar empresas que adotem em seus processos produtivos práticas responsáveis ambientalmente, que no presente caso representa nas exigências de apresentação por parte das empresas interessadas de Certificado de Registro Florestal e de Licença de Operação, encontra-se inserida na discricionariedade do administrador e

<sup>108</sup> BRASIL. Tribunal de Justiça do Mato Grosso. **Mandado de Segurança n. 1012062-82.2017.8.11.0000**, TRIBUNAL PLENO CÍVEL, ANTONIA SIQUEIRA GONCALVES. Julgado em 12/04/2018, Publicado no DJE 18/04/2018.

que guardam perfeita harmonia com premissa contida na Recomendação nº. 11/2007 do Conselho Nacional de Justiça, não havendo, pois, que se falar em ofensa aos princípios da isonomia e competitividade inerentes a todo e qualquer procedimento licitatório, tampouco de ofensa a direito líquido e certo.

A contrário sensu, não são todos os critérios que poderão ser inseridos nos instrumentos convocatórios. É necessário que seja observada a razoabilidade das exigências, para que não se viole o caráter competitivo do procedimento. Neste sentido, o TCU já se posicionou, conforme o seguinte precedente<sup>109</sup>:

9.5.1. de acordo com a jurisprudência desta Corte, a exigência de apresentação do certificado EPEAT na categoria Gold, sem permissão de comprovação, por outros meios, de atendimento aos critérios pretendidos pela Administração, constitui restrição indevida ao caráter competitivo da licitação e fere o princípio da isonomia, por se tratar de certificação excessivamente rigorosa que, por ser emitida somente nos Estados Unidos da América, privilegia as empresas que atuam no mercado americano.(g.n.)

A título de exemplo de certificações, rotulagens e selos de sustentabilidade ambiental, indica-se: FSC (Forest Stewardship Council), CERFLOR (Certificação Florestal), Energy Star, Procel, ISO 14001 (Normas sobre gestão ambiental dentro de organizações públicas e privadas), AAO (Associação de Agricultura Orgânica), IBD Certificações, LEED (Leadership in Energy and Environmental Design) e Programa Brasileiro de Etiquetagem Veicular.

Por fim, tão importante quanto estipular critérios de sustentabilidade é a função de checagem do cumprimento das obrigações assumidas pela contratada. Neste ponto, considerando que a observância para proteção e respeito ao meio ambiente deverão ser exercidos durante toda a fase contratual – desde a assinatura do compromisso até a conclusão dos trabalhos – compete à administração pública o acompanhamento.

Portanto, de forma mais concludente, os arts. 33 e 47 da Lei 12.305/10<sup>110</sup> exemplifica medidas de fiscalização que poderão ser adotadas pelo administrador, a

<sup>109</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão n.º 1929/2013–TCU-Plenário. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/\\*/KEY%253AACORDAO-COMPLETO-1280629/DTRELEVANCIA%2520desc/0/sinonimos%253Dfalse](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/KEY%253AACORDAO-COMPLETO-1280629/DTRELEVANCIA%2520desc/0/sinonimos%253Dfalse). Acessado em 17/09/2020.

<sup>110</sup> BRASIL. Lei 12.305 de 2 de agosto de 2010. **Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm). Acessado em 29/07/2020

fim de averiguar se os critérios e exigências estipulados no projeto e edital têm sido cumpridos pelo contratado.

### **2.1.3 ANÁLISE DAS VANTAGENS E DESVANTAGENS DA SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL NAS COMPRAS E CONTRATAÇÕES PÚBLICAS**

De início, cabe ponderar que os benefícios produzidos pela utilização dos critérios de sustentabilidade ambiental no processo de aquisição de bens e serviços pela administração pública não se restringem à ordem financeira. É que o resultado das ações protecionistas visa prestigiar a coletividade e o meio ambiente, garantindo um sistema ecológico equilibrado, limpo e saudável, a fim de que as futuras gerações possam desfrutar das belezas naturais do nosso ecossistema. Nesta perspectiva, a análise de vantajosidade deve atentar à esta dicotomia.

Partindo dessa premissa, não se pode olvidar de que a prática de consumo sustentável – ou contratação sustentável – visa não só a aquisição de bens e serviços que respeitam o ecossistema, mas também medidas que evitam desperdícios de materiais, água, energia, dentre outros.

Nesta perspectiva protecionista ao meio ambiente e atento ao fato de que inúmeros procedimentos poderão ser adotados para que a administração pública reduza os gastos públicos, cita-se algumas medidas elencadas na obra “Critérios de sustentabilidade ambiental na administração pública federal: vantagens e desvantagens com base na instrução normativa 01/2010”<sup>111</sup>, abaixo transcrita:

(...) usar matéria prima natural renovável e materiais biodegradáveis; adotar coleta seletiva e a destinação final do lixo seco produzido para a reciclagem, destinando parte dos resíduos orgânicos para adubar as plantas de jardins; utilizar meios para diminuir a emissão de substâncias que destroem a camada de ozônio; plantar árvores para compensar parte da emissão de carbono; conservar e usar racionalmente a energia, utilizando lâmpadas que consomem menos energia e com sensor de presença; captar a água da chuva ou reutilizar a água, diminuindo assim o consumo; adotar combustíveis renováveis; utilizar substâncias de ação menos tóxica sobre humanos, animais e plantas reduzindo o risco de contaminação; usar matéria prima pós-consumo e/ou reciclada, etc.

---

<sup>111</sup> SOARES, Kamyle Braga; BARROSO, Ivandir da Silva; DEUSDARÁ, Francisca Maria Muniz; RODRIGUES, Silvia Helena Oliveira. Critérios de sustentabilidade ambiental na administração pública federal: vantagens e desvantagens com base na instrução normativa 01/2010. Endereço: <http://conexoes.ifce.edu.br/index.php/conexoes/article/view/899>, acessado em 04/03/2021.

Como exemplo de consumo sustentável cita-se as medidas adotadas pelo Poder Judiciário, que tem adotado o sistema de processos virtuais – pelo Pje, E-proc e demais ferramentas eletrônicas– diminuindo consideravelmente o consumo de papéis, impressões etc.

No âmbito legislativo também há forte tendência à digitalização, como é o caso, por exemplo, da disponibilização eletrônica da pauta do dia<sup>112</sup>. Essas medidas, além de proteger o meio ambiente evitando a derrubada de inúmeras árvores, também importa na redução de custos à administração pública em relação à aquisição de material.

Na esfera executiva tem-se como exemplo a introdução do Sistema Eletrônico de Informações – SEI, pelo Ministério do Planejamento. De acordo com informações obtidas junto ao site do Portal do Servidor<sup>113</sup>, ao substituir o processo físico pelo digital houve considerável economia de recursos e com drástica redução do tempo médio de tramitação. De forma mais concludente, segue a informação oficial:

Somente na Secretaria de Gestão Pública, a Segep, estima-se uma redução de 68% os gastos com papel; em 62% os gastos com impressão; e em 55% o custo com o aluguel de equipamentos de impressão. Além disso, boa parte do gasto com o material de montagem dos processos, como capas e grampos também será reduzido. Com a implantação do SEI, o tempo médio da gestão de documentos e processos será reduzido em 90%.

(...)

Coordenado pela Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do MP, a SLTI, o PEN pretende incentivar o método na administração pública. O projeto já envolve mais de 40 órgãos federais, estaduais e municipais e a estimativa é que a economia de pessoal, equipamentos e papel gire em torno de R\$ 1 bilhão já neste primeiro ano de implantação, se mantidos os patamares alcançados com os projetos-piloto.

Só no Ministério das Comunicações (Minicom), o PEN trouxe uma economia de mais de R\$ 500 mil reais nos gastos com aluguel de impressoras e impressão em 2014. Já a duração média da tramitação no órgão passou de 199 para 25 dias.

<sup>112</sup> BRASIL. Senado Federal. **Serviços Online**. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/carta-de-servicos/quadro-de-servicos>. Acessado em 21/03/2021.

<sup>113</sup> BRASIL. Portal do Servidor. Sistema **Eletrônico de Informações – SEI**. Disponível em <https://www.gov.br/servidor/pt-br/assuntos/noticias/2015/economia/sistema-eletronico-de-informacoes-e-implantado-no>. Acessado em 09/03/2021.

Ainda, de acordo com o portal do Ministério do Planejamento<sup>114</sup>, as estratégias utilizadas pelo Senado Federal para diminuir a poluição e os impactos ambientais decorrentes de sua atividade tem surtido efeitos excelentes, sendo que a substituição do papel pelo procedimento eletrônico gera uma economia de até duas toneladas de material ao mês. Vejamos:

Entre as medidas que já foram e estão sendo implantadas pelo Senado Federal, destaca-se a substituição gradual do uso de documentos em papel pelo meio eletrônico. Os senadores, servidores e o público em geral podem, por exemplo, consultar dados sobre a execução orçamentária e informações administrativas e legislativas diretamente na página do Senado na Internet. No endereço [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br) também está disponível o Novo Portal da Transparência.

A economia de papel com a ordem do dia eletrônica chega a duas toneladas por mês. No mesmo sentido, as Comissões de Assuntos Econômicos e de Constituição, Justiça e Cidadania limitaram a impressão em papel da pauta de votações e passaram a divulgar o documento pela internet.

Neste ano, o Senado implanta o sistema de ponto eletrônico, ao invés da assinatura em listas de papel, e vai reformular o serviço de xerografia com o objetivo de diminuir o volume de fotocópias e reduzir em até 60% os gastos com a manutenção dos equipamentos.

Como se vê, a simples substituição de produto (papel pelo sistema eletrônico) gerou significativa redução de gastos, sem comprometer a atividade da administração pública. Pelo contrário a produtividade, pelo que foi mencionado, aumentou. Em que pese não se possa cravar que o mesmo resultado se dê em tempo similares e em segmentos distintos (como é o caso do serviço de obras), o fato é que a estipulação de critérios sustentáveis tem se mostrado benéfico, tanto para a economia quanto para o ecossistema.

Um contraponto em relação a utilização de produtos ambientalmente corretos e que diminuem o impacto ambiental é a de que as exigências influenciariam no preço, tornando-o mais oneroso à administração pública, porquanto aumentaria a complexidade da elaboração e processamento dos bens. Sucede que a afirmação não procede, ao que o Ministério do Planejamento, no

---

<sup>114</sup> BRASIL. Ministério do Planejamento. **O Programa Senado Verde: debate sobre biodiversidade e mudanças climáticas é um dos principais pontos da agenda internacional e vai estar em evidência na cobertura da imprensa.** <http://cpsustentaveis.planejamento.gov.br/noticias/o-programa-senado-verde1>, acessado em 09/03/2021.

portal “Contratações Públicas Sustentáveis”<sup>115</sup> contrapõe o entendimento sob a seguinte afirmativa:

Produtos, serviços e obras de menor impacto ambiental, ainda que tenham um custo aparentemente maior no momento da contratação, são mais baratos no médio e longo prazo. Isso porque reduzem os gastos com políticas de reparação de danos ambientais, têm maior durabilidade e gastam menos energia. Além disso, também incentivam o surgimento de novos mercados e empregos em uma área que ganhará cada vez mais espaço no cenário nacional e mundial daqui para a frente.

Ratificando a ideia, Simon Clement<sup>116</sup> reconheceu o seguinte:

Os custos de aquisição são apenas uma parte de todos os custos que uma autoridade paga por um produto. Os custos de manutenção, operação e deposição final podem ser maiores do que o esperado. Portanto, para apoiar as autoridades públicas na decisão de compra mais eficiente e com maior desempenho, foi desenvolvida, para acompanhar este guia, uma ferramenta para avaliar o custo do ciclo de vida (LCC)<sup>2</sup> e as emissões de CO<sub>2</sub> de diferentes tecnologias ou soluções.

De acordo com o Instituto Federal do Amapá<sup>117</sup>, a adoção do programa de compras compartilhadas gera benefícios à Administração Pública, dos quais se destacam:

“Sustentabilidade; Economia de escala; Integração Institucional; Otimização dos processos de aquisição de bens; Padronização de bens adquiridos; Eficiência administrativa (redução de número de licitações e custos operacionais) e Celeridade na contratação.”

Segundo dados obtidos no IV Seminário de Planejamento Estratégico Sustentável do Poder Judiciário<sup>118</sup>, o Ministério Público Federal obteve uma economia de aproximadamente R\$ 8.223.409,50 com a utilização do sistema de “compras compartilhadas”. De acordo com a fonte, o custo processual de uma

<sup>115</sup> BRASIL. Ministério do Planejamento. **Contratações Públicas Sustentáveis**. Disponível em: <http://cpsustentaveis.planejamento.gov.br/noticias/criterios-de-sustentabilidade-qualificam-as-compras-publicas-do-pais1>. Acessado em 09/03/2021.

<sup>116</sup> SMART SPP. **Incentivar a inovação e a eficiência energética através das compras: um guia prático para autoridades públicas**. Disponível em: [https://smart-spp.eu/fileadmin/template/projects/smart\\_spp/files/Guidance/SmartSPP\\_Guide\\_FINAL\\_pt.pdf](https://smart-spp.eu/fileadmin/template/projects/smart_spp/files/Guidance/SmartSPP_Guide_FINAL_pt.pdf). Acessado em 09/03/2021.

<sup>117</sup> BRASIL. Instituto Federal do Amapá. **Guia Prático de Licitações Sustentáveis**. Disponível em: <https://ifap.edu.br/index.php/publicacoes/item/1359-guia-pratico-de-licitacoes-sustentaveis-2018>. Acessado em 17/08/2020.

<sup>118</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. **IV Seminário de Planejamento Estratégico Sustentável do Poder Judiciário: Compras Compartilhadas, como viabilizar?** Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/EB/B2/BF/27/B44FC5108BCB7CC51A2818A8/Painel%205.%20Compras%20compartilhadas%20-%20Como%20viabilizar.pdf>. Acessado em 17/08/2020.

licitação é de aproximadamente R\$ 14.351,50, sendo que os 594 procedimentos realizados custariam R\$ 8.524.791,00. Porém, por ter havido a opção pelo sistema de “compra compartilhada”, a despesa foi de apenas R\$ 301.381,50. Ainda, segundo a referência, o tempo de criação da assessoria foi de 34 meses.

Ainda que as informações acima mencionadas façam menção estrita a números (custos), é salutar a indicação desta ferramenta, porquanto a mesma base de dados que compõe o sistema – do ponto de vista financeiro – também serve como parâmetro de análise de viabilidade sustentável.

Neste sentido, a cartilha “Compras Compartilhadas Sustentáveis: Critérios Ambientais com Ganhos Econômicos” apresentou os resultados obtidos com a segunda compra compartilhada, ressaltando que “a inclusão de novos itens sustentáveis, como envelope de papel reciclado por cor branca, caneta BIC com plástico reciclado, entre outros” teria gerado uma economia de 43,59%.<sup>119</sup>

Entretanto, há um outro ponto de vista que merece destaque, quando o assunto é a análise das vantagens e desvantagens da contratação sustentável. É que, notadamente, fica mais barato à administração pública desenvolver uma atuação ambiental protecionista e de forma preventiva – numa espécie de compliance ambiental – evitando a ocorrência de eventuais danos do que repará-los.

Para se ter uma ideia da magnitude dos riscos e suas consequências, cita-se o caso de Mariana, ocorrido no Estado de Minas Gerais. Na ocasião, houve o rompimento da “barragem do fundão”, localizada entre os municípios de Mariana e Ouro Preto, tendo provocado uma onda de lama que destruiu os municípios lindeiros, além de outros cursos de água, como, por exemplo, o Rio Doce. Além disso, houve um número expressivo de mortes e desaparecidos, sendo que o

---

<sup>119</sup> BRASIL. Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). **Compras Compartilhadas sustentáveis: critérios ambientais com ganhos econômicos**. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/856/1/Compras%20Compartilhadas%20%20Sustent%C3%A1veis%20-%20Crit%C3%A9rios%20Ambientais%20com%20Ganhos%20Econ%C3%B4micos.pdf>. Acessado em 17/08/2020.

impacto ambiental causado pela lama, segundo ambientalistas, comprometerá o ecossistema da região por muitos anos<sup>120</sup>.

Em que pense tenham sido propostas diversas ações judiciais contra a Mineradora Samarco, com o fito de buscar a formação de um fundo destinado à reparação ambiental, social e econômica dos atingidos, tal fato não isenta o Estado de responsabilidade, mormente quanto à obrigação de fiscalizar.

Denota-se, portanto, que a inserção de critérios de sustentabilidade ambiental não onera efetivamente o preço do produto ou serviço, se ponderada sua durabilidade, eficiência, reciclagem, reuso, facilidade de descarte e até mesmo manutenção, além de outros benefícios. Deste modo, fica evidenciada as vantagens que tanto a administração pública o meio ambiente terá com a aquisição desses bens ou serviços.

## **CAPÍTULO 3**

### **ANÁLISE DA ATUAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO NO DESENVOLVIMENTO DE POLÍTICAS DE SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL NA LICITAÇÃO**

#### **3.1 PRINCIPAIS CRITÉRIOS DE SUSTENTABILIDADE PREVISTOS NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO**

Nos capítulos anteriores foram apresentados os fundamentos históricos acerca da sustentabilidade no Brasil, a influência de normas estrangeiras e a previsão da preservação ambiental no procedimento licitatório, com análise dos meios legais disponíveis para realização da contratação sustentável.

A ideia inicial – de sustentabilidade ambiental no procedimento licitatório –

---

<sup>120</sup> ESPÍNDOLA, Haruf Salmen. **Desastre da Samarco no Brasil: desafios para a conservação da biodiversidade.** Disponível em <http://periodicos.unievangelica.edu.br/index.php/fronteiras/article/view/2045/1829>. Acessado em 09/03/2021.



foi confirmada segundo o contexto histórico e evolutivo do instituto de contratação, bem como diante da necessidade de resposta à degradação ambiental exercida pelo homem ao longo do tempo. No Capítulo 2 foi identificada a possibilidade e viabilidade – procedimental e financeira – de se proceder com a contratação mediante a inserção de critérios sustentáveis, os quais, devidamente utilizados, não inviabilizam o concurso ou desvirtuam a índole de disputa do instituto.

Agora, nesta derradeira parte, possivelmente a mais conclusiva, pretende-se analisar a atuação do estado brasileiro no desenvolvimento de políticas de sustentabilidade ambiental na licitação., justamente para averiguar eventuais carências, alcance, limitações ou omissões legislativas acerca do tema.

Sob esta perspectiva, inicia-se a análise com base na IN 01/2010<sup>121</sup>, que é considerada a norma pioneira do Brasil a dispor de critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, contratação de serviços ou obras pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional. Veremos que seu conteúdo traz orientações acerca das compras públicas e atendimento aos requisitos de sustentabilidade ambiental.

Notadamente, a IN 01/2010 não é o único instrumento de regulamentação dos critérios de sustentabilidade ambiental para realização da contratação pela administração pública, ao que daremos enfoque àquelas que possuem maior representatividade e similitude com o tema desta pesquisa.

Sendo assim, no Capítulo I, que trata “Das Disposições Gerais” da norma, cumpre destacar a previsão do seu art. 1º, o qual dispõe que a aquisição de bens, contratação de serviços e obras deverão incluir critérios de sustentabilidade ambiental. Vejamos:

Art. 1º Nos termos do art. 3º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, as especificações para a aquisição de bens, contratação de serviços e obras

---

<sup>121</sup> BRASIL. Portal de Compras do Governo Federal. **Instrução Normativa n. 01 de 19 de janeiro de 2010. Dispõe sobre os critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, contratação de serviços ou obras pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências.** Disponível em <https://www.gov.br/compras/pt-br/acesso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-01-de-19-de-janeiro-de-2010>. Acessado em 15/10/2020.

por parte dos órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional deverão conter critérios de sustentabilidade ambiental, considerando os processos de extração ou fabricação, utilização e descarte dos produtos e matérias-primas.

De forma esclarecedora o art. 2º da norma ainda orienta que a realização do concurso, com a estipulação de critérios sustentáveis, deve prever as exigências de forma clara no instrumento convocatório, isto com a finalidade de evitar qualquer prejudicialidade na competitividade entre os participantes. *In verbis*:

Art. 2º Para o cumprimento do disposto nesta Instrução Normativa, o instrumento convocatório deverá formular as exigências de natureza ambiental de forma a não frustrar a competitividade.

Em relação ao momento para inserir os critérios de sustentabilidade ambiental, a norma dispõe que é na fase de especificação do produto ou da confecção do edital, já que é nesta oportunidade que será estabelecido o objeto a ser adquirido e os documentos que os participantes deverão acostar durante sua participação no concurso. Segue a transcrição do mencionado artigo:

Art. 3º 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.

No capítulo seguinte, “Das Obras Públicas Sustentáveis”, mais precisamente no art. 4º, a Instrução Normativa prevê que para realização de obras e serviços de engenharia com critérios de sustentabilidade é indispensável a confecção dos projetos básicos e executivos, conforme segue:

Art. 4º Nos termos do art. 12 da Lei nº 8.666, de 1993, as especificações e demais exigências do projeto básico ou executivo, para contratação de obras e serviços de engenharia, devem ser elaborados visando à economia da manutenção e operacionalização da edificação, a redução do consumo de energia e água, bem como a utilização de tecnologias e materiais que reduzam o impacto ambiental, tais como:

A primeira observação a ser feita é a de que embora a IN tenha sido sancionada em janeiro de 2010, houve menção expressa ao art. 12, VII da Lei 8.666 (alterado pela Lei n. 8.883 de 1994), a qual já se inquietava quanto ao impacto ambiental que o crescimento econômico resultaria ao longo dos anos. No ponto, vejamos o dispositivo:

Art. 12. Nos projetos básicos e projetos executivos de obras e serviços serão considerados principalmente os seguintes requisitos:

I - segurança;

II - funcionalidade e adequação ao interesse público;

III - economia na execução, conservação e operação;

IV - possibilidade de emprego de mão-de-obra, materiais, tecnologia e matérias-primas existentes no local para execução, conservação e operação;

V - facilidade na execução, conservação e operação, sem prejuízo da durabilidade da obra ou do serviço;

VI - adoção das normas técnicas, de saúde e de segurança do trabalho adequadas;

VII - impacto ambiental.

Como se vê, o art. 12 não estabelece quais seriam os impactos e critérios ambientais que deverão ser considerados, ao que o art. 4º da IN apresenta um rol exemplificativo e obrigatório acerca das tecnologias e materiais que deverão ser utilizados nas obras públicas.

Compulsando o art. 4º denota-se que os quatro incisos iniciais tratam das tecnologias referentes à eficiência energética, incentivando o desenvolvimento de métodos e tecnologias para a exploração de energias que resultem numa maior efetividade e menor consumo, o que garantiria à Administração Pública uma redução de gastos. São eles:

I – uso de equipamentos de climatização mecânica, ou de novas tecnologias de resfriamento do ar, que utilizem energia elétrica, apenas nos ambientes aonde for indispensável;

II – automação da iluminação do prédio, projeto de iluminação, interruptores, iluminação ambiental, iluminação tarefa, uso de sensores de presença;

III – uso exclusivo de lâmpadas fluorescentes compactas ou tubulares de alto rendimento e de luminárias eficientes;

IV – energia solar, ou outra energia limpa para aquecimento de água;

Em relação à utilização, destinação e tratamento de água, a IN estipula nos incisos seguintes que nas obras existirá um sistema de medição para o consumo de água e energia, além de prever a necessidade de utilização de sistema

para o seu reuso e de tratamentos dos efluentes gerados. Outro ponto interessante é a possibilidade de captação, transporte, armazenamento e aproveitamento da água da chuva, porquanto esta pode ser utilizada de inúmeras formas durante a obra, seja para irrigação, limpeza e até mesmo no preparo de produtos como cimento, argamassas e etc. No ponto, segue a disposição:

V – sistema de medição individualizado de consumo de água e energia;

VI – sistema de reuso de água e de tratamento de efluentes gerados;

VII – aproveitamento da água da chuva, agregando ao sistema hidráulico elementos que possibilitem a captação, transporte, armazenamento e seu aproveitamento;

IX – comprovação da origem da madeira a ser utilizada na execução da obra ou serviço.

Quanto à parte que trata do gerenciamento de resíduos, o inciso VIII prevê que durante a construção deverão ser utilizados insumos que sejam reciclados, recicláveis e biodegradáveis, que diminuam a necessidade de manutenção: *utilização de materiais que sejam reciclados, reutilizados e biodegradáveis, e que reduzam a necessidade de manutenção*. Para isso, o §2º<sup>122</sup> prevê que os fornecedores observarão as condições determinadas pelo CONAMA (Conselho Nacional do Meio Ambiente), por meio da Resolução n. 307/02<sup>123</sup>, a fim de que haja o devido descarte dos resíduos em aterros sanitários ou em usinas específicas para tratamento do lixo da construção civil.

Ainda sobre critérios sustentáveis para contratação na construção civil, em relação a resíduos, o §3º da IN especifica o seguinte:

§ 3º Os instrumentos convocatórios e contratos de obras e serviços de engenharia deverão exigir o uso obrigatório de agregados reciclados nas obras contratadas, sempre que existir a oferta de agregados reciclados, capacidade de suprimento e custo inferior em relação aos agregados naturais, bem como o fiel cumprimento do PGRCC, sob pena de multa, estabelecendo, para efeitos de fiscalização, que todos os resíduos removidos deverão estar acompanhados de Controle de Transporte de

<sup>122</sup> O Projeto de Gerenciamento de Resíduo de Construção Civil - PGRCC, nas condições determinadas pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, através da Resolução nº 307, de 5 de julho de 2002, deverá ser estruturado em conformidade com o modelo especificado pelos órgãos competentes.

<sup>123</sup> BRASIL, Resolução CONAMA n. 307, de 5 de julho de 2002. **Estabelece diretrizes, critérios e procedimentos para a gestão dos resíduos da construção civil**. Disponível em: [http://residuossolidos.al.gov.br/vgmidia/arquivos/81\\_ext\\_arquivo.pdf](http://residuossolidos.al.gov.br/vgmidia/arquivos/81_ext_arquivo.pdf). Acessado em 20/10/2020.

Resíduos, em conformidade com as normas da Agência Brasileira de Normas Técnicas - ABNT, ABNT NBR nºs 15.112, 15.113, 15.114, 15.115 e 15.116, de 2004, disponibilizando campo específico na planilha de composição dos custos

Dando completude, o §4º<sup>124</sup> determina que deverão ser observadas as normas do INMETRO na ocasião da elaboração dos projetos básicos ou executivo, sendo que §5º<sup>125</sup> estipula que o edital deverá exigir a comprovação de que o licitante adota práticas de descarte sustentável ou de reciclagem dos bens usado e que não poderão ser reutilizados, além de possuir orientações internas – na empresa – quanto à gestão ambiental, isto no caso de a contratação estar relacionada a utilização de bens e a empresa possuir ISO 14000.

No Capítulo III, referente à aquisição de bens e serviços, a IN, por meio do art. 5º, apresenta uma lista de critérios de sustentabilidade ambiental a serem exigidos no ato da compra, quais sejam:

I – que os bens sejam constituídos, no todo ou em parte, por material reciclado, atóxico, biodegradável, conforme ABNT NBR – 15448-1 e 15448-2;

II – que sejam observados os requisitos ambientais para a obtenção de certificação do Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial – INMETRO como produtos sustentáveis ou de menor impacto ambiental em relação aos seus similares;

III – que os bens devam ser, preferencialmente, acondicionados em embalagem individual adequada, com o menor volume possível, que utilize materiais recicláveis, de forma a garantir a máxima proteção durante o transporte e o armazenamento; e

IV – que os bens não contenham substâncias perigosas em concentração acima da recomendada na diretiva RoHS (Restriction of Certain Hazardous Substances), tais como mercúrio (Hg), chumbo (Pb), cromo hexavalente (Cr(VI)), cádmio (Cd), bifenil-polibromados (PBBs), éteres difenil-polibromados (PBDEs).

A título de curiosidade, a RoHS é uma diretiva (2002/95/EC) da

---

<sup>124</sup> § 4º No projeto básico ou executivo para contratação de obras e serviços de engenharia, devem ser observadas as normas do Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial – INMETRO e as normas ISO nº 14.000 da Organização Internacional para a Padronização (International Organization for Standardization).

<sup>125</sup> § 5º Quando a contratação envolver a utilização de bens e a empresa for detentora da norma ISO 14000, o instrumento convocatório, além de estabelecer diretrizes sobre a área de gestão ambiental dentro de empresas de bens, deverá exigir a comprovação de que o licitante adota práticas de desfazimento sustentável ou reciclagem dos bens que forem inservíveis para o processo de reutilização.

União Europeia<sup>126</sup>, datada de 27/01/2003, a qual veda o uso de determinadas substâncias no processamento e fabricação de produtos. As substâncias proibidas são as mesmas mencionadas na parte final do inciso IV.

Ao nos debruçarmos sobre a IN 01/2010, mais precisamente no caput do art. 5º<sup>127</sup>, verificamos que o legislador deixou a critério da Administração Pública a utilização ou não de tais requisitos, já que admitiu expressamente se tratar de uma faculdade ao inserir o termo “poderão”. Portanto, trata-se verdadeiramente de uma discricionariedade dada ao administrador e não uma obrigação. Entretanto, uma vez inseridos os critérios no instrumento convocatório, estes tornam-se obrigatórios, vinculando não só os participantes como também a própria administração pública, sob pena de nulidade do procedimento.

Quanto à comprovação de que os participantes cumpriram com os requisitos e critérios ambientais estipulados no concurso, esta poderá ocorrer das seguintes formas: pela certificação de instituição pública oficial ou instituição credenciada, ou por qualquer outro meio de prova que ateste a natureza do bem, ou seja, de que cumpre com os requisitos do edital e do INMETRO. Neste ponto, é a redação do §1º e inciso II (transcrito acima), ambos do art. 5º:

§ 1º A comprovação do disposto neste artigo poderá ser feita mediante apresentação de certificação emitida por instituição pública oficial ou instituição credenciada, ou por qualquer outro meio de prova que ateste que o bem fornecido cumpre com as exigências do edital.

Na hipótese de não haver certificação ou atestado quanto ao cumprimento dos critérios pela proposta vencedora, a IN dispõe no §2º do art. 5º que:

§ 2º O edital poderá estabelecer que, selecionada a proposta, antes da assinatura do contrato, em caso de inexistência de certificação que ateste a adequação, o órgão ou entidade contratante poderá realizar diligências para verificar a adequação do produto às exigências do ato convocatório, correndo as despesas por conta da licitante selecionada. O edital ainda deve prever que, caso não se confirme a adequação do produto, a proposta

<sup>126</sup> Official Journal of the European Union. **Directive 2002/95/EC of the European Parliament and of the Council.** Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:037:0019:0023:EN:PDF>. Acessado em 08/03/2021.

<sup>127</sup> Art. 5º Os órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, quando da aquisição de bens, poderão exigir os seguintes critérios de sustentabilidade ambiental:

selecionada será desclassificada

Como se observa, o parágrafo acima citado oportuniza a regularização do licitante vencedor quanto à comprovação dos requisitos de sustentabilidade exigidos pela administração pública, isto sem macular os princípios estudados no Capítulo 2 desta obra, dos quais se destacam o da competitividade e o da vinculação ao instrumento convocatório.

No que tange à adoção de práticas sustentáveis no instrumento convocatório para contratação de serviços, o art. 6º da IN apresenta um rol – de caráter meramente exemplificativo, porquanto não esgota o assunto, consoante a previsão de seu parágrafo único<sup>128</sup> - de posturas para preservação ambiental. Essa previsão estabelece que:

Art. 6º Os editais para a contratação de serviços deverão prever que as empresas contratadas adotarão as seguintes práticas de sustentabilidade na execução dos serviços, quando couber:

I – use produtos de limpeza e conservação de superfícies e objetos inanimados que obedeçam às classificações e especificações determinadas pela ANVISA;

II – adote medidas para evitar o desperdício de água tratada, conforme instituído no Decreto nº 48.138, de 8 de outubro de 2003;

III – Observe a Resolução CONAMA nº 20, de 7 de dezembro de 1994, quanto aos equipamentos de limpeza que gerem ruído no seu funcionamento;

IV – forneça aos empregados os equipamentos de segurança que se fizerem necessários, para a execução de serviços;

V - realize um programa interno de treinamento de seus empregados, nos três primeiros meses de execução contratual, para redução de consumo de energia elétrica, de consumo de água e redução de produção de resíduos sólidos, observadas as normas ambientais vigentes;

VI - realize a separação dos resíduos recicláveis descartados pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, na fonte geradora, e a sua destinação às associações e cooperativas dos catadores de materiais recicláveis, que será procedida pela coleta seletiva do papel para reciclagem, quando couber, nos termos da IN/MARE nº 6, de 3 de novembro de 1995 e do Decreto nº 5.940, de 25 de outubro de 2006;

---

<sup>128</sup> Parágrafo único. O disposto neste artigo não impede que os órgãos ou entidades contratantes estabeleçam, nos editais e contratos, a exigência de observância de outras práticas de sustentabilidade ambiental, desde que justificadamente.

VII – respeite as Normas Brasileiras – NBR publicadas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas sobre resíduos sólidos; e

VIII – preveja a destinação ambiental adequada das pilhas e baterias usadas ou inservíveis, segundo disposto na Resolução CONAMA nº 257, de 30 de junho de 1999

Outrossim, é importante destacar que após a aquisição de produtos e na eventualidade destes se tornarem ociosos ou inutilizáveis à administração pública, o art. 7º disciplina que o administrador deverá encaminhá-los à doação para outros órgãos e entidades públicas de qualquer esfera da federação, isto com supedâneo no Decreto 99.658/90<sup>129</sup>. Contudo, esta norma foi revogada pelo Decreto 9.373/18<sup>130</sup>, a qual também sofreu alterações pelo recente Decreto n. 10.340/20<sup>131</sup>, que prevê no art. 8º:

Art. 8º Na hipótese de se tratar de bem móvel inservível, a doação prevista na [alínea “a” do inciso II do caput do art. 17 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993](#), permitida exclusivamente para fins e uso de interesse social, após avaliação de sua oportunidade e conveniência socioeconômica, relativamente à escolha de outra forma de alienação, poderá ser feita em favor:

I - da União, de suas autarquias e de suas fundações públicas;

II - das empresas públicas federais ou das sociedades de economia mista federais prestadoras de serviço público, desde que a doação se destine à atividade fim por elas prestada;

III - dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e de suas autarquias e fundações públicas;

IV - de organizações da sociedade civil, incluídas as organizações sociais a que se refere a [Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998](#), e as organizações da sociedade civil de interesse público a que se refere a [Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999](#); ou

<sup>129</sup> BRASIL. Decreto n. 99.658 de 30 de outubro de 1990. Regulamenta, no âmbito da Administração Pública Federal, o reaproveitamento, a movimentação, a alienação e outras formas de desfazimento de material. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/antigos/d99658.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d99658.htm). Acessado em 18/10/2020.

<sup>130</sup> BRASIL. Decreto n. 9.373 de 11 de maio de 2018. **Dispõe sobre a alienação, a cessão, a transferência, a destinação e a disposição final ambientalmente adequadas de bens móveis no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/decreto/D9373.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9373.htm). Acessado em 18/10/2020.

<sup>131</sup> BRASIL. Decreto n. 10.340 de 6 maio de 2020. **Altera o Decreto nº 9.373, de 11 de maio de 2018, que dispõe sobre a alienação, a cessão, a transferência, a destinação e a disposição final ambientalmente adequadas de bens móveis no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2020/Decreto/D10340.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Decreto/D10340.htm). Acessado em 18/10/2020.



V - de associações e de cooperativas que atendam aos requisitos previstos no [Decreto nº 5.940, de 25 de outubro de 2006](#).

De se notar que o novo decreto de maio de 2020 implicou em sensíveis mudanças na IN 01/2010, sendo que seus arts. 8º e 9º tornaram-se obsoletos, diante da recente regularização sobre o mesmo tema.

Conforme visto no Capítulo 1, a previsão de sustentabilidade ambiental nas compras públicas somente foi inserida na Lei 8.666/93 no ano de 2010, por meio da alteração trazida pela Lei 12.349/2010. Foi justamente a partir desse momento que o conceito legal de compra sustentável adquiriu maior visibilidade.

No entanto, diante da falta de conhecimento da administração pública quanto ao tratamento que seria dada à novel norma, mormente quanto aos critérios de sustentabilidade, objetivos, meios de estipulação de conteúdo, avaliação e fiscalização, adveio em 5 de junho de 2012 o Decreto 7.746, o qual teria o condão de regular o art. 3º da Lei 8.666. Com isso, foi instituída a Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública – CISAP. Neste aspecto, o decreto, alterado pelo Decreto n. 9.178/17<sup>132</sup>, estipulou nos seus arts. 1º e 4º as diretrizes de sustentabilidade, quais sejam:

Art. 1º Este Decreto regulamenta o [art. 3º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993](#), para estabelecer critérios e práticas para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável por meio das contratações realizadas pela administração pública federal direta, autárquica e fundacional e pelas empresas estatais dependentes, e institui a Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública - CISAP.

Art. 4º Para os fins do disposto no art. 2º, são considerados critérios e práticas sustentáveis, entre outras:

I - baixo impacto sobre recursos naturais como flora, fauna, ar, solo e água;

II – preferência para materiais, tecnologias e matérias-primas de origem local;

---

<sup>132</sup> BRASIL. Decreto n. 9.178 de 23 de outubro de 2017. **Altera o Decreto nº 7.746, de 5 de junho de 2012, que regulamenta o art. 3º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, para estabelecer critérios, práticas e diretrizes para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável nas contratações realizadas pela administração pública federal direta, autárquica e fundacional e pelas empresas estatais dependentes, e institui a Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública – CISAP.** Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9178.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9178.htm). Acessado em 10/08/2020.

III – maior eficiência na utilização de recursos naturais como água e energia;

IV – maior geração de empregos, preferencialmente com mão de obra local;

V – maior vida útil e menor custo de manutenção do bem e da obra;

VI - uso de inovações que reduzam a pressão sobre recursos naturais;

VII - origem sustentável dos recursos naturais utilizados nos bens, nos serviços e nas obras; e

VIII - utilização de produtos florestais madeireiros e não madeireiros originários de manejo florestal sustentável ou de reflorestamento.

Em complementação, ratificando a ideia de que os critérios previstos no decreto eram simplesmente exemplificativos, o art. 15 consignou o seguinte:

Art. 15. Compete à Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, como órgão central do Sistema de Serviços Gerais - SISG, expedir normas complementares sobre critérios, práticas e ações de logística sustentável.

Depois, em 12/11/2012 foi editada a IN 10<sup>133</sup>, que estipulou o regramento para elaboração dos PLS (Planos de Gestão de Logística Sustentável) mencionado pelo art. 16 do Decreto n. 7.746.

Sucede que apenas com o surgimento da IN 10/2012 é que se tornou indispensável o uso dos critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, contratação de serviços ou obras pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional. Em outras palavras, a realização de compra sustentável deixou de ser um ato discricionário.

Compulsando a IN 10/2012 observa-se que nas disposições finais e transitórias<sup>134</sup> foi concedido à administração pública um prazo de 180 (cento e oitenta) dias – contados da publicação da norma – para que a administração passasse a elaborar os “Planos de Gestão de Logística Sustentável” - PLS, isto a título de *vacatio legis*. Portanto, o prazo fatal seria 14/05/2013. No entanto, mais

---

<sup>133</sup> BRASIL. Portal de Compras do Governo Federal. **IN. 10/2012. Estabelece regras para elaboração dos Planos de Gestão de Logística Sustentável de que trata o art. 16, do Decreto nº 7.746, de 5 de junho de 2012, e dá outras providências.** Disponível em : <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-10-de-12-de-novembro-de-2012>. Acessado em 17/08/2020

<sup>134</sup> Art. 12 - Os PLS deverão ser elaborados e publicados no site dos respectivos órgãos ou entidades no prazo de cento e oitenta dias, contados a partir da publicação desta Instrução Normativa.

adiante este prazo foi prorrogado por mais 120 (cento e vinte) dias, ao que somente em setembro de 2013 que a inserção dos critérios de sustentabilidade passou a ser obrigatória nas compras realizadas pela Administração Pública.

Com a finalidade de esclarecer os conceitos operacionais das expressões previstas na própria norma, a Instrução Normativa definiu a abrangência dos critérios da seguinte maneira:

Art. 2º - Para os fins desta Instrução Normativa, considera-se:

I - **logística sustentável**: processo de coordenação do fluxo de materiais, de serviços e de informações, do fornecimento ao desfazimento, que considera a proteção ambiental, a justiça social e o desenvolvimento econômico equilibrado;

II - **critérios de sustentabilidade**: parâmetros utilizados para avaliação e comparação de bens, materiais ou serviços em função do seu impacto ambiental, social e econômico;

III - **práticas de sustentabilidade**: 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;

IV - **práticas de racionalização**: ações que tenham como objetivo a melhoria da qualidade do gasto público e contínua primazia na gestão dos processos;

V - **coleta seletiva**: coleta de resíduos sólidos previamente segregados conforme sua constituição ou composição;

VI - **coleta seletiva solidária**: coleta dos resíduos recicláveis descartados, separados na fonte geradora, para destinação às associações e cooperativas de catadores de materiais recicláveis;

VII - **resíduos recicláveis descartados**: materiais passíveis de retorno ao seu ciclo produtivo, rejeitados pelos órgãos ou entidades da Administração Pública;

VIII - **material de consumo**: todo material que, em razão de sua utilização, perde normalmente sua identidade física e/ou tem sua utilização limitada a dois anos;

IX - **material permanente**: todos os bens e materiais que, em razão de sua utilização, não perdem sua identidade física, mesmo quando incorporados a outros bens, tendo durabilidade superior a dois anos;

X - **inventário físico financeiro**: relação de materiais que compõem o estoque onde figuram a quantidade física e financeira, a descrição, e o valor do bem; e

XI - **compra compartilhada**: contratação para um grupo de participantes previamente estabelecidos, na qual a responsabilidade de condução do processo licitatório e gerenciamento da ata de registro de preços serão de

um órgão ou entidade da Administração Pública Federal.

Na sequência, o art. 3º <sup>135</sup> da IN conceitua o PLS, o seu propósito, sendo que o art. 4º <sup>136</sup> é quem ratifica a obrigatoriedade da inserção dos critérios no processo de compra.

Mais adiante, dos arts. 5º ao 11º a norma trata do conteúdo dos PLS, dispondo quanto à formação da Comissão Gestora do Plano de Gestão de Logística Sustentável, sua composição e finalidade. O art. 8º <sup>137</sup> trata da abrangência das práticas sustentáveis e da racionalização do uso de materiais e serviços, descrevendo os temas imprescindíveis que deverão, necessariamente, constar no PLS. Outro ponto que merece destaque é o art. 9º, que impõe a necessidade de criação de “Planos de Ação”, com os itens previstos em sua redação <sup>138</sup>

Por fim, diante de tudo o que se viu neste tópico, conclui-se que ao realizar compras sustentáveis a administração pública deverá exigir a adoção de critérios de sustentabilidade ambiental, tanto em relação ao fornecimento de bens quanto de serviços, bem como na hipótese de descartes de matérias-primas. Repita-se: não se trata de uma discricionariedade. Além disso, deve se atentar quanto a racionalização do uso do produto, mediante a prática de reuso e reciclagem, observando, como visto, a possibilidade de doação a outros órgãos e entidades públicas de qualquer esfera da federação, a fim de prestigiar um meio ambiente

---

<sup>135</sup> Art. 3º - Os PLS são ferramentas de planejamento com objetivos e responsabilidades definidas, ações, metas, prazos de execução e mecanismos de monitoramento e avaliação, que permite ao órgão ou entidade estabelecer práticas de sustentabilidade e racionalização de gastos e processos na Administração Pública.

<sup>136</sup> Art. 4º - Os PLS devem ser elaborados pelo órgão ou entidade e sua delegação e aprovação será de responsabilidade do Secretário-Executivo do respectivo Ministério, ou cargo equivalente no caso das Autarquias, Fundações e empresas estatais dependentes.

<sup>137</sup> Art. 8º - As práticas de sustentabilidade e racionalização do uso de materiais e serviços deverão abranger, no mínimo, os seguintes temas: I - material de consumo compreendendo, pelo menos, papel para impressão, copos descartáveis e cartuchos para impressão; II - energia elétrica; III - água e esgoto; IV - coleta seletiva; V - qualidade de vida no ambiente de trabalho; VI - compras e contratações sustentáveis, compreendendo, pelo menos, obras, equipamentos, serviços de vigilância, de limpeza, de telefonia, de processamento de dados, de apoio administrativo e de manutenção predial; e VII - deslocamento de pessoal, considerando todos os meios de transporte, com foco na redução de gastos e de emissões de substâncias poluentes.

<sup>138</sup> Art. 9º - Os PLS deverão ser formalizados em processos e, para cada tema citado no art. 8º, deverão ser criados Planos de Ação com os seguintes tópicos: I - objetivo do Plano de Ação; II - detalhamento de implementação das ações; III - unidades e áreas envolvidas pela implementação de cada ação e respectivos responsáveis; IV - metas a serem alcançadas para cada ação; V - cronograma de implantação das ações; e VI - previsão de recursos financeiros, humanos, instrumentais, entre outros, necessários para a implementação das ações.

saudável e equilibrado. Entretanto, os critérios não estão disciplinados em lei, mas sim em instruções normativas, sendo que no item a seguir trataremos de analisar a natureza jurídica das instruções normativas e o que elas representam no ordenamento jurídico.

### 3.2 NATUREZA JURÍDICA DAS INSTRUÇÕES NORMATIVAS DENTRO DAS PERSPECTIVAS DE DIREITO E NORMA

Antes de adentrarmos ao estudo da natureza jurídica das instruções normativas, com o intuito de avaliar o seu alcance e limitações no âmbito da atuação da administração pública, cumpre realizar algumas reflexões acerca do que é Direito e Norma Jurídica.

A distinção entre Direito e norma jurídica consiste no fato de que aquele tem como precípua finalidade regulamentar as relações sociais, estipulando normas de conduta social. Por outro lado, a norma jurídica é parte integrante do Direito, servindo como instrumento de regulamentação do convívio social<sup>139</sup>.

Maria Helena Diniz<sup>140</sup> explica o que é norma jurídica:

A norma jurídica é imperativa porque prescreve as condutas devidas e os comportamentos proibidos e, por outro lado, é autorizante, uma vez que permite ao lesado pela sua violação exigir o seu cumprimento, a reparação do dano causado ou ainda a reposição das coisas ao estado anterior

Para Miguel Reale<sup>141</sup>, o conceito de norma jurídica pode ser definido como *“uma estrutura proposicional enunciativa de uma forma de organização ou de conduta, que deve ser seguida de maneira objetiva e obrigatória”*.

Ainda, é de salutar importância apresentar a existência de uma classificação das normas jurídicas, as quais podem ser subdivididas em normas de conduta e/ou normas de organização. A primeira tem como finalidade regulamentar os comportamentos e atividades da coletividade, enquanto a segunda possui natureza instrumental, cujo objetivo é estabelecer a estrutura e a organização de

<sup>139</sup> GARCIA, Gustavo Filipe Barbosa. **Introdução ao estudo do direito: teoria geral do direito**. 3ª Ed. Rev.e Atual. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2015. p. 187.

<sup>140</sup> DINIZ, Maria Helena. **Compêndio de introdução à ciência do direito**. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p.384.

<sup>141</sup> REALE, Miguel. **Lições preliminares de direito**. p. 95.

órgãos, além de disciplinar procedimentos e processos regulamentados por outras normas jurídicas<sup>142</sup>. Neste aspecto, observa-se que as instruções normativas, ponto ventral de análise neste tópico, se assemelha à classificação de normas de organização.

Além disso, observa-se a complexidade do sistema jurídico, o qual é composto de uma estrutura e de um repertório, cuja definição, segundo Tercio Sampaio Ferraz Junior<sup>143</sup>, pode ser descrita da seguinte maneira: “o repertório é o conjunto de elementos. A estrutura é o conjunto de regras que determinam as relações entre os elementos.”

Seguindo, o Direito possui algumas fontes que, resumidamente, se dividem em formais e materiais. As fontes formais do Direito podem ser compreendidas como os meios de manifestação das normas jurídicas, ou seja, seus meios de exteriorização,<sup>144</sup> enquanto as fontes materiais são as motivações éticas, morais, históricas, sociológicas, econômicas, religiosas e políticas que deram causa à norma jurídica<sup>145</sup>. Em outras palavras, são as razões que influenciaram a criação da norma de Direito.<sup>146</sup>

No caso do Brasil, em que prevalece o Direito positivado (escrito) e a Constituição é rígida, é a lei a fonte formal mais importante de regulamentação das relações sociais<sup>147</sup>. Segundo o art. 5.º, inciso II, da Constituição Federal de 1988, “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”, ratificando a ideia de Estado de Direito, que evoluiu para o Estado Democrático de Direito, em que todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos da Constituição Federal.<sup>148</sup>

<sup>142</sup> Op. cit., p. 94-95, 97-99

<sup>143</sup> ERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio. **Introdução ao estudo do direito**: técnica, decisão, dominação. São Paulo: Atlas, 1988. p. 165

<sup>144</sup> Maria Helena. **Compêndio de introdução à ciência do direito**. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 285.

<sup>145</sup> DINIZ, Maria Helena. Op. cit., p. 283

<sup>146</sup> KÜMPEL, Vitor Frederico. **Introdução ao estudo do direito**. São Paulo: Método, 2007. p. 59.

<sup>147</sup> MONTEIRO, Washington de Barros. **Curso de direito civil: parte geral**. 40. ed. rev. e atual. por Ana Cristina de Barros Monteiro França Pinto. São Paulo: Saraiva, 2005. v. 1, p. 13

<sup>148</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 5 de outubro de 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acessado em 13/07/2020.

Ademais, diante do fato de o Brasil ser uma república federativa, sua organização político-administrativa corresponde à União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Logo, as leis podem ser federais, estaduais, distritais e municipais, isto sem qualquer hierarquia entre elas, que se distinguem em razão da competência legislativa, que pode ser privativa ou concorrente, nos termos dos arts. 22, 24, 25, §1º, 30, 32, §1º da CRFB/88<sup>149</sup>

Cumprе consignar que no âmbito da competência legislativa concorrente entre a União, os Estados e o Distrito Federal, a titularidade da União limita-se em estabelecer normas gerais, segundo Eduardo Marcial Ferreira Jardim.<sup>150</sup> Além disso, frisa-se que a competência da União para legislar acerca de normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados. É que inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, com a finalidade de atender as suas necessidades legislativas. Por outro lado, a sobrevinda de lei federal que trate de normas gerais suspenderá a eficácia da lei estadual, isto no que lhe for contrária. Tal previsão está contida no art. 24, §§ 1.º, 2.º, 3.º e 4.º, da CRFB/1988.

Em estricто sensu, o vocábulo lei reflete apenas a norma jurídica advinda do Poder Legislativo que, de acordo com o processo legislativo, poderá contar com a participação do poder executivo, englobando as leis ordinárias, complementares e as delegadas, cujas definições técnicas estão previstas na Constituição Federal de 1988, mais precisamente no art. 59. De forma mais concludente, seguem definições segundo Gustavo Filipe Barbosa Garcia<sup>151</sup>:

**a) Leis complementares:** é um instrumento legislativo reservado a certos tipos de matérias, conforme previsto na Constituição Federal, exigindo um *quorum* diferenciado para sua aprovação. Este é justamente o teor do art. 69 da CF/1988: “As leis complementares serão aprovadas por maioria absoluta”.

**b) Leis ordinárias:** advém de PLs (projetos de leis) aprovados pelo Poder Legislativo, para posterior sanção do Poder Executivo.

---

<sup>149</sup> Op. Cite.

<sup>150</sup> JARDIM, Eduardo Marcial Ferreira. **Manual de direito financeiro e tributário**. São Paulo: Saraiva, 1993. p. 19

<sup>151</sup> GARCIA, Gustavo Filipe Barbosa. **Introdução ao estudo do direito: teoria geral do direito**. p.148.

**c) Leis delegadas:** de mesma hierarquia das leis ordinárias, mas com a particularidade de serem elaboradas pelo Presidente da República, que deverá solicitar a delegação ao Congresso Nacional (art. 68 da CF/1988). A delegação ao Presidente da República terá a forma de resolução do Congresso Nacional, que especificará seu conteúdo e os termos de seu exercício. Se a resolução determinar a apreciação do projeto pelo Congresso Nacional, este a fará em votação única, vedada qualquer emenda.

**d) Medidas provisórias,** as quais podem ser adotadas pelo Presidente da República, com força de lei, em caso de relevância e urgência, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional (art. 62 da CF/1988).

**e) Decretos legislativos,** os quais são atos legislativos aprovados pelo Congresso Nacional, sobre matérias de sua exclusiva competência, como resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional (art. 49 da CF/1988). Diferentemente das leis ordinárias, os decretos legislativos são promulgados pelo presidente do Senado Federal, após o que são publicados.

**f) Resoluções,** que podem ser do Congresso Nacional e do Senado Federal, tratando de matérias próprias.

Localizada na condição de atos normativos secundários, a instrução normativa, que é o tema de análise deste tópico, se sobressai, ao que se destaca:

**g) Portarias, instruções normativas, circulares e ordens de serviços:** Referidos atos administrativos não podem servir para legislar, mas apenas como forma de ordenação e organização interna, no âmbito da Administração Pública.

Como se vê, a instrução normativa possui natureza jurídica de ato administrativo, sendo que Lenice Iolanda de Oliveira<sup>152</sup> a conceitua como:

(...) um ato puramente administrativo, uma norma complementar administrativa, tão somente. Esta tende a completar o que está em uma Portaria de um superior hierárquico, num Decreto Presidencial ou em uma Portaria Interministerial. Desta forma, a Instrução Normativa jamais poderá inovar o ordenamento jurídico. Assim, a Instrução Normativa nunca poderá passar colidir com Leis ou decretos, pois estes devem guardar consonância com as Leis

Conforme já tratado no Capítulo 2, a norma de regência do procedimento licitatório (Lei 8.666/93) prevê no art. 3º a necessidade de “promoção do desenvolvimento sustentável” sem, no entanto, fixar critérios para isso. Foi justamente em razão desta ausência legislativa que sobreveio a regulamentação por

<sup>152</sup> OLIVEIRA, Lenice Iolanda de. **A lei e a instrução normativa: a forma de uma instrução normativa.** Disponível em: <http://www.rochamarques.com.br/site/wp-content/uploads/pdf/a-lei-e-a-instrucao-normativa.pdf>, acessado em 14/03/2021.



meio de INs e Decretos, já comentados alhures.

Sucedo que a IN, sendo em sua essência um ato administrativo e normativo, é o instrumento adequado para satisfazer os preceitos de lei, mormente quando essas encontram-se vazias de conteúdo regulatório<sup>153</sup>.

Porém, giza-se que esta liberdade para regulamentar – de forma mais detalhada – não é ilimitada, já que estes atos normativos devem guardar consonância com a legislação hierarquicamente superior. É que, segundo a pirâmide Kelseniana<sup>154</sup>, no topo está a Constituição, que é a lei maior do Estado, sendo que abaixo vêm os tratados internacionais, as leis complementares e as leis ordinárias, bem como os decretos, decretos legislativos, resoluções, portarias, instruções normativas, circulares, ordem de serviços e outros.

Portanto, a instrução normativa não poderá inovar em hipótese alguma, cabendo apenas regular as ações da administração pública mediante a inserção de critérios protecionistas ao meio ambiente.

Diante de tudo o que foi exposto neste tópico, conclui-se pela ausência de legislação federal estipulando os critérios de sustentabilidade ambiental no âmbito da contratação pela administração pública, sendo que as INs, por sua natureza e estatura jurídica, possuem capacidade legislativa para regulamentar e estipular os mecanismos/critérios a serem fixados no edital de contratação no procedimento de licitação.

### **3.3 CASO PRÁTICO DE ESTIPULAÇÃO DE CRITÉRIOS DE SUSTENTABILIDADE NA CONTRATAÇÃO PÚBLICA PELA UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA - UFSC**

Em que pese a legislação de maior notoriedade que regulamenta os critérios de sustentabilidade seja as INs 01/2010 e 10/2012, elaboradas pelo MPOG (Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão), além do Decreto Presidencial n. 7.746/12, cumpre repisar que os entes federativos, distrito federal e municípios

---

<sup>153</sup> DALLARI, Adilson Abreu. **Tratado de direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2013. p.144.

<sup>154</sup> KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. Trad. João Baptista Machado. 6. ed. Coimbra: Arménio Amado, 1984. p. 374.

também têm legitimidade para elaborar parâmetros, sejam por meio de resoluções, circulares ou qualquer outro ato normativo. É que, como visto no tópico anterior, na hipótese de haver alguma omissão legislativa quanto às exigências do produto ou serviço, a administração pública poderá elaborar norma complementar, desde que não seja contrária à outra hierarquicamente superior.

Sob este raciocínio, segue a título de exemplo o processo de implementação de compras sustentáveis adotado pela UFSC (Universidade Federal de Santa Catarina), o qual é utilizado como referência neste estudo diante de sua proximidade regional, embora haja outros casos que poderiam ser mencionados.

Segundo o estudo realizado por Alessandro Mueller e Gerson Rizzatti Junior em 24/10/2018<sup>155</sup>, o processo para criação de compras sustentáveis pela UFSC iniciou no ano de 1996, com a criação da Coordenadoria de Gestão Ambiental (CGA), órgão de planejamento e execução ligado ao Gabinete da Reitoria e direcionado ao desenvolvimento da gestão ambiental na Universidade.

Por meio da portaria n. 005/GR/2006 é que foi instituída a estrutura de gestão da A3P. O cumprimento da IN 01/2010 e elaboração do PLS se deu através da constituição da CGPLS (Comissão Gestora do Plano de Gestão de Logística Sustentável).

Quanto às compras e contratações sustentáveis, foi instituído pela UFSC o projeto denominado “Inclusão de Critérios Ambientais nas Compras e Contratações da UFSC”, cuja finalidade seria fixar critérios de sustentabilidade em todas as modalidades de compras e contratações da Universidade.

Em razão deste estudo a UFSC apontou os requisitos de sustentabilidade nas licitações, os quais seriam exigidos em quatro etapas do procedimento<sup>156</sup>, sendo eles:

1. especificação do objeto da licitação (produto a ser adquirido)
2. elaboração das exigências de aceitação (relativas ao produto)

---

<sup>155</sup> Manual de Compras e Contratações Sustentáveis da UFSC. 2015. Disponível em: <https://comprassustentaveis.ufsc.br/files/2015/08/ManualCS.13.08.pdf>, acessado em 15/03/2021

<sup>156</sup>.Op. Cite. p. 11.

3. elaboração das exigências de habilitação (relativas à empresa)
4. elaboração das obrigações da contratada (a serem observadas pela empresa vencedora da licitação).

De se notar que o Manual de Compras<sup>157</sup> estabeleceu critérios relacionados a três tipos de produtos: a) móveis sob medida, b) mobiliário e c) eletrodomésticos. Além disso, acaso o objeto da licitação fosse mobiliário e móveis sob medida, um dos critérios era o de que a madeira fosse certificada pelo “Forest Stewardship Council (FSC), CERFLOR ou ABNT (Beija-flor)”<sup>158</sup>.

Já os eletrodomésticos tiveram onze classificações, ao que para cada uma delas restou estabelecido um critério de sustentabilidade, como por exemplo, etiqueta nacional de conservação de energia - ENCE, categoria A, conforme Portaria INMETRO nº 20/2006 para refrigeradores e seus assemelhados de uso doméstico, Termostato com, no mínimo, três níveis de regulação, Luz interna em led, dentre outros.

Outro ponto de grande relevância foi a elaboração das exigências de aceitação (item 4.5.1 do Manual) que, dentre os critérios estipulados, podemos citar:

- Documento de Origem Florestal-DOF, instituído pela Portaria nº 253 de 18/08/2006, do Ministério do Meio Ambiente, e Instrução Normativa IBAMA nº 112, de 21/08/2006;
- a Nota Fiscal de transporte de produtos ou subprodutos florestais de origem nativa do produtor ao fabricante;
- Certificado de cadeia de custódia para produtos de origem florestal (Forest Stewardship Council - FSC ou Certificação Florestal / Programme for the Endorsement of Forest Certification - Cerflor/PEFC). Caso a empresa classificada não seja fabricante, apresentar documento que comprove que o fabricante do produto possui tal certificação;
- Em caso da utilização de madeiras no acondicionamento dos produtos, estas devem ser de origem legal comprovada por algum certificado de manejo florestal, tal como exposto no item 1. Caso a empresa classificada não seja fabricante, apresentar documento que comprove que o fabricante do produto possui tal certificação;
- Declarações atualizadas e assinadas por representante legal da empresa licitante;
- Selo de Qualidade Beija-flor (Rótulo Ecológico ABNT) referente ao

<sup>157</sup> Op. Cite. p. 18.

<sup>158</sup> Item 4.3.1 do Manual.

produto a ser fornecido;

Relativamente à fase de habilitação do concurso, o Manual estipulou critérios de sustentabilidade que fossem afetos à qualificação técnica da empresa participante e vencedora pela melhor proposta ou lance. São eles<sup>159</sup>:

- Licença de operação da fabricante do produto, válida, compatível com o objeto ofertada, emitida por órgão competente;
- A certidão de atividade não constante;
- A cadastro ambiental ou documento equivalente; o certificado ISO 14001 ou Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos; e
- A comprovação de disposição final dos resíduos de classe I ou contrato de prestação de serviços atualizado e vigente celebrado com o responsável pela destinação final dos resíduos.

Por fim, o estudo<sup>160</sup> (item 4.2) ainda elaborou critérios de obrigação da contratada, notadamente de cunho socioambiental. Vejamos:

- contribuir para o desenvolvimento nacional sustentável;
- responsabilizar-se pela retirada dos resíduos das embalagens do local da entrega e comprometer-se pela sua correta destinação;
- utilizar adesivos à base de PVA ou de baixa emissão de formaldeídos;
- empregar adesivos de contato à base de solventes não agressivos quando da utilização de revestimentos em PVC ou laminados de borda;
- restringir o uso de materiais não compatíveis com a reutilização e a reciclagem;
- condicionar, preferencialmente, em embalagens individuais adequadas, com menor volume possível e fazer uso de materiais recicláveis, sem prejuízo à máxima proteção dos bens e com o mínimo de desperdício, quando do transporte ou armazenamento dos bens;
- indicar a forma de coleta para a correta disposição final do bem pelo fabricante e, sendo o caso, exigir a logística reversa, cabendo ao fornecedor o recolhimento do material;
- assegurar que as pilhas e baterias atendam ao disposto na resolução CONAMA 401/2008;
- reduzir, se possível, os retardadores de chamas bromados (BRFs), clorofluorcarboneto (CFC) e polivinilcloreto (PVC) nos conteúdos das carcaças plásticas externas e nas embalagens;

---

<sup>159</sup> Op. Cite. p. 16.

<sup>160</sup> Op. Cite. p. 17.

fornecer o produto com a identificação de seus componentes, de modo a facilitar a reciclagem;

fornecer o produto que seja de fácil desmontagem para permitir a separação manual de plásticos a serem reciclados;

identificar as partes do produto que contenham plásticos;

fornecer descrição das melhores formas de descarte do produto classificadas em função do seu impacto ambiental;

fornecer a notificação sobre o produto identificando elementos que contenham materiais com necessidades especiais de manipulação; e

conceber o produto para possibilitar a separação do metal de outros componente, sem que seja necessário o uso de ferramentas especiais.

O estudo não apresentou dados acerca da efetiva implementação dos critérios sustentáveis mencionados no Manual, bem como não houve menção quanto à fiscalização do cumprimento das obrigações pela contratada. No entanto, atento à finalidade desta pesquisa, constata-se que a designação de critérios de sustentabilidade na contratação pública não está restrita a Ministérios ou Secretarias, sendo que os órgãos ou instituições públicas poderão – dentro das limitações do processo legislativo e do princípio da legalidade – fixar normas que atendam aos seus interesses.

### **3.4 PROJETO DE LEI N. 4.253/2020 – NOVA LEI DE LICITAÇÕES**

Diante da delimitação temática desta pesquisa, a qual tem como objeto de análise a sustentabilidade ambiental no procedimento licitatório, o qual é regulamento pela Lei n. 8.666/93, cumpre informar ao leitor que se encontra pendente de sanção presidencial o PL 4.253/2020<sup>161</sup>, que não altera a atual norma de regência de contratação pela administração pública, mas sim a revoga na íntegra.

O Plenário do Senado aprovou no dia 10/03/2021 a redação final do projeto da nova Lei de Licitações e Contrato Administrativo. Este texto é resultado do trabalho da Comissão Temporária de Modernização da Lei de Licitações e Contratos, formada no ano de 2013 pela Presidência do Senado.

---

<sup>161</sup> BRASIL. Senado Federal. PL n. 4.253/2020. **Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8939312&ts=1616001365914&disposition=inline>. Acessado em 17/03/2021.

A Comissão referida apresentou a proposta de lei, tendo gerado o Projeto de Lei do Senado n. 559/2013. Sendo o Senado a casa iniciadora do processo, sua deliberação ocorreu pela primeira vez em dezembro de 2016, ocasião em que foi aprovado, mas com alterações.

Na sequência, conforme prevê o processo legislativo, o texto foi encaminhado para a Câmara, tendo sido apensado a outro projeto, mais antigo. Assim, na Casa recebeu a autuação sob o n. PL n. 1.292/1995.

Sucedendo que no ano de 2019 a Câmara aprovou o Projeto, fazendo alterações. Em razão destas é que o texto retornou ao Senado, onde foi novamente autuado e identificado como o PL n. 4.253/2020, ao que encaminhado ao Plenário foi aprovado.

Agora, com o encerramento do trâmite processual legislativo nas Casas, realizada a consolidação do texto e feitos os ajustes de redação, o PL será encaminhado para sanção presidencial, podendo receber veto parcial ou total.

Conforme previsto na Constituição Federal<sup>162</sup>, o Chefe o Poder Executivo Federal terá o prazo de 15 dias úteis para sancionar ou vetar o projeto e, sendo o caso, promulgá-lo para que lhe seja atribuído número de Lei.

Segundo a ementa e explicação do PL 4.253/2020 no Senado<sup>163</sup>, este pode ser definido da seguinte maneira:

**Ementa:** Estabelece normas gerais de licitação e contratação para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; altera as Leis nºs 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, e 11.079, de 30 de dezembro de 2004, e o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); e revoga dispositivos da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, e as Leis nºs 8.666, de 21 de junho de 1993, e 10.520, de 17 de julho de 2002.

---

<sup>162</sup> Art. 66. A Casa na qual tenha sido concluída a votação enviará o projeto de lei ao Presidente da República, que, aquiescendo, o sancionará. § 1º Se o Presidente da República considerar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento, e comunicará, dentro de quarenta e oito horas, ao Presidente do Senado Federal os motivos do veto.

<sup>163</sup> BRASIL. Senado Federal. **Projeto de lei n. 4.253/2020 (Substitutivo da Câmara dos Deputados ao Projeto de Lei do Senado n. 559, 2013)**. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/145636>, acessado em 17/03/2021.

**Explicação da Ementa:** Estabelece normas gerais de licitações e contratos administrativos para a União, Estados e Municípios, e suas autarquias e fundações. Disciplina prerrogativas, alocação de riscos, arbitragem, impugnações, recursos, fiscalização e prevê crimes. Cria o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e centrais de compras.

Como se vê, o além de revogar a Lei 8.666/93 o PL 4.253/2020 tem como objetivo derrogar a Lei do Pregão e a Lei do Regime Diferenciado de contratações Públicas (RDC). Contudo, diante da magnitude que representa a alteração legislativa, o PL prevê a possibilidade de um período de 2 anos de *vacatio legis*, restando à administração pública – neste período – a prerrogativa de escolher se acatará o antigo ou novo procedimento legal. Esta é justamente a redação do art. 191 e seu parágrafo único c/c art. 193, I e II, abaixo transcritos:

Art. 191. Até o decurso do prazo de que trata o inciso II do caput do art. 193, a Administração poderá optar por licitar ou contratar diretamente de acordo com esta Lei ou de acordo com as leis citadas no referido inciso, e a opção escolhida deverá ser indicada expressamente no edital ou no aviso ou instrumento de contratação direta, vedada a aplicação combinada desta Lei com as citadas no referido inciso. Parágrafo único. Na hipótese do caput deste artigo, se a Administração optar por licitar de acordo com as leis citadas no inciso II do caput do art. 193 desta Lei, o contrato respectivo será regido pelas regras nelas previstas durante toda a sua vigência.

(...)

Art. 193. Revogam-se: 94

I – os arts. 89 a 108 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, na data de publicação desta Lei;

II – a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, e os arts. 1º a 47-A da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, após decorridos 2 (dois) anos da publicação oficial desta Lei.

De acordo com as diretrizes do PL, sua elaboração tem o condão de instituir um novo regime de contratação pública, dando ênfase as experiências adquiridas de outros procedimentos, como o pregão e o RDC, além de outros ainda não introduzidos no país. Apesar desta inovação específica, não há grandes novidades no sistema de compras, ao que Joel de Menezes Niebuhr<sup>164</sup> apresentou as seguintes considerações:

Eu não gosto do projeto, acho que merecíamos coisa melhor, especialmente

<sup>164</sup> NIEBUHR, Joel de Menezes. **O grande desafio diante da nova lei de licitações e contratos.** Disponível em <https://www.zenite.blog.br/o-grande-desafio-diante-da-nova-lei-de-licitacoes-e-contratos/>, acessado em 17/03/2021.

depois de décadas sofrendo nas mãos da Lei n. 8.666/1993. Até reconheço que há avanços pontuais, entretanto ele reproduz a mesma gênese excessivamente burocrática, excessivamente formalista e excessivamente desconfiada da Lei n. 8.666/1993.

A experiência mostra que toda nova norma gera discussões para todos os lados, sendo que críticas e elogios ao desconhecido são comuns, ao que somente a aplicação da norma ao longo do tempo é que mostrará sua real efetividade, bem como revelará suas fragilidades.

De largada, observa-se que o PL não trouxe mudanças ou contribuições significativas no procedimento licitatório sob o viés de sustentabilidade ambiental e, tendo o Projeto a índole de normas gerais, permanece a fixação de critérios de contratação sustentável por meio de legislação regulamentadora, como decretos, instruções normativas, resolução etc.

Dito isso, passamos então para os aspectos mais inovadores da novel norma, segundo observações feita por Rafael Sérgio de Oliveira<sup>165</sup>, que descreveu os seguintes pontos:

1- Integração de elementos da governança à legislação de contratação pública; 2- Contratação eletrônica; 3- Orçamento sigiloso; 4- Modalidades de licitação; 5- Critérios de julgamento das propostas; 6- Instrumentos auxiliares das licitações e das contratações; 7- Modos de disputa; 8- Contratação integrada e semi-integrada; 9- Garantia Contratual e; 10- Vigência contratual.

A integração de elementos da governança à legislação de contratação pública estaria relacionada à profissionalização, diante da concepção de novos institutos veiculados no PL, tais como o do “agente de contratação”, previsto no art. 8º<sup>166</sup> e da “gestão por competências”, especificado no art. 7º<sup>167</sup>. Dentro dessa mesma perspectiva, o Projeto insere novas ferramentas à contratação, como é o

<sup>165</sup> OLIVEIRA, Rafael Sérgio de. **10 tópicos mais relevantes do projeto da nova Lei de Licitações e Contrato**. Disponível em <http://www.novaleilicitacao.com.br/2020/12/18/10-topicos-mais-relevantes-do-projeto-da-nova-lei-de-licitacao-e-contrato/>, acessado em 17/03/2021.

<sup>166</sup> Art. 8º A licitação será conduzida por **agente de contratação**, pessoa designada pela autoridade competente, entre servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração Pública, para tomar decisões, acompanhar o trâmite da licitação, dar impulso ao procedimento licitatório e executar quaisquer outras atividades necessárias ao bom andamento do certame até a homologação.

<sup>167</sup> Art. 7º Caberá à autoridade máxima do órgão ou da entidade, ou a quem as normas de organização administrativa indicarem, promover **gestão por competências** e designar agentes públicos para o desempenho das funções essenciais à execução desta Lei que preencham os seguintes requisitos:



caso do plano de contratações anual estatuído no inciso VII do art. 12<sup>168</sup> e a gestão de riscos (art. 11º, parágrafo único<sup>169</sup>), admitindo providências com a chamada “matriz de alocação de riscos” de que trata o art. 22<sup>170</sup>.

Atendendo às inovações tecnológicas, o PL 4.253/2020 estipulou regra geral para todos os procedimentos de contratação, que deverão ser, preferencialmente, eletrônicos. Este é o teor do art. 17, §2º<sup>171</sup>, que por não fazer qualquer distinção, admite sua aplicação à todas as modalidades de licitação. Entretanto, antevedendo a possibilidade de se fazer o concurso na forma presencial (a exceção), os §§ 2º e 5º do art. 17<sup>172</sup> orienta quais serão as medidas a serem adotadas pelo licitante nesta hipótese.

Ainda dentro do contexto tecnológico, o art. 174<sup>173</sup> inseriu a ferramenta denominada PNCP, que é o Portal Nacional de Contratações Públicas, cujo objetivo é a divulgação dos atos exigidos pelo Projeto, além da realização facultativa das contratações pelos órgãos e os três poderes (executivo, legislativo e judiciário), bem como dos entes federativos. Sua gerência e composição também está descrito no mencionado dispositivo legal, conforme §§ 1º ao 5º.

---

<sup>168</sup> VII – a partir de documentos de formalização de demandas, os órgãos responsáveis pelo planejamento de cada ente federativo poderão, na forma de regulamento, elaborar plano de contratações anual, com o objetivo de racionalizar as contratações dos órgãos e entidades sob sua competência, garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias.

<sup>169</sup> Parágrafo único. A alta administração do órgão ou entidade é responsável pela governança das contratações e deve implementar processos e estruturas, inclusive de **gestão de riscos** e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, com o intuito de alcançar os objetivos estabelecidos no caput deste artigo, promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações

<sup>170</sup> Art. 22. O edital poderá contemplar **matriz de alocação de riscos** entre o contratante e o contratado, hipótese em que o cálculo do valor estimado da contratação poderá considerar taxa de risco compatível com o objeto da licitação e com os riscos atribuídos ao contratado, de acordo com metodologia predefinida pelo ente federativo.

<sup>171</sup> § 2º As licitações serão realizadas preferencialmente sob a forma eletrônica, admitida a utilização da forma presencial, desde que motivada, devendo a sessão pública ser registrada em ata e gravada em áudio e vídeo.

<sup>172</sup> § 5º Na hipótese excepcional de licitação sob a forma presencial a que refere o § 2º deste artigo, a sessão pública de apresentação de propostas deverá ser gravada em áudio e vídeo, e a gravação será juntada aos autos do processo licitatório depois de seu encerramento.

<sup>173</sup> Art. 174. É criado o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), sítio eletrônico oficial destinado à: I – divulgação centralizada e obrigatória dos atos exigidos por esta Lei; II – realização facultativa das contratações pelos órgãos e entidades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de todos os entes federativos.

Como dito anteriormente, o PL 4.253/2020 revoga expressamente a Lei do RDC. No entanto, observa-se que foi incorporado alguns institutos do regime diferenciado, como por exemplo o de orçamento sigiloso, que atualmente tem previsão expressa no art. 6º, § 3º, da Lei nº 12.462/2011 e no art. 34, da Lei nº 13.303/2016. Por exemplo, o art. 18, IV, prevê que o licitante deverá apresentar “o orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação”. Contudo, o art. 24<sup>174</sup> autoriza o sigilo do “orçamento estimado da contratação”, isto até que seja concluída a fase de julgamento das propostas.

Esta estratégia (sigilo) é uma importante alternativa a ser utilizada pela administração pública, pois se publicada a disponibilidade de orçamento para contratação, a probabilidade é de que os licitantes formulem propostas em patamares próximos aos limites máximos fixados no edital.

Um dos pontos positivos do PL que também merece destaque, Segundo Rafael de Oliveira<sup>175</sup>, é o art. 12, III<sup>176</sup>, pois “o projeto procura superar, em alguns momentos, a rigidez procedimental contida na Lei n. 8.666/1993.” O autor ainda relata que no mencionado dispositivo foi contemplado o “princípio do formalismo moderado”.

Fato curioso é o de que, independentemente das modalidades de licitação, o PL estipulou a inversão das fases de julgamento e habilitação, como ocorre no pregão e no RDC. Em outras palavras, em quaisquer modalidades de licitação o julgamento ocorrerá antes da habilitação, de modo que apenas o vencedor é que será habilitado. No entanto, apesar de esta ser a regra geral (art. 17<sup>177</sup>), o Projeto comporta exceção (art. 17, §1º<sup>178</sup>).

---

<sup>174</sup> Art. 24. Desde que justificado, o orçamento estimado da contratação poderá ter caráter sigiloso, sem prejuízo da divulgação do detalhamento dos quantitativos e das demais informações necessárias para a elaboração das propostas, e, nesse caso: (...).

<sup>175</sup> OLIVEIRA, Rafael Sérgio de. **10 tópicos mais relevantes do projeto da nova Lei de Licitações e Contrato**. Disponível em <http://www.novaleilicitacao.com.br/2020/12/18/10-topicos-mais-relevantes-do-projeto-da-nova-lei-de-licitacao-e-contrato/>, acessado em 17/03/2021.

<sup>176</sup> Art. 12. No processo licitatório, observar-se-á o seguinte: (...) III – o desatendimento de exigências meramente formais que não comprometam a aferição da qualificação do licitante ou a compreensão do conteúdo de sua proposta não importará seu afastamento da licitação ou a invalidação do processo;

<sup>177</sup> Art. 17. O processo de licitação observará as seguintes fases, em sequência: I – preparatória; II –

Dentre as modalidades de licitação já previstas no ordenamento jurídico, pode-se afirmar que o PL manteve todos, com exceção – como já mencionado alhures – do RDC, embora algumas de suas ferramentas tenham sido inseridas no projeto. Em tempo, abre-se um importante parêntese: a lei do pregão foi revogada, mas o instituo permanece, agora inserido no PL.

Neste aspecto, a inovação do novo texto legal ficou por conta da modalidade denominada “diálogo competitivo”, nunca visto<sup>179</sup>. Os arts. 6º, XLII c/c 32 trazem importantes esclarecimentos acerca do cabimento desta nova modalidade. Vejamos:

XLII – **diálogo competitivo**: modalidade de licitação para contratação de obras, serviços e compras em que a Administração Pública realiza diálogos com licitantes previamente selecionados mediante critérios objetivos, com o intuito de desenvolver uma ou mais alternativas capazes de atender às suas necessidades, devendo os licitantes apresentar proposta final após o encerramento dos diálogos;

Art. 32. A **modalidade diálogo competitivo** é restrita a contratações em que a Administração: I – vise a contratar objeto que envolva as seguintes condições: a) inovação tecnológica ou técnica; b) impossibilidade de o órgão ou entidade ter sua necessidade satisfeita sem a adaptação de soluções disponíveis no mercado; e c) impossibilidade de as especificações técnicas serem definidas com precisão suficiente pela Administração; II – verifique a necessidade de definir e identificar os meios e as alternativas que possam satisfazer suas necessidades, com destaque para os seguintes aspectos: a) a solução técnica mais adequada; b) os requisitos técnicos aptos a concretizar a solução já definida; c) a estrutura jurídica ou financeira do contrato; III – considere que os modos de disputa aberto e fechado não permitem apreciação adequada das variações entre propostas.

Vale ressaltar que permanece a regra de proibição quanto à invenção de modalidade não prevista no PL, bem como a associação de umas com as outras. Aliás, esta é ordem do art. 28, §2º<sup>180</sup>

De acordo com Rafael de Oliveira<sup>181</sup>, o legislador deixou de incluir no

---

de divulgação do edital de licitação; III – de apresentação de propostas e lances, quando for o caso; IV – de julgamento; V – de habilitação; VI – recursal; VII – de homologação

<sup>178</sup> § 1º A fase referida no inciso V do caput deste artigo poderá, mediante ato motivado com explicitação dos benefícios decorrentes, anteceder as fases referidas nos incisos III e IV do caput deste artigo, desde que expressamente previsto no edital de licitação.

<sup>179</sup> Art. 28. São modalidades de licitação: I – pregão; II – concorrência; III – concurso; IV – leilão; **V – diálogo competitivo**

<sup>180</sup> § 2º É vedada a criação de outras modalidades de licitação ou, ainda, a combinação daquelas referidas no caput deste artigo.

<sup>181</sup> OLIVEIRA, Rafael Sérgio de. **10 tópicos mais relevantes do projeto da nova Lei de Licitações**

Projeto a figura do “pregão invertido”, o qual “é geralmente utilizado nos casos de contratação de bens e serviços comuns em que a Administração tem a possibilidade de auferir renda. Nesses casos, o critério de julgamento das propostas é o de maior oferta”. Complementando, o autor ainda arremata:

A rigor, é possível dizer que o pregão cresce na sistemática do PL. Principalmente porque a concorrência foi “apregoadada”, já que incorporou a si as características do pregão. No fim das contas, na sistemática da nova lei nascente, a concorrência é um pregão com a possibilidade do uso dos demais critérios de julgamento das propostas.

Conforme visto no subtítulo .1.5.7, ocasião em que foram apreciados os princípios licitatórios, o princípio do julgamento objetivo possui extrema relevância nos procedimentos de licitação, tanto é verdade que o PL o previu de forma expressa no art. 5º<sup>182</sup>. Sob esta orientação, as propostas serão julgadas nos termos do art. 33, seguindo os seguintes critérios: “I – menor preço; II – maior desconto; III – melhor técnica ou conteúdo artístico; IV – técnica e preço; V – maior lance, no caso de leilão; VI – maior retorno econômico.”

Tratando dos critérios de julgamento, a inovação do PL é quanto ao inédito critério denominado de “maior retorno econômico”, o qual já era contemplado no Regime Diferenciado de Contratação Pública (RDC). Segundo o art. 39, esta modalidade “considerará a maior economia para a Administração, e a remuneração deverá ser fixada em percentual que incidirá de forma proporcional à economia efetivamente obtida na execução do contrato.”

Segundo Marçal Justen Filho<sup>183</sup>, nas relações de contrato de eficiência o objetivo é obter os melhores resultados financeiros, esta é a vantajosidade que se

---

**e Contrato.** Disponível em <http://www.novaleillicitacao.com.br/2020/12/18/10-topicos-mais-relevantes-do-projeto-da-nova-lei-de-licitacao-e-contrato/>, acessado em 17/03/2021.

<sup>182</sup> Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, **do julgamento objetivo**, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

<sup>183</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **O Contrato de Eficiência na Lei Federal nº 12.462**. Informativo Justen, Pereira, Oliveira e Talamini, n.º 73, Curitiba, março de 2013, disponível em <http://www.justen.com.br/informativo.php?l=pt&informativo=73&artigo=997>, acesso em 17/03/2021.

espera, ao que o serviço, a obra ou o produto não são os interesses principais, embora importantes.

De acordo com a previsão do art. 78<sup>184</sup> do PL, inserido no Capítulo X, o legislador atribuiu a alguns procedimentos já existentes no ordenamento jurídico a qualidade de “instrumentos auxiliares”. Neste ponto, nenhuma surpresa, já que os institutos – com exceção do “procedimento de manifestação de interesse” – já são conhecidos.

Relativamente aos modos de disputa, o PL dispõe no art. 56<sup>185</sup> quanto à possibilidade desta ser realizada de forma aberta, fechada ou mesclada. Na primeira hipótese, os participantes deverão oferecer propostas através de lances públicos e sucessivos, ao que no segundo caso as propostas serão sigilosas até a ocasião estipulada no edital.

A opção de escolha de um ou outro modo de disputa ficará a critério do licitante (salvo nos casos em que há impeditivo legal, como por exemplo art. 55, §§ 1º e 2º<sup>186</sup>), que avaliará a natureza do objeto licitado e, inclusive, a possibilidade de combinação dos procedimentos (aberto e fechado)

Conforme já esclarecido, o PL 4.253/2020 revoga expressamente a Lei do RDC, mas, no entanto, incorpora alguns institutos do regime diferenciado. Este é o caso da forma adotada para o regime de execução dos contratos. O Projeto prevê a possibilidade de se admitir o regime de execução contratual de contratação integrada e semi-integrada, embora tal permissivo já se encontre vigente na Lei n. 13.303/2016 (art. 39, III<sup>187</sup>, da Lei das Estatais).

---

<sup>184</sup> Art. 78. São procedimentos auxiliares das licitações e das contratações regidas por esta Lei: I – credenciamento; II – pré-qualificação; III – procedimento de manifestação de interesse; IV – sistema de registro de preços; V – registro cadastral.

<sup>185</sup> Art. 56. O modo de disputa poderá ser, isolada ou conjuntamente: I – aberto, hipótese em que os licitantes apresentarão suas propostas por meio de lances públicos e sucessivos, crescentes ou decrescentes; II – fechado, hipótese em que as propostas permanecerão em sigilo até a data e hora designadas para sua divulgação.

<sup>186</sup> § 1º A utilização isolada do modo de disputa fechado será vedada quando adotados os critérios de julgamento de menor preço ou de maior desconto; § 2º A utilização do modo de disputa aberto será vedada quando adotado o critério de julgamento de técnica e preço.

<sup>187</sup> Art. 39. Os procedimentos licitatórios, a pré-qualificação e os contratos disciplinados por esta Lei serão divulgados em portal específico mantido pela empresa pública ou sociedade de economia

### A título de esclarecimento, segundo Rafael Sérgio de Oliveira<sup>188</sup>

Na contratação integrada, fazem parte de um único contrato a elaboração dos projetos básico e executivo, a execução da obra ou serviço e o fornecimento dos bens ou a prestação dos serviços especiais indispensáveis para a realização da obra ou serviço contratado (art. 6º, XXXII).

Já no caso da semi-integrada, exclui-se apenas do contrato de execução da obra ou serviço de engenharia a elaboração do projeto básico, restando a cargo do executor da obra ou serviço de engenharia a elaboração do projeto executivo, a execução da obra ou serviço de engenharia e o fornecimento dos bens e a prestação dos serviços especiais indispensáveis para a consecução do objeto contratado (art. 6º, XXXIII).

Como se vê, os institutos acima mencionados têm como finalidade auxiliar a administração pública na busca de soluções para satisfação de suas necessidades, autorizando até mesmo a fragmentação da contratação, para que se obtenha melhores resultados.

Quanto à garantia contratual a ser oferecida pelo contratado, o PL manteve a discricionariedade da exigência (art. 96<sup>189</sup>), ao que a inovação se refere à previsão do art. 102<sup>190</sup>, que prevê a possibilidade de ser contratada seguradora para conclusão do objeto contratual, na hipótese de inadimplemento. Esta ferramenta, que mais se parece com uma espécie de assunção da obrigação, é reconhecida internacionalmente como *step in rights*, literalmente traduzido como “passo nos direitos”.

Por fim, o último destaque é quanto à vigência contratual. É que o art. 105<sup>191</sup> ordena que o prazo de duração do contrato seja previsto no edital, cabendo

---

mista na internet, devendo ser adotados os seguintes prazos mínimos para apresentação de propostas ou lances, contados a partir da divulgação do instrumento convocatório: (...) III - no mínimo 45 (quarenta e cinco) dias úteis para licitação em que se adote como critério de julgamento a melhor técnica ou a melhor combinação de técnica e preço, bem como para licitação em que haja contratação semi-integrada ou integrada.

<sup>188</sup> OLIVEIRA, Rafael Sérgio de. **10 tópicos mais relevantes do projeto da nova Lei de Licitações e Contrato**. Disponível em <http://www.novaleilicitacao.com.br/2020/12/18/10-topicos-mais-relevantes-do-projeto-da-nova-lei-de-licitacao-e-contrato/>, acessado em 17/03/2021.

<sup>189</sup> Art. 96. A critério da autoridade competente, em cada caso, poderá ser exigida, mediante previsão no edital, prestação de garantia nas contratações de obras, serviços e fornecimentos.

<sup>190</sup> Art. 102. Na contratação de obras e serviços de engenharia, o edital poderá exigir a prestação da garantia na modalidade seguro-garantia e prever a obrigação de a seguradora, em caso de inadimplemento pelo contratado, assumir a execução e concluir o objeto do contrato, hipótese em que:

<sup>191</sup> Art. 105. A duração dos contratos regidos por esta Lei será a prevista em edital, e deverão ser

observar, *no momento da contratação e a cada exercício financeiro, a disponibilidade de créditos orçamentários.*

Além disso, o art. 106<sup>192</sup> reza que os contratos poderão prever prazo de até 5 (cinco) anos, de acordo com as diretrizes descritas nos incisos. Nos casos de serviços ou compra de bens o prazo inicial (quinquenal) poderá ser prorrogado por igual período, atingindo até 10 anos.

No que se refere a vigência contratual, o PL ainda prevê no art. 109<sup>193</sup> a possibilidade de duração contratual por prazo indeterminado, isto naqueles casos em que a administração for a usuária de serviço público oferecido em regime de monopólio.

Por fim, constata-se que apesar dos pontos acima mencionados, cujas mudanças seriam a de maior representatividade, o PL 4.253/2020 restou extremamente acanhado quanto à possibilidade de regulamentar ou até mesmo prestigiar normas de caráter ambiental. Tanto é verdade que o texto legal só faz menção à sustentabilidade ambiental nos arts. 5º<sup>194</sup>, 11º<sup>195</sup> e 144<sup>196</sup>. Portanto, ainda

---

observadas, no momento da contratação e a cada exercício financeiro, a disponibilidade de créditos orçamentários, bem como a previsão no plano plurianual, quando ultrapassar 1 (um) exercício financeiro

<sup>192</sup> Art. 106. A Administração poderá celebrar contratos com prazo de até 5 (cinco) anos nas hipóteses de serviços e fornecimentos contínuos, observadas as seguintes diretrizes: I – a autoridade competente do órgão ou entidade contratante deverá atestar a maior vantagem econômica vislumbrada em razão da contratação plurianual; II – a Administração deverá atestar, no início da contratação e de cada exercício, a existência de créditos orçamentários vinculados à contratação e a vantagem em sua manutenção; III – a Administração terá a opção de extinguir o contrato, sem ônus, quando não dispuser de créditos orçamentários para sua continuidade ou quando entender que o contrato não mais lhe oferece vantagem.

<sup>193</sup> Art. 109. A Administração poderá estabelecer a vigência por prazo indeterminado nos contratos em que seja usuária de serviço público oferecido em regime de monopólio, desde que comprovada, a cada exercício financeiro, a existência de créditos orçamentários vinculados à contratação.

<sup>194</sup> Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do **desenvolvimento nacional sustentável**, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

<sup>195</sup> Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos: (...) IV – incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável.

<sup>196</sup> Art. 144. Na contratação de obras, fornecimentos e serviços, inclusive de engenharia, poderá ser estabelecida remuneração variável vinculada ao desempenho do contratado, com base em metas, padrões de qualidade, **critérios de sustentabilidade ambiental** e prazos de entrega definidos no edital de licitação e no contrato.

que expressa a matriz constitucional do desenvolvimento sustentável no texto, entende-se que o legislador restou modesto em inseri-la de forma mais contundente.

### 3.5 ATUAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NO CONTROLE DE LICITAÇÕES SUSTENTÁVEIS

Nos tópicos anteriores foram apresentadas teorias acerca da aquisição e contratação sustentável pela administração pública, com análise de sua viabilidade – procedimental e econômica – bem como destacados os critérios disponíveis para auxiliar o administrador, face as omissões da Lei 8.666/93.

Além disso, diante da iminência alteração legislativa, face a aprovação do PL 4.253/2020 pelo Plenário do Senado no dia 10/03/2021, foram destacadas as mudanças de maior relevância do Projeto, ao que se concluiu ter sido a novel norma despretensiosa em relação à sustentabilidade nas contratações públicas.

Agora, este derradeiro tópico se propõe avaliar a efetividade da teoria apresentada anteriormente. Em outras palavras, apesar da exuberância com que as normas propõem tutelar o meio ambiente por meio de compras e contratações sustentáveis, seria esta a realidade atual? É justamente este questionamento que se pretende responder.

Pois bem.

De início, cumpre registrar que a *“fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas”*<sup>197</sup> é função do Congresso Nacional, que é auxiliado pelo Tribunal de Contas, por força dos arts. 70 e 71<sup>198</sup> da Constituição Federal.

---

<sup>197</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 5 de outubro de 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acessado em 13/07/2020.

<sup>198</sup> Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: (...).



Segundo o entendimento de Márcia Farias<sup>199</sup>, os tribunais de contas são definidos como “a consciência financeira da função pública. Sua finalidade institucional ou, em última instância, sua razão de existir é garantir o maior valor possível ao dinheiro do contribuinte (*value for Money*).”

Márcio Ferreira Kelles<sup>200</sup>, ao tratar influências dos tribunais de contas no Brasil, consignou que “o sistema de controle externo da administração pública, por intermédio de um Tribunal de Contas, é de clara inspiração republicana, tornando as Cortes de Contas contemporâneas das ideias de preservação da coisa pública.”

Compulsando o art. 71 e seus respectivos incisos, observa-se que não há, expressamente, a atribuição de competência da matéria de direito ambiental como função dos tribunais de contas. No entanto, este é um tema já superado, restando sacramentado que a estes Tribunais compete zelar pela fiscalização ambiental, ao que Edalgina Bráulia de Carvalho Furtado de Mendonça<sup>201</sup> apresenta seu seguinte posicionamento:

Aqui, cabe assinalar que o caput do art. 225 da Constituição Federal considera o meio ambiente como ‘bem de uso comum do povo’. Portanto, cabe-lhes não só o poder, mas o dever de realizar a fiscalização ambiental, na medida em que a Constituição Federal, no caput do art. 70, especifica que o controle externo da administração pública (que deve obedecer aos princípios constitucionais administrativos elencados no caput do art. 37, com destaque, no caso, para a eficiência), envolve a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, sob os aspectos da legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, fiscalização que é feita pela apreciação das contas dos chefes do Poder Executivo nos três planos da Federação, bem como pelo julgamento das contas dos administradores públicos, como determinam os incisos I e II do art. 71 da Constituição Federal.

Pedro Henrique Magalhães Azevedo<sup>202</sup> ratifica a ideia anterior, expondo que: “Não restam dúvidas, portanto, de que, embora o art. 71 da Constituição Federal não tenha tratado expressamente da fiscalização ambiental, a doutrina, há

---

<sup>199</sup> FARIAS, Márcia. **Tendências do controle externo nos Estados Unidos**. Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte, v. 67, n. 2, p. 24-35, abr./jun. 2008.

<sup>200</sup> KELLES, Márcio Ferreira. **Controle da administração pública democrática: tribunal de contas no controle da LRF**. Belo Horizonte: Fórum, 2007. p. 294.

<sup>201</sup> MENDONÇA, Edalgina Bráulia de Carvalho Furtado de. **Tribunal de contas e patrimônio ambiental: um novo paradigma de controle**. Belo Horizonte: Fórum, 2011. 131 p.

<sup>202</sup> AZEVEDO, Pedro Henrique Magalhães. **Os tribunais de contas brasileiros e as licitações sustentáveis**. Disponível em: <https://revista1.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Material/2883.pdf>, acessado em 19/03/2021.

muito, já entendia que essa tarefa deveria ser exercida pelos tribunais de contas.”

Ainda, cumpre mencionar a existência da Carta da Amazônia, cujo I Simpósio Internacional sobre Gestão Ambiental e Controle de Contas Públicas foi realizado em Manaus, nos dias 16 e 19 de novembro de 2010, ocasião em que membros dos tribunais de conta do país participaram do encontro e realizaram uma aliança quanto às problemáticas ambientais, ao que dentre as proposições se destaca a de n. 1<sup>203</sup>, *in verbis*:

Os Tribunais de Contas do Brasil devem orientar sua atuação no sentido de agregar valor à gestão ambiental, produzindo conhecimento e perspectivas, impulsionando os governos a agir de forma preventiva e precautória, garantindo efetividade às normas internacionais, constitucionais e legais de proteção do meio ambiente.

Recentemente, mais precisamente nos dias 17 a 19 de outubro de 2019, ocorreu o II Simpósio<sup>204</sup>, momento em que foi aprovada a nova Carta da Amazônia, cuja inserção relevante a esta pesquisa é o item 4., abaixo transcrito:

4. Para que os Tribunais de Contas cumpram seu papel constitucional em relação à proteção do meio ambiente é imperativo que:

a) incluam as questões ambientais em todas as dimensões das auditorias de sua competência, capacitando continuamente os profissionais e proporcionando-lhes meios adequados para sua atuação;

b) a preservação do meio ambiente, patrimônio da sociedade se insere na fiscalização do licenciamento, que é o principal instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente.

De acordo com o que foi visto até o momento, principalmente diante do conteúdo do Capítulo 2, denota-se que a fiscalização quanto à implementação dos critérios sustentáveis é uma árdua tarefa e deverá ser realizada pelos tribunais de contas, que avaliarão se as orientações – tal como reza os informativos, decretos e demais instrumentos de regulamentação – foram aplicadas na contratação.

Utilizando do expediente da Lei 12.527/11, que é a Lei de Informações,

---

<sup>203</sup> Carta da Amazônia. **I Simpósio Internacional sobre Gestão Ambiental e Controle de Contas Públicas.** <http://189.9.150.57/assets/conteudo/uploads/carta-da-amazoniaagendatribunais-de-contas.pdf>, acessado em 20/03/2021

<sup>204</sup> Carta da Amazônia. **II Simpósio Internacional sobre Gestão Ambiental e Controle de Contas Públicas.** Disponível em: <https://www2.tce.am.gov.br/wp-content/uploads/2019/10/jpg2pdf-2.pdf>, acessado em 20/03/2021.

Pedro Henrique Magalhães Azevedo<sup>205</sup> realizou importante pesquisa junto a 29 dos 34 tribunais de contas do país, ocasião em que formulou 4 questionamentos relativos à fiscalização e atuação dos tribunais quanto à análise da inserção de critérios ambientais na contratação pública. Foram eles:

- 1) Esse Tribunal tem a prática de recomendar aos jurisdicionados que sejam observados critérios de sustentabilidade nas licitações?
- 2) Caso positiva a resposta anterior, quais os números das principais decisões que trouxeram essas recomendações?
- 3) O setor de compras do Tribunal já realizou alguma licitação sustentável?
- 4) Caso positiva a resposta anterior, quais são os procedimentos?

Entre os 29 tribunais que foram questionados, apenas 15 responderam a pesquisa, ao que se apresenta algumas das informações prestadas:

O Tribunal de Contas de Santa Catarina informou que seria elaborado um manual para auxiliar nas aquisições verdes. De forma mais concludente:

A atualidade e novidade trazidas pela referida lei federal aditiva ainda está em processo de amadurecimento e construção de entendimentos sobre como orientar e posteriormente cobra dos jurisdicionados a adoção de princípios sustentáveis às compras públicas.”

Já o Tribunal paulista afirmou que “no exercício de suas competências constitucionais tem emprestado especial atenção à legislação que regulou o tripé da sustentabilidade”.

O Tribunal de Contas da União informou que “julga, avalia e produz jurisprudência para as cláusulas sustentáveis dos editais pertinentes, no entanto, quem cria os critérios de habilitação é o órgão repassador dos recursos.” Este mesmo Tribunal ainda informou que realiza auditorias para avaliar os atos da administração pública federal concernentes ao uso de recursos naturais, tendo indicado o acórdão n. 1.752.

Compulsando o acórdão, verifica-se que o TCU<sup>206</sup> apresentou dados

---

<sup>205</sup> AZEVEDO, Pedro Henrique Magalhães. **Os tribunais de contas brasileiros e as licitações sustentáveis.** <https://revista1.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/2883.pdf>, acessado em 19/03/2021.

<sup>206</sup> BRASIL. Tribunal de Contas. Acórdão 1752. Disponível em:

estorrecedores, como por exemplo o alto percentual de entidades públicas que não utilizam de critérios sustentáveis para contratação. Vejamos:

Na mesma direção, também quase um terço das entidades (30%) atesta que ainda não adquire materiais e equipamentos com selo Procel 'A' ou com reconhecida eficiência energética, e 73% não realizam licitações sustentáveis, apesar de a conduta ferir a Lei nº 12.187, de 2009 e a Instrução Normativa SLTI/MP nº 1, de 2010.

Portanto, conclui-se que as licitações sustentáveis ainda não é uma realidade no Brasil, sendo que a problemática vai muito além do que imaginamos. É que a previsão ou não de critérios de sustentabilidade na contratação pela administração pública não é o único entrave à efetividade de políticas públicas sustentáveis, pois além dessa precariedade legislativa há uma letargia dos agentes da administração em promover ações (no ato da contratação) que visem a tutela do meio ambiente.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A presente pesquisa estudou os aspectos gerais e normativos da contratação sustentável nos procedimentos licitatórios, avaliando os critérios para realização de compras e contratações sustentáveis.

A pesquisa se desenvolveu sob a base lógica indutiva, pela qual foram delimitados os problemas e hipóteses pesquisadas em cada capítulo elaborado, a fim de que se levasse a uma conclusão geral acerca do tema proposto.

O desenvolvimento do primeiro capítulo tomou por base o primeiro questionamento elaborado para a pesquisa, qual seja: Como se deu a política de proteção ambiental no Brasil e quais foram suas influências?

O estudo feito no primeiro capítulo demonstrou que a busca por um meio ambiente equilibrado decorre da própria evolução do homem, sendo que desde os primórdios a humanidade exercia sua consciência ecológica, isto como meio de sobrevivência, já que dependia diretamente do campo para subsistir. No país, a tutela jurídica ao meio ambiente foi dividida em três períodos distintos, tendo iniciado com o descobrimento do Brasil, momento em havia normas que racionavam o uso dos recursos naturais, como por exemplo o Pau-Brasil. O segundo período, que começa com a vinda da família real em 1808 e vai até a criação da Lei de Política Nacional do meio ambiente (Lei 6.938/81), foi marcado pela ausência de regulamentação, sendo que o Código Civil de 1913 é quem solucionava os impasses ecológicos. O último período é definido como a “fase holística”, porquanto tende a proteger de maneira integral o meio ambiente, através de um sistema ecológico integrado. Em outras palavras, protege-se as partes a partir do todo.

No entanto, para se chegar a esta mentalidade e positivar a proteção ao meio ambiente, um longo caminho foi trilhado, ao que o Brasil sofreu importantes influências estrangeiras, de todos os cantos do mundo.

Registros históricos apontam que a iniciativa do Brasil em conciliar os processos de compra com a preservação do meio ambiente começou com sua participação na “Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e

Desenvolvimento”, também conhecida como “RIO 92” ou “ECO 92”. Neste evento, que contou com a presença de líderes e Chefes de Estado de todo o mundo, foi firmada a chamada “Agenda 21 Global”, que teve como supedâneo um conjunto de orientações de como as nações devem desempenhar suas atribuições em prestígio ao desenvolvimento sustentável. Posteriormente o Brasil participou de uma nova reunião entre Líderes e Chefes de Estado, isto no ano de 2002, para a “Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável”, também conhecida como “RIO+10”, ocasião em que foi firmado um pacto denominado “Plano de Implementação de Johannesburgo”. Desde então o país se tornou signatário das aquisições sustentáveis, tentando inserir em seu ordenamento jurídico normas que efetivem – na prática – a proteção ambiental. Portanto, a ideia de licitação ecologicamente sustentável partiu de um movimento internacional, ao qual o Brasil é filiado, o que demonstra a origem e as influências sobre o tema em questão. Deste modo, denota-se a confirmação da primeira hipótese, que previa que a política de proteção ambiental no país decorre da necessidade de se buscar – de forma organizada e com as demais nações – alternativas para promover o desenvolvimento sustentável e minimizar os impactos ambientais. Portanto, a política de proteção ambiental no Brasil se deu junto a outros países, por influência destes.

Ainda no primeiro capítulo, antes de adentrar na análise procedimental, foram apresentadas considerações sobre a licitação sustentável, sendo averiguado o seu conceito operacional e sua representatividade no ordenamento jurídico. Além disso, diante da importante influência que os princípios da licitação exercem no certame, foi tratada, de forma individualizada, cada um deles. O intuito destes tópicos, ainda que inserido no Capítulo de contexto histórico, foi oferecer ao leitor uma base teórica que o preparasse à leitura do capítulo seguinte, que é a sustentabilidade nas contratações públicas, pois não faria sentido ingressar no Capítulo seguinte (que trata de procedimentos sustentáveis) sem antes ter a consciência do instrumento jurídico que é a base do estudo.

O segundo capítulo apresenta o estudo elaborado com base no segundo questionamento da pesquisa, que previu: a preservação ambiental no procedimento licitatório possui previsão legal no ordenamento jurídico pátrio? Se sim, é viável – do

ponto de vista procedimental e econômico – a realização de compras e contratações sustentáveis?

A pesquisa elaborada no capítulo segundo constatou que a preservação ambiental no procedimento licitatório tem previsão legal, a qual está inserida, no plano constitucional, no art. 225 da CRFB/88 e infraconstitucional no art. 3º da Lei 8.666/93 e art. 3º da Lei 12.462/11, além de outras regulamentações mencionadas na dissertação. O estudo ainda concluiu ser viável – tanto do ponto de vista procedimental quanto econômico – a realização de compras e contratações sustentáveis. Neste ponto, constatou-se que o critério “menor preço” não é absoluto, já que a melhor proposta deve atender a outros quesitos, como é o caso do ciclo de vida do produto e sua logística reversa, por exemplo. Portanto, foi possível afirmar que menor preço não é o mesmo que melhor preço, ao que a ideia de custo/vantajosidade necessita de um ressignificado.

A título de informação acerca de ferramentas que viabilizam a contratação sustentável, observou-se que existem inovações tecnológicas que auxiliam os licitantes no momento da contratação ou compra. Como exemplo, foi citada a “compra compartilhada”, amplamente reconhecida no cenário jurídico e recomendada pelo STJ e CNJ. Ademais, outro instrumento que auxilia o administrador no momento da contratação é a pesquisa de mercado, cuja finalidade é avaliar as “inovações tecnológicas, novos materiais e padrões, a existência de normas técnicas pertinentes ao objeto, quantas e quais empresas já estão aptas a fornecer o bem ou serviço e de que forma se dará a comprovação do atendimento aos requisitos ambientais pretendidos (certificações, laudos, amostras, diligências, etc.).”

Por fim, utilizando de dados do IV Seminário de Planejamento Estratégico Sustentável do Poder Judiciário, constatou-se que em um procedimento licitatório o Ministério Público Federal obteve uma economia de cerca de R\$ 8.223.409,50 com uso do sistema de compra compartilhada. Mesmo que os dados façam referência apenas a vantagem financeira, entende-se ser de grande valia o método adotado, porquanto o mesmo critério utilizado para comprar mais barato serve para auferir quais são os produtos e serviços de maior sustentabilidade ambiental.

Portanto, constata-se que a segunda hipótese da pesquisa também foi confirmada, ao que a licitação sustentável possui previsão legal no ordenamento jurídico, além de ser viável sua utilização, tanto do ponto de vista procedimental quanto do econômico.

Ao final, a elaboração do terceiro e último capítulo procurou responder ao derradeiro questionamento, que foi: os critérios para contratação ou compras sustentáveis possuem regulamentação? Se sim, como se dá a sua fiscalização?

O estudo do terceiro capítulo demonstra que a IN 01/2010 dispõe de critérios sustentáveis na aquisição de bens, contratação de serviços ou obras pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional. Além disso, apurou-se que esta não é a única norma regulamentadora, ao que o Decreto n. 7.746/12 inseriu importante conteúdo sobre o tema, não só quanto aos critérios, mas também quanto à fiscalização. Na sequência, foi discorrido sobre a IN 10/2012, que alterou consideravelmente a instrução anterior, principalmente por tornar a inserção de critérios sustentáveis uma obrigação, pois até então se tratava de um ato discricionário da administração pública.

Diante da ausência de lei federal a estipular critérios sustentáveis para compra ou contratação sustentável, coube realizar a sua regulamentação por meio de instruções normativas, decretos, resoluções etc. Neste ponto, a natureza jurídica das INs foi objeto de análise, dentro das perspectivas de Direito e norma, a fim de avaliar se sua estatura legal comporta(ria) disciplinar sobre tal matéria. Foi constatado que as INs possuem capacidade técnica para detalhar os critérios, tal como vem sendo realizado.

A fim de ratificar a existência de regulamentação dos critérios para contratação ou aquisição bens sustentáveis, bem como demonstrar que os mecanismos disponíveis à administração pública viabilizam o procedimento, foi citado um caso prático da UFSC, em que a Universidade promoveu a licitação sustentável, tal como pretende a legislação. Neste subtópico, foram apresentados, de forma detalhada, os passos seguidos pela instituição.



Diante da possibilidade de alteração legislativa, decorrente da aprovação do PL 4.253/2020 pelo Plenário do Senado Federal no dia 10/03/2021, foram feitas breves considerações sobre o Projeto, mormente quanto aos principais aspectos da mudança. No entanto, observou-se que o legislador se mostrou indiferente às necessidades de se incluir mecanismos de contratação sustentável, ao que o PL é extremamente desinteressado quanto ao assunto. Prova disso é o fato de que o texto legal só faz menção à sustentabilidade ambiental nos arts. 5º, 11º e 144, nada mais. Portanto, pode-se afirmar que o Projeto não oferece avanços para o desenvolvimento sustentável, sendo a alteração legislativa irrelevante para fins ambientais.

Quanto à fiscalização dos critérios de sustentabilidade, o estudo apurou que o controle externo cabe aos Tribunais de Contas, os quais possuem autonomia legislativa para atuar sobre o tema. Inclusive, foi colacionado acórdão do TCU, o qual registrou que “quase um terço das entidades (30%) atesta que ainda não adquire materiais e equipamentos com selo Procel ‘A’ ou com reconhecida eficiência energética, e 73% não realizam licitações sustentáveis, apesar de a conduta ferir a Lei nº 12.187, de 2009 e a Instrução Normativa SLTI/MP nº 1, de 2010.”<sup>207</sup>

Portanto, a terceira hipótese foi confirmada, ao que os critérios para contratação ou compras sustentáveis possuem regulamentação, cabendo aos tribunais de contas promover a fiscalização do cumprimento das instruções e regulamentações.

Por fim, registra-se que a presente pesquisa não tem intuito exauriente, mas apenas se constitui num estímulo à realização de novos estudos e reflexões que possam aprofundá-la de forma a contribuir com um sistema jurídico mais justo e eficiente, para proteger o meio ambiente, que por excelência é um bem comum.

---

<sup>207</sup> Op. Cite. p. 41.

## REFERÊNCIA DAS FONTES CITADAS

AZEVEDO, Pedro Henrique Magalhães. **Os tribunais de contas brasileiros e as licitações sustentáveis.** Disponível em: <https://revista1.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/2883.pdf>. Acessado em 19/03/2021.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo.** 26ª. ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 59-60.

BENJAMIN, Antônio Herman. **Direito constitucional ambiental brasileiro. *Direito constitucional ambiental brasileiro*.** José Joaquim Gomes Canotilho e José Rubens Morato Leite (organizadores). São Paulo: Saraiva, 2007.

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

BIM, Eduardo Fortunato. **Considerações sobre a Juridicidade e os Limites da Licitação Sustentável.** In: SANTOS, Murilo Giordan; BARKI, Teresa Villac Pinheiro (Coord.). **Licitações e contratações públicas sustentáveis.** Ed. Fórum, Belo Horizonte, 2011.

BOSELTMANN, Klaus. **O princípio da sustentabilidade: transformando direito e governança.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

BRASIL, Portal de Compras do Governo Federal. Instrução Normativa n. 01 de 19 de janeiro de 2010. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/acesso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-01-de-19-de-janeiro-de-2010>. Acessado em 29/07/2020.

BRASIL, Resolução CONAMA n. 307, de 5 de julho de 2002. **Estabelece diretrizes, critérios e procedimentos para a gestão dos resíduos da construção civil.** Disponível em: [http://residuossolidos.al.gov.br/vgmidia/arquivos/81\\_ext\\_arquivo.pdf](http://residuossolidos.al.gov.br/vgmidia/arquivos/81_ext_arquivo.pdf). Acessado em 20/10/2020.

BRASIL. ABNT – Associação Brasileira de Normas Técnicas. **Norma NBR ISO 14.040 sobre análise de ciclo de vida – princípios e estrutura.** Disponível em: <http://protegeer.gov.br/images/documents/42/Norma%20NBR%20ISO%2014.040.pdf>. Acessado em 04/07/2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Decreto n. 2.926 de 14 de maio de 1862. Approva o Regulamento para as arrematações dos serviços a cargo do Ministério da Agricultura, Commercio e Obras Públicas,** Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-2926-14-maio-1862-555553-publicacaooriginal-74857-pe.html>. Acessado em 10/07/2020.

BRASIL. Companhia Ambiental do Estado de São Paulo. **Declaração do Rio Sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento.** Disponível em

[https://cetesb.sp.gov.br/proclima/wp-content/uploads/sites/36/2013/12/declaracao\\_rio\\_ma.pdf](https://cetesb.sp.gov.br/proclima/wp-content/uploads/sites/36/2013/12/declaracao_rio_ma.pdf). Acessado em 10/03/2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Licitação Sustentável**, Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/gestao-socioambiental/melhore-o-planeta/licitacao-sustentavel/>. Acessado em 28.07.2020.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução n. 201 de 03 de março de 2015. **Dispõe sobre a criação e competências das unidades ou núcleos socioambientais nos órgãos e conselhos do Poder Judiciário e implantação do respectivo Plano de Logística Sustentável (PLS-PJ)**. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/atos-normativos?documento=2126>. Acessado em 17/08/2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 5 de outubro de 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acessado em 13/07/2020.

BRASIL. Decreto n. 10.340 de 6 maio de 2020. **Altera o Decreto nº 9.373, de 11 de maio de 2018, que dispõe sobre a alienação, a cessão, a transferência, a destinação e a disposição final ambientalmente adequadas de bens móveis no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Ato2019-2022/2020/Decreto/D10340.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2019-2022/2020/Decreto/D10340.htm). Acessado em 18/10/2020.

BRASIL. Decreto n. 7.404 de 23 de dezembro de 2010. **Regulamenta a Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, cria o Comitê Interministerial da Política Nacional de Resíduos Sólidos e o Comitê Orientador para a Implantação dos Sistemas de Logística Reversa, e dá outras providências**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2007-2010/2010/decreto/d7404.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2010/decreto/d7404.htm). Acessado em 20/07/2020.

BRASIL. Decreto n. 7.746 de 5 de junho de 2012. **Regulamenta o art. 3º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, para estabelecer critérios e práticas para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável nas contratações realizadas pela administração pública federal direta, autárquica e fundacional e pelas empresas estatais dependentes, e institui a Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública - CISAP. (Redação dada pelo Decreto nº 9.178, de 2017)**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2011-2014/2012/decreto/d7746.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2012/decreto/d7746.htm). Acessado em 01/08/2020.

BRASIL. Decreto n. 9.178 de 23 de outubro de 2017. **Altera o Decreto nº 7.746, de 5 de junho de 2012, que regulamenta o art. 3º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, para estabelecer critérios, práticas e diretrizes para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável nas contratações realizadas pela administração pública federal direta, autárquica e fundacional e pelas**

**empresas estatais dependentes, e institui a Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública – CISAP.** Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Ato2015-2018/2017/Decreto/D9178.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2015-2018/2017/Decreto/D9178.htm). Acessado em 10/08/2020.

**BRASIL. Decreto n. 9.373 de 11 de maio de 2018. Dispõe sobre a alienação, a cessão, a transferência, a destinação e a disposição final ambientalmente adequadas de bens móveis no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2015-2018/2018/decreto/D9373.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2018/decreto/D9373.htm). Acessado em 18/10/2020.

**BRASIL. Decreto n. 99.658 de 30 de outubro de 1990. Regulamenta, no âmbito da Administração Pública Federal, o reaproveitamento, a movimentação, a alienação e outras formas de desfazimento de material.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/antigos/d99658.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d99658.htm). Acessado em 18/10/2020.

**BRASIL. Decreto-lei nº 2.300 de 21 de novembro de 1986. Dispõe sobre licitações e contratos da Administração Federal e dá outras providências.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del2300-86.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2300-86.htm). Acessado em 13/07/2020.

**BRASIL. Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). Compras Compartilhadas sustentáveis: critérios ambientais com ganhos econômicos.** Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/856/1/Compras%20Compartilhadas%20%20Sustent%C3%A1veis%20-%20Crit%C3%A9rios%20Ambientais%20com%20Ganhos%20Econ%C3%B4micos.pdf>. Acessado em 17/08/2020.

**BRASIL. Governo Federal. Compras sustentáveis.** Disponível em: <http://comprassustentaveis.com/acv-analise-do-ciclo-de-vida/>. Acessado em 12/07/2020.

**BRASIL. Instituto Federal do Amapá. Guia Prático de Licitações Sustentáveis.** Disponível em <https://ifap.edu.br/index.php/publicacoes/item/1359-guia-pratico-de-licitacoes-sustentaveis-2018>. Acessado em 17/08/2020.

**BRASIL. Lei 12.305 de 2 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm). Acessado em 29/07/2020.

**BRASIL. Lei 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, e 10.973, de 2 de dezembro de 2004; e revoga o § 1º do art. 2º da Lei nº 11.273, de 6 de fevereiro de 2006.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Ato2007-2010/2010/Lei/L12349.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2007-2010/2010/Lei/L12349.htm). Acessado em 13/07/2020.

BRASIL. Lei 5.456 de 20 de junho de 1968. **Dispõe sobre a aplicação aos Estados e Municípios das normas relativas as licitações previstas no Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, que dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a reforma Administrativa e dá outras providências.** Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/1950-1969/L5456.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1950-1969/L5456.htm). Acessado em 13/07/2020.

BRASIL. Lei 6.938/1981. **Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm). Acessado em 17/03/2021.

BRASIL. Lei n.º 9.784 de 29 de janeiro de 1999. **Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm). Acessado em 13/07/2020.

BRASIL. Lei n.º 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.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm). Acessado em 13/07/2020.

BRASIL. Lei n.º 12.462 de 4 de agosto de 2011. **Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC; altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, a legislação da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) e a legislação da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero); cria a Secretaria de Aviação Civil, cargos de Ministro de Estado, cargos em comissão e cargos de Controlador de Tráfego Aéreo; autoriza a contratação de controladores de tráfego aéreo temporários; altera as Leis nºs 11.182, de 27 de setembro de 2005, 5.862, de 12 de dezembro de 1972, 8.399, de 7 de janeiro de 1992, 11.526, de 4 de outubro de 2007, 11.458, de 19 de março de 2007, e 12.350, de 20 de dezembro de 2010, e a Medida Provisória nº 2.185-35, de 24 de agosto de 2001; e revoga dispositivos da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2011-2014/2011/lei/l12462.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2011/lei/l12462.htm). Acessado em 17/03/2021.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Sistema Nacional de Informações Sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos – SINIR.** Disponível em: <https://sinir.gov.br/web/guest/logistica-reversa>. Acessado em 13/08/2020.

BRASIL. Ministério do Planejamento. **Contratações Públicas Sustentáveis.** Disponível em: <http://cpsustentaveis.planejamento.gov.br/noticias/criterios-de-sustentabilidade-qualificam-as-compras-publicas-do-pais1>. Acessado em 09/03/2021.

BRASIL. Ministério do Planejamento. **O Programa Senado Verde: debate sobre biodiversidade e mudanças climáticas é um dos principais pontos da agenda internacional e vai estar em evidência na cobertura da imprensa.** <http://cpsustentaveis.planejamento.gov.br/noticias/o-programa-senado-verde1>.

Acessado em 09/03/2021.

BRASIL. **Portal de Compras do Governo Federal.** Disponível em: <http://www.comprasgovernamentais.gov.br/paginas/artigos/compras-compartilhadas-sustentaveis>. Acessado em 05/08/2020.

BRASIL. Portal de Compras do Governo Federal. **Instrução Normativa n. 10/2012. Estabelece regras para elaboração dos Planos de Gestão de Logística Sustentável de que trata o art. 16, do Decreto nº 7.746, de 5 de junho de 2012, e dá outras providências.** Disponível em : <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-10-de-12-de-novembro-de-2012>. Acessado em 17/08/2020.

BRASIL. Portal de Compras do Governo Federal. **Instrução Normativa n. 01 de 19 de janeiro de 2010. Dispõe sobre os critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, contratação de serviços ou obras pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências.** Disponível em <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-01-de-19-de-janeiro-de-2010>. Acessado em 15/10/2020.

BRASIL. Portal de Compras e Licitações. Disponível em: <https://licitacoes.saquarema.rj.gov.br/licitacoes/principios-gerais/#:~:text=Da%C3%AD%20porque%20pode%2Dse%20dizer,necess%C3%A1rias%20para%20execut%C3%A1%2Dla%E2%80%9D>. Acessado em 18/03/2021

BRASIL. Portal do Servidor. Sistema **Eletrônico de Informações – SEI.** Disponível em <https://www.gov.br/servidor/pt-br/assuntos/noticias/2015/economia/sistema-eletronico-de-informacoes-e-implantado-no>. Acessado em 09/03/2021.

BRASIL. Rio + 20. **Documento de Contribuição Brasileira à Conferência RIO+20.** Disponível em: [http://www.rio20.gov.br/documentos/contribuicao-brasileira-a-conferencia-rio-20/at\\_download/contribuicao-brasileira-a-conferencia-rio-20.pdf](http://www.rio20.gov.br/documentos/contribuicao-brasileira-a-conferencia-rio-20/at_download/contribuicao-brasileira-a-conferencia-rio-20.pdf). Acessado em 24/07/2020.

BRASIL. Secretaria da administração e da previdência. Departamento de logística para contratações públicas – DECON. **Aviso n. 017/2020.** Disponível em: [http://www.administracao.pr.gov.br/sites/default/arquivos\\_restritos/files/documento/2020-01/aviso\\_017-2020\\_-\\_lei\\_20132-2020.pdf](http://www.administracao.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2020-01/aviso_017-2020_-_lei_20132-2020.pdf). Acessado em 13/08/2020.

BRASIL. Senado Federal. **Conferência Rio-92 sobre o meio ambiente do planeta: desenvolvimento sustentável dos países.** Disponível em: <http://www.senado.gov.br/noticias/Jornal/emdiscussao/rio20/a-rio20/conferencia-rio-92-sobre-o-meio-ambiente-do-planeta-desenvolvimento-sustentavel-dos-paises.aspx>. Acessado em 27/08/2020.

BRASIL. Senado Federal. **PL n. 4.253/2020. Lei de Licitações e Contratos Administrativos.** Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg->



[getter/documento?dm=8939312&ts=1616001365914&disposition=inline](#). Acessado em 17/03/2021.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de lei n. 4.253/2020 (Substitutivo da Câmara dos Deputados ao Projeto de Lei do Senado n. 559, 2013)**. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/145636>. Acessado em 17/03/2021.

BRASIL. Senado Federal. **Serviços Online**. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/carta-de-servicos/quadro-de-servicos>. Acessado em 21/03/2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Guia Prático de Licitações Sustentáveis do STJ**. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/publicacaoinstitucional/index.php/GuiaLicitacoes/article/view/3274/3217>. Acessado em 17/08/2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Linha do tempo: um breve resumo da evolução da legislação ambiental no Brasil**. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/noticias/2219914/linha-do-tempo-um-breve-resumo-da-evolucao-da-legislacao-ambiental-no-brasil>, acessado em 14/05/2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI/MC n. 3.540**, julgado em 01/09/2005.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n.º 1929/2013–TCU-Plenário**. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/\\*/KEY%253AACORDAO-COMPLETO-1280629/DTRELEVANCIA%2520desc/0/sinonimos%253Dfalse](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/KEY%253AACORDAO-COMPLETO-1280629/DTRELEVANCIA%2520desc/0/sinonimos%253Dfalse). Acessado em 17/09/2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n. 5804/2013. Segunda Câmara. Relatora: Ministra Ana Arraes**. Apud BRASIL. Tribunal Regional Federal da 3ª Região. **Manual de Licitações sustentáveis da Justiça Federal da 3ª Região**. [https://www.trf3.jus.br/documentos/adeq/Socioambiental/PLS/Manual\\_de\\_Licitacoes\\_Sustentaveis-diagramado.pdf](https://www.trf3.jus.br/documentos/adeq/Socioambiental/PLS/Manual_de_Licitacoes_Sustentaveis-diagramado.pdf). Acessado em 01/08/2020. p. 10.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1375/2015. Plenário, TC 025.651/2013-7**. Relator: Ministro Bruno Dantas. Data de julgamento: 03.06.2015.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **IV Seminário de Planejamento Estratégico Sustentável do Poder Judiciário: Compras Compartilhadas, como viabilizar?** Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/EB/B2/BF/27/B44FC5108BCB7CC51A2818A8/Painel%205.%20Compras%20compartilhadas%20-%20Como%20viabilizar.pdf>. Acessado em 17/08/2020.

BRASIL. Tribunal de Contas de Minas Gerais. **DENÚNCIA n. 952043**. Relator: Cons. Hamilton Coelho. Publicação de julgamento: 24/08/2017. Disponível em: <https://tcjuris.tce.mg.gov.br/#!>. Acessado em 29/07/2020.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Mato Grosso. **Mandado de Segurança n. 1012062-82.2017.8.11.0000**, TRIBUNAL PLENO CÍVEL, ANTONIA SIQUEIRA GONCALVES. Julgado em 12/04/2018, Publicado no DJE 18/04/2018.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 3ª Região. **Manual de Licitações sustentáveis da Justiça Federal da 3ª Região**. [https://www.trf3.jus.br/documentos/adeq/Socioambiental/PLS/Manual\\_de\\_Licitacoes\\_Sustentaveis-diagramado.pdf](https://www.trf3.jus.br/documentos/adeq/Socioambiental/PLS/Manual_de_Licitacoes_Sustentaveis-diagramado.pdf). Acessado em 01/08/2020.

Carta da Amazônia. **I Simpósio Internacional sobre Gestão Ambiental e Controle de Contas Públicas**. <http://189.9.150.57/assets/conteudo/uploads/carta-da-amazoniaagendatribunais-de-contas.pdf>. Acessado em 20/03/202.

DALLARI, Adilson Abreu. **Tratado de direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2013.

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

DINIZ, Maria Helena. **Compêndio de introdução à ciência do direito**. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

ERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio. **Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão, dominação**. São Paulo: Atlas, 1988.

ESPÍNDOLA, Haruf Salmen. **Desastre da Samarco no Brasil: desafios para a conservação da biodiversidade**. Disponível em <http://periodicos.unievangelica.edu.br/index.php/fronteiras/article/view/2045/1829>. Acessado em 09/03/2021.

FARIAS, Márcia. **Tendências do controle externo nos Estados Unidos**. Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte, v. 67, n. 2, p. 24-35, abr./jun. 2008.

FIGUEIREDO, Lucia Valle. **Curso de direito administrativo**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de Direito Administrativo**. 24ª ed., rev. e amp. Rio de Janeiro: Lumens Juris, 2011.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 14ª. ed. rev., ampl e atual. em face da Rio+20 e do novo “Código” Florestal. São Paulo: Saraiva, 2013.

FRANÇA, Maria Adelaide de C. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos da Administração Pública (incluindo a Lei das Parcerias Público-Privadas (Lei n. 11.079, de 30-12-2004, e a Lei de Improbidade Administrativa – Lei n. 8.429, de 2-6-1992)**. 6ª ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2010.



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

FREITAS, Rodrigo Serdotte. **A responsabilidade de socioambiental na administração pública: uma análise de programa de sustentabilidade implementado na agência Canos (RS) da Caixa Econômica Federal**. Universidade Federal do Rio Grande do Sul: Rio Grande do Sul, Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/36672/000815598.pdf?sequence=1>. Acessado em 30/07/2020.

GARCIA, Gustavo Filipe Barbosa. **Introdução ao estudo do direito: teoria geral do direito**. 3ª Ed. Rev.e Atual. Rio de Janeiro: Forense: São Paulo: Método, 2015.

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

HORVATH, Miriam Vasconcelos Fiaux. **Direito administrativo**. Barueri: Manole, 2011.

JARDIM, Eduardo Marcial Ferreira. **Manual de direito financeiro e tributário**. São Paulo: Saraiva, 1993.

JÚNIOR, Renato Guimarães. **O futuro do Ministério Público como guardião do meio ambiente e a história do direito ecológico**. São Paulo: Justitia, 1981.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 4ª ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2009.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005.

JUSTEN FILHO, Marçal. **O Contrato de Eficiência na Lei Federal nº 12.462**. Informativo Justen, Pereira, Oliveira e Talamini, n.º 73, Curitiba, março de 2013, disponível em <http://www.justen.com.br//informativo.php?l=pt&informativo=73&artigo=997>. Acessado em 17/03/2021.

KELLES, Márcio Ferreira. **Controle da administração pública democrática: tribunal de contas no controle da LRF**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. Trad. João Baptista Machado. 6. ed. Coimbra: Arménio Amado, 1984.

KNOPLOCK, Gustavo Mello. **Manual de direito administrativo**. 8ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

KÜMPEL, Vitor Frederico. **Introdução ao estudo do direito**. São Paulo: Método, 2007.

LEITE, Eduardo de Oliveira. **A monografia jurídica**. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

LicitMais Brasil. **Como surgiu as licitações no Brasil? Confira sua história!** Disponível em: <https://licitmaisbrasil.com.br/como-surgiu-as-licitacoes-no-brasil-confira-sua-historia/>. Acessado em 18/06/2020.

Manual de Compras e Contratações Sustentáveis da UFSC. 2015. Disponível em: <https://comprassustentaveis.ufsc.br/files/2015/08/ManualCS.13.08.pdf>. Acessado em 15/03/2021.

MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo**. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 17ª ed. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 2013.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 36. ed. atual. até a Emenda Constitucional 64, de 4.2.2010. São Paulo: Malheiros, 2010.

MENDONÇA, Edalgina Bráulia de Carvalho Furtado de. **Tribunal de contas e patrimônio ambiental: um novo paradigma de controle**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

MILARÉ, Édis. **Agenda 21: a cartilha do desenvolvimento sustentável, RDA**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 5:53, jan./mar. 1997.

MONTEIRO, Washington de Barros. **Curso de direito civil: parte geral**. 40. ed. rev. e atual. por Ana Cristina de Barros Monteiro França Pinto. São Paulo: Saraiva, 2005. v. 1.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo**. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

NIEBUHR, Joel de Menezes. **O grande desafio diante da nova lei de licitações e contratos**. Disponível em <https://www.zenite.blog.br/o-grande-desafio-diante-da-nova-lei-de-licitacoes-e-contratos/>. Acessado em 17/03/2021.

Official Journal of the European Union. **Directive 2002/95/EC of the European Parliament and of the Council**. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:037:0019:0023:EN:PDF>. Acessado em 08/03/2021.

OLIVEIRA, Lenice Iolanda de. **A lei e a instrução normativa: a forma de uma instrução normativa**. Disponível em: <http://www.rochamarques.com.br/site/wp-content/uploads/pdf/a-lei-e-a-instrucao-normativa.pdf>. Acessado em 14/03/2021.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Licitações e contratos administrativos**. 3ª. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2014.

OLIVEIRA, Rafael Sérgio de. **10 tópicos mais relevantes do projeto da nova Lei de Licitações e Contrato**. Disponível em <http://www.novaleilicitacao.com.br/2020/12/18/10-topicos-mais-relevantes-do-projeto-da-nova-lei-de-licitacao-e-contrato/>. Acessado em 17/03/2021.

PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica: teoria e prática**. 13ª. ed. rev. atual. e ampl. Florianópolis: Conceito, 2015

REALE, Miguel. **Lições preliminares de direito**. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 1991.

RIGOLIN, Ivan. **Manual Prático das Licitações**, Saraiva, SP, 1991.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de direito ambiental**. 11ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

SMART SPP. **Incentivar a inovação e a eficiência energética através das compras: um guia prático para autoridades públicas**. Disponível em: [https://smart-spp.eu/fileadmin/template/projects/smart\\_spp/files/Guidance/SmartSPP\\_Guide\\_FINAL\\_pt.pdf](https://smart-spp.eu/fileadmin/template/projects/smart_spp/files/Guidance/SmartSPP_Guide_FINAL_pt.pdf). Acessado em 09/03/2021.

SOARES, Kamyle Braga; BARROSO, Ivandir da Silva; DEUSDARÁ, Francisca Maria Muniz; RODRIGUES, Silvia Helena Oliveira. Critérios de sustentabilidade ambiental na administração pública federal: vantagens e desvantagens com base na instrução normativa 01/2010. Endereço: <http://conexoes.ifce.edu.br/index.php/conexoes/article/view/899>. Acessado em 04/03/2021.

TORRES, Rafael Lopes. **Licitações Sustentáveis: a importância e o amparo constitucional e legal**. Revista do Tribunal de Contas da União – Brasil, ano 43, nº 122 – Setembro/Dezembro, 2011.