

UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ (UNIVALI)
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO, EXTENSÃO E CULTURA (PROPPEC)
CENTRO DE EDUCAÇÃO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E JURÍDICAS (CEJURPS)
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM CIÊNCIA JURÍDICA (PPCJ)
CURSO DE MESTRADO EM CIÊNCIA JURÍDICA (CMCJ)
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: FUNDAMENTOS DO DIREITO POSITIVO

**AS DECISÕES DOS TRIBUNAIS DE CONTAS COMO
GARANTIA DO USO DE CRITÉRIOS SUSTENTÁVEIS NAS
CONTRATAÇÕES PÚBLICAS**

RENATO COSTA

Itajaí - SC

2014

UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ (UNIVALI)
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO, EXTENSÃO E CULTURA (PROPPEC)
CENTRO DE EDUCAÇÃO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E JURÍDICAS (CEJURPS)
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM CIÊNCIA JURÍDICA (PPCJ)
CURSO DE MESTRADO EM CIÊNCIA JURÍDICA (CMCJ)
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: FUNDAMENTOS DO DIREITO POSITIVO

AS DECISÕES DOS TRIBUNAIS DE CONTAS COMO GARANTIA DO USO DE CRITÉRIOS SUSTENTÁVEIS NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

RENATO COSTA

Dissertação submetida ao Curso de Mestrado Acadêmico 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 Osvaldo Agripino de Castro Junior

Coorientador: Professor Doutor Gabriel Real Ferrer

Itajaí - SC

2014

AGRADECIMENTOS

A Deus – onisciente, onipresente e onipotente – pelo dom da vida e pela proteção nesta caminhada.

Ao Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, instituição que patrocinou financeiramente 90% do pagamento das mensalidades do Curso de Mestrado na UNIVALI.

Em especial, ao meu orientador, Prof. Dr. Osvaldo Agripino de Castro Jr., pela disponibilidade, sapiência, dedicação, incentivo e grandiosa contribuição à concretização desta Dissertação.

Ao Prof. Dr. Luiz Magno Pinto Bastos Jr., também grande colaborador desta pesquisa, entusiasta e incentivador.

Aos meus grandes amores: minha Mãe, Terezinha; meu Pai, Marcelino; e meu Filho, Felipe, razões do meu viver.

À minha irmã, Simone, ao meu cunhado, Rudmar, e à minha sobrinha e afilhada Ana Luísa, por compartilharem as alegrias e pelo incentivo que trazem à minha vida.

À minha vó, Maria, por sua simplicidade e humildade, além de ser exemplo de fé, amor e perseverança.

À minha madrinha, Ausani (*in memoriam*), minha eterna homenageada, que passou por este plano terreno deixando um verdadeiro exemplo de ser humano.

Ao Coordenador do Curso de Mestrado em Ciências Jurídicas da UNIVALI, Prof. Dr. Paulo Márcio Cruz, e aos professores – Prof. Dr. Alexandre Morais da Rosa, Prof. Dr. André Lipp Pinto Basto Luppi, Prof. Dr. Cesar Luiz Pasold, Profa. Dra. Denise Schmitt Siqueira Garcia, Prof. Dr. Francisco José Rodrigues de Oliveira Neto, Prof. Dr. José Antônio Savaris, e Prof. Dr.

Marcos Leite Garcia – pelos conhecimentos transmitidos e estímulos em busca do saber.

Aos Profs. Drs. Gabriel Real Ferrer, meu coorientador, e German Valencia Martin, ambos do Curso de Mestrado em Direito Ambiental e da Sustentabilidade da Universidade de Alicante/Espanha, pela receptividade, convivência e ensinamentos. Muchas gracias!

Aos colaboradores do Curso de Mestrado em Ciências Jurídicas da UNIVALI, em especial à Jaqueline Moretti Quintero e ao Alexandre Zarske de Mello, por toda a dedicação, atenção, paciência e colaboração.

Aos meus colegas da 1ª Turma de Mestrado do Convênio TCESC e UNIVALI: Maria de Lourdes Silveira Sordi, Marianne da Silva Brodbeck, George Brasil Paschoal Pítsica, e Hamilton Hobus Hoemke, pela companhia nos deslocamentos à Itajaí, amizade e troca de conhecimento.

Também agradeço aos colegas do Curso de Mestrado em Direito Ambiental e da Sustentabilidade da Universidade de Alicante/Espanha, em especial aos Mestrandos: Elenice Hass de Oliveira Pedroza, Greyce Kelly Antunes de Souza, Heloise Siqueira Garcia, Patrícia Silva Rodrigues, Diego Emmanuel Serafim Pereira, Marcos Davila Scherer, e Rafael Maas dos Anjos, pelo convívio e amizade.

A todos que fizeram parte desta caminhada, direta ou indiretamente, contribuindo à minha formação profissional, como cidadão e como ser humano. Meu muito obrigado!

DEDICATÓRIA

*À minha Mãe, Terezinha, minha rainha sem coroa;
Ao meu Pai, Marcelino, meu super-herói sem capa; e
Ao meu Filho, Felipe, meu tudo.
Para o alto e avante!*

A Terra provê o bastante para satisfazer a necessidade de todos os homens, mas não a ganância de todos os homens.

Mahatma Gandhi

Se soubesse que o mundo se desintegraria amanhã, ainda assim plantaria a minha macieira. O que me assusta não é a violência de poucos, mas a omissão de muitos. Temos aprendido a voar como os pássaros, a nadar como os peixes, mas não aprendemos a sensível arte de viver como irmãos.

Martin Luther King

A escolha é nossa: formar uma aliança global para cuidar da Terra e uns dos outros ou arriscar a nossa destruição e a da diversidade da vida.

Carta da Terra

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, o Orientador e o Coorientador de toda e qualquer responsabilidade acerca do mesmo.

Itajaí/SC, 09 de dezembro de 2014.

Renato Costa
Mestrando

PÁGINA DE APROVAÇÃO

(A SER ENTREGUE PELA SECRETARIA DO PPCJ/UNIVALI)

ROL DE CATEGORIAS

Categorias estratégicas à compreensão do presente trabalho, com seus respectivos conceitos operacionais:

Administração Pública: Em sentido formal, é o conjunto de órgãos instituídos para consecução dos objetivos do Governo; em sentido material, é o conjunto de funções necessárias aos serviços públicos em geral; em acepção operacional, é o desempenho perene e sistemático, legal e técnico, dos serviços próprios do Estado ou por ele assumidos em benefício da coletividade. Numa visão global, a Administração é, pois, todo aparelhamento do Estado preordenado à realização de serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas.¹

Contratação pública sustentável: é cogente/obrigatória, não sendo mera opção política do administrador, pois é um dever constituição e legal. Tudo isso, porque seu caráter prioritário decorre sobretudo da Constituição Federal, que consagra o princípio da sustentabilidade em suas entrelaçadas dimensões (a social, a ambiental, a ética, a econômica e a jurídico-política). Contratar de forma sustentável é pensar no hoje e no amanhã!²

Contrato administrativo: contrato todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada.³

Controle externo: exercido por um Poder ou órgão distinto, apartado da estrutura do órgão controlado⁴, pode ser exercido, por exemplo, pelo Poder Judiciário, Tribunais de Contas e Ministérios Públicos. Para Bertrand Rocha de Oliveira o “controle externo é o controle dos controles”⁵, pois entre suas atribuições está de controlar os próprios controladores.

¹ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 33. ed. atual. por Eurico de Andrade Zevedo; Délcio Balestero Aleixo; José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 64-65.

² Definição do autor.

³ BRASIL. **Lei nº 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>>. Acesso em: 04 nov. 2014.

⁴ GUERRA, Evandro Martins. **Direito financeiro: e controle da atividade financeira estatal**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 112.

⁵ OLIVEIRA, Bertrand Rocha de. **Controle externo**. 2.ed. Brasília: Vestcon, 2004, p.16.

Decisões dos Tribunais de Contas: ato deliberativo do Relator (monocrática ou interlocutória) com intuito de resolver questão incidente, podendo ou não ser apreciado do mérito do processo; ou ato deliberativo do Plenário da Corte/Câmara (colegiada ou Acórdão) com objetivo de colocar fim ao processo mediante apreciação do mérito.⁶

Licitação: no ordenamento brasileiro, *é o processo administrativo em que a sucessão de fases e atos leva à indicação de quem vai celebrar contrato com a Administração*. Visa, portanto, a selecionar quem vai contratar com a Administração, por oferecer proposta mais vantajosa ao interesse público. A decisão final do processo licitatório aponta o futuro contratado.⁷

Processo de fiscalização dos Tribunais de Contas: é uma espécie do gênero processo administrativo⁸, porque se efetiva na função administrativa de fiscalizar a atividade financeira do Estado.⁹

Políticas públicas: o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Como tipo ideal, política pública deve visar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados.¹⁰

⁶ Definição do autor.

⁷ MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 17. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 200. (Grifo do autor)

⁸ Segundo Nelson Nery Costa, enquadra-se na espécie – processo administrativo de controle – “também chamado de determinação ou de verificação, permite a Administração controle, determine ou verifique o comportamento e a situação dos gestores públicos ou de servidores e declare a sua regularidade ou irregularidade, de acordo com a legislação pertinente”. [COSTA, Nelson Nery. **Processo administrativo e suas espécies**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2007, p. 122].

⁹ MILESKI, Helio Saul. **O controle da gestão pública**. 2. ed. rev. atual. e aum. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 389.

¹⁰ BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006, p.39.

Promoção do desenvolvimento nacional sustentável: é uma finalidade expressa da licitação, sendo ela um meio para alcance de tal objetivo, e é uma finalidade tácita do contrato administrativo, sendo este o instrumento jurídico que efetivará o referido objetivo. Assim, a promoção do desenvolvimento nacional sustentável é uma finalidade constitucional e legal das “contratações públicas”¹¹.

Sustentabilidade: “O homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequadas em um meio ambiente de qualidade tal que lhe permita levar uma vida digna e gozar de bem-estar, tendo a solene obrigação de proteger e melhorar o meio ambiente para as gerações presentes e futuras”.¹²

Tribunal de Contas: órgão constitucional que auxilia o Poder Legislativo no exercício do controle externo, objetivando assegurar e promover o cumprimento da *accountability*¹³ no setor público, incluindo-se o apoio e o estímulo às boas práticas de gestão.¹⁴

¹¹ Entende-se ser essa a expressão mais adequada em virtude de sua amplitude, pois abrange todo o procedimento de contratação pública: o processo administrativo de licitação (fases interna e externa) e os procedimentos de dispensa e inexigibilidade de licitação, bem como o contrato administrativo deles decorrente (desde a formalização até o fim da execução).

¹² ONU. **Declaração sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. Estocolmo, 1972. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/estocolmo1972.pdf>>. Acesso em: 04 nov. 2014. (Grifo nosso)

¹³ É a obrigação que têm as pessoas ou entidades, às quais foram confiados recursos públicos, de prestar contas, responder por uma responsabilidade assumida e informar a quem lhes delegou essa responsabilidade. [BRASIL. Instituto Rui Barbosa. **Normas de Auditoria Governamental (NAGS)**. Tocantins: IRB, 2011, p. 11].

¹⁴ BRASIL. Instituto Rui Barbosa. **Normas de Auditoria Governamental (NAGS)**, p. 15.

SUMÁRIO

RESUMO.....	14
RESUMEN	15
INTRODUÇÃO	16
1 CONTRATAÇÕES PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS	20
1.1 <i>SUSTENTABILIDADE</i>	20
1.1.1 Breve contextualização da sustentabilidade.....	20
1.1.2 Sustentabilidade na Constituição Federal de 1988	26
1.1.3 Sustentabilidade como responsabilidade do Estado	30
1.2 <i>LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS</i>	32
1.2.1 Contextualizando as licitações públicas	33
1.2.2 Licitação como regra, suas modalidades e seus tipos	38
1.2.3 Contrato administrativo e exceções ao dever de licitar	40
1.2.4 Objetivos e princípios norteadores da licitação	43
1.3 <i>PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO NACIONAL SUSTENTÁVEL.....</i>	46
1.3.1 Conceito de desenvolvimento nacional sustentável	46
1.3.2 Promoção do desenvolvimento nacional sustentável como finalidade das contratações públicas.....	48
1.3.3 Promoção do desenvolvimento nacional sustentável como política pública.....	49
1.4 <i>CONTRATAÇÕES SUSTENTÁVEIS COM ÊNFASE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL</i>	49
1.4.1 Conceito de contratações sustentáveis	52
1.4.2 Panorama geral da Administração Pública no Brasil.....	55
1.4.3 Critérios, práticas e diretrizes sustentáveis em contratações públicas federais	56
2 CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS.....	59
2.1 <i>TRIBUNAIS DE CONTAS NO BRASIL</i>	59
2.1.1 Aspectos históricos relevantes	59
2.1.2 Definição e finalidade dos Tribunais de Contas	62
2.1.3 Tribunais de Contas existentes no país.....	66
2.2 <i>TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO</i>	68

2.2.1 Aspectos gerais, composição, estrutura e jurisdição.....	69
2.2.2 Natureza jurídica do TCU e sua posição institucional entre os Poderes	72
2.2.3 Competências e funções do TCU.....	74
<i>2.3 FUNÇÃO FISCALIZATÓRIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO</i>	<i>77</i>
2.3.1 Fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial	77
2.3.2 Trilogia constitucional do controle	79
2.3.3 Instrumentos de fiscalização do TCU	83
<i>2.4 PROCESSO NO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO.....</i>	<i>85</i>
2.4.1 Espécies básicas de processos no TCU	85
2.4.2 Relação processual, instrução do processo e decisões no TCU.....	89
2.4.3 Natureza jurídica das decisões do TCU	91
2.4.4 Aplicação de sanções, interposição de recursos e execução das decisões do TCU	94
3 AS DECISÕES DOS TRIBUNAIS DE CONTAS COMO GARANTIA DO USO DE CRITÉRIOS SUSTENTÁVEIS NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS	98
<i>3.1 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA COMO PARCEIRA DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL.....</i>	<i>98</i>
3.1.1 Poder de compras do Estado em prol da sustentabilidade	98
3.1.2 Contratações públicas sustentáveis em âmbito federal	105
<i>3.2 TRIBUNAIS DE CONTAS E SUSTENTABILIDADE.....</i>	<i>111</i>
3.2.1 Compromissos dos Tribunais de Contas na Carta da Amazônia	111
3.2.2 Papel dos Tribunais de Contas como guardiões do meio ambiente.....	114
<i>3.3 FISCALIZAÇÃO DAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS.....</i>	<i>117</i>
3.3.1 Fiscalização de licitações e contratações pelo TCU	117
3.3.2 Parâmetros jurídico-legais na fiscalização das contratações públicas sustentáveis em âmbito federal.....	119
3.3.2.1 Critérios de sustentabilidade ambiental da Instrução Normativa MPOG/SLPI nº 001/2010	121
3.3.2.2 Diretrizes gerais e critérios de sustentabilidade ambiental do Decreto nº 7.746/2012	124
<i>3.4 VERIFICAÇÃO DA ADOÇÃO DE CRITÉRIOS DE SUSTENTABILIDADE NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS PELO TCU.....</i>	<i>126</i>
3.4.1 Decisões do TCU em processos de julgamento de contas anuais.....	127

3.4.2 Decisões do TCU em processos de representação	129
3.4.3 Decisões do TCU em processos de auditoria	134
CONSIDERAÇÕES FINAIS	139
REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS.....	145
APÊNDICES	158

RESUMO

Os problemas socioambientais assombram o planeta e trazem consigo uma grande preocupação transnacional, motivando a busca incessante por ideias e soluções que propiciem aos Estados um desenvolvimento sustentável, já que se reconhece que os recursos naturais não são infindáveis e, por esse motivo, toda vida humana é colocada em risco, tanto das gerações presentes como das gerações futuras. No Brasil, por definição constitucional, a responsabilidade pela sustentabilidade é compartilhada entre o Estado e a sociedade, entretanto tem o Poder Público, por suas características e objetivos, o dever de liderar o processo de preservar o meio ambiente, intervindo de modo a direcionar práticas sustentáveis, por exemplo, por meio das contratações no âmbito da Administração Pública. Nesse contexto, têm os Tribunais de Contas do Brasil sua responsabilidade na fiscalização e na indução de políticas públicas, como é o caso da política pública do Estado brasileiro de promoção do desenvolvimento sustentável por meio das contratações administrativas, insculpida no artigo 3º, *caput*, da Lei de Licitações. A presente Dissertação teve por objeto as decisões do Tribunal de Contas da União que apreciaram a adoção de critérios sustentáveis nas contratações públicas no âmbito da Administração Pública federal. A hipótese traçada, e confirmada, foi que o referido órgão de controle externo verifica, por meio de suas decisões, a adoção desses critérios, tornando-se, além fiscal, indutor do desenvolvimento nacional sustentável. Inclusive, pode-se inferir, que as decisões do Tribunal de Contas da União produzem efeitos positivos no sentido de induzir, mediante estímulos e incentivos, bem como coibindo práticas irregulares, os órgãos e as entidades da Administração Pública federal na realização de contratações públicas sustentáveis. Esta Dissertação está inserida na linha de pesquisa: Direito Ambiental, Transnacionalidade e Sustentabilidade. No que tange à Metodologia, o Método utilizado na fase de Investigação foi o Indutivo; na fase de Tratamento dos Dados foi utilizado o Cartesiano e, no Relatório da Pesquisa, foi empregada a base lógica Indutiva.

Palavras-chave: Sustentabilidade; Contratações públicas; Controle externo; Tribunais de Contas do Brasil; Tribunal de Contas da União.

RESUMEN

Los problemas sociales y ambientales asustan el planeta y traen consigo una gran preocupación transnacional, motivando la búsqueda incesante de ideas y soluciones que proporcionan el desarrollo sostenible de los estados, ya que se reconoce que los recursos naturales no son infinitos y, por esta razón, toda la vida humana se pone en riesgo, tanto las generaciones actuales como las generaciones futuras. En Brasil, por definición constitucional, la sostenibilidad es una responsabilidad compartida entre el Estado y la sociedad, sin embargo la Administración Pública ha, por sus características y objetivos, el deber de tomar la iniciativa en la preservación del medio ambiente, interviniendo con el fin de guiar la práctica sostenible, por ejemplo, por medio de contrataciones públicas. En este contexto, tienen los Tribunales de Cuentas del Brasil su responsabilidad en la fiscalización y en la inducción de las políticas públicas, como es el caso de la política pública del Estado brasileño de promoción del desarrollo sostenible por medio de contrataciones administrativas, señalada en el artículo 3, caput, de la Ley de Licitación. Esta tesis tuvo como objeto las decisiones del Tribunal de Cuentas de la Unión que apreciaran la adopción de criterios sostenibles en las contrataciones públicas en la Administración Pública federal. La hipótesis dibujada, y confirmada, fue que dicha agencia de control externo verifica, a través de sus decisiones, la adopción de estos criterios, convirtiéndose, más que fiscal, inductor del desarrollo nacional sostenible. Incluso, se puede inferir que las decisiones del Tribunal de Cuentas de la Unión producen efectos positivos para inducir, mediante estímulos e incentivos, así como penalizar prácticas irregulares, los órganos y las entidades de la Administración Pública federal en la aplicación de las contrataciones públicas sostenibles. Esta tesis se inserta en la línea de investigación: Derecho Ambiental, Transnacionalidad y Sostenibilidad. En cuanto a la metodología, el método utilizado en la fase de la investigación fue el inductivo; en la fase de procesamiento de datos se utilizó el cartesiano y en el informe de investigación fue empleado el inductivo.

Palabras clave: Sostenibilidad; Contrataciones públicas; Control externo; Tribunales de Cuentas del Brasil; Tribunal de Cuentas de la Unión.

INTRODUÇÃO

Não é de hoje que os problemas socioambientais assombram o planeta e vem trazendo consigo uma grande preocupação transnacional. Por essa razão, é cada vez mais frequente a elaboração de estudos técnico-científicos e o debate mundial acerca do binômio desenvolvimento e consumo.

Tudo isso, numa busca incessante por ideias e soluções que propiciem aos Estados um desenvolvimento sustentável, já que se reconhece que os recursos naturais não são infindáveis e, por esse motivo, toda vida humana é colocada em risco, tanto das gerações presentes como das gerações futuras.

Diante disso, o governo e a sociedade (pessoas físicas e jurídicas) devem estar diligentes aos problemas socioambientais (locais, nacionais e internacionais) e, solidariamente, devem engajar-se na construção de soluções de curto, médio e longo prazo, evitando assim, não só a extinção da Terra, mas o extermínio da espécie humana.

O Estado tem papel fundamental na alteração desse cenário ambiental alarmante (atual e prognosticado) e, por sua imensa responsabilidade socioambiental, deve desenvolver políticas públicas positivas de prevenção e de enfrentamento aos problemas diagnosticados, a começar por imprimir ações governamentais sustentáveis dentro de sua própria casa.

Por intermédio dos órgãos e das entidades da Administração Pública, o Estado, como grande consumidor de bens, de obras e de serviços, deve impulsionar a economia e induzir o mercado para atuarem sob a ótica da sustentabilidade.

Nesse contexto, têm os Tribunais de Contas do Brasil sua parcela significativa de responsabilidade na fiscalização e na indução dessas políticas públicas ao atuarem no controle externo da Administração Pública, direta e indireta.

Dentre as políticas públicas que podem ser induzidas pelas Cortes de Contas, a partir de suas atuações, está a promoção do desenvolvimento nacional sustentável mediante as contratações administrativas, tema central desta pesquisa.

Visto isso, o objetivo institucional da presente Dissertação é a obtenção do Título de Mestre em Ciência Jurídica pelo Curso de Mestrado em Ciência Jurídica, integrante do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência

Jurídica (PPCJ) da Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI).

O seu objetivo científico é buscar saber se os Tribunais de Contas, mais especificamente o Tribunal de Contas da União, estão verificando, a partir de suas decisões, à observância do objetivo da promoção do desenvolvimento nacional sustentável quando das contratações públicas no âmbito da Administração Pública, tornando-se, além de órgãos fiscalizadores, indutores desse desenvolvimento a ser perseguido.

Para alcançar esse objetivo científico foram traçados os seguintes objetivos específicos:

- realizar revisão teórica acerca da sustentabilidade, das licitações e dos contratos administrativos, do desenvolvimento nacional sustentável e das contratações públicas sustentáveis, com ênfase na Administração Pública federal;
- descrever o controle externo da Administração Pública pelos Tribunais de Contas, apresentando aspectos históricos e jurídicos acerca dos Tribunais de Contas no Brasil, com ênfase no Tribunal de Contas da União;
- identificar em decisões do Tribunal de Contas da União a verificação da adoção de critérios de sustentabilidade nas contratações públicas na Administração Pública federal.

Como hipótese da pesquisa tem-se: o Tribunal de Contas da União verifica, por meio de suas decisões, a adoção de critérios de sustentabilidade nas contratações no âmbito da Administração Pública federal, tornando-se, além fiscal, indutor do desenvolvimento nacional sustentável.

Principia-se, no Capítulo 1, intitulado de “Contratações públicas sustentáveis”, estudando a sustentabilidade por meio de uma breve contextualização, evidenciando-a na Constituição Federal de 1988 e como responsabilidade destacada ao Estado.

Nesse capítulo, dar-se-á espaço às licitações e aos contratos administrativos, numa apresentação de conceitos, formas e procedimentos, além de traçar os objetivos e os princípios norteadores da licitação. Também, tratar-se-á de aspectos relativos à promoção do desenvolvimento nacional sustentável, expondo seu conceito e sua concepção como política pública e finalidade das contratações

administrativas.

Ademais, o Capítulo 1 abordará as contratações sustentáveis com ênfase na Administração Pública federal, por meio da apresentação de conceitos, do panorama geral da Administração Pública no Brasil, bem como perpassando pelos critérios, práticas e diretrizes sustentáveis em contratações públicas federais.

O Capítulo 2 tratará do controle externo da Administração Pública pelos Tribunais de Contas, iniciando pelos aspectos históricos relevantes dos Tribunais de Contas no Brasil, definição e finalidade desses órgãos, bem como apresentação desses órgãos de controle existentes no país.

O Tribunal de Contas da União receberá abordagem especial nesse capítulo, sendo estudado aspectos gerais, composição, estrutura e jurisdição desse órgão. Além de oportunizar o conhecimento de sua natureza jurídica e posição institucional entre os Poderes, suas competências e suas funções.

O Capítulo 3 dedicar-se-á as decisões dos Tribunais de Contas como garantia do uso de critérios sustentáveis nas contratações públicas, fazendo uma abordagem à Administração Pública como parceira do desenvolvimento sustentável. Numa demonstração do poder de compras do Estado em prol da sustentabilidade, com a apresentação de dados e de informações estatísticas das contratações públicas sustentáveis em âmbito federal.

Outrossim, tratar-se-á da relação entre os Tribunais de Contas e a sustentabilidade, apresentando os compromissos dos Tribunais de Contas na Carta da Amazônia e seu papel de guardião do meio ambiente. Além de abordar aspectos concernentes à fiscalização das contratações públicas sustentáveis e seus parâmetros enfatizando as decisões do Tribunal de Contas União que averiguaram a adoção de critérios de sustentabilidade nas contratações administrativas no âmbito da União.

O presente Relatório de Pesquisa se encerra com as Considerações Finais, nas quais são apresentados pontos conclusivos destacados, seguidos da estimulação à continuidade dos estudos e das reflexões sobre o papel dos Tribunais de Contas como órgãos de controle e indutores da realização de contratações públicas sustentáveis.

Quanto à Metodologia empregada, registra-se que, na Fase de Investigação, o Método¹⁵ utilizado foi o Indutivo¹⁶, na fase de Tratamento dos Dados o Cartesiano¹⁷ e, no presente Relatório da Pesquisa, é empregada a base indutiva. Foram acionadas as técnicas do referente¹⁸, da categoria¹⁹, dos conceitos operacionais²⁰, da pesquisa bibliográfica²¹ e do fichamento²².

Nesta Dissertação as categorias principais estão grafadas com a letra inicial em maiúscula e os seus conceitos operacionais são apresentados em glossário inicial.

¹⁵ Método é a “forma lógico-comportamental na qual se baseia o Pesquisador para investigar, tratar os dados colhidos e relatar os resultados”. [PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica**: teoria e prática. 12. ed. São Paulo: Conceito Editorial, 2011, p. 204].

¹⁶ Método indutivo é a “base lógica da dinâmica da Pesquisa Científica que consiste em pesquisar e identificar as partes de um fenômeno e colecioná-las de modo a ter uma percepção ou conclusão geral”. [PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica**, p. 205].

¹⁷ Método cartesiano é a “base lógico-comportamental proposta por Descartes, muito apropriada para fase de Tratamento dos Dados Colhidos, e que pode ser sintetizada em quatro regras: 1. duvidar; 2. decompor; 3. ordenar; 4. classificar e revisar. Em seguida, realizar o Juízo de Valor”. [PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica**, p. 205].

¹⁸ Referente é a “explicitação prévia do motivo, objetivo e produto desejado, delimitado o alcance temático e de abordagem para uma atividade intelectual, especialmente para uma pesquisa”. [PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica**, p. 209].

¹⁹ Categoria é a “palavra ou expressão estratégica à elaboração e/ou expressão de uma idéia”. [PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica**, p. 197].

²⁰ Conceito operacional é a “definição estabelecida ou proposta para uma palavra ou expressão, com o propósito de que tal definição seja aceita para os efeitos das idéias expostas”. [PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica**, p. 198].

²¹ Pesquisa bibliográfica é a “técnica de investigação em livros, repertórios jurisprudenciais e coletâneas legais”. [PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica**, p. 207].

²² Fichamento é a “técnica que tem como principal utilidade otimizar a leitura na Pesquisa Científica, mediante a reunião de elementos selecionados pelo Pesquisador que registra e/ou resume e/ou reflete e/ou analisa de maneira sucinta, uma Obra, um Ensaio, uma Tese ou Dissertação, um Artigo ou uma aula, segundo Referente previamente estabelecido”. [PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica**, p. 201-202].

CAPÍTULO 1

CONTRATAÇÕES PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS

A discussão acerca das contratações públicas sustentáveis requer o estudo da sustentabilidade no seu aspecto teórico, sob a ótica da Constituição Federal de 1988, da legislação vigente e da doutrina, bem como entender as licitações e os contratos administrativos.

Para, então, descortinar o mais recente objetivo das contratações públicas, qual seja, a promoção do desenvolvimento nacional sustentável, dando ênfase à Administração Pública federal em alinhamento aos objetivos da presente Dissertação.

1.1 SUSTENTABILIDADE

A sustentabilidade está em voga e tornou-se ponto prioritário de pauta na maioria dos debates públicos, é o “meio ambiente”²³, de certa forma, em constante discussão. Não se trata de modismo, discutir o tema é questão de sobrevivência do planeta, em particular dos seres humanos. Está lançada uma grande questão comum: “como será possível sobreviver e sustentar-se?”²⁴

Por isso, estudar a sustentabilidade é buscar alternativas de soluções aos problemas socioambientais – uma reflexão entre ser humano e natureza – que precisam ser enfrentados antes que seja tarde demais, pois na visão de Juarez Freitas a “espécie humana corre real perigo”²⁵.

1.1.1 Breve contextualização da sustentabilidade

Enrique Leff alerta que “a degradação ambiental, o risco de colapso e o avanço da desigualdade e da pobreza são sinais eloquentes da crise do mundo globalizado”. Assim, a busca pela sustentabilidade comprova uma “falha

²³ Não obstante divergências acerca da definição do termo, optou-se pela construída por José Afonso da SILVA, *in verbis*: “O meio ambiente é, assim, a interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas. A integração busca assumir uma concepção unitária do meio ambiente, compreensiva dos recursos naturais e culturais.” [SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 7. ed., atual. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 20].

²⁴ MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente**. 8. ed., rev., atual. e reform. São Paulo: 2013, p. 44.

²⁵ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. 2. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2012, p. 23.

fundamental na história da humanidade; crise de civilização que alcança seu momento culminante na modernidade, mas cujas origens remetem à concepção do mundo que serve de base à civilização ocidental”.²⁶

Aristóteles, ao escrever sua emblemática obra “A Política” há mais de dois mil anos, já alertava sobre a quantidade finita de recursos naturais ao afirmar que “em qualquer arte possível, nenhum gênero de instrumento é infinito em número ou em grandeza” e “as riquezas naturais são apenas um acervo de instrumentos para sustentar a vida humana”. Pois é a natureza que fornece nosso sustento, extraído “do seio da terra, ou do mar, ou de qualquer outra maneira”.²⁷

Então, o discurso da sustentabilidade, segundo Enrique Leff, “busca reconciliar os contrários da dialética do desenvolvimento: o meio ambiente e o crescimento econômico”, visto que esse mecanismo ideológico visa “proclamar o crescimento econômico como um processo sustentável, firmado nos mecanismos de livre mercado como meio eficaz de assegurar o equilíbrio ecológico e a igualdade social”.²⁸

Por isso a busca incessante pelo progresso equilibrado – numa disputa consumo *versus* meio ambiente – permeando várias áreas do conhecimento com destaque à economia, à sociologia e à ecologia. Tudo isso para se ter um meio ambiente saudável que seja usufruído, não só pelas gerações de agora, mas pelas futuras gerações.

Para Dalmo de Abreu Dallari, “o meio ambiente sadio é necessidade essencial da pessoa humana, em qualquer tempo e em qualquer lugar”, não é à toa que “é reconhecido e proclamado como direito humano fundamental”. Assim, cabe aos governos darem ao meio ambiente a devida prioridade e não permitir que seja “prejudicado para satisfação de interesses econômicos, políticos ou de qualquer outra natureza”.²⁹

²⁶ LEFF, Enrique. **Saber ambiental**: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder. Tradução de Lúcia Mathilde Endlich Orth. 4. ed. Petrópolis: Vozes, 2005, p. 09.

²⁷ ARISTÓTELES. **A política**. Tradução de Roberto Leal Ferreira. São Paulo: Martins Fontes, 1991, p. 21 e 20.

²⁸ LEFF, Enrique. **Saber ambiental**, p. 26-27.

²⁹ DALLARI, Dalmo de Abreu. **Direito humanos e cidadania**. 2. ed. São Paulo: Moderna, 2004, p. 82.

Mas essa preocupação ambiental, conforme Luís Paulo Sirvinskaskas, aumentou e começou a ser regulamentada pelos legisladores “somente no curso do derradeiro pós-guerra” do século XX (1939-1945). A partir das entidades não-governamentais o mundo acordou e as pessoas passaram a “levantar a bandeira protetiva ao meio ambiente, pois é dele que o homem tira seu sustento para sua sobrevivência”, já que o futuro da humanidade está intimamente ligado à preservação do meio em que se vive.³⁰

Mas o que é sustentabilidade?

O conceito de sustentabilidade, embora não tivesse sido cunhado com tal terminologia, tem seu destaque embrionário a partir da *Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano*, reunida em Estocolmo de 5 a 16 de junho de 1972, quando da definição do primeiro princípio comum na preservação e melhoria do meio ambiente humano:

O homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequadas em um meio ambiente de qualidade tal que lhe permita levar uma vida digna e gozar de bem-estar, tendo a solene obrigação de proteger e melhorar o meio ambiente para as gerações presentes e futuras. A este respeito, as políticas que promovem ou perpetuam o *apartheid*, a segregação racial, a discriminação, a opressão colonial e outras formas de opressão e de dominação estrangeira são condenadas e devem ser eliminadas.³¹

Mas, segundo Fritjof Capra, o conceito de sustentabilidade “foi introduzido no início da década de 1980 por Lester Brown, fundador do *Worldwatch Institute*, que definiu comunidade sustentável como a que é capaz de satisfazer às próprias necessidades sem reduzir as oportunidades das gerações futuras³².”

Esse conceito ganhou reconhecimento e visibilidade internacional por meio do relatório intitulado “Nosso Futuro Comum” (*Our Common Future*), ou “Relatório Brundtland” em referência à Gro Harlem Brundtland, então primeira-ministra da Noruega e organizadora do documento.

³⁰ SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de direito ambiental**: de acordo com o Decreto n. 6.514, de 22-7-2008. 7. ed. rev., atual. e ampl. Saraiva: São Paulo, 2009, p. 32.

³¹ ONU. **Declaração sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. Estocolmo, 1972. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/estocolmo1972.pdf>>. Acesso em: 04 nov. 2014. (Grifo nosso)

³² CAPRA, Fritjof. Educação. In: TRIGUEIRO, André. **Meio ambiente no século 21**: 21 especialistas falam da questão ambiental nas suas áreas de conhecimento. 5. ed. Campinas: Armazém do Ipê, 2008, p. 19.

O referido relatório foi lançado em 1987 pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD) da Organização das Nações Unidas (ONU) e usou a mesma definição de sustentabilidade para apresentar o conceito de desenvolvimento sustentável: “A humanidade tem a capacidade de atingir o desenvolvimento sustentável, ou seja, de atender às necessidades do presente sem comprometer a capacidade das futuras gerações de atender às próprias necessidades”³³.

Relevante registrar que embora tenham conceitos diferentes, mais precisamente quanto aos fins e aos meios, sustentabilidade (“pensar algo para o futuro”/“lugar a que se pretende chegar”) e desenvolvimento sustentável (“se preocupar com ações presentes e impactos no futuro”/“como se pretende chegar”) possuem conceitos umbilicalmente ligados, não contraditórios, mas complementares.³⁴

Como o objetivo da presente Dissertação não é aprofundar tais diferenças, que orbitam, muitas vezes, no campo ideológico, esses termos, sem prejuízos, serão tratados no decorrer do estudo de forma a respeitar suas íntimas ligações, principalmente com as contratações públicas sustentáveis, tema central desta pesquisa.

Nesse prisma, Juarez Freitas defende a sustentabilidade como “princípio constitucional que determina, com eficácia direta e imediata, a responsabilidade do Estado e da sociedade” que devem buscar a “concretização solidária do desenvolvimento material e imaterial, socialmente inclusivo, durável e equânime, ambientalmente limpo, inovador, ético e eficiente”. Tudo isso para “assegurar, preferencialmente de modo preventivo e precavido, no presente e no futuro, o direito ao bem-estar”.³⁵

O mesmo autor complementa apontando os elementos indispensáveis para um conceito operacional de sustentabilidade eficaz:

³³ CAPRA, Fritjof. Educação. In: TRIGUEIRO, André. **Meio ambiente no século 21**, p. 19.

³⁴ SILVA, Christian Luiz da; MENDES, Judas Tadeu Grassi (Orgs.) *et al.* **Reflexos sobre o desenvolvimento sustentável**: agentes e interações sob a ótica multidisciplinar. Petrópolis: Editora Vozes, 2005, p. 13.

³⁵ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**, p. 41.

[...] (1) a natureza do princípio constitucional diretamente aplicável, (2) a eficácia (encontro de resultados justos, não mera aptidão para produzir efeitos jurídicos), (3) a eficiência (com o uso de meio idôneos), (4) o ambiente limpo (descontaminado e saudável), (5) a probidade (inclusão explícita da dimensão ética), (6) a prevenção (dever de evitar danos certos), (7) a precaução (dever de evitar danos altamente prováveis), (8) a solidariedade intergeracional, com o reconhecimento dos direitos das gerações presentes e futuras, (9) a responsabilidade do Estado e da sociedade e (10) o bem-estar (acima das necessidades materiais). [...] ³⁶

Segundo Juarez Freitas, a partir desses elementos assimilados corretamente, a sustentabilidade “consiste em assegurar, hoje, o bem-estar material e imaterial, sem inviabilizar o bem-estar, próprio e alheio, no futuro” ³⁷.

Para Maria Augusta Bursztyn e Marcel Bursztyn, a sustentabilidade “está em sintonia com o princípio da perenidade da vida, com a permanência das condições de vida, com o compromisso em relação às gerações futuras” ³⁸.

Nas lições de Ignacy Sachs, a sustentabilidade é um conceito dinâmico e multidimensional que leva em conta as necessidades crescentes das populações, num contexto internacional em constante expansão:

Sustentabilidade é um relacionamento entre sistemas econômicos dinâmicos e sistemas ecológicos maiores e também dinâmicos, embora de mudança mais lenta, em que: 1) a vida pode continuar infinitamente; 2) os indivíduos podem prosperar; 3) as culturas humanas podem desenvolver-se; mas em que 4) os resultados das atividades humanas obedecem a limites para não destruir a diversidade, a complexidade e a função do sistema ecológico de apoio à vida. ³⁹

A importância da sustentabilidade é tamanha que Gabriel Real Ferrer a trata como novo paradigma da humanidade e que vai além das questões ambientais, afirmando que:

[...] El paradigma actual de la Humanidad es la sostenibilidad. La voluntad de articular una nueva sociedad capaz de perpetuarse en el tiempo en unas condiciones dignas. El deterioro material del Planeta es insostenible, pero también es insostenible la miseria y la exclusión social, la injusticia y la opresión, la esclavitud y la dominación cultural y económica. ⁴⁰

³⁶ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**, p. 41.

³⁷ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**, p. 42.

³⁸ BURSZTYN, Maria Augusta; BURSZTYN, Marcel. **Fundamentos de política e gestão ambiental**: caminhos para a sustentabilidade. Rio de Janeiro: Garamond, 2012, p. 35.

³⁹ SACHS, Ignacy. **Estratégias de transição para o século XXI**: desenvolvimento e meio ambiente. Tradução de Magda Lopes. São Paulo: Studio Nobel, 1993, p. 24.

⁴⁰ FERRER, Gabriel Real. Calidad de vida, medio ambiente, sostenibilidad y ciudadanía ¿Construimos juntos el futuro? **Revista NEJ - Eletrônica**, vol. 17, n. 3, p. 305-326, set./dez. 2012,

O mesmo autor, em virtude do consumo desenfreado de bens e serviços pela humanidade que desencadeia um colapso ambiental, ensina que “para evitar ese colapso debemos modificar urgentemente nuestras pautas de comportamiento, ajustándonos a *patrones de sostenibilidad*”⁴¹.

Nessa esteira de inteligência, vale registrar que vários aspectos devem ser levados em consideração quando da análise do consumo para progredir de forma equilibrada; entra em cena o consagrado tripé (ou pilares) da sustentabilidade, ou seja, suas três dimensões de análise (“*triple bottom line*”⁴²): ambiental, econômico e social. Dimensões de desenvolvimento sustentável estabelecidas pela Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, da Organização das Nações Unidas (ONU), em Joanesburgo, África do Sul, entre 2 e 4 de setembro de 2002.⁴³

De forma complementar, Juarez Freitas defende, “sem hierarquia rígida e sem caráter exaustivo”, a releitura da sustentabilidade em cinco dimensões, que considera “galhos da mesma árvore”, quais sejam: “social, ética, jurídico-política, econômica e ambiental”, destacando a natureza multidimensional ou pluridimensional da sustentabilidade.⁴⁴

Diante do cenário mundial e pensando nas gerações futuras, Gabriel Real Ferrer defende a ideia de uma cidadania global, participativa e consciente de sua responsabilidade:

[...] La única posibilidad que tenemos para construir un futuro digno para nuestros hijos, una sociedad sostenible, es difundir la ciudadanía global y profundizar en su contenido. Debemos crear sujetos activos conscientes de su papel protagónico tanto en el plano local como en el global,

p. 319. [...] O paradigma atual da humanidade é a sustentabilidade. A vontade de articular uma nova sociedade capaz de perpetuar-se no tempo em condições dignas. A deterioração material do Planeta é insustentável, mas também é insustentável a miséria e a exclusão social, a injustiça e a opressão, a escravidão e a dominação cultural e econômica. (Tradução nossa)

⁴¹ FERRER, Gabriel Real. La construcción del derecho ambiental. **Revista NEJ - Eletrônica**, vol. 18, n. 3, p. 347-368, set./dez. 2013, p. 350. (Grifo do autor). Para evitar esse colapso devemos modificar urgentemente nossas pautas de comportamento, ajustando-nos a padrões de sustentabilidade. (Tradução nossa)

⁴² Termo criado nos anos 1990 pelo inglês John ELKINGTON, também conhecido como TBL ou 3BL, para designar o equilíbrio entre as três dimensões da sustentabilidade a partir dos vetores: econômica, ambiental e social, respectivamente correspondendo a lucro, planeta e pessoas (ou Profit – Planet – People). [ELKINGTON, John. **Sustentabilidade**: canibais com garfo e faca. Tradução de Laura Prades Veiga. São Paulo: Makron Books, 2001].

⁴³ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Declaração de Joanesburgo sobre desenvolvimento sustentável**: das nossas origens ao futuro. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/ai/_arquivos/decpol.doc>. Acesso em: 04 nov. 2014.

⁴⁴ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**, p. 55 e 58.

comprometidos en la construcción de una sociedad más justa y sostenible.⁴⁵

Uma vez que, segundo Hans Jonas, “o sacrifício do futuro em prol do presente não é logicamente mais refutável do que sacrifício do presente a favor do futuro”⁴⁶.

Assim, ante a complexidade do tema, aplicar o conceito de sustentabilidade à realidade não é tarefa nada fácil, requer alto nível de conscientização dos envolvidos, bem como depende de atitudes (ações) pessoais e coletivas (do poder público, da iniciativa privada e da sociedade). Além de exigir um consenso da comunidade internacional em virtude da transnacionalidade inerente à essa temática.

1.1.2 Sustentabilidade na Constituição Federal de 1988

Num olhar atento ao ordenamento jurídico brasileiro, constata-se que a sustentabilidade, em todas as suas dimensões, tem lugar cativo e em vários momentos aparece no texto da Lei Maior do Estado brasileiro, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Como destaca Juarez Freitas ao elevar a sustentabilidade, no sistema brasileiro, como “valor de estatura constitucional”, mais, na visão do referido autor “é valor supremo”.⁴⁷

Ingo Wolfgang Sarlet e Tiago Fensterseifer salientam que surge a ideia de um constitucionalismo socioambiental, que vai além da proteção ambiental propriamente dita e torna-se um direito fundamental, com objetivo de promover ações para a redução da desigualdade e degradação humana, favorecendo o acesso às condições mínimas de bem-estar físico, mental e espiritual, papel e objetivo do Estado de Direito Contemporâneo.⁴⁸

⁴⁵ FERRER, Gabriel Real. Calidad de vida, medio ambiente, sostenibilidad y ciudadanía, p. 324. [...] A única possibilidade que temos de construir um futuro digno para os nossos filhos, uma sociedade sustentável, é difundir a cidadania global e aprofundar seu conteúdo. Devemos criar sujeitos ativos conscientes de seu papel principal tanto no plano local como global, comprometidos com a construção de uma sociedade mais justa e sustentável. (Tradução nossa)

⁴⁶ JONAS, Hans. **O princípio responsabilidade**: ensaio de uma ética para a civilização tecnológica. Tradução de Marijane Lisboa e Luiz Barros Montez. Rio de Janeiro: Contraponto e Editora PUC Rio, 2006, p. 46.

⁴⁷ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**, p. 109.

⁴⁸ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago *et al.* Estado socioambiental e mínimo existencial (ecológico?): algumas aproximações. In: SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). **Estado socioambiental e direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010, p. 13-14.

Nesse sentido e entendendo que a sustentabilidade deve moldar o desenvolvimento do país, verifica-se, numa interpretação sistemática⁴⁹ da Constituição Federal de 1988, sua presença, como compromisso republicano diga-se de passagem, no Preâmbulo⁵⁰ e entre os objetivos fundamentais da República contidos no art. 3º da referida Carta Política⁵¹.

Essa mesma Constituição dá poderes a qualquer cidadão para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao meio ambiente;⁵² e estabelece competência à União para “elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social” e para “instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos”.⁵³

A Carta Política de 1988 define competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para “proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas” e para “preservar as florestas, a fauna e a flora”. Onde as “leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional”.⁵⁴

⁴⁹ Por essa regra cabe ao intérprete levar em conta a norma jurídica inserida no contexto maior de ordenamento ou sistema jurídico.

Avaliando a norma dentro do sistema, o intérprete observa todas as concatenações que ela estabelece com as demais normas inseridas no mesmo sistema.

O intérprete, em função disso, deve dar atenção à estrutura do sistema, isto é, aos comandos hierárquicos, à coerência das combinações entre as normas e à unidade enquanto conjunto normativo global. [NUNES, Rizzato. **Manual de introdução ao estudo do direito**: com exercícios para sala de aula e lições de casa. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 267].

⁵⁰ Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL.

⁵¹ Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

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

⁵² Art. 5º, LXXIII, da Constituição Federal de 1988.

⁵³ Art. 21, IX e XX, da Constituição Federal de 1988.

⁵⁴ Art. 23, VI, VII e parágrafo único, da Constituição Federal de 1988.

Nessa linha de pensamento, constata-se que compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre “florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição” e também em relação a “responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico”.⁵⁵

Para garantir a proteção do meio ambiente, ficou estabelecido na Constituição Federal de 1988 que o Ministério Público, dentre suas funções institucionais, tem o “poder-dever ou o dever-poder”⁵⁶ de promover o inquérito civil e a ação civil pública nesse sentido.⁵⁷

A “defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação”, foi pensada na Constituição sob à ótica da ordem econômica, que deve ser “fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna”.⁵⁸

A Lei Maior do país prevê, também, que o Estado “como agente normativo e regulador da atividade econômica”, deverá fiscalizar, incentivar e planejar, na forma da lei, as diretrizes e bases do desenvolvimento nacional equilibrado.⁵⁹

Estabeleceu-se, por meio da Constituição, que a função social da propriedade rural é alcançada quando nela se utilizam adequadamente os recursos naturais disponíveis e preserva-se o meio ambiente, além do atendimento aos critérios e graus de exigência estabelecidos em lei específica, caso contrário a União pode desapropriar a propriedade por interesse social, para fins de reforma agrária.⁶⁰

Essa Constituição Cidadã definiu que o Sistema Financeiro Nacional (SFN) deverá ser “estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do país e a servir aos interesses da coletividade”.⁶¹ Da mesma forma estabeleceu

⁵⁵ Art. 24, VI e VIII, da Constituição Federal de 1988.

⁵⁶ Termos com ordenamento das palavras diferentes encontrados na doutrina, mas que possuem o mesmo objetivo, qual seja, indicar que a ação administrativa é compulsória.

⁵⁷ Art. 129, III, da Constituição Federal de 1988.

⁵⁸ Art. 170, VI, da Constituição Federal de 1988.

⁵⁹ Art. 174, §§ 1º e 3º, da Constituição Federal de 1988.

⁶⁰ Art. 186, II, da Constituição Federal de 1988.

⁶¹ Art. 192, *caput*, da Constituição Federal de 1988.

que o Sistema Único de Saúde (SUS) deve, além de outras atribuições, “colaborar na proteção do meio ambiente, nele compreendido o do trabalho”.⁶²

Definiu-se, também, no bojo da Constituição, que “a educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa”.⁶³

Que “o Estado promoverá e incentivará o desenvolvimento científico, a pesquisa e a capacitação tecnológicas”⁶⁴ e que “o mercado interno integra o patrimônio nacional e será incentivado de modo a viabilizar o desenvolvimento cultural e sócio-econômico, o bem-estar da população e a autonomia tecnológica do país”.⁶⁵

Outrossim, “os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico”, se “portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira”, foram definidos como patrimônio cultural brasileiro.⁶⁶

Por derradeiro, a Constituição Federal de 1988, em seu Capítulo VI, que trata do meio ambiente, tem o *caput* do art. 225 versando:

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.⁶⁷

Com efeito, conforme afirmam Saulo de Oliveira Pinto Coelho e André Fabiano Guimarães de Araújo, a sustentabilidade, pela interpretação sistêmica da Constituição Federal de 1988, configura-se um “princípio constitucional basilar de todo o ordenamento jurídico, por ser necessária para a continuidade e progresso da sociedade em termos humanitários”. Para os referidos autores, “a sustentabilidade é uma ideia inserida em toda a legislação, como noção principiológica que orienta as normas jurídicas”.⁶⁸

⁶² Art. 200, VIII, da Constituição Federal de 1988.

⁶³ Art. 205 da Constituição Federal de 1988.

⁶⁴ Art. 218, *caput*, da Constituição Federal de 1988.

⁶⁵ Art. 219 da Constituição Federal de 1988.

⁶⁶ Art. 216, V, da Constituição Federal de 1988.

⁶⁷ Art. 225, *caput*, da Constituição Federal de 1988.

⁶⁸ COELHO, Saulo de Oliveira Pinto; ARAÚJO, André Fabiano Guimarães de. A sustentabilidade como princípio constitucional sistêmico e sua relevância na efetivação interdisciplinar da ordem constitucional econômica e social: para além do ambientalismo e do desenvolvimentismo. **Revista da Faculdade de Direito de Uberlândia**, v. 39, n. 1, p.261-291, jan./jun. 2011, p. 281.

Então, o princípio constitucional da sustentabilidade foi solidamente constituído na Constituição Federal de 1988, por meio da soma de diversos dispositivos constitucionais. Sem olvidar que esse princípio deve ser entendido, por sua amplitude e complexidade, sob multidimensões – social, econômico, ambiental, cultural, jurídico-política e ética – e não apenas ambiental.

1.1.3 Sustentabilidade como responsabilidade do Estado

Como visto, a sustentabilidade revela-se como um princípio constitucional que determina a responsabilidade do Estado e da sociedade para a concretização solidária do desenvolvimento material e imaterial, assegurando o direito ao bem-estar no presente e no futuro.⁶⁹

Nota-se que a responsabilidade pelo cumprimento da norma constitucional e pela consagração do princípio da sustentabilidade é tanto do Poder Público quanto da coletividade, portanto, compartilhada. Ou seja, “inclui o papel e o dever do Estado juntamente com a população de garantir aos indivíduos e coletividade direitos e deveres fundamentais de cunho ecológico”⁷⁰.

Entretanto, em especial o artigo 225, § 1º, da Constituição Federal, determina que o Estado deve planejar, fiscalizar e controlar as políticas ambientais do país.⁷¹

⁶⁹ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**, p. 50.

⁷⁰ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago *et al.* Estado socioambiental e mínimo existencial (ecológico?): algumas aproximações. *In*: SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). **Estado socioambiental e direitos fundamentais**, p. 14.

⁷¹ 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.

§ 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;

Para Diogo de Figueiredo Moreira Neto as ações do Poder Público são exemplos estimulantes ou incentivadores, conforme expõe:

[...] os atos do Estado ou seus delegados estimulam ou incentivam, direta, imediata e concretamente, a iniciativa dos administrados ou de outras entidades, públicas e privadas, para que estas desempenhem ou estimulem, por seu turno, as atividades que a lei haja considerado de interesse público para o desenvolvimento integral e harmonioso da sociedade.⁷²

Nesse sentido, observa-se que da conjugação do art. 170, VI⁷³, do art. 174, § 1º⁷⁴ e do art. 225, *caput* e §1º, da *Lex Maxima*, evidencia-se o papel de agente normativo e regulador da atividade econômica do Estado em busca da sustentabilidade a partir da promoção de políticas ambientais em prol da preservação do meio ambiente em todas as suas dimensões.

Na esteira da sustentabilidade, trata-se do “princípio da obrigatoriedade da intervenção do Poder Público”⁷⁵ que se refere a necessidade do Estado de melhorar a qualidade do meio ambiente equilibrando o controle da utilização dos recursos naturais.

A origem dessa participação ativa do Estado na economia é destacada por Rogério Zuel Gomes ao afirmar que:

Especialmente no período posterior à Segunda Guerra Mundial, verificou-se uma sensação generalizada de que o Estado de Bem-Estar era imprescindível ao crescimento econômico – dentro das regras do

VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;

VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.

⁷² MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo**. Forense: Rio de Janeiro, 2002, p. 524.

⁷³ 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.

⁷⁴ Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado. § 1º - A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento.

⁷⁵ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 17. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 106.

capitalismo – e à realização pública do bem-estar, com a dupla função garantidora da paz, assegurando uma demanda econômica sustentável.⁷⁶

O importante papel do Estado Regulador é enfatizado por Marçal Justen Filho, que define a regulação como:

[...] o conjunto ordenado de políticas públicas que buscam a realização dos valores econômicos e não econômicos, essas políticas envolvem a adoção de medidas legislativas e de natureza administrativa destinadas a incentivar práticas privadas desejáveis e reprimir tendências individuais e coletivas incompatíveis com a realização dos valores fundamentais da república, a cidadania, dignidade humana, desenvolvimento regional, desenvolvimento nacional.⁷⁷

Numa mostra do Estado Regulador como agente normativo intervencionista, Paulo Affonso Leme Machado assevera que “novos mecanismos de controle ambiental foram concebidos e estão sendo introduzidos nas legislações”. Assim, as gerações futuras poderão “encontrar recursos ambientais utilizáveis, que não tenham sido esgotados, corrompidos ou poluídos pelas gerações presentes”.⁷⁸

Conclui-se que deve o Poder Público, mesmo não sendo o único responsável, atuar em busca da sustentabilidade em todas as suas dimensões e nos âmbitos administrativo, legislativo e judicial, bem como em todas as esferas de Governo: federal, estadual, distrital e municipal.

1.2 LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

A compreensão das contratações públicas sustentáveis também passa pelo entendimento das licitações e dos contratados administrativos. Até porque, como se verá, a partir desses institutos jurídicos o Estado pode promover o desenvolvimento nacional sustentável.

Nessa esteira de inteligência, Daniel Ferreira leciona que “compete ao Estado fomentar, estimulando, pela facilitação de acesso às licitações e aos contratos administrativos, condutas empresariais relevantes e conformes à noção de desenvolvimento sustentável”.⁷⁹

⁷⁶ GOMES, Rogério Zuel. **Teoria contratual contemporânea**: função social do contrato e boa-fé. Rio de Janeiro: Forense, 2004, p. 55.

⁷⁷ JUSTEN FILHO, Marçal. **Direito das agências reguladoras independentes**. São Paulo: Dialética, 2002, p. 40.

⁷⁸ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**, p. 304.

⁷⁹ FERREIRA, Daniel. **A licitação pública no Brasil e sua nova finalidade legal**: a promoção do desenvolvimento nacional sustentável. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 47.

1.2.1 Contextualizando as licitações públicas

Em qualquer área da ciência e não seria diferente nas ciências jurídicas, procura-se definir etimologicamente os termos estudados, sob esse enfoque, licitação, segundo Marcus Cláudio Acquaviva, tem origem na expressão em latim *licitatione*, *licitatio*, que significa venda por lances. Numa idéia de disputa de preços, como num leilão ou hasta pública (venda de bens em público).⁸⁰

Feito esse breve levantamento etimológico, traz-se a clássica definição de licitação de Hely Lopes Meirelles:

Licitação é o procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse. Visa a propiciar iguais oportunidades aos que desejam contratar com o Poder Público, dentro dos padrões previamente estabelecidos pela Administração, e atua como fator de eficiência e moralidade nos negócios administrativos. É o meio técnico-legal de verificação das melhores condições para a execução de obras e serviços, compra de materiais e alienação de bens públicos. Realiza-se através de uma sucessão ordenada de atos vinculantes para a Administração e para os licitantes, sem a observância dos quais é nulo o procedimento licitatório, e o contrato subsequente.⁸¹

Numa definição similar, Odete Medauar traz de diferente o fato de considerar a licitação como processo administrativo e não um procedimento como a maioria dos doutrinadores administrativistas. Expõe a autora:

*Licitação, no ordenamento brasileiro, é o processo administrativo em que a sucessão de fases e atos leva à indicação de quem vai celebrar contrato com a Administração. Visa, portanto, a selecionar quem vai contratar com a Administração, por oferecer proposta mais vantajosa ao interesse público. A decisão final do processo licitatório aponta o futuro contratado.*⁸²

Para Antônio Carlos de Araújo Cintra, Ada Pellegrini Grinover e Cândido Rangel Dinamarco, os termos processo e procedimento existem em todas as atividades estatais e não estatais, não sendo o processo, como outrora se concebia, “monopólio” ou exclusividade do poder judiciário.⁸³

⁸⁰ ACQUAVIVA, Marcus Cláudio. **Dicionário acadêmico de direito**. 3. ed. atual. de acordo com o novo código civil. São Paulo: Jurídica Brasileira, 2003, p. 493.

⁸¹ MEIRELLES, Hely Lopes. **Licitação e contrato administrativo**. 14. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 27.

⁸² MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**, p. 200. (Grifo do autor)

⁸³ CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria geral do processo**. 20. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 278.

A diferença entre processo e procedimento é explicada por Celso Antônio Bandeira de Mello da seguinte forma:

[...] Não há negar que a nomenclatura mais comum no Direito Administrativo é *procedimento*, expressão que se consagrou entre nós, reservando-se, no Brasil, o *nomen juris* processo para os casos contenciosos, a serem solutos por um “julgimento administrativo”, como ocorre no “processo tributário” ou nos “processos disciplinares dos servidores públicos”. Não é o caso de armar-se um “cavalo de batalha” em torno de rótulos. Sem embargos, cremos que a terminologia adequada para designar o objeto em causa é “processo”, sendo “procedimento” a modalidade ritual de cada processo”. [...] ⁸⁴

Nesse sentido, Hely Lopes Meirelles define processo como “conjunto de atos coordenados para a obtenção de decisão sobre uma controvérsia no âmbito judicial ou administrativo” e procedimento como “modo de realização do processo, ou seja, o rito processual”. ⁸⁵

A despeito do difundido uso do termo “procedimento” no âmbito da atividade administrativa, Odete Medauar afirma que mais adequada se mostra a expressão “processo administrativo”, em virtude das garantias e direitos fundamentais inerentes a ele, inclusive positivados na Constituição Federal de 1988, como forma de reconhecimento do processo nas atividades da Administração Pública. ⁸⁶

Mas licitação! É processo ou procedimento administrativo?

Hely Lopes Meirelles afirma em seus escritos que licitação é procedimento administrativo, conforme abaixo:

[...] não há processo sem procedimento, mas *há procedimentos administrativos que não constituem processo*, como p. ex. os de *licitação* e concursos. O que caracteriza o *processo* é o ordenamento de atos para a solução de uma *controvérsia*; o que tipifica o *procedimento de um processo* é o modo específico do ordenamento desses atos. ⁸⁷

Ao contrário do entendimento de Hely Lopes Meirelles, que restringe a definição de processo administrativo somente a solução de controvérsias entre o Poder Público e o administrado ou o servidor, Odete Medauar ensina que licitação:

⁸⁴ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 29. ed. rev. e atual. até a Emenda Constitucional 68, de 21.12.2011. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 496. (Grifo do autor)

⁸⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. **Licitação e contrato administrativo**, p. 685.

⁸⁶ MEDAUAR, Odete. **A processualidade no direito administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993, p. 41.

⁸⁷ MEIRELLES, Hely Lopes. **Licitação e contrato administrativo**, p. 685. (Grifo nosso)

É um processo administrativo porque, além da sucessão de atos e fases, há sujeitos diversos – os licitantes – interessados no processo, que dele participam, perante a Administração, todos, inclusive esta, tendo direitos, deveres, ônus, sujeições.⁸⁸

Para a referida autora, o termo processo foi consagrado pela Constituição Federal de 1988 para demonstrar a processualidade administrativa, ou seja, no sentido de reconhecer o processo nas atividades da Administração.⁸⁹

Diante dessa controvérsia terminológica levantada, o presente estudo aceita ambas as terminologias, fixando o seguinte:

a) quando se tratar da relação jurídica que vincule Administração e particulares, no transcurso da licitação, estar-se-á utilizando o termo “processo administrativo”. Tendo em vista o previsto no inciso LV⁹⁰ do art. 5º, que tornou o processo administrativo direito e garantia fundamental, e o inciso XXI⁹¹ do art. 37, que fixa a expressão “processo de licitação”, ambos dispositivos estabelecidos na Constituição Federal. Também outras passagens constitucionais⁹² reforçam esse posicionamento, sem deixar de mencionar o teor da Lei nº 9.784/99 que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública federal; e

b) quando se tratar das formalidades, das formas de proceder, do rito, ou seja, da escolha da modalidade, tipo da licitação, forma do ato convocatório entre outros procedimentos, estar-se-á utilizando o termo “procedimento administrativo”.

⁸⁸ MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**, p. 200.

⁸⁹ MEDAUAR, Odete. **A processualidade no direito administrativo**, p. 42.

⁹⁰ Art. 5º [...] LV - aos litigantes, em **processo** judicial ou **administrativo**, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes; (Grifo nosso)

⁹¹ Art. 37 [...] XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante **processo de licitação pública** que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. (Grifo nosso)

⁹² Art. 5º [...] LXXII - conceder-se-á “habeas-data”: [...] b) para a retificação de dados, quando não se prefira fazê-lo por **processo** sigiloso, judicial ou **administrativo**;
[...] LXXVIII - a todos, no âmbito judicial e **administrativo**, são assegurados a razoável duração do **processo** e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.
Art. 41 [...] § 1º O servidor público estável só perderá o cargo: [...] II – mediante **processo administrativo** em que lhe seja assegurada ampla defesa. (Grifo nosso)

Cumpra ressaltar que os atos administrativos que compõem o processo licitatório são vinculados⁹³ e juntados de forma organizada e sequencial, observada a ordem cronológica preconizada no art. 38 da Lei nº 8.666/93. Tudo isso para garantir todos os princípios que norteiam a licitação, em especial, o princípio da publicidade, tornando os atos administrativos transparentes e visíveis aos olhos dos licitantes, dos órgãos de controle e da sociedade.

Retomando os aspectos conceituais da licitação, pode-se defini-la como o processo licitatório em que a Administração Pública busca selecionar a proposta mais vantajosa, diante de regras preestabelecidas em instrumento convocatório próprio que proporcione a igualdade entre os interessados e a competição entre os participantes, bem como promova o desenvolvimento nacional sustentável, para obtenção de um objeto, seja ele: obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações.⁹⁴

Ensina Jessé Torres Pereira Júnior que:

[...] A licitação é instituto que democratiza a administração dos bens, obras e serviços públicos porquanto: (a) torna o fornecimento e a alienação desses bens, a realização dessas obras e a prestação desses serviços acessíveis a todos, mediante procedimento seletivo disciplinado por normas que asseguram igualdade de participação; (b) sujeita a Administração Pública, na condução desse certame seletivo, a controles institucionais permanentes, tanto pelos cidadãos (ação popular), quanto pelo Poder Judiciário (mandados de segurança, medidas cautelares e ações ordinárias) e pelo Poder Legislativo (por intermédio dos Tribunais e Conselhos de Contas), o que enseja transparência.⁹⁵

No tocante à competência para legislar sobre licitações e contratações no âmbito da Administração Pública, a União é o ente público competente para produzir normas gerais em todas as modalidades na administração direta e indireta das diversas esferas de governo, conforme disposto no art. 22, XXVII⁹⁶, da Constituição

⁹³ “Atos vinculados ou *regrados* são aqueles para os quais a lei estabelece os requisitos e condições de sua realização”. Ao contrário, “Atos *discricionários* são os que a Administração pode praticar com liberdade de escolha de seu conteúdo, de seu destinatário, de sua conveniência, de sua oportunidade e de seu modo de realização”. [MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**, p. 167 e 169].

⁹⁴ Interpretação do art. 2º c/c o art. 3º da Lei nº 8.666/93.

⁹⁵ PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres. **Comentários à lei das licitações e contratações administrativas**. 7. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Renovar, 2007, p. 11.

⁹⁶ Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: [...] XXVII – normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III;

Federal de 1988. Aos Estados, Distrito Federal e Municípios a competência de legislar sobre normas específicas é residual, sem prejuízo as normas gerais.

O art. 37, XXI, da Lei Suprema do Estado brasileiro deu, “pela primeira vez na história das Cartas Políticas Fundamentais brasileiras, o *status* de tema constitucional”⁹⁷ e elevou a licitação à “categoria de princípio”⁹⁸, explicitando o relevante grau de importância e a preocupação do poder constituinte originário pela matéria. E foi a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, conhecida como a “Lei de Licitações”, que regulamentou o referido dispositivo constitucional e estabeleceu as normas gerais sobre a matéria.

A Lei de Licitações, em seu art. 1º⁹⁹, vincula as normas gerais de licitação a toda a Administração Pública, tanto direta como indireta, bem como fundos especiais e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Coube ao art. 115¹⁰⁰ do referido diploma legal conceder aos órgãos da Administração, no âmbito de sua competência, a possibilidade de expedir normas relativas aos procedimentos operacionais a serem observados na execução das licitações, sempre de forma a respeitar as normas gerais definidas pela Lei nº 8.666/93.

O art. 119 da Lei nº 8.666/93 concedeu poderes à Administração Pública Indireta das diversas esferas (União, Estado, Distrito Federal e Municípios) de editarem seus próprios regulamentos, porém garantidas as disposições gerais da referida lei.

⁹⁷ PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres. **Comentários à lei das licitações e contratações administrativas**, p. 21.

⁹⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 1917 – DF**. Tribunal Pleno. Rel. Min. Ricardo Lewandowski. Julgamento em 26.04.2007. Publicado no DJ de 24.08.2007. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 04 nov. 2014.

⁹⁹ Art. 1º Esta Lei estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Parágrafo único. Subordinam-se ao regime desta Lei, além dos órgãos da administração direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

¹⁰⁰ Art. 115. Os órgãos da Administração poderão expedir normas relativas aos procedimentos operacionais a serem observados na execução das licitações, no âmbito de sua competência, observadas as disposições desta Lei.

Parágrafo único. As normas a que se refere este artigo, após aprovação da autoridade competente, deverão ser publicadas na imprensa oficial.

Então, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios podem (ou deveriam¹⁰¹) confeccionar legislação própria e específica de licitações, especialmente quanto aos procedimentos, respeitando as regras gerais definidas pela União.

1.2.2 Licitação como regra, suas modalidades e seus tipos

Como se pode perceber, a licitação tem *status* constitucional, com previsão legal no art. 37, XXI, da Constituição Federal de 1988¹⁰², que a fixou como regra nas contratações públicas. Situação ratificada pelo art. 2º, *caput*, da Lei nº 8.666/93¹⁰³.

Cabe ressaltar que diversas e esparsas são as normas infraconstitucionais que tratam sobre licitação, mas, dentre as que estão em vigor, destacam-se a Lei nº 8.666/93 e a Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002¹⁰⁴, conhecida como Lei do Pregão.

Outrossim, a Carta Política brasileira de 1998 determinou à Administração Pública a realização de licitação quando da concessão ou permissão de serviços públicos, em seu art. 175, que expressa: “incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos”. Ressaltando-se que para esse caso específico, o legislador regulamentou tal dispositivo constitucional por meio da Lei nº 8.987/95, conhecida como “Lei das Concessões e Permissões”.

Licitar é a regra e é na licitação onde pessoas físicas e/ou jurídicas do mesmo ramo de atividade comercial pertinente ao objeto da licitação, por meio de

¹⁰¹ Art. 118 da Lei nº 8.666/93: “Os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e as entidades da administração indireta deverão adaptar suas normas sobre licitações e contratos ao disposto nesta Lei”.

¹⁰² Art. 37 [...] XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

¹⁰³ Art. 2º As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei.

¹⁰⁴ Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências.

processo administrativo, competem entre si em patamar de igualdade para firmar contrato sustentável com o Poder Público.

Entretanto, como a maioria das regras, existem as exceções que são tratadas pela legislação vigente como casos específicos e que requerem motivação administrativa, são os casos enquadrados como dispensas e inexigibilidades de licitação. Casos que, como se verá no subitem 1.2.3 desta Dissertação, devem ser tratados com desvelo pelo agente público, que deve interpretá-los de forma restrita e a opção em utilizá-los deve vir sempre acompanhada de justificada formal.

Diferente da iniciativa privada, que adquire bens e contrata serviços com quem achar mais conveniente e sem maiores formalidades, na Administração Pública as compras e contratações devem ser precedidas de licitação, salvo exceções previstas na legislação e que devem ser interpretadas restritivamente, pois, como dito, a regra é licitar.

Segundo Diógenes Gasparini, a licitação é gênero e suas modalidades são espécies de licitação, que são definidas segundo um parâmetro de grandeza e importância, de acordo com o valor estimado da contratação e a definição do objeto que se quer contratar, implicando, assim, maiores exigências e garantias, tanto à Administração, quanto aos interessados, além do prolongamento de prazos de publicidade.¹⁰⁵

Nos termos do art. 22 da Lei nº 8.666/93 são modalidades de licitação a Concorrência, a Tomada de Preços, o Convite, o Concurso e o Leilão, denominadas modalidades tradicionais ou convencionais. Somadas a essas tem-se o Pregão, modalidade de licitação instituída pela Lei nº 10.520/2002¹⁰⁶.

Marçal Justen Filho ensina que as modalidades de licitação podem diferenciar-se entre si pela complexidade inerente à variação de suas fases (divulgação, proposição e habilitação), também com diferenças em seus julgamentos, variações que decorrem das especificidades e da complexidade dos objetos a serem contratados.¹⁰⁷

¹⁰⁵ GASPARINI, Diogenes. **Direito** administrativo. 12. ed. rev. atual. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 551.

¹⁰⁶ Denominada “Lei do Pregão”.

¹⁰⁷ JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 15. ed. São Paulo: Dialética, 2012, p. 292-293.

Cada modalidade de licitação tem peculiaridades e dependendo o objetivo da Administração uma delas poderá ser lançada à mão para satisfazer o interesse público, sempre em estrito respeito a legislação vigente a qual se encontra vinculado o agente público.

Os tipos de licitações estão relacionados aos critérios de julgamentos para classificação das propostas nas licitações, não se confundindo com as modalidades de licitações, no entanto, ambos devem estar objetivamente estabelecidos no edital ou carta-convite, chamados também de atos ou instrumentos convocatórios.

Sobre os tipos de licitação, Jessé Torres Pereira Júnior destaca que:

Os arts. 44 e 45 determinam, seguindo a principiologia do art. 3º, que o julgamento das propostas será objetivo, devendo realizar-se em conformidade com os tipos, fatores e critérios referidos no ato convocatório (edital ou carta-convite). O julgamento objetivo repudia, o mais possível, considerações de ordem pessoal dos membros da Comissão, posto que seriam naturalmente influenciadas pela subjetividade de qualquer um.¹⁰⁸

Os tipos de licitações, previstos no art. 45 da Lei nº 8.666/93, são: menor preço, melhor técnica, técnica e preço, e maior lance ou oferta; que serão escolhidos de acordo com a modalidade e com o objeto de licitação pretendido pela Administração. Ressalvado o caso da modalidade Pregão que admite apenas a utilização do tipo de licitação “menor preço”¹⁰⁹.

1.2.3 Contrato administrativo e exceções ao dever de licitar

Nas lições de Hely Lopes Meirelles, “a licitação é o antecedente necessário do contrato administrativo; o contrato é o conseqüente lógico da licitação”¹¹⁰.

Nessa linha de pensamento, o contrato administrativo que sucede à licitação, ou decorre de dispensa ou de inexigibilidade de licitação, delineia o acordo de vontade entre a Administração e particulares vinculando-os como partes e definindo as obrigações recíprocas.¹¹¹

¹⁰⁸ PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres. **Comentários à lei das licitações e contratações administrativas**, p. 538.

¹⁰⁹ Art. 4º, X, da Lei nº 10.520/2002.

¹¹⁰ MEIRELLES, Hely Lopes. **Licitação e contrato administrativo**, p. 271.

¹¹¹ Interpretação do art. 2º da Lei nº 8.666/93.

Em geral, o contrato administrativo é regido pelo direito público, aplicando-lhe, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado.¹¹² Sem olvidar, conforme alerta Toshio Mukai, que todo contrato deve conter as cláusulas necessárias definidas no art. 55 da Lei nº 8.666/93 sob pena de nulidade.¹¹³

Sua materialização se dá por meio de contratos ou de outros instrumentos hábeis, como: carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço.¹¹⁴

Algumas características dos contratos administrativos são apresentadas por Hely Lopes Meirelles:

[...] é sempre *bilateral* e, em regra, *formal*, *oneroso*, *comutativo* e realizado *intuito personae*. Com isto se afirma que é um acordo de vontades (e não um ato unilateral e impositivo da Administração); é *formal* porque se expressa por escrito e com requisitos especiais; é *oneroso* porque remunerado na forma convencional; é *comutativo* porque estabelece compensações recíprocas e equivalentes para as partes; é *intuito personae* porque exige a pessoa do contratado para sua execução [...]¹¹⁵

Nesta etapa da pesquisa, pode-se dizer que a licitação deve ser entendida como um instrumento viabilizador dos contratos administrativos utilizado pela Administração Pública para a efetivação do interesse público. Como corolário, de acordo com Carlos Pinto Coelho Motta, “o contrato público é o instituto jurídico que permite ao Estado realizar os fins a que se propõe, constituindo-se o instrumento por excelência da ação administrativa”¹¹⁶.

Já foi visto que o dever de licitar é a regra, mas existem os casos específicos que são as exceções a esse dever, que devem ser interpretados de forma restrita e utilizados motivadamente, são as dispensas e as inexigibilidades de licitação, também conhecidas como contratações diretas.¹¹⁷

Assim, com base na Lei nº 8.666/93, tem-se a dispensa de licitação nas espécies: “licitação dispensada” (art. 17), que possui rol taxativo de hipóteses cuja

¹¹² Interpretação do art. 54 da Lei nº 8.666/93.

¹¹³ MUKAI, Toshio. **Licitações e contratos públicos**. 8. ed. rev. atual. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 148.

¹¹⁴ Interpretação do art. 62 da Lei nº 8.666/93.

¹¹⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. **Licitação e contrato administrativo**, p. 195. (Grifo do autor)

¹¹⁶ Referência à tese do Prof. Almiro Couto e Silva em: MOTTA, Carlos Pinto Coelho. **Eficácia nas concessões permissões e parcerias**. 2. ed., rev., atual. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2011, p. 08.

¹¹⁷ Interpretação do art. 37, XXI, da Constituição Federal de 1988 c/c o art. 2º da Lei nº 8.666/93.

previsão legal determina que se dispense a licitação, e “licitação dispensável” (art. 24), que possui rol taxativo de hipóteses e estabelece faculdades ao agente público em dispensar a licitação em razão de pequeno valor, de situações excepcionais, do objeto envolvido e da pessoa a ser contratada.¹¹⁸

Já a inexigibilidade de licitação, outra possibilidade de realizar contratação pública de forma direta (sem licitação), possui rol de hipóteses exemplificativo e o administrador público pode deixar de licitar em virtude da inviabilidade de competição, normalmente devido à exclusividade de fabricação ou de prestação dos serviços (art. 25).¹¹⁹

Embora os procedimentos administrativos das contratações diretas, dispensas e inexigibilidades de licitação, sejam geralmente mais simples e céleres, isso não diminui a responsabilidade do gestor público e do contratado que, em caso superfaturamento, respondem solidariamente pelo dano causado ao erário, inclusive com a possibilidade da conduta ser enquadrada como crime, sem prejuízos a outras sanções.¹²⁰

Nesse sentido, destaca-se que o controle das despesas decorrentes dos contratos e demais instrumentos regidos pela Lei nº 8.666/93 será feito pelo Tribunal de Contas competente, nos termos da Constituição Federal de 1988 e sem prejuízo ao controle interno. E, qualquer pessoa física ou jurídica poderá representar às Cortes de Contas e aos órgãos de controle interno contra irregularidades na aplicação da Lei de Licitações.¹²¹

Ainda, podem os Tribunais de Contas, bem como os órgãos de controle interno, solicitar para análise, até o dia útil imediatamente anterior ao dia de recebimento das propostas, cópia do ato convocatório da licitação publicado. E, verificando necessidade, esses órgãos de controle podem exigir a adoção de medidas corretivas à Administração.¹²²

¹¹⁸ PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres. **Comentários à lei das licitações e contratações administrativas**, p. 290.

¹¹⁹ PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres. **Comentários à lei das licitações e contratações administrativas**, p. 290.

¹²⁰ Art. 25, § 2º, e art. 89 da Lei nº 8.666/93.

¹²¹ Art. 113, caput e § 1º, da Lei nº 8.666/93.

¹²² Art. 113, § 2º, da Lei nº 8.666/93.

1.2.4 Objetivos e princípios norteadores da licitação

Por ser a licitação um processo administrativo devem ser observados em seus procedimentos (sucessão de atos) os princípios que regem o regime jurídico da Administração Pública: princípio da supremacia do interesse público e o da indisponibilidade desse interesse e, também, os princípios constitucionais consagrados: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.¹²³

Ainda, do art. 3º, *caput*, da Lei de Licitações, são extraídos os objetivos e os princípios básicos (setoriais) da licitação:

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

Então, os princípios básicos da licitação extraídos do dispositivo legal retro citado são: legalidade; impessoalidade; moralidade; igualdade; publicidade; probidade administrativa; vinculação ao instrumento convocatório; e julgamento objetivo.

A doutrina trata dos referidos princípios e não há uniformidade quando da indicação dos princípios informativos da licitação. Maria Sylvia Zanella Di Pietro¹²⁴ aponta Hely Lopes Meirelles como o doutrinador que relaciona maior número deles: procedimento formal, publicidade de seus atos, igualdade entre os licitantes, sigilo na apresentação das propostas, vinculação ao edital ou convite, julgamento objetivo, adjudicação compulsória ao vencedor e probidade administrativa.¹²⁵

No tocante aos objetivos da licitação, ou seja, aquilo que se almeja com a realização do certame licitatório, o art. 3º, *caput*, da Lei nº 8.666/93, revela “triplo objetivo”¹²⁶:

a) *garantir a observância do princípio constitucional da isonomia*: ao tratar desse objetivo da licitação, Jessé Torres Pereira Junior afirma que “a isonomia prescindiria de menção expressa para impor-se às licitações e contratações

¹²³ Art. 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988.

¹²⁴ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 373.

¹²⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**, p. 273.

¹²⁶ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**, p. 534.

públicas”, mas sua inclusão pelo legislador “em disposição enunciativa dos princípios básicos da licitação” é forma de “advertir administradores e licitantes de que aqueles princípios não de ser aplicados em harmonia com o da igualdade”.¹²⁷

Ao se relacionar com os particulares, segundo Marçal Justen Filho, a Administração Pública subordina-se constitucionalmente à observância da isonomia, prevista em vários dispositivos da Constituição Federal, como o art. 5º, *caput*, e o art. 19, III, mas principalmente no art. 37, XXI, que “determina que as contratações públicas serão promovidas de modo a assegurar a igualdade de condições de todos os concorrentes”.¹²⁸

Nesse sentido, Renato Geraldo Mendes assevera que “enquanto realidade jurídica, a licitação tem fundamento direto na ideia de igualdade. A impossibilidade de garantir uma seleção isonômica afasta a licitação como dever jurídico”.¹²⁹

Dessa forma, Marçal Justen Filho explica que “o ato convocatório deverá definir, de modo objetivo, as diferenças que são reputadas relevantes para a Administração”. Pois no seu entender “a isonomia significa o tratamento uniforme para situações uniformes, distinguindo-se-as na medida em que exista diferença”.¹³⁰

Para Joel Menezes Nieburh “a igualdade, valor subjacente ao princípio da isonomia, não é a finalidade da licitação pública, é a causa (fundamento que dá origem e que a faz obrigatória)”, embora o art. 3º da Lei de Licitações diga que é finalidade.¹³¹ Posicionamento doutrinário ao qual se filia esta pesquisa.

b) *selecionar a proposta mais vantajosa à Administração*: Jessé Torres Pereira Junior ensina que “selecionar a proposta mais vantajosa é, a um só tempo, o fim de interesse público que se quer alcançar em toda a licitação (sentido amplo) e o resultado que busca em cada licitação (sentido estrito)”. E faz o seguinte alerta: “licitação que não instigue a competição, para dela surtir a proposta mais vantajosa,

¹²⁷ PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres. **Comentários à lei das licitações e contratações administrativas**, p. 59.

¹²⁸ JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**, p. 58.

¹²⁹ MENDES, Renato Geraldo. **Lei de licitações e contratos anotada: notas e comentários à Lei nº 8.666/93**. 9. ed., rev., atual. e ampl. Curitiba: Zênite, 2013, p. 59.

¹³⁰ JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**, p. 59.

¹³¹ NIEBUHR, Joel de Menezes. **Licitação pública e contrato administrativo**. 3. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2013, p. 35-36.

descumpra sua finalidade legal e institucional”, podendo levá-la à invalidade por vício de ilegalidade e a responsabilização do responsável administrativa e penalmente por desvio de poder, configurando-se ato de improbidade administrativa.¹³²

Nesse sentido, Marçal Justen Filho leciona que “existe um dever de a Administração adotar a escolha mais eficiente para a exploração dos recursos econômicos de sua titularidade”. Assim, tem-se como regra que a licitação visa “obter a solução contratual economicamente mais vantajosa para a Administração”.¹³³

O mesmo autor expõe que “a vantagem caracteriza-se como a satisfação do interesse coletivo por via da execução do contrato”. Por isso, da relação contratual entre a Administração e o particular, “a maior vantagem apresenta-se quando a Administração assumir o dever de realizar a prestação menos onerosa e o particular se obrigar a realizar a melhor e mais completa prestação”. Trata-se de uma relação custo-benefício, onde “a maior vantagem corresponde à situação de menor custo e maior benefício para a Administração”.¹³⁴

Renato Geraldo Mendes destaca que “realizar a melhor contratação possível não significa pagar menos, mas pagar o melhor preço”. Mas “obter o melhor preço é satisfazer plenamente a necessidade e realizar o menor desembolso de recursos financeiros”. Assim, “realizar o menor desembolso é atender ao princípio da economicidade previsto no art. 70 da CF”.¹³⁵

c) *promover o desenvolvimento nacional sustentável*: Por estar estritamente ligado à temática do presente estudo e ser considerado uma inovação à licitação instituída pela Lei nº 12.349, de 15 de dezembro de 2010¹³⁶, esse objetivo da contratação pública de promover o desenvolvimento nacional sustentável será tratado de forma pormenorizada na sequência desta Dissertação (item 1.3).

¹³² PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres. **Comentários à lei das licitações e contratações administrativas**, p. 60.

¹³³ JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**, p. 61.

¹³⁴ JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**, p. 61.

¹³⁵ MENDES, Renato Geraldo. **Lei de licitações e contratos anotada**, p. 59.

¹³⁶ 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.

1.3 PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO NACIONAL SUSTENTÁVEL

Tratar desse terceiro objetivo da contratação pública requer destrinchar o conceito de desenvolvimento nacional sustentável compreendendo-o como política pública do Estado brasileiro que visa utilizar as contratações administrativas como instrumentos de promoção do desenvolvimento nacional sustentável.

1.3.1 Conceito de desenvolvimento nacional sustentável

Maria Augusta Bursztyn e Marcel Bursztyn asseveram que “o conceito de Desenvolvimento Sustentável ainda está à mercê de ambiguidades e incertezas. Mas é um vetor importante para se entender e enfrentar os problemas atuais da humanidade”. E citam que “um dos seus elementos cruciais é, sem dúvida, o esforço de promover um entrosamento do olhar econômico (e às vezes até social) com a dimensão ambiental”.¹³⁷

Para Paulo Affonso Leme Machado, o desenvolvimento sustentável ou sustentado “é aquele que visa atingir as gerações presentes e futuras. A novidade do conceito e a introdução das gerações futuras não só como interessadas, mas titulares de direitos em relação ao desenvolvimento”. Segundo o referido autor, esse conceito foi introduzido no art. 225, *caput*, da Constituição Federal de 1988.¹³⁸

Nessa esteira de inteligência, do art. 170, VI c/c o art. 225, *caput*, da *Lex Maxima* extrai-se o princípio constitucional do desenvolvimento sustentável, numa interação entre o desenvolvimento nacional e a proteção do meio ambiente.

Esse princípio é definido com propriedade jurídica pelo Supremo Tribunal Federal (STF) na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI/MC) nº 3540-1 – DF, conforme o trecho da ementa que segue:

QUESTÃO DO DESENVOLVIMENTO NACIONAL (CF, ART. 3º, II) E A NECESSIDADE DE PRESERVAÇÃO DA INTEGRIDADE DO MEIO AMBIENTE (CF, ART. 225): O PRINCÍPIO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL COMO FATOR DE OBTENÇÃO DO JUSTO EQUILÍBRIO ENTRE AS EXIGÊNCIAS DA ECONOMIA E AS DA ECOLOGIA.

O princípio do desenvolvimento sustentável, além de impregnado de caráter eminentemente constitucional, encontra suporte legitimador em

¹³⁷ BURSZTYN, Maria Augusta; BURSZTYN, Marcel. **Fundamentos de política e gestão ambiental**, p. 33.

¹³⁸ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**, p. 304.

compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro e representa fator de obtenção do justo equilíbrio entre as exigências da economia e as da ecologia, subordinada, no entanto, a invocação desse postulado, quando ocorrente situação de conflito entre valores constitucionais relevantes, a uma condição inafastável, cuja observância não comprometa nem esvazie o conteúdo essencial de um dos mais significativos direitos fundamentais: o direito à preservação do meio ambiente, que traduz bem de uso comum da generalidade das pessoas, a ser resguardado em favor das presentes e futuras gerações.¹³⁹

Nota-se, no fomento do desenvolvimento nacional sustentável, o Estado, representado pela Administração Públicas, é quem tem o papel principal nesse processo de transformação e sem sua efetiva participação jamais se terá êxito. Entretanto, relevante registrar, não é o único ator da mudança.

Conforme prevê o art. 225, *caput*, da Constituição Federal, pelo princípio da solidariedade intergeracional¹⁴⁰ (*intergenerational equity*), a coletividade também deve defender e preservar o meio ambiente, bem como atuar de forma sustentável para que as futuras gerações possam usufruir de recursos naturais.

Para Edis Milaré o desenvolvimento sustentável:

[...] é um processo de mudança no qual o uso dos recursos, as políticas econômicas, a dinâmica populacional e as estruturas institucionais estão em harmonia e reforçam o potencial atual e futuro para o progresso humano. Apesar de reconhecer que as atividades econômicas devem caber a iniciativa privada a busca do desenvolvimento sustentável exigirá, sempre que necessário, a intervenção dos governos nos campos social, ambiental, econômico, de justiça e de ordem pública, de modo a garantir democraticamente um mínimo de qualidade de vida para todos.¹⁴¹

Nesse sentido, Daniel Ferreira ressalta que “deixar de promover o desenvolvimento nacional não equivale a um simples descumprimento de dever legal, ou mesmo desobediência a simples regras constitucionais; revela, isto sim, desrespeito a direito fundamental”.¹⁴²

¹³⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI/MC) nº 3540-1 – DF**. Tribunal Pleno. Rel. Min. Celso de Mello. Julgamento em 1º.09.2005. Publicado no DJ de 03.02.2006. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 04 nov. 2014.

¹⁴⁰ *Solidariedade Intergeracional*: Ato individual ou coletivo com o fim único de preservar determinados recursos materiais ou naturais para o uso e gozo das gerações futuras. [DOMINGUES, Victor. **Solidariedade intergeracional e taxa social de desconto**. Economic Analysis of Law Review (EALR), V. 1, nº 1, p. 128-144, Jan-Jun, 2010, p. 129. Disponível em: <<http://portalrevistas.ucb.br/index.php/EALR/article/view/1467/1116>>. Acesso em: 04 nov. 2014.].

¹⁴¹ MILARÉ, Edis. **Direito do ambiente**, p. 55.

¹⁴² FERREIRA, Daniel. **A licitação pública no Brasil e sua nova finalidade legal**, p. 56.

É bom que se diga que o princípio constitucional do desenvolvimento sustentável tem o condão de comprometer-se com as necessidades presentes, mas seu maior valor está em preservar os recursos naturais às gerações futuras, fato que não impede o desenvolvimento econômico, o que se quer é garantir uma qualidade de vida digna às pessoas.

1.3.2 Promoção do desenvolvimento nacional sustentável como finalidade das contratações públicas

Da expressão “promoção do desenvolvimento nacional sustentável” nasce uma controvérsia doutrinária entre administrativistas nacionais que precisa ser registrada, mesmo que de forma introdutória.

Alguns doutrinadores como, por exemplo, Maria Sylvia Zanella Di Pietro¹⁴³ e Lucas Rocha Furtado¹⁴⁴ (equipara como novo princípio) consideram a referida expressão como princípio¹⁴⁵ da licitação.

Outros tratam a “promoção do desenvolvimento nacional sustentável” como objetivo da licitação, ou seja, como finalidade¹⁴⁶ da licitação, cita-se Celso Antônio Bandeira de Mello¹⁴⁷, Carlos Pinto Coelho Motta¹⁴⁸, Joel Menezes Nieburh¹⁴⁹ (embora entenda como finalidade secundária, vindo depois da finalidade principal de selecionar a proposta mais vantajosa) e Daniel Ferreira¹⁵⁰ [entende como finalidade (material) adicional/extraordinária].

Marçal Justen Filho também vê a expressão em debate como finalidade, mas a rigor não a considera da licitação propriamente dita e sim do contrato administrativo.¹⁵¹

¹⁴³ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**, p. 383.

¹⁴⁴ FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de licitações e contratações administrativas**. 4. ed. atual. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 30.

¹⁴⁵ Sem adentrar com profundidade na teoria dos princípios, pois não é o foco da presente pesquisa, define-se princípio jurídico como: “[...] mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico. [...] [MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**, p. 974-975].

¹⁴⁶ Segundo Joel de Menezes NIEBURH, o termo finalidade aqui significa “o que se pretende com a licitação. [NIEBURH, Joel de Menezes. **Licitação pública e contrato administrativo**, p. 37].

¹⁴⁷ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**, p. 534.

¹⁴⁸ MOTTA, Carlos Pinto Coelho. **Eficácia nas concessões permissões e parcerias**, p. 103-104.

¹⁴⁹ NIEBURH, Joel de Menezes. **Licitação pública e contrato administrativo**, p. 35-36.

¹⁵⁰ FERREIRA, Daniel. **A licitação pública no Brasil e sua nova finalidade legal**, p. 34-35.

¹⁵¹ JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**, p. 62-63.

Neste estudo, firma-se que a promoção do desenvolvimento nacional sustentável é uma finalidade expressa da licitação, sendo ela um meio para alcance de tal objetivo, e é uma finalidade tácita do contrato administrativo, sendo este o instrumento jurídico que efetivará o referido objetivo. Assim, a promoção do desenvolvimento nacional sustentável é uma finalidade constitucional e legal das “contratações públicas”¹⁵².

1.3.3 Promoção do desenvolvimento nacional sustentável como política pública

Não obstante há muito tempo se discutir desenvolvimento sustentável mundo afora, o Brasil, mesmo instituindo a Política Nacional do Meio Ambiente¹⁵³ (em 1981) e elevando a proteção ao meio ambiente ao *status* de princípio constitucional¹⁵⁴ (em 1988), apenas com a publicação da Medida Provisória nº 495/2010 passou a poder utilizar a licitação, no âmbito da Administração Pública, com o propósito de assegurar a “promoção do desenvolvimento nacional”.

Essa medida provisória, entre outras modificações legais, inseriu ao texto do art. 3º, *caput*, da Lei nº 8.666/93¹⁵⁵ um novo objetivo à licitação. Entretanto, somente quando da sua conversão na Lei nº 12.349/2010, houve o acréscimo do termo “sustentável” ao novo objetivo, passando a ter a seguinte redação “promoção do desenvolvimento nacional sustentável”.

Portanto, a partir desse marco legal¹⁵⁶, ficou explicitamente autorizada à introdução de critérios ambientais nas contratações públicas brasileiras, emergindo a

¹⁵² Entende-se ser essa a expressão mais adequada em virtude de sua amplitude, pois abrange todo o procedimento de contratação pública: o processo administrativo de licitação (fases interna e externa) e os procedimentos de dispensa e inexigibilidade de licitação, bem como o contrato administrativo deles decorrente (desde a formalização até o fim da execução).

¹⁵³ BRASIL. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 04 nov. 2014.

¹⁵⁴ Art. 225 da Constituição Federal de 1988.

¹⁵⁵ Art. 3º - **A licitação destina-se a garantir** a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e **a promoção do desenvolvimento nacional sustentável** e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos. (Grifo nosso)

¹⁵⁶ BRASIL. **Lei nº 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

função social da licitação de fomentar o desenvolvimento nacional sustentável e o Poder Público passa a ter o poder-dever ou dever-poder de realizar contratações sustentáveis em todas as esferas de governo (federal, estadual, distrital e municipal).

Marçal Justen Filho leciona que as contratações públicas apresentam finalidades microeconômicas, que “destinam-se a assegurar a satisfação das necessidades estatais com a maior eficiência possível”, e finalidades macroeconômicas”, pois são “instrumentos para promover o desenvolvimento nacional sustentável”.¹⁵⁷

Nesse prisma, Joel Menezes Nieburh assevera que “o legislador historicamente utiliza a licitação pública como instrumento para a promoção de políticas públicas. Para coroar essa tendência e assumi-la de peito aberto o legislador resolveu alterar o *caput* do art. 3º da Lei nº 8.666/93”. Dessa forma, “abre-se espaço para utilizar a licitação como instrumento de políticas públicas”.¹⁵⁸

Mas o que seriam políticas públicas?

Maria Paula Dallari Bucci define política pública como:

[...] o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Como tipo ideal, política pública deve visar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados.¹⁵⁹

Para a referida autora, “as políticas públicas funcionam como instrumentos de aglutinação de interesses em torno de objetivos comuns, que passam a estruturar uma coletividade de interesses”.¹⁶⁰

art. 2º da Lei nº 11.273, de 6 de fevereiro de 2006. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 04 nov. 2014.

¹⁵⁷ JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**, p. 64-65.

¹⁵⁸ NIEBUHR, Joel de Menezes. **Licitação pública e contrato administrativo**, p. 37.

¹⁵⁹ BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas públicas**, 2006, p.39.

¹⁶⁰ BUCCI, Maria Paula Dallari, *et al.* **Direitos humanos e políticas públicas**. São Paulo: Pólis, 2001, p. 13.

As políticas públicas, conforme afirma Felipe de Melo Fonte, “compreendem as ações e os programas que darão efetividade aos comandos gerais estabelecidos pela ordem jurídica que necessitam obter da ação estatal”.¹⁶¹

Numa resposta as demandas socioeconômicas, as políticas públicas, segundo Eduardo Áppio, “consistem em instrumentos estatais de intervenção na economia e na vida privada, consoante limitações e imposições previstas na própria Constituição”, objetivando “assegurar as medidas necessárias para a consecução de seus objetivos, o que demanda uma combinação de vontade política e conhecimento técnico”.¹⁶²

Nesse sentido, Marcos Weiss Bliacheris assevera que “as licitações sustentáveis são uma das políticas públicas para a preservação do meio ambiente”. No seu entender “a introdução de critérios de sustentabilidade ambiental nas contratações públicas representa um novo modo de agir do Estado que responde a um anseio social de viver com menor impacto no meio ambiente”.¹⁶³

Complementarmente, extrai-se das lições de Marçal Justen Filho que “não se trata apenas de obter a contratação economicamente e tecnicamente mais vantajosa, mas também de aproveitar a oportunidade da contratação para fomentar o desenvolvimento nacional sustentável”.¹⁶⁴

O mesmo autor ainda afirma que: “é inquestionável que a contratação pública apresenta uma relevância socioeconômica. A atividade contratual do Estado não se constitui apenas em instrumento para atender necessidades administrativas”. Pois, segundo Marçal Justen Filho, “o montante de recursos desembolsados pelos entes estatais para satisfação de suas necessidades é muito relevante e afeta a atividade econômica em seu conjunto”.¹⁶⁵

¹⁶¹ FONTE, Felipe de Melo. **Políticas públicas e direitos fundamentais**. São Paulo: Saraiva. 2013, p. 45.

¹⁶² ÁPIO, Eduardo. **Controle judicial das políticas públicas no Brasil**. Curitiba: Juruá, 2005, p. 143-144.

¹⁶³ BLIACHERIS, Marcos Weiss. Licitações sustentáveis: política pública. In: SANTOS, Murillo Giordan; BARKI, Tereza Villac Pinheiro (Coords.). **Licitações e contratações públicas sustentáveis**. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 137-138.

¹⁶⁴ JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 8. ed. rev., ampl. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 443.

¹⁶⁵ JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**, p. 63.

Então, a promoção do desenvolvimento nacional sustentável prevista no art. 3º, *caput*, da Lei de Licitações trata-se de política pública do Estado brasileiro, dentre várias outras¹⁶⁶, instrumentalizada por meio das contratações administrativas.

1.4 CONTRATAÇÕES SUSTENTÁVEIS COM ÊNFASE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL

As contratações públicas sustentáveis foram incorporadas como regra geral da licitação, portanto sua obrigatoriedade não está adstrita aos órgãos e às entidades da União, mas às demais esferas de governo (estadual, distrital e municipal).

Nesta Dissertação, optou-se por dar um enfoque à Administração Pública federal em virtude do maior desenvolvimento da política pública da promoção do desenvolvimento nacional sustentável no âmbito da União, principalmente no tocante aos critérios, práticas e diretrizes sustentáveis em suas contratações.

1.4.1 Conceito de contratações sustentáveis

A Administração Pública está subordinada aos princípios constitucionais previstos no art. 37, *caput* e XXI, da Constituição Federal, bem como a outros também previstos nessa Lei Fundante do país, destaque ao art. 225, *caput*, que impõe ao Poder Público e à coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente às presentes e às futuras gerações.

Nesse sentido, segundo Rafael Carvalho Rezende Oliveira e Juarez Freitas, o grande poder das compras governamentais torna o Estado, por intermédio dos órgãos e das entidades da Administração Pública, um dos maiores agentes econômicos, por consequência, torna a contratação pública um instrumento de regulação do mercado e propulsor do desenvolvimento nacional sustentável.¹⁶⁷

¹⁶⁶ Art. 24, XX, Lei nº 8.666/93, que permite a contratação direta de associação de portadores de deficiência física; Art. 24, XXVII, Lei nº 8.666/93, que permite a contratação direta de associações ou cooperativas formadas exclusivamente por catadores de materiais recicláveis; Lei Complementar nº 123/2006, que reflete nas contratações públicas ao estabelecer preferência em favor das micros e pequenas empresas; etc.

¹⁶⁷ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende; FREITAS, Rafael Vêras de. A função regulatória das licitações e o desenvolvimento nacional sustentável: o regime jurídico introduzido pela Lei nº 12.349/10. **Revista Brasileira de Direito Público (RBDP)**, Belo Horizonte, ano 10, n. 38, p. 9-30, jul./set. 2012, p. 19.

Como carro-chefe do desenvolvimento nacional sustentável, o Poder Público Federal deve empregar ações que estimulem a maximização da responsabilidade socioambiental da sociedade em geral, a começar pelo meio empresarial, conforme afirma Maria Vieira Santos Neto:

Como consumidor, a Administração Pública federal tem a capacidade de induzir padrões de produção de bens e serviços a partir de critérios, procedimentos administrativos e jurídicos que sinalizem, para seus fornecedores, os patamares de custos e padrões produtivos e tecnológicos mais adequados sob o ponto de vista da sustentabilidade econômica, social e ambiental. Assim, à medida que o Estado, enquanto grande consumidor de bens, serviços e obras adquiridos estejam dentro de padrões de sustentabilidade, fará com que o setor produtivo se adapte a essas exigências, já que essa se torna condição imprescindível para a participação no mercado das contratações públicas.¹⁶⁸

Como se vê, o Setor Público, não apenas da esfera federal, mas também da estadual, da distrital e da municipal deve consumir de forma sustentável, servindo de exemplo e instituindo critérios ambientais mínimos em suas contratações, com preferências às aquisições de bens e às contratações de serviços e de obras em que seus processos produtivos não agredam o meio ambiente.¹⁶⁹

Dessa forma, o mercado procurará adaptar-se aos parâmetros ambientais exigidos pelo Estado para que as empresas possam participar dos procedimentos administrativos de contratações públicas sustentáveis, por consequência, produzirá efeitos positivos no meio empresarial em virtude da busca constante pela competitividade.

Rachel Biderman *et al.* definem a licitação sustentável como “uma solução para integrar considerações ambientais e sociais em todos os estágios do processo da compra e contratação dos agentes públicos (de governo)” e seu objetivo principal está em “reduzir impactos à saúde humana, ao meio ambiente e aos direitos humanos”.¹⁷⁰

¹⁶⁸ SANTOS NETO, Ana Maria Vieira. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Contratações Públicas Sustentáveis**: o uso racional dos recursos públicos. Disponível em: <<http://cpsustentaveis.planejamento.gov.br/?p=1407>>. Acesso em: 04 nov. 2014.

¹⁶⁹ Constituição Federal de 1988: Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: [...] VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas.

¹⁷⁰ BIDERMAN, Rachel; MACEDO, Laura Silvia Valente de; MAZON, Rubens; MONZONI, Mario. (Orgs.) **Guia de compras públicas sustentáveis**: uso do poder de compra do governo para

De forma sintetizada, Rosa Maria Meneguzzi preleciona que a licitação sustentável constituiria “uma tentativa da Administração Pública colaborar com o desenvolvimento sustentável”. Uma colaboração com o desenvolvimento que tenha progresso material e tecnológico, “mas sem comprometer a existência saudável de gerações futuras, sem esgotamento dos recursos naturais não renováveis, preservando as condições habitáveis de vida que ainda nos resta no planeta”.¹⁷¹

Sob o enfoque mais procedimental, Juarez Freitas define as licitações sustentáveis como:

[...] aquelas que, com isonomia, visam a seleção de proposta mais vantajosa para a Administração Pública, ponderados, com a máxima objetividade possível, os custos e benefícios, diretos e indiretos, sociais, econômicos e ambientais. Ou, de forma mais completa, são os procedimentos administrativos por meio dos quais um órgão ou entidade da Administração Pública convoca interessados – no seio de certame isonômico, probo e objetivo – com a finalidade de selecionar a melhor proposta, isto é, a mais sustentável, quando almeja efetuar pacto relativo a obras e serviços, compras, alienações, locações, arrendamentos, concessões e permissões, exigindo, na fase de habilitação, as provas indispensáveis para assegurar o cumprimento das obrigações aventadas.¹⁷²

Então, as contratações públicas sustentáveis, além dos critérios tradicionalmente utilizados à seleção de fornecedores e prestadores de serviços por parte da Administração, devem incluir critérios ambientais, econômicos, sociais, éticos e jurídicos-políticos, com objetivos a fomentar o desenvolvimento nacional sustentável e minimizar os impactos das externalidades negativas.

Para concretização desses objetivos, Juarez Freitas entende ser obrigatória a incorporação de critérios paramétricos de sustentabilidade para aferir a proposta mais vantajosa à Administração Pública:

Não se trata de simples faculdade, tampouco de modismo passageiro, como costuma objetar o conservadorismo redutor. Trata-se de assumir, vez por todas, que, em qualquer processo administrativo, o Estado tem de implementar políticas constitucionalizadas, com o desempenho da *função*

promoção do desenvolvimento sustentável. 2. ed. São Paulo: GVCes, 2008, p. 21. Disponível em: <<http://www.cqgp.sp.gov.br>>. Acesso em: 04 nov. 2014.

¹⁷¹ MENEGUZZI, Rosa Maria. Conceito de licitação sustentável. In: SANTOS, Murillo Giordan; BARKI, Tereza Villac Pinheiro (Coords.). **Licitações e contratações públicas sustentáveis**. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 35.

¹⁷² FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**, p. 257.

indutora de práticas sustentáveis, ao lado da *função isonômica* de oferecer igualação formal e substancial de oportunidades.¹⁷³

Nota-se, então, que a contratação pública sustentável é cogente/obrigatória, não sendo mera opção política do administrador, pois é um dever constitucional e legal. Tudo isso, porque seu caráter prioritário decorre sobretudo da Constituição Federal, que consagra o princípio da sustentabilidade em suas entrelaçadas dimensões (a social, a ambiental, a ética, a econômica e a jurídico-política). Contratar de forma sustentável é pensar no hoje e no amanhã!

1.4.2 Panorama geral da Administração Pública no Brasil

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 estabelece, em seu artigo 2º, que “são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”¹⁷⁴. Dispositivo constitucional chamado corriqueiramente de princípio da divisão de poderes, princípio da separação de poderes ou princípio da tripartição de poderes.

Os arts. 44 a 135 da referida Carta Política definem a organização e as atribuições de cada Poder (Executivo, Legislativo e Judiciário), de seus órgãos e de seus agentes envolvidos. Também definem os processos legislativos, inclusive os que propiciam a emenda constitucional.

Diante da abordagem traçada até aqui, pode-se dizer que no âmbito da União o Poder Executivo traduz-se na Administração Pública federal. Mas o que é Administração Pública?

Nas palavras de Hely Lopes Meirelles a Administração Pública é explicada sob diversos enfoques:

Em sentido formal, é o conjunto de órgãos instituídos para consecução dos objetivos do Governo; em sentido material, é o conjunto de funções necessárias aos serviços públicos em geral; em acepção operacional, é o desempenho perene e sistemático, legal e técnico, dos serviços próprios do Estado ou por ele assumidos em benefício da coletividade. Numa visão global, a Administração é, pois, todo aparelhamento do Estado preordenado à realização de serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas [...]¹⁷⁵

¹⁷³ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**, p. 234.

¹⁷⁴ Art. 2º da Constituição Federal de 1988.

¹⁷⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**, p. 64-65.

Na esfera federal, a Administração Pública Direta resume-se, basicamente, na Presidência da República e seus respectivos Ministérios, organizados pela Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998.

Também no âmbito da União é o Decreto-Lei nº 200/67 que define as categorias de entidades da Administração Pública Indireta em: autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas.

1.4.3 Critérios, práticas e diretrizes sustentáveis em contratações públicas federais

Na licitação sustentável, para Rafael Lopes Torres, além dos critérios normalmente utilizados para a seleção das propostas, “se agregam a eles critérios que privilegiam produtos ou serviços que geram menos impactos negativos ao meio ambiente, tendo em vista todo o seu ciclo de vida”.¹⁷⁶

Nesse sentido, ao tratar da incorporação cogente de critérios paramétricos de sustentabilidade para aferir a proposta mais vantajosa à Administração Pública, Juarez Freitas assevera que as licitações “precisam incorporar, ao escrutínio das propostas, os incontornáveis critérios paramétricos de sustentabilidade para *ponderar, de maneira motivada, os custos e os benefícios sociais, ambientais e econômicos*”.¹⁷⁷

Rachel Biderman *et al.* alerta que a inclusão de critérios ambientais não é decisão simples e deve ser um trabalho colaborativo entre várias áreas ligadas à temática, conforme afirma:

[...] O critério ambiental a ser incluído nas decisões de compra geralmente exige um grau de conhecimento especializado, que apenas aqueles que trabalham no departamento ambiental o têm, e da mesma forma, as autoridades ambientais podem não ter consciência dos procedimentos, regulamentos e condições que definem o trabalho dos compradores. A natureza de tal cooperação entre esses departamentos é um fator-chave para preparar diretrizes e legislação apropriadas de licitação sustentável. [...]¹⁷⁸

¹⁷⁶ TORRES, Rafael Lopes. **Licitações sustentáveis**: sua importância e seu amparo constitucional e legal. Interesse Público – IP, Belo Horizonte, ano 14, n. 71, p. 219241, jan./fev. 2012, p. 222.

¹⁷⁷ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**, p. 233-234. (Grifo do autor)

¹⁷⁸ BIDERMAN, Rachel; MONZONI, Mario; MAZON, Rubens; DE MACEDO, Laura Silvia Valente. (Org.) **Guia de compras públicas sustentáveis**, p. 102.

Nesse sentido, nota-se que a Administração Pública federal tem andado, mesmo que, para alguns a passos curtos, em direção de uma gestão ambiental sustentável na área de licitações e contratações administrativas, contemplada com vasto arcabouço jurídico-normativo acerca do assunto, com destaques à Lei nº 8.666/93, à Instrução Normativa MP/SLPI nº 001/2010¹⁷⁹ e ao Decreto nº 7.746/2012¹⁸⁰.

Essas normas jurídicas, que serão tratadas com maior profundidade nos subitens 3.3.2.1 e 3.3.2.2 desta Dissertação, definem pontualmente critérios, práticas e diretrizes sustentáveis ambientais a serem aplicadas nas contratações no âmbito da Administração Pública federal.

Ademais, por meio do Decreto nº 7.746/2012 foi instituída a Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública (CISAP), de natureza consultiva e caráter permanente, vinculada à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação, com a finalidade de propor a implementação de critérios, práticas e ações de logística sustentável.¹⁸¹

Também por iniciativa do governo federal, a partir da premissa da responsabilidade socioambiental do Estado, que se criou em 1999 a Agenda Ambiental da Administração Pública (A3P)¹⁸².

A A3P é um programa que tem por objetivo promover a responsabilidade socioambiental nas ações desenvolvidas pelos entes públicos, por meio de participação voluntária de órgãos e de entidades de todas as esferas de governo. Um programa premiado em 2002 pela Organização das Nações Unidas para a

¹⁷⁹ 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.

¹⁸⁰ 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, e institui a Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública – CISAP.

¹⁸¹ Art. 9º do Decreto nº 7.746/2012.

¹⁸² É um programa voluntário, coordenado pelo Ministério do Meio Ambiente, com a finalidade de promover a responsabilidade socioambiental e a adoção de procedimentos, referenciais de sustentabilidade e critérios socioambientais nas atividades do setor público, aplicável a administração pública direta e indireta, nas três esferas de governo: federal, estadual e municipal. Tem sua base de ação na Agenda 21, instrumento diretriz do desenvolvimento sustentável, resultado da conferência Eco-92 ou Rio-92. [BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Agenda ambiental da administração pública**. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/a3p>>. Acesso em: 04 nov. 2014].

Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), na categoria meio ambiente, como “o melhor dos exemplos”.¹⁸³

Diante da generalidade da promoção do desenvolvimento sustentável como objetivo das contratações públicas, infere-se que devem ser criados parâmetros claros e objetivos, expressos tanto nos atos convocatórios, como nos instrumentos contratuais, que levem em conta o objeto da contratação pretendido e a necessidade a ser satisfeita pela Administração. Tudo isso para possibilitar o julgamento objetivo das propostas apresentadas, especialmente sob a análise de serem elas sustentáveis ou não.

Além disso, a criação de critérios, práticas e diretrizes de sustentabilidade às contratações públicas devem ser percutientemente elaboradas, evitando restrições ao caráter competitivo e à sobrecarga em demasia dos cofres públicos a partir de uma relação negativa da análise custo *versus* benefício.

Como se pode ver, as contratações públicas são objeto de fiscalização dos órgãos de controles externos e internos da Administração Pública, por isso o cuidado em sua organização é fundamental e imprescindível. E, dentre os órgãos de controles externos existentes no Brasil, destacam-se os Tribunais de Contas que serão tratados de forma pormenorizada no próximo capítulo.

¹⁸³ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Como implantar a A3P**. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/a3p/_arquivos/cartilha_intermediria_laranja___1a_edio_36.pdf> . Acesso em: 04 nov. 2014.

CAPÍTULO 2

CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS

A importância do controle público do poder é ressaltada por Norberto Bobbio, principalmente nos dias atuais, uma vez que, segundo o autor, “aumentaram enormemente e são praticamente ilimitados os instrumentos técnicos de que dispõem os detentores do poder para conhecer capilarmente tudo o que fazem os cidadãos”.¹⁸⁴

Por isso, conhecer o controle da Administração Pública do país vai além das fronteiras acadêmicas, trata-se de exercitar a cidadania e interar-se das formas existentes de participação no Estado.

Entretanto, pela complexidade e variação das formas de controle das atividades estatais, optou-se por fazer um corte na presente pesquisa e desenvolver, neste capítulo, o controle externo da Administração Pública pelos Tribunais de Contas no Brasil com ênfase no Tribunal de Contas da União.

2.1 TRIBUNAIS DE CONTAS NO BRASIL

O estudo dos Tribunais de Contas no Brasil ajudará na compreensão desses órgãos técnico-especializados, *sui generis*, de controle externo da Administração Pública, direta e indireta.

2.1.1 Aspectos históricos relevantes

Para compreender toda e qualquer instituição, segundo Luciano Ferraz, é necessário analisar sua gênese e evolução, pois através da história é possível conhecer os fenômenos passados e usá-los como referência para a inteligência do presente.¹⁸⁵

¹⁸⁴ BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. Trad. de Marco Aurélio Nogueira. 11. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000, p. 30.

¹⁸⁵ FERRAZ, Luciano. **Controle da administração pública**. Belo Horizonte: Mandamentos, 1999, p. 111.

O controle da Administração Pública no Brasil por meio de Tribunais de Contas teve grande influência ibérica, mais especificamente portuguesa e espanhola.¹⁸⁶

A ideia inicial de um Tribunal de Contas no país, nas lições de Pontes de Miranda, surgiu no período imperial, em 1826, em projeto de lei enviado ao Senado do Império por Felisberto Caldeira Brant (Visconde de Barbacena) e por José Inácio Borges, mas sem êxito.¹⁸⁷

Somente com o advento do período republicano, por iniciativa de Rui Barbosa de Oliveira¹⁸⁸, Ministro da Fazenda do Governo Provisório, que se criou o Tribunal de Contas, instituído pelo Decreto-Lei nº 966-A, de 7 de novembro de 1890, baixado pelo Marechal Deodoro da Fonseca, Chefe do Governo Provisório.¹⁸⁹

O referido diploma legal instituiu o órgão com o objetivo de examinar, revisar e julgar todos os atos concernentes à receita e despesa da República. Não trouxe em seu bojo o termo “União”, mas é considerada a norma criadora do órgão de controle externo na esfera federal.¹⁹⁰

A Constituição de 1891, primeira da era republicana, foi quem elevou o Tribunal de Contas à categoria de órgão constitucional. Essa Carta Magna, ainda por influência de Rui Barbosa, institucionalizou definitivamente o Tribunal de Contas no Brasil por meio do seu art. 89¹⁹¹ (Título V – Das Disposições Gerais).

Para Antônio Roque Citadini, o Tribunal de Contas surge com a preocupação precípua do controle da legalidade das receitas e despesas públicas.

¹⁸⁶ DAL POZZO, Gabriela Tomaselli Bresser Pereira. **As funções do tribunal de contas e o estado de direito**. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 73.

¹⁸⁷ MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. **Comentários à constituição de 1967 com a Emenda n. 1, de 1969**. Tomo III. 2. ed. rev. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973, p. 244.

¹⁸⁸ Considerado o Patrono dos Tribunais de Contas no Brasil. Jurista, político, estadista, diplomata, escritor, filólogo, tradutor e orador brasileiro (nasceu em Salvador/BA: 5 de novembro de 1849 e morreu aos 73 anos de idade em Petrópolis/RJ: 1º de março de 1923). Em 1949, no centenário de seu nascimento, seus restos mortais foram trasladados para o Tribunal de Justiça de Salvador, cujo Fórum hoje se chama Rui Barbosa [BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Rui Barbosa: uma visão do controle do dinheiro público**. Brasília: TCU, Instituto Serzedello Corrêa, 2000, p. 19-21 e 148-154].

¹⁸⁹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Decreto nº 966-A, de 7 de novembro de 1890. **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília, vol. 30, n. 82, out./dez. 1999, p. 263-264.

¹⁹⁰ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Decreto nº 966-A, de 7 de novembro de 1890. **Revista do Tribunal de Contas da União**, p. 263-264.

¹⁹¹ Art. 89 - *É instituído um Tribunal de Contas para liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso*. Os membros deste Tribunal serão nomeados pelo Presidente da República com aprovação do Senado, e somente perderão os seus lugares por sentença. (Grifo nosso).

Uma forma de controle que, embora existam outras, prioriza a apreciação da regular execução das leis por parte do governante, um eficiente mecanismo para zelar pela boa gestão dos recursos públicos.¹⁹²

Segundo Themistocles Brandão Cavalcanti, instituindo o Tribunal de Contas da União e até revestir-se das suas características atuais, vieram as leis de organização, além das inúmeras modificações que ampliaram ou restringiram suas atribuições.¹⁹³

A atual Constituição da República Federativa do Brasil, denominada “Constituição Cidadã”, foi promulgada em 5 de outubro de 1988 e resgatou a democracia no país, após o tenebroso período de ditadura militar. Além disso, inovou no campo do controle da Administração Pública, acompanhando, diga-se de passagem, a tendência mundial. Pois, a partir dessa Lei Fundante, os Tribunais de Contas tiveram ampliadas suas competências e foram fortalecidos.

Eduardo Lobo Botelho Gualazzi assevera que a Carta Magna de 1988 trouxe grande evolução aos Tribunais de Contas no Brasil, que passaram da mera apreciação passiva da legalidade formal para a configuração de órgãos administrativos de inquirição permanente, com ações “*a priori, concomitante* ou *a posteriori*, ativa e de ofício, a respeito de todos os ângulos jurídicos e extrajurídicos, atinentes à gestão administrativa integral do Estado, com relação às receitas e despesas públicas”.¹⁹⁴

A Constituição de 1988 tratou do Tribunal de Contas da União no Título III - Da organização dos poderes, Capítulo I - Do Poder Legislativo, Seção IX - Da fiscalização contábil, financeira e orçamentária (arts. 70 a 75), inovando ao prever a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade e a fiscalização da aplicação das subvenções e renúncia de receitas.¹⁹⁵

¹⁹² CITADINI, Antônio Roque. **O controle externo da administração pública**. São Paulo: Max Limonad, 1995, p. 17.

¹⁹³ CAVALCANTI, Themistocles Brandão. **A constituição federal comentada**. Rio de Janeiro: J. Konfino, 1959, p. 187-188.

¹⁹⁴ GUALAZZI, Eduardo Lobo Botelho. **Regime Jurídico dos tribunais de contas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992, p. 196. (Grifo do autor)

¹⁹⁵ BRASIL. Constituição (1988).

Luciano Brandão Alves de Souza destaca que a inclusão, pela primeira vez, do controle operacional permitiu a Corte de Contas a avaliação do desempenho da gestão pública, não somente da legalidade, legitimidade e probidade de seus atos, como também da economicidade dos valores aplicados, comparando dispêndios efetivados e resultados colhidos.¹⁹⁶

A Constituição Cidadã também trouxe em seu bojo a organização dos Tribunais de Contas no país, a forma de escolha de seus membros e até mesmo procedimentos gerais relativos a sua atuação (formas de apreciação de atos e julgamento de contas).¹⁹⁷

Mais registros acerca dos Tribunais de Contas na Carta Política de 1988 serão assinalados no decorrer desta Dissertação, especialmente quando se estudar o Tribunal de Contas da União.

2.1.2 Definição e finalidade dos Tribunais de Contas

A república é caracterizada, segundo Norberto Bobbio, pelo controle público do poder e esse controle, “mesmo que apenas de uma assembleia de notáveis, retarda a decisão e impede a surpresa”¹⁹⁸, pois, em sua visão, “a única garantia de respeito aos direitos de liberdade está no direito de controlar o poder”¹⁹⁹.

Nesse sentido, Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco afirmam que “é típico do regime republicano que o povo, titular da soberania, busque saber como os seus mandatários gerem a riqueza do país”.²⁰⁰ A partir dessa afirmação, pode-se dizer que a importância do controle público advém do próprio termo *república* que significa em latim “coisa pública”, ou seja, coisa comum (da coletividade), por isso a gestão do erário deve ser transparente e sujeita ao questionamento de qualquer um do povo.

Evandro Martins Guerra enaltece a importância dos controles no Estado Democrático contemporâneo asseverando que esses são instituídos para defender

¹⁹⁶ SOUZA, Luciano Brandão Alves de. A constituição de 1988 e o Tribunal de Contas da União. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 26, n. 102, p. 173-184, abr./jun. 1989, p. 175-176.

¹⁹⁷ BRASIL. Constituição (1988).

¹⁹⁸ BOBBIO, Norberto. **Estado, governo e sociedade**: para uma teoria geral da política. 14. ed. Trad. de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987, p. 28-29.

¹⁹⁹ BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**, p. 28.

²⁰⁰ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 7. ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 914.

os interesses da coletividade. Assim, os controles devem ser realizados de forma rigorosa e sistêmica a todos os gestores dos dinheiros públicos.²⁰¹

Caso contrário, os recursos públicos estarão sujeitos a destinações impróprias, práticas abusivas e desconformes ao direito. Uma vez que, conforme Charles de Secondat Baron de Montesquieu²⁰², “todo homem que possui poder é levado a dele abusar; ele vai até onde encontra limites [...]. Para que não se possa abusar do poder, é preciso que pela disposição das coisas, o poder limite o poder”.²⁰³

O controle da Administração Pública é tão importante que é considerado um direito humano, ou seja, trata-se de um direito fundamental dos povos consagrado no art. 15 da Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, que versa: “a sociedade tem o direito de pedir conta a todo agente público de sua administração”.²⁰⁴

Para Antônio Roque Citadini, a existência de instituições controladoras da Administração Pública é uma das características do Estado contemporâneo, não existindo país democrático sem um órgão de controle com missão de fiscalizar a boa gestão do dinheiro público.²⁰⁵

Como se vê, o controle é inerente ao “Estado Democrático de Direito”²⁰⁶, conforme afirma Fernando Rodrigues Martins, caso do Brasil que prevê na própria Constituição que todo o poder emana do povo e deve ser exercido em seu proveito (parágrafo único do art. 1º).²⁰⁷

²⁰¹ GUERRA, Evandro Martins. **Os controles externos e internos da administração pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2003, p. 22.

²⁰² Defendeu a ideia que só o poder freia o poder, dando ênfase a separação e independência dos Poderes, por meio de um sistema de freios e contrapesos (*check and balances*), denominada de Teoria da Separação dos Poderes, como pressuposto de validade ao Estado Democrático. Nessa ideia os Poderes controlam-se entre si de forma a equilibrar suas forças no Estado, garantindo uma gestão compartilhada e harmoniosa. [MONTESQUIEU, Charles de. **Do espírito das leis**. São Paulo: Ed. Martin Claret, 2002, p. 168].

²⁰³ MONTESQUIEU, Charles de. **Do espírito das leis**, 2002, p. 168.

²⁰⁴ BRASIL. Ministério Público Federal. **Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789**. Disponível em: <http://pfdc.pgr.mpf.gov.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/direitos-humanos/declar_dir_homem_cidadao.pdf>. Acesso em: 04 nov. 2014.

²⁰⁵ CITADINI, Antônio Roque. **O controle externo da administração pública**, p. 11.

²⁰⁶ [...] significa a exigência de reger-se por normas democráticas, com eleições livres, periódicas e pelo povo, bem como o respeito das autoridades públicas aos direitos e garantias fundamentais [...] [MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 28. ed., rev. e atual. até a EC nº 68/11 e Súmula Vinculante 31 São Paulo: Atlas, 2007, p. 20].

²⁰⁷ MARTINS, Fernando Rodrigues. **Controle do patrimônio público**. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007, p. 151.

O controle, em tema de Administração Pública, segundo Hely Lopes Meirelles, “é a faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional do outro”, ou dele próprio.²⁰⁸

Assim, Maria Sylvia Zanella Di Pietro define o controle da Administração Pública como “o poder de fiscalização e correção que sobre ela exercem os órgãos dos Poderes Judiciário, Legislativo e Executivo”, com a finalidade de “assegurar que a Administração atue em consonância com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico”, tais como “os da legalidade, moralidade, finalidade pública, publicidade, motivação, impessoalidade”. Salienta, a referida autora, que “em determinadas circunstâncias, abrange também o controle chamado de mérito e que diz respeito aos aspectos discricionários da atuação administrativa”.²⁰⁹

Nesse sentido, Evandro Martins Guerra assevera que “controlar é fiscalizar emitindo juízo de valor, caracterizando o exercício do poder uno estatal por meio de uma função”²¹⁰ e define três formas de controlar a Administração Pública:

a) *controle externo*: “exercido por um Poder ou órgão distinto, apartado da estrutura do órgão controlado”²¹¹, pode ser exercido, por exemplo, pelo Poder Judiciário, Tribunais de Contas e Ministérios Públicos. Para Bertrand Rocha de Oliveira o “controle externo é o controle dos controles”²¹², pois entre suas atribuições está de controlar os próprios controladores;

b) *controle interno* (também denominado de autocontrole²¹³, autotutela ou controle administrativo): “decorrente de órgão integrante da própria estrutura no qual se insere o órgão fiscalização, é inerente a cada um dos órgãos e entidades dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, bem como do Ministério Público e

²⁰⁸ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**, p. 665.

²⁰⁹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**, p. 791-792.

²¹⁰ GUERRA, Evandro Martins. **Direito financeiro**, p. 108.

²¹¹ GUERRA, Evandro Martins. **Direito financeiro**, p. 112.

²¹² OLIVEIRA, Bertrand Rocha de. **Controle externo**, p.16.

²¹³ Súmula nº 346 do STF: “A administração pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos”. [BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula nº 346**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 04 nov. 2014].

Súmula nº 473 do STF: “A Administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornem ilegais, porque deles não se originam direitos; ou pode revogá-los, por motivo de conveniência e oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial”. [BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula nº 473**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 04 nov. 2014].

Tribunal de Contas”;²¹⁴ e

c) *controle social*: “executado pelos próprios cidadãos, legítimos senhores do erário público, chamado também de controle popular”, uma vez que o controle do Estado pelo próprio Estado é insuficiente. Geralmente é realizado por associações, sindicatos, partidos políticos, organizações não-governamentais (ONGs) entre outras.²¹⁵

Pode-se dizer que há no mundo essencialmente dois modelos principais de atuação, na esfera administrativa, de órgãos técnico-especializados de controle externo, definidos basicamente por suas características políticas e administrativas, são os modelos de:

a) *Tribunais de Contas*²¹⁶, também chamados de Cortes de Contas, são órgãos colegiados de controle das receitas e das despesas públicas que se caracterizam por seus poderes jurisdicionais, coercitivos e sancionatórios;²¹⁷ e

b) *Controladorias-Gerais*²¹⁸, igualmente batizado de auditorias-gerais, são órgãos singulares (decisão unipessoal ou monocrática do Auditor-Geral ou Controlador-Geral) de controle das receitas e das despesas públicas, predominando um controle de caráter opinativo ou consultivo.²¹⁹

O Brasil adotou, como já se viu, o modelo de Tribunais de Contas, órgãos republicanos de controle com missão de fiscalizar a gestão do patrimônio público. Mas o modelo desenvolvido e implementado no país, segundo Renato Jorge Brown Ribeiro, é único no mundo, pois:

[...] Não corresponde ao modelo tradicional de tribunal de contas, uma vez que assume funções fiscalizadoras que seriam típicas de controladoria, bem como procura assumir papel de ouvidoria e órgão consultivo. As suas estruturas organizacionais e seus processos decisórios são um misto dos processos e formas de decidir do Legislativo e do Judiciário.

²¹⁴ GUERRA, Evandro Martins. **Direito financeiro**, p. 110-111.

²¹⁵ GUERRA, Evandro Martins. **Direito financeiro**, p. 112.

²¹⁶ Argélia, Alemanha, Áustria, Bélgica, República da China, Comunidade Econômica Européia, Coréia do Sul, Espanha, França, Grécia, Itália, Portugal e Uruguai adotaram o sistema de Tribunais de Contas. [DAL POZZO, Gabriela Tomaselli Bresser Pereira. **As funções do tribunal de contas e o estado de direito**, p. 63].

²¹⁷ MILESKEI, Helio Saul. **O controle da gestão pública**, p. 216-218.

²¹⁸ O sistema de controladorias foi adotado pela África do Sul, Austrália, Bolívia, Chile, Colômbia, Costa Rica, Dinamarca, Estados Unidos, Índia, Irlanda, Israel, México, Inglaterra e Venezuela. [DAL POZZO, Gabriela Tomaselli Bresser Pereira. **As funções do tribunal de contas e o estado de direito**, p. 63].

²¹⁹ MILESKEI, Helio Saul. **O controle da gestão pública**, p. 216-218.

Esse hibridismo e essa adaptabilidade são características bem típicas das instituições brasileiras, e o que pode torná-las maduras e perenes.²²⁰

As Normas de Auditoria Governamental (NAGS)²²¹ conceituam o Tribunal de Contas como “órgão constitucional que auxilia o Poder Legislativo no exercício do controle externo, objetivando assegurar e promover o cumprimento da *accountability*²²² no setor público, incluindo-se o apoio e o estímulo às boas práticas de gestão”.²²³

Sob a ótica da Constituição de 1988, Lucas Borges de Carvalho assevera que “os Tribunais de Contas atuam estritamente vinculados à defesa do patrimônio da sociedade”. Por isso esse é seu *múnus*, de “avaliar a gestão administrativa do Estado, ajustando a atuação dos agentes públicos ao plano da legalidade, dando-lhes o restrito espaço que é representado pelo interesse público”. E, assim, verificar “o grau de eficiência da Administração Pública e cobrando as avarias sofridas pelo erário a quem quer que seja”.²²⁴

2.1.3 Tribunais de Contas existentes no país

O Brasil possui 34 (trinta e quatro) Tribunais de Contas em todo o seu território.

Na União o controle externo da Administração Pública, direta e indireta, fica a cargo do Congresso Nacional, auxiliado pelo Tribunal de Contas da União (TCU), que deve realizar a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas.²²⁵

²²⁰ RIBEIRO, Renato Jorge Brown. **Controle externo da administração pública federal no Brasil**. Rio de Janeiro: América Jurídica: 2002, p. 94.

²²¹ [...] podem ser conhecidas, de logo, como “o livro verde” da auditoria governamental brasileira, em função da cor de sua capa, tornam-se um instrumento de orientação e de aprimoramento da atividade de auditoria dos TC no exercício da sua missão constitucional do controle externo, além de esclarecerem sobre o papel, as responsabilidades, a forma de atuação, a abrangência dos trabalhos e a capacitação mínima requerida para o desempenho dessa importante atividade. [BRASIL. Instituto Rui Barbosa. **Normas de Auditoria Governamental (NAGS)**, p. 06].

²²² É a obrigação que têm as pessoas ou entidades, às quais foram confiados recursos públicos, de prestar contas, responder por uma responsabilidade assumida e informar a quem lhes delegou essa responsabilidade. [BRASIL. Instituto Rui Barbosa. **Normas de Auditoria Governamental (NAGS)**, p. 11].

²²³ BRASIL. Instituto Rui Barbosa. **Normas de Auditoria Governamental (NAGS)**, p. 15.

²²⁴ CARVALHO, Lucas Borges de. Os tribunais de contas e a construção de uma cultura da transparência: reflexões a partir de um estudo de caso. **Revista de Direito Administrativo (RDA)**, Rio de Janeiro, n. 231, p. 193-216, jan./mar. 2003, p. 195.

²²⁵ Arts. 70 e 71 da Constituição Federal de 1988.

Esse controle externo no âmbito federal é realizado pelo Congresso Nacional, sob a faceta política, que o exerce com o auxílio do TCU, sob o enfoque técnico-operacional.²²⁶

No Brasil existem, além do TCU, Tribunais de Contas em todas as Unidades da Federação, que guardam relação quanto à matéria, mas que não possuem qualquer vinculação ou subordinação entre si. Além disso, suas jurisdições encontram-se previstas em suas respectivas Constituições Estaduais e/ou em Leis Orgânicas dos Municípios e do Distrito Federal, dependendo o caso.

Dessa forma, existem os Tribunais de Contas Estaduais²²⁷, o Tribunal de Contas do Distrito Federal²²⁸ e, excepcionalmente, nos estados da Bahia, Ceará, Goiás, Pará, Rio de Janeiro e São Paulo existem, além dos estaduais, há os Tribunais de Contas Municipais e de Município.²²⁹

Esses Tribunais de Contas Municipais e de Município, apesar da vedação constitucional²³⁰ para suas criações, são órgãos que já existiam quando da promulgação da atual Carta Magna, por essa razão foram reconhecidos pelo legislador constituinte, ou seja, recepcionados pela nova ordem constitucional.²³¹

Os Tribunais de Contas Municipais²³² realizam o controle externo técnico-especializado sobre todos os recursos públicos atrelados aos municípios dos Estados em que estão sediados, deixando a cargo dos Tribunais de Contas Estaduais a fiscalização dos recursos públicos dos Poderes em nível estadual.

²²⁶ SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 35. ed., rev. e atual (até a Emenda Constitucional n. 68, de 21.12.2011). São Paulo: Malheiros, 2012, p. 761-762.

²²⁷ Acre (AC), Alagoas (AL), Amapá (AP), Amazonas (AM), Bahia (BA), Ceará (CE), Espírito Santo (ES), Goiás (GO), Maranhão (MA), Mato Grosso (MT), Mato Grosso do Sul (MS), Minas Gerais (MG), Pará (PA), Paraíba (PB), Paraná (PR), Pernambuco (PE), Piauí (PI), Rio de Janeiro (RJ), Rio Grande do Norte (RN), Rio Grande do Sul (RS), Rondônia (RO), Roraima (RR), Santa Catarina (SC), São Paulo (SP), Sergipe (SE) e Tocantins (TO).

²²⁸ O Distrito Federal é um ente *sui generis* em nosso ordenamento jurídico. Por não ser dividido em municípios, exerce funções estaduais e municipais. Além disso, por força de dispositivos constitucionais, recebe verbas da União para manter alguns de seus serviços. [AGUIAR, Ubiratan Diniz de; ALBUQUERQUE, Marcio André Santos de; MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos. **A administração pública sob a perspectiva do controle externo**. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 183].

²²⁹ AGUIAR, Ubiratan Diniz de; ALBUQUERQUE, Marcio André Santos de; MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos. **A administração pública sob a perspectiva do controle externo**, p. 182.

²³⁰ Art. 31, § 4º, da Constituição Federal de 1988.

²³¹ MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**, p. 454.

²³² Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará, Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás e Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Pará.

Já os Tribunais de Contas de Município, que se resumem apenas em dois, o Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro e o Tribunal de Contas do Município de São Paulo, realizam o controle externo técnico-especializado sobre os recursos vinculados as duas capitais estaduais, ficando sob a responsabilidade do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro e de São Paulo, respectivamente, a fiscalização dos recursos públicos dos Poderes em nível estadual e dos demais municípios diversos da capital.

Cabe registrar que a Constituição Federal, em seu art. 75, fixou que a organização, a composição e a fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios devem seguir de forma simétrica as definidas ao TCU.²³³

Dessa forma, mesmo com as diferenças existentes entre Cortes de Contas do país, o modelo federal – especificamente do TCU – deve, no que couber, guardar simetria com os modelos instituídos nos demais Tribunais de Contas do Brasil, visto que as normas concernentes à matéria são consideradas de reprodução obrigatória pelos Estados, Distrito Federal e Municípios brasileiros.²³⁴

2.2 TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

As normas constitucionais dão ao Tribunal de Contas da União o seu delineamento, mas as especificidades do órgão estão preconizadas basicamente em sua Lei Orgânica²³⁵ (Lei nº 8.443/92) e em seu Regimento Interno²³⁶ (Resolução TCU nº 155/2002). A partir de então, passa-se a conhecê-lo.

²³³ BRASIL. Constituição (1988).

²³⁴ Segundo Raul Machado Horta: “[...] a primazia da Constituição Federal, como centro de normas, confere ao ordenamento do Estado Federado o caráter de ordenamento derivado, quando recebe e acata as normas originárias da Constituição Federal, para projetá-las no próprio ordenamento, mediante atividade de simples recepção do constituinte estadual. O ordenamento autônomo do Estado-membro é misto: parcialmente derivado e parcialmente originário.” [HORTA, Raul Machado. **A autonomia do estado-membro no direito constitucional brasileiro**. Belo Horizonte: Belo Horizonte, 1964, p. 62-63].

²³⁵ BRASIL. **Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992**. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 04 nov. 2014.

²³⁶ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Resolução TCU nº 155, de 4 de dezembro de 2002**. Regimento Interno do Tribunal de Contas da União. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em: 04 nov. 2014.

2.2.1 Aspectos gerais, composição, estrutura e jurisdição

O Tribunal de Contas da União tem sede na Capital Federal (Distrito Federal), possui quadro próprio de pessoal e tem jurisdição em todo o território nacional.²³⁷

Nos termos da Constituição Federal, encontra-se sob jurisdição do TCU “qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda”. Do mesmo modo se submete quem, em nome da União, “assuma obrigações de natureza pecuniária”.²³⁸ Incluídos, também, “aqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário” da União.²³⁹

O Tribunal de Contas da União é órgão colegiado composto por 09 (nove) Ministros com as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça, portanto são agentes públicos vitalícios, inamovíveis e não podem ter seus subsídios reduzidos. Dessa forma, estão regidos em seus direitos e garantias pela Lei Orgânica da Magistratura Nacional (Lei Complementar nº 035/78).²⁴⁰

Nas Cortes de Contas Estaduais, Distrital e Municipais essa equivalência de garantias e impedimentos se dá, geralmente, ao cargo de Desembargador do Tribunal de Justiça Estadual onde estão sediadas.

Os Ministros do TCU são nomeados dentre brasileiros que satisfaçam os seguintes requisitos previstos no art. 73, § 1º, da Constituição Federal de 1988:

- mais de 35 (trinta e cinco) e menos de 65 (sessenta e cinco) anos de idade;
- idoneidade moral e reputação ilibada;
- notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de Administração Pública; e
- mais de 10 (dez) anos de exercício de função ou de efetiva atividade profissional que exija os conhecimentos mencionados no inciso anterior.

²³⁷ Art. 73, *caput*, da Constituição Federal de 1988.

²³⁸ Art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal de 1988.

²³⁹ Art. 5º, II, da Lei nº 8.443/92 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União).

²⁴⁰ BRASIL. Constituição (1988).

A forma de escolha de cada Ministro está definida no art. 73, § 2º, da Constituição Cidadão, que versa:

- um 1/3 (três Ministros) pelo Presidente da República, com aprovação do Senado Federal, sendo dois alternadamente dentre Auditores e membros do Ministério Público junto ao TCU, indicados em lista tríplice pelo Tribunal, segundo os critérios de antiguidade e merecimento; e
- 2/3 (seis Ministros) pelo Congresso Nacional.

Os Tribunais de Contas nos Estados são compostos por 07 (sete) Conselheiros.²⁴¹ No princípio, a escolha desses Conselheiros gerou polêmica pela falta de regras claras, com disputas entre os Legislativos e os Executivos, mas o Supremo Tribunal Federal (STF) dirimiu a questão por meio da Súmula nº 653, *in verbis*:

No Tribunal de Contas estadual, composto por sete conselheiros, quatro devem ser escolhidos pela Assembléia Legislativa e três pelo Chefe do Poder Executivo estadual, cabendo a este indicar um dentre auditores e outro dentre membros do Ministério Público, e um terceiro à sua livre escolha.²⁴²

Seguem a mesma sistemática de nomeação os Tribunais de Contas Municipais e de Município²⁴³, entretanto estes últimos, por suas peculiaridades, têm assim nomeados seus Conselheiros: quatro escolhidos pela Câmara Municipal e três pelo Chefe do Poder Executivo municipal, que deve indicar de forma alternada Auditores, membros do Ministério Público, e um à sua livre escolha.

Nota-se que nos Tribunais de Contas existe a figura do Auditor (Ministro-Substituto ou Conselheiro-Substituto, dependendo o caso), cargo público cuja investidura deve se dar mediante concurso público de provas e títulos, e, quando em substituição, possui as mesmas garantias e impedimentos do titular.

O Auditor do TCU, quando no exercício de suas atribuições normais, terá as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens de Juiz de Tribunal Regional Federal. No caso das Cortes de Contas Estaduais, do

²⁴¹ Art. 75, parágrafo único, da Constituição Federal de 1988.

²⁴² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula nº 653**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 04 nov. 2014.

²⁴³ Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro e Tribunal de Contas do Município de São Paulo.

Distrito Federal e dos Municípios essa equivalência, geralmente, se dá ao cargo de Juiz de Direito de 1º Grau de última entrância.²⁴⁴

Dentre suas variadas funções, ordinariamente insculpidas na Lei Orgânica e no Regimento Interno de cada Corte de Contas, o Auditor tem como principal a substituição dos Ministros (Conselheiros) em suas ausências, impedimentos ou vacâncias.

No tocante à estrutura, o Tribunal de Contas da União é um tribunal administrativo cujas deliberações são tomadas pelo Plenário²⁴⁵ da Corte, sua instância máxima, ou por uma de suas 02 (duas) Câmaras²⁴⁶, onde os processos são submetidos à apreciação e ao julgamento, chegando ao final a uma decisão colegiada (tomada em conjunto por seus membros), denominada Acórdão, como nos tribunais judiciais.²⁴⁷

Cabe registrar que junto aos Tribunais de Contas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios oficia o Ministério Público de Contas, que possui vinculação administrativa e financeira às Cortes de Contas. Esse órgão também é denominado Ministério Público *especial* e seus membros – denominados Procuradores – possuem os mesmos direitos, vedações e forma de investidura dos membros do Ministério Público *comum* (art. 130), apesar de não se confundirem.²⁴⁸

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas trata-se de um *Parquet* especializado, com autonomia e independência no que concerne a suas manifestações, com carreira pública integrante da estrutura administrativa do próprio Tribunal de Contas, com a atribuição precípua de defender a ordem jurídica, ou seja, de *custus legis* (fiscal da lei).²⁴⁹

²⁴⁴ Art. 73, § 4º, da Constituição Federal de 1988.

²⁴⁵ O Plenário, composto por todos os ministros, reúne-se às quartas-feiras. Compete ao Plenário, dirigido pelo presidente do Tribunal, deliberar sobre assuntos de maior relevância, relacionados no Regimento Interno do TCU sob o título Competência do Plenário. [BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Conhecendo o Tribunal de Contas da União**. 5. ed. Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência, 2011, p. 08].

²⁴⁶ A Primeira e a Segunda Câmaras reúnem-se, ordinariamente, às terças e quintas-feiras, respectivamente. Cada uma é integrada por quatro ministros. Uma delas é presidida pelo vice-presidente, e a outra, pelo ministro mais antigo no cargo. Cumpre-lhes deliberar sobre as matérias relacionadas no Regimento Interno do TCU sob o título Competência das Câmaras. [BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Conhecendo o Tribunal de Contas da União**, p. 08].

²⁴⁷ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Conhecendo o Tribunal de Contas da União**, p. 7-8.

²⁴⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 789-1 – DF**. Tribunal Pleno. Rel. Min. Celso de Mello. Julgamento em 26.05.1994. Publicado no DJ de 19.12.1994. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 04 nov. 2014.

²⁴⁹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Conhecendo o Tribunal de Contas da União**, p. 6.

O Ministério Público junto ao TCU (MPjTCU) é “composto por 01 (um) Procurador-Geral, 03 (três) Subprocuradores-Gerais e 04 (quatro) Procuradores, entre concursados com título de bacharel em direito. Nas demais Cortes de Contas do país obedecem as legislações infraconstitucionais competentes”.²⁵⁰

2.2.2 Natureza jurídica do TCU e sua posição institucional entre os Poderes

Na doutrina ainda se encontram discussões acerca da posição dos Tribunais de Contas entre os Poderes ou funções do Estado (executiva, legislativa e judiciária).

Nesse sentido, Gabriela Tomaselli Bresser Pereira Dal Pozzo assevera que existem três posicionamentos, levando em conta a Teoria da Separação dos Poderes: “os que entendem que o Tribunal de Contas é órgão pertencente ao Poder Judiciário (primeira corrente); aqueles que pretendem ser ele um órgão do Poder Executivo (segunda corrente); e ainda aqueles que o concebem como parte integrante do Parlamento ou Poder Legislativo (terceira corrente)”.²⁵¹

Todavia, conforme Lucas Borges de Carvalho, a partir do texto constitucional constata-se que o constituinte originário conferiu ao Tribunal de Contas da União autonomia e independência, além definir que não está enquadrando em qualquer dos Poderes existentes (Executivo, Legislativo e Judiciário).²⁵²

Glauco Antonio Lessa de Abreu e Silva exalta a importância do órgão de estar fora dos Poderes, afirmando que se constitui: “penhor de dupla segurança: para a Nação, a de eficiência e eficácia no emprego dos dinheiros públicos; para os Administradores, a da tranquilidade na avaliação de seu desempenho por um órgão soberano”.²⁵³

²⁵⁰ ZYMLER, Benjamin. **Direito administrativo e controle**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013, p. 171.

²⁵¹ DAL POZZO, Gabriela Tomaselli Bresser Pereira. **As funções do tribunal de contas e o estado de direito**, p. 102.

²⁵² CARVALHO, Lucas Borges de. **Os tribunais de contas e a construção de uma cultura da transparência**, p. 195.

²⁵³ SILVA, Glauco Antonio Lessa de Abreu e. A evolução histórica do tribunal de contas e o moderno conceito de sistema de controle externo. **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília, vol. 9, n. 17, p. 3-20, jun. 1978, p. 14.

Dirley da Cunha Júnior leciona que, “embora sejam órgãos de auxílio ao Poder Legislativo, a este não integram, tampouco se subordinam, mantendo com ele apenas uma relação de vinculação institucional”. Ou seja, “são órgãos autônomos e independentes, inclusive gozando das mesmas garantias institucionais do Poder Judiciário”, no que lhe couber.²⁵⁴

Nessa esteira de inteligência, Hely Lopes Meirelles ensina que o Tribunal de Contas da União desempenha atribuições jurisdicionais administrativas, não exercendo funções legislativas nem judiciais, sendo classificado como órgão administrativo independente, de cooperação com o Poder Legislativo na fiscalização financeira e orçamentária, consoante suas atribuições constitucionais.²⁵⁵

Jarbas Maranhão afirma que os Tribunais de Contas na condição de *custodes in nomine populi* (guardiões em nome do povo) devem resguardar o princípio republicano da prestação de contas dos gestores do dinheiro público. Por isso, sem autonomia e independência eles não poderiam atingir suas finalidades, “o contrário seria confundir e negar a sua natureza e destinação de órgão autônomo”.²⁵⁶

Para o referido autor, os Tribunais de Contas são “órgãos situados entre os Poderes e de cooperação funcional com eles, impondo-se, todavia, que mantenham independência como órgão e função”.²⁵⁷

Nota-se que pelo fato de auxiliar o Congresso Nacional; de ser denominado “Tribunal” e seus Ministros serem equiparados aos magistrados; e de fazer parte do orçamento público da União de iniciativa do Poder Executivo; o TCU acaba passando a ideia, sem aprofundamentos, de ser um órgão subordinado ao Poder Legislativo, ao Poder Judiciário e/ou ao Poder Executivo.

Entretanto, da atenta leitura da Constituição Federal de 1988 constata-se que a nenhum dos Poderes está vinculado diretamente o Tribunal de Contas da União, a não ser de forma cooperativa.

²⁵⁴ CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de direito constitucional**. 6. ed., rev., ampl. e atual. Salvador: JusPodivm, 2012, p. 1086.

²⁵⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**, p. 763-764.

²⁵⁶ MARANHÃO, Jarbas. Tribunal de contas: natureza jurídica e posição entre os poderes. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 27, n. 106, p. 99-102, abr./jun. 1990, p. 102.

²⁵⁷ MARANHÃO, Jarbas. Tribunal de contas: natureza jurídica e posição entre os poderes. **Revista de Informação Legislativa**, p. 102.

Então, o Tribunal de Contas da União é dotado constitucionalmente de autonomia administrativa e financeira, tratando-se de órgão técnico-especializado independente. Isso, pensando a forma ideal de controle externo, é o que confere legitimidade e isenção ao seu trabalho.

2.2.3 Competências e funções do TCU

Como se viu, a Constituição Federal de 1988 (CRFB/88) dotou o Tribunal de Contas da União “de absoluta autonomia funcional, administrativa e financeira, não se subordinando, hierarquicamente, a nenhum outro órgão ou Poder. Ao mesmo tempo, viu ampliadas suas competências e aumentado seu campo de ação”.²⁵⁸

Para Frederico Pardini “não há ato de administração que esteja isento de fiscalização do Tribunal, nem conta pública ou de interesse público que não deva ser prestada”.²⁵⁹

As competências constitucionais do TCU estão estabelecidas, basicamente, nos arts. 33, § 2º; 70; 71; 72, § 1º; 74, § 2º; e 161, parágrafo único; todos da atual Carta Magna e regulamentadas em normas infraconstitucionais, principalmente, em sua Lei Orgânica (LOTCU)²⁶⁰ e em seu Regimento Interno (RITCU)²⁶¹. São competências do Tribunal de Contas da União:

- executar a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade e economicidade (art. 70, *caput*, da CRFB/88);
- fiscalizar as aplicações de subvenções e a renúncia de receitas (art. 70, *caput*, da CRFB/88);
- apreciar as contas anuais do Presidente da República (art. 33, § 2º, e art. 71, I, da CRFB/88);
- julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos federais (art. 71, II, da CRFB/88);

²⁵⁸ PARDINI, Frederico. **Tribunal de Contas da União: órgão de destaque constitucional**. Tese de Doutorado. Faculdade de Direito da UFMG: 1997, p. 88.

²⁵⁹ PARDINI, Frederico. **Tribunal de Contas da União**, p. 88.

²⁶⁰ BRASIL. **Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992**.

²⁶¹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Resolução TCU nº 155, de 4 de dezembro de 2002**.

- apreciar a legalidade dos atos de admissão de pessoal, as concessões de aposentadorias, transferências para reserva, reformas e pensões (art. 71, III, da CRFB/88);
- realizar inspeções e auditorias, por iniciativa própria (*ex officio*) ou por solicitação de qualquer das Casas do Congresso Nacional e de Comissão técnica ou de inquérito (art. 71, IV, da CRFB/88), bem como impulsionadas por denúncia (arts. 234 a 236 do RITCU) e representação (art. 237 do RITCU);
- fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais (art. 71, V, da CRFB/88);
- fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados a Estado, Distrito Federal ou Município (art. 71, VI, da CRFB/88);
- prestar as informações sobre fiscalizações realizadas à qualquer das Casas do Congresso Nacional ou à qualquer Comissão técnica ou de inquérito (art. 71, VII, da CRFB/88);
- aplicar sanções (multas e débitos) e determinar a correção de ilegalidades e irregularidades em atos e contratos (art. 71, VIII a XI, da CRFB/88);
- emitir pronunciamento conclusivo, por solicitação da Comissão Mista Permanente de Senadores e Deputados, sobre despesas não autorizadas (art. 72, § 1º, da CRFB/88);
- apurar denúncias apresentadas por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato sobre irregularidades ou ilegalidades (art. 74, § 2º, da CRFB/88);
- fixar os coeficientes dos fundos de participação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e fiscalizar a entrega dos recursos aos governos estaduais e às prefeituras municipais (art. 161, parágrafo único, da CRFB/88); e
- apreciar, no exercício de suas atribuições, a constitucionalidade das leis e dos atos do poder público (Súmula nº 347 do STF).²⁶²

²⁶² Súmula nº 347 do STF: “o Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do poder público”. [BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula nº 347**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 04 nov. 2014].

Como já dito, as normas infraconstitucionais podem atribuir outras competências ao TCU, como: apreciar denúncias e representações de possíveis irregularidades na Administração Pública, por exemplo, em licitações e contratos; acompanhar e fiscalizar os processos de desestatização; manter sítio eletrônico para divulgação de dados e de informações relativas a contas públicas; e fiscalizar o cumprimento das normas fixadas pela Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).²⁶³

Com relação às funções (atividades) desempenhadas pelo Tribunal de Contas da União, são assim classificadas:²⁶⁴

- *fiscalizatória*: realiza auditorias e inspeções (art. 71, IV, V, VI e XI, da CRFB/88);
- *consultiva*: emite parecer prévio sobre as contas do Presidente da República e de Governadores de Territórios (se houver), além de responder a consultas (art. 1º, XVII, da LOTCU);
- *informativa*: envia informações ao Congresso Nacional e divulga na rede mundial de computadores (*internet*) dados sobre a Administração Pública federal, bem como presta informações ao Ministério Público para fins de ajuizamento de ações civis e penais cabíveis (art. 71, VII, da CRFB/88);
- *judicante*: julga contas dos administradores de recursos públicos federais (art. 71, II e III, da CRFB/88);
- *sancionadora*: aplica penalidades àqueles que praticaram atos irregulares e adota as medidas necessárias ao ressarcimento dos valores aos cofres públicos, bem como declara a idoneidade para licitar e a inabilitação para o exercício de função comissionada (art. 71, VIII, da CRFB/88);
- *corretiva*: fixa prazo para que órgãos e entidades corrijam eventuais falhas e irregularidades ou sustem, até mesmo cautelarmente, a prática de atos impugnados (art. 71, IX e X, da CRFB/88);

²⁶³ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Conhecendo o Tribunal de Contas da União**, p. 14.

²⁶⁴ BRASIL. **Tribunal de Contas da União**. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em: 04 nov. 2014.

- *normativa*: edita normas (resoluções, instruções normativas, etc.) relativas às suas atribuições ou sobre organização dos processos que lhe devem ser submetidos (art. 3º da LOTCU); e
- *ouvidoria*: recebe e apura notícias de irregularidades comunicadas por cidadão, agente público, partido político, sindicato ou associação civil (art. 71, § 2º, da CRFB/88).

2.3 FUNÇÃO FISCALIZATÓRIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu que o Tribunal de Contas da União, em auxílio ao Congresso Nacional, fará a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União, levando em conta aspectos relativos à legalidade, à legitimidade, à economicidade, ao exame de aplicação das subvenções e à renúncia de receitas.²⁶⁵

2.3.1 Fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial

Para Helio Saul Mileski, a fiscalização (contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial) é uma forma de controle que visa proteger a regularidade dos procedimentos praticados pelos administradores na gerência dos recursos públicos, envolvendo todos os atos de arrecadação (receita) e de dispêndio (despesa) no acompanhamento da execução orçamentária, sempre levando em conta o fiel cumprimento dos programas, projetos e atividades previstos no orçamento, respeitado os princípios da legalidade, legitimidade e economicidade.²⁶⁶

O controle externo, conforme leciona Lúcia Valle Figueiredo, “deve ser feito não mais visando apenas ao que chamamos de legalidade formal, mas também no que respeita à legitimidade, economicidade e razoabilidade”, ou seja, para a referida autora deve-se fazer o controle externo também sob a ótica do princípio constitucional da eficiência para avaliação do desempenho.²⁶⁷

Nota-se que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial trata-se de um sistema de controle de recursos públicos que visa

²⁶⁵ Art. 70 c/c o art. 71 da Constituição Federal de 1988.

²⁶⁶ MILESKI, Helio Saul. **O controle da gestão pública**, p. 187.

²⁶⁷ FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de direito administrativo**. 9. ed. rev., atual e ampl. Até a Emenda Constitucional 56/2007. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 366.

acompanhar, examinar e avaliar a aplicação dos dinheiros, bens e valores públicos, sob o prisma da legalidade, da legitimidade, da economicidade e da eficiência.

Mas como são definidas essas modalidades constitucionais de fiscalização?

A *fiscalização contábil*, segundo Helio Saul Mileski, tem por objetivo examinar a situação do patrimônio público e suas variações, por meio da verificação dos registros, controles e análises dos atos e fatos administrativos contabilizados num determinado período, sempre checando se houve a aplicação de recursos públicos de acordo com as normas e técnicas contábeis.²⁶⁸

A *fiscalização financeira* consiste em “verificar se as contas públicas representam a efetiva situação financeira da Administração, envolvendo um controle sobre a arrecadação da receita e a realização da despesa, tendo em conta a legalidade e a regularidade de suas operações”, numa verificação do fluxo financeiro (entradas e saídas) gerenciado pelo agente público.²⁶⁹

A *fiscalização orçamentária*, de acordo com Helio Saul Mileski, consiste no “acompanhamento da execução orçamentária, com exame sobre a execução dos programas, projetos e atividades determinados pela lei orçamentária”. Trata-se, então, da “verificação da fiel observância das normas, procedimentos e dispositivos legais que envolvem todo o ciclo orçamentário”, que vai “desde a elaboração do Plano de Governo, a Lei de Diretrizes Orçamentárias, o Orçamento Anual, incluindo os métodos de controle dos créditos orçamentários ou adicionais até os registros dos fatos pela contabilidade”.²⁷⁰

A *fiscalização operacional* tem o condão de “avaliar o grau de cumprimento dos objetivos e metas previstos na lei orçamentária”, bem como “determinar a eficiência (máximo de rendimento sem desperdício de gastos e tempo), a eficácia (realização das metas programadas) e a economicidade (operação ao menor custo possível) dos atos de gestão praticados”. Além de ter o intuito de “avaliar a eficácia do controle na administração dos recursos humanos, materiais e financeiros, identificando as áreas críticas na organização e

²⁶⁸ MILESКИ, Helio Saul. **O controle da gestão pública**, p. 283.

²⁶⁹ MILESКИ, Helio Saul. **O controle da gestão pública**, p. 284.

²⁷⁰ MILESКИ, Helio Saul. **O controle da gestão pública**, p. 284.

funcionamento da Administração”, tudo isso para “formular recomendações que possibilitem superar as observações mais significativas”.²⁷¹

A *fiscalização patrimonial* “objetiva manter a preservação dos bens patrimoniais do Estado – bens móveis e imóveis – tanto no aspecto de sua guarda ou responsabilidade pelo uso, quanto pela sua movimentação, conservação e segurança”.²⁷²

Cabe ressaltar que o TCU fiscaliza, basicamente, alocando seus recursos humanos e materiais com o objetivo de avaliar a gestão dos recursos públicos da União, por meio da captura de dados e de informações, análise, produção de um diagnóstico e a formação de um juízo de valor.²⁷³

Fiscalização que pode ser feita por iniciativa própria (*ex officio*), da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, bem como impulsionada por meio de denúncia ou de representação. E, quanto ao momento que se efetua, pode ser: prévia (preventiva ou *a priori*), concomitante (contemporânea, sucessiva, simultânea ou *pari passu*) ou posterior (corretiva, repressiva, subsequente ou *a posteriori*).²⁷⁴

Ademais, ressalta-se que são objetos de fiscalização pelo TCU: atos e contratos; as transferências constitucionais e legais; convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres; aplicação de subvenções, auxílios e contribuições; arrecadação da receita; renúncia de receitas; atos de admissão, de aposentadoria, de transferência para reserva e de pensão; entre outros (art. 249 da LOTCU).

2.3.2 Trilogia constitucional do controle

Jorge Ulisses Jacoby Fernandes define que o controle – externo e interno – no modelo constitucional no Brasil pode ser de 03 (três) tipos: legalidade, legitimidade e economicidade, o que denominou de trilogia que prevalece em discussões doutrinária sobre a matéria. São considerados três porque, para o referido autor, esses tipos de controle absolvem outros existentes como, por

²⁷¹ MILESKI, Helio Saul. **O controle da gestão pública**, p. 285.

²⁷² MILESKI, Helio Saul. **O controle da gestão pública**, p. 286.

²⁷³ BRASIL. **Tribunal de Contas da União**. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em: 04 nov. 2014.

²⁷⁴ AGUIAR, Ubiratan Diniz de; ALBUQUERQUE, Marcio André Santos de; MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos. **A administração pública sob a perspectiva do controle externo**, p. 160-162.

exemplo, o controle da aplicação das subvenções e o controle da renúncia de receita.²⁷⁵

O *controle de legalidade*, conforme Ubiratan Diniz de Aguiar, Marcio André Santos de Albuquerque e Paulo Henrique Ramos Medeiros, “baseia-se apenas no que está positivado, ou seja, leis, regimentos, portarias, etc. Ao termo legalidade deve ser dada a interpretação mais extensiva possível”. Assim, a utilização desse tipo de controle importa em “verificar se o ato produzido guarda ou não consonância com algum dispositivo legal”. Para alcançar maior eficiência deve ser aplicado conjuntamente com o controle da legitimidade e o controle da economicidade.²⁷⁶

Controlar a legalidade no Setor Público é de fundamental importância, como leciona Helio Saul Mileski, ao afirmar que “a legalidade, como princípio constitucional dirigido à Administração, é bússola orientadora dos órgãos de controle [...], por ser o princípio que dá eficácia a toda atividade administrativa e, conseqüentemente, à atividade financeira do Estado”.²⁷⁷

Com efeito, esclarecem Ubiratan Diniz de Aguiar, Marcio André Santos de Albuquerque e Paulo Henrique Ramos Medeiros que “o gestor somente está autorizado a executar aquilo que a lei lhe facultou. Diferentemente do particular, que pode realizar tudo aquilo que a lei não vedou”.²⁷⁸

Para José Nagel “o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos e comandos da norma jurídica. Como se diz, se em algum momento, se afastar dos estritos termos da lei, irregular se tornará seu ato de gestão”.²⁷⁹

Ainda sobre o controle de legalidade, Helio Saul Mileski ensina que esse tipo de controle” possui uma acepção ampla, na medida em que envolve não só um mero exame de adequação do ato à lei, mas se estende também a uma análise de

²⁷⁵ FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de contas do Brasil: jurisdição e competência**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 57.

²⁷⁶ AGUIAR, Ubiratan Diniz de; ALBUQUERQUE, Marcio André Santos de; MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos. **A administração pública sob a perspectiva do controle externo**, p. 163.

²⁷⁷ MILESKE, Helio Saul. **O controle da gestão pública**, p. 178.

²⁷⁸ AGUIAR, Ubiratan Diniz de; ALBUQUERQUE, Marcio André Santos de; MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos. **A administração pública sob a perspectiva do controle externo**, p. 163.

²⁷⁹ NAGEL, José. Normas gerais sobre fiscalização e julgamento a cargo do TCU. **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília, vol. 28, n. 74, out./dez. 1997, p. 32.

conformidade aos demais princípios constitucionais”, tudo isso “com vistas à preservação da segurança jurídica como fator de segurança dos direitos fundamentais, que são corolários do princípio maior da legalidade”.²⁸⁰

Nesse sentido, Ricardo Lobo Torres assevera que “o controle da legalidade implica ainda na *superlegalidade*, ou seja, o da *constitucionalidade* das leis e atos administrativos”.²⁸¹

Cabe ressaltar que o STF sedimentou entendimento jurisprudencial, por meio da Súmula nº 347, que os Tribunais de Contas podem, no exercício de suas atribuições, realizar o controle de constitucionalidade²⁸². Entretanto, poderá realizar apenas o controle de constitucionalidade *difuso*²⁸³ (*ou concreto*), não lhe cabendo realizar o controle de constitucionalidade *concentrado*²⁸⁴ (*ou abstrato*), uma vez que este é de exclusividade das cúpulas do Poder Judiciário.

Segundo Uadi Lammêgo Bulos, não obstante os Tribunais de Contas “não detenham competência para declarar a inconstitucionalidade das leis e dos atos normativos em abstrato, pois essa prerrogativa é do STF”, têm o poder-dever ou dever-poder, “no caso concreto, reconhecer a desconformidade formal ou material de norma jurídicas, incompatíveis com a manifestação constituinte originária”.²⁸⁵

²⁸⁰ MILESKI, Helio Saul. **O controle da gestão pública**, p. 178.

²⁸¹ TORRES, Ricardo Lobo. O tribunal de contas e o controle da legalidade, economicidade e legitimidade. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 31, n. 121, p. 265-271, jan./mar. 1994, p. 266. (Grifo do autor)

²⁸² No Brasil, em virtude da Constituição Federal de 1988, o sistema de controle de constitucionalidade é considerado “ecclético, híbrido ou misto, combinando o controle *por via incidental e difuso* (sistema americano), que vinha desde o início da República, com o controle *por via principal e concentrado*, implantado com a EC n. 16/95 (sistema continental europeu)”. [BARROSO, Luís Roberto. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro**: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência. 2. ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 64]. (Grifo do autor)

²⁸³ Conhecido também como controle *por via de exceção* ou *defesa*, ocorre “quando se permite a todo e qualquer juiz ou tribunal o reconhecimento da inconstitucionalidade de uma norma e, conseqüentemente, sua não-aplicação ao caso concreto levado ao conhecimento da corte”. Trata-se “do controle exercido quando do pronunciamento acerca da constitucionalidade ou não de uma norma faz parte do itinerário lógico do raciocínio jurídico a ser desenvolvido”. [BARROSO, Luís Roberto. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro**, p. 47].

²⁸⁴ Conhecido também como controle *por via de ação direta*, “é exercido por um único órgão ou por um número limitado de órgãos criados especificamente para esse fim ou tendo nessa atividade sua função principal”. É “o controle exercido fora de um caso concreto, independente de uma disputa entre partes, tendo por objeto a discussão acerca da validade da lei em si”. Com efeito, “não cuida de mecanismo de tutela de direitos subjetivos, mas de preservação da harmonia do sistema jurídico, do qual deverá ser eliminada qualquer norma incompatível com a Constituição”. [BARROSO, Luís Roberto. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro**, p. 47 e 50].

²⁸⁵ BULOS, Uadi Lammêgo. **Constituição Federal anotada**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 815.

Portanto, conforme afirma o referido autor, “os Tribunais de Contas podem deixar de aplicar ato por considerá-lo inconstitucional, bem como sustar outros atos praticados com base em leis vulneradoras da CF/88 (art.71, X). Reitere-se que essa faculdade é na via incidental, no caso concreto, portanto”.²⁸⁶

O *controle de legitimidade*, para José Nagel, “significa, por sua vez, não apenas a conformidade do ato às prescrições legais, mas também o atendimento aos princípios e fins da norma jurídica e, em tese, da moralidade e da finalidade pública”.²⁸⁷

Na visão do aludido autor, “a despesa pública para ser legítima precisa estar direcionada no sentido da concretização do bem comum”. Desse modo, “as despesas autorizadas devem sempre atender ao interesse público, sob pena do ato gestão praticado perder a legitimidade”.²⁸⁸

Para Ubiratan Diniz de Aguiar, Marcio André Santos de Albuquerque e Paulo Henrique Ramos Medeiros, no controle de legitimidade “não se está querendo apenas verificar se o ato se coaduna com o ordenamento jurídico, mas também se o ato atende ao interesse público. Pode ocorrer uma despesa legal que não seja legítima”.²⁸⁹

Helio Saul Mileski ensina que a “legitimidade deriva da legalidade”, não sendo “apenas uma conformação de natureza legislativa, indo mais além”, pois o controle da legitimidade estrutura-se “em fundamentos de moralidade, identificando-se com os valores, princípios e fins que regem a ação administrativa, na consecução dos objetivos estatais – o interesse público”. A legitimidade aproxima-se muito do “sentido de justiça, de racionalidade no exercício da atividade financeira”.²⁹⁰

O *controle de economicidade*, conforme Ubiratan Diniz de Aguiar, Marcio André Santos de Albuquerque e Paulo Henrique Ramos Medeiros, “preocupa-se com relação custo/benefício da despesa pública”. Para o referido autor, “não basta que o gasto seja, apenas, legal e legítimo. É necessário também, que seja realizado

²⁸⁶ BULOS, Uadi Lammêgo. **Constituição Federal anotada**, p. 815.

²⁸⁷ NAGEL, José. Normas gerais sobre fiscalização e julgamento a cargo do TCU. **Revista do Tribunal de Contas da União**, p. 32.

²⁸⁸ NAGEL, José. Normas gerais sobre fiscalização e julgamento a cargo do TCU. **Revista do Tribunal de Contas da União**, p. 32.

²⁸⁹ AGUIAR, Ubiratan Diniz de; ALBUQUERQUE, Marcio André Santos de; MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos. **A administração pública sob a perspectiva do controle externo**, p. 163.

²⁹⁰ MILESKEI, Helio Saul. **O controle da gestão pública**, p. 292.

com razoabilidade”. Ou seja, “consiste em verificar se, no caso concreto, o órgão realizou a despesa pública do modo mais econômico possível”.²⁹¹

Controlar a economicidade no Setor Público é verificar se algo foi realizado pelo menor custo possível, como leciona Helio Saul Mileski ao asseverar que “no âmbito privado, normalmente, a economicidade está compreendida na relação custo-lucro. Na esfera pública, o sentido de economicidade altera-se profundamente, na medida em que seu entendimento está na relação custo-benefício”.²⁹²

José Nagel assevera que o controle de economicidade “visa aferir a relação entre o custo e o benefício das atividades e resultados obtidos pelos administradores na gestão orçamentária, financeira e patrimonial”, levando em conta os “aspectos da eficiência e eficácia e à luz de critérios ou parâmetros de desempenho. Posto que, nem tudo que é de custo reduzido atende bem a coletividade”.²⁹³

2.3.3 Instrumentos de fiscalização do TCU

Os instrumentos de fiscalização utilizados pelo Tribunal de Contas da União estão previstos no Regimento Interno²⁹⁴ (Resolução TCU nº 155/2002) do órgão, são eles: os levantamentos, as auditorias, as inspeções, os acompanhamentos e os monitoramentos.²⁹⁵

a) *levantamento*: é utilizado para conhecer previamente a organização e o funcionamento de órgãos e entidades, além de fundos, sistemas, programas, projetos e atividades governamentais, no intuito de identificar objetivos, instrumentos de fiscalização e a viabilidade de realização de auditoria/inspeção.²⁹⁶

b) *auditoria*: é utilizada para verificar *in loco* a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão, quanto aos aspectos contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial, bem como avaliar o desempenho operacional e os resultados

²⁹¹ AGUIAR, Ubiratan Diniz de; ALBUQUERQUE, Marcio André Santos de; MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos. **A administração pública sob a perspectiva do controle externo**, p. 164.

²⁹² MILESKI, Helio Saul. **O controle da gestão pública**, p. 293.

²⁹³ NAGEL, José. Normas gerais sobre fiscalização e julgamento a cargo do TCU. **Revista do Tribunal de Contas da União**, p. 32.

²⁹⁴ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Resolução TCU nº 155, de 4 de dezembro de 2002**.

²⁹⁵ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Conhecendo o Tribunal de Contas da União**, p. 16-20.

²⁹⁶ Art. 239 do RITCU (Resolução TCU nº 155/2002).

alcançados pelos órgãos, entidades, programas e projetos governamentais, além também para subsidiar a apreciação dos atos sujeitos a registro.²⁹⁷

A auditoria quanto à sua natureza classifica-se em:

b.1) *auditoria de regularidade* (também denominada de conformidade): objetiva examinar a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão dos responsáveis sujeitos à jurisdição do TCU, quanto aos aspectos contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial,²⁹⁸ e

b.2) *auditoria operacional* (também denominada de desempenho): objetiva examinar “a economicidade, eficiência, eficácia, efetividade, equidade, ética e proteção ao meio ambiente, além dos aspectos de legalidade” de organizações, programas e atividades governamentais, com a finalidade de avaliar o seu desempenho e de promover o aperfeiçoamento da gestão pública.²⁹⁹

A auditoria operacional, principalmente, concernente à proteção do meio ambiente, será tratada com mais detalhes no Capítulo 3 desta Dissertação.

c) *inspeção*: é utilizada para suprir omissões e lacunas de informações, esclarecer dúvidas ou apurar rapidamente a procedência de denúncias e de representações.³⁰⁰

d) *acompanhamento*: é utilizado para examinar, ao longo de período predeterminado, a legalidade e a legitimidade de atos de gestão praticados por responsáveis sujeitos à sua jurisdição, no tocante aos aspectos contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial. E também é usado para avaliar, por tempo predeterminado, o desempenho de órgãos e entidades, sistemas, programas, projetos e atividades governamentais, quanto à economicidade, à eficiência e à eficácia dos atos praticados.³⁰¹

e) *monitoramento*: é utilizado para verificar o cumprimento das deliberações do TCU, como suas determinações aos órgãos e entidades, e checar os resultados delas advindos.³⁰²

²⁹⁷ Art. 239 do RITCU (Resolução TCU nº 155/2002).

²⁹⁸ BRASIL. Instituto Rui Barbosa. **Normas de Auditoria Governamental (NAGS)**, p. 11-12.

²⁹⁹ BRASIL. Instituto Rui Barbosa. **Normas de Auditoria Governamental (NAGS)**, p. 12.

³⁰⁰ Art. 240 do RITCU (Resolução TCU nº 155/2002).

³⁰¹ Art. 241 e 242 do RITCU (Resolução TCU nº 155/2002).

³⁰² Art. 243 do RITCU (Resolução TCU nº 155/2002).

2.4 PROCESSO NO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

O processo é o “conjunto de atos coordenados para a obtenção de decisão sobre uma controvérsia no âmbito judicial ou administrativo”³⁰³, sendo ele um instrumento público formal, salvo previsão legal em contrário, utilizado frequentemente nas atividades estatais.

Não é diferente no âmbito do Tribunal de Contas da União, que tem o processo como mecanismo para exercer o controle externo junto à Administração Pública federal, direta e indireta.

2.4.1 Espécies básicas de processos no TCU

Helio Saul Mileski ensina que “o *processo de fiscalização* realizado pelo realizado pelo Tribunal de Contas é [...] uma espécie do gênero processo administrativo”³⁰⁴, porque se efetiva na função administrativa de fiscalizar a atividade financeira do Estado”.³⁰⁵

Nesse sentido, Benjamin Zymler assevera que o TCU, “por sua estatura constitucional e por sua conformação assemelhada aos tribunais judiciários, deve fazer uso, exemplarmente, do processo administrativo”, utilizando-o “como meio para ultimação dos atos administrativos inseridos em sua órbita de atribuição finalística”.³⁰⁶

Complementarmente, o aludido autor afirma que deve o processo administrativo no âmbito do TCU de utilizado, especialmente, “quando julga as contas de administradores públicos, fiscaliza a aplicação dos recursos públicos ou aprecia, para fins de registro, a legalidade de atos de admissão e as concessões de aposentadoria”.³⁰⁷

Nessa lógica, ao classificar o processo no Tribunal de Contas da União, Helio Saul Mileski define 04 (quatro) espécies básicas, quais sejam:

³⁰³ MEIRELLES, Hely Lopes. **Licitação e contrato administrativo**, p. 685.

³⁰⁴ Segundo Nelson Nery Costa, enquadra-se na espécie – processo administrativo de controle – “também chamado de determinação ou de verificação, permite a Administração controle, determine ou verifique o comportamento e a situação dos gestores públicos ou de servidores e declare a sua regularidade ou irregularidade, de acordo com a legislação pertinente”. [COSTA, Nelson Nery. **Processo administrativo e suas espécies**, 2007, p. 122].

³⁰⁵ MILESKE, Helio Saul. **O controle da gestão pública**, p. 389.

³⁰⁶ ZYMLER, Benjamin. **Direito administrativo e controle**, p. 229.

³⁰⁷ ZYMLER, Benjamin. **Direito administrativo e controle**, p. 229.

a) *processo de julgamento de contas*: é o processo destinado a julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos, num exame dos atos praticados e averiguação de sua regularidade (legalidade, legitimidade e economicidade), avaliando a gestão dos recursos financeiros. Tem-se aqui os processos de prestação de contas e tomada de contas especial.³⁰⁸

A prestação de contas é o “processo destinado ao julgamento das contas apresentadas pelos Chefes de Poder Executivo [...] ou Chefes de Poder, do Ministério Público e Tribunal de Contas, quando se tratar de gestão fiscal”.³⁰⁹

A tomada de contas especial (TCE) é o “processo criado por lei para ser procedido o julgamento dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos”.³¹⁰

A TCE tem por objetivo “à apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano”, devendo ser instaurada pelo TCU ou qualquer autoridade administrativa competente no curso de processo de fiscalização, quando verificada “a omissão no dever de prestar contas, a não comprovação da aplicação dos recursos repassados pela União, a ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiros, ou a prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao Erário”.³¹¹

b) *processo de apreciação de legalidade*: “embora não se caracteriza como um julgamento propriamente dito, encerra um juízo de valor quanto à legalidade dos atos em exame [...] sendo, por isso, elemento essencial para a validade do ato examinado”. Dele pode “ensejar a decretação da nulidade ou permitir a eficácia definitiva do ato praticado”.³¹²

Estão compreendidos nessa espécie os processos de apreciação de registros de atos de pessoal: admissões, aposentadorias, reformas e pensões (civis e militares), onde são observados os preenchimentos de pressupostos previstos em lei.³¹³

³⁰⁸ MILESKEI, Helio Saul. **O controle da gestão pública**, p. 407-408.

³⁰⁹ MILESKEI, Helio Saul. **O controle da gestão pública**, p. 408.

³¹⁰ MILESKEI, Helio Saul. **O controle da gestão pública**, p. 408.

³¹¹ ZYMLER, Benjamin. **Direito administrativo e controle**, p. 252.

³¹² MILESKEI, Helio Saul. **O controle da gestão pública**, p. 408.

³¹³ ZYMLER, Benjamin. **Direito administrativo e controle**, p. 252.

c) *processo de apuração de responsabilidade do gestor público*: “visa apurar fatos e atos que possam ser da responsabilidade do gestor público, servindo, posteriormente, como elemento instrutivo para o julgamento das contas”. É o caso do processo de auditoria, de inspeção, de denúncia e de representação.³¹⁴

O processo de auditoria ou de inspeção “visa apurar como está se desenrolando a administração nos seus aspectos contábeis, financeiros, orçamentários, operacionais e patrimoniais, possuindo um rito diferenciado para alcance desse fim”.³¹⁵

O processo de denúncia ou de representação “busca apurar fato específico, de acordo com a situação denunciada (representada), por isto, tem um procedimento (rito) distinto dos demais processos de fiscalização”, podendo no deslinde do processo serem realizadas auditorias e/ou inspeções.³¹⁶

Destaca-se que tem legitimidade para denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União “qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato”.³¹⁷

A denúncia, apurada em caráter sigiloso até que se comprove a sua procedência, deve preencher alguns requisitos mínimos à sua admissibilidade e seu arquivamento só poderá ocorrer depois de efetuadas as diligências pertinentes, mediante despacho fundamentado do relator.³¹⁸

Os requisitos mínimos à admissibilidade da denúncia são: referir-se a administrador ou responsável sujeito à jurisdição do TCU; ser matéria de competência do TCU; estar acompanhada de indício concernente à irregularidade ou ilegalidade denunciada; e ser redigida em linguagem clara e objetiva, contendo nome legível do denunciante, sua qualificação e endereço.³¹⁹

A representação guarda várias semelhanças com a denúncia, obedecendo procedimentos similares e possuindo os mesmos requisitos de

³¹⁴ MILESKI, Helio Saul. **O controle da gestão pública**, p. 409.

³¹⁵ MILESKI, Helio Saul. **O controle da gestão pública**, p. 409.

³¹⁶ MILESKI, Helio Saul. **O controle da gestão pública**, p. 409.

³¹⁷ Art. 74, § 2º, da CRFB/88 c/c o art. 53, *caput*, da LOTCU (Lei nº 8.443/92) e art. 234, *caput*, do RITCU (Resolução TCU nº 155/2002).

³¹⁸ Art. 53, § 3º, da LOTCU (Lei nº 8.443/92) c/c o art. 234, § 2º, do RITCU (Resolução TCU nº 155/2002).

³¹⁹ Art. 235 do RITCU (Resolução TCU nº 155/2002).

admissibilidade. Todavia, diferente da denúncia, a representação não tem previsão constitucional e nem na Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União, sua previsão normativa advém do art. 237 do Regimento Interno do TCU e, se a matéria envolver contratações públicas, pode vir do art. 113, § 1º, da Lei de Licitações.³²⁰

A diferença mais marcante entre denúncia e representação no âmbito do TCU, é que esta não é apurada em caráter sigiloso como aquela.

d) *processo de informação técnico-jurídica*: é “uma das principais atividades complementares à função fiscalizadora do Tribunal de Contas”, objetiva “responder às consultas formuladas pelos seus jurisdicionados, dando o seu entendimento sobre aspectos técnicos e jurídicos constantes dos temas apresentados”, feito por meio do processo de consulta.³²¹

O processo de consulta “possui um rito próprio [...] buscando o atendimento mais ágil possível da resposta solicitada, a fim de que não ocorra procedimento em contrário às normas de administração financeira e orçamentária”.³²²

As consultas devem conter “a indicação precisa do seu objeto, ser formuladas articuladamente e instruídas, sempre que possível, com parecer do órgão de assistência técnica ou jurídica da autoridade consulente”³²³. Sua resposta visa a orientação dos jurisdicionados, contudo “tem caráter normativo e constitui prejulgamento da tese, mas não do fato ou caso concreto”³²⁴.

Possuem legitimidade para fazer consultas junto ao TCU as seguintes autoridades: presidentes da República, do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e do Supremo Tribunal Federal; Procurador-Geral da República; Advogado-Geral da União; presidente de comissão do Congresso Nacional ou de suas casas; presidentes de tribunais superiores; ministros de Estado ou autoridades do Poder Executivo federal de nível hierárquico equivalente; e comandantes das Forças Armadas.³²⁵

³²⁰ CHAVES, Francisco Eduardo Cartilho. **Controle externo da gestão pública**: a fiscalização pelo legislativo e pelos tribunais de contas. Niterói: Impetus, 2007, p. 265.

³²¹ MILESKI, Helio Saul. **O controle da gestão pública**, p. 409.

³²² MILESKI, Helio Saul. **O controle da gestão pública**, p. 409.

³²³ Art. 264, § 1º, do RITCU (Resolução TCU nº 155/2002).

³²⁴ Art. 264, § 3º, do RITCU (Resolução TCU nº 155/2002).

³²⁵ Art. 264 do RITCU (Resolução TCU nº 155/2002).

2.4.2 Relação processual, instrução do processo e decisões no TCU

A processualística no âmbito do Tribunal de Contas da União deriva, basicamente, da Constituição Federal, da sua Lei Orgânica (Lei nº 8.443/92), do seu Regimento Interno (Resolução TCU nº 155/2002) e, subsidiariamente, das normas processuais gerais aplicáveis aos processos do órgão (art. 298 do RITCU).³²⁶

Helio Saul Mileski leciona que “no processo de fiscalização não há partes na forma conceituada pelo processo civil³²⁷, mas sim a figura do fiscal (Tribunal de Contas) e do fiscalizado”. Assim, “o processo de fiscalização tem como sujeitos o Estado, em cujo nome atua o Tribunal de Contas, e os administrados e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos”.³²⁸

Segundo Benjamin Zymler “o termo ‘partes’ não tem merecido, no âmbito administrativo, amplo acatamento, por sua íntima vinculação com o processo jurisdicional”. Todavia, o autor salienta que “no processo do TCU, a definição de parte processual alcança todo aquele que figure no processo com capacidade e legitimidade para atuar nos autos, seja responsável ou interessado”.³²⁹

O *responsável* é “aquele assim qualificado, nos termos da Constituição Federal, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e respectiva legislação aplicável”. Nesse sentido, pode figurar como responsável “qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária”.³³⁰

O *interessado* é “aquele que, em qualquer etapa do processo, tenha reconhecida, pelo relator ou pelo Tribunal, razão legítima para intervir no processo, incluído aqui o terceiro interessado”.³³¹

³²⁶ Súmula nº 103 do TCU: Na falta de normas legais regimentais específicas, aplicam-se, analógica e subsidiariamente, no que couber, a juízo do Tribunal de Contas da União, as Disposições do Código de Processo Civil. [BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Súmula nº 103**. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em: 04 nov. 2014].

³²⁷ Por exemplo: autor e réu; requerente e requerido.

³²⁸ MILESKI, Helio Saul. **O controle da gestão pública**, p. 399.

³²⁹ ZYMLER, Benjamin. **Direito administrativo e controle**, p. 256.

³³⁰ Art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal de 1988 c/c o art. 144 do RITCU (Resolução TCU nº 155/2002).

³³¹ Art. 144 do RITCU (Resolução TCU nº 155/2002).

Francisco Eduardo Cartilho Chaves destaca que, “a exemplo do que ocorre na Justiça do Trabalho, perante o TCU as partes são dotadas de *jus postulandi*, ou seja, elas próprias, sem necessidade de representação por advogado, podem praticar os atos processuais”. Sendo que “a representação por terceiros é opcional”, mas, existindo, deve ser devidamente constituída por “procuração assinada pela parte e acostada aos autos”.³³²

Da “relação jurídica processual que se estabelece entre o Tribunal de Contas e os administrados e demais responsáveis dos diversos organismos públicos também propicia o surgimento imediato de direitos e obrigações para ambas as partes”. Assim, envolve “o cumprimento dos requisitos formais, de fornecimento de informações exatas, de requerer ou juntar documentos, de solicitar ou prestar esclarecimentos, etc.”.³³³

Além dos responsáveis ou interessados, e seus eventuais procuradores, atuam no processo do TCU o corpo técnico-instrutivo das Unidades Técnicas do órgão, o Relator, o Procurador do Ministério Público junto ao TCU, bem como os Ministros por meio das deliberações colegiadas em uma das duas Câmaras ou no Plenário, conforme o caso.

O Relator, após ser sorteado, “presidirá a instrução do processo” e, “mediante despacho singular, de ofício ou por provocação do órgão de instrução ou do Ministério Público junto ao Tribunal”, determinará “o sobrestamento do julgamento, a citação ou a audiência dos responsáveis, ou outras providências consideradas necessárias ao saneamento dos autos”, para, depois de formado seu convencimento, submeterá o feito com seu relatório e voto “ao Plenário ou à Câmara respectiva para decisão de mérito”.³³⁴

Helio Saul Mileski ensina que “aprovado o voto do Relator – que pode ser por maioria – este passa a constituir-se na decisão do Tribunal de Contas, obrigando a Administração Pública”. Mas, essa decisão “submete-se ao chamado período de trânsito em julgado, que é o prazo fixado legalmente para a interposição de recurso”.³³⁵

³³² CHAVES, Francisco Eduardo Cartilho. **Controle externo da gestão pública**, p. 198.

³³³ MILESKI, Helio Saul. **O controle da gestão pública**, p. 399.

³³⁴ Art. 495 do LOTCU (Lei nº 8.443/92).

³³⁵ MILESKI, Helio Saul. **O controle da gestão pública**, p. 420.

A decisão definitiva do Tribunal de Contas da União será formalizada nos termos estabelecidos no Regimento Interno (Resolução TCU nº 155/2002), por Acórdão publicado no Diário Oficial da União (DOU).³³⁶

2.4.3 Natureza jurídica das decisões do TCU

Da polêmica envolvendo a natureza jurídica do TCU e a sua posição institucional entre os Poderes, analisada no subitem 2.2.2 desta Dissertação, advém outra divergência doutrinária, agora acerca da natureza jurídica das decisões emanadas pelo órgão.

A Lei Fundante brasileira ao trata dos Tribunais de Contas traz em seu bojo expressões como: “julgar”³³⁷, “jurisdição”³³⁸ e “judicatura”³³⁹, sem olvidar a própria denominação do órgão por meio do termo “Tribunal” e a previsão que os Ministros do TCU possuem “as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça”³⁴⁰, conduzindo à conclusão de decisões com natureza jurisdicional.

Todavia, o Brasil adotou o princípio da unicidade da jurisdição, isto é, a jurisdição única, conforme prevê o art. 5º, XXXV, da Constituição Federal de 1988 que versa: “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”³⁴¹, também conhecido como princípio constitucional da inafastabilidade do controle jurisdicional.

Basicamente a partir disso, abre-se a discussão e da doutrina extrai-se uma corrente que admite que as decisões dos Tribunais de Contas têm natureza jurisdicional e outra corrente que as consideram de natureza estritamente administrativa.

Nesse sentido, Vitor Rolf Laubé identificou na doutrina alguns autores e suas posições quanto à presente temática, afirmando que “entre aqueles que vislumbram funções jurisdicionais praticadas pelo Tribunal de Contas, encontram-se

³³⁶ Art. 11 do LOTCU (Lei nº 8.443/92).

³³⁷ Art. 71, II, da CRFB/88.

³³⁸ Art. 73, § 4º, da CRFB/88.

³³⁹ Art. 73, *caput*, da CRFB/88.

³⁴⁰ Art. 73, § 3º, da CRFB/88.

³⁴¹ BRASIL. Constituição (1988).

Castro Nunes, Pontes de Miranda, Carlos Casimiro Costa, Vivaldi Moreira, Roberto Rosas etc.”³⁴²

Como exemplo dessa primeira corrente, traz-se à baila os ensinamentos de Francisco Cavalcante Pontes de Miranda ao afirmar que “a função de julgar as contas está claríssima no texto constitucional. Não havemos de interpretar que o Tribunal de Contas julgue e outro Juiz as rejulgue depois. Tratar-se-ia de absurdo *bis in idem*”.³⁴³

Vitor Rolf Laubé também apresenta autores, entre outros existentes, que têm posição contrária, admitindo que as decisões das Cortes de Contas possuem caráter meramente administrativo, são eles: “Oswaldo Aranha Bandeira de Mello, Themístocles Brandão Cavalcanti, Fued Miguel Temer, Seabra Fagundes, José Afonso da Silva, José Cretella Júnior, Celso Antonio Bandeira de Mello, Michel Temer e Lucia do Valle Figueiredo”.³⁴⁴

No tocante a essa segunda corrente, colaciona-se o seguinte posicionamento de José Cretella Júnior:

Nenhuma das tarefas ou atividades do Tribunal de Contas configura *atividade jurisdicional*, pois não se vê, no desempenho dessa Corte de Contas, nem autor, nem réu, nem propositura de ação, nem provocação para obter *prestação jurisdicional*, nem inércia inicial, nem existência de órgão integrante do Poder Judiciário, nem julgamento de crimes contra a Administração.

Ao contrário, as atividades do Tribunal de Contas, tipicamente administrativas, são a apreciação da legalidade das concessões iniciais de aposentadoria, para fins de registro, a apreciação da legalidade das reformas, a apreciação da legalidade das pensões, a apreciação das contas do Chefe do Executivo, na respectiva esfera, o “julgamento” aliás, *verificações* das contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos [...]³⁴⁵

Para José Cretella Júnior o Poder Judiciário tem trânsito livre ao reexame jurisdicional do ato administrativo sob o aspecto da sua legalidade, todavia “está

³⁴² LAUBÉ, Vitor Rolf. Considerações acerca da conformação constitucional do tribunal de contas. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 29, n. 113, p. 307-326, jan./mar. 1992, p. 316.

³⁴³ MIRANDA, Francisco Cavalcante Pontes de. **Comentários à constituição de 1946**. Vol. 2. Rio de Janeiro: Borsoi, 1960, p.95.

³⁴⁴ LAUBÉ, Vitor Rolf. Considerações acerca da conformação constitucional do tribunal de contas. **Revista de Informação Legislativa**, p. 317.

³⁴⁵ CRETELLA JUNIOR, José. Natureza das decisões do tribunal de contas. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 24, n. 94, p. 183-189, abr./jun. 1987, p. 195-196. (Grifo do autor)

proibido o Poder Judiciário de entrar na indagação do mérito, que fica totalmente fora de seu policiamento”. Assim, “inscreve-se o mérito em terreno de competência exclusiva do Poder Executivo”, uma vez que “traduz o entendimento de noção tradicional, resumida no clássico binômio oportunidade-conveniência, que traduz juízo axiológico do administrador”.³⁴⁶

Nessa esteira de inteligência, segundo Jessé Torres Pereira Junior, “os Tribunais de Contas detêm a última palavra, em sede administrativa, sobre as matérias de sua competência especializada”. Todavia, afirma o referido autor que “não em arguições de ilegalidade ou inconstitucionalidade, questões sobre as quais somente um dos Poderes da República, o Judiciário, emite a última e definitiva decisão”.³⁴⁷

Esta pesquisa filia-se à segunda corrente, predominante na doutrina e na jurisprudência brasileira atual, cujo entendimento é que as decisões dos Tribunais de Contas são técnico-administrativas, ou seja, são de natureza administrativa, capazes de produzir a denominada “coisa julgada administrativa”³⁴⁸ e vinculam os órgãos e as entidades da Administração Pública a que se relacionam.

Então, não obstante as dicções constitucionais – “julgar”, “jurisdição”, “judicatura” e “tribunal” – as Cortes de Contas brasileiras não julgam propriamente como o Poder Judiciário, na verdade, examinam e dão seu veredicto quanto aos aspectos da gestão contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da Administração Pública. Por isso, as decisões dos Tribunais de Contas do Brasil têm caráter eminentemente administrativo e vinculam todos seus jurisdicionados.

³⁴⁶ CRETELLA JÚNIOR, José. **Controle jurisdicional do ato administrativo**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001, p. 336.

³⁴⁷ PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres. **Comentários à lei das licitações e contratações administrativas**, p. 1.001.

³⁴⁸ A denominada coisa julgada administrativa, que, na verdade, é apenas uma preclusão de efeitos internos, não tem o alcance da coisa julgada judicial, porque o ato jurisdicional da Administração não deixa de ser um simples ato administrativo decisório, sem a força conclusiva do ato jurisdicional do Poder Judiciário. [...] Realmente, o que ocorre nas decisões administrativas finais é, apenas, preclusão administrativa, ou a *irretratabilidade* do ato perante a própria Administração. É a sua imodificabilidade na via administrativa, para estabilidade das relações entre as partes. Por isso, não atinge nem afeta situações ou direitos de terceiros, mas permanece imodificável entre a Administração e o administrado destinatário da decisão interna do Poder Público [MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**, p. 681-682]. (Grifo do autor)

2.4.4 Aplicação de sanções, interposição de recursos e execução das decisões do TCU

Hélio Saul Mileski ressalta que se “não houvesse sanção, o sistema de controle restaria esvaziado, em face da falta de um elemento que impusesse ao administrador as determinações do Tribunal de Contas”. Para o aludido autor, “somente por meio de sanção penalizadora o órgão de controle se impõe na exigência do cumprimento das disposições legais que regem a Administração Pública”. Já que “não havendo sanção, na prática, qualquer decisão do órgão de controle resultaria em mera recomendação”.³⁴⁹

Nesse prisma, o Tribunal de Contas da União poderá aplicar multas e/ou imputar débitos aos administradores ou responsáveis que lhe são jurisdicionados, inclusive às mesmas sanções sujeitam-se, solidariamente, os responsáveis pelo controle interno que, comprovadamente, tomarem conhecimento de irregularidade ou ilegalidade e delas deixarem de dar imediata ciência ao TCU.³⁵⁰

Outras sanções podem ser aplicadas pelo TCU, ou delas decorrerem, como: glosa de despesa ilegal (art. 71, VIII, da CRFB/88), fixação de prazo para adoção de providências (art. 71, IX, da CRFB/88), sustação de ato impugnado (art. 71, X, da CRFB/88), sustação de contrato (art. 71, §§ 1º e 2º, da CRFB/88), declaração de inidoneidade para participar em licitação (art. 46 da LOTCU), inabilitação do exercício de cargo em comissão ou função de confiança (art. 60 da LOTCU c/c o art. 270 do RITCU) e suspensão de direitos políticos ou declaração de inelegibilidade (Lei Complementar nº 064/90³⁵¹).

Registra-se, *en passant*, que assim como os tribunais judiciais, contra as decisões do TCU cabem, administrativamente, a interposição de recursos (reconsideração, embargos de declaração, reexame, revisão e/ou agravo), que são regidos pela Lei Orgânica, pelo Regimento Interno e observam os princípios gerais aplicados aos recursos judiciais.³⁵²

³⁴⁹ MILESKI, Helio Saul. **O controle da gestão pública**, p. 375.

³⁵⁰ Art. 71, § 3º, da CRFB/88 c/c os arts. 215 e 266 do RITCU (Resolução TCU nº 155/2002).

³⁵¹ BRASIL. **Lei Complementar nº 064, de 18 de maio de 1990**. Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 04 nov. 2014.

³⁵² CHAVES, Francisco Eduardo Cartilho. **Controle externo da gestão pública**, p. 326 e 331.

Depois de transitada em julgado, a decisão do Tribunal de Contas da União torna-se definitiva e passível de execução. Caso existam valores em débito e/ou multa, essa dívida torna-se líquida e certa pela eficácia de título executivo extrajudicial que têm as decisões dos Tribunais de Contas.³⁵³

Trata-se de título executivo extrajudicial em virtude da definição prevista no art. 585, VII e VII, do Código de Processo Civil, que versa como títulos executivos extrajudiciais “a certidão de dívida ativa da Fazenda Pública da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, correspondente aos créditos inscritos na forma da lei” e “todos os demais títulos a que, por disposição expressa, a lei atribuir força executiva”.³⁵⁴

Para Jorge Ulisses Jacoby Fernandes a execução das decisões dos Tribunais de Contas pode ocorrer de duas formas: voluntária e forçada. A voluntária acontece quando o próprio agente público, ou alguém em seu nome, satisfaz espontaneamente a sua obrigação decorrente da decisão exarada. Já a forçada ocorre quando o responsável, por força de decisão judicial, tem retirado de seu patrimônio valor para satisfazer a obrigação fixada na decisão do Tribunal de Contas.³⁵⁵

Para Bruno Lacerda Bezerra Fernandes, sob a visão da execução fiscal, “a execução das decisões pelos Tribunais de Contas, uma vez que têm força de título executivo extrajudicial, enquadrando-se, por isso mesmo, como dívida ativa não-tributária”, sendo assim, o referido autor afirma que “tem o seu deslinde orientado pelas normas contidas na legislação especial extravagante (Lei de Execução Fiscal³⁵⁶)”, dessa forma deve-se “retirar da referida norma legal as diretrizes necessárias para a propositura, desenvolvimento e finalização do referido procedimento judicial”.³⁵⁷

³⁵³ Art. 71, § 3º, da Constituição Federal de 1988 c/c o art. 24 da LOTCU (Lei nº 8.443/92) e o art. 215 do RITCU (Resolução TCU nº 155/2002).

³⁵⁴ BRASIL. **Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973**. Institui o Código de Processo Civil. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 04 nov. 2014.

³⁵⁵ FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tomada de contas especial**: processo e procedimento nos tribunais de contas e na administração pública. 5. ed. rev., atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 514.

³⁵⁶ BRASIL. **Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980**. Dispõe sobre a cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 04 nov. 2014.

³⁵⁷ FERNANDES, Bruno Lacerda Bezerra. **Tribunal de contas: julgamento e execução**. São Paulo: Edicamp, 2002, p. 172.

Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco asseveram que o julgamento realizado pelo órgão não faz coisa julgada nos atos decisórios do Poder Judiciário. Por isso, as decisões não são imunes à revisão judicial, mas os decisórios da Corte de Contas, quando imputarem débito ou multa, constituem título executivo extrajudicial, que, no caso do TCU, são executados pela Advocacia-Geral da União (AGU).³⁵⁸

No Brasil os Tribunais de Contas não têm o poder de cobrar os débitos imputados ou multas previstas em seus próprios julgados, mesmo que tenham a eficácia de título executivo, pois não podem extrapolar os limites estabelecidos na Lei Maior do país. Por isso, dependem dos órgãos próprios da Administração Pública, a exemplo da AGU e das Procuradorias dos Estados e Municípios.³⁵⁹

Da mesma forma, Fernando Rodrigues Martins salienta que os Tribunais de Contas são desprovidos de personalidade jurídica (art. 41 do Código Civil Brasileiro³⁶⁰), haja vista sua função meramente técnica, daí porque carece de legitimidade ativa *ad causam*. Do contrário, notadamente, pode ser parte passiva em processos judiciais diante dos atos administrativos que emite.³⁶¹

Em virtude da ausência de autorização constitucional para que os Tribunais de Contas, por eles próprios, executem suas decisões, Helio Saul Mileski ressalta que se tem pleiteado modificações constitucionais, por meio de Emenda Constitucional, para constituírem procuradorias com competência para promoverem ações de execução das decisões desses órgãos”.³⁶²

Pelo o exposto, nota-se que, inerente ao controle externo exercido pelos Tribunais de Contas, está o controle das políticas públicas por meio de sua função regulatória da Administração Pública, capaz de trazer reflexos ao mercado e de atender demandas socioambientais.

³⁵⁸ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**, p. 914-915.

³⁵⁹ SOUSA, Alfredo José de et al. **O novo tribunal de contas: órgão protetor dos direitos fundamentais**. Belo Horizonte: Fórum, 2003, p. 105-106.

³⁶⁰ BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 04 nov. 2014.

³⁶¹ MARTINS, Fernando Rodrigues. **Controle do patrimônio público**, p. 165.

³⁶² MILESKI, Helio Saul. **O controle da gestão pública**, p. 426.

Destarte, promover o desenvolvimento nacional sustentável por meio das contratações administrativas, além de nova finalidade legal advinda do art. 3º, *caput*, da Lei de Licitações, trata-se de política pública a ser perseguida pela Administração Pública e que deve ser induzida pelo TCU por meio de suas decisões, como se verá no capítulo subsequente.

CAPÍTULO 3

AS DECISÕES DOS TRIBUNAIS DE CONTAS COMO GARANTIA DO USO DE CRITÉRIOS SUSTENTÁVEIS NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

Os Tribunais de Contas são órgãos da Administração Pública e, por isso, parte do Estado. Como tal, devem observar as normas jurídicas vigentes e zelar para que elas sejam cumpridas por seus jurisdicionados naquilo que for de sua competência.

Dentre suas competências está a de defender e de preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, às presentes e às futuras gerações. Para isso, como exemplo, pode utilizar-se de suas decisões para verificar a adoção de critérios sustentáveis nas contratações no âmbito da Administração Pública federal.

3.1 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA COMO PARCEIRA DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

O Estado tem papel fundamental na indução e na regulação do desenvolvimento sustentável, pois é um grande consumidor e contribui no estabelecimento de regras ao mercado. Ademais, sua responsabilidade ambiental é imensurável, inclusive podendo ser ele o causador de dano ambiental por sua ação indevida ou conduta omissiva.

Desse modo, o governo, que comanda o Estado, tem a Administração Pública como meio para adotar “práticas econômicas e processos produtivos inovadores, calcados no uso racional e na proteção dos recursos naturais”³⁶³, como é o caso dos incentivos positivos advindos das contratações públicas sustentáveis.

3.1.1 Poder de compras do Estado em prol da sustentabilidade

Ana Cláudia Finger assevera que o agigantamento do Estado moderno, “caracterizado pela multiplicação das finalidades que lhe foram reconhecidas como

³⁶³ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Documento de contribuição brasileira à Conferência Rio+20**. Brasília, 1º de novembro de 2011, p. 12. Disponível em: <<http://hotsite.mma.gov.br/rio20>>. Acesso em: 04 nov. 2014.

próprias e pela intensificação dos seus poderes, resultou no aumento significativo da intervenção estatal na vida privada dos indivíduos”.³⁶⁴

Visto que é o Estado, numa visão macro, um importante agente tomador das decisões de consumo, de investimento e de política econômica. Afinal, o Estado é o agente normativo e regulador da atividade econômica.³⁶⁵

Dentre as inúmeras finalidades do Estado, está a de defender e de preservar o meio ambiente, junto com a coletividade, tema abordado no Capítulo 1, onde restou demonstrado que o art. 225, *caput*, da Constituição Federal de 1988, define o escopo de sua responsabilidade no tocante à matéria.

Tem-se, então, um modelo de Estado Socioambiental de Direito, onde “os princípios que regem o desenvolvimento ambiental e socialmente sustentável devem orientar e vincular as condutas públicas e privadas no seu trânsito pela ordem econômica”.³⁶⁶

Por essa razão, mecanismos têm sido criados pelos governos federal, estadual, distrital e municipal com o fito de produzir a eficácia direta e imediata inerente ao denominado princípio constitucional da sustentabilidade.

Nesse contexto estão as contratações públicas sustentáveis, parte desses mecanismos auxiliares da efetivação da sustentabilidade no âmbito do Estado a partir do consumo responsável dos recursos naturais pela Administração Pública.

Nota-se, então, o relevante papel do Estado como ator principal do desenvolvimento sustentável, preceituado pelo Princípio nº 8 da *Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento*, produzida na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992 (Eco 92 ou Rio 92): “para alcançar o desenvolvimento sustentável e uma qualidade de vida mais elevada

³⁶⁴ FINGER, Ana Cláudia. Licitações sustentáveis como instrumento de política pública na concretização do direito fundamental ao meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 13, n. 51, p. 121-153, jan./mar. 2013, p. 122.

³⁶⁵ Art. 174, *caput*, da Constituição Federal de 1988.

³⁶⁶ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago *et al.* Estado socioambiental e mínimo existencial (ecológico?): algumas aproximações. *In*: SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). **Estado socioambiental e direitos fundamentais**, p. 24.

para todos, os *Estados devem reduzir e eliminar os padrões insustentáveis de produção e consumo, e promover políticas demográficas adequadas*”.³⁶⁷

Nessa proposta de mudança dos padrões de consumo, a Rio 92 criou a Agenda 21 Global³⁶⁸, firmando no item 4.23 do Capítulo IV, sob a ótica dos governos como líderes do consumo, o seguinte compromisso:

4.23. Os próprios Governos também desempenham um papel no consumo, especialmente nos países onde o setor público ocupa uma posição preponderante na economia, podendo exercer considerável influência tanto sobre as decisões empresariais como sobre as opiniões do público. Conseqüentemente, esses *Governos devem examinar as políticas de aquisição de suas agências e departamentos de modo a aperfeiçoar, sempre que possível, o aspecto ecológico de suas políticas de aquisição*, sem prejuízo dos princípios do comércio internacional.³⁶⁹

Com base na Agenda 21 Global, o Brasil constituiu a Agenda 21 Brasileira³⁷⁰ estabelecendo como Estratégia 4 – Instrumentos econômicos – o item 4.5, com seguinte teor: “introduzir critérios socioambientais no aparato técnico-legal que disciplina a compra de bens e serviços por parte do poder público, em todos os níveis hierárquicos e esferas de competência, onde e quando for oportuno”.³⁷¹

Também, com enfoque nas contratações públicas, o item 19 do Plano de Implementação da Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, Joanesburgo – África do Sul – 2002, instituiu às partes signatárias:

³⁶⁷ ONU. **Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. Rio de Janeiro, 1992. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>>. Acesso em: 04 nov. 2014. (Grifo nosso)

³⁶⁸ [...] programa de ação baseado num documento de 40 capítulos, que constitui a mais abrangente tentativa já realizada de promover, em escala planetária, um novo padrão de desenvolvimento, denominado “desenvolvimento sustentável”. O termo “Agenda 21” foi usado no sentido de intenções, desejo de mudança para esse novo modelo de desenvolvimento para o século XXI. [BRASIL. **Ministério do Meio Ambiente**. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21/agenda-21-global>>. Acesso em: 04 nov. 2014].

³⁶⁹ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Agenda 21 da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/_arquivos/cap04.pdf>. Acesso em: 04 nov. 2014. (Grifo nosso)

³⁷⁰ Agenda 21 Brasileira é um processo e instrumento de planejamento participativo para o desenvolvimento sustentável e que tem como eixo central a sustentabilidade, compatibilizando a conservação ambiental, a justiça social e o crescimento econômico. O documento é resultado de uma vasta consulta à população brasileira, sendo construída a partir das diretrizes da Agenda 21 global. Trata-se, portanto, de um instrumento fundamental para a construção da democracia participativa e da cidadania ativa no País. [BRASIL. **Ministério do Meio Ambiente**].

³⁷¹ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Agenda 21 brasileira**: resultado da consulta nacional. 2. ed. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2004. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/_arquivos/consulta2edicao.pdf>. Acesso em: 04 nov. 2014.

19. Incentivar as autoridades competentes de todos os níveis para que levem em consideração as questões do desenvolvimento sustentável na tomada de decisões, inclusive no planejamento do desenvolvimento nacional e local, nos investimentos em infra-estrutura, no desenvolvimento empresarial e nas compras públicas. Para tanto, requer-se que sejam tomadas medidas em todos os níveis para:

[....]

*c) promover as políticas de compras públicas que incentivem o desenvolvimento e a disseminação de bens e serviços ambientalmente saudáveis;*³⁷²

Como se vê, partindo da premissa do “direito fundamental ao meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado, das presentes e futuras gerações” e em virtude que o “Poder Público com seu elevado poder de compra influencia no processo de produção, utilização de bens e serviços para que sejam ambiental e socialmente sustentáveis”, Ana Cláudia Finger afirma que “as licitações e contratações administrativas assumem papel de fundamental importância na defesa e preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado”.³⁷³

Para Juan José Pernas Garcia, “partindo de esta premisa la contratación pública debe contribuir a la realización de los objetivos de las políticas públicas. No es un fin en sí mismo, sino una herramienta jurídica al servicio de los poderes públicos”. O referido autor entende que “debe servir por tanto al cumplimiento de los objetivos definidos por la política ambiental, por lo que podemos hablar de la necesidad de implantar la 'Contratación Pública Verde’”.³⁷⁴

³⁷² BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Plano de Implementação da Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável**. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/sdi/ea/documentos/convs/plano_joanesburgo.pdf>. Acesso em: 04 nov. 2014.

³⁷³ FINGER, Ana Cláudia. Licitações sustentáveis como instrumento de política pública na concretização do direito fundamental ao meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, p. 121.

³⁷⁴ Para Juan José Pernas Garcia, “partindo desta premissa a contratação pública deve contribuir para a realização dos objetivos das políticas públicas. Não é um fim em si mesmo, mas uma ferramenta jurídica a serviço dos poderes públicos”. O referido autor entende que “deve servir portanto ao cumprimento dos objetivos definidos pela política ambiental, para que possamos falar sobre a necessidade de implementar a “contratação pública verde”. [PERNAS GARCÍA, Juan José. Apuntes Introductorios sobre la Contratación Pública Verde em Europa y em España. In: BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; GABARDO, Emerson; HACHEM, Daniel Wunder (Coord.). **Globalização, direitos fundamentais e direito administrativo**: novas perspectivas para o desenvolvimento econômico e socioambiental: Anais do 1 Congresso da Rede Docente Eurolatinoamericana de Direito Administrativo. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 125-126].

O poder de compra do Estado é muito significativo economicamente falando, no Brasil as compras públicas representam mais de 10% (dez por cento) do Produto Interno Bruto (PIB) Nacional, aproximadamente R\$ 600 bilhões por ano e na Europa os governos gastam cerca de R\$ 4,5 trilhões por ano, equivalente a 16% (dezesesseis por cento) do PIB Europeu.³⁷⁵

Marçal Justen Filho destaca que “os valores desembolsados pelo Estado por meio de contratos administrativos são muito relevantes”. Por essa razão, entende o autor que “as referidas contratações administrativas tornam-se um meio não apenas de satisfazer necessidades imediatas do Estado. Também são um instrumento de incentivo e fomento a atividades reputadas como socialmente desejáveis”. O que demonstra que “os gastos públicos são um fator essencial para a promoção do desenvolvimento econômico e social”.³⁷⁶

Felipe Alexandre Santa Anna Mucci Daniel e Marcílio Henrique Guedes Drummond também destacam o “quanto o poder de compra do Estado é importante no desenvolvimento das políticas públicas”. No entendimento dos aludidos autores, esse poder deve ser utilizado “para promover equidade, igualdade material, interferir na economia por meio da regulação (nas hipóteses constitucionalmente adequadas) e, em suma, para promover políticas públicas, é medida não só possível como também necessária”.³⁷⁷

Desse modo, assevera Alécia Paolucci Bicalho, “o poder de compra e a decisão estruturada da contratação funcionam como ferramentas na concretização de outros valores constitucionalmente protegidos”. A referida autora cita os seguintes valores como exemplo: “a sustentabilidade ambiental, o pleno emprego, o desenvolvimento econômico social, a redução das diferenças sociais, a inovação e a autossustentabilidade tecnológica”.³⁷⁸

³⁷⁵ ARANTES, Rafael Setúbal. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Contratações públicas sustentáveis. **Seminário Setor Público Responsável**, Brasília, 2014. Disponível em: <http://www.cidadessustentaveis.org.br/sites/default/files/arquivos/contratacoes_publicas_sustentaveis_mp.pdf>. Acesso em: 04 nov. 2014.

³⁷⁶ JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**, p. 12.

³⁷⁷ DANIEL, Felipe Alexandre Santa Anna Mucci; DRUMMOND, Marcílio Henrique Guedes. A licitação como instrumento de promoção de política pública: perspectiva constitucional. **Revista Brasileira de Direito Municipal (RBDM)**, Belo Horizonte, ano 15, n. 52, p. 13-23, abr./jun. 2014, p. 21.

³⁷⁸ BICALHO, Alécia Paolucci Nogueira. Impactos da concepção contemporânea do certame nas licitações internacionais. **Fórum de Contratação e Gestão Pública (FCGP)**, Belo Horizonte, ano 11, n. 125, p. 78-81, maio 2012, p. 80.

Jorge Ulisses Jacoby Fernandes ensina que “na verdade, além da sua função básica de suprir a administração pública com bens e serviços, o processo de contratação pelo poder público pode ser uma estratégia de políticas voltadas para o desenvolvimento econômico sustentável”, bem como “para a geração de emprego e renda e para erradicação da pobreza e das desigualdades sociais”.³⁷⁹

Para Rafael Setúbal Arantes os governos podem utilizar o “poder de compra do Estado como instrumento de implementação de políticas públicas”, com o objetivo de: a) “dar exemplo como consumidor”; b) “induzir o comportamento de outros consumidores”; c) “reduzir a geração de resíduos”; d) “fortalecer o mercado de bens e serviços ambientais”; e) “maior ecoeficiência no processo produtivo”; e f) “apoiar a inovação tecnológica”.³⁸⁰

O poder de compra estatal, segundo Daniel Ferreira, “pode e deve servir como adequado instrumento de *promoção do desenvolvimento nacional sustentável*”, previsto na nova redação da Lei nº 8.666/93 e que “estipula tal desiderato como finalidade (legal) da licitação – de mesma estatura e envergadura que a observância da isonomia e a seleção da proposta mais vantajosa”.³⁸¹

Na concepção do aludido autor, esse poder do Estado “é instrumento bastante para modificação de comportamentos empresariais coletivamente desejados, inclusive com efeitos *que tendem a se manter no futuro*”. Pois “a adequada e progressiva incorporação de critérios estimuladores [...] serve, por evidente, para incrementar a responsabilidade empresarial socioambiental”, bem como “fazer cumprir um dever legal e constitucional, na realização do tantas vezes referido direito fundamental”.³⁸²

³⁷⁹ JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. **Como comprar da micro e pequena empresa**. Brasília: SEBRAE, 2008, p. 13.

³⁸⁰ ARANTES, Rafael Setúbal. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Contratações públicas sustentáveis. **Seminário Setor Público Responsável**.

³⁸¹ FERREIRA, Daniel. Inovações para a incrementação da responsabilidade socioambiental das empresas: o papel das licitações e dos contratos administrativos. **Anais do I Seminário Ítalo-Brasileiro**. Curitiba, de 25 a 28 de outubro de 2011, p. 18-19. Disponível em: <http://www.unicuritiba.edu.br/sites/default/files/page/2011/11/inovacoes_para_a_incrementacao_-_daniel_ferreira.pdf>. Acesso em: 04 nov. 2014. (Grifo do autor)

³⁸² FERREIRA, Daniel. Inovações para a incrementação da responsabilidade socioambiental das empresas: o papel das licitações e dos contratos administrativos. **Anais do I Seminário Ítalo-Brasileiro**, p. 19. (Grifo do autor)

Segundo Lena Barcessat, “as licitações (sustentáveis) não só podem como devem ser utilizadas com fins regulatórios (não apenas econômicos), visando à implementação dos ideais previstos na Constituição republicana”, um “poder/dever do administrador público, visando o atendimento do bem comum”.³⁸³

Esclarece a referida autora que “a utilização do poder de compra do Estado, através das licitações sustentáveis com a finalidade de *regulação social*”, se observadas as normas e princípios constitucionais, “está longe de ferir o princípio da igualdade, nem tampouco prejudica a competitividade”. Pois entende que “se escolhas de produtos, por razões de conveniência e oportunidade são aceitas, com muito mais razão há que se aceitar as escolhas motivadas na necessidade de conservação e de preservação do meio ambiente (*regulação social*)”. Assim, constitui-se “um dever do Estado, não apenas uma mera faculdade”.³⁸⁴

Para André Rosilho, “trata-se da utilização da contratação administrativa para promover fins sociais e econômicos, além da mera e simples obtenção dos bens e serviços necessários ao desempenho das atividades materiais do Estado”.³⁸⁵

Resta demonstrado que a contratação pública é uma das atividades-fim do Estado e não uma mera atividade instrumental, pois por meio dela pode-se intervir na economia. A esse respeito Marçal Justen Filho ensina que “há hipóteses em que o Estado pretende valer-se de uma contratação não apenas para obter uma prestação de que necessita. A execução da prestação é visualizada como meio de promoção de outros valores reputados como relevantes”.³⁸⁶

O referido autor assevera que “se poderia aludir a uma ‘função extra-econômica’ da licitação, para indicar a orientação do certame não propriamente à obtenção da proposta mais vantajosa”, mas, na sua visão, “à seleção da proposta

³⁸³ BARCESSAT, Lena. Papel do Estado brasileiro na ordem econômica e na defesa do meio ambiente: necessidade de opção por contratações públicas sustentáveis. In: SANTOS, Murillo Giordan; BARKI, Teresa Villac Pinheiro (Coords.). **Licitações e contratações públicas sustentáveis**. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 70.

³⁸⁴ BARCESSAT, Lena. Papel do Estado brasileiro na ordem econômica e na defesa do meio ambiente: necessidade de opção por contratações públicas sustentáveis. In: SANTOS, Murillo Giordan; BARKI, Teresa Villac Pinheiro (Coords.). **Licitações e contratações públicas sustentáveis**, p. 72. (Grifo do autor)

³⁸⁵ ROSILHO, André. **Licitação no Brasil**. São Paulo: Malheiros Editores, 2013, p. 28.

³⁸⁶ JUSTEN FILHO, Marçal. **O estatuto da microempresa e as licitações públicas**. São Paulo: Dialética, 2007, p. 80-81.

apta à realização de outros fins (não diretamente relacionados com a vantagem econômica)”.³⁸⁷

Eros Roberto Grau, ao tratar dos contratos como instrumento de intervenção na economia brasileira (dirigismo contratual), leciona que os contratos transformam-se “em condutos de ordenação dos mercados, impactados por normas jurídicas que não se contêm nos limites do Direito Civil: preceitos que instrumentam a intervenção do Estado sobre o domínio econômico”, tudo isso “na busca de soluções de desenvolvimento e justiça social, passam a ser sobre eles apostos”.³⁸⁸

Então, pode-se dizer que o Estado, como poderoso agente econômico e consumidor de grande escala, deve utilizar-se dessa nova função social da contratação pública, verdadeiro instrumento de política pública, para intervir na economia e promover o desenvolvimento sustentável.

3.1.2 Contratações públicas sustentáveis em âmbito federal

Traz-se à baila informações gerenciais das contratações públicas sustentáveis no âmbito do governo federal, mais precisamente relativas a administração direta, autárquica e fundacional (órgãos SISG³⁸⁹), entre janeiro e dezembro de 2013, bem como dados referentes aos anos de 2010, 2011 e 2012.

Todas são informações extraídas do Portal de compras do Governo Federal – denominado *Comprasnet*³⁹⁰ – gerenciado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG).

A Tabela 1 quantifica as compras sustentáveis dos Órgãos SISG de 2010 a 2013:

³⁸⁷ JUSTEN FILHO, Marçal. **O estatuto da microempresa e as licitações públicas**, p. 81.

³⁸⁸ GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na constituição de 1988**: interpretação e crítica. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 93-94.

³⁸⁹ Sistema de Serviços Gerais (SISG) dos órgãos civis da Administração Federal direta, das autarquias federais e fundações públicas. [BRASIL. **Decreto nº 1.094, de 23 de março de 1994**. Dispõe sobre o Sistema de Serviços Gerais (SISG) dos órgãos civis da Administração Federal direta, das autarquias federais e fundações públicas, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 04 nov. 2014].

³⁹⁰ BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Portal de compras do governo federal**. Disponível em: <<http://www.comprasgovernamentais.gov.br>>. Acesso em: 04 nov. 2014.

Tabela 1 – Quantidade de compras sustentáveis – Órgãos SISG

Ano	Quantidade de Compras Sustentáveis				
	Pregão Eletrônico	Pregão Presencial	Convite	Dispensa/Inexigibilidade de Licitação	Total
2010	661	8	1	1.138	1.808
2011	666	6	2	751	1.425
2012	844	4	1	632	1.481
2013	923	2	1	531	1.457

Fonte: Comprasnet.

Com base na Tabela 1, nota-se que, em que pese o número de processos administrativos ter caído de 2010 (1.808) a 2013 (1.457), aumentou significativamente (cerca de 40%) o número de licitações sustentáveis na modalidade Pregão na forma eletrônica no período – 2010 (661) e 2013 (923) – e diminuiram mais de 50% o número de contratações diretas sustentáveis no mesmo período: 2010 (1.138) e 2013 (531).

No tocante aos valores despendidos com compras sustentáveis dos órgãos SISG de 2010 a 2013, tem-se a Tabela 2:

Tabela 2 – Valor das compras sustentáveis – Órgãos SISG

Ano	Valor das Compras Sustentáveis ¹				
	Pregão Eletrônico	Pregão Presencial	Convite	Dispensa/Inexigibilidade de Licitação	Total
2010	11.705.665,26	53.157,88	943,45	965.076,07	12.724.842,65
2011	13.506.612,94	20.909,88	458,92	635.254,32	14.163.236,06
2012	39.503.845,06	15.506,00	613,50	425.962,13	39.945.926,69
2013	39.818.783,58	3.850,00	528,00	603.724,90	40.426.886,48

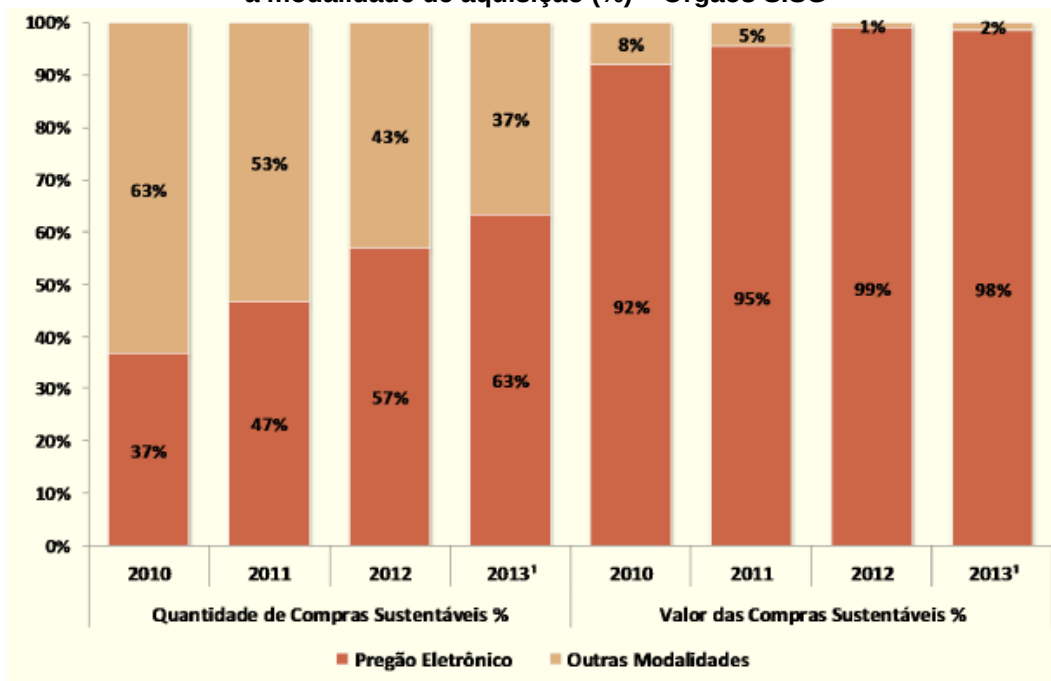
¹ Valores corrigidos pelo IPCA Dessazonalizado.

Fonte: Comprasnet.

Da Tabela 2 extrai-se que o volume financeiro total de compras sustentáveis de 2013 (R\$ 40.426.886,48) aumentou praticamente 218% em relação ao ano de 2010 (R\$ 12.724.842,65). O uso do Pregão Eletrônico em 2010 (R\$ 11.705.665,26) em relação a 2013 (R\$ 39.818.783,58) cresceu aproximadamente 240%. Em ambos os casos o crescimento foi exponencial.

O Gráfico 1, de colunas empilhadas, evidencia o uso do Pregão Eletrônico em relação às outras formas de contratações sustentáveis pelos órgãos SISG.

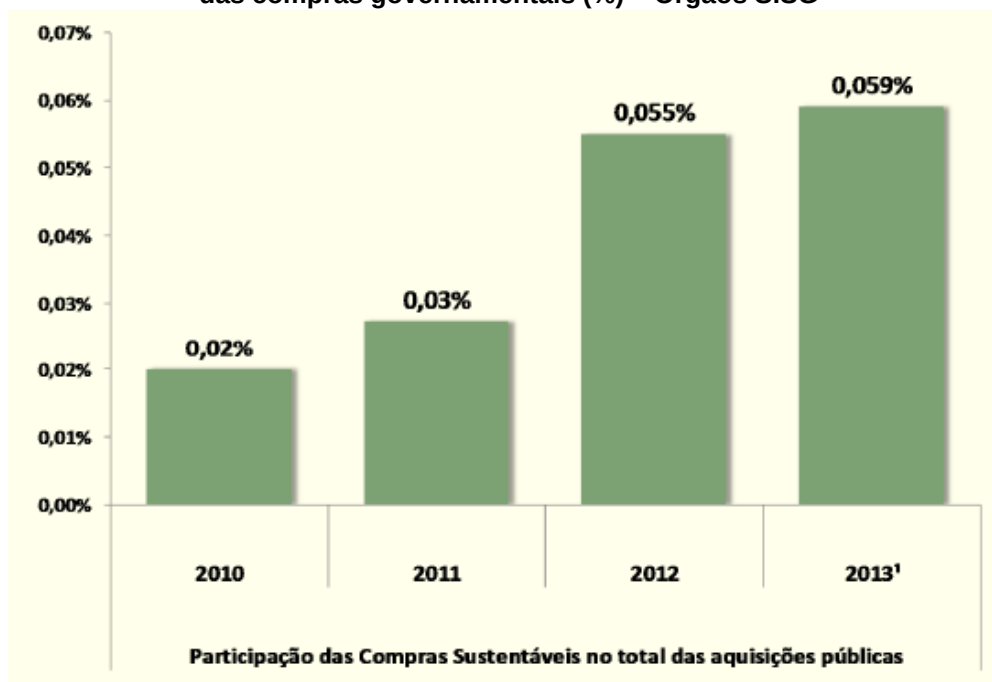
Gráfico 1 – Participação das compras sustentáveis, segundo a modalidade de aquisição (%) – Órgãos SISG



Fonte: *Comprasnet*.

Já o Gráfico 2, de colunas simples, demonstra as variações percentuais da participação das compras sustentáveis no total das compras governamentais dos Órgãos SISG de 2010 a 2013:

Gráfico 2 – Participação das compras sustentáveis no total das compras governamentais (%) – Órgãos SISG



Fonte: *Comprasnet*.

Do Gráfico 2 conclui-se que, embora não seja tão representativo assim o volume da participação das compras sustentáveis no total das compras governamentais entre 2010 e 2013, se observa um crescendo contínuo e razoável.

Esse volume, ainda tímido, pode decorrer das dificuldades impostas pelas mudanças de paradigmas e pela necessidade de ajustes no normativo relativo às contratações públicas sustentáveis no âmbito do Poder Público.

A Tabela 3 apresenta dados estatísticos atinentes dos Órgãos SISG com maior valor nas compras sustentáveis no ano de 2013:

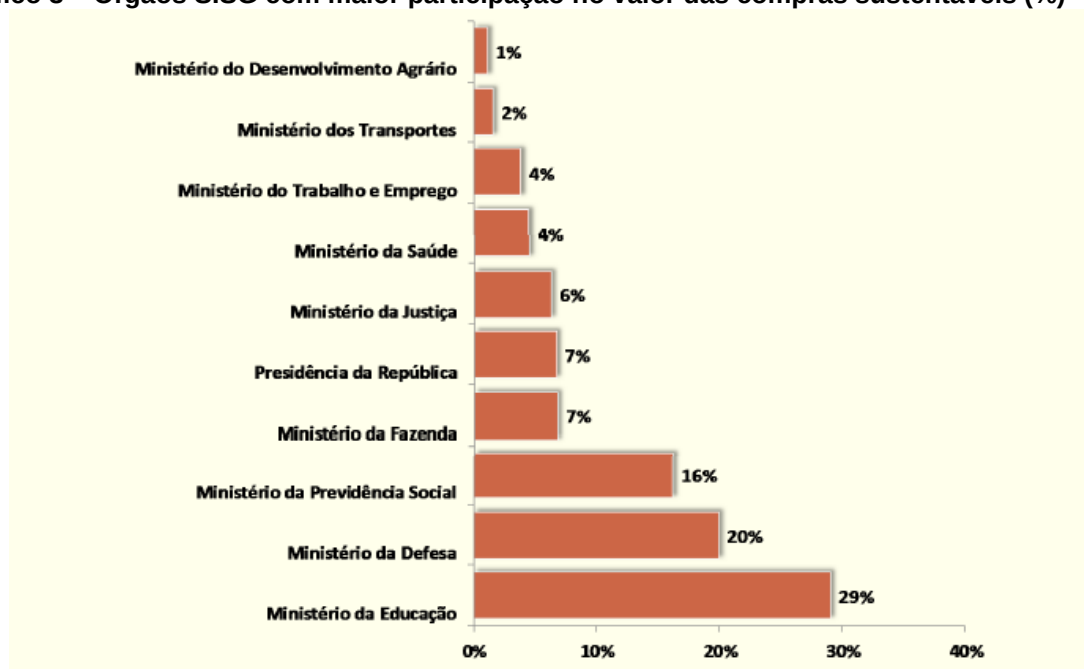
Tabela 3 – Órgãos SISG com maior valor nas compras sustentáveis – 2013

Órgão	Valor das Compras Sustentáveis
Ministério da Educação	11.707.410,12
Ministério da Defesa	8.044.421,59
Ministério da Previdência Social	6.543.468,64
Ministério da Fazenda	2.724.806,63
Presidência da República	2.693.306,67
Ministério da Justiça	2.518.638,58
Ministério da Saúde	1.809.848,50
Ministério do Trabalho e Emprego	1.549.762,54
Ministério dos Transportes	636.329,79
Ministério do Desenvolvimento Agrário	451.170,97
Outros Órgãos	1.747.722,46
Total	40.426.886,48

Fonte: Comprasnet.

Percebe-se na Tabela 3 que os Ministérios da Educação (1º), da Defesa (2º) e da Previdência Social (3º) lideram com os maiores valores das compras sustentáveis no ano de 2013. Situação melhor visualizada no Gráfico 3:

Gráfico 3 – Órgãos SISG com maior participação no valor das compras sustentáveis (%) – 2013

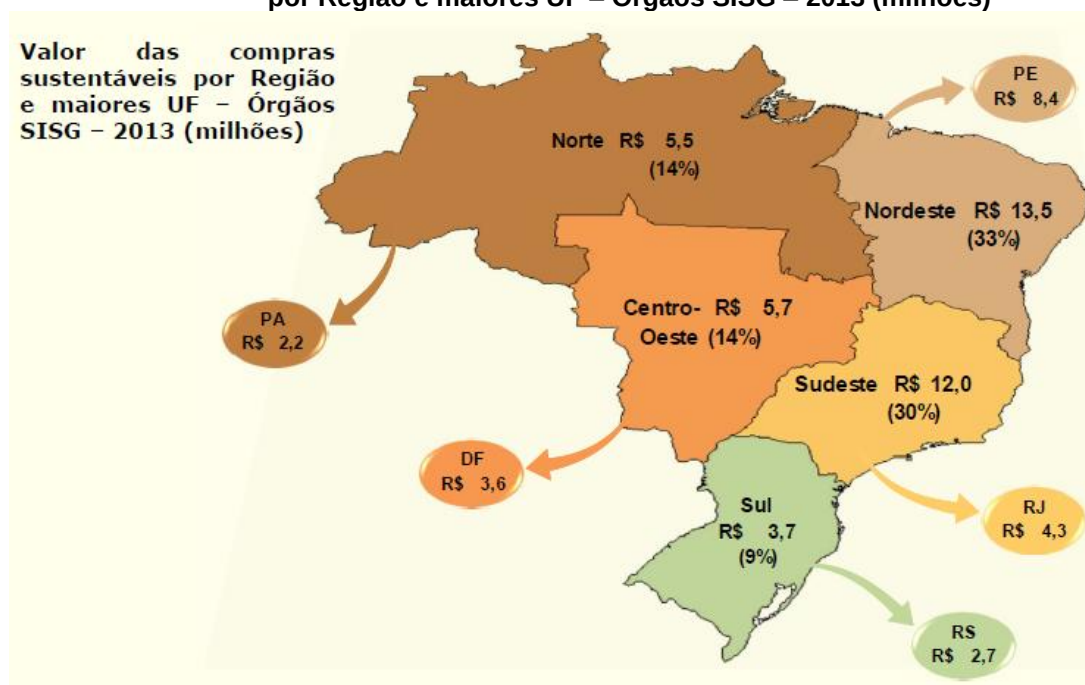


Fonte: Comprasnet.

Da leitura do Gráfico 3, constata-se que do total dos valores (100% = R\$ 40.426.886,48) dos Órgãos SISG com compras sustentáveis em 2013, os Ministérios da Educação (29%), da Defesa (20%) e da Previdência Social (16%) representam 65% de todo o volume financeiro despendido (R\$ 26.295.300,35).

Outros dados estatísticos relativos às contratações públicas sustentáveis, constam do Gráfico 4 – mapa do Brasil – que apresenta o valor das compras sustentáveis dos Órgãos SISG por Região e maiores Unidades da Federação (UF) em 2013.

Gráfico 4 – Valor das compras sustentáveis por Região e maiores UF – Órgãos SISG – 2013 (milhões)



Fonte: Comprasnet.

Depreende-se do Gráfico 4 que as Regiões Nordeste (30%) e Sudeste (30%) representam 63% do volume das compras sustentáveis dos Órgãos SISG, no Brasil, em 2013.

Ainda, são destacados os Estados com maiores valores de compras sustentáveis: Pernambuco (R\$ 8.396.262,87) no Nordeste; Rio de Janeiro (R\$ 4.348.436,50) no Sudeste; Distrito Federal (R\$ 3.602.319,09) no Centro-Oeste; Rio Grande do Sul (R\$ 2.728.607,75) no Sul; e Pará (R\$ 2.246.009,03) no Norte.

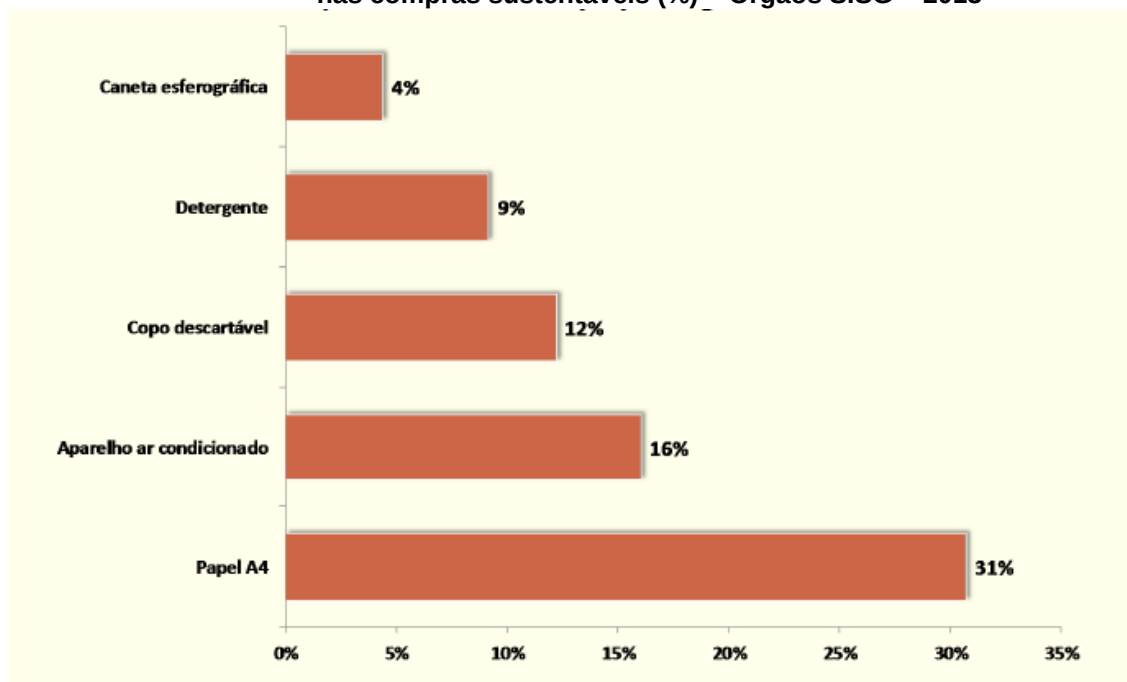
A Tabela 4 apresenta os bens mais adquiridos nas compras sustentáveis dos Órgãos SISG, no Brasil, no ano de 2013.

Tabela 4 – Bens mais adquiridos nas compras sustentáveis dos Órgãos SISG – 2013

Material	Valor
Papel A4	12.414.902,40
Aparelho ar condicionado	6.481.920,77
Copo descartável	4.934.178,06
Detergente	3.696.152,78
Caneta esferográfica	1.772.208,25
Outros Materiais	11.127.524,22
Total	40.426.886,48

Fonte: Comprasnet.

Verifica-se, da leitura da Tabela 4, que o papel A4 (1º), o aparelho de ar condicionado (2º), o copo descartável (3º), o detergente (4º) e a caneta esferográfica (5º) foram, nesta ordem, os bens mais adquiridos a partir de critérios sustentáveis. Situação melhor visualizada, por meio do gráfico de barras simples, no Gráfico 5:

Gráfico 5 – Participação no valor das compras dos bens mais adquiridos nas compras sustentáveis (%) – Órgãos SISG – 2013

Fonte: Comprasnet.

Nota-se, pela disposição dos dados do Gráfico 5, que a aquisição de papel A4 (31%) despontou com folga e grande volume em relação aos outros bens adquiridos nas compras sustentáveis dos Órgãos SISG em 2013.

Acerca de como se dá as contratações públicas sustentáveis, de forma exemplificativa, colacionou-se, ao presente estudo, excertos de atos convocatórios de licitações no Apêndice A.

Todos os dados e informações estatísticas apresentadas, extraídas do Portal de Compras do Governo Federal, requerem maior aprofundamento na análise

mediante as evidências trazidas à tona, principalmente quanto aos indicativos de pouca utilização das contratações públicas sustentáveis em relação aquelas consideradas tradicionais.

3.2 TRIBUNAIS DE CONTAS E SUSTENTABILIDADE

Os Tribunais de Contas, tradicionalmente tímidos em questões ambientais, conforme Hamilton Antônio Coelho, “já atentaram para o caráter estratégico da sustentabilidade”.³⁹¹

Então, como guardiões do patrimônio público devem, por sua missão constitucional e sua relevância para o regime democrático, tutelar o meio ambiente naquilo que lhes couberem, tornando-se também guardiões da sustentabilidade.

3.2.1 Compromissos dos Tribunais de Contas na Carta da Amazônia

O Brasil “abriga a maior biodiversidade do planeta. Esta abundante variedade de vida – que se traduz em mais de 20% do número total de espécies da Terra – eleva o Brasil ao posto de principal nação entre os 17 países megadiversos”.³⁹²

Diante da importância dos aspectos ambientais ao país e ao mundo, houve um despertar dos Tribunais de Contas pela tutela do patrimônio ambiental. Isso aconteceu, segundo Hamilton Antônio Coelho, a partir da inédita iniciativa da realização do *I Simpósio Internacional sobre Gestão Ambiental e Controle de Contas Públicas*, entre os dias 16 e 19 de novembro de 2010, na cidade de Manaus, Estado do Amazonas.³⁹³

O *I Simpósio Internacional sobre Gestão Ambiental e Controle de Contas Públicas* foi realizado pelo Tribunal de Contas do Estado do Amazonas (TCE/AM) em parceria com o Instituto Rui Barbosa (IRB) e Governo do Amazonas, por meio da Secretaria de Estado do Meio Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável (SDS),

³⁹¹ COELHO, Hamilton Antônio. Responsabilidade ambiental, sustentabilidade, tributação ecossocial e os tribunais de contas. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, p. 39-44, jan., fev. e mar. 2012, p. 42.

³⁹² BRASIL. Ministério do Meio Ambiente.

³⁹³ COELHO, Hamilton Antônio. Responsabilidade ambiental, sustentabilidade, tributação ecossocial e os tribunais de contas. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, p. 42.

com apoio do Banco Bradesco e da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON).³⁹⁴

Nesse evento, os Tribunais de Contas de todo o país colocaram a sustentabilidade em debate, discutindo aspectos da gestão ambiental no âmbito da Administração Pública, além de mostrar à sociedade que os órgãos técnicos de controle externo possuem, entre suas atribuições, o dever de fiscalizar os gastos públicos com reflexos no meio ambiente, ou seja, têm as Cortes de Contas a prerrogativa constitucional de cuidar dos nossos recursos naturais.³⁹⁵

Na abertura do evento no Teatro Amazonas discursos importantes estimularam a caminhada ao consenso dos diversos Tribunais de Contas do país em prol da sustentabilidade:

a) o Conselheiro Érico Desterro e Silva, vice-presidente do TCE do Amazonas à época e presidente do Simpósio, abriu os trabalhos evocando: “todos temos um compromisso com a sustentabilidade, com a preservação e a conservação do meio em que vivemos”.³⁹⁶ Complementou dizendo que “os Tribunais de Contas precisam ir muito além do controle contábil, orçamentário e financeiro para a nova realidade e necessidade do Controle Ambiental”, para isso devem agir “de forma integrada com todas as esferas municipais, estaduais e federal no sentido de estender suas atuações e proporcionar maior proteção ao meio ambiente”.³⁹⁷

b) o Conselheiro do TCE de Santa Catarina Salomão Ribas Júnior, presidente da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON) à época, exaltou: “um órgão vocacionado para o controle, para a fiscalização das contas públicas não pode estar alheio ao esforço coletivo de preservação do meio ambiente” e complementou dizendo “que nós dos Tribunais de Contas possamos, a partir deste evento, termos nortes seguros para darmos a nossa contribuição nesse grande objetivo que é de todos”.³⁹⁸

³⁹⁴ **SIMPÓSIO Internacional sobre Gestão Ambiental e Controle de Contas Públicas:** o papel dos Tribunais de Contas. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 11.

³⁹⁵ MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. **Informativo do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, ano 14, n. 60, out., nov. e dez. 2010, p. 02.

³⁹⁶ **SIMPÓSIO Internacional sobre Gestão Ambiental e Controle de Contas Públicas**, p. 14.

³⁹⁷ **SIMPÓSIO Internacional sobre Gestão Ambiental e Controle de Contas Públicas**, p. 18.

³⁹⁸ **SIMPÓSIO Internacional sobre Gestão Ambiental e Controle de Contas Públicas**, p. 15-16.

Ao final do evento, foi firmada e lida a denominada “Carta da Amazônia”, um documento contendo pontos consensuais e compromissos assumidos pelos Tribunais de Contas brasileiros em relação as suas atuações na defesa e na preservação do meio ambiente.³⁹⁹ Foram firmados os seguintes compromissos:

1. 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.
2. O controle das contas públicas das diversas esferas governamentais deve considerar a competência comum relacionada à proteção do meio ambiente, o que leva à necessária colaboração entre os Tribunais de Contas, nos vários níveis de organização do Estado brasileiro, com intercâmbio contínuo de conhecimento e atuação conjunta, quando indicada.
3. Os Tribunais de Contas deverão promover o estudo das orientações da Organização Internacional de Instituições Superiores de Auditoria (Intosai) e de outros organismos internacionais, buscando a harmonização dos métodos e padrões de auditoria ambiental utilizados no país, adaptando-os, quando necessário, às realidades regionais e locais.
4. Para que os Tribunais de Contas cumpram seu papel constitucional em relação à proteção do meio ambiente é imperativo que 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.
5. Os Tribunais de Contas envidarão esforços para criar e manter Grupos de Trabalho permanentes ou extraordinários, formados por profissionais da área ambiental das diversas Cortes brasileiras, para continuar o diálogo iniciado no I Simpósio Internacional sobre Gestão Ambiental e Controle de Contas Públicas, buscando a produção e o intercâmbio de conhecimento técnico-científico especializado.
6. Os Tribunais de Contas comprometem-se, desde já, com a realização do II Simpósio Internacional sobre Gestão Ambiental e Controle de Contas Públicas em 2011, em local e data a serem definidos.⁴⁰⁰

Como se pode notar, o *I Simpósio Internacional sobre Gestão Ambiental e Controle de Contas Públicas* foi um importante marco à atuação dos Tribunais de Contas brasileiros na fiscalização de condutas da Administração Pública, direta e indireta, em prol da sustentabilidade.

³⁹⁹ MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. **Informativo do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, p. 02.

⁴⁰⁰ **SIMPÓSIO Internacional sobre Gestão Ambiental e Controle de Contas Públicas**, p. 112-113.

3.2.2 Papel dos Tribunais de Contas como guardiões do meio ambiente

No Brasil, conforme ensina José Silva Quintas, o Poder Público é o principal mediador do estabelecimento de políticas públicas do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. É quem “cria e gerencia áreas protegidas, obriga a recuperação do dano ambiental pelo agente causador, e promove o monitoramento, a fiscalização, a pesquisa, a educação ambiental e outras ações necessárias ao cumprimento da sua função mediadora”.⁴⁰¹

Por isso, Leane Barros Fiuza de Mello Chermont afirma que o Estado “possui o dever de controlar e fiscalizar todas as atividades passíveis de causar dano ao meio ambiente, podendo restar configurada a responsabilidade solidária da Administração Pública com o particular”. Destaca a autora que “a responsabilidade solidária do Estado deriva de sua omissão ou atuação deficiente”.⁴⁰²

O Tribunal de Contas da União, órgão integrante da estrutura do Estado brasileiro, em nível federal, a partir de sua jurisdição e competência substancialmente ampliadas no atual texto constitucional, constituiu-se como legítimo órgão protetor e efetivador de direitos fundamentais, dentre eles o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.⁴⁰³

Para Ricardo Lobo Torres “os gastos públicos estão inteiramente voltados para os direitos humanos. O serviço público, financiado com o dinheiro do Estado, nele encontra o seu fundamento e a sua finalidade”.⁴⁰⁴

Por isso, segundo Hamilton Fernando Castardo “o Estado tem a missão de respeitar e manifestar-se por ações na proteção de Direitos Fundamentais”. Razão pela qual “as despesas e investimentos devem ser canalizados para os direitos humanos, bem como para os direitos sociais”, fatos que inserem as Cortes de Contas como garantidoras dos direitos fundamentais.⁴⁰⁵

⁴⁰¹ QUINTAS, José Silva. Educação no processo de gestão ambiental: uma proposta de educação ambiental transformadora e emancipatória (Org.). **Identidades da educação ambiental brasileira**, p.113.

⁴⁰² CHERMONT, Leane Barros Fiuza de Mello. **A responsabilidade civil por dano ao meio ambiente**. Belém: Paka-Tatu, 2003, p. 56.

⁴⁰³ CASTARDO, Hamilton Fernando. **O Tribunal de Contas no ordenamento jurídico brasileiro**. Campinas: Millennium, 2007, p. 127.

⁴⁰⁴ TORRES, Ricardo Lobo. **O orçamento na Constituição**. Rio de Janeiro: Renovar, 1995, p. 278. (Grifo do autor)

⁴⁰⁵ CASTARDO, Hamilton Fernando. **O Tribunal de Contas no ordenamento jurídico brasileiro**, p. 125-126.

Nesse sentido, Luiz Henrique Lima ensina que, “sendo um patrimônio a ser protegido pela União, o meio ambiente passa a integrar o universo de bens nacionais cuja utilização, guarda, administração e conservação estão sujeitas ao controle externo”. Então, “define como responsabilidade institucional do Tribunal de Contas da União a realização de inspeções e auditorias operacionais nas suas unidades jurisdicionadas e em todas as entidades que recebam recursos públicos federais”. Nessa perspectiva, “é a gestão ambiental como um todo que será objeto de avaliação quanto à sua legalidade, legitimidade e economicidade”.⁴⁰⁶

Para Hamilton Antônio Coelho os Tribunais de Contas devem, “para efetivamente cumprir o seu papel constitucional de guardião do meio ambiente, inserir a fiscalização desse ‘bem público difuso’ em suas ações de controle externo, como auditorias e inspeções”. Também, o autor manifesta-se no sentido de que devem as Cortes de Contas “capacitar seus servidores para esse mister e promover ações pedagógicas que incentivem a adoção, pelos jurisdicionados, de políticas públicas ambientais para garantir o desenvolvimento sustentável”.⁴⁰⁷

Nessa linha de raciocínio, o TCU deve “controlar não apenas a boa e regular aplicação dos recursos públicos federais na área ambiental, mas também os resultados da gestão do meio ambiente, o qual integra o patrimônio público na qualidade de bem de uso comum do povo”. Pois tem competência “para julgar as contas, proceder à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das pessoas que lhe estão jurisdicionadas e que participam da gestão do meio ambiente”.⁴⁰⁸

A função do Tribunal de Contas da União com relação à gestão ambiental “é zelar para que os órgãos e entidades federais cumpram suas responsabilidades relacionadas à preservação e à restauração do meio ambiente”.⁴⁰⁹

Assim, as auditorias governamentais tornam-se os carros-chefes da atuação dos Tribunais de Contas, proporcionando uma postura mais ativa do órgão

⁴⁰⁶ LIMA, Luiz Henrique. **Controle do patrimônio ambiental brasileiro**: a contabilidade como condição para o desenvolvimento sustentável. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2001, p. 19.

⁴⁰⁷ COELHO, Hamilton Antônio. Responsabilidade ambiental, sustentabilidade, tributação ecossocial e os tribunais de contas. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, p. 43-44.

⁴⁰⁸ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Portaria nº 214, de 28 de junho de 2001**. Aprova o Manual de Auditoria Ambiental do Tribunal de Contas da União. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em: 04 nov. 2014.

⁴⁰⁹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Portaria nº 214, de 28 de junho de 2001**.

na promoção e na implementação de políticas mais eficazes de incorporação de práticas sustentáveis no âmbito da Administração Pública.

As auditorias governamentais classificando-se, quanto à sua natureza, em *auditoria de regularidade* (de conformidade) e *auditoria operacional* (de desempenho), ambas definidas no Capítulo 2 desta Dissertação.

Neste ponto, em virtude do objeto do presente estudo tratar de sustentabilidade dar-se destaque especial à auditoria ambiental executada pelo Tribunal de Contas da União, definida como “o conjunto de procedimentos aplicados ao exame e avaliação dos aspectos ambientais envolvidos em políticas, programas, projetos e atividades desenvolvidas pelos órgãos e entidades sujeitos ao seu controle”.⁴¹⁰

O manual de auditoria ambiental do Tribunal de Contas da União enfatiza que “a gestão ambiental é, portanto, uma espécie do gênero auditoria e pode ter objetivos relacionados tanto à auditoria de regularidade quanto à auditoria de natureza operacional”.⁴¹¹ São assim definidas:

a) *auditoria ambiental de conformidade*: “é a análise do cumprimento de políticas, diretrizes, regras, procedimentos, etc., estabelecidos por normas, instituídas ou não pelo órgão ou entidade responsável pela ação investigada”. Portanto, “deve-se avaliar se o que foi estabelecido, que se constitui no critério de auditoria, está sendo adotado”;⁴¹² e

b) *auditoria ambiental de natureza operacional*: “tem o objetivo de avaliar os resultados alcançados pela gestão ambiental”. Destarte, “essa modalidade de auditoria consiste na avaliação sistemática da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade de providências relativas à preservação do meio ambiente, por meio da prevenção da degradação ambiental ou da reparação da mesma”.⁴¹³

Segundo o manual de auditoria ambiental do TCU, a auditoria ambiental de natureza operacional compreende duas modalidades:

- *auditoria ambiental de desempenho operacional*: “tem por finalidade examinar a ação governamental quanto à economicidade, à eficiência e à eficácia”,

⁴¹⁰ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Portaria nº 214, de 28 de junho de 2001.**

⁴¹¹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Portaria nº 214, de 28 de junho de 2001.**

⁴¹² BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Portaria nº 214, de 28 de junho de 2001.**

⁴¹³ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Portaria nº 214, de 28 de junho de 2001.**

levando “em conta não só o uso dos recursos ambientais, como também a gestão dos recursos, humanos, materiais, financeiros, etc., utilizados na realização da gestão ambiental”;⁴¹⁴ e

- *avaliação ambiental de programa*: “o objetivo é examinar o impacto (efetividade) das funções, programas, atividades e projetos governamentais”, buscando “apurar a efetividade da ação governamental, ou seja, procura-se levantar até que ponto a ação governamental está sendo bem sucedida”.⁴¹⁵

3.3 FISCALIZAÇÃO DAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS

As contratações públicas sustentáveis têm despertado interesses não apenas da Administração Pública em todas as suas esferas de governo, mas de toda à coletividade, desde a assimilação da normatividade relacionada a esse instituto jurídico e as boas práticas existentes até o interesse pela prestação de contas de suas execuções. Tudo isso pelo relevo que ganhou nos últimos tempos o tema da sustentabilidade e, também, pelo crescimento acentuado dos valores envolvidos nessas transações administrativas entre o Estado e os particulares.

Nesse contexto, tem papel fundamental os Tribunais de Contas em face de sua missão de fiscalizar as licitações e os contratos administrativos sob à ótica do princípio constitucional da sustentabilidade e da legislação correlata.

3.3.1 Fiscalização de licitações e contratações pelo TCU

A Lei de Licitações prevê que o controle das despesas decorrentes dos contratos e demais instrumentos regidos por ela será feito pelo Tribunal de Contas competente, na forma da legislação pertinente, normalmente de acordo com as Leis Orgânicas e os Regimentos Internos desses órgãos. Cabendo aos órgãos responsáveis a demonstração da legalidade e da regularidade da despesa e execução desses contratos.⁴¹⁶

O controle de licitações e contratações pelos Tribunais de Contas pode ocorrer por iniciativa própria, por iniciativa do Poder Legislativo e suas Comissões

⁴¹⁴ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Portaria nº 214, de 28 de junho de 2001.**

⁴¹⁵ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Portaria nº 214, de 28 de junho de 2001.**

⁴¹⁶ Art. 113, *caput*, da Lei de Licitações c/c o art. 41, I, “a”, da LOTCU (Lei nº 8.443/92) e art. 1º, XXVI, do RITCU (Resolução TCU nº 155/2002).

(técnica ou inquérito) e por representação interposta por qualquer licitante, contratado, pessoa física ou jurídica, ou ainda, por meio de inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial. O exercício desse controle se exerce tendo por base a análise de legalidade, de legitimidade, de economicidade e de eficiência, nas unidades administrativas dos Poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário), conforme o caso.⁴¹⁷

Esse controle pode ocorrer simultaneamente às licitações (antes do firmamento da contratação propriamente dita), pois os Tribunais de Contas “poderão solicitar para exame, até o dia útil imediatamente anterior à data de recebimento das propostas, cópia de edital de licitação já publicado”, compelindo-se “os órgãos ou entidades da Administração interessada à adoção de medidas corretivas pertinentes que, em função desse exame, lhes forem determinadas”.⁴¹⁸

No caso do Tribunal de Contas da União, conforme previsão em sua Lei Orgânica, “nenhum processo, documento ou informação poderá ser sonegado ao Tribunal em suas inspeções ou auditorias, sob qualquer pretexto”. Se isso ocorrer, o TCU “assinará prazo para apresentação dos documentos, informações e esclarecimentos julgados necessários”, comunicando a autoridade competente para as medidas cabíveis. Se “vencido o prazo e não cumprida a exigência, o Tribunal aplicará as sanções”.⁴¹⁹

Se acolhidas as razões de justificativa, o TCU declarará esse fato mediante acórdão e, conforme o caso, determinará o arquivamento do processo, ou o seu apensamento às contas correspondentes, se útil à apreciação destas.⁴²⁰

Todavia, se não for eliminado o fundamento da impugnação do ato pelo TCU será aplicada multa ao responsável no próprio processo de fiscalização e determinará o apensamento do processo às contas correspondentes para futura verificação da conveniência da renovação da determinação de providências.⁴²¹

Constatada a ilegalidade de ato ou contrato em execução, o TCU assinará prazo de até 15 (quinze) dias para que o responsável adote as providências

⁴¹⁷ Arts. 70, *caput*, e 71, IV, da Constituição Federal de 1988 c/c o art. 113, § 1º, da Lei de Licitações.

⁴¹⁸ Art. 113, § 2º, da Lei de Licitações.

⁴¹⁹ Art. 42 da LOTCU (Lei nº 8.443/92).

⁴²⁰ Art. 250, § 1º, do RITCU (Resolução TCU nº 155/2002).

⁴²¹ Art. 250, §§ 2º e 3º, do RITCU (Resolução TCU nº 155/2002).

necessárias ao exato cumprimento da lei, com indicação expressa dos dispositivos a serem observados. No caso de ato administrativo o não atendimento do prazo estipulado poderá resultar em: a) sustação da execução do ato impugnado; b) comunicação da decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal; e c) aplicação de multa ao responsável no próprio processo de fiscalização.⁴²²

No caso de contrato, o TCU, se não atendido, “comunicará o fato ao Congresso Nacional, a quem compete adotar o ato de sustação e solicitar, de imediato, ao Poder Executivo, as medidas cabíveis”. Entretanto, se o Congresso Nacional ou o Poder Executivo, no prazo de 90 (noventa) dias, não efetivar as medidas determinadas, o TCU decidirá a respeito da sustação do contrato.⁴²³

O TCU verificando a ocorrência de fraude comprovada à licitação “declarará a inidoneidade do licitante fraudador para participar, por até cinco anos, de licitação na Administração Pública Federal”.⁴²⁴ E, “se configurada a ocorrência de desfalque, desvio de bens ou outra irregularidade de que resulte dano ao Erário”, o TCU “ordenará, desde logo, a conversão do processo em tomada de contas especial”, que, neste caso, “tramitará em separado das respectivas contas anuais”.⁴²⁵

3.3.2 Parâmetros jurídico-legais na fiscalização das contratações públicas sustentáveis em âmbito federal

Segundo Tiago Fensterseifer, “os princípios que regem o desenvolvimento ambiental e socialmente sustentável devem orientar e vincular as condutas públicas e privadas no seu trânsito pela órbita econômica”.⁴²⁶

Nessa linha de pensamento, Eduardo Fortunato Bim assevera que o “dever de proteção do meio ambiente, tanto do Estado, quanto do particular, mostra que a preocupação da Lei nº 8.666/93 com o respeito ao ambiente não é apenas

⁴²² Art. 45 da LOTCU (Lei nº 8.443/92) c/c o art. 251 do RITCU (Resolução TCU nº 155/2002).

⁴²³ Art. 45, §§ 2º e 3º, da LOTCU (Lei nº 8.443/92).

⁴²⁴ Art. 46 da LOTCU (Lei nº 8.443/92).

⁴²⁵ Art. 47 da LOTCU (Lei nº 8.443/92).

⁴²⁶ FENSTERSEIFER, Tiago. **Direitos fundamentais e proteção do ambiente**: a dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico constitucional do estado socioambiental de direito. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008, p. 103.

exigência isolada de uns artigos legais, mas integra uma política pública de proteção ao meio ambiente e desenvolvimento sustentável”.⁴²⁷

Desse modo, Romeu Felipe Bacellar Filho leciona “que a inserção de critérios de sustentabilidade nas licitações administrativas é uma decorrência do interesse público, princípio geral que domina toda a atividade estatal”.⁴²⁸

Assim, conforme Ana Cláudia Finger, “as licitações e contratações administrativas precisam incorporar – definitivamente, na seleção das propostas, critérios de sustentabilidade para ponderar os custos – diretos e indiretos – e os benefícios sociais, ambientais e econômicos”.⁴²⁹ Adequações que, segundo Flávia Gonçalves de Oliveira, “constituem um processo fundamental para se alcançar a ecoeficiência”.⁴³⁰

Para a referida autora, “ao incluir critérios ambientais nas licitações públicas produz-se um instrumento de ação positiva do Estado em integrar os requisitos ambientais nos processos relativos a contratação nos órgãos públicos”, o que possibilita “ainda que não de maneira imediata, a eficácia de boas práticas de sustentabilidade, e, conseqüentemente, a redução de impactos ao meio ambiente” propiciando “a sadia qualidade de vida humana, num compromisso de solidariedade intertemporal com as novas gerações”.⁴³¹

⁴²⁷ BIM, Eduardo Fortunato. Considerações sobre a juridicidade e os limites da licitação sustentável. In: SANTOS, Murillo Giordan; BARKI, Tereza Villac Pinheiro (Coord.). *Licitações e contratações públicas sustentáveis*. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 187.

⁴²⁸ BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. A segurança jurídica e as alterações no regime jurídico do servidor público. In: ROCHA, Cármen Lúcia Antunes (Org.). **Constituição e segurança jurídica: direito adquirido, ato jurídico perfeito e coisa julgada**. Estudos em Homenagem a José Paulo Sepúlveda Pertence. Belo Horizonte: Fórum, 2004, p. 196.

⁴²⁹ FINGER, Ana Cláudia. Licitações sustentáveis como instrumento de política pública na concretização do direito fundamental ao meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, p. 123.

⁴³⁰ OLIVEIRA, Flávia Gonçalves de. **Licitações sustentáveis no subsetor de edificações públicas municipais**: modelo conceitual. 2008. 328 f. Universidade Federal do Espírito - Centro Tecnológico – Programa de Pós-Graduação em Engenharia Civil, Vitória, 2008, p. 69. Disponível em: <<http://www.prppg.ufes.br/ppgec/dissertacao/2008/FlaviaOliveira.pdf>>. Acesso em: 04 nov. 2014.

⁴³¹ FINGER, Ana Cláudia. Licitações sustentáveis como instrumento de política pública na concretização do direito fundamental ao meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, p. 148.

Como se pode concluir, o Poder Público passa a ter o poder-dever ou dever-poder de realizar contratações sustentáveis em todas as esferas de governo (federal, distrital, estadual e municipal), ou seja, não se trata de mera faculdade do gestor público, mas sim uma obrigação legal que, não sendo cumprida, deve ser justificada no processo administrativo da contratação.

No âmbito da Administração Pública federal destacam-se como mecanismos legais diretos e auxiliares para fomentar o desenvolvimento nacional sustentável nas contratações administrativas a Instrução Normativa MPOG/SLPI nº 001/2010⁴³² e o Decreto nº 7.746/2012⁴³³. Sem olvidar da existência de outras normas, tais como as normas relacionadas na Tabela 5 do Apêndice B desta Dissertação.

3.3.2.1 Critérios de sustentabilidade ambiental da Instrução Normativa MPOG/SLPI⁴³⁴ nº 001/2010

A Instrução Normativa MPOG/SLPI nº 001/2010, da lavra do Secretário de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, estabelece os critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, contratação de serviços ou obras pela Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional.

Os órgãos e as entidades subordinados a essa norma devem, nos termos do art. 3º da Lei nº 8.666/93, especificar, nos objetos de suas contratações, critérios de sustentabilidade ambiental, considerando os processos de extração ou fabricação, utilização e descarte dos produtos e matérias-primas, sempre resguardando o caráter competitivo dos certames licitatórios.

Ao tratar das contratações sustentáveis de obras e de serviços de engenharia, a Instrução Normativa MPOG/SLPI nº 001/2010 estabelece que as

⁴³² 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.

⁴³³ 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, e institui a Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública – CISAP.

⁴³⁴ Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG)

especificações e demais exigências do projeto (básico ou executivo) 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, da seguinte forma:

- 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;
- 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;
- VIII – utilização de materiais que sejam reciclados, reutilizados e biodegradáveis, e que reduzam a necessidade de manutenção; e
- IX – comprovação da origem da madeira a ser utilizada na execução da obra ou serviço.⁴³⁵

Outrossim, as contratações sustentáveis de obras e de serviços de engenharia públicas devem dar prioridade ao emprego de mão-de-obra, materiais, tecnologias e matérias-primas de origem local para execução, conservação e operação das obras públicas.

Além disso, o instrumento convocatório da licitação deve estar de acordo com as normas da Agência Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), 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, além de exigir da futura contratada o Projeto de Gerenciamento de Resíduo de Construção Civil (PGRCC).

No tocante às contratações sustentáveis de bens poderão ser exigidos os seguintes critérios de sustentabilidade ambiental:

⁴³⁵ Art. 4º, I a IX, da Instrução Normativa MPOG/SLPI nº 001/2010.

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).⁴³⁶

A comprovação de tais exigências 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 ato convocatório da licitação.

Inexistindo a aludida 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. Mas tudo isso deve constar no instrumento convocatório e em caso de não se confirmar a adequação do produto, a proposta selecionada será desclassificada.

No que tange às contratações sustentáveis de serviços em geral, os instrumentos convocatórios deverão prever, naquilo que couber, que os contratados adotem as práticas de sustentabilidade na execução dos serviços, conforme segue:

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;

⁴³⁶ Art. 5º, I a IV, da Instrução Normativa MPOG/SLPI nº 001/2010.

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;

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 1999.⁴³⁷

Além das práticas acima mencionadas, a Instrução Normativa MPOG/SLPI nº 001/2010 permite a exigência de outras práticas de sustentabilidade ambiental, desde que devidamente justificadas.

Por fim, a referida Instrução Normativa determina que suas normas devam ser observadas, tanto pelo Poder Público como por terceiro envolvido, quando da formalização, renovação ou aditamento de convênios ou instrumentos congêneres, ou ainda de contratos de financiamento com recursos da União, ou com recursos de terceiros tomados com o aval da União.

3.3.2.2 Diretrizes gerais e critérios de sustentabilidade ambiental do Decreto nº 7.746/2012

O Decreto nº 7.746/2012 regulamenta o art. 3º da Lei nº 8.666/93 para estabelecer critérios, práticas e diretrizes gerais à promoção do desenvolvimento nacional sustentável por meio das contratações públicas, bem como institui a Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública (CISAP).

Apenas a Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, bem como as empresas estatais dependentes, subordinam-se a essa norma, podendo adquirir bens e contratar serviços e obras considerando critérios e práticas

⁴³⁷ Art. 6º, I a VIII, da Instrução Normativa MPOG/SLPI nº 001/2010.

de sustentabilidade objetivamente definidos no ato convocatório, mediante justificativa formal e de modo a preservar o caráter competitivo da licitação.

Nesse sentido, o art. 4º do Decreto nº 7.746/2012 estabelece, entre outras, as seguintes diretrizes de sustentabilidade:

- I – menor impacto sobre recursos naturais como flora, fauna, ar, solo e água;
- II – preferência para materiais, tecnologias e matérias-primas de origem local;
- III – maior eficiência na utilização de recursos naturais como água e energia;
- IV – maior geração de empregos, preferencialmente com mão de obra local;
- V – maior vida útil e menor custo de manutenção do bem e da obra;
- VI – uso de inovações que reduzam a pressão sobre recursos naturais; e
- VII – origem ambientalmente regular dos recursos naturais utilizados nos bens, serviços e obras.

Diante disso, o ato convocatório para a aquisição de bens poderá exigir que estes sejam constituídos por material reciclado, atóxico ou biodegradável, entre outros critérios de sustentabilidade. Da mesma forma, na contratação de serviços podem ser exigidos cumprimento de critérios de sustentabilidade.

Na contratação de obras e serviços de engenharia as especificações e demais exigências do projeto (básico ou executivo) devem ser elaboradas de modo a proporcionar a economia da manutenção e operacionalização da edificação, bem como a redução do consumo de energia e água, por meio de tecnologias, práticas e materiais que reduzam o impacto ambiental.

A comprovação das exigências contidas no ato convocatório poderá ser feita mediante certificação emitida por instituição pública oficial ou instituição credenciada, ou por qualquer outro meio definido no instrumento convocatório.

Inexistindo a aludida certificação, o ato convocatório estabelecerá que, após a seleção da proposta e antes da adjudicação do objeto, o contratante poderá realizar diligências para verificar a adequação do bem ou serviço ao que foi exigido. Sendo considerado inadequado, o bem ou serviço, em relação às exigências do ato convocatório, o contratante deverá apresentar razões técnicas, assegurado o direito de manifestação do licitante vencedor.

Também, o Decreto nº 7.746/12 exige que a Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional e as empresas estatais dependentes deverão elaborar e implementar Planos de Gestão de Logística Sustentável, no prazo estipulado pela Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação, prevendo, no mínimo:

- I – atualização do inventário de bens e materiais do órgão e identificação de similares de menor impacto ambiental para substituição;
- II – práticas de sustentabilidade e de racionalização do uso de materiais e serviços;
- III – responsabilidades, metodologia de implementação e avaliação do plano; e
- IV – ações de divulgação, conscientização e capacitação.

Constata-se que tanto o referido Decreto como a Instrução Normativa MPOG/SLPI nº 001/2010 fixam critérios, práticas e diretrizes gerais à promoção do desenvolvimento nacional sustentável por meio das contratações públicas, que devem ser lançadas à mão do gestor público competente de acordo com o caso concreto e sempre de forma motivada no interesse público, bem como devem ser observadas quando da atuação do Tribunal de Contas da União.

3.4 VERIFICAÇÃO DA ADOÇÃO DE CRITÉRIOS DE SUSTENTABILIDADE NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS PELO TCU

Para Diogo Figueiredo Moreira Neto é “inegável que o fomento público, conduzido com liberdade de opção, tem elevado alcance pedagógico e integrador, podendo ser considerado, para um futuro ainda longínquo, a atividade mais importante e mais nobre do Estado”.⁴³⁸

Essa ideia, é também defendida por Carlos Ari Sundfeld ao afirmar que o Poder Público deve “induzir, mediante estímulos e incentivos – prescindindo, portanto, de instrumentos imperativos, cogentes – os particulares a adotarem certos comportamentos”.⁴³⁹

Nesse contexto, fundamental é a participação dos Tribunais de Contas brasileiros como órgãos técnico-especializados de controle externo, pois a partir de

⁴³⁸ MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo. **Mutações do Direito Administrativo**. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2007, p. 45.

⁴³⁹ SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito administrativo ordenador**. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 16.

suas decisões, sensibilizadas à gestão pública ambiental, podem garantir que critérios sustentáveis sejam utilizados nas contratações públicas.

3.4.1 Decisões do TCU em processos de julgamento de contas anuais

Cabe rememorar que o Tribunal de Contas da União julga as contas, além das prestadas anualmente pelo Presidente da República, dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos federais (art. 71, I e II, da CRFB/88).

Desse modo, o TCU tem procurado, por meio do seu poder regulamentar insculpido no art. 3º de sua Lei Orgânica⁴⁴⁰, publicar normas no sentido de requerer informações de suas unidades jurisdicionadas quando da apresentação dos relatórios de gestão anual.

Essas normas têm por objetivo, dentre outros, verificar a adoção de critérios de sustentabilidade ambiental quando da aquisição de bens e na contratação de serviços ou de obras. À guisa de ilustração, cita-se as mais recentes publicações nesse sentido, a Decisão Normativa - TCU nº 134, de 4 de dezembro de 2013⁴⁴¹ e a Portaria - TCU nº 90, de 16 de abril de 2014⁴⁴².

Diante disso, o TCU passa a atuar na verificação do cumprimento das exigências legais concernentes à matéria. Assim, ocorreu por meio do *Acórdão nº 2380/2012 da 2ª Câmara*⁴⁴³, no julgamento da prestação de contas anual de 2010 do Departamento de Polícia Federal, Superintendência Regional no Estado do Piauí, onde o referido órgão de controle externo recomendou que:

⁴⁴⁰ Art. 3º Ao Tribunal de Contas da União, no âmbito de sua competência e jurisdição, assiste o poder regulamentar, podendo, em consequência, expedir atos e instruções normativas sobre matéria de suas atribuições e sobre a organização dos processos que lhe devam ser submetidos, obrigando ao seu cumprimento, sob pena de responsabilidade.

⁴⁴¹ Dispõe acerca das unidades jurisdicionadas cujos dirigentes máximos devem apresentar relatório de gestão referente ao exercício de 2014, especificando a organização, a forma, os conteúdos e os prazos de apresentação, nos termos do art. 3º da Instrução Normativa TCU nº 63, de 1º de setembro de 2010.

⁴⁴² Dispõe sobre orientações às unidades jurisdicionadas ao Tribunal de Contas da União quanto à elaboração de conteúdos dos relatórios de gestão referentes ao exercício de 2014, com base na Decisão Normativa TCU nº 134, de 2013.

⁴⁴³ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 2380/2012 da 2ª Câmara*. Rel. Min. Aroldo Cedraz de Oliveira. Sessão de 20.04.2012. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em: 04 nov. 2014.

1.5.1.1. no âmbito da administração pública federal, direta, autárquica e fundacional, tanto em face do disposto no art. 3º da Lei 8.666/93, quanto da IN/MPOG 1, de 19/1/2010, as especificações para a aquisição de bens, contratação de serviços e obras, deverão conter critérios de sustentabilidade ambiental, atentando-se para os processos de extração ou fabricação, utilização e descarte dos produtos e matérias-primas que deram origem aos bens ou serviços a serem contratados;

Da mesma forma, no *Acórdão nº 4529/2012 da 1ª Câmara*⁴⁴⁴, no julgamento da prestação de contas anual de 2010 do Núcleo Estadual do Ministério da Saúde no Estado do Maranhão, o TCU recomendou à Unidade que:

1.7.1. institua e mantenha rotinas que permitam a inserção nos editais licitatórios de critérios de sustentabilidade da IN SLTI nº 1/2010 e Portaria nº 2/2010 da SLTI/MPOG;

1.7.2. capacite membros da equipe de licitação da UJ de forma a permitir a aderência dos editais de licitação à IN SLTI nº 1/2010 e Portaria nº 2/2010 da SLTI/MPOG;

1.7.3. mantenha canal de discussão com a SLTI/MPOG com o intuito de superar óbices na implantação de critérios de sustentabilidade nas licitações a serem realizadas no NEMS/MA;

Outro exemplo, foi o *Acórdão nº 1199/2014 da 2ª Câmara*, quando julgou a prestação de contas anual da 15ª Superintendência Regional de Polícia Rodoviária Federal (15ª SRPRF/RN), referente a 2012, onde se recomendou à Unidade que:

1.7.3.1. adote critérios que promovam a sustentabilidade ambiental e o uso de recursos renováveis em sua gestão e em suas licitações, em observância com o que estabelece o artigo 3º da Lei 8.666/1993, o Decreto 7.745/2012, a Decisão Normativa - TCU 108/2010, a IN 1/10 SLTI/MPOG e a Portaria 2/2010 SLTI/MPOG;

Impropriedade na gestão administrativa da Fundação Joaquim Nabuco (Fundaj) foram apontadas pelo *Acórdão nº 2290/2014 da 2ª Câmara*⁴⁴⁵, ao julgar a prestação de contas anual de 2012 da Unidade, tal como:

1.7.4. realização de licitação sem observância dos critérios de sustentabilidade ambiental na contratação de obras e serviços de engenharia, bem como na aquisição de soluções de tecnologia da informação, em desacordo com a Instrução Normativa da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação - SLTI/MPOG 01/2010 e art. 3º da Lei nº 8.666/1993;

⁴⁴⁴ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 4529/2012 da 1ª Câmara*. Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues. Sessão de 07.08.2012.

⁴⁴⁵ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 2290/2014 da 2ª Câmara*. Rel. Min. José Jorge de Vasconcelos Lima. Sessão de 27.05.2014.

Também foi ratificada impropriedade, encontrada pelo órgão técnico do TCU, na gestão administrativa do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) constaram do *Acórdão nº 4482/2014 da 2ª Câmara*⁴⁴⁶, quando do julgamento da prestação de contas anual de 2011 da Unidade, segue a impropriedade e a recomendação do órgão de controle externo ao CADE:

1.7.3. Falta de adoção de critérios de sustentabilidade ambiental em suas licitações, na aquisição de bens, materiais de TI e na contratação de obras e serviços (itens IX e XVII);

[...]

1.8. Recomendar ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) que: [...] 1.8.4. Promova campanhas educativas e de conscientização acerca da sustentabilidade ambiental junto aos seus servidores e adote critérios de sustentabilidade ambiental em suas licitações, na aquisição de bens, materiais de TI e na contratação de obras e serviços (item IX);

Esses e outros julgados⁴⁴⁷ do TCU, exemplificativamente, demonstram o desvelo do órgão de controle externo, em processos de prestação de contas, na verificação do uso de critérios sustentáveis nas contratações públicas.

3.4.2 Decisões do TCU em processos de representação

Como já demonstrado, o Tribunal de Contas da União tem competência para apreciar representações⁴⁴⁸ acerca de possíveis irregularidades na Administração Pública, buscando, por meio desse tipo de processo, apurar fatos relacionados a ausência ou ao mal uso dos critérios sustentáveis que devem fazer parte das contratações públicas.

Seguem decisões do TCU que evidenciam a atuação do órgão em coibir irregularidades na ação ou na omissão do uso de critérios sustentáveis em contratações públicas na Administração Pública federal:

⁴⁴⁶ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 4482/2014 da 2ª Câmara**. Rel. Min. Raimundo Carreiro Silva. Sessão de 02.09.2014.

⁴⁴⁷ Acórdão nº 4135/2013 da 1ª Câmara; Acórdão nº 5804/2013 da 2ª Câmara; Acórdão nº 5881/2013 da 1ª Câmara; Acórdão nº 5937/2013 da 1ª Câmara; Acórdão nº 6195/2013 da 2ª Câmara; Acórdão nº 6736/2012 da 2ª Câmara; etc.

⁴⁴⁸ Art. 113, § 1º, da Lei de Licitações c/c o art. 1º, XXIV, do (Resolução TCU nº 155/2002).

a) *Acórdão nº 0122/2012 do Plenário*⁴⁴⁹: exarado em processo de representação, com fundamento no art. 113, § 1º, da Lei 8.666/93, foi conhecida a representação e, no mérito, dado provimento com adoção de medida cautelar no sentido de anular o certame licitatório, em virtude de irregularidades no edital do Pregão Eletrônico para Registro de Preços nº 019/2011, promovido pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), destacando-se a seguinte ilegalidade:

9.2.4. estabelecimento de exigências de habilitação técnica, descritas nos subitens 10.7.1.1 a 10.7.1.5, 10.7.1.9 e 10.1.7.10 do edital, sem comprovação da pertinência e imprescindibilidade das exigências em relação ao objeto licitado, em afronta ao art. 3º, § 1º, I, art. 27 e art. 30 da Lei 8.666/1993, e *inexistência de definição de parâmetros objetivos que permitissem a avaliação do cumprimento ou não dos critérios de sustentabilidade inseridos no edital*;

b) *Acórdão nº 0508/2013 do Plenário*⁴⁵⁰: proferido em processo de representação, com fulcro no art. 113, § 1º, da Lei nº 8.666/93, com pedido de medida cautelar, versando sobre supostas irregularidades no edital do Pregão Eletrônico para Registro de Preços nº 66/2012-SRP, promovido pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sudeste de Minas Gerais.

Nesse julgado, em virtude de considerar abusiva a exigência exclusiva de certificação Epeat⁴⁵¹, por conseguinte, restringiu à participação na licitação a poucos fornecedores, o TCU interveio, cautelarmente, no sentido de:

9.2. determinar ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sudeste de Minas Gerais que se abstenha de celebrar contratos ou adesões aos itens 1 e 2 da ata de registro de preços decorrente do Pregão Eletrônico 66/2012-SRP;

9.3. dar ciência ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sudeste de Minas Gerais de que:

⁴⁴⁹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 0122/2012 do Plenário**. Rel. Min. Weder de Oliveira. Sessão de 25.01.2012.

⁴⁵⁰ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 0508/2013 do Plenário**. Rel. Min. José Jorge de Vasconcelos Lima. Sessão de 13.03.2013.

⁴⁵¹ *Eletronic Product Environmental Assessment Tool* (Epeat): certificado emitido nos Estados Unidos, sem representação no Brasil, criação da indústria norte-americana de computadores, que implementou um programa voluntário, denominado Ferramenta de Avaliação Ambiental de Produtos Eletrônicos, com o propósito de fornecer padrões para computadores ecologicamente corretos, que seguem um determinado padrão de eficiência energética (o TCU tem vedado a utilização da certificação Epeat como forma exclusiva de comprovação de requisitos ambientais, aceitos se forem permitidos outros meios para comprovar que os equipamentos atendem aos requisitos de sustentabilidade ambiental), extraído do Acórdão TCU nº 1147/2014 da 2ª Câmara.

9.3.1 o Instituto Nacional de Metrologia (Inmetro), em cumprimento ao Decreto 7.174/2010 (art. 3º, inciso II) editou a Portaria Inmetro 170/2012, que determina requisitos de avaliação da conformidade para bens de informática, que atendem às exigências da legislação e garantem um padrão de qualidade, segurança e proteção ambiental aos equipamentos de informática adquiridos pelo governo;

c) *Acórdão nº 1305/2013 do Plenário*⁴⁵²: emitido em processo de representação, com fulcro no art. 113, § 1º, da Lei nº 8.666/93, com pedido de medida cautelar, versando sobre supostas irregularidades no edital do Pregão Eletrônico para Registro de Preços nº 12/2013, promovido pela Fundação Universidade Federal do Maranhão (UFMA), cujo objeto foi a aquisição de condicionadores de ar tipo *split* para atender necessidades da universidade.

Nesse caso, a Corte de Contas considerou irregular a utilização da certificação – Selo PROCEL⁴⁵³ - como critério eliminatório, todavia frente ao resultado da licitação que evidenciou a existência de um ambiente de concorrência (participaram da etapa de lances, em média, vinte empresas) e de vantajosidade nos preços ofertados (20% entre os preços ofertados e o total de referência estimado para todos previstos no certame), o órgão de controle decidiu indeferir o requerimento de medida cautelar formulado pela empresa representante e:

9.3. dar ciência à Fundação Universidade Federal do Maranhão – UFMA da necessidade de, em licitações futuras: [...] 9.3.2. especificar os equipamentos a serem adquiridos com as características de eficiência energética pretendida, sem vinculá-los a certificações específicas, a exemplo do selo “PROCEL”;

Frisa-se que o TCU considera a exigência relacionada às certificações excessiva quando utilizada como critério eliminatório, aceitando apenas como critério classificatório e mediante justificativas, conforme Acórdãos nºs 0555/2008 do Plenário; 1608/2006 do Plenário; 2392/2006 do Plenário; 1846/2010 do Plenário; 0213/2013 do Plenário; 0855/2013 do Plenário; 1687/2013 do Plenário; e 1225/2014 do Plenário.

⁴⁵² BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1305/2013 do Plenário**. Rel. Min. Antônio Valmir Campelo Bezerra. Sessão de 29.05.2013.

⁴⁵³ Selo desenvolvido e concedido pelo Programa Nacional de Conservação de Energia Elétrica (Procel), coordenado pelo Ministério de Minas e Energia/Eletrobras, tem por objetivo indicar aos consumidores os produtos que apresentam os melhores níveis de eficiência energética, estimulando a fabricação e a comercialização desses bens de consumo, extraído do Acórdão em questão.

d) *Acórdão nº 2995/2013 do Plenário*: exarado em processo de representação, com fulcro no art. 113, § 1º, da Lei nº 8.666/93, sobre supostas irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico para Registro de Preços nº 35/2013, da Universidade Federal Campina Grande (UFCG), com o objetivo de contratar empresa para fornecimento de mobiliário.

Na referida licitação apreciada pelo TCU, houve uma série de exigências editalícias abusivas segundo o órgão de controle, em especial houve a exigência de atestado de certificação ambiental (subitem D.4 do item 1.4 do edital) sem a devida justificativa em parecer técnico, o que limitou a competitividade do Pregão em questão.

Desse modo, e por outros motivos, o TCU decidiu por conhecer da representação e, cautelarmente:

9.2. determinar, com base no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal, e no art. 45, caput, da Lei nº 8.443/1992, c/c o art. 251 do Regimento Interno do TCU, à Universidade Federal de Campina Grande – UFCG – que, no prazo de 15 (quinze) dias, adote as providências necessárias ao exato cumprimento do disposto no art. 3º, caput e inciso I, da Lei nº 8.666/1993, procedendo a anulação do Pregão Eletrônico nº 35/2013 e dos demais atos dele decorrentes;

9.3. determinar, com base no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, à Universidade Federal de Campina Grande – UFCG – que, no caso de reedição da licitação: observe, para efeito de habilitação de licitantes, os limites fixados nos arts. 27 a 33 da Lei 8.666/1993, de modo a evitar disposições que comprometam a competitividade da licitação, a exemplo das cláusulas restritivas observadas no Pregão Eletrônico 35/2013, motivadoras da determinação constante do item 9.2. acima; reavalie os preços de referência dos itens utilizados no citado certame;

9.4. determinar, com base no art. 243 do Regimento Interno do TCU, à Secex-PB que monitore o cumprimento das determinações constantes dos itens 9.2. e 9.3. acima e suas implicações;

e) *Acórdão nº 8482/2013 da 1ª Câmara*: prolatado em processo de representação, com fulcro no art. 113, § 1º, da Lei nº 8.666/93, a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no âmbito do Pregão Eletrônico para Registro de Preços nº 048/2013, conduzido pela Coordenação-Geral de Material e Patrimônio da Subsecretaria de Assuntos Administrativos do Ministério da Saúde, que teve por objeto “aquisição de material de escritório, para atender as Unidades do Ministério da Saúde”.

No caso, houve aceitação da proposta de empresa aos itens 3, 4, e 5 do certame, relativos à caneta esferográfica do tipo ecológica, todavia não houve a apresentação por parte da licitação da comprovação dos critérios de sustentabilidade ambiental estabelecidos na especificação do objeto no edital, considerando o previsto no item 24.2 do edital e 3.2 do termo de referência. Já no que tange aos itens 12, 14, 15, 16 e 17, não houve diligência ou elementos que comprovassem a aderência dos produtos ofertados às especificações contidas no edital.

O TCU conheceu da representação e, no mérito, a considerou procedente decidindo por:

9.2. com fundamento no art. 45 da Lei 8.443/1992, fixar o prazo máximo de 15 (quinze) dias, contados da ciência deste acórdão, para que a Subsecretaria de Assuntos Administrativos do Ministério da Saúde adote as providências necessárias à anulação dos atos praticados após a fase de lances do Pregão Eletrônico 48/2013, no que se refere aos itens 3, 4, 5, 12, 14, 15, 16 e 17, retornando o procedimento à fase de aceitação de propostas, ou, a depender da conveniência administrativa, providencie a anulação da licitação em relação a esses itens e proceda a novo certame licitatório;

f) *Acórdão nº 1147/2014 da 2ª Câmara*⁴⁵⁴: emitido em processo de representação a respeito de possíveis restrições ao caráter competitivo em processos de aquisição de bens de informática devido às especificações exigidas pela Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) no âmbito da Portaria SLTI/MPOG nº 02/2010. Foi conhecida a representação e, no mérito, foi dado provimento parcial ao aperfeiçoamento da referida Portaria, com a exclusão da seguinte exigência técnica nela contida:

9.2.4. para desktops padrão e avançado, de comprovação de atendimento aos requisitos de sustentabilidade ambiental do art. 3º, inciso II, do Decreto 7.174/2010 exclusivamente mediante certificação Epeat⁴⁵⁵, de modo a admitir tal comprovação por outros meios (item VII.1 da instrução);

⁴⁵⁴ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1147/2014 da 2ª Câmara**. Rel. Min. Ana Lúcia Arraes de Alencar. Sessão de 27.03.2014.

⁴⁵⁵ Sobre a certificação Epeat existem ainda o Acórdão nº 2584/2010 do Plenário; Acórdão nº 2403/2012 do Plenário; e Acórdão nº 1929/2013 do Plenário; etc.

Pode-se observar que também ao apreciar representações, cujos objetos versavam sobre contratações públicas, o Tribunal de Contas da União verificou o devido uso de aspectos concernentes à sustentabilidade.

3.4.3 Decisões do TCU em processos de auditoria

Já foi visto no Capítulo 2 desta Dissertação, que a auditoria é o instrumento de fiscalização dos Tribunais de Contas para verificar *in loco* a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão, quanto aos aspectos contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial, bem como avaliar o desempenho operacional e os resultados alcançados pelos órgãos e entidades da Administração Pública. Classificando-se, quanto à natureza, em auditoria de regularidade (de conformidade) e auditoria operacional (de desempenho).

Neste tópico serão identificadas decisões do TCU, em processos de auditoria, que verificaram a adoção de critérios de sustentabilidade nas contratações no âmbito da Administração Pública federal, conforme segue:

a) *Acórdão nº 1752/2011 do Plenário*⁴⁵⁶: exarado em processo de auditoria realizada auditoria operacional realizada, no período de 02 a 20.08.2010, por força do Acórdão nº 1260/2010 da Segunda Câmara, com objetivo de avaliar em que medidas as ações adotadas pela Administração Pública nas áreas de redução de consumo próprio de papel, energia elétrica e de água atingiram os objetivos propostos.

O TCU constatou a ausência de direcionamento claro do Governo Central na utilização racional e sustentável de recursos naturais quando isso deveria ocorrer de forma prioritária, devido aos seguintes achados: programa existentes desarticulados e com estrutura deficiente; fontes de recursos não-utilizadas; baixo nível de gerenciamento das ações; baixo nível de institucionalização das ações; potencial significativo de economia; e 73% das instituições não realizam licitações sustentáveis. Diante desse quadro, a Corte de Contas da União decidiu:

a.1) *recomendar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que, em 90 (noventa) dias, apresente:*

⁴⁵⁶ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1752/2011 do Plenário**. Rel. Min. André Luís de Carvalho. Sessão de 29.06.2011.

9.1. [...] um plano de ação visando a orientar e a incentivar todos os órgãos e entidades da Administração Pública Federal a adotarem medidas para o aumento da sustentabilidade e eficiência no uso de recursos naturais, em especial energia elétrica, água e papel, considerando a adesão do País aos acordos internacionais: Agenda 21, Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima e Processo Marrakech, bem como o disposto na Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009, na Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, na Lei nº 10.295, de 17 de outubro de 2001, no Decreto nº 5.940, de 25 de outubro de 2006, e na Instrução Normativa SLTI/MP nº 1, de 19 de janeiro de 2010;

a.2) *determinar à Segecex⁴⁵⁷ que, em conjunto com a 8ª Secex⁴⁵⁸, estude:*

9.2. [...] a viabilidade de incluir, nos normativos que vierem a tratar das próximas contas da Administração Pública Federal, informações adicionais sobre a execução de medidas pertinentes à sustentabilidade, à luz dos temas tratados no presente relatório de auditoria, bem como que avalie a possibilidade de consolidar essas informações, a fim de fazer parte das Contas do Governo;

a.3) *recomendar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão*

que:

9.3. [...] institua sistemática que permita que as economias alcançadas com a implementação de ações visando ao uso racional de recursos naturais revertam em benefícios dos órgãos que as adotarem, a exemplo de minuta de portaria nesse sentido no âmbito do Programa de Eficiência do Gasto;

[...]

9.8. [...] incentive os órgãos e instituições públicas federais a adotarem um modelo de gestão organizacional estruturado na implementação de ações voltadas ao uso racional de recursos naturais, a exemplo das orientações fornecidas pelos Programas A3P, PEG e Procel EPP;

9.9. [...] incentive os órgãos e instituições públicas federais a implantarem programas institucionais voltados ao uso racional de recursos naturais, inclusive prevendo designação formal de responsáveis e a realização de campanhas de conscientização dos usuários;

a.4) *recomendar ao Ministério do Meio Ambiente, ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e à Eletrobrás, no que lhe competem, que:*

9.4.1. ampliem a divulgação de seus respectivos programas – A3P, PEG e Procel EPP – perante a Administração Pública Federal, informando sobre o apoio prestado e sobre a existência de banco de dados contendo

⁴⁵⁷ Secretaria-Geral de Controle Externo do Tribunal de Contas da União.

⁴⁵⁸ Atualmente extinta, mas esses estudos passaram a ser realizados pela Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente (SecexAmb).

boas práticas bem como disponibilizem links de acesso, em suas respectivas páginas na internet, dos outros dois programas de apoio e de outros sites com informações sobre práticas sustentáveis;

9.4.2. retomem as iniciativas visando implementar o Projeto Eficiência e Sustentabilidade na Esplanada dos Ministérios, tendo em vista sua importância na criação de bases para a implementação de uma política coordenada, mais abrangente e de longo prazo voltada para sustentabilidade e eficiência em toda a Administração Pública Federal;

9.4.3. avaliem a estrutura, respectivamente, da Agenda Ambiental da Administração Pública, do Programa de Eficiência do Gasto e do Subprograma Procel Eficiência Energética em Prédios Públicos, visando dotá-los das condições necessárias para fomentar a adoção de ações voltadas para o uso racional de recursos naturais na Administração Pública Federal;

9.4.4. atuem de forma conjunta e coordenada, disponibilizem na internet relação organizada de todos os órgãos e entidades da Administração Pública Federal, contendo indicadores de consumo de água, energia e papel per capita, com a apresentação detalhada de casos de sucesso na implementação de medidas que geraram economias no uso racional de recursos e a publicação de parâmetros de consumo de energia, água e papel per capita, específico por natureza de edificação pública federal;

a.5) *recomendar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, à Eletrobrás e à Secretaria do Tesouro Nacional que:* “9.5. [...] se articulem para buscar compatibilizar as iniciativas de desenvolvimento de seus respectivos softwares de acompanhamento de gestão, de forma a não duplicar esforços, analisando a possibilidade de unificar suas funcionalidades”.

a.6) *recomendar à Eletrobrás que:* “9.6. [...] promova a divulgação, no âmbito do Procel EPP, da Reserva Global de Reversão e da parcela de recursos oriundos da Lei nº 9.991, de 2000, como fontes de financiamento para ações de eficiência energética para o Poder Público”.

a.7) *recomendar à Eletrobrás e ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que:* “9.7. [...] busquem soluções para que os recursos da Reserva Global de Reversão possam ser utilizados para financiar ações de eficiência energética nos prédios públicos federais”.

a.8) *determinar à 8ª Secex que:*

9.10. [...] monitore a implementação dos itens do presente Acórdão, a fim de avaliar os resultados decorrentes deste trabalho de auditoria operacional;

9.11. encaminhe cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e do Voto que o fundamenta, além do relatório final de auditoria:

9.11.1 aos Tribunais de Contas Estaduais, Municipais e dos Municípios, propondo a estes que avaliem a conveniência e a oportunidade de realizarem auditorias operacionais com o objetivo de avaliar as ações para promoção do uso racional e sustentável de recursos naturais consumidos nas instalações prediais da Administração Pública de seus respectivos estados e municípios;

9.11.2. à Casa Civil da Presidência da República; ao Ministério do Meio Ambiente; ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; ao Ministério de Minas e Energia; à Secretaria do Tesouro Nacional; à Eletrobras; à Agência Nacional de Águas; à Agência Nacional de Energia Elétrica; ao Conselho Nacional de Justiça; à 4ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal; à Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável e à Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, da Câmara dos Deputados; à Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle, do Senado Federal; ao Conselho Nacional do Ministério Público e; à Comissão Mista Permanente sobre Mudanças Climáticas, do Congresso Nacional, para conhecimento e eventual divulgação aos demais interessados; e

9.11.3. à Secretaria-Geral de Administração do TCU para conhecimento e adoção das medidas pertinentes com vistas a aprimorar a gestão de recursos naturais no âmbito da administração deste Tribunal de Contas.

b) *Acórdão nº 3293/2011 do Plenário*⁴⁵⁹: proferido em processo de auditoria de regularidade realizada com o objetivo de fiscalizar o edital de Concorrência Pública nº 416/2010, promovido pela Superintendência Regional do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes no Estado de Santa Catarina (SR/DNIT/SC), para a contratação de empresas especializadas para a execução das obras de construção da ponte sobre o Canal das Laranjeiras, bem como da duplicação e restauração dos acessos à aludida ponte na BR-101/SC, no Município de Laguna/SC.

O TCU constatou a ausência de estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental, entre outras irregularidades, e assim decidiu:

9.1. determinar ao Dnit, com base no disposto pelo art. 43, inciso I, da Lei n. 8.443/1992, que apresente a esta Corte de Contas, no prazo de 30 (trinta) dias:

9.1.1. estudos preliminares aos projetos básicos que comprovem a viabilidade técnica, econômica e ambiental da nova ponte a ser

⁴⁵⁹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 3293/2011 do Plenário**. Rel. Min. Marcos Bemquerer Costa. Sessão de 07.12.2011.

construída sobre o Canal das Laranjeiras, nos quais sejam abordados, especificamente, as seguintes questões: a) o porquê da construção de uma nova ponte, em detrimento da ampliação daquela existente; b) a viabilidade da localização do traçado da nova obra de arte especial; e c) a adequação da solução técnica adotada de estrutura estaiada;

c) *Acórdão nº 0040/2012 do Plenário*⁴⁶⁰: emitido em processo de auditoria de regularidade nas obras de manutenção de trechos rodoviários da BR 285, no Estado do Rio Grande do Sul, objeto do Fiscobras 2009⁴⁶¹, onde foram identificadas irregularidades graves, mas não as classificou como tal em razão da possibilidade de correção dos defeitos por meio de aditamento contratual.

Dentre as irregularidades levantadas pela equipe de auditoria do TCU está a de que os “projetos executivos dos editais nº 0485 e nº 0489/2008-10 não apresentam avaliação do impacto ambiental do empreendimento, especificamente quanto à destinação final do material resultante da fresagem do pavimento”.

Em virtude da referida irregularidade, o TCU então propôs:

9.2. determinar ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) que adote, nas próximas licitações de obras do programa de Recuperação e Manutenção de Rodovias (Crema), projetos que prevejam o destino do material fresado e o tratamento dos impactos ambientais resultantes dessa solução, em atendimento ao disposto no art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/1993;

Nota-se que o Tribunal de Contas da União tem verificado, por meio de suas decisões, a adoção de critérios de sustentabilidade nas contratações no âmbito da Administração Pública federal, direta e indireta, a partir de seus processos de fiscalização, não sendo diferente quando atua na apreciação de processos de auditoria relativos à matéria.

⁴⁶⁰ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 0040/2012 do Plenário**. Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues. Sessão de 18.01.2012.

⁴⁶¹ Programação de fiscalização de obras no ano calendário de 2009.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente Dissertação teve como objeto as decisões do Tribunal de Contas da União que verificaram, entre outros aspectos, a adoção de critérios sustentáveis nas contratações administrativas em nível federal, em diversos processos de fiscalização da competência do referido órgão de controle externo.

A hipótese traçada à esta Dissertação de que o TCU verifica, por meio de suas decisões, a adoção de critérios de sustentabilidade nas contratações no âmbito da Administração Pública federal, tornando-se, além fiscal, indutor do desenvolvimento nacional sustentável, foi confirmada.

O resultado da pesquisa revelou que o TCU tem realizado, sim, por meio de suas decisões, essa verificação. Inclusive, pode-se inferir, que suas decisões produzem efeitos positivos no sentido de induzir, mediante estímulos e incentivos, bem como coibindo práticas irregulares, os órgãos e as entidades da Administração Pública federal na realização de contratações públicas sustentáveis.

Para se chegar a essas conclusões, iniciou-se estudando as contratações públicas sustentáveis enfatizando, neste particular, o mais recente objetivo das contratações administrativas, insculpido no art. 3º, *caput*, da Lei de Licitações, qual seja, a promoção do desenvolvimento nacional sustentável.

Então, aspectos relativos à sustentabilidade, tema em voga e prioritário na maioria das pautas de debates públicos e privados, foram discutidos. Até porque a sobrevivência dos seres humanos passa pela discussão, dentre outras, da preservação do meio ambiente. Numa visão holística, onde se busca um meio ambiente saudável que seja usufruído, não só pelas gerações de agora, mas pelas próximas gerações.

Verificou-se que a sustentabilidade, em todas as suas dimensões (ambiental, econômica e social), tem lugar cativo e foi inserida em vários momentos na Constituição Federal de 1988, despertando a ideia de um constitucionalismo socioambiental e tornando-se um direito pátrio fundamental. Trata-se, então, de um princípio constitucional consagrado que determina a responsabilidade do Estado e da sociedade, portanto compartilhada, para sua concretude.

Embora a Carta Política de 1988 determine a solidariedade na responsabilidade pela sustentabilidade, tem o Poder Público, por suas características e objetivos, o dever de liderar o processo de busca por um meio ambiente ecologicamente equilibrado. E é como agente normativo e regulador, que pode o Estado intervir de modo a direcionar práticas sustentáveis, por exemplo, por meio de contratações no âmbito da Administração Pública.

As licitações e os contratos administrativos são mecanismos às mãos do Estado para fazer política pública de proteção ao meio ambiente, uma vez que a realização das contratações públicas impulsiona o mercado para que as pessoas físicas e/ou jurídicas se adéquem às condutas sustentáveis para, assim, atender às exigências contidas nos processos administrativos de contratação.

No tocante aos objetivos da licitação, ou seja, aquilo que se almeja com a realização do certame licitatório, o art. 3º, *caput*, da Lei nº 8.666/93, revela “triplo objetivo”, quais sejam: garantir a observância do princípio constitucional da isonomia; selecionar a proposta mais vantajosa à Administração; e promover o desenvolvimento nacional sustentável. Este último, mereceu maior destaque nesta Dissertação por estar diretamente ligado ao tema de pesquisa.

Esse objetivo – a promoção do desenvolvimento nacional sustentável – não se trata apenas de mais uma finalidade das contratações administrativas, é, sem dúvidas, consiste em uma política pública do Estado brasileiro de proteção ao meio ambiente instrumentalizada por meio das contratações realizadas pelos órgãos e pelas entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Na busca da concretude desse mais recente objetivo da contratação administrativa, surge a denominada contratação pública sustentável que, além dos critérios tradicionalmente utilizados à seleção de fornecedores e prestadores de serviços por parte da Administração, utiliza-se de critérios ambientais, econômicos, sociais, éticos e jurídicos-políticos, com objetivos a fomentar o desenvolvimento nacional sustentável e minimizar os impactos das externalidades negativas.

Nesse contexto, tem papel fundamental os Tribunais de Contas, pois são os responsáveis pelo controle externo das despesas decorrentes dos contratos e demais instrumentos regidos pela Lei de Licitações e legislações correlatas.

Os Tribunais de Contas no Brasil, por influência de Rui Barbosa, Ministro da Fazenda do Governo Provisório, surgiram de fato no período republicano e foram instituído pelo Decreto-Lei nº 966-A, de 7 de novembro de 1890, sendo elevado à categoria de órgão constitucional com o advento da Constituição de 1891, primeira da era republicana.

A atual Constituição Federal, num comparativo evolutivo em relação as Cartas Políticas brasileiras, ampliou as competências dos Tribunais de Contas no Brasil, além de ter fortalecido esses órgãos republicaneamente.

Os Tribunais de Contas, denominados também Cortes de Contas, são órgãos colegiados especializados, auxiliares do Poder Legislativo, no controle externo das receitas e das despesas públicas que se caracterizam por seus poderes jurisdicionais, coercitivos e sancionatórios, objetivando assegurar e promover as boas práticas de gestão insculpidos nas normas vigentes.

O Brasil possui 34 (trinta e quatro) Tribunais de Contas em todo o seu território, além do TCU existem os Tribunais de Contas Estaduais, o Tribunal de Contas do Distrito Federal e, excepcionalmente, nos estados da Bahia, Ceará, Goiás, Pará, Rio de Janeiro e São Paulo existem, além dos estaduais, há os Tribunais de Contas Municipais e de Município.

No tocante à organização, à composição e à fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais de Contas dos Municípios, a Constituição Federal, em seu art. 75, fixou que devem seguir de forma simétrica as definidas ao TCU. Por isso, mesmo com diferenças pontuais existentes, na essência o modelo que deve predominar e que serve de paradigma nacional é o do Tribunal de Contas da União.

O TCU é dotado constitucionalmente de autonomia administrativa e financeira, tratando-se de órgão técnico-especializado independente. Isso, pensando a forma ideal de controle externo, é o que confere legitimidade e isenção ao seu trabalho. E suas competências estão previstas basicamente, nos arts. 33, § 2º; 70; 71; 72, § 1º; 74, § 2º; e 161, parágrafo único; todos da atual Carta Magna e regulamentadas em normas infraconstitucionais, principalmente, em sua Lei Orgânica (LOTUCU) e em seu Regimento Interno (RITCU).

Relativamente às suas funções (atividades) desempenhadas, classificam-se em: fiscalizatória; consultiva; informativa; judicante; sancionadora; corretiva; normativa; e ouvidoria. Dentro da função fiscalizatória destacam-se a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União, levando em contas aspectos relativos à legalidade, à legitimidade, à economicidade, ao exame de aplicação das subvenções e à renúncia de receitas.

Os instrumentos de fiscalização utilizados pelo TCU estão previstos no Regimento Interno (Resolução TCU nº 155/2002) do órgão, são eles: os levantamentos, as auditorias, as inspeções, os acompanhamentos e os monitoramentos. De posse de um desses instrumentos, instaura-se o processo administrativo competente para exercer o controle externo junto à Administração Pública federal, direta e indireta.

Quanto à processualística no âmbito do TCU, essa deriva, basicamente, da Constituição Federal, da sua Lei Orgânica (Lei nº 8.443/92), do seu Regimento Interno e, subsidiariamente, das normas processuais gerais aplicáveis aos processos do órgão (art. 298 do RITCU).

Uma polêmica existente até hoje diz respeito a natureza jurídica das decisões dos Tribunais de Contas, onde se tem, basicamente, uma corrente que admite que essas decisões têm natureza jurisdicional e outra corrente que as consideram de natureza estritamente administrativa. Trazida à baila tal discussão esta pesquisa filiou-se a segunda corrente, entendendo que as decisões dos Tribunais de Contas têm caráter eminentemente administrativo e vinculam todos os seus jurisdicionados.

Ressalta-se que, depois de transitada em julgado, as decisões dos Tribunais de Contas, por força constitucional, tornam-se definitivas administrativamente e passíveis de execução. E, caso existam valores em débito e/ou multa, essa dívida torna-se líquida e certa pela eficácia de título executivo extrajudicial que essas decisões possuem. Todavia, no Brasil, os Tribunais de Contas não têm o poder de realizar tais cobranças, tal atribuição fica a cargo da Advocacia-Geral da União e das Procuradorias dos Estados e Municípios.

Retomando, a Administração Pública é grande parceira na preservação do meio ambiente e sua obrigação constitucional de observar as leis – princípio da

legalidade – revela que ter critérios sustentáveis objetivos e claros estabelecidos nas normas vigentes para aplicação nas contratações públicas é de suma importância para se somar às diversas outras práticas de proteção ambiental existentes.

Até porque o Estado, como poderoso agente econômico e consumidor de grande escala, tem em suas contratações um verdadeiro instrumento de política pública para intervir na economia e promover o desenvolvimento sustentável. Esse chamado “poder de compra do Estado” pode produzir efeitos positivos, como: servir de exemplo ao mercado consumidor; influenciar comportamentos dos consumidores; diminuir a produção de resíduos; e estimular o mercado de bens e serviços ambientalmente corretos.

Diante disso, torna-se fundamental o engajamento de todos os órgãos e entidades da Administração Pública na busca pelo meio ambiente ecologicamente equilibrado. Por isso o relevante papel dos Tribunais de Contas nesse contexto, onde, além de fiscais do patrimônio público, passam a ser também indutores de políticas públicas, no caso a promoção do desenvolvimento nacional sustentável aplicadas às contratações administrativas.

A pesquisa demonstrou o engajamento das Cortes de Contas do país na busca pelo meio ambiente ecologicamente equilibrado, ao referenciar o *I Simpósio Internacional sobre Gestão Ambiental e Controle de Contas Públicas* como um importante marco à atuação dos Tribunais de Contas brasileiros na fiscalização de condutas da Administração Pública, direta e indireta, em prol da sustentabilidade.

Utilizando-se suas competências constitucionais e infraconstitucionais, podem os Tribunais de Contas do país fiscalizar as contratações no âmbito da Administração Pública e, por meio de suas decisões, podem também cumprir, além de sua nobre função fiscalizatória, uma função não menos nobre que é a de fomentar o desenvolvimento nacional sustentável nas contratações no âmbito do Poder Público.

Situação que restou demonstrada nesta Dissertação, quando da análise de Acórdãos do TCU, em diversos processos de fiscalização. O TCU, além de coibir irregularidades, postou-se como indutor da adoção de critérios sustentáveis nas contratações dos órgãos e das entidades da Administração Pública federal. Forma de atuação que deve ser seguida pelos demais órgãos de controle externo da

Administração Pública do país somando-se na indução de políticas públicas do Estado naquilo que lhes couberem.

A partir da presente pesquisa novos estudos poderiam surgir, registra-se as seguintes sugestões: verificar se os Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por meio de suas decisões, fiscalizam e estimulam o uso de critérios de sustentáveis em contratações administrativas de seus jurisdicionados; verificar o cumprimento das decisões dos Tribunais de Contas relativas aos critérios sustentáveis de contratação e suas efetivas repercussões (positivas e/ou negativas); e verificar a efetiva proteção do meio ambiente por meio dos critérios sustentáveis constantes das normas vigentes, quem sabe trazendo propostas ao aperfeiçoamento das mesmas.

Igualmente, outros temas que margeiam o discutido nesta Dissertação despertam interesses e poderiam ser (re)discutidos com a cientificidade que merecem, são eles: a impossibilidade de execução das decisões pelos próprios Tribunais de Contas (cobrança de débitos imputados e de multas aplicadas); a impossibilidade de quebra de sigilo bancário de responsáveis por irregularidades, pelos Tribunais de Contas, de dados constantes do Banco Central do Brasil; e a impossibilidade de quebra de sigilo fiscal de responsáveis por irregularidades, pelos Tribunais de Contas, de dados constantes da Receita Federal do Brasil.

Por derradeiro, importante registrar que esta Dissertação não teve, em momento algum, o intento de esgotar a temática proposta. Pelo contrário, a ideia de sua construção, do começo ao fim, foi servir de fio condutor para o surgimento de novas pesquisas, ampliando a temática no meio acadêmico e contribuindo para o aperfeiçoamento da Administração Pública em prol da sustentabilidade.

REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS

ACQUAVIVA, Marcus Cláudio. **Dicionário acadêmico de direito**. 3. ed. atual. de acordo com o novo código civil. São Paulo: Jurídica Brasileira, 2003.

AGUIAR, Ubiratan Diniz de; ALBUQUERQUE, Marcio André Santos de; MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos. **A administração pública sob a perspectiva do controle externo**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

ÁPPIO, Eduardo. **Controle judicial das políticas públicas no Brasil**. Curitiba: Juruá, 2005.

ARANTES, Rafael Setúbal. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Contratações públicas sustentáveis. **Seminário Setor Público Responsável**, Brasília, 2014. Disponível em: <http://www.cidadessustentaveis.org.br/sites/default/files/arquivos/contratacoes_publicas_sustentaveis_mp.pdf>. Acesso em: 04 nov. 2014.

ARISTÓTELES. **A política**. Tradução de Roberto Leal Ferreira. São Paulo: Martins Fontes, 1991.

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. A segurança jurídica e as alterações no regime jurídica do servidor público. *In*: ROCHA, Cármen Lúcia Antunes (Org.). **Constituição e segurança jurídica**: direito adquirido, ato jurídico perfeito e coisa julgada. Estudos em Homenagem a José Paulo Sepúlveda Pertence. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

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

BARROSO, Luís Roberto. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência**. 2. ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2006.

BICALHO, Alécia Paolucci Nogueira. Impactos da concepção contemporânea do certame nas licitações internacionais. **Fórum de Contratação e Gestão Pública (FCGP)**, Belo Horizonte, ano 11, n. 125, p. 78-81, maio 2012.

BIDERMAN, Rachel; MACEDO, Laura Silvia Valente de; MAZON, Rubens; MONZONI, Mario. (Orgs.) **Guia de compras públicas sustentáveis**: uso do poder de compra do governo para promoção do desenvolvimento sustentável. 2. ed. São Paulo: GVces, 2008. Disponível em: <<http://www.cqgp.sp.gov.br>>. Acesso em: 04 nov. 2014.

BIM, Eduardo Fortunato. Considerações sobre a juridicidade e os limites da licitação sustentável. *In*: SANTOS, Murillo Giordan; BARKI, Tereza Villac Pinheiro (Coord.). **Licitações e contratações públicas sustentáveis**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

BLIACHERIS, Marcos Weiss. Licitações sustentáveis: política pública. *In*: SANTOS, Murillo Giordan; BARKI, Tereza Villac Pinheiro (Coords.). **Licitações e contratações públicas sustentáveis**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo e sociedade**: para uma teoria geral da política. 14. ed. Trad. de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

_____. **O futuro da democracia.** Trad. de Marco Aurélio Nogueira. 11. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 04 nov. 2014.

_____. **Decreto nº 1.094, de 23 de março de 1994.** Dispõe sobre o Sistema de Serviços Gerais (SISG) dos órgãos civis da Administração Federal direta, das autarquias federais e fundações públicas, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 04 nov. 2014.

_____. **Decreto nº 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, práticas e diretrizes para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável nas contratações realizadas pela administração pública federal, e institui a Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública – CISAP. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 04 nov. 2014.

_____. **Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967.** Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 04 nov. 2014.

_____. Instituto Rui Barbosa. **Normas de Auditoria Governamental (NAGS).** Tocantins: IRB, 2011.

_____. **Lei Complementar nº 064, de 18 de maio de 1990.** Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 04 nov. 2014.

_____. **Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.** Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; altera dispositivos das Leis nº 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, da Lei nº 10.189, de 14 de fevereiro de 2001, da Lei Complementar nº 63, de 11 de janeiro de 1990; e revoga as Leis nº 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e 9.841, de 5 de outubro de 1999. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 04 nov. 2014.

_____. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Institui o Código Civil. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 04 nov. 2014.

_____. **Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002.** Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 04 nov. 2014.

_____. **Lei nº 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>>. Acesso em: 04 nov. 2014.

_____. **Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973.** Institui o Código de Processo Civil. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 04 nov. 2014.

_____. **Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980.** Dispõe sobre a cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 04 nov. 2014.

_____. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981.** Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 04 nov. 2014.

_____. **Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992.** Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 04 nov. 2014.

_____. **Lei nº 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>>. Acesso em: 04 nov. 2014.

_____. **Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995.** Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 04 nov. 2014.

_____. **Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998.** Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 04 nov. 2014.

_____. **Lei nº 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>>. Acesso em: 04 nov. 2014.

_____. Ministério do Meio Ambiente. **Agenda 21 brasileira:** resultado da consulta nacional. 2. ed. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2004. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/_arquivos/consulta2edicao.pdf>. Acesso em: 04 nov. 2014.

_____. Ministério do Meio Ambiente. **Agenda 21 da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento.** Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/_arquivos/cap04.pdf>. Acesso em: 04 nov. 2014.

_____. Ministério do Meio Ambiente. **Agenda ambiental da administração pública.** Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/a3p>>. Acesso em: 04 nov. 2014.

_____. Ministério do Meio Ambiente. **Como implantar a A3P.** Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/a3p/_arquivos/cartilha_intermediria_laranja__1a_edio_36.pdf>. Acesso em: 04 nov. 2014.

_____. Ministério do Meio Ambiente. **Declaração de Joanesburgo sobre desenvolvimento sustentável:** das nossas origens ao futuro. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/ai/_arquivos/decpol.doc>. Acesso em: 04 nov. 2014.

_____. **Ministério do Meio Ambiente.** Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21/agenda-21-global>>. Acesso em: 04 nov. 2014.

_____. Ministério do Meio Ambiente. **Documento de contribuição brasileira à Conferência Rio+20**. Brasília, 1º de novembro de 2011, p. 12. Disponível em: <<http://hotsite.mma.gov.br/rio20>>. Acesso em: 04 nov. 2014.

_____. Ministério do Meio Ambiente. **Plano de Implementação da Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável**. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/sdi/ea/documentos/convs/plano_joanesburgo.pdf>. Acesso em: 04 nov. 2014.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Portal de compras do governo federal**. Disponível em: <<http://www.comprasgovernamentais.gov.br>>. Acesso em: 04 nov. 2014.

_____. Ministério do Planejamento. **Instrução Normativa MP/SLPI nº 001/2010**. 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: <<http://www.cpsustentaveis.planejamento.gov.br>>. Acesso em: 04 nov. 2014.

_____. Ministério Público Federal. **Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789**. Disponível em: <http://pfdc.pgr.mpf.gov.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/direitos-humanos/declar_dir_homem_cidadao.pdf>. Acesso em: 04 nov. 2014.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 789-1 – DF**. Tribunal Pleno. Rel. Min. Celso de Mello. Julgamento em 26.05.1994. Publicado no DJ de 19.12.1994. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 04 nov. 2014.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 1917 – DF**. Tribunal Pleno. Rel. Min. Ricardo Lewandowski. Julgamento em 26.04.2007. Publicado no DJ de 24.08.2007. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 04 nov. 2014.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI/MC) nº 3540-1 – DF**. Tribunal Pleno. Rel. Min. Celso de Mello. Julgamento em 1º.09.2005. Publicado no DJ de 03.02.2006. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 04 nov. 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula nº 346**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 04 nov. 2014.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Súmula nº 347**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 04 nov. 2014.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Súmula nº 473**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 04 nov. 2014.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Súmula nº 653**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 04 nov. 2014.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 0040/2012 do Plenário**. Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues. Sessão de 18.01.2012. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em: 04 nov. 2014.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 0122/2012 do Plenário**. Rel. Min. Weder de Oliveira. Sessão de 25.01.2012. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em: 04 nov. 2014.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 0213/2013 do Plenário**. Rel. Min. José Jorge de Vasconcelos Lima. Sessão de 20.02.2013. Disponível em: <_____://www.tcu.gov.br>. Acesso em: 04 nov. 2014.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 0508/2013 do Plenário**. Rel. Min. José Jorge de Vasconcelos Lima. Sessão de 13.03.2013. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br>. Acesso em: 04 nov. 2014.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 0555/2008 do Plenário**. Rel. Min. Augusto Sherman Cavalcanti. Sessão de 02.04.2008. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br>. Acesso em: 04 nov. 2014.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 0855/2013 do Plenário**. Rel. Min. José Jorge de Vasconcelos Lima. Sessão de 10.04.2013. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br>. Acesso em: 04 nov. 2014.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1147/2014 da 2ª Câmara**. Rel. Min. Ana Lúcia Arraes de Alencar. Sessão de 27.03.2014. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br>. Acesso em: 04 nov. 2014.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1199/2014 da 2ª Câmara**. Rel. Min. Raimundo Carreiro. Sessão de 01.04.2014. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br>. Acesso em: 04 nov. 2014.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1225/2014 do Plenário**. Rel. Min. Aroldo Cedraz de Oliveira. Sessão de 14.05.2014. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br>. Acesso em: 04 nov. 2014.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1260/2010 da 2ª Câmara**. Rel. Min. André Luís de Carvalho. Sessão de 23.03.2010. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br>. Acesso em: 04 nov. 2014.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1305/2013 do Plenário**. Rel. Min. Antônio Valmir Campelo Bezerra. Sessão de 29.05.2013. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br>. Acesso em: 04 nov. 2014.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1608/2006 do Plenário**. Rel. Min. João Augusto Ribeiro Nardes. Sessão de 05.09.2006. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br>. Acesso em: 04 nov. 2014.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1687/2013 do Plenário**. Rel. Min. Antônio Valmir Campelo Bezerra. Sessão de 03.07.2013. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br>. Acesso em: 04 nov. 2014.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1752/2011 do Plenário**. Rel. Min. André Luís de Carvalho. Sessão de 29.06.2011. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br>. Acesso em: 04 nov. 2014.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1846/2010 do Plenário**. Rel. Min. André Luís de Carvalho. Sessão de 28.07.2010. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br>. Acesso em: 04 nov. 2014.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1929/2013 do Plenário**. Rel. Min. Marcos Bemquerer Costa. Sessão de 24.07.2013. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br>. Acesso em: 04 nov. 2014.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2290/2014 da 2ª Câmara**. Rel. Min. José Jorge de Vasconcelos Lima. Sessão de 27.05.2014. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em: 04 nov. 2014.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2380/2012 da 2ª Câmara**. Rel. Min. Aroldo Cedraz de Oliveira. Sessão de 20.04.2012. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em: 04 nov. 2014.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2392/2006 do Plenário**. Rel. Min. Benjamin Zymler. Sessão de 06.12.2006. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em: 04 nov. 2014.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2403/2012 do Plenário**. Rel. Min. José Jorge de Vasconcelos Lima. Sessão de 05.09.2012. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em: 04 nov. 2014.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2584/2010 do Plenário**. Rel. Min. Benjamin Zymler. Sessão de 29.09.2010. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em: 04 nov. 2014.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2995.2013 do Plenário**. Rel. Min. Antônio Valmir Campelo Bezerra. Sessão de 06.11.2013. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em: 04 nov. 2014.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 3293/2011 do Plenário**. Rel. Min. Marcos Bemquerer Costa. Sessão de 07.12.2011. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em: 04 nov. 2014.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 4135/2013 da 1ª Câmara**. Rel. Min. Antônio Valmir Campelo Bezerra. Sessão de 27.06.2013. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em: 04 nov. 2014.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 4482/2014 da 2ª Câmara**. Rel. Min. Raimundo Carreiro Silva. Sessão de 02.09.2014. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em: 04 nov. 2014.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 4529/2012 da 1ª Câmara**. Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues. Sessão de 07.08.2012. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em: 04 nov. 2014.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 5804/2013 da 2ª Câmara**. Rel. Min. Marcos Bemquerer Costa. Sessão de 24.09.2013. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em: 04 nov. 2014.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 5881/2013 da 1ª Câmara**. Rel. Min. Weder de Oliveira. Sessão de 27.08.2013. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em: 04 nov. 2014.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 5937/2013 da 1ª Câmara**. Rel. Min. Weder de Oliveira. Sessão de 03.09.2013. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em: 04 nov. 2014.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 6195/2013 da 2ª Câmara**. Rel. Min. José Jorge de Vasconcelos Lima. Sessão de 22.10.2013. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em: 04 nov. 2014.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 6736/2012 da 2ª Câmara**. Rel. Min. Aroldo Cedraz de Oliveira. Sessão de 18.09.2012. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em: 04 nov. 2014.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 8482/2013 da 1ª Câmara**. Rel. Min. Benjamin Zymler. Sessão de 26.11.2013. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em: 04 nov. 2014.

_____. Tribunal de Contas da União. **Conhecendo o Tribunal de Contas da União**. 5. ed. Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência, 2011.

_____. Tribunal de Contas da União. Decreto nº 966-A, de 7 de novembro de 1890. **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília, vol. 30, n. 82, out./dez. 1999.

_____. **Tribunal de Contas da União**. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em: 04 nov. 2014.

_____. Tribunal de Contas da União. **Portaria nº 214, de 28 de junho de 2001**. Aprova o Manual de Auditoria Ambiental do Tribunal de Contas da União. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em: 04 nov. 2014.

_____. Tribunal de Contas da União. **Resolução TCU nº 155, de 4 de dezembro de 2002**. Regimento Interno do Tribunal de Contas da União. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em: 04 nov. 2014.

_____. Tribunal de Contas da União. **Rui Barbosa**: uma visão do controle do dinheiro público. Brasília: TCU, Instituto Serzedello Corrêa, 2000, p. 19-21 e 148-154.

_____. Tribunal de Contas da União. **Súmula nº 103**. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em: 04 nov. 2014.

BUCCI, Maria Paula Dallari, *et al.* **Direitos humanos e políticas públicas**. São Paulo: Pólis, 2001.

_____. O conceito de política pública em direito. *In*: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Constituição Federal anotada**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

BURSZTYN, Maria Augusta; BURSZTYN, Marcel. **Fundamentos de política e gestão ambiental**: caminhos para a sustentabilidade. Rio de Janeiro: Garamond, 2012.

CAPRA, Fritjof. Educação. *In*: TRIGUEIRO, André. **Meio ambiente no século 21**: 21 especialistas falam da questão ambiental nas suas áreas de conhecimento. 5. ed. Campinas: Armazém do Ipê, 2008.

CARVALHO, Lucas Borges de. Os tribunais de contas e a construção de uma cultura da transparência: reflexões a partir de um estudo de caso. **Revista de Direito Administrativo (RDA)**, Rio de Janeiro, n. 231, p. 193-216, jan./mar. 2003.

CASTARDO, Hamilton Fernando. **O Tribunal de Contas no ordenamento jurídico brasileiro**. Campinas: Millennium, 2007.

CAVALCANTI, Themistocles Brandão. **A constituição federal comentada**. Rio de Janeiro: J. Konfino, 1959.

CHAVES, Francisco Eduardo Cartilho. **Controle externo da gestão pública: a fiscalização pelo legislativo e pelos tribunais de contas**. Niterói: Impetus, 2007.

CHERMONT, Leane Barros Fiuza de Mello. **A responsabilidade civil por dano ao meio ambiente**. Belém: Paka-Tatu, 2003.

CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria geral do processo**. 20. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2004.

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

COELHO, Hamilton Antônio. Responsabilidade ambiental, sustentabilidade, tributação ecossocial e os tribunais de contas. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, p. 39-44, jan., fev. e mar. 2012.

COSTA, Nelson Nery. **Processo administrativo e suas espécies**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Controle jurisdicional do ato administrativo**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

_____. Natureza das decisões do tribunal de contas. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 24, n. 94, p. 183-189, abr./jun. 1987.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de direito constitucional**. 6. ed., rev., ampl. e atual. Salvador: JusPodivm, 2012.

DAL POZZO, Gabriela Tomaselli Bresser Pereira. **As funções do tribunal de contas e o estado de direito**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Direito humanos e cidadania**. 2. ed. São Paulo: Moderna, 2004.

DANIEL, Felipe Alexandre Santa Anna Mucci; DRUMMOND, Marcílio Henrique Guedes. A licitação como instrumento de promoção de política pública: perspectiva constitucional. **Revista Brasileira de Direito Municipal (RBDM)**, Belo Horizonte, ano 15, n. 52, p. 13-23, abr./jun. 2014.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

DOMINGUES, Victor. **Solidariedade intergeracional e taxa social de desconto**. *Economic Analysis of Law Review (EALR)*, V. 1, nº 1, p. 128-144, Jan-Jun, 2010. Disponível em: <<http://portalrevistas.ucb.br/index.php/EALR/article/view/1467/1116>>. Acesso em: 04 nov. 2014.

ELKINGTON, John. **Sustentabilidade: canibais com garfo e faca**. Tradução de Laura Prades Veiga. São Paulo: Makron Books, 2001.

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

FERNANDES, Bruno Lacerda Bezerra. **Tribunal de contas: julgamento e execução**. São Paulo: Edicamp, 2002.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tomada de contas especial**: processo e procedimento nos tribunais de contas e na administração pública. 5. ed. rev., atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

_____. **Tribunais de contas do Brasil**: jurisdição e competência. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum.

FERRAZ, Luciano. **Controle da administração pública**. Belo Horizonte: Mandamentos, 1999.

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

_____. Inovações para a incrementação da responsabilidade socioambiental das empresas: o papel das licitações e dos contratos administrativos. **Anais do I Seminário Ítalo-Brasileiro**. Curitiba, de 25 a 28 de outubro de 2011. Disponível em: <http://www.unicuritiba.edu.br/sites/default/files/page/2011/11/inovacoes_para_a_incrementacao_-_daniel_ferreira.pdf>. Acesso em: 04 nov. 2014. (Grifo do autor)

FERRER, Gabriel Real. Calidad de vida, medio ambiente, sostenibilidad y ciudadanía ¿Construimos juntos el futuro? **Revista NEJ - Eletrônica**, vol. 17, n. 3, p. 305-326, set./dez. 2012.

_____. La construcción del derecho ambiental. **Revista NEJ - Eletrônica**, vol. 18, n. 3, p. 347-368, set./dez. 2013.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de direito administrativo**. 9. ed. rev., atual e ampl. Até a Emenda Constitucional 56/2007. São Paulo: Malheiros, 2008.

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

FONTE, Felipe de Melo. **Políticas públicas e direitos fundamentais**. São Paulo: Saraiva, 2013.

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

FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de licitações e contratações administrativas**. 4. ed. atual. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

GASPARINI, Diogenes. **Direito administrativo**. 12. ed. rev. atual. São Paulo: Saraiva, 2007.

GOMES, Rogério Zuel. **Teoria contratual contemporânea**: função social do contrato e boa-fé. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na constituição de 1988**: interpretação e crítica. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

GUALAZZI, Eduardo Lobo Botelho. **Regime Jurídico dos tribunais de contas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992.

GUERRA, Evandro Martins. **Direito financeiro: e controle da atividade financeira estatal**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

_____. **Os controles externos e internos da administração pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2003.

HORTA, Raul Machado. **A autonomia do estado-membro no direito constitucional brasileiro**. Belo Horizonte: Belo Horizonte, 1964.

JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. **Como comprar da micro e pequena empresa**. Brasília: SEBRAE, 2008.

JONAS, Hans. **O princípio responsabilidade**: ensaio de uma ética para a civilização tecnológica. Tradução de Marijane Lisboa e Luiz Barros Montez. Rio de Janeiro: Contraponto e Editora PUC Rio, 2006.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 15. ed. São Paulo: Dialética, 2012.

_____. **Curso de direito administrativo**. 8. ed. rev., ampl. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

_____. **Direito das agências reguladoras independentes**. São Paulo: Dialética, 2002.

_____. **O estatuto da microempresa e as licitações públicas**. São Paulo: Dialética, 2007.

LAUBÉ, Vitor Rolf. Considerações acerca da conformação constitucional do tribunal de contas. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 29, n. 113, p. 307-326, jan./mar. 1992.

LEFF, Enrique. **Saber ambiental**: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder. Tradução de Lúcia Mathilde Endlich Orth. 4. ed. Petrópolis: Vozes, 2005.

LIMA, Luiz Henrique. **Controle do patrimônio ambiental brasileiro**: a contabilidade como condição para o desenvolvimento sustentável. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2001.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 17. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2009.

MARANHÃO, Jarbas. Tribunal de contas: natureza jurídica e posição entre os poderes. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 27, n. 106, p. 99-102, abr./jun. 1990.

MARTINS, Fernando Rodrigues. **Controle do patrimônio público**. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.

MEDAUAR, Odete. **A processualidade no direito administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

_____. **Direito administrativo moderno**. 17. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 33. ed. atual. por Eurico de Andrade Zevedo; Délcio Balestero Aleixo; José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Malheiros, 2007.

_____. **Licitação e contrato administrativo**. 14. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2006.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 29. ed. rev. e atual. até a Emenda Constitucional 68, de 21.12.2011. São Paulo: Malheiros, 2012.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 7. ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012.

MENDES, Renato Geraldo. **Lei de licitações e contratos anotada**: notas e comentários à Lei nº 8.666/93. 9. ed., rev., atual. e ampl. Curitiba: Zênite, 2013.

MENEGUZZI, Rosa Maria. Conceito de licitação sustentável. In: SANTOS, Murillo Giordan; BARKI, Tereza Villac Pinheiro (Coords.). **Licitações e contratações públicas sustentáveis**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente**. 8. ed., rev., atual. e reform. São Paulo: 2013.

MILESKI, Helio Saul. **O controle da gestão pública**. 2. ed. rev. atual. e aum. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. **Informativo do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, ano 14, n. 60, out., nov. e dez. 2010.

MIRANDA, Francisco Cavalcante Pontes de. **Comentários à constituição de 1946**. Vol. 2. Rio de Janeiro: Borsoi, 1960.

_____. **Comentários à constituição de 1967 com a Emenda n. 1, de 1969**. Tomo III. 2. ed. rev. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973.

MONTESQUIEU, Charles de. **Do espírito das leis**. São Paulo: Ed. Martin Claret, 2002.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 28. ed., rev. e atual. até a EC nº 68/11 e Súmula Vinculante 31 São Paulo: Atlas, 2007.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo**. Forense: Rio de Janeiro, 2002.

_____. **Mutações do Direito Administrativo**. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

MOTTA, Carlos Pinto Coelho. **Eficácia nas concessões permissões e parcerias**. 2. ed., rev., atual. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2011.

MUKAI, Toshio. **Licitações e contratos públicos**. 8. ed. rev. atual. São Paulo: Saraiva, 2008.

NAGEL, José. Normas gerais sobre fiscalização e julgamento a cargo do TCU. **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília, vol. 28, n. 74, out./dez. 1997.

NIEBUHR, Joel de Menezes. **Licitação pública e contrato administrativo**. 3. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

NUNES, Rizzato. **Manual de introdução ao estudo do direito**: com exercícios para sala de aula e lições de casa. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

OLIVEIRA, Bertrand Rocha de. **Controle externo**. 2.ed. Brasília: Vestcon, 2004.

OLIVEIRA, Flávia Gonçalves de. **Licitações sustentáveis no subsetor de edificações públicas municipais**: modelo conceitual. 2008. 328 f. Universidade Federal do Espírito - Centro Tecnológico – Programa de Pós-Graduação em Engenharia Civil, Vitória, 2008, p. 69. Disponível em: <<http://www.prppg.ufes.br/ppgec/dissertacao/2008/FlaviaOliveira.pdf>>. Acesso em: 04 nov. 2014.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende; FREITAS, Rafael Vêras de. A função regulatória das licitações e o desenvolvimento nacional sustentável: o regime jurídico

introduzido pela Lei nº 12.349/10. **Revista Brasileira de Direito Público (RBDP)**, Belo Horizonte, ano 10, n. 38, p. 9-30, jul./set. 2012.

ONU. **Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. Rio de Janeiro, 1992. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>>. Acesso em: 04 nov. 2014.

_____. **Declaração sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. Estocolmo, 1972. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/estocolmo1972.pdf>>. Acesso em: 04 nov. 2014.

PARDINI, Frederico. **Tribunal de Contas da União**: órgão de destaque constitucional. Tese de Doutorado. Faculdade de Direito da UFMG: 1997.

PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica**: teoria e prática. 12. ed. São Paulo: Conceito Editorial, 2011.

PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres. **Comentários à lei das licitações e contratações administrativas**. 7. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

PERNAS GARCÍA, Juan José. Apuntes Introductorios sobre la Contratación Pública Verde em Europa y em España. In: BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; GABARDO, Emerson; HACHEM, Daniel Wunder (Coord.). **Globalização, direitos fundamentais e direito administrativo**: novas perspectivas para o desenvolvimento econômico e socioambiental: Anais do 1 Congresso da Rede Docente Eurolatinoamericana de Direito Administrativo. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

QUINTAS, José Silva. Educação no processo de gestão ambiental: uma proposta de educação ambiental transformadora e emancipatória (Org.). **Identidades da educação ambiental brasileira**, p. 113-140, Brasília: Edições Ministério do Meio Ambiente, 2004.

RIBEIRO, Renato Jorge Brown. **Controle externo da administração pública federal no Brasil**. Rio de Janeiro: América Jurídica: 2002.

ROSILHO, André. **Licitação no Brasil**. São Paulo: Malheiros Editores, 2013.

SACHS, Ignacy. **Estratégias de transição para o século XXI**: desenvolvimento e meio ambiente. Tradução de Magda Lopes. São Paulo: Studio Nobel, 1993.

SANTOS NETO, Ana Maria Vieira. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Contratações Públicas Sustentáveis**: o uso racional dos recursos públicos. Disponível em: <<http://cpsustentaveis.planejamento.gov.br/?p=1407>>. Acesso em: 04 nov. 2014.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago *et al.* Estado socioambiental e mínimo existencial (ecológico?): algumas aproximações. In: SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). **Estado socioambiental e direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

SILVA, Christian Luiz da; MENDES, Judas Tadeu Grassi (Orgs.) *et al.* **Reflexos sobre o desenvolvimento sustentável**: agentes e interações sob a ótica multidisciplinar. Petrópolis: Editora Vozes, 2005.

SILVA, Glaucio Antonio Lessa de Abreu e. A evolução histórica do tribunal de contas e o moderno conceito de sistema de controle externo. **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília, vol. 9, n. 17, p. 3-20, jun. 1978.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 35. ed., rev. e atual (até a Emenda Constitucional n. 68, de 21.12.2011). São Paulo: Malheiros, 2012.

_____. **Direito ambiental constitucional**. 7. ed., atual. São Paulo: Malheiros, 2009.

SIMPÓSIO Internacional sobre Gestão Ambiental e Controle de Contas Públicas: o papel dos Tribunais de Contas. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de direito ambiental**: de acordo com o Decreto n. 6.514, de 22-7-2008. 7. ed. rev., atual. e ampl. Saraiva: São Paulo, 2009.

SOUSA, Alfredo José de et al. **O novo tribunal de contas**: órgão protetor dos direitos fundamentais. Belo Horizonte: Fórum, 2003.

SOUZA, Luciano Brandão Alves de. A constituição de 1988 e o Tribunal de Contas da União. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 26, n. 102, p. 173-184, abr./jun. 1989.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito administrativo ordenador**. São Paulo: Malheiros, 2003.

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

TORRES, Ricardo Lobo. **O orçamento na Constituição**. Rio de Janeiro: Renovar, 1995.

_____. O tribunal de contas e o controle da legalidade, economicidade e legitimidade. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 31, n. 121, p. 265-271, jan./mar. 1994.

ZYMLER, Benjamin. **Direito administrativo e controle**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

APÊNDICE A

EXCERTOS DE ATOS CONVOCATÓRIOS DE LICITAÇÕES SUSTENTÁVEIS

A prática das contratações sustentáveis em órgãos e entidades da Administração Pública federal pode ser ilustrada a partir de excertos de atos convocatórios de licitações, conforme segue:

a) *Pregão Eletrônico nº 005/2014*, do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará, cujo objeto foi a aquisição de impressos para todas as seções eleitorais da Capital e do Interior do Estado do Ceará. Observa-se que no Capítulo I do Edital constaram os itens que seriam adquiridos, alguns sustentáveis:

Item 02 – ATA DA ELEIÇÃO, papel RECICLADO 75 g/m², tamanho A4, impressão 1 x 1, empacotados de 100 em 100 unidades em plástico transparente lacrado, devidamente acondicionados em caixas de papelão de boa qualidade, mesmo tamanho e contendo a mesma quantidade. Conforme modelo.

Item 09 – CREDENCIAL, Papel RECICLADO, 240 g/m², tamanho: 65 mm x 92 mm, impressão 1 x 0 cor preta, empacotados de 50 em 50 unidades em plástico transparente lacrado, devidamente acondicionados em caixa de papelão de boa qualidade. Conforme modelo.

Item 12 – ENVELOPE DOCUMENTOS PARA JUNTA ELEITORAL- Papel RECICLADO, 90 g/m², tamanho 26 cm x 36 cm, impressão 1 x 0, cor preta, empacotados de 100 em 100 unidades em plástico transparente lacrado, acondicionados em caixas de papelão de boa qualidade, mesmo tamanho e contendo a mesma quantidade. Conforme modelo.⁴⁶²

b) *Pregão Eletrônico nº 004/2014*, do Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro (JBRJ), cujo objeto foi a aquisição de papel reciclado, padrão A4. Do Anexo I – Termo de Referência – constou a seguinte descrição técnica do material: “Papel A4, material papel reciclado, 297mm de comprimento x 210mm de largura, aplicação impressora laser e jato de tinta, gramatura 75 g/m²”.⁴⁶³

⁴⁶² BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Ceará. **Edital de licitação – Pregão Eletrônico nº 005/2014 – Processo PAD TRE/CE nº 1005/2013**. Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tre-ce-edital-pregao-eletronico-no-005-2014>>. Acesso em: 04 nov. 2014.

⁴⁶³ BRASIL. Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro. **Edital de licitação – Pregão Eletrônico nº 004/2014 – Processo JBRJ nº 02011.000058/2014-63**. Disponível em: <<http://aplicacoes.jbrj.gov.br/licitacoes/2014/pregao004.pdf>>. Acesso em: 04 nov. 2014.

c) *Pregão Eletrônico para Registro de Preços nº 021/2012*, do Tribunal Regional do Trabalho da 10ª Região, cujo objeto foi a aquisição de mobiliário em madeira. Consta do edital de licitação:

2.5.1. Apresentação das seguintes certificações ambientais e demais requisitos técnicos, no que couber:

2.5.1.1. Certificado florestal de cadeia de custódia emitida pelo fabricante da madeira utilizada nos produtos;

2.5.1.2. Licença ambiental e certificado atestando a destinação dos resíduos industriais;

2.5.1.3. Certificação relativa aos processos de tratamento com uso de produtos químicos, como por exemplo, o método de fosfatização utilizado, o qual deverá ser do tipo com mínimo impacto ambiental (sistema de fosfatização orgânica ou similar);

2.5.1.4. Que os bens sejam constituídos, no todo ou em parte, por material reciclado, atóxico, biodegradável, conforme ABNT NBR-15448-1 e 15448-2 e quando constituídos por madeira, esta seja 100% de origem reflorestada;

2.5.1.5. Quando da utilização de adesivos, estes sejam à base de PVA e, quando não possível, de baixa emissão de formaldeídos;

2.5.1.6. Quando da utilização de revestimentos em PVC ou laminados de borda, sejam utilizados adesivos de contato à base de solventes não-agressivos;

2.5.1.7. Quando do transporte ou armazenamento, os bens sejam, preferencialmente, acondicionados em embalagens individuais adequadas, com menor volume possível, utilizando-se materiais recicláveis, sem prejuízo à máxima proteção dos bens, mas com mínimo desperdício;

2.5.1.8. 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 difenilpolibromados (PBDEs);

2.5.1.9. Que os produtos químicos, vasilhames, resíduos não-orgânicos líquidos e sólidos, incluindo combustível e óleos lubrificantes sejam direcionados de forma ambientalmente apropriada, em local adequado;

2.5.1.10. Existência de um plano de manejo permitindo a empresa identificar, conhecer, administrar e controlar a utilização de recursos utilizados e os resíduos por ela gerados durante o processo produtivo.⁴⁶⁴

⁴⁶⁴ BRASIL. Tribunal Regional do Trabalho da 10ª Região. **Edital de licitação – Pregão Eletrônico nº 021/2012 – Processo PAD nº 6369/2012**. Disponível em: <http://www.trt10.jus.br/servicos/contas_publicas/licitacao/editais/pe1200021.pdf>. Acesso em: 04 nov. 2014.

d) *Pregão Eletrônico para Registro de Preços nº 51/2010*, da Advocacia-Geral da União (AGU), aquisição de até 7.000 microcomputadores, 500 microcomputadores portáteis e 10.000 monitores do tipo LCD de 19" widescreen ou superior, com prestação de serviço de assistência técnica pelo período de garantia, incluindo mão-de-obra, peças, testes, instalação e configuração. Constou do Anexo I – Termo de Referência – forma de entrega e substâncias não admitidas dos equipamentos a serem adquiridos:

1.1.1.1.61. O Equipamento deverá ser entregue acondicionado em embalagem individual e adequada que utiliza materiais recicláveis, de forma a garantir a máxima proteção durante seu transporte e armazenamento;

1.1.1.1.62. Os equipamentos não deverão conter substâncias perigosas como mercúrio (Hg), chumbo (Pb), cromo hexavalente (Cr(VI)), cádmio (Cd), bifenil polibromados (PBBs), éteres difenil-polibromados (PBDEs) em concentração acima da recomendada na diretiva RoHS (Restriction of Certain Hazardous Substances);⁴⁶⁵

e) *Pregão Eletrônico para Registro de Preços nº 41/2010*, da Advocacia-Geral da União (AGU), cujo objeto foi a aquisição de material de consumo diverso. No Anexo I – Termo de Referência – foram definidos os itens de compra, seguem alguns:

Item 09 – Caneta esferográfica tipo ecológica, corpo plástico composto de polipropileno e material reciclado (tipo caixas de longa vida), ponta de latão com esfera de tungstênio de 1 mm, escrita com duração entre 2.000m e 3.000m na cor **AZUL**, tampinha em polietileno de baixa densidade fixada por pressão e não rosqueada tampa composta de mistura de polietileno e material reciclado (tipo caixas de longa vida) com respirador e clip para fixação no bolso, embaladas em caixas com 12 unidades.

Item 44 – Lápis tipo ecológico HB n.º 2, composição do corpo: mínimo de 40% de poliestireno reciclado, sem madeira, mina ultrarresistente, não quebra com facilidade e não lasca quando apontado e quando quebra, sem borracha nas pontas, corpo hexagonal. Mina HB n.º 2.

Item 52 – Pasta plástica mod. L A4 pp 120my Produzido c/ Plástico especial (Polipropileno - Cristal), Antirreflexo, o impresso não gruda no plástico com o calor e também não risca. Perfeita Transparência e sem aderência ao papel, 100% reciclável. Ideal para apresentação de

⁴⁶⁵ BRASIL. Advocacia-Geral da União. **Edital de licitação – Pregão Eletrônico para Registro de Preços nº 051/2010 – Processo nº 00400.008359/2010-01**. Disponível em: <http://cpsustentaveis.planejamento.gov.br/wp-content/uploads/2010/11/microcomputadores_monitores.pdf>. Acesso em: 04 nov. 2014.

relatórios, separação de documentos, etc. Tamanho A4: 30,7 x 22,0 cm.⁴⁶⁶

f) *Pregão Eletrônico nº 00014/2008*⁴⁶⁷, do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), cujo objeto foi a contratação de prestação de serviços de limpeza, conservação e higienização. No Anexo I – Termo de Referência – houve previsão de:

f.1) obrigações e responsabilidades específicas – boas práticas ambientais:

17.1 Elaborar e manter um programa interno de treinamento de seus empregados para redução de consumo de energia elétrica, consumo de água e redução de produção de resíduos sólidos, observadas as normas ambientais vigentes.

f.2) uso racional da água:

17.5.1 A CONTRATADA deverá capacitar parte do seu pessoal quanto ao uso da água;

17.5.2 A CONTRATADA deverá adotar medidas para se evitar o desperdício de água tratada, conforme instituído no Decreto 48.138, de 08/10/03;

17.5.5 Manter critérios especiais e privilegiados para aquisição e uso de equipamentos e complementos que promovam a redução do consumo de água;

f.3) uso racional de energia elétrica

17.6.1 Manter critérios especiais e privilegiados para aquisição de produtos e equipamentos que apresentem eficiência energética e redução de consumo;

17.6.2 Durante a limpeza noturna, quando permitida, acender apenas as luzes das áreas que estiverem sendo ocupadas;

f.4) redução de produção de resíduos sólidos

17.7.1 Separar e entregar à Contratante as pilhas e baterias dispostas para descarte que contenham em suas composições chumbo, cádmio, mercúrio e seus compostos, aos estabelecimentos que as comercializam ou à rede de assistência técnica autorizada pelas respectivas indústrias,

⁴⁶⁶ BRASIL. Advocacia-Geral da União. **Edital de licitação – Pregão Eletrônico para Registro de Preços nº 041/2010 – Processo nº 00404.002559/2010-10**. Disponível em: <http://cpsustentaveis.planejamento.gov.br/wp-content/uploads/2010/11/material_consumo_diversos.pdf>. Acesso em: 04 nov. 2014.

⁴⁶⁷ BRASIL. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. **Edital de licitação – Pregão Eletrônico nº 014/2008 – Processo nº 02070.001849/2008-68**. Disponível em: <http://cpsustentaveis.planejamento.gov.br/wp-content/uploads/2012/02/PR_14-LIMPEZA_SEDE.pdf>. Acesso em: 04 nov. 2014.

para repasse aos fabricantes ou importadores, para que estes adotem, diretamente ou por meio de terceiros, os procedimentos de reutilização, reciclagem, tratamento ou disposição final ambientalmente adequada, em face dos impactos negativos causados ao meio ambiente pelo descarte inadequado desses materiais. Esta obrigação atende a Resolução CONAMA nº 257, de 30 de junho de 1999.

f.5) preocupação com os saneantes domissanitários

17.8.1 Manter critérios especiais e privilegiados para aquisição e uso de produtos biodegradáveis;

17.8.2 Utilizar racionalmente os saneantes domissanitários de cuja aplicação nos serviços deverá observar regra basilar de menor toxicidade, livre de corantes e redução drástica de hipoclorito de sódio;

17.8.3 Manter critérios de qualificação de fornecedores levando em consideração as ações ambientais por estes realizadas;

f.6) preocupação com a poluição sonora

17.9.1 Para seus equipamentos de limpeza que gerem ruído no seu funcionamento, observar a necessidade de Selo Ruído, como forma de indicação do nível de potência sonora, medido em decibel - Db(A), conforme Resolução CONAMA nº 020, de 07 de dezembro de 1994, em face do ruído excessivo causar prejuízo à saúde física e mental, afetando particularmente a audição; a utilização de tecnologias adequadas e conhecidas permite atender às necessidades de redução de níveis de ruído.

Nota-se que a sustentabilidade pode ser alcançada por meio das contratações públicas pelos mais diversos objetos de licitação, desde que sejam estabelecidos critérios claros e objetivos nos atos convocatórios e esses não restrinjam o caráter competitivo de participação, pressuposto imprescindível nos certames licitatórios.

APÊNDICE B

ARCABOUÇO NORMATIVO DAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS

Sem o objetivo de ser exaustivo, ou mesmo conclusivo, a Tabela 5 apresenta normas jurídicas brasileiras de grande relevância, por ordem hierárquica e temporal, que devem ser observadas pelos agentes públicos responsáveis pelas contratações públicas no âmbito da Administração Pública federal e também pelos Tribunal de Contas brasileiros em suas atuações.

Tabela 5 – Arcabouço normativo pátrio das contratações públicas sustentáveis

Legislação	Descrição
Constituição Federal de 1988	Especialmente: preâmbulo; art. 3º, II; art. 5º, LXXIII; art. 20; art. 21, IX e XX; art. 23, VI, VII e parágrafo único; art. 24, VI e VIII; art. 37, <i>caput</i> e XXI; art. 43, § 1º, I e II; art. 48, IV; art. 58, § 2º, VI; art. 129, III; art. 151, I; art. 170, VI; art. 174, §§ 1º e 3º; art. 177, § 4º, II, “b”; art. 186, II; art. 187, § 1º; art. 192, <i>caput</i> ; art. 200, VIII; art. 216, V; art. 220, § 3º, II; Capítulo VI – Do Meio Ambiente – art. 225; e art. 231, § 1º.
Emenda Constitucional nº 042/2003 – Princípio da ordem econômica da defesa do meio ambiente	Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências (Dá nova redação ao inciso VI do art. 170 da Constituição Federal).
Lei Complementar nº 123/2006 – Lei Geral das Micros e Pequenas Empresas	Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; altera dispositivos das Leis nºs 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, da Lei nº 10.189, de 14 de fevereiro de 2001, da Lei Complementar nº 63, de 11 de janeiro de 1990; e revoga as Leis nºs 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e 9.841, de 5 de outubro de 1999.
Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal	Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal
Lei nº 4.320/1964 – Lei de Responsabilidade Fiscal	Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências (tem <i>status</i> de Lei Complementar).
Lei nº 12.587/2012 – Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU)	Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana; revoga dispositivos dos Decretos-Leis nos 3.326, de 3 de junho de 1941, e 5.405, de 13 de abril de 1943, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e das Leis nos 5.917, de 10 de setembro de 1973, e 6.261, de 14 de novembro de 1975; e dá outras providências.
Lei nº 12.527/2012 – Lei de Acesso à Informação	Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências.

Tabela 5 – Arcabouço normativo pátrio das contratações públicas sustentáveis*Continuação*

Legislação	Descrição
Lei nº 12.462/2011 – Regime Diferenciado de Contratações (RDC)	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.
Lei nº 12.349/2010 – Princípio da promoção do desenvolvimento nacional sustentável	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.
Lei nº 12.305/2010 – Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS)	Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências.
Lei nº 12.187/2009 – Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC)	Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC e dá outras providências.
Lei nº 11.947/2009 – Alimentação escolar proveniente da agricultura familiar	Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis nos 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória no 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências.
Lei nº 11.445/2007 – Lei de Saneamento Básico	Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências.
Lei nº 11.105/2005 – Normas de segurança e mecanismos de fiscalização de atividades que envolvam Organismos Geneticamente Modificados (OGM)	Regulamenta os incisos II, IV e V do § 1º do art. 225 da Constituição Federal, estabelece normas de segurança e mecanismos de fiscalização de atividades que envolvam organismos geneticamente modificados – OGM e seus derivados, cria o Conselho Nacional de Biossegurança – CNBS, reestrutura a Comissão Técnica Nacional de Biossegurança – CTNBio, dispõe sobre a Política Nacional de Biossegurança – PNB, revoga a Lei nº 8.974, de 5 de janeiro de 1995, e a Medida Provisória no 2.191-9, de 23 de agosto de 2001, e os arts. 5º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10 e 16 da Lei nº 10.814, de 15 de dezembro de 2003, e dá outras providências.
Lei nº 11.079/2004 - Lei de Parcerias Público-Privadas	Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública.
Lei nº 10.831/2003 - Agricultura orgânica	Dispõe sobre a agricultura orgânica e dá outras providências.
Lei nº 10.696/2003 – Criação do Programa de Aquisição de Alimentos	Dispõe sobre a repactuação e o alongamento de dívidas oriundas de operações de crédito rural, e dá outras providências (o art. 19 criou o Programa de Aquisição de Alimentos).

Tabela 5 – Arcabouço normativo pátrio das contratações públicas sustentáveis*Continuação*

Legislação	Descrição
Lei nº 10.520/2002 – Lei do Pregão	Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências.
Lei nº 10.295/2001 – Política Nacional de Conservação e Uso Racional de Energia (PNCURE)	Dispõe sobre a Política Nacional de Conservação e Uso Racional de Energia e dá outras providências.
Lei nº 10.257/2001 – Estatuto das Cidades	Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.
Lei nº 9.985/2000 – Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC)	Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências.
Lei nº 9.660/1998 - Substituição Gradual da Frota Oficial de Veículos	Dispõe sobre a substituição gradual da frota oficial de veículos e dá outras providências.
Lei nº 9.605/1998 – Lei dos Crimes Ambientais	Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências.
Lei nº 8.666/1993 – Lei de Geral de Licitações e Contratos Administrativos	Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.
Lei nº 8.112/1990 – Regime jurídico dos servidores públicos civis federais	Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais.
Lei nº 7.347/1985 – Lei da Ação Civil Pública	Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências.
Lei nº 6.938/1981 – Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA)	Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências.
Medida Provisória nº 495/2010 - Convertida na Lei nº 12.349/2010	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.
Decreto-Lei nº 200/1967	Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências.
Decreto nº 7.903/2013	Estabelece a aplicação de margem de preferência em licitações realizadas no âmbito da Administração Pública Federal para aquisição de equipamentos de tecnologia da informação e comunicação que menciona.
Decreto nº 7.892/2013	Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.
Decreto nº 7.843/2012	Estabelece a aplicação de margem de preferência em licitações realizadas no âmbito da Administração Pública Federal para aquisição de disco para moeda, para fins do disposto no art. 3º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.
Decreto nº 7.840/2012	Estabelece a aplicação de margem de preferência em licitações realizadas no âmbito da Administração Pública Federal para aquisição de perfuratrizes e patrulhas mecanizadas, para fins do disposto no art. 3º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

Tabela 5 – Arcabouço normativo pátrio das contratações públicas sustentáveis*Continuação*

Legislação	Descrição
Decreto nº 7.816/2012	Estabelece a aplicação de margem de preferência em licitações realizadas no âmbito da Administração Pública Federal para aquisição de caminhões, furgões e implementos rodoviários, para fins do disposto no art. 3º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.
Decreto nº 7.812/2012	Estabelece a aplicação de margem de preferência em licitações realizadas no âmbito da Administração Pública Federal para aquisição de veículos para vias férreas, para fins do disposto no art. 3º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.
Decreto nº 7.810/2012	Estabelece a aplicação de margem de preferência em licitações realizadas no âmbito da Administração Pública Federal para aquisição de papel-moeda, para fins do disposto no art. 3º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.
Decreto nº 7.794/2012	Institui a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica.
Decreto nº 7.775/2012	Regulamenta o art. 19 da Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003, que institui o Programa de Aquisição de Alimentos, e o Capítulo III da Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011, e dá outras providências.
Decreto nº 7.767/2012	Estabelece a aplicação de margem de preferência em licitações realizadas no âmbito da Administração Pública Federal para aquisição de produtos médicos para fins do disposto no art. 3º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.
Decreto nº 7.756/2012	Estabelece a aplicação de margem de preferência em licitações realizadas no âmbito da Administração Pública Federal para aquisição de produtos de confecções, calçados e artefatos, para fins do disposto no art. 3º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.
Decreto nº 7.746/2012	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, e institui a Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública – CISAP.
Decreto nº 7.713/2012	Estabelece a aplicação de margem de preferência nas licitações realizadas no âmbito da Administração Pública Federal para aquisição de fármacos e medicamentos descritos no Anexo I, para fins do disposto no art. 3º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.
Decreto nº 7.709/2012	Estabelece a aplicação de margem de preferência nas licitações realizadas no âmbito da Administração Pública Federal para aquisição de retroscavadeiras e motoniveladoras descritas no Anexo I, para fins do disposto no art. 3º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.
Decreto nº 7.601/2011	Estabelece a aplicação de margem de preferência nas licitações realizadas no âmbito da Administração Pública Federal para aquisição de produtos de confecções, calçados e artefatos, para fins do disposto no art. 3º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.
Decreto nº 7.581/2011	Regulamenta o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC, de que trata a Lei nº 12.462, de 5 de agosto de 2011.
Decreto nº 7.546/2011	Regulamenta o disposto nos §§ 5º a 12 do art. 3º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e institui a Comissão Interministerial de Compras Públicas.
Decreto nº 7.404/2011	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.
Decreto nº 7.174/2010	Regulamenta a contratação de bens e serviços de informática e automação pela administração pública federal, direta ou indireta, pelas fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público e pelas demais organizações sob o controle direto ou indireto da União.

Tabela 5 – Arcabouço normativo pátrio das contratações públicas sustentáveis*Continuação*

Legislação	Descrição
Decreto nº 6.204/2007	Regulamenta o tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte nas contratações públicas de bens, serviços e obras, no âmbito da administração pública federal.
Decreto nº 5.940/2006	Institui a separação dos resíduos recicláveis descartados pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta e indireta, na fonte geradora, e a sua destinação às associações e cooperativas dos catadores de materiais recicláveis, e dá outras providências.
Decreto nº 5.450/2005	Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências.
Decreto nº 4.131/2002	Dispõe sobre medidas emergenciais de redução do consumo de energia elétrica no âmbito da Administração Pública Federal.
Decreto nº 4.059/2001	Regulamenta a Lei nº 10.295, de 17 de outubro de 2001, que dispõe sobre a Política Nacional de Conservação e Uso Racional de Energia, e dá outras providências.
Decreto nº 3.555/2000	Aprova o Regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns.
Decreto nº 3.330/2000	Dispõe sobre a redução do consumo de energia elétrica em prédios públicos da Administração Pública Federal, e dá outras providências.
Decreto nº 2.783/1998	Dispõe sobre proibição de aquisição de produtos ou equipamentos que contenham ou façam uso das Substâncias que Destroem a Camada de Ozônio - SDO, pelos órgãos e pelas entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, e dá outras providências.
Decreto nº 99.658/1990	Regulamenta, no âmbito da Administração Pública Federal, o reaproveitamento, a movimentação, a alienação e outras formas de desfazimento de material.
Resolução CD/FNDE nº 038/2009	Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE.
Resolução CONAMA nº 307/2002	Estabelece diretrizes, critérios e procedimentos para a gestão dos resíduos da construção civil.
Resolução CONAMA nº 020/1994	Dispõe sobre a instituição do Selo Ruído de uso obrigatório para aparelhos eletrodomésticos que geram ruído no seu funcionamento.
Portaria MPOG/SLTI nº 002/2010	Dispõe sobre as especificações padrão de bens de Tecnologia da Informação no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências (TI Verde).
Portaria MMA nº 043/2009	Dispõe sobre a vedação ao Ministério do Meio Ambiente e seus órgãos vinculados de utilização de qualquer tipo de asbesto/amianto e dá outras providências.
Portaria MMA nº 061/2008	Estabelecer práticas de sustentabilidade ambiental a serem observadas pelo Ministério do Meio Ambiente e suas entidades vinculadas quando das compras públicas sustentáveis e dá outras providências.
Instrução Normativa MPOG/SLPI nº 010/2012	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.
Instrução Normativa MPOG/SLPI nº 001/2010	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.

Tabela 5 – Arcabouço normativo pátrio das contratações públicas sustentáveis*Continuação*

Legislação	Descrição
Recomendação CNJ nº 011/2007	Recomenda aos Tribunais relacionados nos incisos II a VII do art. 92 da Constituição Federal de 1988, que adotem políticas públicas visando à formação e recuperação de um ambiente ecologicamente equilibrado, além da conscientização dos próprios servidores e jurisdicionados sobre a necessidade de efetiva proteção ao meio ambiente, bem como instituam comissões ambientais para o planejamento, elaboração e acompanhamento de medidas, com fixação de metas anuais, visando à correta preservação e recuperação do meio ambiente.

Fonte: elaborado pelo autor.

Como se pode notar, é vasta a legislação acerca da sustentabilidade e que possui relação com as contratações públicas sustentáveis, por isso cabe ao agente público responsável pela contratação, ou mesmo pela fiscalização, lançar mão da norma adequada ao caso concreto.