



UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA
PRÓ-REITORIA DE ENSINO MÉDIO, TÉCNICO E EDUCAÇÃO À
DISTÂNCIA
POLO DE EDUCAÇÃO À DISTÂNCIA – JOÃO PESSOA
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO *LATO SENSU* EM GESTÃO PÚBLICA

TÁSSIO DE OLIVEIRA ARAÚJO

CONTRATAÇÕES PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS: PERSPECTIVAS E
DESAFIOS PARA OS GESTORES PÚBLICOS

JOÃO PESSOA – PB

2015

TÁSSIO DE OLIVEIRA ARAÚJO

**CONTRATAÇÕES PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS: PERSPECTIVAS E
DESAFIOS PARA OS GESTORES PÚBLICOS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Especialização *Lato Sensu* em Gestão Pública da Universidade Estadual da Paraíba, Polo de Educação à Distância – João Pessoa, em cumprimento à exigência para obtenção do título de especialista em Gestão Pública.

Orientador: Prof. Ms. Alexandre Soares de Melo

JOÃO PESSOA – PB

2015

É expressamente proibida a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano da dissertação.

A658c Araújo, Tássio De Oliveira
Contratações públicas sustentáveis [manuscrito] : perspectivas e desafios para os gestores públicos / Tássio de Oliveira Araújo. - 2015.
94 p.

Digitado.
Monografia (Especialização em Gestão Pública EAD) - Universidade Estadual da Paraíba, Pró-Reitoria de Ensino Médio, Técnico e Educação à Distância, 2015.
"Orientação: Prof. Ms. Alexandre Soares de Melo, PROEAD".

1. Licitação. 2. Contratações públicas.3. Gestores públicos.
I. Título.

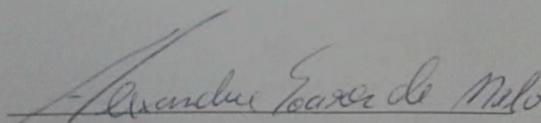
21. ed. CDD 352.85

TÁSSIO DE OLIVEIRA ARAÚJO

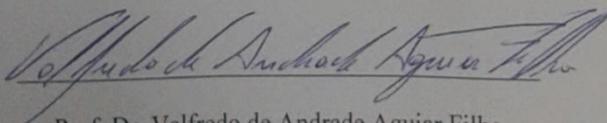
CONTRATAÇÕES PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS: PERSPECTIVAS
E DESAFIOS PARA OS GESTORES PÚBLICOS

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Curso de Especialização
Lato Sensu em Gestão Pública da
Universidade Estadual da Paraíba -
UEPB, Polo de Educação à Distância -
João Pessoa, em cumprimento à
exigência para obtenção do título de
especialista em Gestão Pública.

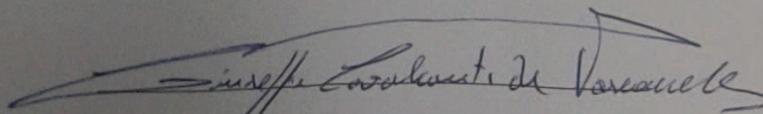
Aprovado em: 28 / 03 / 2015



Prof. Ms. Alexandre Soares de Melo
UFPB – *Campus* Avançado de Santa Rita
Orientador



Prof. Dr. Valfredo de Andrade Aguiar Filho
UFPB – *Campus* Avançado de Santa Rita
Examinador



Prof. Dr. Giuseppe Cavalcanti de Vasconcelos
FPB – *Faculdade Internacional da Paraíba*
Examinador

Dedico este trabalho
aos meus pais, *Tadeu e Maria Lúcia*,
ao meu irmão, *Tales*,
e a minha futura esposa, *Tarciana*.

AGRADECIMENTOS

Ao Senhor pela sapiência recebida e pela perseverança em sempre acreditar na Educação como transformadora e redentora da humanidade.

Aos meus pais, *Tadeu e Maria Lúcia*, por serem incentivadores dos meus estudos, por terem me proporcionado o privilégio de estudar, por dedicarem parte de suas vidas me acompanhando e compartilhando comigo as angústias e as glórias e por me conduzirem nessa longa caminhada com seus ensinamentos e suas convicções. O meu eterno agradecimento.

A minha, futura esposa, *Tarciana* pela companhia incansável, durante toda essa trajetória, sendo meu porto seguro de amor, carinho, paz e felicidade. O meu agradecimento especial.

As minhas tias, *Avani, Luzia, e Vicência*, por me influenciarem aos rumos do estudo e por participarem ativamente desta conquista.

A todos os meus familiares, desde aqueles mais próximos até os mais distantes, que são testemunhas oculares do meu esforço nesta trajetória.

Ao professor orientador, Alexandre Soares de Melo, pelo seu empenho, sua paciência e sua dedicação na construção e materialização deste projeto. O meu agradecimento todo especial.

Aos professores da Banca Examinadora, Prof. Dr. Giuseppe Cavalcanti de Vasconcelos (FPB) e Prof. Dr. Valfredo de Andrade Aguiar Filho (UFPB), por suas contribuições para o aperfeiçoamento deste trabalho.

Aos mestres e aos tutores, especialmente, para a tutora Aline Poggi, que lecionaram e trouxeram suas contribuições e seus conhecimentos necessários e suficientes para a aquisição deste título.

Aos meus colegas, presentes e virtuais, que fazem parte deste curso pelas nossas constantes partilhas, conquistas, méritos e amizades, o meu caloroso agradecimento.

Aos queridos colegas do Curso de Direito da UFPB (SR) pelos relevantes apontamentos para a construção deste trabalho.

Aos colegas do Conselho de Recursos Fiscais (CRF) e da Gerência Executiva de Julgamento de Processos Fiscais (GEJUP) que se fizeram presentes nesta jornada ininterrupta de esforço e afinco.

A todos os funcionários do Polo EAD – João Pessoa por seus préstimos as atividades acadêmicas e por nos proporcionar um serviço de qualidade.

Aos meus amigos e amigas pelas palavras de incentivo e consideração e por dividirem os bons e os maus momentos, as tristezas e as alegrias neste percurso de sabedoria.

Por último, agradeço as demais pessoas que de alguma forma fizeram ou fazem parte desta conquista.

O Estado Democrático é um ideal possível de ser atingido, desde que seus valores e sua organização sejam concebidos adequadamente.

Dallari

A terra possui recursos suficientes para prover às necessidades de todos, mas não à avidez de alguns.

Mahatma Gandhi

RESUMO

As licitações e contratações sustentáveis despertam olhares diferenciados e nos provocam várias indagações, principalmente, sobre a forma como o Poder Público desenvolvem esses atos administrativos. Por isso, são comuns pesquisas que tentam abordar as formas de aquisição de bens e serviços públicos. Nesse sentido, apresentaremos neste trabalho as licitações e contratações sustentáveis desde seus conceitos iniciais, de suas primeiras previsibilidades institucionais até os dias atuais. No entanto, passamos por caminhos que apontam para o Estado brasileiro como gerencial contemporâneo, que antes foi patrimonialista colonial e burocrático, sendo ente garantidor dos bens coletivos, o meio ambiente é um deles, e para a Administração Pública, que através dos agentes públicos, implementam e materializam os atos administrativos. Buscando assim, uma vasta e dinâmica significação para esses conceitos através de uma revisão bibliográfica acentuada e contemporânea, de forma metodológica e epistêmica, porém sempre convergindo para uma pesquisa qualitativa sobre as licitações e contratações públicas brasileiras que despontavam nas licitações e contratações sustentáveis. Estas, que são os pontos centrais deste trabalho, foram exploradas nas suas mais variadas facetas, partindo do surgimento da sustentabilidade nas Conferências mundiais até os dias contemporâneos, com sua repercussão principiológica e global. Com isso, verificamos que as nações, por possuírem um poder compra considerável, deveriam induzir os governos, em todos os seus domínios, a adquirir bens e serviços que apontassem para a sustentabilidade e para o meio ambiente, gerando o desenvolvimento sustentável. No Brasil, essas ações percorreram uma normatização, ampla e diversificada, porém ganharam destaque nos últimos anos. Sendo que a análise deste cenário nacional implicou no papel do gestor público, como o agente público capaz de inserir critérios de sustentabilidade nas licitações públicas, provocando a sua real implementação, que emergiriam na conscientização econômica e social do uso adequado do meio ambiente. E que aportaria em políticas públicas planejadas estrategicamente pelos gestores. Contudo, as perspectivas de implementação das licitações e contratações públicas são pertinentes e desafiadoras para o presente e o futuro da humanidade, pois os contratos públicos estão servindo para a efetivação do direito constitucional, ao meio ambiente socialmente digno e justo.

PALAVRAS-CHAVE: 1. Licitações sustentáveis 2. Contratações públicas sustentáveis 3. Gestores públicos.

ABSTRACT

Bids and sustainable hires arouse different looks and cause us several questions, mainly about how the Government develop these administrative acts. So common are studies that intend on ways of acquisition of public goods and services. In this sense, we present this work bids and sustainable hires since their initial concepts, its first institutional predictability to the present day. However, we go through paths that point to the Brazilian State as contemporary management, that was before colonial bureaucratic and patrimonial, and being guarantor of collective goods, the environment is one of them, and the Public Administration, through the public, implement and materialize the administrative acts. Guided by, a wide and dynamic significance to these concepts through a sharp and contemporary literature review, methodological and epistemic way, but always converging to a qualitative research on the Brazilian public procurement and contracts that started to rise in procurement and sustainable hires. These, which are the main focus of this work, were explored in its many facets, starting from the emergence of sustainability in the world Conferences to contemporary days, with its principled and global repercussions. Thus, we see that the nations, because they have considerable purchasing power, should induce governments in all areas, to purchase goods and services that points toward sustainability and the environment, generating sustainable development. In Brazil, these actions walked a regulation, broad and diverse, but gained prominence in recent years. And the analysis of this national scenario involved the role of the public manager, as the public agent capable of inserting sustainability criteria in public procurement, resulting in their actual implementation, that emerge in the economic and social awareness of the proper use of the environment. And that aportaria in public policies strategically planned by management. However, the prospects of implementation of public procurement and contracting are relevant and challenging for the present and the future of humanity as public contracts are serving for the realization of constitutional law at noon socially worthy and fair environment.

KEYWORDS: 1. Sustainable bids 2. Sustainable public procurement 3. Public managers.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

A3P	Agenda Ambiental na Administração Pública
APO	Autorização Pública Olímpica
ARENA	Aliança Renovadora Nacional
CISAP	Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública
CMMAD	Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento
CNUMAD	Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento
CPS	Compras Públicas Sustentáveis
EJA	Educação de Jovens e Adultos
EJA	Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Públicas
FIFA	Federação Internacional de Futebol
FMI	Fundo Monetário Internacional
IPi	Imposto sobre Produtos Industrializados
LDB	Lei de Diretrizes e Bases para a Educação
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MARE	Ministério da Administração e Reforma do Estado
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
MMA	Ministério do Meio Ambiente
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONU	Organização das Nações Unidas
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PCNs	Parâmetros Curriculares Nacionais
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PEG	Planejamento estratégico governamental
PNUMA	Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
PROUNI	Programa Universidade para Todos
PT	Partido dos Trabalhadores
RDC	Regime Diferenciado de Contratações Públicas
STF	Supremo Tribunal Federal
TCU	Tribunal de Contas da União
URV	Unidade Real de Valor

LISTA DE SÍMBOLOS

US\$ Dólar

R\$ Real

§ Parágrafo

% Porcentagem

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO	13
1	ESTADO, ORDEM JURÍDICA BRASILEIRA E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NACIONAL	19
1.1	O Estado como ordem jurídica soberana de um povo.....	19
1.2	O Estado brasileiro e a Administração Pública nacional: do colonial patrimonialista para o regime militar gerencialista.....	24
1.3	A República Federativa do Brasil de 1988 e a Administração Pública: do retrocesso burocrático para o gerencial contemporâneo.....	33
1.4	A Administração Pública nacional em sentido estrito: panorama e características.....	39
2	LICITAÇÕES E CONTRATOS PÚBLICOS: O CHAMAMENTO PÚBLICO PELA MELHOR PROPOSTA E O ACORDO DE VONTADES	42
2.1	As licitações públicas: o chamamento público em busca da melhor proposta	42
2.1.1.	Os princípios da licitação pública.....	45
2.1.1.1	A relação entre o princípio da licitação sustentável e os princípios da eficiência e da economicidade.....	48
2.2	Os contratos públicos como mecanismos jurídicos de pactuação de vontades.....	50
2.2.1	Os elementos e as características elementares dos contratos públicos.....	53
2.2.2	As modalidades de contratos públicos.....	58
2.2.3	Disposições gerais sobre os contratos públicos.....	60
2.3	O Projeto de Lei do Senado nº 559/2013 e suas repercussões nas licitações e contratações públicas sustentáveis.....	60
3	CONTRATAÇÕES PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS: PERSPECTIVAS E DESAFIOS PARA O PODER PÚBLICO	63
3.1	A sustentabilidade e o desenvolvimento: surgimento paradoxal e o futuro da humanidade.....	63
3.1.1	A sustentabilidade no Brasil: da Rio-92 aos dias atuais.....	66
3.2	A normatização das contratações e licitações públicas sustentáveis e o princípio da licitação sustentável.....	69
3.3	Licitações e contratações sustentáveis: perspectivas e desafios.....	74
3.4	O papel do gestor público na implementação das contratações públicas sustentáveis.....	79
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	85
	REFERÊNCIAS	89

INTRODUÇÃO

A natureza oferece aos seres humanos, cotidianamente, meios básicos de sobrevivência como: alimentos, água, minerais, vitaminas, entre outros, sem ela não conseguiríamos existir. Para percebermos isso, não precisamos de um aprofundamento teórico e ideológico, facilmente constatamos sua importância. Diante dessa importância elementar, surge o desenvolvimento do conceito de sustentabilidade constituído pela necessidade de se ter novas práticas de utilização, manejo e exploração do meio ambiente.

Segundo Drummond e Burstyn (2009), essa ideia de sustentabilidade se originou através de processos dialéticos no período da revolução industrial que passou a se preocupar sistematicamente com o desenvolvimento provocado pela industrialização gerando conceitos e teorias sobre o assunto. Logo, o que nos chamou a atenção é o papel do Estado na utilização e preservação dos recursos naturais, que são essenciais para a manutenção da sociedade, além de serem bens imensuráveis de uso coletivo. Parece-nos óbvio que os governos possam garantir as aquisições limpas, no entanto, não funciona bem assim, muitos desafios e perspectivas se fazem necessários.

Deparamo-nos, inicialmente, com o Estado e a Administração Pública brasileira regidos pela legalidade, pelo interesse público e pela indisponibilidade dos bens públicos, que incidem sobre o meio ambiente como promotora, gestora e mediadora de práticas e ações através dos agentes públicos que conduzem o conjunto de atos administrativos do Estado.

Nessa conjuntura, este trabalho constitui-se de um estudo de natureza empírica, metódica e epistêmica, pautado na exploração dialética e na revisão bibliográfica do tema e da legislação pertinente. Com isso, explora-se a contextualização do tema e sua fundamentação teórica, respectivamente, transpondo-as para o trabalho que estrutura-se em três Capítulos, o Primeiro trata do Estado, desde seus conceitos iniciais com Platão (2002) e Aristóteles (1998), esboçando em linhas iniciais os elementos que compõem o Estado Moderno. Após isso, compreendemos nos ensinamentos de Dallari (1998) e de Azambuja (1963), o Estado greco-romano e o Estado feudal, com a prevalência dos feudos e a descentralização do poder.

Prosseguindo adentramos no Estado Moderno, que é a base institucional vigente nos dias atuais, ou seja, percorremos alguns caminhos elaborados pelos pensadores Locke, Rousseau e Del Vecchio, que trouxeram contribuições significativas para o desenvolvimento do Estado Moderno. No entanto, centramos esforços nas lições de Dallari (1998) e de Azambuja (1963), que expunham os conceitos e os elementos basilares do Estado. Sendo que

Dallari (1998) expõe o Estado como uma ordem jurídica, que é soberana com a finalidade de promoção do bem comum dos habitantes que vivem em determinado espaço territorial. Já, para Azambuja (1963), foi no mundo moderno, que o homem desde que nasce, vive e jaz, faz parte das diversas instituições ou sociedades, que são formadas por indivíduos.

Após o entendimento sobre o Estado, seus elementos e características, intentamos para a compreensão do Estado brasileiro e da Administração Pública, desde a colônia de exploração até os dias contemporâneos. Contudo, utilizamos os ensinamentos de Silva (2005) sobre o Estado colonial patrimonialista brasileiro com sua precária estrutura governamental, além de servir a metrópole. Por outro lado, a sociedade brasileira era formada pela vasta maioria de escravos africanos trazidos para serem explorados, conforme nos ensina Prado Junior (1972). E com a chegada da corte portuguesa ao Brasil, em 1808, mudou-se o panorama nacional convergindo para a independência nacional, em 1822, e, posteriormente, para a proclamação da república, em 1889. Segundo Calmon (2002), nesse período, prevaleceu o patrimonialismo colonial que legitimava os atos administrativos e que convergia para uma Administração Pública nacional.

Ainda no Primeiro Capítulo, adentraremos em um dos mais consideráveis avanços na Administração Pública que segundo Costa (2008) e Besser-Pereira (1996b), ocorreu no governo de Getúlio Vargas, que criou uma amplitude de órgãos públicos, leis e iniciou o processo de industrialização nacional. Com isso, ele transformava o Estado brasileiro em burocrático, compenetrado no estrito cumprimento das funções administrativas estatais, além da criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) que conduziu o aparato estatal brasileiro.

Nesse sentido, conforme Matias-Pereira (2009), outras mudanças governamentais foram estabelecidas com o golpe militar de 1964, do qual, representou uma alternância de paradigmas nas instituições públicas e nas diretrizes administrativas, principalmente com o Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, que externou a Reforma Administrativa Federal, diligenciando novos preceitos para a condução da Administração Pública, pautados na eficiência como função administrativa elementar, que apontaria para um gerencialismo nacional. Para Leite Júnior (2009) esse período durou até 1985, com o fim do regime militar e a abertura do país para a democracia representativa.

Com a abertura democrática do Brasil, tivemos as eleições diretas e, conseqüentemente, a elaboração e promulgação da Constituição de 1988, vigente até os dias atuais. Foi, justamente, nesse período que tivemos as maiores transformações no aparato estatal com as contribuições de Besser-Pereira (2006 e 2008) que a implantou o Plano Diretor

da Reforma do Aparelho do Estado (1995), no qual, modificava as estruturais da Administração Pública dando-lhes novos direcionamentos e novas perspectivas com o planejamento estratégico e as políticas públicas de Matias-Pereira (2010). Além disso, compreendeu-se a governabilidade e a administração estatal em alguns governos que prevaleceram no Brasil até os dias atuais.

No primeiro Capítulo, procura-se ainda explorar os conceitos basilares da Administração Pública, inerentes ao Direito Administrativo nacional, através dos ensinamentos de Di Pietro (2014), de Costin (2010), de Matias-Pereira (2009) e de Besser-Pereira (2006), que apontavam para a Administração Pública como o conjunto de entes públicos, de agentes públicos e de atos públicos coordenados para a sustentação e funcionamento do Estado de forma administrativa. Além das suas características objetivas e subjetivas, que refletem nos gestores públicos, que é um dos nossos objetos de estudo.

Já, no Segundo Capítulo, passou-se a intentar sobre as formas de aquisição de bens, serviços e obras pela Administração Pública para dar sustentabilidade às diversas estruturas públicas, como, por exemplo: órgãos, empresas, sociedades de economia mista, fundações, entre outros, que compõem a administração direta e indireta, conforme Di Pietro (2014). Logo, nos deparamos com as licitações e contratações públicas, que foram compreendidas, inicialmente, na Constituição de 1988, no art. 22, XXVII, que elencou as licitações e os contratos como os meios públicos da Administração Pública convocar e celebrar a aquisição de bens, serviços e obras, mas que necessitava de norma para regulamentá-lo.

Nessa sintonia, a regulamentação, que legitimou a legislação infraconstitucional sobre as licitações e contratações públicas nacionais, despontou na Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, conhecida como Lei Geral das Licitações e dos Contratos Públicos, que elenca as regras, as normas, as diretrizes e os critérios a serem seguidos, elaborados e implantados nas contratações públicas inerentes a todos os entes federados e em todos os seus órgãos. Com isso, adotamos os ensinamentos sobre licitação de Meirelles (2012, p. 287), em que, “É o procedimento administrativo mediante o qual a administração pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse”.

Surge assim que para Carvalho Filho (2012), a licitação é um procedimento administrativo vinculado através do qual os entes da Administração Pública vão escolher a melhor proposta, diante da legalidade dos seus atos. Mas, para Justen Filho (2005), a licitação é um procedimento administrativo, vigente na lei, através do qual, se determina critérios objetivos para a seleção da proposta de contratação mais vantajosa, observando o princípio da isonomia, que será conduzido por um órgão específico. Diante disso, explorou-se as licitações

com suas regras e princípios através das lições de Di Pietro (2014), elencando-se um arcabouço normativo sobre as licitações no Brasil, com seus diversos dispositivos legais, como, por exemplo, o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC), criado pela Lei nº 12.462, de 04 de agosto de 2011, para obras e serviços dos Jogos da Copa e das Olimpíadas realizadas no Brasil, dentre outras.

Evidenciou-se também no Segundo Capítulo, os princípios, os conceitos, as modalidades e as características das licitações, dando ênfase ao princípio da licitação sustentável, que é balizador e norteador desse trabalho, e sua relação com os princípios da eficiência e economicidade, centrados nos estudos de Araújo e Rodrigues (2012). Contudo, não tem como tratar de licitações sem abordar os contratos públicos, ou seja, eles se coadunam. Logo, os contratos públicos devem ser o acordo de vontades celebrado entre a Administração Pública e a pessoa de direito privado. E que segundo o art. 2º, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93, é todo ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, mediante um acordo de vontades, com a finalidade de formar vínculo e obrigações recíprocas.

Sendo que externamos os ensinamentos de Di Pietro (2014) e de Carvalho Filho (2012) sobre os contratos públicos e suas particularidades, desde os elementos constitutivos até mesmo sua anulação ou revogação. Apontamos também as contribuições e os entendimentos da Corte de Contas, TCU, que expõem regras e características para serem adotadas nos contratos públicos. Além de tratamos em linhas gerais sobre o Projeto de Lei do Senado nº 559/2013, que altera as licitações e contratações públicas dando uma nova roupagem a essas normas, trazendo-lhes atualizações e modernizações.

No Terceiro Capítulo, adentrou-se, estritamente, nas ecocontratações, iniciando pelo surgimento dos termos sustentabilidade e desenvolvimento nas Conferências mundiais sobre o meio ambiente, instituídas pela Organização das Nações Unidas (ONU), e realizadas em Estocolmo, 1972; no Rio de Janeiro, em 1992, e novamente no Rio de Janeiro, em 2012. No entanto, após a Conferência de Estocolmo, desenvolveu-se a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD), em 1983, conhecida como Comissão de Brundtland, que produziu um dos mais importantes estudos sobre o meio ambiente, gerando o documento intitulado “Nosso Futuro Comum”, que apontava os vários conceitos e parâmetros de sustentabilidade para os diversos países, e que ganhou repercussão mundial.

Segundo Biderman, *et al*, (2008) e Machado (2013) outras contribuições foram apontadas durante a Rio 92, como os principais dilemas enfrentados pelo meio ambiente e as ações inovadoras e salutares para a gestão e a integralização do desenvolvimento sustentável

centrado nos três núcleos conceituais: o econômico, o social e o ambiental, que seriam a gênese nuclear para o presente e o futuro das nações. Sendo que o resultado da Rio-92 foi a elaboração da chamada Agenda 21 Global, documento contendo variados instrumentos indutores de novas ações a serem providenciadas pelas nações. Todavia, em 2012, ocorreu a Rio+20, que traçou caminhos para a economia verde e para a erradicação da pobreza.

Ainda no Terceiro Capítulo, realizou-se o levantamento normativo das ecolicitacoes existentes no Brasil, que possui um arcabouço jurídico salutar e dinâmico convergindo para práticas verdes e limpas. Assim, iniciamos com a primeira lei infraconstitucional, Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, na qual, a preservação do meio ambiente e do equilíbrio ecológico surgem como destaques. No entanto, a repercussão maior ocorreu com a promulgação da Constituição Federal, de 05 de outubro de 1988, que arrolou o meio ambiente como princípio da ordem econômica, após a Emenda Constitucional nº 42, de 2003.

Outras leis foram editadas e que dispunham sobre o meio ambiente, como, por exemplo: a Lei nº 10.295, de 2001, que versa sobre a Política Nacional de Conservação e Uso Racional de Energia; a Lei nº 12.305, de 2010, que implantou a Política Nacional de Resíduos Sólidos; a Instrução Normativa nº 1, de 19 de janeiro 2010, que estabeleceu critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, contratação de serviços ou obras na Administração Pública Federal, que é o divisor legal para a implantação das contratações sustentáveis; e a Lei nº 12.349, de 15 de dezembro de 2010, que modificou o art. 3º, caput, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, incluindo à promoção do desenvolvimento nacional sustentável como um dos objetivos a serem alcançados através das ecolicitacoes.

Utilizou-se, ainda, como referenciais teóricos, autores como Valente (2011) e Di Pietro (2014), para auxiliarem e conduzirem os conceitos elementares sobre as legislações envolvendo as contratações limpas. Todavia, recaímos no aprofundamento dos conceitos sobre as licitações e contratações sustentáveis percorrendo múltiplos conceitos, a começar pelos atribuídos nas Conferências mundiais sobre meio ambiente, promovidas pela ONU.

Porém, destacamos os conceitos levantados por Eduardo Bim (2011) que apontam para a licitação sustentável, conhecida como ecoaquisição, licitação ecológica, verde ou ambiental, sendo a licitação influenciada por parâmetros de consumo menos agressivos ao meio ambiente. Além de ser, segundo o autor, um esforço governamental, centrado na legalidade, e que propicia uma consciência institucional do consumo sustentável (educação ambiental) para adquirir bens, serviços e obras de acordo as normas de sustentabilidade reduzindo, assim, o impacto ambiental. Diante disso, conforme dispõe Biderman, *et al*, (2008,

p. 21), “O consumo excessivo dos recursos da Terra continua aumentando a taxas alarmantes, gerando enormes problemas ambientais locais, regionais e globais”. Portanto, precisamos de novas práticas urgentes, e as ecolicitações intentam nesse sentido.

Ainda no Terceiro Capítulo, pairamos sobre o poder compra dos governos que poderiam induzir novas práticas sustentáveis direcionando suas aquisições para a economia verde. Nesse intuito, destacamos as contribuições de Betiol, *et al* (2012), e do Iclei (2009) que complementaram as significações. Além das ações de Garcia e Ribeiro (2012) que apontam para a inclusão de critérios de sustentabilidade nas licitações de vários órgãos e segmentos públicos, demonstrando a capacidade e a importância do gestor público, que detém o condão de inserir os critérios de sustentabilidade nas aquisições públicas.

Por fim, evidencia-se no Terceiro Capítulo, o papel do gestor público na condução das licitações e contratos sustentáveis, especificamente, na implementação dos critérios de sustentabilidade e execução desses atos. Abordando-se Biderman, *et al*, (2008), de Silva e Barki (2012), de Valente (2011), que indicavam os percursos balizadores do papel dos gestores públicos na construção desses novos paradigmas para as contratações públicas no Brasil, criando assim os “*elos verdes*”, os “*cinturões verdes*”, ou as “*zonas verdes*” que abrangeriam vários órgãos e setores para realizarem compras compartilhadas utilizando as ecoaquisições e formando uma economia nacional verde.

No entanto, percebemos que precisamos de políticas públicas voltadas para o meio ambiente, construindo políticas de gestão ambiental pautadas no Planejamento Estratégico Governamental, que potencializa e estrutura as políticas, principalmente, na implementação das mesmas. Já, nessa vertente as contribuições foram através de Alencastro, Silva e Lopes (2014), Garcia e Ribeiro (2012), Rua (2009) e Dagnino (2009).

Com isso, percebe-se que as contratações sustentáveis podem se transformar em instrumentos contundentes para promoção, disseminação e preservação do meio ambiente tendo o Estado, através dos gestores públicos e de políticas públicas, a função de mentor dessas práticas, que visam à ampliação para todos os entes federativos de práticas eficientes e dinâmicas voltadas para a sustentabilidade. Porém, apontamos que são evidentes os desafios e as transformações políticas, sociais, econômicas e culturais que interferem nas práticas contratuais sustentáveis, pois estamos na presença de uma mudança de paradigma que exige questões operacionais e práticas com ênfase nos gestores públicos e nas suas particularidades itinerantes de implementação, gestão e fiscalização dessas novas contratações estatais. Trazemos a tona perspectivas e instigações para uma nova gestão pública brasileira voltada para a sustentabilidade. Urge nesse universo de conceitos um convite para explorá-lo.

CAPÍTULO 1

ESTADO, ORDEM JURÍDICA BRASILEIRA E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NACIONAL

Ao iniciar um estudo necessitamos de meios, objetivos e temas que irão nortear as ações que o compõem. Ou seja, nesse trabalho, buscou-se explorar a natureza empírica, metódica e epistêmica, pautada na exploração dialética e na revisão bibliografia do tema. Com isso, explorou-se sua contextualização e sua fundamentação teórica, centrada no Estado, que é o centro de sustentação da sociedade que necessita viver e conviver com uma organização harmônica e jurídica imbuída na dignidade da pessoa humana e no desenvolvimento social; e na Administração Pública nacional, que é meio de implementação das ações estatais. Nesse sentido, percorrem-se alguns caminhos sobre o Estado brasileiro e a Administração Pública, desde a formação do Estado, como conceito elementar, passando pelo Estado brasileiro com suas características patrimonialistas, burocráticas e gerenciais; além dos conceitos basilares da Administração Pública em sentido estrito.

1.1. O Estado como ordem jurídica soberana de um povo

Os povos que habitavam o planeta, em algum momento no tempo e no espaço, decidiram deixar de ser nômades e passaram a ser sedentários, pois havia a necessidade de produção de alimentos, de caça e de pesca, para sua subsistência, além de não mais conseguirem se deslocar com agilidade, mediante as percas das crianças, dos idosos e dos utensílios produzidos, segundo Andrade (2008). Por isso, começaram a estabelecer moradia fixa e a se organizar em comunidades. Logo, o homem na Antiguidade apresentava desde os mais longínquos lugares a necessidade de viver e conviver em grupo, sendo um ser social, porque era usualmente mais remota sua sobrevivência. Com isso, percebemos que alguns fatores foram essenciais para a composição da sociedade grupal que temos hoje.

No entanto, desde a antiguidade greco-romana temos os primeiros indícios da organização social dos povos que foram estudados e evidenciados por Platão (2002) e Aristóteles (1998), cada um deles esboçando seus meios e interpretações da sociedade da época. Logo, Platão em *A República*, faz sistematicamente alusão a uma organização social estabelecida por meios racionais e cognitivos, porém que não tinha a inevitável necessidade natural de constituí-la. Ou seja, detinha um modelo ideal de sociedade. Já, Aristóteles vislumbrou em *Política*, um tratado sobre o Estado, no qual, estudou o Estado grego na sua

forma prima, pela cidade, e buscou compreendê-lo na Antiguidade, iniciando pela organização política de Atenas e Esparta, tentando para a realidade local. Logo, percebemos que Platão descreveu o Estado Ideal, e Aristóteles, por sua vez, o Estado Real (AZAMBUJA, 1963, p. 08).

O homem da antiguidade, conforme Aristóteles, caracteriza-se estritamente como naturalmente um animal político, esculpido e lapidado pela formação congênita dos seres humanos em viver se relacionando em diversas interações sociais. Nesse contexto, trazemos os ensinamentos de Azambuja (1963, p. 382), de que “O homem é um animal político, no sentido de que somente pode viver e aperfeiçoar-se na e pela sociedade política”. Por isso, ele inevitavelmente iria viver em sociedade, despontando no conceito de sociedade natural, “no sentido de que decorre naturalmente do fato de os homens viverem necessariamente em sociedade e aspirarem naturalmente realizar o bem geral que lhe é próprio, isto é, o bem público”, e que transborda nas ações primas do Estado, “Por isso e para isso a sociedade se organiza em Estado” (AZAMBUJA, 1963, p. 03).

Recaímos, assim, no Estado Grego, que segundo Dallari (1998, p. 26), que:

Na verdade não se tem notícia da existência de um Estado único, englobando toda a civilização helênica. Não obstante, pode-se falar genericamente no Estado Grego pela verificação de certas características fundamentais, comuns a todos os Estados que floresceram entre os povos helênicos. Realmente, embora houvesse diferenças profundas entre os costumes adotados em Atenas e Esparta, dois dos principais Estados gregos, a concepção de ambos como sociedade política era bem semelhante, o que permite a generalização.

Assim, o Estado Grego detinha dentre suas particularidades, a cidade-Estado, que era conhecida como polis, baseada na autossuficiência, na autarquia e nas pequenas vilas que juntas formavam uma cidade constituída (DALLARI, 1998, p. 26).

Por sua vez, temos os basilares de Roma, que também possuía as características elementares de cidade-Estado, e que estava sob o domínio de uma grande extensão territorial espalhada pelo meridiano, e sob forte influência do cristianismo, que iriam transpor a superação da cidade-Estado, permeando e extrapolando novas formas de sociedade política, englobadas no que mais adiante seria um breve conceito de Estado Medieval. No entanto, uma das particularidades mais significativas do Estado Romano seria a base familiar da organização, que é a *civitas*, e que se originou da reunião de grupos familiares (as gens), das quais, os membros das famílias patrícias, compostas pelos descendentes dos fundadores do Estado, detinham privilégios (DALLARI, 1998, p. 27).

Conforme Dallari (1998) outros fatores determinantes e característicos do Estado Antigo, a natureza unitária e a religiosidade, que foram contundentes e significativos na construção do Estado. Contudo, esses fatores influenciaram na formação do Estado Feudal, que traz os resquícios da organização romana, do cristianismo desacerbado, das constantes invasões dos bárbaros e do sistema feudal. Tínhamos assim, um escopo de formações políticas, que variavam de um intenso fracionamento do poder até uma nebulosa noção de autoridade, com aspiração a unicidade. Além da liberdade de influência de fatores tradicionais, em que o indivíduo deteria seu próprio valor em si mesmo.

Com efeito, na Idade Medieval importantes escritores deixaram suas contribuições para a compreensão e a formação do Estado. Dentre eles temos Santo Agostinho e Santo Tomás de Aquino, que se dispuseram a interpretar e legitimar a ordem existente, naquele período, partindo dos ideais teológicos e de suas relevâncias para a sociedade feudal. Em contra partida tivemos também quem conseguiu tecer olhares diferentes para o período como, por exemplo, Marsílio de Pádua, em sua obra, *Defensor Pacis*, de 1324, em que expõe a separação, com independência recíproca, da Igreja e do Estado (DALLARI, 1998, p. 05).

O marco nos estudos políticos foi dado por Maquiavel, no início do século XVI, que apontou de forma singular a organização e atuação do Estado, sem menosprezar os valores humanos, desde os valores morais até os religiosos. Com isso, ele conseguiu realizar comparações no tempo e no espaço sobre os diversos fenômenos políticos ocorridos durante esses longos períodos e esboçou generalizações universais sobre a política, que gerou a possibilidade de uma ciência política, ciência do Estado (DALLARI, 1998, p. 05). Nesse ínterim, ele escreveu sua obra mais renomada o *Príncipe* que “lança os fundamentos da política, como arte de governar os Estados” (AZAMBUJA, 1963, p. 09).

Ou seja, o Estado nos moldes de hoje foi sendo talhado aos poucos e sua conjuntura atual de significações se iniciou com Maquiavel e conforme Dallari (1998, p. 22):

A denominação Estado (do latim status estar firme), significando situação permanente de convivência e ligada à sociedade política, aparece pela primeira vez em "O Príncipe" de MAQUIAVEL, escrito em 1513, passando a ser usada pelos italianos sempre ligada ao nome de uma cidade independente, como, por exemplo, stato di Firenze. Durante os séculos XVI e XVII a expressão foi sendo admitida em escritos franceses, ingleses e alemães. Na Espanha, até o século XVIII, aplicava-se também a denominação de estados a grandes propriedades rurais de domínio particular, cujos proprietários tinham poder jurisdicional.

Depois dele, outros autores vieram para também transpor os fundamentos de política, como Hobbes, Montesquieu, Rousseau, que foram contaminados pela ideia de um Direito

Natural, mas procurando o fundamento nesse direito, assim como a organização social do poder político, na vida social, como verdadeiros precursores da antropologia cultural aplicada ao estudo do Estado (DALLARI, 1998, p. 05). Para Montesquieu (1996) havia algumas leis naturais que conduziam os seres humanos a vivenciar os percalços mundanos em sociedade, que poderiam ser: a paz como situação reinante; as necessidades pela procura de alimentos; a atração natural entre os indivíduos de sexos opostos; e o ímpeto de viver socialmente, na busca pela sua consciência humana e seu estado social (DALLARI, 1998, p. 10).

Contudo, segundo Dallari (1998) os conceitos basilares do Estado estavam interligados ao jusnaturalismo, que desaguou nas lutas contra o sistema absolutista, que possuía seu cerne nos direitos naturais da pessoa humana. Todavia, os jusnaturalistas possuíam um prestígio elementar, dentre eles estavam Locke e Rousseau, que mesmo não tendo para época tanta relevância seus estudos, se tornaram consagrados com seus ensinamentos sobre o Estado democrático.

Segundo Dallari (1998) esses ensinamentos sobre o Estado recaíram nos primórdios do constitucionalismo, que germinou a partir de 1215, após os barões da Inglaterra revoltados com as medidas do Rei João Sem Terra obrigaram-no a assinar a Magna Carta, que dispunha em limitar seus poderes, além de cumpri-la na íntegra. O constitucionalismo estava composto por três pilares: a supremacia do indivíduo, a limitação do poder dos governantes e a crença nas virtudes da razão. Sendo este último, percussor das influências da Revolução Francesa.

A França foi onde se desenvolveu esses ideais. Assim, segundo Dallari (1998, p. 72):

Embora a primeira Constituição escrita tenha sido a do Estado de Virgínia, de 1776, e a primeira posta em prática tenha sido a dos Estados Unidos da América, de 1787, foi a francesa, de 1789, que teve maior repercussão. Nos Estados Unidos da América também se conjugaram aqueles objetivos fundamentais há pouco referidos, que conformaram o constitucionalismo. Os autores franceses influíram sobre a Revolução Americana, que também aderiu ao culto da razão.

Nesse intermeio, segundo Dallari (1998, p. 72) as observações de Corwin conduziram o período constitucional que se tornou uma época de racionalismo, movida pela confiança na razão. Com isso, o homem passava a ser mais senhor do seu próprio destino, no que concerne a habilidade política que o era inerente. Surgem assim os direitos do ser humano que vão fundamentar suas práticas e estruturar os pilares do Estado.

Entretanto, os acontecimentos ocorridos na França, em 1789, com a Revolução Francesa e a Assembleia Nacional realizada, em 26 de agosto, transformaram os ditames políticos mundialmente estabelecidos, um desse foi a aprovação da Declaração dos Direitos

do Homem e do Cidadão, abrindo precedentes nunca visto sobre os direitos do ser humano que repercutiu globalmente e a caracterizou como universal (DALLARI, 1998, p. 75). Logo, esse liberalismo francês compenetrado na igualdade, liberdade e fraternidade se prosperou pelos mais longínquos lugares e transformou-se num marco para a formação do Estado Moderno, ou seja, “O Estado Democrático é um ideal possível de ser atingido, desde que seus valores e sua organização sejam concebidos adequadamente” (DALLARI, 1998, p. 109).

Outras contribuições foram apresentadas na Alemanha, com a sistemática jurídica adotada para os fenômenos políticos, que tinha como o conhecimento sistêmico do Estado como entidade jurídica. Isso gerou, dentre outras coisas, tratados internacionais que conforme Dallari (1998, p. 29) “Os tratados de paz de Westfália tiveram o caráter de documentação da existência de um novo tipo de Estado, com a característica básica de unidade territorial dotada de um poder soberano.”.

Ou seja, o Estado Moderno surge como garantidor da paz e das práticas sociais pautas na ordem jurídica. Assim, “No mundo moderno, o homem desde que nasce e durante toda existência, faz parte, simultânea ou sucessiva, de diversas instituições ou sociedades, formadas por indivíduos” (AZAMBUJA, 1963, p. 01). Sendo que o Estado “é uma sociedade, pois se constitui essencialmente de um grupo de indivíduos unidos e organizados permanentemente para realizar um objetivo comum” (AZAMBUJA, 1963, p. 02).

Por outro lado, os ensinamentos de Del Vecchio, apontam para que em cada Estado as múltiplas vontades sociais convivem diuturnamente, porque os indivíduos são independentes e podem escolher a melhor forma de convivência social que acharem pertinentes (DALLARI, 1998, p. 52). Com isso, ele expõe o Estado como: “a unidade de um sistema jurídico que tem em si mesmo o próprio centro autônomo e que é possuidor da suprema qualidade de pessoa”, externando a prevalência pelo sistema jurídico (DALLARI, 1998, p. 44).

Com efeito, no “Estado Moderno todo indivíduo submetido a ele é, por isso mesmo, reconhecido como pessoa. E aqueles que, estando submetidos ao Estado, participam ao mesmo tempo de sua constituição, exercem funções como sujeitos, sendo, pois, titulares de direitos públicos subjetivos” (DALLARI, 1998, p. 38). Logo, “Da tutela do Estado, o homem não se emancipa jamais. O Estado o envolve na teia de laços inflexíveis, que começam antes de seu nascimento, com a proteção dos direitos do nascituro, e se prolongam até a morte, na execução de suas últimas vontades” (AZAMBUJA, 1963, p. 04).

Por isso, para Azambuja (1963, p. 385) “O Estado, pois, produz e distribui os benefícios do bem público, mas essa distribuição não deve ser arbitrária”. A conveniência do bem público, por si só, está inserida nos pilares elementares que sustentam a juridicidade do

Estado, porém a complexidade de conceituar Estado transpassa o senso unitário de cada indivíduo que buscou defini-lo, ela vai muito além da subjetividade de cada povo imbuído de costumes locais e gerais. No entanto, Dallari (1998, p. 44) consegue sintetizar as múltiplas facetas conceituais do Estado e o define como sendo “a ordem jurídica soberana que tem por fim o bem comum de um povo situado em determinado território”.

Diante disso, o Estado agora estava constituído com todos os elementos. Sendo que a sociedade vigente está construída nos moldes da base jurídica elementar com o povo possuindo o verdadeiro poder, o único possuidor de tamanha destreza. Porém, tudo o que vivemos hoje está impregnado de lutas e batalhas realizadas no passado, ou seja, “As atuais gerações pagam caro os seus próprios erros e os erros das gerações anteriores” (AZAMBUJA, 1963, p. 388). Mediante essas reflexões, partimos para compreender como esses conceitos de Estado foram transpostos para o Brasil, diante de suas múltiplas facetas.

1.2. O Estado brasileiro e a Administração Pública nacional: do colonial patrimonialista para o regime militar gerencialista

O Brasil, antes de se tornar Estado, foi uma colônia de exploração de Portugal que através das grandes navegações, dominaram povos, conquistaram territórios e exploraram as riquezas naturais e minerais. Contudo, segundo Silva (2005), essa exploração necessitava de uma organização de dominação entre a metrópole portuguesa e a colônia de exploração brasileira. Ou seja, um modelo estrutural deveria ser estabelecido, sendo as Capitânicas Hereditárias o sistema de divisão territorial que vigorava. E que conforme Prado Junior (1979) as capitânicas, que eram as maiores unidades administrativas da colônia, estavam divididas em comarcas que eram compostas por termos sediados nas cidades ou vilas. Além de que “a administração colonial estava organizada em quatro níveis: as instituições metropolitanas, a administração central, a administração regional e a administração local” (COSTA, 2008, p. 832).

Surgem assim conforme Silva (2005), as primeiras organizações sociais que iriam compor o Estado colonial brasileiro com os donatários imbuídos de poder, quase que absoluto sobre as terras, que vão desde a esfera cível até a criminal. Ou seja, cada donatário governava indisponivelmente suas próprias ações não tendo nenhuma coordenação entre as províncias, restando apenas retribuição a metrópole. Entretanto, esse sistema unitário não consegue vigorar por muitos anos e em 1621, passava o território colonial pátrio a possuir dois governos. O primeiro era o Estado do Brasil, composto pelas capitânicas que vão desde o Rio

Grande Norte até o Sul; e o outro era o Estado do Maranhão, com as capitanias do Ceará até as do Norte. Nesse sentido, segundo Silva (2005, p. 71), o governo geral estava dividido em:

Governos regionais (Estado do Maranhão e Estado do Brasil), e estes, em várias capitanias gerais, subordinando capitanias secundárias, que, por sua vez, pouco a pouco, também se libertam das suas metrópoles, erigindo-se em capitanias autônomas. Cada capitania divide-se em comarcas, em distritos e em termos.

No entanto, esse sistema predominou por longos anos até a chegada da corte portuguesa em 1808, com o desembarque do rei Dom João VI, no Rio de Janeiro, “todo o acervo administrativo estava a bordo: arquivos, documentos e papéis de governo, e de tal maneira arranjados que, [...], nenhuma falta ou dificuldade especial se fez sentir” (COSTA, 2008, p. 835), o que facilitaria a gestão administrativa da monarquia.

Com isso, inicia-se a monarquia brasileira com mudanças elementares, em 1815, o Brasil é elevado a Reino Unido de Portugal, e conseqüentemente seria extinto em 1822, com a independência do Brasil. Dando assim, origem ao Estado brasileiro com um governo imperial, que tinha que acomodar toda a estrutura administrativa e social vinda de Portugal, com seu território delimitado e seu povo estabelecido (PRADO JUNIOR, 1972). Nesse sentido, para Costa (2008, p. 836), esses fatos:

Constituíram as bases do Estado nacional, com todo o aparato necessário à afirmação da soberania e ao funcionamento do autogoverno. A elevação à condição de corte de um império transcontinental fez da nova administração brasileira, agora devidamente aparelhada, a expressão do poder de um Estado nacional que jamais poderia voltar a constituir-se em mera subsidiária de uma metrópole de além-mar.

Estava assim formado o Estado brasileiro nos moldes do Estado Moderno, com seu governo, território e povo. Contudo, não podemos esquecer que já havia aqui no Brasil, uma estrutura organizacional voltada para os grandes latifundiários que dominavam as riquezas pátrias e dispunham de todo o aparato social para coordenar. Além disso, as instabilidades de novas ideias liberais, democráticas, constitucionais e republicanas emergiam na sociedade nacional de forma pujante, com anseio de novos tempos. Tudo isso desencadeou na elaboração e implantação da primeira constituição brasileira, que foi a Constituição de 1824, datada de 25 de março de 1824 (SILVA, 2005).

Segundo Silva (2005), com a outorga da Carta Política nacional, surge um sistema político único e diferenciado, que continha o quarto poder, o Poder Moderador, que era exercido exclusivamente pelo Imperador, chefe máximo da nação, além de possuir a dominação sobre todos os demais poderes, cabendo-lhe também a organização e manutenção

de todo o sistema de governo, desde a criação até a extinção. Esse poder torna o Imperador um ser supremo dentro do sistema governamental, tendo o poder de dissolver a Câmara. Ou seja, “Aqui o rei reinava, governava e administrava, como dissera Itaboraí, ao contrário do sistema inglês, onde vigia e vige o princípio de que o Rei reina, mas não governa” (SILVA, 2005, p. 76). Esse sistema político perdurou e reinou sobre a sociedade brasileira que era em sua maioria escravocrata durante todo o Império (PRADO JUNIOR, 1972).

Diante disso, a conjuntura mundial e nacional não favorecia a permanência desse sistema por muitos anos, pois os ideais democráticos, republicanos e federalistas estavam imbuídos em parcela da sociedade. Isso representou as múltiplas revoltas e revoluções que ocorreram no período como, por exemplo, as Cabanas, as Balaiadas, as Sabinadas, entre outras. Essas revoltas perduraram até 1889, com a derrocada do Império e o início da República, que se estruturava embebecida pelos levantes liberais e republicanos que se massificaram pela descentralização do poder e pela reestrutura do sistema político que estava decadente (CALMON, 2002). Logo, conforme Silva (2005, p. 77) “se firmaram na vida política brasileira: o federalismo, como princípio constitucional de estruturação do Estado, a democracia, como regime político que melhor assegura os direitos humanos fundamentais”.

Aos 15 de novembro de 1889, foi proclamada a República Federativa dos Estados Unidos do Brasil, que foi inicialmente conduzida por um governo provisório, composto para reorganizar o Estado brasileiro. O governo era formado por civis e militares, sob a presidência interina do Marechal Deodoro da Fonseca que inicia seus atos criando as províncias brasileiras que unidas em federações formariam os Estados Unidos do Brasil, e cada Estado federação aglutinou ao governo pátrio (CALMON, 2002).

Em seguida, no ano de 1890, foi criada e eleita a Assembleia Geral Constituinte, presidida por Prudente de Moraes, que ensejou na elaboração e aprovação da primeira Constituição da República, em 24 de fevereiro de 1891, que estabelecia como forma de governo a república federativa e a união indivisível das províncias em Estados Unidos do Brasil (CALMON, 2002). Pacificava-se singelamente no Brasil, a tripartição dos poderes constituída por Montesquieu (1996), em que, os órgãos da soberania nacional seriam o Poder Legislativo, o Executivo e o Judiciário, nos quais, são harmônicos e independentes entre si, ou seja, esses três poderes devem ser conduzidos e controlados uns pelos outros, fazendo o sistema de freios, medidas e contrapesos. Sendo que com “a eleição, em novembro de 1894, de Prudente de Moraes, a oligarquia cafeeira volta ao poder, restabelecendo com a oligarquia principalmente cafeeira” (BESSER-PEREIRA, 2001, p. 229).

Com isso, ganha relevância os centros regionais e locais, porque a centralização imperial, não mais se sustentava, e o constitucionalismo democrático se expande pelos torrões brasileiros. Dando lugar aos governadores e ao coronelismo, que sustentavam aqueles, pois eles elegiam os governadores, os deputados e os senadores. Os coronéis ganham destaque nesse cenário, pois protegiam todos os indivíduos que se aglomeravam nas suas terras ou próximo a elas dando-lhes proteção e existencialidade em troca de fidelidade no voto e subserviência (CALMON, 2002).

Nesse sentido, Besser-Pereira (2007) aponta que a sociedade brasileira do século XIX era essencialmente patriarcal e mercantil, já o Estado nacional está imbricado na burocracia patrimonial. Com isso, o sistema oligárquico conseguiu perdurar alguns anos, dando sustentabilidade ao patrimonialismo na administração pública brasileira que durou toda a República Velha (1889-1930) sendo-a descentralizadora e oligárquica. Todavia, para Costa (2008, p. 840):

A República Velha durou cerca de 40 anos. Aos poucos, foi se tornando disfuncional ao Brasil que se transformava, pela diversificação da economia, pelo primeiro ciclo de industrialização, pela urbanização e pela organização política das camadas urbanas. Novos conflitos de interesse dentro dos setores dominantes, entre as classes sociais e entre as regiões punham em causa o pacto oligárquico, as eleições de bico de pena e a política do café-com-leite.

Segundo Calmon (2002) o Brasil, no início do século XX, diante do período de eclosão da primeira guerra mundial, estava norteador por avanços nos centros urbanos e comerciais que começavam a se industrializarem. Esse momento propício para o desenvolvimento favorecia a transformação do regime político, que se deu com a Revolução de 1930, na qual, Getúlio Vargas, saiu como líder civil e populista, tornando-se presidente da República. Assim, o “novo Estado fundado pela Revolução de 1930, ainda que conserve elementos da velha aristocracia, será um Estado antes do que qualquer coisa autoritário e burocrático no seio de uma sociedade em que o capitalismo industrial se torna afinal dominante” (BESSER-PEREIRA, 2001, p. 231).

No governo Vargas, as questões econômicas e sociais que afligiam a sociedade destacaram-se, e com o intuito de superar o esquema clientelista e anárquico de administração oligárquica, ele iniciou uma série de mudanças que tinham pelo menos duas vertentes principais. A primeira seria construir meios de controle da crise econômica enfrentada em 1929, e promover o desenvolvimento industrial. Já, a segunda seria a racionalização burocrática do serviço público, por meio da padronização, normatização e implantação de mecanismos de controle, notadamente nas áreas de pessoal, material e finanças (LIMA

JUNIOR, 1998). Assim, adotava-se a administração pública burocrática em substituição a administração patrimonialista, que era pautada nas monarquias absolutistas na qual se confundiam o patrimônio público com o privado (BESSER-PEREIRA, 2006).

A Nova República estava composta e dava-se início a uma reforma da Administração Pública que seria reestruturada. Nesse viés, para Besser-Pereira (2001, p. 231):

A reforma burocrática brasileira, que tivera como precursor o embaixador Maurício Nabuco, ao reformar o Ministério das Relações Exteriores ainda no final dos anos 20, inicia-se de fato em 1936, sob a liderança de Getúlio Vargas e de seu delegado para essa matéria, Luiz Simões Lopes. Nesse ano é criado o Conselho Federal do Serviço Público Civil, que se consolida através de sua transformação, dois anos depois, no DASP (Departamento Administrativo do Serviço Público), que passou a ser seu órgão executor e, também, formulador da nova forma de pensar e organizar a administração pública.

Com isso, segundo Martins (1997, p. 16):

A modernização das estruturas do governo federal e a profissionalização dos quadros da administração pública tornaram-se questões importantes somente nos meados dos anos 30, na onda de centralização e tendências reformistas trazidas pela Revolução de 1930. Mas foi durante a ditadura Vargas (1937-1945), que a reforma do Estado foi realmente iniciada e implementada.

Já, para Besser-Pereira (2001), a reforma administrativa do governo Vargas estava norteada pela obra de Beatriz Wahrlich, *A Reforma Administrativa da Era de Vargas*, (1983), que sustentava a obra fundamental para a análise da Reforma Burocrática no Brasil. Com isso, desponta nesse cenário o DASP que prevê “ingresso no serviço público por concurso, critérios gerais e uniformes de classificação de cargos, organização dos serviços de pessoal e de seu aperfeiçoamento sistemático, administração orçamentária, padronização das compras do Estado, racionalização geral de métodos” (BESSER-PEREIRA, 2001, p. 232). Sendo-o segundo Costa (2008, p. 845), plenamente, “organizado em 1938, com a missão de definir e executar a política para o pessoal civil, inclusive a admissão mediante concurso público e a capacitação técnica do funcionalismo, promover a racionalização de métodos no serviço público e elaborar o orçamento da União”.

Assim, para Costa (2008, p. 846):

A reforma administrativa do Estado Novo foi, portanto, o primeiro esforço sistemático de superação do patrimonialismo. Foi uma ação deliberada e ambiciosa no sentido da burocratização do Estado brasileiro, que buscava introduzir no aparelho administrativo do país a centralização, a impessoalidade, a hierarquia, o sistema de mérito, a separação entre o público e o privado. Visava constituir uma administração pública mais

racional e eficiente, que pudesse assumir seu papel na condução do processo de desenvolvimento.

No entanto, Besser-Pereira (2001, p. 232) ressalta que a “reforma burocrática mal havia iniciado e já em 1938 temos um primeiro sinal da administração pública gerencial, com a criação da primeira autarquia”, e os “serviços públicos na ‘administração indireta’ deveriam ser descentralizados e não obedecer a todos os requisitos burocráticos da ‘administração direta’ ou central”. Logo, ocorreram mudanças significativas na estruturação do Estado e da Administração Pública nacional. No entanto, com a saída de Vargas em 1945, o Supremo Tribunal Federal assumiu o poder, provisoriamente, e convoca novas eleições em 1946, saindo eleito Eurico Gaspar Dutra, que manteve a mesma estrutura organizacional.

Porém, em 1950, Vargas retorna a presidência da República e tenta “retomar os esforços reformistas pela designação, em 1952, de um grupo de trabalho com a missão de elaborar um projeto de reforma administrativa” (COSTA, 2008, p 847). Todavia, não conseguiu êxito. E, em 1956, chega ao poder Juscelino Kubitschek de Oliveira que implanta um Plano de Metas com 36 objetivos, centrado em: energia, transporte, indústria pesada e alimentação, mas o plano teria sido executado fora dos órgãos administrativos convencionais (LIMA JUNIOR, 1998).

Contudo, a agitação política do período repercutiu na eleição de Jânio Quadros que assumiu a presidência, em 1961, e no mesmo ano deixou-a, assumindo-a seu vice, João Goulart, que procurou estabelecer uma política esquerdista, não agradando aos direitistas, além de tentar implementar a reforma administrativa. Sendo que para Besser-Pereira (2001, p. 233-234):

Os estudos para uma reforma que tornasse mais eficiente a administração pública começaram a ser realizados em 1963, quando o Presidente João Goulart nomeou o deputado Amaral Peixoto Ministro Extraordinário para a Reforma Administrativa, com a incumbência de dirigir diversos grupos de estudos, encarregados da formulação de projetos de reforma. No final desse ano, a Comissão apresentou quatro projetos importantes, tendo em vista uma reorganização ampla e geral da estrutura e das atividades do governo. Foi, entretanto, só depois do golpe de Estado de 1964 que essa reforma viria a ser realizada.

Para Costa (2008, p. 850), essas comissões que foram criadas “mesmo que não tenham sido implementadas, não deixaram de inaugurar uma nova visão na administração pública com a introdução de conceitos, diretrizes e objetivos mais racionais, que serviriam de base para futuras reformas no aparato administrativo brasileiro”.

A instabilidade política do período não permitiu que Jango permanecesse no poder, houve muitos embates pelos direitistas que o entendiam como comunista. Sendo que, no dia 13 de março de 1964, quando Leonel Brizola e Jango fizeram um discurso na Central do Brasil, Rio de Janeiro, expondo as medidas do governo e as reformas de base, a começar pela reforma agrária. Isso foi o estopim para eclodir o golpe militar que começou a ganhar forma com a intensa participação popular. Logo, os militares se organizaram e, no dia 31 de março de 1964, deflagraram-no sob o comando do general, Olímpio Mourão Filho, que com suas tropas tomaram o poder de João Goulart (SILVA, 2005).

O golpe representou para os militares, por um lado, a tomada de poder que estava em eminente perigo, mediante o suposto comunismo. Sendo que, em 09 de abril de 1964, é decretado o Ato Institucional 1, que cassa mandatos eletivos políticos de opositores, acaba com a estabilidade de funcionários públicos e desponta para a eleição do novo presidente, o marechal Humberto de Alencar Castello Branco, Castello Branco, que governaria o Brasil de 1964 até 1967, durante esse período exerceu seus poderes através dos atos institucionais (AI-2, AI-3 e AI-4). Além desses atos, em janeiro de 1967, outra atrocidade dos militares era imposta, uma nova Constituição. Essa Constituição legitimou o novo pleito que elegeu o marechal Arthur da Costa e Silva e “sofreu ela poderosa influência da Carta Política de 1937, cujas características básicas assimilou. Preocupou-se fundamentalmente com a segurança nacional. Deu mais poderes à União e ao Presidente da República.”. Além disso, “Reduziu a autonomia individual, permitindo suspensão de direitos e garantias constitucionais, no que se revela mais autoritária do que as anteriores, salvo a de 1937” (SILVA, 2005, p. 87). No entanto, sua gestão é marca pela instituição, em 1968, do AI-5, o mais severo mecanismo de repressão que cassou mandatos, acabou com as garantias do habeas-corpus e aumentou a vigilância militar em todo o país.

Porém, durante o regime militar outras inovações foram incrementadas, como a edição do Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, que elencou a Reforma Administrativa Federal, expondo novos preceitos para a condução da Administração Pública, centrados na eficiência como função administrativa elementar. Assim, segundo Costa (2008, p. 851) esse Decreto-Lei seria “o mais sistemático e ambicioso empreendimento para a reforma da administração federal. Esse dispositivo legal era uma espécie de lei orgânica da administração pública, fixando princípios, estabelecendo conceitos, balizando estruturas e determinando providências”.

O Decreto-Lei elencava que a administração pública se nortearia pelos princípios do planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competência e controle.

Estabelecia a distinção entre a administração direta, composta por ministérios e demais órgãos diretamente subordinados ao presidente da República; e a indireta, formada pelos órgãos descentralizados, autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista. Além de constituir uma reorganização estrutural para a Administração Pública Federal com órgãos, ministérios, sistemas, diretrizes gerais, e finalmente estatuiu normas de aquisição e contratação de bens e serviços, objeto do nosso estudo no Capítulo Segundo (COSTA, 2008).

Com isso, evidencia-se que o destaque da Reforma Desenvolvimentista de 1967 foi “a desconcentração para a administração indireta, particularmente para as fundações de direito privado criadas pelo Estado, as empresas públicas e as empresas de economia mista, além das autarquias, que já existiam desde 1938” (BESSER-PEREIRA, 2001, p. 236). Porém, segundo Costa (2008, p. 853):

Apesar da distância entre as metas estabelecidas e as metas cumpridas, não resta dúvida de que o Decreto-Lei nº 200 contribuiu para a consolidação do modelo de administração para o desenvolvimento no Brasil. Essa nova concepção viria substituir o modelo clássico de burocratização, baseado nas idéias de Taylor, Fayol e Weber. Adaptado à nova condição política do Brasil, que atravessava uma ditadura militar.

Todavia, para Besser-Pereira (1996a, p. 273-274):

A reforma administrativa embutida no Decreto-Lei nº 200 ficou pela metade e fracassou. A crise política do regime militar, que se inicia já em meados dos anos 1970, agrava ainda mais a situação da administração pública, já que a burocracia estatal foi identificada com o sistema autoritário em pleno processo de degeneração.

Porém, Besser-Pereira (2001) compreende que o Decreto-Lei nº 200 foi uma tentativa de superação da rigidez burocrática, podendo ser considerado como um primeiro momento da administração gerencial no Brasil.

Em 1974, ocorreu outra mudança de paradigmas institucionais, o general Ernesto Geisel, inicia no Brasil um processo lento e gradual de abertura rumo à democracia. Porém, os anos de seu governo foram instáveis, o crescimento econômico pairava e o descontentamento populacional ganhava grande repercussão. O governo não correspondia às expectativas dos militares o que provocou a destituição, em 1978, do AI-5, que apontava em direção ao retorno do sistema democrático no Brasil (LEITE JUNIOR, 2009).

Merecem destaque, ainda, no período militar dois programas de reforma do Poder Executivo, a desburocratização, em 1979, e a desestatização, em 1982. O primeiro foi instituído pelo Decreto-Lei nº 83.740, de 18 de julho de 1979, e “visa à simplificação e à racionalização das normas organizacionais, de modo a tornar os órgãos públicos mais

dinâmicos e mais ágeis” (WAHRLICH, 1984, p. 73). Tornando-os mais eficientes, eficazes e fortalecidos para o sistema de livre empresa. Já, o segundo, primava pelo fortalecimento do sistema livre de empresa centrado na organização e exploração das atividades econômicas pelas empresas privadas; e na promoção da privatização das empresas estatais, diminuindo o controle público na economia e ao mesmo tempo assegurando o controle nacional do processo de desenvolvimento (WAHRLICH, 1984).

No final do regime ditatorial o país enfrentava, paralelamente, o desafio da redemocratização e uma severa crise econômica marcada pelas crescentes desigualdades sociais e que segundo Costa (2008, p. 855):

As distorções no aparelho administrativo, geradas até o momento, dificultavam qualquer tentativa de reversão desse quadro. Ora, se para realizar mudanças importantes na engrenagem administrativa era necessário uma revisão crítica de todas as experiências anteriores, a missão mais urgente que se apresentava nos meados dos anos 1980 era a instalação de sistemas administrativos capazes de promover o desenvolvimento, fazendo com que o país pudesse dispor de toda a potencialidade de seus recursos. É importante sublinhar, portanto, que o processo de reforma está estreitamente ligado ao contexto político, social e cultural do país, o que significa que não se pode enfatizar somente os aspectos legal e técnico.

Com isso, os últimos anos de governo militar foram caóticos para o Estado brasileiro, a crise econômica e a inflação desbancaram os governos militares. A população clamava mudanças que se iniciaram com o movimento das Diretas Já, trabalhadores, estudantes, políticos, artistas, professores, dentre outros reivindicavam eleições diretas para presidente. Esses fatos refletiram no governo do presidente José Sarney, que assumiu a presidência da República após a morte Tancredo Neves, em 1985, e logo em seguida nomeou uma Comissão de Estudos Constitucionais. Sendo que segundo Silva (2005, p. 89), ele:

Nomeou, não com boa vontade, a Comissão referida, que começou seus trabalhos sob intensa crítica da esquerda. Por muito tempo, a Comissão foi o único foro de debates sobre os temas constituintes e constitucionais. Logo que seu anteprojeto se delineava, vuiu-se que era estudo sério e progressista. Era a vez de a direita e dos Conservadores de agredirem-na, e o fizeram com virulência (2005, p. 89).

Essa discrepância de entendimentos gerou a convocação da Assembleia Nacional Constituinte, em 27 de novembro de 1985, por meio de Emenda Constitucional enviada e aprovada no Congresso Nacional. Assim a Assembleia seria livre, soberana e reuniria os componentes da Câmara e do Senado que compareceriam ao Congresso Nacional para debater e expor as relevâncias e os avanços que iriam fazer parte do texto constituinte, além dos chamamentos públicos para determinados temas que iriam compor o novo Estado brasileiro e

a nova Administração Pública que vigeria a partir da nova Constituição (LEITE JUNIOR, 2009).

1.3. A República Federativa do Brasil de 1988 e a Administração Pública: do retrocesso burocrático para o gerencial contemporâneo

Após a convocação da Assembleia Nacional Constituinte, em 1985, e depois desse período de discussão e formulação da constituinte, tem-se a aprovação da Constituição pelos membros da Assembleia, com inovações nunca vistas em outras constituições e privilegiando os direitos fundamentais do cidadão. Assim, foi promulgada a Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988, conhecida como Constituição Cidadã, nas palavras do Presidente da Assembleia, Ulisses Guimarães, uma constituinte para o povo brasileiro (LEITE JUNIOR, 2009). Ela para Silva (2005, p. 89): “É um texto moderno com inovações de relevante importância para o constitucionalismo brasileiro e até mundial. Bem examinada, a Constituição Federal, de 1988, constitui, hoje, um documento de grande importância para o constitucionalismo em geral”. Com isso, conforme Bulos (2014, p. 499), “ressurgiam as esperanças. Brotavam as expectativas. Num esforço extraordinário, a grande meta era implantar um Estado Democrático, após vinte e cinco anos de regime militar e quase doze de abertura lenta e gradual”.

Entretanto, ainda no governo de Sarney, que vigeria até início dos anos 90, foram desenvolvidos planos econômicos e administrativos para organizar a economia e o Estado brasileiro, dentre eles, temos: o Plano Cruzado (1987), o Plano Besser (1988) e Plano Verão (1989). Assim conforme Costa (2008, p. 856) o governo Sarney:

instituiu uma numerosa comissão, cujos objetivos eram extremamente ambiciosos, já que, num primeiro momento, pretendia redefinir o papel do Estado (nas três esferas de governo); estabelecer as bases do funcionamento da administração pública; fixar o destino da função pública; reformular as estruturas do Poder Executivo federal e de seus órgãos e entidades; racionalizar os procedimentos administrativos em vigor; além de traçar metas para áreas consideradas prioritárias, como a organização federal, recursos humanos e a informatização do setor público.

O Brasil iniciava uma nova fase estrutural com uma organização contemporânea e dinâmica, pautada no Estado Democrático de Direito brasileiro com ênfase na república, no federalismo, no presidencialismo e nos direitos fundamentais do cidadão. Ou seja, uma nova conjuntura vigeria no país, a partir da nova Carta Política, representaria mudanças

elementares no desenvolvimento nacional e recolocaria a estrutura estatal como sendo prioridade na gestão da Administração Pública pátria.

Todavia, compreende-se que as mudanças na Administração Pública trazidas pelo Texto constitucional representaram um descaminho, um retrocesso dialético para o aparato estatal. Ou seja, para Besser-Pereira (2001, p. 241):

O retrocesso burocrático de 1988 foi acompanhado de mudanças organizacionais no aparelho do Estado federal. O DASP foi extinto em 1986, dando lugar à SEDAP - Secretaria de Administração Pública da Presidência da República, que, em janeiro de 1989, será extinta, sendo incorporada na Secretaria do Planejamento da Presidência da República. Em março de 1990 renasce o DASP com a criação da SAF - Secretaria da Administração Federal da Presidência da República, que, entre abril e dezembro de 1992, foi incorporada ao Ministério do Trabalho, voltando a ser secretaria da presidência em 1993.

Sendo que, com a posse de Collor, em 15 de março de 1990, novas tentativas de reformar e modernizar a Administração Pública seriam adotadas, porém o com seu impeachment as alterações administrativas foram diminutas. Contudo, algumas medidas instituídas no seu governo conduziram a Reforma Administrativa para caminhos errôneos e inconsequentes recaindo na desestatização e na racionalização. Essa centrada na eficiência como elemento fundamental, pois o Estado pode realizar suas funções essenciais com menos recursos, além de possibilitar o aumento das prestações com o mesmo valor dispendido; aquela apoiada no fato do Estado não realizar mais determinadas funções (COSTA, 2008).

No entanto, apenas em 1995, com a chegada de Fernando Henrique, a Presidência da República, é que temos mudanças nos paradigmas da Administração Pública, pois a crise do Estado burocrático desenvolvimentista era evidente, e ainda não havia proposta para substituir esse modelo, diante do processo de globalização. E a solução “não era substituir o Estado pelo mercado, mas reformar e reconstruir o Estado para que este pudesse ser um agente efetivo e eficiente de regulação do mercado e de capacitação das empresas no processo competitivo internacional” (BESSER-PEREIRA, 2001, p. 244).

Logo, a implantação de uma nova reforma no Estado brasileiro se tornava evidente. Essa reforma foi encabeçada por Luiz Carlos Besser Pereira que externou novas diretrizes e elementos para a reestruturação do Estado. Com isso, segundo Besser Pereira (2006, p. 21), a grande questão era “como reconstruir o Estado - como redefinir um novo Estado em um mundo globalizado”, diante de questões políticas, econômicas, fiscais, sociais e culturais. Logo, tem-se que com a reforma do Estado, a Administração Pública passava a ter olhares diferenciados das outras épocas, eles agora seriam voltados para o cidadão. E nesses termos

nos expõem Cardoso (2006, p. 18), “Agora, o que se requer é algo muito mais profundo: um aparelho do Estado que, além de eficiente, esteja orientado por valores gerados pela própria sociedade. Um aparelho de Estado capaz de comunicar-se com o público de forma desimpedida.”

Com isso, para Besser-Pereira (2006) a Nova Administração Pública foi implementada em resposta as crises fiscal, no modo de intervenção do Estado, do modelo burocrático, responsável pela administração do Estado, e também à crise política. Logo, buscava-se a transformação da cultura burocrática que permeava a administração pública brasileira, inculcando uma nova cultura denominada gerencial, ou seja, “a atual reforma apoia-se na proposta de administração pública gerencial, como uma resposta a grande crise dos anos 80 e a globalização da economia” (BESSER-PEREIRA, 2006, p. 237). Nesse sentido, a “nova administração pública não basta ser efetiva em evitar o nepotismo e a corrupção: ela tem de ser eficiente ao prover bens públicos e semi-públicos que cabe ao Estado diretamente produzir ou, indiretamente, financiar.” (BESSER-PEREIRA, 1996b, p. 09).

Nesse viés, conforme Pimenta (1998, p. 179), “a administração pública tem sido submetida a um processo de reforma que busca adequar seu perfil e suas capacidades ao surgimento de um novo Estado”. Logo, “enquanto a administração pública burocrática se concentra no processo, em definir procedimentos para contratação de pessoal; para compra de bens e serviços; e em satisfazer as demandas dos cidadãos, a administração pública gerencial orienta-se para resultados.” (BESSER-PEREIRA, 1996b, p. 10).

Contudo, uma reforma coerente nos moldes elementares do Estado e da administração pública “somente pode ser desencadeada após terem sido resolvidas três questões preliminares e interrelacionadas: a) que tipo de Estado queremos; b) que tipo de burocracia melhor o atende; e c) que coalizão política irá apoiar a reforma.” (MARTINS, 1997, p. 46).

Nesse intuito, os estudiosos ao desenvolverem o Plano Diretor da Reforma do Aparelho Estado (1995), do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), deram ênfase as questões citadas, anteriormente, e aos setores do Estado, tipos de gestão, aos serviços públicos, aos núcleos estratégicos, recursos humanos, no ajustamento fiscal, na efetividade de políticas públicas, dentre outros. Ou seja, a “reforma concreta do aparelho do Estado ocorre na dimensão-gestão. É aí que a administração pública se torna mais efetiva e eficiente” (MARE, 1995, p. 54). Evidenciando-se nesse plano que “a partir do contrato de gestão será possível implantar um modelo de administração pública gerencial.” (MARE, 1995, p. 62). Ou seja, “o Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado tinha como proposta explícita inaugurar a chamada ‘administração gerencial’” (COSTA, 2008, p. 863).

Diante desse contexto de mudanças, conforme Costa (2008) o governo FHC intenta para a reestruturação da Administração Pública, compenetrada no Plano Diretor, que foi concebida através da Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998, conhecida também, como, Emenda da Reforma Administrativa, que elencou novas praxes para a Administração Pública, consolidando o ciclo de reformas; e através da instituição dos seguintes projetos básicos: avaliação estrutural (racionalização), agências executivas (flexibilização) e organizações sociais (publicização), porém as ações se concentraram na privatização das estatais, como por exemplo, do Sistema Telebrás, da Vale do Rio Doce e do Banespa. Algumas dessas diretrizes vigem ainda na contemporaneidade brasileira.

Porém, Besser-Pereira (2001, p. 251) enfatiza que:

A implementação da Reforma Gerencial de 1995 durará muitos anos no Brasil. Passará por avanços e retrocessos. Enfrentará a natural resistência à mudança e o corporativismo dos velhos burocratas, os interesses eleitorais dos políticos, o interesse dos capitalistas em obter benefícios do Estado.

E que a “administração pública gerencial deve ser construída sobre a administração pública burocrática” (BESSER-PEREIRA, 2006, p. 264).

Com isso, a reforma do Estado tem a função de redefinir o papel estatal, que “deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social, para se tornar seu promotor e regulador”, tornando-se, “menos executor ou prestador direto de serviços mantendo-se, entretanto, no papel de regulador e provedor destes” (COSTA, 2008, p 863). Ou seja, segundo Costa (2008, sic), “busca-se o fortalecimento das suas funções de regulação e de coordenação, particularmente no nível federal, e a progressiva descentralização vertical, para os níveis estadual e municipal, das funções executivas no campo da prestação de serviços sociais e de infra-estrutura”. Além de sua “flexibilidade administrativa, aliada ao controle de resultados” que “deve transformar o Estado em uma organização mais ágil, com sua ação descentralizada” (PIMENTA, 1998, p. 179).

Surge nesse contexto, à gestão pública como norteadora desse novo paradigma desafiador para o Estado brasileiro, sendo que eclode “uma nova cultura orientada para uma visão empreendedora na administração pública, denominada de Nova Gestão Pública (NGP), iniciada em 1995 e que vige nos dias atuais” (MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 50). Tornando-se mais evidente no governo Lula (2002-2010), que dá continuidade a reestruturação do estatal com ênfase na gestão, mesmo diante das dificuldades enfrentadas com a crise financeira mundial de 2010. E que segundo Leite Júnior (2009, p. 85):

Independente da magnitude do impacto futuro da crise financeira internacional sobre a economia brasileira, este impacto tem sido muito menor do que o seria em tempos passados. A resistência da economia nacional aos choques externos, cresceu muito nos últimos anos, e as dificuldades econômicas mundiais podem inclusive ressaltar os pontos positivos do Brasil.

Com isso, segundo Tohá e Solari, (1997, p. 85):

A gerência pública passa a ser uma peça fundamental nesta nova forma de entender a modernização do Estado. Depois das tentativas mal sucedidas de reforma administrativa, hoje não mais se espera que as normas e os procedimentos garantam automaticamente a dinâmica institucional, mas que proporcionem o marco de referência para que as pessoas encarregadas da direção estabeleçam a referida dinâmica. Em outras palavras, trata-se de mudar o papel e o perfil dos dirigentes públicos, privilegiando neles suas capacidades gerenciais e de liderança. Da condição de meros administradores dos organismos públicos passam a desempenhar um papel semelhante ao de gerentes, conduzindo as instituições como unidades produtivas ou prestadoras de serviços.

Ou seja, segundo Matias-Pereira (2010, p. 107) esse processo de transformação aponta para o Estado que é possuidor do papel elementar e dinâmico de desenvolver novas capacidades e dinâmicas na busca da efetividade de suas ações no mundo contemporâneo. Dentre elas evidenciam-se a gestão do processo democrático, da estabilidade econômica e do desenvolvimento sustentável com justiça social. Nesse sentido, o autor expõe que:

O atendimento dessas demandas exige que o Estado atue de forma inteligente, ou seja, se torne cada vez mais eficiente, eficaz e efetivo na prestação de serviços públicos, com qualidade e menores custos para a sociedade. Assim, a busca de uma cultura empreendedora na administração pública é essencial para a elevação do desempenho da gestão pública no Brasil.

Todavia, a gestão pública necessita de elementos estruturais para a sua sustentação. Sendo o planejamento peça fundamental nesse processo. Segundo Cardoso Júnior (2011, p. 12):

Gestão pública sem planejamento superior que a envolva, por mais que possa estruturar “modos de fazer” que consigam racionalizar procedimentos básicos do Estado e, com isso, obter resultados em certa medida mais eficientes para o conjunto da ação estatal, dificilmente conseguirá – apenas com isso – promover mudanças profundas em termos da eficácia e da efetividade das políticas públicas em seu conjunto.

Daí que, “planejamento descolado da gestão corre o risco de tornar-se um conjunto de estudos, diagnósticos e proposições de objetivos sem eficácia instrumental, atividade incapaz de mobilizar os recursos necessários de forma racional, na direção pretendida pelo plano”, ou

seja, “planejamento é atividade altamente intensiva em gestão, daí que planejamento sem gestão adequada é processo especialmente sujeito a fracassos e descontinuidades de várias ordens” (CARDOSO JÚNIOR, 2011, p. 12).

Porém, nem sempre foi assim, segundo Cardoso Júnior (2011) durante grande parte do século XX, predominou-se o planejamento sem gestão, regido pela “administração paralela”, e a busca de ações estratégicas sem o desenvolvimento pleno do aparato administrativo. O que dificultava na reflexão dos resultados obtidos nas reformas estatais e, principalmente, na administração pública.

Por outro lado, para Matias-Pereira (2010, p. 115) “o planejamento pode ser visto como um conjunto de ações interligadas e complementares, realizadas nas diferentes instâncias da organização governamental, com vista no atingimento de determinado objetivo.”, sendo esse objetivo o cerne dos atos administrativos emanados da administração pública. Logo, segundo Matias-Pereira (2010, p. 127), o planejamento deve ser também governamental e estratégico, esse “contribui para estimular os administradores a pensar em termos do que é importante ou relativamente importante, e também a se concentrar sobre assuntos de maior relevância.”; e aquele, segundo Cardoso Júnior (2011), consiste na atuação dos governos implementando decisões e diretrizes para conduzir as prioridades do Estado e transformando-as em um processo contínuo da ação estatal.

Com isso, para Matias-Pereira (2010, p. 110), “as decisões governamentais não podem ser regidas pelo imprevisto, pela pressão das necessidades e pelas mudanças conjunturais.”. Elas devem estar pautadas na gestão governamental estratégica, que é planejada e coordenada identificando os pontos mais críticos do Estado e estabelecendo diretrizes metas a serem cumpridas. Assim, estamos diante de um novo Estado brasileiro e de uma nova Administração Pública, que caminha a passos lentos na o gerencialismo, superando a burocracia estatal implantada em 1988.

Nessa conjuntura, o governo Dilma (2011), que se encontra, atualmente, no seu segundo mandato, está diante da continuidade do gerencialismo, porém atravessa grandes crises gerenciais, como por exemplo, a política, a corruptiva e a hídrica. Sendo que outros desafios salutarés se fazem emblemáticos no Brasil e mundo. Assim, “o principal desafio dos governos e da administração pública no mundo contemporâneo é promover o desenvolvimento econômico e social sustentável, num ambiente de mudanças de paradigmas” (MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 01).

Ou seja, hoje, “cada vez mais, é papel do Estado definir rumos sustentáveis, a médio e longo prazo, para atender as necessidades coletivas, buscando caminhos e oportunidades,

aglutinando e coordenando atores” (MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 110). Está posto aí, um dos grandes desafios para o governo Dilma, a implementação da “gestão socioeconômica-ambiental, nos âmbitos local, regional, nacional e global, no contexto da análise das mudanças nos paradigmas mundiais contemporâneos e seus impactos na administração pública” (MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 38).

Percorremos assim, o Estado brasileiro, que vige atualmente, concatenado na Administração Pública nacional que passou por vários momentos incidindo, hoje, no gerencialismo contemporâneo. Sendo que o gerencialismo ainda caminha a passos lentos, mas evidenciamos alguns avanços, principalmente, na construção de uma nova gestão pública nacional centrada no planejamento estratégico governamental. No entanto, um desafio maior está lançado, o desenvolvimento econômico e social sustentável que precisa ser discutido e implementado no Brasil.

1.4. A Administração Pública nacional em sentido estrito: panorama e características

O Estado brasileiro, como vimos, anteriormente, constituído por todos os elementos intrínsecos e extrínsecos, possui uma organização política-administrativa pautada na governabilidade e na Administração Pública, em sentido lato sensu. Percorremos alguns dos caminhos da governabilidade nacional e de suas contribuições para a Administração Pública, desde o patrimonialismo colonial até os dias atuais com o gerencialismo contemporâneo, compenetrado no planejamento estratégico governamental e no desenvolvimento econômico e social sustentável, esse um grande desafio. No entanto, precisamos compreender a Administração Pública na sua verticalidade, para assim entendermos de maneira pertinente e dinâmica as contratações públicas.

Nesse contexto, surge que o Estado e a Administração Pública estão imbuídos um no outro. Logo, trazemos os ensinamentos de Costin (2010, p. 04) que se:

O Estado é a instância que organiza a sociedade numa determinada estrutura de poder, a Administração Pública, formada por órgãos e pessoas que trabalham contratadas pelo Estado, operacionalizando suas decisões na forma de prestação de serviços públicos, fiscalização, regulação e exercício de funções de soberania.

Ou seja, segundo Meirelles (2003), a Administração Pública é o instrumento do qual o Estado dispõe para colocar em prática as orientações e diretrizes das opções políticas dos governos. Já, para Matias-Pereira (2009, p. 62) a Administração Pública é entendida como “todo o sistema de governo, todo o conjunto de ideias, atitudes, normas, processos,

instituições e outras formas de condutas humana, que determinam a forma de distribuir e de exercer a autoridade política e como se atendem aos interesses públicos”, além de ser “o conjunto de serviços e entidades incumbidos de concretizar as atividades administrativas, ou seja, da execução das decisões políticas e legislativas”. Sendo que Administração envolve alguns aspectos como a interpretação de objetivos a fim de transformá-los em ação organizacional por meio do planejamento, da organização, da direção e do controle. Ou seja, centra-se na gestão de bens e nos interesses da coletividade no âmbito de todos os entes federados na busca pelo bem coletivo público (MATIAS-PEREIRA, 2009).

Segundo Carvalho Filho (2012), a Administração tem sua função administrativa centrada em três critérios: o subjetivo ou orgânico, que dá ênfase ao sujeito ou agente da função; o objetivo material, no qual, busca-se o conteúdo da atividade; e o objetivo formal, que explica a função pelo regime jurídico. Assim, distingue-se governo e administração, esta se sujeita as regras jurídicas superiores; aquela não tem subordinação direta. Já, para Silva (2005) a Administração é um conjunto de meios institucionais, financeiros e humanos que incidem na execução das decisões políticas, na qual, evidencia-se a subordinação ao Poder político, os fins a serem atingidos e os órgãos a serviço do Poder político.

Logo, está explícito que não se confunde Estado e Administração Pública. Diante disso, recai-se nos contextos político-administrativos que vigeram no Brasil e que dispunham dessa estrutura operacional para implementarem suas ações e diretrizes. Todavia, percebe-se que a Administração Pública refletiu as ações de cada período histórico, incidindo nas ações governamentais e na estrutura elementar. A Administração Pública que temos, hoje, nem sempre se constituiu desta forma, várias reformas foram tentadas e algumas foram implantadas, conforme vimos anteriormente.

Com isso, após a retrospectiva estrutural da Administração Pública nacional, partimos para seus conceitos basilares. Nesse sentido, conforme Di Pietro (2014, p. 50) são dois os sentidos em que a expressão Administração Pública é utilizada:

- a) em sentido subjetivo, formal ou orgânico, ela designa os entes que exercem a atividade administrativa; compreende pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos incumbidos de exercer uma das funções em que se triparte a atividade estatal: a função administrativa;
- b) em sentido objetivo, material ou funcional, ela designa a natureza da atividade exercida pelos referidos entes; nesse sentido, a Administração Pública é a própria função administrativa que incumbe, predominantemente, ao Poder Executivo.

Nesse intuito, trataremos da Administração Pública em sentido estrito, pois em sentido amplo tratamos anteriormente. Assim, segundo Di Pietro (2014, p. 55), a Administração

Pública em sentido estrito é composta pelos sentidos: “subjetivo: as pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos que exercem a função administrativa”; e “objetivo: a atividade administrativa exercida por aqueles entes.”, sendo-a “exercida pelas pessoas jurídicas, órgãos e agentes incumbidos de atender concretamente às necessidades coletivas; corresponde à função administrativa, atribuída preferencialmente aos órgãos do Poder Executivo” (DI PIETRO, 2014, p. 57). Possuindo as seguintes características:

1. é uma atividade concreta, no sentido de que põe em execução a vontade do Estado contida na lei;
2. a sua finalidade é a satisfação direta e imediata dos fins do Estado;
3. o seu regime jurídico é predominantemente de direito público, embora possa também submeter-se a regime de direito privado, parcialmente derogado por normas de direito público.

E em sentido subjetivo, temos a Administração Pública composta por “todos os órgãos integrantes das pessoas jurídicas políticas (União, Estados, Municípios e Distrito Federal), aos quais a lei confere o exercício de funções administrativas. São os órgãos da Administração Direta do Estado” (DI PIETRO, 2014, p. 58).

Já, para Carvalho Filho (2012) a Administração Pública possui também dois sentidos, o objetivo consiste na própria atividade administrativa que é exercida pelo Estado, através dos órgãos públicos e por meio dos agentes públicos; e o subjetivo, constitui o conjunto de agentes, órgãos e pessoas jurídicas que executam as atividades administrativas.

Diante desses caminhos enveredados sobre a Administração Pública nacional legitimamos nossas práticas em compreender sua funcionalidade, pois as licitações e contratações públicas, que serão estudadas no próximo capítulo, são atos administrativos realizados pelos agentes públicos, no exercício de suas funções, dispondo da legalidade para a materialização das ações.

Portanto, todo esse arcabouço conceitual sobre o Estado, a ordem jurídica brasileira e a Administração Pública nacional são pertinentes para a compreensão da manutenção do aparato estatal diante da amplitude de órgãos, serviços e agentes que realizam, cotidianamente, licitações e contratações públicas para a aquisição de bens e serviços públicos que sustentam as funções estatais, almejando a estabilidade e a eficiência na prestação do serviço público.

CAPÍTULO 2

LICITAÇÕES E CONTRATOS PÚBLICOS: O CHAMAMENTO PÚBLICO PELA MELHOR PROPOSTA E O ACORDO DE VONTADES

A Administração Pública brasileira, como vimos anteriormente, assegura a real funcionalidade do aparato estatal nos seus variados aspectos. Por isso, as necessidades eminentes de se adquirir bens e serviços são constantes e reiterados. Diante disso, o ordenamento jurídico pátrio, no Texto Máximo de 1988, traz à tona as vertentes da Administração Pública, composta por princípios e por sua estrutura elementar que compõem e norteiam o Estado brasileiro. Dentre esses elementos destacam-se as licitações e os contratos públicos que legitimam as aquisições públicas, além de que as licitações públicas se coadunam com os contratos públicos, ou seja, não tem como falar de licitações sem falar de contratos. Assim, outras indagações foram levantadas, por exemplo, a Administração Pública não realizava suas contratações de forma sustentável? Como as licitações e contratações públicas podem influenciar na efetivação das ecoaquisições? Ou seja, novos olhares epistêmicos e metodológicos se faziam necessários sobre essa temática.

2.1. As licitações públicas: o chamamento público em busca da melhor proposta

As licitações públicas surgem das previsibilidades constitucionais que se encontram alocadas no art. 22, XXVII, em que as “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 artigo 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do artigo 173, § 1º, III”. Seguindo assim, os mesmo percalços dos contratos públicos.

Nesse viés, a Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, traz no seu bojo, especificamente no art. 3º, a conceituação de licitação que:

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.

Diante desse parâmetro nacional, vários doutrinadores propuseram conceituar licitação. Assim, segundo Bandeira de Mello (2004, p. 487) “Licitação é um certame que as

entidades governamentais devem promover e no qual abrem disputa entre os interessados em com elas travar determinadas relações de conteúdo patrimonial, para escolher a proposta mais vantajosa às conveniências públicas”. Já, para Meirelles (2012, p. 287) “É o procedimento administrativo mediante o qual a administração pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse”. Por outro lado, para Carvalho Filho (2012, p. 234), “É o procedimento administrativo vinculado por meio do qual os entes da Administração Pública e aqueles por ela controlados selecionam a melhor proposta entre as oferecidas pelos vários interessados, com dois objetivos – a celebração de contrato, ou a obtenção do melhor trabalho técnico, artístico ou científico”.

Nesse sentido, trazemos ainda os preceitos de Di Pietro (2014, p. 373), em que a licitação é “o procedimento administrativo pelo qual um ente público, no exercício da função administrativa, abre a todos os interessados, que se sujeitem às condições fixadas no instrumento convocatório, a possibilidade de formularem propostas dentre as quais selecionará e aceitará a mais conveniente para a celebração de contrato”. E por último sob os anseios de Justen Filho (2005, p. 309),

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

Após trazermos os variados sentidos doutrinários, passaremos a discorrer de forma geral sobre os principais diplomas legais que versão sobre licitação no ordenamento jurídico pátrio. Depois da Lei Geral de 1993, tivemos uma salutar alteração com a promulgação da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, que trouxe uma nova modalidade de licitação, chamada de pregão. No ano de 2006, com a aprovação da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, que versa sobre o Estatuto da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, e que expressa nos seus arts. 42 a 49, normas sobre licitação que favorecem de forma direta e indireta as microempresas e empresas de pequeno porte nos processos licitatórios tendo-as preferências sobre as demais.

Ainda sobre a legislação extravagante não poderíamos deixar de mencionar a Lei nº 12.349, de 21 de dezembro de 2010, que alterou o art. 3º, da Lei nº 8.666/93, dando-lhe nova redação, inserindo como um dos objetivos da licitação a promoção do desenvolvimento nacional sustentável, que é um dos cernes de estudo. A Lei nº 12.462, de 04 de agosto de 2011, por sua vez, criou o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC), no qual foi implementado mediante as necessidades de realização dos eventos esportivos mundiais no

país. E por fim, evidenciamos a Lei nº 12.598, de 22 de março de 2013, que externa e possibilita normas especiais para as compras, às contratações e o desenvolvimento de produtos e de sistemas de defesa nacional, algo relevante para o setor.

A Constituição Federal, de 1988, traz no seu arcabouço, especificamente, no arts. 37, XXI, a obrigatoriedade da licitação para os contratos de obras, serviços, compras e alienações, e 175, externa também para a concessão e a permissão de serviços públicos. Por outro lado, a Lei nº 8.666/93, no art. 2º, obriga reiteradamente durante seu texto, a licitação quando se tratar de obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações. Já, no seu art. 1º, parágrafo único, essa Lei externa que todos os órgãos estatais, da Administração Pública direta devem utilizar a licitação como meio e forma de se propor as chamadas públicas, salvo exceções da Administração indireta que fica sob a ótica do art. 119.

O próprio art. 37, XXI, da Constituição, também trouxe a possibilidade de ressalvas para o processo de licitação, pois fez referência aos casos descritos na legislação infraconstitucional que já existiam ou que pudessem vir a existir. Ou seja, a licitação é obrigatória para a maioria dos casos, porém existem exceções a essa regra. Logo, temos casos de dispensa ou de inexigibilidade, surge assim, que conforme Di Pietro (2014, p. 396):

A diferença básica entre as duas hipóteses está no fato de que, na dispensa, há possibilidade de competição que justifique a licitação; de modo que a lei faculta a dispensa, que fica inserida na competência discricionária da Administração. Nos casos de inexigibilidade, não há possibilidade de competição, porque só existe um objeto ou uma pessoa que atenda às necessidades da Administração; a licitação é, portanto, inviável.

A Lei nº 8.666/93 elencou um rol de modalidades das licitações que estão definidas e especificadas, no art. 22, das quais temos: a concorrência, a tomada de preços, o convite, o concurso e o leilão. Todavia, segundo Di Pietro (2014) com a edição da Medida Provisória nº 2.026, de 4-5-00, criava-se uma nova modalidade, chamada de pregão, que seria utilizada unicamente pela União, e depois seria convertida em Lei, dando origem a Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, que ampliava o campo de atuação para todos os Estados-membros, Distrito Federal e Municípios.

Dentre os atos licitatórios, começaremos pela abertura do processo administrativo nos moldes do art. 38 da Lei Geral, que é a mola percussora de qualquer licitação. Após isso, em regra geral, passamos para o edital da licitação, que é o instrumento normativo e de publicidade dos atos, depois para a habilitação, na qual ocorre a abertura dos envelopes e a verificação dos requisitos exigidos pelo edital. Logo em seguida, passa-se para a classificação,

na qual, a Administração Pública irá observar, processar e julgar as propostas apresentadas que foram habilitadas, dando a elas preferências mediante os critérios técnicos apresentados no edital. Logo, se averiguará as reais condições de exequibilidade e de cumprimentos das condições exigidas. Tendo-se nesse ínterim a classificação das propostas mais viáveis e condizentes. De acordo com as categorias, do §1º do art. 45: menor preço, melhor técnica, técnica e preço, e a de maior lance ou oferta, se for o caso.

Por último, temos a homologação e a adjudicação, que compete à autoridade prestar tais atos. O primeiro é a homologação que equivale à aprovação do procedimento, celebrada pela autoridade que verificará se houve vícios de ilegalidade no procedimento licitatório, havendo vícios ele procederá pela anulação, e se os vícios forem sanáveis deliberará para serem resolvidos, após isso ocorrerá à homologação.

A própria Lei Geral das Licitações e dos Contratos Públicos esboçou no seu texto a possibilidade de revogação e anulação das licitações. No art. 49, ela previu a possibilidade de revogação por interesse público mediante fato superveniente, desde que fosse estritamente comprovado. Além de exigir a obrigatoriedade de anulação por ilegalidade, mediante vícios detectados no processo licitatório. Contudo, ressaltamos que tanto a revogação quanto a anulação estão disciplinados pelo direito ao contraditório e a ampla defesa inerente aos atos administrativos. Urge daí, os recursos administrativos que são necessários para dirimir conflituos de ideias, dúvidas e coibir abusos. Assim os recursos administrativos são “todos os meios postos à disposição dos administrados para provocar o reexame dos atos da Administração” (DI PIETRO, 2014, p. 451).

Com isso, traçamos em linhas gerais os conceitos preliminares sobre as licitações. Sendo que percebemos de pronto, que na definição legal sobre licitação temos a promoção do desenvolvimento nacional sustentável como um dos motivos percussores dos chamamentos públicos, o que possibilitará aprofundamentos teóricos e práticos no Capítulo 3.

2.1.1. Os princípios da licitação pública

Percebeu-se o Estado brasileiro e a Administração Pública são norteados pelos princípios que sustentam a gênese do Estado Democrático de Direito, sendo-os pilares da sociedade e do Estado. Com isso, as licitações possuem princípios que regem seus caminhos e ao mesmo tempo legitimam suas ações inerentes aos processos licitatórios. Assim, evidencia-se que conforme Di Pietro (2014, p. 377):

A própria licitação constitui um princípio a que se vincula a Administração Pública. Ela é uma decorrência do princípio da indisponibilidade do interesse público e que se constitui em uma restrição à liberdade administrativa na escolha do contratante; a Administração terá que escolher aquele cuja proposta melhor atenda ao interesse público.

Ou seja, essa legitimidade principiológica da licitação constitui-se de fundamental importância para a organização desse instituto que é acometido por vários outros princípios.

Pode-se destacar assim que doutrinariamente existem divergências entre os autores sobre os princípios. No entanto, adotamos o entendimento de Di Pietro (2014, p. 378) que nos relata:

Afora o princípio da licitação, existem outros que se referem ao próprio procedimento: em suas várias fases vão se colocar em confronto o interesse público na escolha da melhor oferta e o interesse particular em contratar com a Administração. Seguindo mais a linha de Hely Lopes Meirelles, o artigo 32 do Decreto-lei nº 2.300, de 21-11-86, determinava que a licitação será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos; a esses o artigo 32 da Lei nº 8.666, de 21-6-93, acrescenta os da legalidade, impessoalidade e moralidade, já previstos no artigo 37, caput, da Constituição.

Diante destas considerações, passaremos a compreender de forma sucinta os outros princípios da licitação. Começando pelo princípio da igualdade que tem base na Constituição Federal de 1988, no art. 37, XXI, e que agrega na licitação assegurando a todos que queiram participar do processo licitatório a igualdade de direitos. A Lei Geral das Licitações, no seu art. 32, § 1º, I, também, externou tal princípio garantindo a igualdade para os licitantes, sendo a competitividade isonômica para todos, ressalvadas algumas exceções, como por exemplo, os produtos manufaturados nacionais e a preferência das micro e pequenas empresas.

Outro princípio é o da legalidade que estabelece as diretrizes normativas do arcabouço jurídico das licitações, que partem da Carta Política de 1988, passando pela Lei Geral da Licitação até as legislações extravagantes. Logo, todos os atos administrativos devem estar respaldados pela legalidade que é inerente ao Estado brasileiro. Já, a impessoalidade, que é outro princípio da Administração Pública, surge na licitação de forma interligada aos princípios da isonomia e do julgamento objetivo. Sendo que conforme Di Pietro (2014, p. 385):

Todos os licitantes devem ser tratados igualmente, em termos de direitos e obrigações, devendo a Administração, em suas decisões, pautar-se por critérios objetivos, sem levar em consideração as condições pessoais do

licitante ou as vantagens por ele oferecidas, salvo as expressamente previstas na lei ou no instrumento convocatório.

Logo, temos o princípio da moralidade e da probidade, no qual obriga a Administração Pública a ter práticas condizentes com a moral, os bons costumes, as regras de boa administração, integrado com a justiça e equidade social fundidos na honestidade. Ele tem previsão legal no art. 37, caput, e no art. 5º, LXXIII, da Constituição Federal de 1988. Em outro aspecto, destacamos o princípio da publicidade, que aponta para divulgação dos atos administrativos do processo licitatório para toda sociedade que cumpre também a função de fiscalizadora dessas ações, com previsão no art. 3º da Lei Geral de Licitações e na Constituição de 1988. Porém, existem algumas exceções da publicidade dos atos licitatórios. Destacamos ainda a Lei nº 12.517, de 18 de novembro de 2011, conhecida como Lei de Acesso a Informações, que obriga os órgãos estatais a difundir e propagar o acesso a informação, trazendo transparência para seus atos administrativos.

Segundo de Di Pietro (2014), a licitação possui, também, o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, em que, conforme o art. 41, da Lei Geral, a Administração, como regra geral, não pode descumprir as normas e condições estabelecidas e pactuadas no edital, ao qual se acha estritamente vinculada, salvo exceções. Já, o princípio do julgamento objetivo decorre da legalidade em que as propostas serão julgadas e processadas nos conformes do edital. Ou seja, para Di Pietro (2014, p. 388):

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

Destacamos ainda o princípio da adjudicação compulsória, que nos ensinamentos de Meirelles (2003, p. 267), nos diz: “A adjudicação ao vencedor é obrigatória, salvo se este desistir expressamente do contrato ou o não firmar no prazo prefixado, a menos que comprove justo motivo. A compulsoriedade veda também que se abra nova licitação enquanto válida a adjudicação anterior”, ou seja, o vencedor tem o direito de dispor sobre o objeto do processo licitatório, não podendo a Administração contratar outrem em seu lugar. Além desse, temos o princípio da ampla defesa, com respaldo constitucional, no art. 5º, inciso LV, e que está intrinsecamente aglutinado com o princípio do contraditório. Sendo que ele é utilizado geralmente quando ocorre a aplicação das sanções administrativas, que geram os litígios e desembocam as lides administrativas e, conseqüentemente, judiciais.

2.1.1.1. A relação entre o princípio da licitação sustentável e os princípios da eficiência e da economicidade

Diante da demanda mundial sobre a preservação do meio ambiente e a sustentabilidade, a Constituição Federal de 1988, após a Emenda Constitucional nº 42/2003, reservou espaço para tratar do meio ambiente como fator econômico. Além da Lei 8.666/93 que sofreu uma alteração salutar, pela Lei nº 12.349/10, que modificou a redação do art. 3º, dando-lhe novo formato, acrescentando-lhe “a promoção do desenvolvimento nacional sustentável”, como um dos requisitos indispensáveis para as licitações públicas. Surge daí o princípio da licitação sustentável, com base constitucional e infraconstitucional, enquanto instituto legal e próprio.

A licitação sustentável deve prosperar para a preservação constante do meio ambiente com fins para as atuais e futuras gerações. Logo, a promoção do desenvolvimento sustentável indica que as obras, os serviços e as concessões públicas devem respeitar os critérios ambientais degradando, minimamente, o solo, os ecossistemas, a fauna, a flora e os recursos hídricos. Isso, representa de forma direta eficiência e economicidade nas licitações, pois elas tem que se adequar as peculiaridades de conservação de cada objeto licitado.

Logo, o princípio da eficiência, segundo Batista Júnior (2004, p. 109) é a otimização no Estado Social, que impulsionará a administração a satisfazer praticamente os anseios sociais, sendo que “entremeia o sistema jurídico com o valor da igualdade material, judicizando, para a Administração Pública, a necessidade de otimização da aplicação dos meios e recursos para o melhor alcance e satisfação possível do bem comum”. Nesse sentido, segundo Araújo e Rodrigues (2012, p. 48) o princípio da eficiência deve ser “observado ao longo de todo o processo de contratação realizado pela administração. É importante que o contrato administrativo satisfaça as necessidades em razão das quais foi assinado, sendo vantajosa a aplicação dos recursos públicos utilizados”, ou seja, “os meios utilizados pelo Poder Público ao contratar devem ser otimizados, de maneira que se obtenha o fim almejado pela administração, e que não haja desperdício de recursos”.

Diante de todo esse aparato conceitual, percebemos que as licitações sustentáveis aportavam para essa otimização na aplicação e execução dos recursos que interfeririam no meio ambiente. Convergindo assim, por exemplo, para a Instrução Normativa nº 01, de 19 de janeiro de 2010, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, através da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação, que adota os critérios de sustentabilidade ambiental na

aquisição de bens, contratação de serviços ou obras pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, pois esses serão eficientes respeitando o meio ambiente.

No entanto, a economicidade também tem relação com as licitações sustentáveis, pois permitem menores custos com materiais que desempenham as mesmas funções. Todavia, precisamos compreender o princípio da economicidade que é definido como a “[...] análise da relação custo benefício que assegure não haver desperdício de recursos públicos, verificação que deve dar-se na observação da conformidade e do desempenho da opção realizada pelo agente em relação aos resultados efetivamente obtidos com a ação administrativa”. (BRUNO, 2008, apud ARAÚJO e RODRIGUES, 2012, p. 48). O que desponta para o fator econômico como relevante nas licitações e nos contratos sustentáveis, pois reflete a execução e gestão do dinheiro público, e que conforme Di Pietro (2014, p. 390-391), tem-se:

Maior economia no consumo de energia elétrica na climatização e iluminação de ambientes; uso exclusivo de lâmpadas fluorescentes, aquecimento de água por energia solar; medição individualizada de água e energia elétrica, aproveitamento da água da chuva, exigência de comprovação da origem da madeira, uso de mão de obra, materiais e matérias-primas locais, uso obrigatório de agregados reciclados, observância das regras do Inmetro, aquisição de bens compostos de materiais reciclados, atóxicos e biodegradáveis, cumprimento de requisitos ambientais para certificação pelo Inmetro, uso de embalagens adequadas, emprego de produtos de limpeza e conservação que respeitem normas da Agência de Vigilância Sanitária - Anvisa, redução do desperdício de água [...].

Com efeito, para Araújo e Rodrigues (2012, p. 49), há uma “estreita relação entre os princípios da eficiência e economicidade. Atender apenas à exigência de baixos custos não implica a plena observância da economicidade, uma vez que são também exigidos padrões de eficiência para que se configure uma ação economicamente satisfatória”. E que para nós também estão intimamente ligados com as licitações e contratos públicos sustentáveis, porque indicando justamente a eficiência e a economia dessas contratações que respeitam e preservam o meio ambiente, de forma consciente e renovadora.

Com efeito, quando tratamos de licitações públicas nos deparamos com o chamamento público a procurar da melhor proposta, da melhor técnica, ou outra qualquer, com o intuito de se obter as propostas mais atraentes e condizentes com as possibilidades e condições expressas no objeto e no contrato, que depois se celebram os acordos de vontades. Ou seja, não poderíamos tratar das licitações públicas sem deixar de discorrer sobre os contratos públicos.

2.2. Os contratos públicos como mecanismos jurídicos de pactuação de vontades

A Constituição Federal de 1988 trouxe inovação salutar quando se refere às formas de contratação, trazendo a competência federal para legislar sobre contratos, que ocorreu após a Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998, que alterou o texto do art. 22, XXVII, dando-lhe a seguinte forma:

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 artigo 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do artigo 173, § 1º, III.

Sendo que elas serão de competência legislativa privativa da União. Já, os outros entes federados (Estados, Distrito Federal e Municípios) podem legislar de forma complementar as normas gerais expressas pela União. Assim, temos uma restrição formal quando se refere à mudança nas regras de contratos públicos no âmbito nacional.

Por outro lado, o Texto Constitucional expõe no art. 37, XXI, que:

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.

Sendo que tal dispositivo, norma infraconstitucional, iria regulamentar e instituir as normas sobre licitação e contratos da Administração Pública. E essa lei foi elaborada e aprovada, conhecida como Lei Geral das Licitações, a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, traz em seu bojo em termos específicos e gerais as regras, os mecanismos e a estrutura das licitações e dos contratos referentes à Administração Pública em suas múltiplas esferas.

Surge desses arcabouços jurídicos, os contratos públicos conceituados no art. 2º, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93 como “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”.

Nesse sentido, os contratos públicos ganham variadas definições doutrinárias, e que conforme Di Pietro (2014, p. 263) servem para “designar tão somente os ajustes que a Administração, nessa qualidade, celebra com pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, para a consecução de fins públicos, segundo regime jurídico de direito público”. Já,

para Carvalho Filho (2012, p. 173) é o “ajuste firmado entre a Administração Pública e um particular, regulado basicamente pelo direito público, e tendo por objeto uma atividade que, de alguma forma, traduza interesse público”.

Ainda nesse ínterim, conforme Moreira Neto (2014, p. 272) os contratos administrativos são, portanto: “manifestações de vontades recíprocas, sendo uma delas da Administração Pública, que, integradas pelo consenso, têm por objeto a constituição de uma relação jurídica obrigacional, visando a atender, com prestações comutativas, a interesses distintos, um dos quais é público”. Ou seja, o contrato deve ser todo acordo livre de vontades, que se configura na pactuação de obrigações e direitos mútuos, balizando um negócio jurídico bilateral, sujeito a mudanças, e que visa o interesse público.

Diante disso, para Di Pietro (2014, p. 263) “a expressão contratos da Administração é utilizada, em sentido amplo, para abranger todos os contratos celebrados pela Administração Pública, seja sob regime de direito público, seja sob regime de direito privado”. Sendo que “exsurge, de plano, a peculiar característica do contrato administrativo, a de ser celebrado entre o ente estatal e a pessoa jurídica de direito privado” (COELHO MOTTA, 2011, p. 630). Além de que para Di Pietro (2014, p. 263):

Nos contratos de direito privado, a Administração se nivela ao particular, caracterizando-se a relação jurídica pelo traço da horizontalidade e que, nos contratos administrativos, a Administração age como poder público, com todo o seu poder de império sobre o particular, caracterizando-se a relação jurídica pelo traço da verticalidade.

Logo, poderíamos ter uma confusão conceitual entre contratos de direito privado e contratos administrativos, sendo que conforme Di Pietro (2014, p. 265):

Vários são os critérios apontados para distinguir o contrato administrativo do contrato de direito privado:

1. alguns adotam o critério subjetivo ou orgânico, entendendo que no contrato administrativo a Administração age como poder público, com poder de império na relação jurídica contratual; não agindo nessa qualidade, o contrato será de direito privado;
2. para outros, o contrato administrativo tem sempre por objeto a organização e o funcionamento dos serviços públicos; se tiver por conteúdo a prestação de atividade privada, será contrato de direito civil;
3. há quem diferencie o contrato administrativo pela finalidade pública, o que é contestado, sob a alegação de que a Administração, mesmo agindo sob regime jurídico privado, tem que agir com esse objetivo, sob pena de incidir em desvio de poder;
4. outros entendem que é o procedimento de contratação que caracteriza o contrato administrativo, o que também não corresponde à verdade porque existem algumas formalidades que são exigidas, não pela natureza do contrato, mas pela presença da Administração e pela finalidade pública que

ela tem que atender; é o caso da licitação, da forma, da motivação, da publicidade;

5. finalmente, há aqueles para os quais o contrato administrativo se caracteriza pela presença de cláusulas exorbitantes do direito comum, assim chamadas porque estão fora da órbita (ex o rbita) do direito comum e cuja finalidade é a de assegurar a posição de supremacia da Administração em relação ao particular; assim são as cláusulas que asseguram o poder de alteração unilateral do contrato, a sua rescisão unilateral antes do prazo, a imposição de penalidades administrativas e tantas outras analisadas além.

Com efeito, segundo Moreira Neto (2014, p. 271) “a distinção entre o contrato administrativo e o contrato privado, não é subjetiva – ou seja, a que apresente como parte da relação contratual a entidade estatal – mas caracteristicamente objetiva – ou seja, a que o objeto do contrato envolva um interesse público”. Ou seja, estas explicações dirimem a diferenciação entre a natureza jurídica dos institutos estudados.

Segundo Di Pietro (2014, p. 268), no contrato administrativo, há uma oferta feita, em regra para a coletividade, através do edital de licitação, que dentre os interessados e as finalidades ocorrem se possível o aceite e conseqüentemente a proposta para formalização. Por sua vez, a Administração necessita da prestação de serviços ou obras sendo que buscará as melhores condições e propostas para a pactuação do contrato, que é a vontade contratual unitária da Administração Pública. Ou seja, conforme a autora “os contratos administrativos enquadram-se no conceito geral de contrato como acordo de vontades gerador de direitos e obrigações recíprocos”.

A Lei Geral das Licitações reuniu normas de compras (arts. 14 a 16), de alienação (arts. 17 a 19), de contratos de obra e serviço, abrangendo a empreitada e a tarefa (art. 6º, VIII), dentre outras. Porém, essa Lei sofreu várias mudanças desde a sua promulgação até os dias atuais. Uma delas foi a Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998, que legitimou a obrigatoriedade das licitações e das contratações para a Administração Pública de forma geral. O que refletiu diretamente na Lei 8.666/93 que institui tais formas de licitação e de contratação pública.

Além de que outras modalidades de contratos públicos estão previstos e dispostos por outras leis, como, por exemplo, a prestação de serviços de publicidade (Lei nº 12.232, de 29 de abril de 2010); a concessão de serviços públicos, precedida ou não de obra pública, (Lei nº. 8.987, de 13 de fevereiro de 1995); a permissão de serviços públicos (Lei nº 9.074, de 07 de julho de 1995); a das duas modalidades de parceria público-privada, concessão patrocinada e concessão administrativa (Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004); o regime diferenciado de contratação (RDC), que foi instituído para as obras da Copa do Mundo e das Olimpíadas

(Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011); entre outras, que de forma direta e indireta estavam subsidiariamente ligadas a Lei Geral de Licitações.

Outro destaque foi a elaboração da Lei nº 12.349, de 15 de dezembro de 2010, que modificou o art. 3º da Lei 8.666/93, dando-lhe nova redação incluindo a promoção do desenvolvimento nacional sustentável como um dos pilares das licitações e contratações públicas.

2.2.1. Os elementos e as características elementares dos contratos públicos

Os contratos públicos são regidos por características próprias e inerentes a esse instituto jurídico. E seguem os princípios constitucionais e administrativos presentes no Estado brasileiro. Eles são formados por elementos que correspondem aos atos administrativos, e que segundo Moreira Neto (2014), sete são os elementos constitutivos dos contratos públicos, assim compostos: competência, finalidade, forma, motivo, objeto, capacidade e consenso. A competência abrange qualitativa e quantitativamente o poder estatal de vinculação contratual. Já, a finalidade é sempre pública, para satisfazer um interesse público. Por sua vez, a forma está contida na legalidade através do termo administrativo ou a escritura pública. O motivo é inerente aos fatos, aos fundamentos e ao direito expressos no contrato, que ficam a critério e sob a vontade da Administração Pública.

Por outro lado, o objeto sempre constitui uma relação jurídica de obrigação, ou seja, de entregar quantia certa, por um lado, e receber objeto determinado, por outro. Já, a capacidade é condição subjetiva do contratante para pactuar com a Administração Pública, tendo condições legítimas para ingressar no contrato. Por fim, o consenso que é a vontade das partes em aceitar as condições definidas nas cláusulas do contrato sobre a definição e o resultado do seu objeto.

Nesse sentido, segundo Di Pietro (2014) os contratos administrativos possuem as seguintes características: a presença da Administração Pública como Poder Público; a finalidade pública; a obediência à forma prescrita em lei; o procedimento legal; a natureza de contrato de adesão; a natureza *intuitu personae*; a presença de cláusulas exorbitantes; e a mutabilidade. Das quais passaremos a compreendê-las, iniciando pela presença da Administração Pública como Poder Público, em que a Administração dispõe a seu favor de várias prerrogativas de supremacia sobre os particulares, com as chamadas cláusulas exorbitantes. Já, a finalidade pública seria o interesse legítimo para todos, sob a ótica tutelada do Poder Público. Além da obediência à forma prescrita em lei, pois a lei é a base legal de suas ações, tendo vasta legislação para explicitar suas formas, a exemplo da Lei Geral (Lei nº

8.666/93); a vigência dos contratos que não podem ser indeterminados ficando-os sujeitos a vigência dos orçamentos; e os contratos celebrados em Regime Diferenciado de Contratação (RDC), que ganham destaque nacional e vigerão até a data da extinção da Autorização Pública Olímpica (APO).

O procedimento legal é obrigatório para a celebração de contratos, variando conforme o tipo e a modalidade a ser contratada, tendo casos em que é necessária a autorização legislativa, a avaliação, a motivação, e a indicação de recursos orçamentários e licitação. Previsão essa estabelecida na CF de 1988, em que se exige no art. 37, XXI, a “licitação para os contratos de obras, serviços, compras e alienações”.

Segundo Di Pietro (2014) o contrato de adesão esboça todas as cláusulas pertinentes a Administração que são fixadas, unilateralmente, fixando as condições como ela quer contratar. Cabendo a outra parte aceitar ou não tais condições. Logo, quando se apresenta propostas pelos licitantes se aceita implicitamente as condições previstas. Já, o instituto da *natureza intuitu personae* é próprio dos contratos que exigem licitação, nas quais as condições específicas do contratado são relevantes para o cumprimento do mesmo, ou seja, apenas aquele contratado é legitimado para executar tal ato. Por isso, a Lei nº 8.666/93, em seu art. 78, VI, proibiu qualquer subcontratação, seja ela total ou parcial, cessão ou transferência, total ou parcial, e a fusão, cisão ou incorporação que interfiram na execução do contrato.

Já, para Carvalho Filho (2012), os contratos administrativos possuem algumas peculiaridades, como, por exemplo: o formalismo, obedecendo-se os requisitos internos e externos; a comutatividade, a equivalência nas obrigações; o *intuitu personae*, pois o contratado é o que melhor atendeu as exigências não podendo subcontratar; e a bilateralidade, que a obrigação é para ambas as partes.

Por outro lado, os contratos públicos trazem as cláusulas exorbitantes que conforme Di Pietro (2014) são aquelas que não seriam comuns ou que seriam ilícitas em contrato celebrado entre particulares, sendo que conferem a Administração Pública privilégios na contratação, manutenção, execução e fiscalização em relação aos contratados, além de serem inseridos na Lei Geral das Licitações. Ou seja, as cláusulas exorbitantes estão dispendidas em exigência de garantia, nas quais se exige garantia nos contratos de obras, serviços e compras, em caução em dinheiro ou títulos da dívida pública, seguro-garantia, e fiança bancária. Sendo essa garantia feita na maioria das vezes na licitação. Destaca-se ainda outra cláusula importante, que segundo Carvalho Filho (2012) é a alteração unilateral, que prevê a real possibilidade de melhor adequação do interesse público. Ocorrendo ela apenas quando houver adequada motivação, respeitado a natureza do contrato, e a manutenção do equilíbrio econômico-

financeiro inicialmente pactuado. Obrigando-se ao contratado a aceitar os acréscimos ou supressões na margem aceitáveis.

Por sua vez, conforme Di Pietro (2014, p. 283) a rescisão unilateral com previsibilidade no artigo 58, II, combinado com os artigos 79, I, e 78, incisos I a XII e XVII, da Lei Geral, acontece com:

1. inadimplemento com culpa (incisos I a VIII e XVIII do art. 78), abrangendo hipóteses como não cumprimento ou cumprimento irregular das cláusulas contratuais, lentidão, atraso injustificado, paralisação, subcontratação total ou parcial, cessão, transferência (salvo se admitidas no edital e no contrato) , desatendimento de determinações regulares da autoridade designada para acompanhar e fiscalizar a execução do contrato, cometimento reiterado de faltas, descumprimento do artigo 7º, XXXIII, da Constituição Federal, sobre trabalho de menor;
2. inadimplemento sem culpa, que abrange situações que caracterizem desaparecimento do sujeito, sua insolvência ou comprometimento da execução do contrato (incisos IX a XI do art. 78) : falência, concordata, instauração de insolvência civil, dissolução da sociedade, falecimento do contratado, alteração social ou modificação da finalidade ou da estrutura da empresa; nota-se que, em caso de concordata, é permitido à Administração manter o contrato, assumindo o controle de determinadas atividades necessárias à sua execução (art. 80, § 2º);
3. razões de interesse público (inciso XII d o art. 78);
4. caso fortuito ou de força maior (inciso XVII do art. 78).

A fiscalização é prerrogativa exclusiva do Poder Público, na qual a execução do contrato deve ser acompanhada e fiscalizada por representantes da Administração Pública, que farão todo o acompanhamento do contrato e registrarão as ações ocorridas durante a execução, cabendo-lhes apontar defeitos e problemas inerentes a prestação do objeto contratado.

Nesse viés, urge as formas de penalidades aplicadas para o descumprimento do contrato, cabendo a Administração Pública impor sanções administrativas, conforme expresso no art. 87, da Lei Geral, da seguinte forma:

- I - advertência;
- II - multa, na forma prevista no instrumento convocatório ou no contrato;
- III - suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, por prazo não superior a 2 anos;
- IV - declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública, enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação, perante a própria autoridade que aplicou a penalidade, que será concedida sempre que o contratado ressarcir a Administração pelos prejuízos resultantes e após decorrido o prazo da sanção aplicada com base no inciso anterior.

Logo, a pena de multa, expressa no inciso II, poderá ser interposta combinada com quaisquer uma das outras estabelecidas no rol supracitado.

Segundo Di Pietro (2014, p. 268), a Administração Pública, é regida sempre pela legalidade de seus atos, ou seja, ela deve exercer também o constante controle sobre seus próprios atos, “cabendo-lhe o poder-dever de anular aqueles que contrariam a lei; é a prerrogativa que alguns chamam de autotutela e que não deixa de corresponder a um dos atributos dos atos administrativos, que diz respeito à sua executoriedade pela própria Administração. Esta decide e põe em execução a própria decisão”. Entendimento esse consagrado e pacificado pela Súmula nº 473, do STF.

O art. 80, da Lei Geral, prevê que o objeto contratado seja retomado para assegurar a continuidade do serviço público essencial e a supremacia do interesse público sobre o particular, que são princípios fundamentais da Administração Pública. Com isso, o contrato continua sendo executado mesmo diante de medidas de desinteresse do contratado.

E por último, as cláusulas exorbitantes trazem as restrições ao uso da *exceptio non adimpleti contractus*, e que conforme Carvalho Filho (2012), elas são prerrogativas especiais conferidas para a Administração Pública na relação contratual em virtude de sua supremacia mediante o contratado. Por isso, a discricionariedade administrativa é evidente e significativa na construção da relação contratual.

Assim, para Di Pietro (2014) as cláusulas exorbitantes apontam para que o particular não pode interromper a execução do contrato, o que ele deve fazer é proceder e requerer, pela via administrativa ou judicial, a rescisão do contrato e conseqüentemente o pagamento de perdas e danos, só que dará continuidade à sua execução, até obter ordem da autoridade competente (administrativa ou judicial) para paralisá-lo. Assim, percebemos que o rigor desse entendimento tem sido abrandado pela doutrina e jurisprudência, nos casos em que a inadimplência do poder público é tamanha que impede diretamente a execução do serviço ou da obra. Além da mutabilidade, que conforme a maioria dos doutrinadores origina-se das cláusulas exorbitantes e conferem à Administração o poder de, unilateralmente, alterar as cláusulas regulamentares ou rescindir o contrato antes do prazo estabelecido, por motivo de interesse público. Assim, a autora destaca que há três áleas, a ordinária ou empresarial, a administrativa e a econômica. A primeira está intrínseca a qualquer tipo de negócio, o risco da atividade empresarial com a flutuação do mercado.

Já, a segunda é a álea administrativa, que abrange três modalidades, das quais temos o poder de alteração unilateral do contrato administrativo, para atender ao interesse público, e a obrigação da Administração em reestabelecer o equilíbrio voluntariamente rompido. Por outro

lado, evidencia-se o chamado fato do príncipe, no qual determinado ato de autoridade estranha ao contrato, converge diretamente sobre o contrato, e, mais uma vez, a Administração também responde pelo restabelecimento do equilíbrio rompido. Por fim, a terceira constitui o fato da Administração, em que “toda ação ou omissão do Poder Público que, incidindo direta e especificamente sobre o contrato, retarda, agrava ou impede a sua execução” (MEIRELLES, 2003, p. 233).

Por fim, a álea econômica, que para Di Pietro (2014, p. 290) corresponde às circunstâncias externas ao contrato, ou seja, aquelas estranhas à vontade das partes, “imprevisíveis, excepcionais, inevitáveis, que causam desequilíbrio muito grande no contrato, dando lugar à aplicação a teoria da imprevisão; a Administração Pública, em regra, responde pela recomposição do equilíbrio econômico-financeiro”.

Com isso, conforme Di Pietro (2014, p. 298), desemboca-se nas rescisões contratuais que estão expressas na Lei nº 8. 666/93, no art. 79, três tipos de rescisão: unilateral, amigável e judicial. Sendo que as duas últimas são de fácil compreensão, em que a amigável ou administrativa é feita por acordo de vontades entre as partes, porém sendo aceitável para a Administração. Já a judicial, via de regra, é solicitada pelo contratado, que se sentiu inquirido pelo inadimplemento da Administração, e que não pode paralisar a execução do contrato nem fazer a rescisão unilateral. Por derradeiro, compete a Administração Pública dispor do poder rescindir unilateralmente o contrato, nos conformes e nas hipóteses previstas nos incisos I a XII e XVII do art. 78.

No entanto, conforme Moreira Neto (2014) outras características devem ser consideradas e se fazem necessárias para a compreensão dos contratos públicos, dentre elas destacamos a imperatividade, a existência, a validade, a eficácia, a exequibilidade, a executoriedade, a bilateralidade, a comutatividade, a onerosidade, a instabilidade e a pessoalidade. A imperatividade ocorre se houver uma redefinição do interesse público, onde o contratante arcará e sofrerá com as medidas cabíveis, respeitando o equilíbrio financeiro. Já, a existência ocorre pela composição de todos os elementos contratuais. A validade, por sua vez, é própria da Administração Pública, que carrega com ela a realidade, a legalidade, a legitimidade e a licitude. O que assegura à eficácia é o momento em que o contrato produz efeitos, como é inerentemente válido, produz efeitos de imediato. Outra característica é a exequibilidade em que os contratos administrativos podem ser imediatamente executados, salvo exceções. Já, a executoriedade é expressa nas hipóteses de execução anormal, em que a Administração Pública deve aplicar penalidades ao contratado ou desfazer o contrato.

Por outro lado, a bilateralidade, não na formação do contrato, mas em seus efeitos, pois cria obrigações recíprocas para as partes, a Administração paga o preço e o contratado entrega o objeto. E por fim, a onerosidade que típica dos negócios é um pressuposto relevante, porque traduz a reciprocidade no valor econômico do contrato, ou seja, a gratuidade incogitável nos contratos públicos.

Com efeito, percebemos que as múltiplas características dos contratos públicos desembocaram em outros fatores que são primordiais para um entendimento aprofundado das práticas públicas de contratações. Por isso, passaremos a compreender os elementos contratuais e as modalidades de contratos públicos.

2.2.2. As modalidades de contratos públicos

Percebemos que os elementos e características são fundamentais para a compreensão dos contratos públicos, pois decorrem deles as ações que formarão o acordo de vontades no Direito Administrativo. Nesse sentido, Di Pietro (2014, p. 299) nos aponta que os contratos administrativos estão dispostos da seguinte forma: “a concessão de serviço público, a de obra pública, a de uso de bem público, a concessão patrocinada, a concessão administrativa (as duas últimas como formas de parcerias público-privadas), o contrato de prestação ou locação de serviços, o de obra pública, o de fornecimento, o de empréstimo público, o de função pública”. Já, para Carvalho Filho (2012) os contratos administrativos estão dispostos em contratos de obras, de serviços, de fornecimento, de concessão, alienação e locação, entre outros.

Todavia, destaca-se a concessão que é “constitucional e doutrinariamente, um contrato administrativo, destinado a transferir a particulares certas atividades reservadas à Administração” (MOREIRA NETO, 2014, p. 414). E que abrange objetos diferentes e possui modalidades sujeitas a regime jurídico parcialmente diferenciado, das quais, conforme Di Pietro (2014, p. 302-303) temos:

- a) concessão de serviço público, em sua forma tradicional, disciplinada pela Lei nº 8.987/95; a remuneração básica decorre de tarifa paga pelo usuário ou outra forma de remuneração decorrente da própria exploração do serviço;
- b) concessão patrocinada, que constitui modalidade de concessão de serviço público, instituída pela Lei nº 11.079/04, como forma de parceria público-privada; nela se conjugam a tarifa paga pelos usuários e a contraprestação pecuniária do concedente (parceiro público) ao concessionário (parceiro privado);
- c) concessão administrativa, que tem por objeto a prestação de serviço de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, podendo envolver a execução de obra ou fornecimento e instalação de bens; está

- disciplinada também pela Lei nº 11.079/04; nessa modalidade, a remuneração básica é constituída por contraprestação feita pelo parceiro público ao parceiro privado;
- d) concessão de obra pública, nas modalidades disciplinadas pela Lei nº 8.987 /95 ou pela Lei nº 11.079/04;
 - e) concessão de uso de bem público, com ou sem exploração do bem, disciplinada por legislação esparsa.

Nesse diapasão, temos o contrato de prestação ou locação de serviços vem expresso na Lei Geral de Licitações e Contratos, no art. 6º, I e II, em que elenca a obra pública como sendo toda “construção, reforma, fabricação, recuperação ou ampliação, realizada por execução direta ou indireta”, por sua vez, serviço é “toda atividade destinada a obter determinada utilidade de interesse para a Administração, tais como: demolição, conserto, instalação, montagem, operação, conservação, reparação, adaptação, manutenção, transporte, locação de bens, publicidade, seguro, ou trabalhos técnicos profissionais”.

Sendo assim, a execução da obra ou serviço pode ser feita pela Administração Pública de forma direta pelos seus próprios órgãos e entidades, ou de forma indireta por terceiros que são contratados para cumprir os objetos do contrato conforme estabelecido nos arts. 6º, VII e VIII, e 10, da Lei Geral. Sendo que conforma Di Pietro (2014, p. 343), a execução indireta pode ocorrer mediante qualquer uma das seguintes modalidades estabelecidas no art. 6º, VII:

- a) empreitada por preço global - quando se contrata a execução da obra ou do serviço, por preço certo e total;
- b) empreitada por preço unitário - quando se contrata a execução da obra ou do serviço, por preço certo de unidades determinadas;
- c) tarefa - quando se ajusta mão de obra para pequenos trabalhos, por preço certo, com ou sem fornecimento de materiais;
- d) empreitada integral - quando se contrata um empreendimento em sua integralidade, compreendendo todas as etapas das obras, serviços e instalações necessárias, sob inteira responsabilidade da contratada até sua entrega ao contratante em condições de entrada em operação, atendidos os requisitos técnicos e legais para sua utilização em condições de segurança estrutural e operacional e com as características adequadas às finalidades para que foi contratada.

Portanto, a execução de obra ou serviço constitui o centro das contratações públicas, pois concentram vultosos numerários da receita pública e também convergem diretamente sobre nossos estudos sobre as contratações públicas sustentáveis que merecem fundamental importância nesse contexto de obras e serviços públicos.

Nessa sintonia, tem-se o contrato de fornecimento que para Di Pietro (2014, p. 349) “é o contrato administrativo pelo qual a Administração Pública adquire bens móveis e semoventes necessários à execução de obras ou serviços. Quanto ao conteúdo, não se distingue do contrato de compra e venda”. Assim a Administração almeja do contratado a

prestação de materiais que sejam necessários à execução de alguma necessidade ou interesse público. Por outro lado, existem outras modalidades de contratos públicos, como por exemplo: os contratos de gestão, as parcerias público-privadas, a terceirização e os contratos em Regime Diferenciado de Contratação – RDC.

2.2.3. Disposições gerais sobre os contratos públicos

Conforme entendimento e diretrizes do Tribunal de Contas da União – TCU (2010), todo e qualquer contrato público deve obedecer estritamente a legalidade e deve ser formalizado por escrito, conforme preceitua Lei Geral das Licitações e dos Contratos. No entanto, essa formalização segue o rito da obrigatoriedade por meio do termo de contrato nas seguintes hipóteses: “licitações realizadas nas modalidades concorrência; tomada de preços e pregão; dispensa ou inexigibilidade de licitação, cujo valor esteja compreendido nos limites das modalidades concorrência e tomada de preços; contratações de qualquer valor das quais resultem obrigações futuras” (TCU, 2010, p. 652).

Por outro lado, segundo o TCU (2010) se faculta o termo de contrato, porém ele deve ser substituído pelos instrumentos legais e necessários para tal finalidade. Dentre esses evidenciamos a carta-contrato, a nota de empenho de despesa, a autorização de compra, e a ordem de execução de serviço. Assim, a Administração Pública pode dispensar o termo de contrato quando as compras forem entregues de forma imediata e integral, sendo os bens adquiridos já dispostos. Porém elas não podem resultar de obrigações futuras, inclusive quando forem assistidas de assistência técnica e independentemente do valor e da modalidade realizada.

Além disso, nas preleções do egrégio órgão os contratos devem ser “numerados e arquivados em ordem cronológica, na sequência das datas de assinaturas e registro sistemático dos respectivos extratos em meio eletrônico ou em livro próprio” (TCU, 2010, p. 652). No entanto, as licitações e contratações públicas no Brasil estão prestes a serem modificadas, pois existe a tramitação de um Projeto de Lei do Senado Federal que vem atualizar e modernizar o arcabouço jurídico pátrio sobre o tema, no qual compreenderemos abaixo.

2.3. O Projeto de Lei do Senado nº 559/2013 e suas repercussões nas licitações e contratações públicas sustentáveis

Diante da vigência e das mudanças ocorridas em 20 anos da Lei 8.666/93, Lei Geral das Licitações e Contratos, foi criada e instalada pelo Senado Federal, a Comissão Especial

Temporária de Modernização da Lei de Licitações e Contratos (CTLICON), em 28 de maio de 2013, pelo Ato do Presidente nº 19, de 2013, composta por 08 (oito) senadores e que tinha a função de instituir, diagnosticar, atualizar e elaborar mecanismos institucionais modernos e dinâmicos referentes às licitações e contratos públicos buscando assim melhores instrumentos públicos para nortear as contratações públicas.

Como resultado desta Comissão originou-se o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 559, de 2013, que tramita, simultaneamente, nas Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania; de Serviços de Infraestrutura; e de Assuntos Econômicos. Sendo que a Comissão apresentou relatório final do Projeto de Lei, no qual dispõe pela revogação das seguintes Leis: Lei 8.666/93, Lei Geral das Licitações e Contratações, Lei 10.520/2002, que criou o pregão, e a Lei 12.462/2011, que regulamenta o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC).

Nesse sentido, o PLS traz a tona inovações inerente às normas de contratações e licitações da Administração Pública abrindo um leque de debates e contra argumentos no Senado Federal na intenção de se produzir um texto coerente, dinâmico e moderno condizente com as mudanças administrativas e com as novas realidades vigentes. Atem-se assim em compreender as mudanças relativas às licitações e contratações públicas sustentáveis.

Com isso, o PLS nº 559/2013 externa como princípio da licitação à promoção do desenvolvimento sustentável no território nacional, no seu art. 4º, IV, no qual legitima de forma salutar o princípio da licitação sustentável trazendo-o elencado no rol principiológico dos contratos e licitações públicas.

Já, no art. 5º, I, o acordo de nível de serviço deve observar dentre os desempenhos averiguados os critérios de sustentabilidade ambiental, isso representa a objetividade na realização dos contratos públicos, pois os mesmos devem integrar necessariamente a sustentabilidade como meio e fim a serem almejados. Além deste dispositivo, temos o inciso V, alínea c, do mesmo artigo que exige no anteprojeto as devidas informações sobre os impactos ambientais provocados pela execução do serviço ao da obra.

Outra inovação significativa que o PLS traz é a possibilidade da Administração Pública contratar serviço de empresa ou profissional especializado para assessorar a Comissão quando a licitação tratar de obra, serviço ou compra que despenda vultosos numerários e que ofereça riscos ao meio ambiente, o que expõe, mais uma vez, a repercussão com os critérios de sustentabilidade.

No art. 43, § 3º, os procedimentos de julgamento das licitações deverão obedecer aos critérios expressos nesse artigo, dentre eles está os custos indiretos, relacionados com despesas de impacto ambiental e, principalmente, o relatório de impacto ambiental, que é

obrigatório para determinadas aquisições. E no art. 50, IV, que versa sobre a habilitação operacional para realizar a licitação, temos a exigência do atendimento pelo licitante dos requisitos de sustentabilidade ambiental inerentes ao objeto licitado e ao ramo de atividade.

Por sua vez, as obras e serviços de engenharia e suas respectivas licitações (art. 74 e incisos) devem respeitar o uso e o destino final adequado dos resíduos sólidos gerados pelas obras contratadas, como forma de manutenção saudável do meio ambiente (I). Nesse ínterim, temos a compensação ambiental definida no licenciamento ambiental (II). Além da utilização de produtos, equipamentos e serviços que visem a redução do consumo de energia e dos recursos ambientais (III). Essas ações incidem diretamente no sistema de gerenciamento ambiental e na obtenção da certificação ambiental.

Logo, percebemos que as alterações provenientes desse PSL, sobre as licitações e contratações sustentáveis, apontam novas e modernas formas de utilização dos recursos naturais, pois existiu uma ênfase acentuada na sustentabilidade de obras, serviços e bens pela Administração Pública. Portanto, novos horizontes começam a ser traçados para a sustentabilidade no Brasil.

CAPÍTULO 3

CONTRATAÇÕES PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS: PERSPECTIVAS E DESAFIOS PARA O PODER PÚBLICO

Diante dos aspectos conceituais, metodológicos e epistemológicos, abordados anteriormente sobre a Administração Pública e as suas formas de licitação e contratação, realizamos uma pesquisa qualitativa sobre o tema explorando uma revisão bibliográfica e normativa ampla e diversificada.

Percebeu-se assim a salutar importância das contratações públicas que norteiam as práticas de funcionamento, sustentação e manutenção do aparato público nacional e que poderiam fomentar a utilização das contratações sustentáveis como políticas públicas de Estado. Tendo assim, destaque fundamental para as práticas governamentais de uso consciente dos recursos naturais e da preservação do meio ambiente como bem maior da humanidade.

Por isso, o Estado brasileiro, como fomentador de políticas públicas de base, adotou mecanismos normativos de contratações públicas sustentáveis, com o intuito de atender as demandas dos organismos internacionais e também de redirecionar, nacionalmente, o novo sistema de contratações públicas para paradigmas contemporâneos, pertinentes e inovadores. Logo, *como as licitações e contratações públicas sustentáveis estão sendo utilizadas pelos gestores públicos brasileiros?* Emerge assim, a busca pelas contratações públicas sustentáveis como formas e práticas que atendam a necessidade estrutural do Estado e que respeitem e preservem o meio ambiente.

3.1. A sustentabilidade e o desenvolvimento: surgimento paradoxal e o futuro da humanidade

A imaginação conduz os seres humanos a pensar que em algum momento surgiu à necessidade dos seres humanos usarem os recursos naturais de forma racional e eficiente. Sendo assim, o anseio de inventar, de criar uma forma, ou de usar as riquezas era fundamental. Logo nos detemos em inquietações, referentes principalmente à maneira como o poder público está utilizando os recursos naturais. Salientamos assim que nem sempre se fez uso adequado das riquezas naturais no Brasil e mundo, de forma sustentável condizentes com a preservação e a sistematização desses ecossistemas, nem muito menos comprometida com as futuras gerações e com o Desenvolvimento Social.

Assim, os seres humanos fazem uso inestimável dos recursos naturais para saciarem, cotidianamente, as suas necessidades essenciais. No entanto, somente após as grandes revoluções industriais é que se começou a atribuir a devida importância para as riquezas naturais espalhadas pelas mais distantes e variadas glebas. Ou seja, segundo Drummond e Burstyn (2009), foi nesse período revolucionário e industrial que ocorreu a preocupação sistemática com o desenvolvimento provocado pela industrialização. Daí surge à ideia de sustentabilidade para os Estados, como entes promoventes do bem-estar social, e que se originou através de processos dialéticos gerando conceitos e teorias sobre o assunto.

Com efeito, a sustentabilidade urge como um conceito, uma perspectiva e uma proposta a ser alcançada, inicialmente pela Organização das Nações Unidas, como maneira de alavancar mundialmente esse tema, desenvolvendo assim a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano, de 1972, ocorrida em Estocolmo, Suécia, contou com a participação de 113 países, além de 250 organizações não governamentais e organismos da ONU, tendo como tema central o desenvolvimento sustentável, e que assim ficou positivado como: “aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer as possibilidades de as gerações futuras atenderem suas próprias necessidades”. Essa Conferência externou globalmente o desenvolvimento sustentabilidade apontando para novos paradigmas e para novas práticas institucionais nos países.

Ela apontou variados preceitos e conceitos, e que conforme Machado (2013, p. 76):

A Conferência de Estocolmo trata, em diversos princípios, da questão do desenvolvimento ligado ao meio ambiente: o homem é “portador solene da obrigação de proteger e melhorar o meio ambiente, para as gerações presentes e futuras” {princípio 1}; “os recursos não renováveis da Terra devem ser utilizados de forma a evitar o seu esgotamento futuro” {princípio 5}; deve ser realizado um planejamento adequado e integrado, com ordenamento mais racional, para a preservação do ar, do solo, da fauna, da flora e dos ecossistemas naturais {princípios 2 e 13}, valorizando-se a planificação dos agrupamentos humanos e da urbanização, a maximização e a repartição dos benefícios sociais, econômicos e ambientais.

Porém, a repercussão sobre a sustentabilidade despontou através do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), originário da Conferência de Estocolmo e que detinha como balizadores a proteção ambiental na perspectiva do desenvolvimento sustentável. Sendo que o programa desenvolveu a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD), em 1983, conhecida como Comissão de Brundtland, nome em homenagem a Gro Harlem Brundtland, primeira-ministra da Noruega que presidiu os trabalhos. A comissão, por sua vez, apresentou, em 1987, os estudos realizados sobre as

condições ambientais planetárias, por meio do relatório intitulado “Nosso Futuro Comum”. E foi justamente nesse relatório que surge o conceito de desenvolvimento sustentável da seguinte forma: “Desenvolvimento sustentável é um novo tipo de desenvolvimento capaz de manter o progresso humano não apenas em alguns lugares e por alguns anos, mas em todo o planeta e até um futuro longínquo”. Além de que “é aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a capacidade de as gerações futuras atenderem as suas próprias necessidades”.

Com efeito, foi nesse contexto internacional que se iniciou o debate sobre desenvolvimento e sustentabilidade. Como desenvolver os princípios capitalistas sem interromper com o progresso econômico diante da sustentabilidade? Eis uma das indagações paradoxais que confluíram perspectivas e desafios para os quatro cantos do planeta. Nesse sentido, Machado (2013) explica a necessidade de se compreender o que significa desenvolvimento e sustentabilidade.

Ou seja, para Machado (2013, p. 73) o “Desenvolvimento sustentável é uma locução verbal em que se ligam dois conceitos. O conceito de sustentabilidade passa a qualificar ou caracterizar o desenvolvimento”. Assim, para se desenvolver economicamente precisamos estar pautados na sustentabilidade, pois os conceitos estão intimamente ligados. Logo, não poderá haver desenvolvimento sem respeitar o meio ambiente.

Necessita-se assim compreender o conceito de desenvolvimento que vem expresso na Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, da ONU, mediante a Resolução 41/128, de 04 de dezembro de 1986, no qual o desenvolvimento:

É um processo global, econômico, social, cultural e político que visa a melhorar continuamente o bem-estar do conjunto da população e de todos os indivíduos, embasado em suas participações ativa, livre e significativa no desenvolvimento e na partilha equitativa das vantagens que daí decorrem.

Por outro lado, a sustentabilidade é definida como sendo o meio ambiente digno para a vida humana convergindo para a proteção e o usufruto das suas riquezas, para essas gerações e para as futuras. E que segundo Machado (2013, p. 74) a ONU descreve, também, no relatório Nosso Futuro Comum, outra conceituação que abrange o desenvolvimento sustentável como sendo “a continuidade dos aspectos econômicos, sociais, culturais e ambientais da sociedade humana, no qual se aceita o preenchimento das necessidades individuais e coletivas ao mesmo tempo em que se preserva a biodiversidade e os ecossistemas naturais”.

Com isso, percebemos que ambos os termos estão dispostos de forma perene e interligados para o futuro da vida humana. No entanto, Geraldo Silva (2005) citado por Machado (2013, p. 74),

Parece-nos, contudo, que o desenvolvimento sustentável, tal como formulado é mais importante para os países desenvolvidos do que para os países em desenvolvimento. Graças a uma política de degradação ambiental, os países desenvolvidos puderam elevar o nível de vida de suas populações, provocando com isso um grau de poluição global que faz com que a adoção agora, pelos países em desenvolvimento, de uma política semelhante tornaria o mundo quase inabitável.

Essa ressalva torna-se salutar, pois conforme Machado (2013, p. 74):

De longa data, os aspectos ambientais foram desatendidos nos processos de decisões, dando-se um peso muito maior aos aspectos econômicos. A harmonização dos interesses em jogo não pode ser feita ao preço da desvalorização do meio ambiente ou da desconsideração de fatores que possibilitam o equilíbrio ambiental.

Surge assim, que o “conceito de desenvolvimento sustentável tomou uma importância considerável, a tal ponto que o termo foi utilizado em numerosos textos e faz parte integrante dos trabalhos das Nações Unidas.” (KISS e BEURIER, 2004, apud, MACHADO, 2013, p. 87). O que consolidou a real junção entre desenvolvimento e sustentabilidade tornando-se, atualmente, um único termo. E refletindo na estrita relação entre o progresso e o futuro dos povos que habitam a Terra.

Nessa sintonia, conforme Prieur (2011), citado por, Machado (2013, p. 87):

O princípio do desenvolvimento sustentável exprime a ideia de que os recursos vivos não devem ser punccionados a um ponto tal que eles não possam, a médio e longo prazo, renovar-se. É preciso garantir a perenidade dos recursos. Por extensão, toda a política de desenvolvimento atual deve garantir que não acarretará prejuízo nem às gerações futuras, nem aos recursos comuns (água, ar, solos, espécies e diversidade biológica).

Sendo que, no Brasil, a sustentabilidade começa a eclodir a partir da Rio-92, transpassando para o mundo o cerne do desenvolvimento sustentável, baseada na tripartição conceitual.

3.1.1. A sustentabilidade no Brasil: da Rio-92 aos dias atuais

Diante da crescente onda de sustentabilidade mundial, o Brasil por deter um papel fundamental na concentração de riquezas naturais, sendo um celeiro mundial e ao mesmo tempo detendo a maior área da Floresta Amazônica, além da sua grande abundância de água

doce. Com isso, após os estudos da Comissão de Brundtland, em 1987, a ONU, indicou o Brasil como sede da Conferência. Assim, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD), realizou-se no, Rio de Janeiro, em 1992, conhecida por Rio-92, elencou os principais dilemas da contemporaneidade em matéria de meio ambiente, com ações que despontavam como inovadoras e salutares para a gestão e a integralização do desenvolvimento sustentável centrado nos três núcleos conceituais o econômico, o social e o ambiental, que seriam a gênese nuclear para o presente e o futuro das nações.

Segundo a ONU (1992) o resultado da Rio-92 foi a elaboração e a disseminação da chamada Agenda 21 Global, que é um documento contendo 40 capítulos, com disposições específicas e gerais sobre o meio ambiente, e que não possui a vinculação obrigacional como a emanada dos tratados internacionais, porém apontava para as diretrizes e os meios condutores do desenvolvimento sustentável. Sendo-a referência ambiental internacional para alguns Estados.

Em seu Capítulo 4, a Agenda 21 Global evidencia a fundamental importância dos Estados, que tem seus governos como propulsores dessas práticas de consumo. Ou seja, para a ONU (1992), devemos considerar a necessidade de novos conceitos de bens e prosperidade, que não dependam dos recursos finitos da Terra, porém que sejam mais harmônicos com a capacidade da Terra em renová-los, mantendo-se um padrão normal de consumo e vivência. Logo, as políticas de aquisição de bens e serviços passam a ser elementares para os Estados efetivarem novas formas de compras públicas com abrangência geral, baseadas nos pilares do desenvolvimento sustentável.

Com efeito, o Brasil ganha destaque por sediar um evento desta magnitude e por interpor medidas que influenciaram as conduções dos debates e os resultados. Sendo que dos 27 princípios arrolados no texto da Rio 92, 11 (onze) deles menciona-se a expressão “desenvolvimento sustentável”, por isso sua salutar relevância para a consolidação e a disseminação das contratações públicas sustentáveis.

Nesse intermeio, percebeu-se que a potencialidade do poder de compra dos governos locais era fundamental para a inserção dos parâmetros sustentáveis, isso ocorreu apenas no ano 2000, conforme Biderman, *et al*, (2008, p. 27):

A atenção para o potencial do poder de compra pelos governos só é lançada no ano de 2000 na “Convocatória de Hannover de Líderes Municipais Europeus para o Século XXI”, na “3ª Conferência Européia sobre Cidades e Municípios Sustentáveis”, onde 250 líderes municipais de 36 países

européus aprovam o texto da conferência em que se define que os líderes municipais:

[...] devem prestar atenção para as oportunidades que surgem a partir de novas tecnologias e conceitos inovadores de serviços que tornam nossas cidades mais eco-eficientes” e “devem ter consciência sobre o poder de compra das autoridades locais no mercado e usá-lo para direcionar o desenvolvimento para soluções social e ambientalmente saudáveis”. Eles convocaram outras regiões “para manter sua própria casa em ordem introduzindo políticas para a compra de produtos e serviços verdes.

Ou seja, os municípios deveriam ter olhares diferenciados para as formas de aquisição de bens e serviços, pois refletiriam de maneira imediata as ações do desenvolvimento sustentável devido ao convívio social ocorrer nos limites locais e municipais.

No entanto, após a Rio-92 outras conferências foram realizadas como a de Berlim, em 2004. Mas em 2012, novamente o Brasil receberia a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, denominada de Rio + 20, e que trazia como principal tema a economia verde e a erradicação da pobreza. Com isso, seriam traçados parâmetros e diretrizes para a continuação das práticas do desenvolvimento sustentável. Logo, a Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio + 20) elencava diretrizes pertinentes para a economia verde, para a erradicação da pobreza e para as contratações sustentáveis. Dentre elas destacam-se as contribuições da ONU (2012) que:

As políticas de economia verde no contexto do desenvolvimento sustentável e da erradicação da pobreza devem:

- a) ser coerentes com o Direito Internacional;
- b) respeitar a soberania nacional de cada País sobre seus recursos naturais, tendo em conta as suas circunstâncias, objetivos, responsabilidades, as prioridades e o âmbito da ação no que diz respeito às três dimensões do desenvolvimento sustentável;
- c) ser suportadas por um ambiente propício e por um bom funcionamento das instituições, em todos os níveis, com um papel de liderança para os Governos e com a participação de todas as partes interessadas, incluindo a sociedade civil;
- d) promover o crescimento econômico sustentado e inclusivo, fomentar a inovação, oportunidades, benefícios e capacitação para todos e respeitar os direitos humanos;
- [...]
- e) promover padrões de consumo e produção sustentáveis;

Com isso, o ciclo de ações e intenções internacionais e nacionais estaria convergindo para as questões práticas inerentes a cada Estado, mediante as políticas públicas que eles conseguiram desenvolver e com olhos para a diminuição da pobreza. Sendo que até o dias atuais estes desafios estão presentes na “pátria amada”, e nos entes federados, além de refletirem as reais condições do desenvolvimento sustentável que o Estado brasileiro apresenta aos cidadãos, com pouca eficiência e ações ainda dispersas. Faltando assim a

implementação do desenvolvimento sustentável, que se inicia pela normatização desses preceitos e por políticas públicas condizentes com as realidades internacionais e nacionais.

3.2. A normatização das contratações e licitações públicas sustentáveis e o princípio da licitação sustentável

O panorama mundial sobre sustentabilidade, iniciado nos anos 70, impulsionou vários países a participarem dos eventos sobre a preservação e o uso consciente do meio ambiente. E o Brasil, por sua relevância, não poderia jamais ficar de fora das práticas sustentáveis por seu destaque mundial na detenção de tais recursos naturais. Com isso, iniciou-se, na década de 80, um processo de normatização nacional com a edição da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, na qual, a preservação do meio ambiente e do equilíbrio ecológico apontam como destaque e metas do Estado pátrio. Segundo Di Pietro (2014, p. 389), essa Lei estabelecia que:

No artigo 4º, foram definidos os objetivos dessa Política, dentre eles, a compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio econômico-social, difusão de tecnologias nacionais orientadas para o uso racional de recursos ambientais, difusão de tecnologias de manejo do meio ambiente, divulgação de dados e informações ambientais e formação de uma consciência pública sobre a necessidade de preservação da qualidade ambiental e do equilíbrio ecológico, preservação e restauração dos recursos ambientais com vistas à sua utilização racional e disponibilidade permanente, concorrendo para a manutenção do equilíbrio ecológico propício à vida.

Conseqüentemente, com a promulgação da Constituição Federal, de 05 de outubro de 1988, tivemos outro avanço no que concerne a preservação do meio ambiental, pois o tínhamos agora previsibilidade constitucional. Essa previsão vinha disposta no art. 170, VI, e colocava a defesa do meio ambiente como um dos objetivos da ordem econômica; e por outro lado, no art. 225, trazia a legitimidade de que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.

Já, no art. 225, § 1º, IV e V, respectivamente, elencava-se que era necessário: “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”; e, “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”.

Diante de tantos avanços mundiais e de novos olhares para o meio ambiente, procurou-se alterar o art. 170, VI, dando-lhe nova roupagem e forma, sendo-o alterado pela Emenda Constitucional nº 42, de 2003, colocando-o agora como princípio da ordem econômica, ficando-o assim expresso: a “defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e dos seus processos de elaboração e prestação”. Ou seja, isso representava olhares mais aguçados e provocativos para indagarmos às perspectivas e os desafios da defesa do meio ambiente como instituto constitucional e bem comum do povo brasileiro e da humanidade.

Nessa sintonia, surge assim conforme Di Pietro (2014, p. 389):

O fundamento constitucional para as chamadas licitações sustentáveis ou licitações verdes, em que se combinam os objetivos tradicionais da licitação (de buscar a melhor proposta para a Administração e garantir a isonomia aos licitantes) com o de desenvolvimento sustentável, que procura preservar o meio ambiente, em harmonia com fatores sociais e econômicos.

Logo, precisaríamos de um arcabouço jurídico infraconstitucional que respaldasse as diretrizes operacionais das várias áreas envolvidas neste dispositivo. Ocorreu assim massificação de normas legais para garantir a implantação e efetividade desse princípio da sustentabilidade.

Todavia, a legalidade constitucional da sustentabilidade brasileira garantiria práticas reiteradas na organização e preservação ambiental influenciando todo o aparato estatal na medida do possível. Sendo que temos a edição da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, conhecida como Lei Geral das Licitações e dos Contratos, da qual tratada no Capítulo 2, com suas especificidades e generalidades sobre os contratos e as licitações públicas no Brasil. Porém, elas ganham destaque com a Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998, que alterava a Lei Geral exigindo a obrigatoriedade das licitações públicas na Administração Pública, o que refletiria contundentemente para as contratações sustentáveis. Assim o Estado poderia contratar sustentavelmente obras, serviços, equipamentos e adquirir materiais, pois havia a previsibilidade no texto supremo. Mas, as contratações públicas sustentáveis ainda não estavam definidas e efetivadas.

Com efeito, outros institutos legais foram criados para regerem as particularidades de cada setor, influenciando rotineiramente as licitações e as contratações sustentáveis, como por exemplo: a Lei nº 10.295, de 2001, que versa sobre a Política Nacional de Conservação e Uso Racional de Energia e visa à alocação eficiente de recursos energéticos e a preservação do meio ambiente; o Decreto nº 4.059, de 2001, que regulamentou a Lei nº 10.295 de 17 de

outubro de 2001, e que dispõe sobre a Política Nacional de Conservação e Uso Racional de Energia; o Decreto nº 5.940, de 2006, que instituiu 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.

Além da Lei nº 11.947, de 2009, que dispõe sobre a alimentação escolar e prevê que 30% dos recursos repassados pela União para os Estados e Municípios, devem ser aplicados na compra de produtos provenientes da agricultura familiar; da Lei nº 10.831, de 2003, que dispõe sobre a agricultura orgânica; da Lei nº 10.696, de 2003, que no seu art. 19, criou o Programa de Aquisição de Alimentos; do Decreto nº 2.783, de 1998, que proíbe as entidades do governo federal de comprar produtos ou equipamentos contendo substâncias degradadoras da camada de ozônio; da Lei Complementar nº 123, de 2006, que instituiu o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte e estabeleceu normas gerais relativas ao tratamento diferenciado e favorecido a ser dispensado às microempresas e empresas de pequeno porte no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Outros diplomas legais de maior relevância para as contratações públicas sustentáveis foram a Lei nº 12.187, de 2009, que dispunha sobre os critérios de preferência nas licitações públicas para propostas que propiciem maior economia de energia, água e outros recursos naturais; a Lei nº 12.305, de 2010, que implantou a Política Nacional de Resíduos Sólidos e estabeleceu como objetivos a prioridade, nas aquisições e contratações governamentais, para produtos reciclados e recicláveis e para bens, serviços e obras que considerem critérios compatíveis com padrões de consumo social e ambientalmente sustentáveis; o Decreto 7.404, de 2010, que estabeleceu normas para execução da Política Nacional de Resíduos Sólidos e instituiu o Comitê Interministerial da Política Nacional de Resíduos Sólidos; e a Portaria nº 2, de 2010, da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão que dispõe sobre as especificações padrão de bens de Tecnologia da Informação no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional.

No entanto, a Instrução Normativa nº 1, de 19 de janeiro 2010, que estabeleceu critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, contratação de serviços ou obras na Administração Pública Federal, é o divisor legal para a implantação das contratações sustentáveis. E conforme Valente (2011, p. 06):

A Instrução Normativa nº 1, de 2010, em que pese a sua natureza de ato administrativo normativo, pela sua relevância na mudança dos padrões de aquisição de bens pela Administração Pública federal, passa a figurar como o primeiro marco regulatório para adoção de critérios de sustentabilidade ambiental na esfera do governo federal, no tocante a licitações sustentáveis. Com a adoção dessa norma, ficou estabelecida, no âmbito federal, a imposição de realização de compras pública sustentáveis.

E segundo Di Pietro (2014, p. 390):

Essa Instrução, no artigo 2º, estabelece que “as especificações para a aquisição de bens, contratação de serviços e obras por parte dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional deverão conter critérios de sustentabilidade ambiental, considerando os processos de extração ou fabricação, utilização e descarte dos produtos e matérias-primas”.

Logo, destacamos os seguintes critérios possíveis elencados na Instrução Normativa nº 1, conforme Di Pietro (2014, p. 390-391):

Maior economia no consumo de energia elétrica na climatização e iluminação de ambientes; uso exclusivo de lâmpadas fluorescentes, aquecimento de água por energia solar; medição individualizada de água e energia elétrica, aproveitamento da água da chuva, exigência de comprovação da origem da madeira, uso de mão de obra, materiais e matérias-primas locais, uso obrigatório de agregados reciclados, observância das regras do Inmetro, aquisição de bens compostos de materiais reciclados, atóxicos e biodegradáveis, cumprimento de requisitos ambientais para certificação pelo Inmetro, uso de embalagens adequadas, emprego de produtos de limpeza e conservação que respeitem normas da Agência de Vigilância Sanitária - Anvisa, redução do desperdício de água, observância à Resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente - Conama sobre ruído, utilização de equipamentos de proteção individual pelos profissionais terceirizados, treinamento destes mesmos profissionais para redução do consumo da água, energia e da produção de resíduos sólidos, separação dos resíduos recicláveis, atendimento às normas da Agência Brasileira de Normas Técnicas sobre resíduos sólidos, destinação ambiental adequada de pilhas e baterias.

Com isso, segundo Di Pietro (2014) a legitimação das contratações sustentáveis estava consolidada e continha variados dispositivos abrangendo múltiplas áreas para serem efetivadas. O que desembocou na edição da Lei nº 12.349, de 15 de dezembro de 2010, que modificou o art. 3º, caput, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, com vistas à promoção do desenvolvimento nacional sustentável, incluindo o dispositivo como um dos objetivos a serem pretendidos pelas contratações e dando origem ao princípio da licitação sustentável. E que foi regulamentada pelo Decreto nº 7.746, de 2012, que estabeleceu critérios, práticas e diretrizes gerais para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável por meio das contratações realizadas pela administração pública federal direta, autárquica e fundacional e pelas

empresas estatais dependentes, além de instituir a Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública (CISAP).

A CISAP foi atribuída a natureza consultiva e o caráter permanente, entre outras funções, além de “propor à Secretária de Logística e Tecnologia de Informação critérios e práticas de sustentabilidade nas aquisições, contratações, utilização dos recursos públicos, desfazimento e descarte” (DI PIETRO, 2014, p. 392).

Após o assentamento do princípio da licitação verde, outros mecanismos surgiram massificando os preceitos legais, como, por exemplo, a Lei nº 12.462, de 2011, que instituiu o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC) para a construção de estádios, aeroportos e obras itinerantes necessários à realização das Copas das Confederações de 2013 e Copa do Mundo de Futebol de 2014, e dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, implantou o princípio da licitação sustentável, como cerne dessas ações na intenção do desenvolvimento sustentável. Além dos Decretos de nº 7.794, de 2012, que instituiu a Política Nacional de Agroecologia e Produção orgânica; nº 7.546, de 2011, que regulamentou o disposto nos §§ 5º a 12 do art. 3º da Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993, e instituiu a Comissão Interministerial de Compras Públicas; e Decreto nº 7.601, de 2011, que estabeleceu a aplicação de margem de preferência nas licitações realizadas no âmbito da administração pública federal para aquisição de produtos de confecções, calçados e artefatos.

Outros atos do Executivo também convergiram para a implantação desse princípio sustentável como a Medida Provisória nº 573, de 2012, que visa a estimular a indústria nacional por meio da compra de equipamentos por nove órgãos federais: Educação, Justiça, Saúde, Transportes, Planejamento, Desenvolvimento Agrário, Defesa, Integração Nacional e Cidades; e a Portaria do Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio nº 279, de 2011, que instituiu o regime de origem para efeitos de aplicação da margem de preferência.

Por fim, evidenciamos, recentemente, a edição da Lei nº 12.836, de 02 de julho de 2013, que modifica o Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/01, incluindo assim, conforme Di Pietro (2014, p. 392):

Entre os objetivos da política urbana o estímulo à utilização, nos parcelamentos do solo e nas edificações urbanas, de sistemas operacionais, padrões construtivos e aportes tecnológicos que objetivem a redução de impactos ambientais e a economia de recursos naturais (art. 2º, XVII). Incentivo semelhante foi previsto para as operações urbanas consorciadas, com o acréscimo, pela mesma lei, de um inciso III ao § 2º do artigo 32 do Estatuto da Cidade.

Com efeito, o arcabouço jurídico que está envolto do princípio da licitação sustentável transforma este instituto normativo em um dos princípios mais singulares do ordenamento jurídico brasileiro pela sua repercussão em diversos setores e pela sua interferência direta nas contratações públicas, que sustentam as ações da Administração Pública.

3.3. Licitações e contratações sustentáveis: perspectivas e desafios

As licitações e contratações sustentáveis estão diretamente ligadas a problematização dos recursos naturais, pois refletem ações conscientes de preservação do meio ambiente através do Poder Público como ente garantidor de boas práticas públicas de utilização e exploração dos recursos naturais. Diante disso, todos os Estados deveriam adotar mecanismos institucionais de sustentabilidade e gestão de compras e serviços dentro dos parâmetros da ONU, que apontou para a sustentabilidade como um dos destaques mundiais. Além de que o “consumo sempre crescente está exercendo pressão no meio ambiente, poluindo a Terra, destruindo ecossistemas e minando estilos de vida. Este é o efeito colateral mortal do modelo de consumo prevalecente. Tal consumo não é ambientalmente sustentável.” (PNUMA, 2001, p. 3).

Nesse sentido, Biderman *et al* (2008, p. 21), no Guia de Compras Públicas Sustentáveis, que nos alerta sobre:

O consumo excessivo dos recursos da Terra continua aumentando a taxas alarmantes, gerando enormes problemas ambientais locais, regionais e globais. Exemplos de problemas ambientais globais incluem as mudanças climáticas, a chuva ácida, o acúmulo de substâncias perigosas no ambiente, a degradação de florestas, a perda da biodiversidade, a contaminação e escassez de água, entre outros. Tais problemas afetam inevitavelmente a sociedade, o indivíduo e, a longo prazo, o desenvolvimento humano e a proteção dos ecossistemas e de todas as formas de vida no planeta.

Com efeito, a sustentabilidade torna-se um conceito, uma perspectiva ou uma proposta a ser alcançada, inicialmente pela ONU, através de ações que refletissem políticas públicas nos países. Nesse ínterim, segundo Biderman, *et al*, (2008, p.6):

A noção de sustentabilidade é baseada na necessidade de se garantir a disponibilidade dos recursos da Terra hoje, assim como para nossos descendentes, por meio de uma gestão que contemple a proteção ambiental, a justiça social e o desenvolvimento econômico equilibrado de nossas sociedades.

Para Juarez Freitas citado por Silva Júnior (2011, p. 15), a sustentabilidade é o princípio constitucional que:

Determina, independentemente de regulamentação legal, com eficácia direta e imediata, a responsabilidade do Estado e da sociedade pela concretização solidária do desenvolvimento material e imaterial, socialmente incluso, durável e equânime, ambientalmente limpo, inovador, ético e eficiente, no intuito de assegurar, preferencialmente de modo preventivo e precavido, no presente e no futuro, o direito ao bem-estar físico, psíquico e espiritual, em consonância homeostática com o bem de todos.

Diante desses conceitos dinâmicos sobre a sustentabilidade, o Estado ganha destaque na promoção do desenvolvimento sustentável em duas frentes de ações que estão interligadas, a primeira delas concerne ao poder institucional que pode propor políticas públicas de sustentabilidade através de instrumentos legais, de incentivos fiscais e econômicos; e que pode cobrá-las, através da coercibilidade estatal, conceitos esses já abordados. Já, a segunda se refere ao poder de compra dos governos federal, estaduais, distrital e municipais que despende vultosos numerários públicos para realizarem compras, prestarem serviços e executarem obras.

Com isso, destaca-se, inicialmente, o poder de compras do governo federal que segundo Alencastro, Silva e Lopes (2014, p. 218):

No Brasil, os órgãos governamentais figuram como grandes consumidores de bens e serviços. No ano de 2009, o governo federal brasileiro gastou R\$ 11.530.937.746,36 com obras e instalações, e R\$ 3.291.531.638,57 com equipamentos e material permanente (MPOG e Iclei, 2009). O Ipea (2011) aponta que o setor público se apresenta como um dos principais compradores do país, respondendo por cerca de 10% a 15% do PIB.

Esses recursos públicos representam parcela significativa da dinâmica econômica nacional e podem interferir diretamente no sustentável se forem direcionados e instituídos para tais finalidades. Nesse sentido, referencia-se a experiência europeia que vai mais além e nos traz referências dos consumos locais, conforme o ICLEI (2009, p. 12):

No caso europeu, mais de 50% do consumo público é realizado em escala municipal e regional, tendo em vista que os principais consumidores estão nas cidades e é, assim, que a sua força pode ser utilizada para incidir não só localmente numa melhoria ambiental, mas também a nível nacional, e inclusive internacional, com a transferência de experiências e boas práticas.

O consumo nesse viés deve ser induzido para práticas renovadas, pois “Consumir pensando nas futuras gerações inclui reduzir os níveis de gastos e de compras.” (BETIOL, 2012, p. 45).

Com efeito, outro ponto de destaque diz respeito aos tipos de produtos consumidos pelo Poder Público, segundo o Iclei (2009, p. 12):

As administrações públicas geralmente consomem três tipos de produtos ou serviços:

- 1- Insumos: por exemplo, papel, produtos de limpeza, equipamentos técnicos e de tecnologia da informação, mobiliário. Em geral são bens duráveis e materiais.
- 2- Serviços: por exemplo, manutenção, limpeza, suporte técnico para equipamentos, etc.
- 3- Obras: obras públicas de engenharia civil, tais como vias, edificações públicas, pontes, etc.

Destaca-se, nesse sentido, o estudo realizado pelo MPOG, em 2009, e apresentado por Biderman (2008, p. 65), com os compradores que buscaram aquele órgão, na qual, externaram os seguintes pontos sobre a implementação de compras públicas sustentáveis:

- 91% dos entrevistados afirmaram que material de consumo constitui o universo de bens mais comprado nos últimos cinco anos;
- 24% dos entrevistados considera a incorporação de critérios ambientais nos processos de compras e contratações sustentáveis pouco provável;
- 51% entenderam que a falta de capacidade técnica sobre temas ambientais é um grande obstáculo para a incorporação de critérios ambientais nas compras.

Nesse intuito, segundo Betiol *et al* (2012, p. 33), pode-se:

Vencer a inércia e promover o desenvolvimento sustentável por meio do poder de compra governamental é uma estratégia diretamente ligada a questões emergentes – e urgentes – como a mudança do clima, o consumismo para além da capacidade de suporte do planeta, a busca por menos desigualdade socioeconômica e a qualidade de vida no mundo cada vez mais urbanizado.

Assim, percebe-se que as aquisições públicas refletem proativamente sobre o meio ambiente, desde que direcionadas para tal finalidade. E que “Ao se engajar em uma proposta de desenvolvimento sustentável, o poder público deve interceder para transformar padrões produtivos e as formas de se comprar e consumir.” (BETIOL, et al, 2012, p. 24, grifo do autor).

Nesse contexto, o governo federal passa a realizar as compras públicas sustentáveis (CPS) que “são uma solução para integrar considerações ambientais e sociais em todas as fases do processo de compra e contratação de governos, visando reduzir impactos sobre a saúde humana, o meio ambiente e os direitos humanos.” (ICLEI, 2009, p. 9).

Ou seja, segundo ICLEI (2009, p. 9):

A prática de CPS permite atender as necessidades específicas dos consumidores finais através da compra do produto que oferece o maior número de benefícios para o ambiente e para a sociedade. São também conhecidas como licitações públicas sustentáveis, eco-aquisições, compras ambientalmente amigáveis, consumo responsável e licitação positiva.

Por outro lado, essas ações governamentais podem direcionar a economia nacional para produzirem, comercializarem e disseminarem produtos, serviços, tecnologias e progressos sobre a sustentabilidade e sobre o bem-estar social, além de incentivaram a educação ambiental que é uma das vertentes do desenvolvimento sustentável. Por isso, para o ICLEI (2009, p. 11):

As aquisições públicas podem auxiliar na criação de um grande mercado para negócios sustentáveis, aumentando as margens de lucro dos produtores através de economias de escala, e reduzindo seus riscos. Por outro lado, as autoridades públicas, como consumidores de grande escala, podem incentivar a inovação, estimular a competição na indústria, garantindo, aos produtores, retornos pelo melhor desempenho ambiental de seus produtos, através da demanda do mercado ou de incentivos concretos.

Esses mecanismos de mercado têm um papel importante e há vários exemplos que ilustram como a escolha consciente dos compradores públicos tem mudado consideravelmente a estrutura do mercado. Uma autoridade, geralmente, não pode por si só, gerar essas mudanças no mercado, mas várias autoridades públicas, que adotam esta política e combinam sua capacidade e seu poder de compra podem obter resultados concretos.

Todavia, para se adquirir produtos e serviços e propor obras obrigatoriamente passou-se pelos instrumentos legais que compõem o arcabouço jurídico sobre as licitações e contratos. Com isso, deparou-se sobre as licitações sustentáveis que vêm legitimar essas formas de aquisição anteriormente abordadas e despontam novas perspectivas para compras sustentáveis no Brasil. E que conseqüentemente geraram as contratações sustentáveis como instrumentos contundentes para promoção, disseminação e preservação do meio ambiente tendo o Estado como o percussor dessas práticas.

Nesse contexto, Eduardo Bim (2011, p. 177) afirma que: “Licitação sustentável, também conhecida como ecoaquisição, licitação ecológica, verde ou ambiental, é a licitação influenciada por parâmetros de consumo menos agressivos ao meio ambiente”, e que, por sua vez, é:

Um esforço governamental com base jurídica, propiciado não apenas por ela, mas principalmente pela consciência institucional do consumo sustentável (educação ambiental) para adquirir bens, serviços e obras com reduzido impacto ambiental em comparação com os outros que servem à mesma finalidade.

Quando os setores públicos começam a inserir os critérios de sustentabilidade nos processos licitatórios desencadeiam múltiplos paradigmas, dentre eles a perspectiva de olhares inovadores sobre a gestão dos órgãos públicos que norteiam e conduzem as ecolicitacoes. Assim, para o ICLEI (2009, p. 13):

No momento em que um determinado órgão público, de qualquer esfera do governo, elabora um edital, exigindo critérios de sustentabilidade nos seus editais, esta atitude impacta de duas maneiras: (i) o estado passa a comprar produtos sustentáveis, atuando como um consumidor comum que faz compras e (ii) sinaliza para o mercado que o seu foco de compras mudou de produtos tradicionais para produtos menos agressivos ao meio ambiente, ou produtos que levam em consideração os direitos humanos e sociais.

As ecolicitações se inserem como meio e fim, em busca da melhor proposta para Administração Pública, compreendendo a proposta mais vantajosa como àquela que integra eficiência, economicidade e sustentabilidade. Nesse sentido, Meneguzzi (2011, p. 25), relata que:

A procura da proposta mais vantajosa para a Administração Pública deveria, portanto, ser desdobrada. Esta vantajosidade poderia manifestar-se no futuro, como ocorre nas licitações sustentáveis. Nestas os interesses primários e secundários da Administração Pública conjugar-se-iam.

No entanto, as contratações sustentáveis emergem intimamente integradas com as licitações limpas. Com isso, segundo Garcia e Ribeiro (2012, p. 245):

São quatro os espaços possíveis de delimitação da sustentabilidade nas licitações e contratações públicas, a seguir apresentados na sequência em que serão examinados: i) definição do objeto; ii) fase de habilitação; iii) julgamento das propostas; e iv) obrigações do contratado.

Os espaços, dos quais, é possível a inserção de critérios de sustentabilidade, conforme elencado acima, despontam inicialmente para a definição do objeto do contrato público, que será sustentável mediante a inclusão de especificações pelo gestor público que tem essa função de integralização. Por isso, segundo Garcia e Ribeiro (2012, p. 245) “o administrador público delimita a obra, serviço ou compra que pretende contratar para suprir determinada necessidade pública. Poderá o administrador, desde que tecnicamente fundamentado, inserir critérios ambientais na delimitação do objeto que pretende contratar”.

Logo, o gestor público torna-se essencial para a promoção das contratações públicas sustentáveis, por ser decisivo e delineador de parâmetros e objetivos a serem alcançados com o objeto a ser contratado, tema esse tratado mais adiante. Por sua vez, “A definição do objeto é determinada pelo juízo de conveniência e oportunidade da contratação, auferida pela autoridade competente” (SANTOS, 2011, p. 156). Entretanto, o objeto deve ser bem definido, isso implica que as especificações técnicas e gerais se fazem necessárias para as contratações sustentáveis. Ressaltamos, ainda, que a inserção de critérios sustentáveis deve ser compreendida, não como um empecilho, mas como um incentivo a preservação do meio ambiente.

Segundo Garcia e Ribeiro (2012), existe outra possibilidade de inclusão dos critérios sustentáveis que seria na habilitação, porém o gestor fica restrito as limitações desta fase, com fundamento nos arts. 28 e 30, da Lei 8.666/93. Há, também, outro meio de inserção que seria no julgamento da proposta através de critérios ambientais, por serem considerados fatores de pontuação técnica. Ou seja, se daria preferência às propostas que trouxessem englobados no seu texto, maiores critérios de sustentabilidade.

Evidenciamos, ainda, outro meio de inclusão das exigências de sustentabilidade, desta vez, ocorre no acordo de vontades, ou seja, no contrato sustentável, elemento fundamental na consolidação do objeto contratado. O contrato sustentável pode e deve trazer mecanismos sustentáveis que devem ser assumidos e cumpridos pelo contratado na execução do objeto. Além desse destaque, surge também, nessa mesma linha, a vinculação da remuneração do contratado com os critérios de sustentabilidade através do RDC, que vincula padrões de qualidade ambiental na execução de obras e serviços, criando assim “incentivo econômico para que o contratado seja mais eficiente sob o ângulo da sustentabilidade, o que lhe permitirá um incremento em sua remuneração” (GARCIA e RIBEIRO, 2012, p. 250).

Diante desse contexto de múltiplas situações emblemáticas e teóricas, se torna evidente que as licitações e contratações sustentáveis são um desafio para o Poder Público, desde as suas previsibilidades legais até a manutenção dos padrões sustentáveis nas obras, serviços e aquisições, que se perenizam no tempo. Ao mesmo tempo, refletem novas práticas de gestão dos recursos naturais focadas na atuação estatal, que toma para si a responsabilidade de gerir e fiscalizar as contratações sustentáveis.

Sobre essa nova gestão institucional e política brasileira, passamos a intentar questões operacionais e práticas referentes às contratações sustentáveis e percebemos que os desafios para os gestores públicos saltam aos olhos da sociedade. Mediante essa constatação, exploraremos abaixo o papel do gestor público que tem o condão de direcionar e incluir os critérios de sustentabilidade nas licitações e contratos públicos.

3.4. O papel do gestor público na implementação das contratações públicas sustentáveis

Na Administração Pública a legalidade permeia, estritamente, os atos administrativos a serem tomados e instituídos pelos agentes públicos que exercem funções e atribuições representando o Estado, que é inerte de vontades, mediante a discricionariedade e a coercibilidade do Poder Público. Nesse viés, conforme Di Pietro (2014, p. 589) “o Estado é pessoa jurídica e que, como tal, não dispõe de vontade própria, ele atua sempre por meio de

peças físicas, a saber, os agentes públicos.”. Surge daí, os gestores públicos como agentes públicos que representam o povo através da governabilidade e das suas ações administrativas.

Por isso, as licitações e contratações públicas, como institutos e mecanismos do Direito Administrativo, necessitam de gestores públicos, seja nas funções de governabilidade pública, seja atendendo as normas provenientes da Lei 8.666/93, para gerirem os contratos. Por isso, esses gestores públicos ganham destaque salutar na implementação das políticas públicas e nas contratações sustentáveis, objeto desse estudo.

Diante disso, as licitações e contratações públicas precisam de gestores públicos para planejar, elaborar, debater, implantar, executar, fiscalizar e repensar as práticas cotidianas concernentes aos diversos aspectos abordados durante este estudo, que vão desde a inserção de critérios de sustentabilidade nas obras, serviços e aquisições públicas até a perenização desses parâmetros nos serviços e bens públicos.

Nessa seara, mecanismos dinâmicos e contundentes devem permear as práticas de gestão do meio ambiente. Entretanto, existe um lapso temporal bastante prognóstico relativo a não utilização de ações institucionais que disponham direta ou indiretamente sobre o assunto. Isso fica evidente para Biderman, *et al*, (2008, p.8), que:

Durante muitos anos os atores governamentais e autoridades públicas não consideravam o impacto nem o valor intrínseco dos produtos que compravam, dos serviços que contratavam nem o das obras que empreendiam. Porém, com o surgimento do conceito de desenvolvimento sustentável no contexto mundial, observa-se a tendência de gerar políticas que levem em conta os aspectos ambientais que geralmente comprometem também os aspectos sociais e econômicos.

Concatenando os elementos, evidencia-se que conforme Silva e Barki (2012, p. 159):

O meio ambiente foi historicamente considerado por políticos, burocratas, empresários, entre outros atores, como um entrave ao desenvolvimento, cuja concepção limitava-se ao crescimento econômico. Assim, é importante destacar que os diversos atores sociais, que participam do processo de formulação de políticas públicas e de tomada de decisão, formam um campo de forças que orientam o rumo dessas políticas.

Logo, os agentes públicos não dispunham de parâmetros sustentáveis para as ecoaquisições. Sendo que não agregavam nenhuma preocupação com o meio ambiente. No entanto, após as Conferências mundiais sobre meio ambiente e a repercussão ocorrida diante da sustentabilidade, novos e outros olhares se projetaram sobre a função dos Estados, dos entes e dos governantes, que passaram a possuir responsabilidades conjuntas e, principalmente, ambientais.

Sendo que no Brasil, especificamente, essas atribuições aos gestores públicos ganham destaque com a Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P), do Ministério do Meio Ambiente (MMA), em 1999, que tem como objetivo: “estimular os gestores públicos a incorporar princípios e critérios de gestão ambiental em suas atividades rotineiras, levando à economia de recursos naturais e à redução de gastos institucionais por meio do uso racional dos bens públicos e da gestão dos resíduos”. Conforme preleciona Valente (2011, p. 05), a A3P “pode ser considerada como o marco indutor de adoção da gestão socioambiental sustentável no âmbito da Administração Pública brasileira.”, além de que, “este programa de gestão administrativa sustentável não possui natureza impositiva, regulatória, mas, tão somente, de indução às boas práticas de gestão sustentável. Assim, a A3P representa um marco indutor e não regulatório”.

Segundo Valente (2011) construiu-se assim, diante desse cenário de pressões sobre o meio ambiente, paulatinamente uma consciência de preservação ambiental e de desenvolvimento sustentável apontando novas formas de utilização e exploração dos recursos naturais voltadas para os gestores públicos como condutores desse processo. A repercussão destes atos conduziu as nações mais desenvolvidas à adoção dessas agendas de gestão sustentável, que inseriam ações relacionadas com o desempenho ambiental das respectivas administrações públicas dos países envolvidos.

O TCU (2010, p. 373), por sua vez, aponta que, em alguns casos, a lei institui e atribui ao gestor público a “prerrogativa de escolha de critérios que melhor se adequem às características do objeto, desde que sejam observados os parâmetros por ela fixados, bem assim os princípios relativos às licitações, sempre almejando a proposta mais vantajosa para a Administração”. Isso converge tecnicamente para as ecoaquisições, pois aponta privilégios inerentes aos gestores públicos que possuem o condão de inserir critérios de sustentabilidade nas licitações verdes, desde que observadas às especificações técnicas do objeto a ser contratado.

Com isso, percebe-se que para Alencastro *et al* (2014, p. 219) :

A necessidade de incorporar critérios de sustentabilidade na condução dos processos licitatórios trouxe um novo desafio para o gestor público brasileiro que, historicamente, elaborou editais visando selecionar a proposta de menor valor, sem questionar as práticas socioambientais do fabricante ou do fornecedor dos bens e serviços.

Seguindo este percalço, a licitação verde deve ponderar o custo/benefício e o gestor tem esse papel de interpretar, refletir e buscar a proposta que seja eficiente, econômica, viável

e condizente com o meio ambiente. Diante disso, tem-se que segundo Garcia e Ribeiro (2012, p. 232), a:

Proposta mais vantajosa não necessariamente se refere à obtenção do menor preço, podendo a licitação servir de legítimo veículo para concretização de valores constitucionalmente protegidos. É o que ocorre com as licitações sustentáveis, que acarretam um dever ao gestor público de avaliar e ponderar acerca da melhor relação custo/benefício que o produto, serviço ou obra acarretará ao meio ambiente.

Percebemos que as ecoaquisições devem nortear os preceitos constitucionais, e nesse ponto a cautela e a versatilidade técnica dos gestores destaca-se, pois para Valente (2011, p. 06-07):

A realização de licitações sustentáveis exige que o administrador público saiba ponderar a aplicabilidade do princípio da isonomia, que orienta os procedimentos licitatórios, e as diretrizes constitucionais de proteção ambiental e de desenvolvimento sustentável, no sentido de preservar o caráter isonômico dos certames licitatórios.

Ou seja, o “Administrador Público, ao optar pelo objeto que venha a contribuir para um meio ambiente saudável, não estará ferindo o princípio da isonomia no momento da descrição do objeto” (BARCESSAT, 2011, p. 75).

Converge-se, assim para outros meios dinâmicos e integrativos das administrações públicas, em que o “conceito de sustentabilidade na gestão pública é um desafio que pode ser concretizado em diversas áreas. As compras compartilhadas sustentáveis são um bom exemplo.” (SILVA e BARKI, 2012, p. 160). Logo, poderíamos ter as ecoaquisições concatenadas para diversos órgãos da Administração Pública, formando um “elo verde” entre os variados seguimentos do Poder Público.

Nesse contexto significativo, evidencia-se que para Silva e Barki (2012, p. 162):

Os gestores públicos, servidores, políticos e tomadores de decisão devem entender que é papel do Estado promover instrumentos econômicos que fomentem a criação de uma nova economia, baseada em produtos e serviços sustentáveis. Os editais sustentáveis podem priorizar produtos em cujos processos produtivos sejam comprovadas ações e medidas adotadas para eficiência energética, economia de água, uso de tecnologias limpas, bem como de matérias-primas provenientes de manejo sustentável, recicladas, reaproveitadas, etc.

Entretanto, ressaltamos que mudar padrões e práticas reiteradas dos gestores públicos, não é tarefa das mais fáceis, mas conforme Silva Junior (2011, p.10) “Provoca-se a inquietação nos gestores públicos de modo a desestabilizar a zona de conforto em que se encontram.” e daí atinge-se “A cautela paralisante e o apego ao ‘status quo’” que são

inerentes ao mesmo e que “não podem prevalecer ao arripio do princípio e valor: Sustentabilidade.”, bem maior da humanidade. Assim poderíamos ter resultados diferentes com práticas renovadas e apontando para os caminhos do desenvolvimento sustentável nacional e mundial.

Sendo que a vontade de mudar não basta, precisamos de ações estatais concretas e proativas. E uma das formas de acontecer isso é através de políticas públicas ambientais voltadas para a promoção e preservação da sustentabilidade. Mas, “a efetiva concretização de uma política pública que promova o desenvolvimento sustentável depende de um planejamento anterior à própria realização das licitações.” (GARCIA e RIBEIRO, 2012, p. 246).

Todavia ressalta-se que para Silva e Barki (2012, p. 159):

O meio ambiente, como objeto de políticas públicas, apresenta um conjunto peculiar de características, que se diferenciam de outras áreas das políticas públicas. Assim, a política ambiental, em regra, atua sobre problemas que envolvem bens comuns, o que implica gerenciar problemas relevantes de ação coletiva.

Ou seja, segundo Matias-Pereira (2010) precisamos de políticas públicas que estabeleçam objetivos, metas e prioridades para a construção de meios capazes de alterar as formas de pensar, planejar, organizar, coordenar, executar e fiscalizar dos gestores públicos diante das ações administrativas, e principalmente nas licitações e contratações públicas sustentáveis. Nesse ínterim, percebe-se que “os indicadores estabelecem um padrão normativo, por meio do qual é possível construir um diagnóstico para subsidiar a formulação e a avaliação de políticas públicas.” (PEREIRA e PINTO, 2012, p. 365).

Essas constatações despontaram para as políticas públicas ambientais como meios perenes e significativos para mudanças de paradigmas fortalecendo a atuação dos gestores públicos brasileiros nas ecoaquisições institucionais. No entanto, a implementação de políticas públicas, não é tarefa singela, pois conforme preleciona Rua (2009, p. 94) “A implementação, portanto, compreende o conjunto dos eventos e atividades que acontecem após a definição das diretrizes de uma política, que incluem tanto o esforço para administrá-la, como seus substantivos impactos sobre pessoas e eventos.”. Isso indica que “a implementação consiste em fazer uma política sair do papel e funcionar efetivamente” (RUA, 2009, p. 95).

Segundo Rua (2009), as políticas públicas externam os múltiplos entendimentos sobre as ações estatais planejadas e concretas, atingindo um amplo leque de indivíduos de maneira

organizada e eficaz. O que incide diretamente nos gestores públicos que podem construir mecanismos úteis e dinâmicos voltados para as ecoaquisições, a fim de termos uma Administração Pública eficiente e pautada no desenvolvimento sustentável.

Todavia, diante das políticas públicas, precisaremos, também, de um planejamento intrínseco as condutas dos gestores públicos que despontaria em um Planejamento Estratégico Governamental (PEG) que abrangeria com afinco a execução das contratações sustentáveis com fundamentos participativos pautados na organização racional dos bens públicos.

Contudo o PEG está atrelado ao gestor público como sendo “aquele profissional cuja especificidade consiste fundamentalmente na sua capacidade de traduzir, interpretar ou “decodificar” para uma “lógica” e “racionalidade” empresariais o conteúdo e a forma de implementação das políticas públicas.” (DAGNINO, 2009, p. 51). Assim “o PEG é um dos instrumentos através dos quais novas inter-relações, sobredeterminações, pontos críticos para a implementação de políticas etc. terão de ser identificados, definidos e processados” (DAGNINO, 2009, p. 44). Essas interrelações incidem novamente no papel do gestor público utilizando políticas públicas centradas no PEG e voltadas para as licitações e contratações públicas sustentáveis.

Urge assim, desafios significativos referentes ao papel dos gestores públicos na implementação de critérios de sustentabilidade nas licitações e contratações públicas amparados nas políticas públicas e no planejamento estratégico governamental como norteadores das decisões administrativas para se adquirir bens e serviços, pautados no desenvolvimento sustentável e na preservação do meio ambiente, como bem maior da humanidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir dos fundamentos utilizados, das questões levantadas e investigadas, da execução dos procedimentos metodológicos e das respectivas reflexões sobre as contratações públicas sustentáveis e o papel do gestor público na condução desses atos administrativos. Buscamos a compreensão, inicialmente, da Administração Pública, de suas reformas e de seus variados significados, convergindo para as licitações e contratações públicas como meio e forma de aquisição de bens e serviços públicos. No entanto, concentramos esforços para compreendermos a importância das ecoaquisições para o Estado brasileiro, para o povo e para o meio ambiente, que é bem imensurável da humanidade. Sendo que entendimentos, definições, conceitos, obstáculos e desafios foram erguidos para construirmos este trabalho.

Sendo assim, constatamos que a Administração Pública brasileira é responsável pela promoção e proteção do meio ambiente, pois o Estado chama para si o percalço de tutela do bem público coletivo que é o meio ambiente. Além disso, a Administração Pública passa por uma crise gerencial, na qual, os mecanismos públicos parecem estar sobrecarregados diante da instabilidade política e econômica que atinge a nação. E que, de certa forma, reflete nas formas de contratação pública vigentes no país, dentre elas as contratações verdes que se adequam as condições do objeto da licitação, mediante os critérios de sustentabilidade inseridos nas compras públicas e nos editais de obras e serviços.

Evidenciamos que foram editados múltiplos instrumentos normativos para os vários setores e aspectos públicos que abrangiam formas de utilização dos recursos naturais. Porém, as licitações e contratações sustentáveis ganharam um marco regulatório, recentemente, com a Instrução Normativa nº 1, de 19 de janeiro 2010, que estabeleceu critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, contratação de serviços ou obras na Administração Pública Federal, sendo realmente o divisor normativo nacional para a implantação das contratações sustentáveis. Além da previsibilidade licitatória, com a alteração do art. 3º, caput, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, através da Lei nº 12.349, de 15 de dezembro de 2010, que incluiu à promoção do desenvolvimento nacional sustentável, como um dos objetivos a serem pretendidos pelas licitações públicas.

Com isso, percebemos que a licitação sustentável tornou-se um princípio constitucional, mas que se torna evidente alguns anos depois de sua previsibilidade. E que começa a repercutir novas ações de uso adequado do meio ambiente pelo Poder Público. No entanto, outros avanços estão por vir com a futura aprovação do PLS 559/2013, que atualiza e moderniza as licitações e contratações públicas no Brasil e que traz no seu bojo preceitos,

instrumentos e mecanismos normativos legitimando as licitações sustentáveis como meio e forma de beneficiar, preservar e utilizar o meio ambiente de forma correta e socialmente adequada. O projeto, atualmente, encontra-se no Senado Federal aguardando deliberações e emendas.

Logo, constatamos que é fato o desuso dos critérios de sustentabilidade nos processos licitatórios, algumas medidas foram implementadas e disseminadas, como, por exemplo, as compras sustentáveis do Governo Federal que adotam esses critérios e que demonstram salutar avanços. Nos Estados-membros, também, temos poucos instrumentos convocatórios utilizando os conceitos de sustentabilidade. Já, nos Municípios que são os centros locais prósperos para o desenvolvimento sustentável, mediante a possibilidade de vasta inserção desses critérios, não conseguimos identificar ações que convergissem para a adoção das ecoaquisições. Ressaltando que o poder de compra das municipalidades incide diretamente na sustentabilidade, pois reflete na conscientização dos indivíduos que ali habitam.

Detectamos que as contratações limpas possuem peculiaridades e sentidos amplos, porque atingem um bem coletivo, o meio ambiente, que deve ser preservado pela Administração Pública e por todos os indivíduos da sociedade. Logo, não é fácil inserir critérios de sustentabilidade nas licitações, pois exigem, muitas das vezes, de técnicas instrumentais ainda não disseminadas e dominadas pela maioria das empresas privadas. Urge que devemos nos ater também as impossibilidades de exequibilidades inerentes a determinados critérios de sustentabilidade diante da instabilidade econômica e produtiva dos setores industrial e comercial.

Por outro lado, conseguimos enxergar nas ecoaquisições uma das formas de agregar desenvolvimento, sustentabilidade e promoção social através do comprometimento dos agentes públicos em convocar nos processos licitatórios os critérios de sustentabilidade, ou seja, as ecolicitacoes são meio de indução de uma consciência ecológica limpa e renovadora para as compras públicas e para a sociedade de maneira geral.

Além disso, tornou-se evidente que os contratos públicos sustentáveis assumiram a função de garantidores do princípio fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, digno e próspero. Transformando-se em meios para a efetivação das ações públicas de promoção e preservação dos recursos naturais.

As contratações sustentáveis deveriam ser obrigatórias para determinados setores e serviços abrangendo todos os entes federativos, e, principalmente, todos os órgãos públicos da Administração Pública. Contudo, as práticas licitatórias existentes, hoje, que deixam a mercê do gestor público a inserção dos critérios de sustentabilidade despontam para ações instáveis e

dispersas, provocando principalmente nas municipalidades falta de parâmetro para conduzirem seus processos. Refletindo assim em poucas contratações verdes nessas esferas municipais e produzindo pequenos avanços no setor.

Diante disso, identificamos os Municípios como ambientes institucionais frágeis e distantes das contratações sustentáveis, corroborando-os para as práticas licitatórias tradicionais e distanciando-os, cada vez mais, dos critérios de sustentabilidade e das políticas de gestão ambiental. Nesse viés, um dos entraves observados foi a falta de profissionais especializados na área para conduzirem e inserirem os critérios e os parâmetros de sustentabilidade, o que dificulta mais ainda a implementação das licitações limpas locais.

Em outra vertente, os processos ecolicitatórios repercutiriam de maneira eficiente se fossem instituídos como políticas públicas de Estado, nos quais, seriam normatizados e obrigatórios, obviamente para alguns setores. E esse controle seria realizado pelos órgãos institucionais de controle interno e externo, que iriam fiscalizar e intentar pela implantação paulatina dos critérios de sustentabilidade nos órgãos públicos brasileiros. Assim, os órgãos estatais de controle interno (Comissões, Gestores de Contratos, entre outros) e externo (TCU, TCE, Ministério Público, entre outros) deveriam exercer periodicamente uma vigilância acentuada sobre a operacionalização e execução das ações sustentáveis, além da população em geral que detém também esta função.

Além de que, o Estado nacional está imbuído por uma crise gerencial crônica, da qual, não consegue fiscalizar de forma eficaz as ações sobre o meio ambiente e nem implementar um sistema de gerenciamento ambiental eficiente e transformador. Refletindo ações extemporâneas e dissociadas de planejamento e organização.

Por sua vez, as políticas públicas ambientais mereceriam olhares diferenciados, diante da conjuntura que elas possuem atualmente, e passariam a ter dinâmicas e sistemáticas mais objetivas e voltadas para os aspectos sustentáveis, como, por exemplo, as compras públicas, que cumpririam o ciclo completo desde a produção até o descarte final, o mesmo se aplicaria as obras e aos serviços públicos que se enquadrassem nos critérios.

As políticas públicas ambientais precisam ser elaboradas e construídas através de técnicas e de mecanismos eficientes de implementação e de produção de resultados. Com isso, incidiríamos no Planejamento Estratégico Governamental (PEG), como um condutor ativo do planejamento, da elaboração, da execução, da fiscalização e da reflexão dessas políticas ambientais. Logo, o PEG ensinaria proativamente na implantação, atuação e participação das contratações públicas sustentáveis como instrumentos eficientes e dinâmicos de usufruto do bem coletivo, que é o meio ambiente.

Nesse sentido, percebemos as potencialidades estruturantes da atuação dos gestores públicos como norteadores de novas ações, sendo que muitas vezes necessitam de qualificação técnica para conduzirem esses novos desafios sustentáveis. Ao tempo em que buscam se adequarem as mudanças e as inovações da economia, da tecnologia, da sociedade, do Direito Administrativo, dentre outros conhecimentos, pois essas refletem suas ações cotidianas inerentes às contratações sustentáveis nos órgãos públicos onde estão inseridos.

Urge assim, um universo de labirintos relativos ao papel dos gestores públicos na implementação de critérios de sustentabilidade nas licitações e contratações públicas, pois a tarefa é desafiadora, dinâmica e complexa, por se depararem com os entraves políticos e governamentais, como, por exemplo, políticas públicas ambientais que muitas vezes não saem do papel.

Assim, os gestores públicos possuem o condão de inserir os critérios de sustentabilidade nos processos licitatórios criando assim, quem sabe, um “*elo verde*”, ou “*cinturão verde*”, ou “*zona verde*” de contratações sustentáveis integrando os vários órgãos públicos dos diversos entes federados, que permeariam os múltiplos setores. Além de iniciar essas práticas pelos Municípios que poderiam criar uma gestão ambiental compartilhada.

Com efeito, vislumbramos os múltiplos significados das contratações sustentáveis e do papel do gestor público nesses instrumentos públicos, sendo que diante dos nossos olhares se tornou evidente e fundamental a importância do tema para o Estado brasileiro. Logo, o ciclo de investigações realizadas sobre as licitações verdes despertaram a continuidade de aprofundar a temática sobre as aquisições municipais ou quem sabe sobre a repercussão delas caminhando para uma “*economia nacional verde*”.

Destacamos, ainda, que nenhuma pesquisa está terminada ou concluída, temos sempre que reelaborá-la, reestruturá-la e indicá-la para novos olhares, novos contextos e novas eras. Sendo assim, deixamos perspectivas para que novos trabalhos possam ser desenvolvidos através desta ou por meio desta.

Portanto, o ciclo de debates, investigações e pesquisas sobre as contratações sustentáveis e os gestores públicos está apenas começando, devemos compreendê-las de forma perene nos órgãos públicos, e com perspectivas para uma nova gestão pública centrada no PEG, nas políticas públicas ambientais, na capacitação técnica e no desenvolvimento sustentável. Logo, esses desafios, jamais poderiam ficar desvelados, pois são vigentes e pertinentes ao Direito Administrativo pátrio que aguçarás suas teorias e tentará para novas práticas no cenário nacional.

REFERÊNCIAS

ALENCASTRO, Maria Alice C; SILVA, Edson Vicente; LOPES, Ana Maria D'Ávila. Contratações sustentáveis na administração pública brasileira: a experiência do Poder Executivo federal. *Revista da Administração Pública*. Rio de Janeiro, v. 48, n. 1, jan./fev. 2014, p. 207-235.

ANDRADE, Manoel Correia. *Geografia: ciência da natureza*. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2008.

ARAÚJO, Leticia Malta; RODRIGUES, Maria Isabel A. A relação entre os princípios da eficiência e da economicidade nos contratos administrativos. *Revista do Serviço Público*. Brasília, v. 63, n. 1, jan/mar, 2012, p. 43-62.

ARISTÓTELES. *A Política*. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

AZAMBUJA, Darcy. *Teoria Geral do Estado*. 4ª. ed. Porto Alegre: Ed. Globo, 1963.

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; BARKI, Teresa V. P. (Coord.). *Licitações e contratações públicas sustentáveis*. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 67-80.

BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. *Princípio constitucional da eficiência administrativa*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004.

BERVIAN, P. A.; CERVO, A. L.; *Metodologia Científica: para uso dos estudantes universitários*, 2ª ed. São Paulo, McGraw-Hill do Brasil, 2003.

BRESSER-PEREIRA, Luís Carlos. *Crise econômica e reforma do Estado no Brasil*. Brasília: ed. 34, 1996a.

_____. *A administração pública gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado*. Brasília: MARE/ENAP, 1996b.

_____. Do Estado Patrimonial ao Gerencial. In: Pinheiro, Wilhelm e Sachs (orgs.), *Brasil: Um Século de Transformações*. São Paulo: Cia. Das Letras, 2001.

_____. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz C.; SPINK, Peter S. *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. 7 ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

_____. Burocracia pública na construção do Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, n. 28, Curitiba: SCIELO, 2007.

_____. Burocracia Pública na Construção do Brasil. In: *Revista de Sociologia e Política*, São Paulo, 2008. Disponível em: http://www.bresserpereira.org.br/BOOKS/Burocracia_Publica_construcao_Brasil.pdf. Acesso em: fevereiro, 2015.

BETIOL, Luciana S. *et al.* *Compra Sustentável: a força do consumo público e empresarial para uma economia verde e inclusiva*. São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania, 2012.

BIDERMAN, R. *et al.* *Guia de compras públicas sustentáveis*. Uso do poder de compra do governo para a promoção de desenvolvimento sustentável. 2ª Edição. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008. Disponível em: http://www.mma.gov.br/estruturas/a3p/arquivos/guia_compras_sustentaveis.pdf. Acesso em: janeiro, 2015.

BIM, Eduardo Fortunato. Considerações sobre a juridicidade e os limites da licitação sustentável. In: SANTOS, Murillo Giordan; BARKI, Teresa Villac Pinheiro (Coord.). *Licitações e contratações públicas sustentáveis*. 1ª ed. 1 reimpr. Belo Horizonte: Forum, 2011.

BORBA, Marcelo de C. e ARAÚJO, Jussara de L. Introdução. In: BORBA, Marcelo de C. e ARAÚJO, Jussara de L. (Orgs.). *Pesquisa qualitativa em educação matemática*. 2. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2006. p. 23-26.

BRASIL. *Constituição Federal de 1891*. Diário Oficial da União, 24 fev. 1891. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao91.htm. Acesso em: janeiro, 2015.

_____. *Constituição Federal de 1946*. Diário Oficial da União, 18 set. 1946. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constitui%C3%A7ao46.htm. Acesso em: janeiro, 2015.

_____. *Constituição Federal de 1967*. Diário Oficial da União, 20 out. 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: janeiro, 2015.

_____. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: março, 2015.

_____. *Constituição Federal de 1988 e Emendas*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: janeiro, 2015.

_____. *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. Diário Oficial da União, Brasília, 15 dez. 2006. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: fevereiro, 2015.

_____. *Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009*. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 30 dez. 2009. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: março, 2015.

_____. *Lei nº 12.305 de 2 de agosto de 2010*. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998 e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 3 ago. 2010. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: março, 2015.

_____. *Lei nº 12.349 de 15 de dezembro de 2010*. Altera as Leis nº 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. Diário Oficial da União, Brasília, 16 dez. 2010. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: janeiro, 2015.

_____. *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. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 16 dez. 2010. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: março, 2015.

_____. *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. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 2 set. 1981. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: março, 2015.

_____. *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. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 22 jun. 1993. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: março, 2015.

_____. *Lei nº 9.854 de 27 de outubro de 1999*. Altera dispositivos da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que regula o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 18 out. 1999. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: março, 2012.

_____. Senado Federal. Projeto de Lei do Senado nº 559, de 2013. Disponível em: http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=115926. Acesso em: março, 2015.

BRUNDTLAND, Gro Harlem (Org.). *Nosso futuro comum: Relatório da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento*. Rio de Janeiro: FGV 1991.

BULOS, Uadi L. *Curso de direito constitucional*. 8 ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

CALMON, Pedro. *História da civilização brasileira*. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2002.

CARDOSO, Fernando H. Reforma do Estado. In: BESSER-PEREIRA, Luiz C.; SPINK, Peter S. *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. 7 ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

CARDOSO JÚNIOR, José C. *Planejamento governamental e gestão pública no Brasil: elementos para ressignificar o debate e capacitar o Estado*. Brasília: IPEA, 2011.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

COELHO MOTTA, Carlos Pinto. *Eficácia nas Licitações e contratos*. 12 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2011.

- COSTA, Frederico L. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. In: *Revista da Administração Pública*, v. 42, n. 5, Rio de Janeiro: FGV, 2008, p. 829-874.
- COSTIN, Claudia. *Administração Pública*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.
- DAGNINO, Renato Peixoto. *Planejamento estratégico governamental*. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração, UFSC/CAPES/UAB, 2009.
- DALLARI, Dalmo de A. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 1998.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Z. *Direito Administrativo*. 27 ed. São Paulo: Atlas, 2014.
- DRUMMOND, José Augusto (Org.); BURSTYN, Marcel (Org.). Desenvolvimento Sustentável: uma ideia com linhagem e legado. Apresentação. Sustentabilidade, Regulação e Desenvolvimento. *Revista Sociedade e Estado*, Brasília, v. 24, n. 1, jan./abr., 2009, p.11-15.
- FERREIRA, Aurélio B. de Hollanda. *Novo Dicionário da Língua Portuguesa*. 3 ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2004. 2120 p.
- GARCIA, Flávio Amaral G; RIBEIRO, Leonardo C. Licitações públicas sustentáveis. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 260, p. 231-254, maio/ago. 2012.
- GIL, Antônio Carlos. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2009.
- JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2005.
- LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. *Fundamentos de metodologia científica*. 6. ed. – 7. reimpr. – São Paulo: Atlas, 2009.
- LEITE JÚNIOR, Alcides Domingues. *Desenvolvimento e mudanças no estado brasileiro*. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração-UFSC-CAPES. Brasília: UAB, 2009.
- LIMA JÚNIOR, Olavo B. As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. *Revista do Serviço Público*, v. 49, n. 2, 1998.
- MACHADO, Paulo Affonso L. *Direito Ambiental Brasileiro*. 21 ed. São Paulo, Malheiros: 2013.
- MAQUIAVEL, Nicolau. *O Príncipe*. Porto Alegre: L&PM, 2001.
- MARE. (Ministério da Administração e Reforma do Estado). *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Presidência da República, 1995.
- MARTINS, Luciano. *Reforma da Administração Pública e cultura política no Brasil: uma visão geral*. Brasília: ENAP, 1997.
- MATIAS-PEREIRA, J. *Curso de administração pública: foco nas instituições e ações governamentais*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

- _____. *Manual de gestão pública contemporânea*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2010.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.
- _____. *Licitação e contrato administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2003.
- MELLO, Celso A. Bandeira. *Curso de Direito Administrativo*, 30^a ed. São Paulo: Malheiros, 2013.
- MENEGUZZI, Rosa M. Conceito de licitação sustentável. In: SANTOS, Murillo; BARKI, Teresa V. P. (Coord.). *Licitações e contratações públicas sustentáveis*. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 19-36.
- MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. *O espírito das leis*. São Paulo: Martins Fontes, 1996.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial*. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.
- MPOG. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Instrução Normativa n° 01*, de 19 de janeiro de 2010. Dispõe sobre os critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, contratação de serviços ou obras pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências. Disponível em: <http://www.comprasnet.gov.br/legislacao/legislacaoDetalhe.asp?ctdCod=295>. Acesso em: fevereiro, 2015.
- _____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; ICLEI. Governos Locais pela Sustentabilidade. *Guia de compras públicas sustentáveis para a administração federal*. Brasília, 2009. Disponível em: <http://cpsustentaveis.planejamento.gov.br/wp-content/uploads/2010/06/Cartilha.pdf>. Acesso em: fevereiro, 2015.
- PEREIRA, Danielle Ramos de M; PINTO, Marcelo de R. A importância do entendimento dos indicadores na tomada de decisão de gestores públicos. *Revista do Serviço Público*. Brasília 63 (3): 363-380 jul/set 2012.
- PIMENTA, Carlos C. A reforma gerencial do Estado brasileiro no contexto das grandes tendências mundiais. In: *Revista da Administração Pública*. v. 32, n. 5, Rio de Janeiro: FGV, 1998.
- PLATÃO. *A República*. São Paulo: Best Seller, 2002.
- PNUMA. Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente. *Rumo ao consumo sustentável na América Latina e Caribe*. Publicação de base para o Workshop sobre Consumo Sustentável na América Latina e Caribe. São Paulo: Nações Unidas, 2001. Disponível em: www.pnuma.org/eficienciarecursos/documentos/cons_lacp.pdf. Acesso em: janeiro, 2015.
- PRADO JUNIOR, Caio. *Formação do Brasil Contemporâneo: colônia*. 12. ed. São Paulo: Brasiliense, 1972.
- RUA, Maria das Graças. *Políticas públicas*. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração, UFSC/CAPES/UAB, 2009.

SANTOS, Murillo; BARKI, Teresa V. P. (Coord.). *Licitações e contratações públicas sustentáveis*. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

SILVA JUNIOR, Carlos A. *Contratações públicas sustentáveis*. Trabalho de Conclusão de Curso. Porto Alegre: UFRGS, 2011.

SILVA, José A. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 25 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

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

TCU. Tribunal de Contas da União. *Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU*. 4. ed. Brasília: TCU, 2010.

TOHÁ, Carolina; SOLARI, Ricardo. A modernização do Estado e a gerência pública. In: *Revista do Serviço Público*, v. 48, n. 3, 1997.

VALENTE, Manoel A. L. *Marco legal das licitações e compras sustentáveis na administração pública. Consultoria legislativa*. Brasília: Biblioteca da Câmara dos Deputados, 2011. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/tema1/2011_1723.pdf. Acessado em: fevereiro, 2015.

ZANELLA, Liane Carly Hermes. *Metodologia de estudo e de pesquisa em administração*. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração, UFSC/CAPES/UAB, 2009.

SÍTIOS CONSULTADOS

Biografia dos ex-presidentes. História dos Presidentes do Brasil. Disponível em: <http://www2.planalto.gov.br/acervo/galeria-de-presidentes>. Acesso em: janeiro, 2015.

Encontro Nacional da ANPPAS. Processo Marrakech - o consumo sustentável visto pelos organismos internacionais. *Anais eletrônicos*. Disponível em: www.anppas.org.br/encontro4/cd/ARQUIVOS/GT13-413-412-20080510231242.pdf. Acesso em: janeiro, 2015.

Ministério do Meio Ambiente. Agenda ambiental na Administração Pública. Disponível em: http://www.mma.gov.br/estruturas/a3p/arquivos/cartilha_a3p_36.pdf. Acesso em: março, 2015.

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Portal de compras do governo federal — *comprasnet*. Disponível em: <http://comprasnet.gov.br>. Acesso em: fevereiro, 2015.

Organização das Nações Unidas. *Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano – 1972*. Disponível em: http://www.apambiente.pt/_zdata/Politicass/DesenvolvimentoSustentavel/1972_Declaracao_Estocolmo.pdf. Acesso em: fevereiro, 2015.

Organização das Nações Unidas. *Documento de contribuição brasileira à Conferência Rio+20*, ONU, 01/11/2011, p. 12-13. Disponível em: http://hotsite.mma.gov.br/rio20/wp-content/uploads/BRASIL_Rio_20_portug_ues.pdf. Acesso em: janeiro, 2015.

Organização das Nações Unidas. *O Futuro que Queremos*. Documento final da Conferência Rio+20. O Futuro que Queremos. <http://www.rio20.gov.br/documentos/documentos-da-conferencia/o-futuro-que-queremos/index.html>. Acesso em: fevereiro, 2015.