



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - UNIRIO

Centro de Ciências Jurídicas e Políticas - CCJP

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO - PPGD

Mestrado em Direito

**SUSTENTABILIDADE COMO POLÍTICA PÚBLICA EM CONTRATOS E
COMPRAS PÚBLICAS**

JOÃO RICARDO VICENTE

RIO DE JANEIRO

2018

JOÃO RICARDO VICENTE

**SUSTENTABILIDADE COMO POLÍTICA PÚBLICA EM CONTRATOS E
COMPRAS PÚBLICAS: análise sobre dados federais e desvios cognitivos**

**Dissertação de Mestrado
apresentada ao Programa de Pós
Graduação em Direito e Políticas Públicas
do Centro de Ciências Jurídicas e Políticas
da Universidade Federal do Estado do Rio
de Janeiro como requisito parcial à
obtenção do grau de Mestre em Direito.**

RIO DE JANEIRO

2018

JOÃO RICARDO VICENTE

Esta dissertação foi julgada adequada à obtenção do grau de Mestre em Direito e Políticas Públicas e aprovada em sua forma final pelo Curso de Mestrado em Direito e Políticas Públicas da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro - UNIRIO.

Rio de Janeiro, 20 de março de 2018.

**Professor Dr. Eduardo Garcia Ribeiro Lopes Domingues
Professor orientador**

Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro - UNIRIO

**Professor Dr. Paulo Roberto Soares Mendonça
Professor convidado**

Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro - UNIRIO

**Professor Dra. Arícia Fernandes Correia
Professora avaliadora**

Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ

DEDICATÓRIA E EPÍGRAFE

À Tereza Ibrahim, primeira bailarina e doutora cientista, porque cérebro, arte e ciência desafiam superação e aplausos.

A vida empenhada no ganho é uma vida imposta, e evidentemente a riqueza não é o bem que buscamos, sendo ela apenas útil e no interesse de outra coisa.

ARISTÓTELES
Ética a Nicômano

AGRADECIMENTOS

Ao professor Eduardo Domingues, por me orientar a elaborar a presente dissertação.

À professora Patrícia Sampaio, por aceitar o convite de participação na banca de qualificação.

Ao professor Paulo Bessa, por aceitar o convite de participação na banca de qualificação.

Ao professor Paulo Mendonça, por aceitar o convite de participar da banca examinadora.

À professora Arícia Correia, por aceitar o convite de participar da banca examinadora.

Aos demais professores do Curso de Mestrado em Direito em Políticas Públicas da UNIRIO, pelas observações e indicações bibliográficas.

Aos colegas mestrandos pela solidariedade e profícuos debates.

Aos colegas que me apoiaram no Instituto Nacional do Câncer – INCA.

Aos amigos e familiares que sempre me incentivaram.

Aos meus pais por me darem a vida.

Ao irmão maior João Carlos Vicente.

Aos terapeutas que me suportam.

LISTA DE ABREVIATURAS

A3P - Agenda Ambiental na Administração Pública
ACV - Avaliação do Ciclo de Vida
APF - Administração Pública Federal
AGU - Advocacia Geral da União
BB - Banco do Brasil
CATMAT - Catálogo de Materiais
CATSER - Catálogo de Serviços
CF - Constituição Federal
CPS - Compras Públicas Sustentáveis
DJ - Diário de Justiça
EPP - Empresa de Pequeno Porte
GT - Grupo Técnico
GTO - Grupo Técnico Operacional
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
LC - Lei Complementar
LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias
ME - Microempresa
MICES - Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços
Min. - Ministro
MMA - Ministério do Meio Ambiente
MME - Ministério de Minas e Energia
MP - Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
ODS - Objetivos do Desenvolvimento Sustentável
ONU - Organização das Nações Unidas
PES - Projeto Esplanada Sustentável
PGC - Planejamento e Gerenciamento das Contratações
PLS - Plano de Logística Sustentável
PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
RE - Recurso Extraordinário
REsp - Recurso Especial
Rel. - Relator
RI - Regimento Interno

SEGES - Secretaria de Gestão

SETIC - Secretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação

SIASG - Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais

SISG - Sistema Integrado de Serviços Gerais

SLTI - Secretaria de Logística e de Tecnologia da Informação

STF - Supremo Tribunal Federal

STJ - Superior Tribunal de Justiça

SPPEL - Sustainable Public Procurement and Ecolabelling Project

TIC - Tecnologia da Informação e Comunicação

TCU - Tribunal de Contas da União

TJDFT - Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios

TSE - Tribunal Superior Eleitoral

RESUMO

O objetivo da presente pesquisa consiste em analisar o estado da arte da política pública de sustentabilidade no nível federal de contratos governamentais, levando em conta que as compras públicas ainda exercem enorme poder de compra sobre o mercado e devem produzir benefícios para o ambiente e sociedade. Assim, o foco sobre as relações entre desenvolvimento e sustentabilidade nas compras públicas é essencial no caminho para um diagnóstico adequado. Primeiro, foram visitadas as bases de políticas públicas e suas conexões com o direito. Depois, o desenvolvimento da sustentabilidade desde sua origem internacional até suas dimensões social, ambiental e econômica, passando pelos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável. Na sequência, leis e programas relativos ao tema e por último, mas não menos importante, a visão dos tribunais sobre sustentabilidade e sua implementação, especialmente sobre os resultados auferidos em auditoria operacional publicada em 2017. Nesta última etapa, planejamento e governança foram visitadas com o propósito de adicionar sugestões para melhorias nas ferramentas governamentais e mudanças possíveis através dos ciclos da política.

PALAVRAS-CHAVE: Desenvolvimento sustentável; Direito Administrativo; Liberdade; Compras Públicas.

ABSTRACT

The aim of this research is analyzing the state of the art of sustainable public policy in the federal level of government contracts, taking into account that the public procurements still wields enormous purchasing power over the market and might produce positive benefits for the environment and society. Thus, the focus over the relations between development and sustainability is essential in the path for an adequate diagnosis. First, were seen the basis of public policies and its connections with the law. Later, the development of sustainability from its international origin until the social, environmental and economic dimensions, going through the sustainable development goals. In sequence, laws and programs concerning to the theme and last, but not least, the view from the courts about sustainability and its implementation, specially over the results obtained in operational audit published in 2017. In this last stage, planning and governance were visited with the purpose of adding suggestions for improvements on government tools and possible changes through the policy cycles.

KEYWORDS: Sustainable development; Administrative Law; Liberty; Public Procurements.

SUMÁRIO

| | |
|--|----|
| INTRODUÇÃO..... | 12 |
| I. ELEMENTOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS..... | 14 |
| 1.1. Noções propedêuticas de políticas públicas..... | 14 |
| 1.2. Rede de política, arena de política e ciclo de política..... | 16 |
| 1.3. Tipos de políticas públicas e participação do direito..... | 18 |
| II. SUSTENTABILIDADES E INSTRUMENTO LICITATÓRIO..... | 23 |
| 2.1. Desenvolvimento e licitação sustentável..... | 28 |
| 2.2. Agenda 2030 e jogo de dois tabuleiros..... | 30 |
| 2.4. Sustentabilidade multidimensional..... | 38 |
| 2.5. Sustentabilidade social: desenvolvimento de liberdades..... | 42 |
| III. O PAPEL DO DIREITO NA SUSTENTABILIDADE COMO POLÍTICA PÚBLICA SOCIAL NOS CONTRATOS E COMPRAS PÚBLICAS..... | 46 |
| 3.1. Associativismo e preferências..... | 49 |
| 3.2. Leis complementares 123/2006 e 147/2014..... | 53 |
| 3.3. Decreto 8.538/2015..... | 57 |
| 3.4. Decreto 9.178/2017..... | 61 |
| 3.5. Política nacional do meio ambiente, A3P e PLS..... | 63 |

| | |
|--|-----|
| IV. COMANDO E CONTROLE DO TCU NA SUSTENTABILIDADE..... | 69 |
| 4.1. Avaliação do grau de implementação da política pública de sustentabilidade em nível federal: o acórdão 1056/17 – TCU..... | 72 |
| 4.2. Referencial de governança na visão do TCU..... | 77 |
| 4.3. Planos e evolução da política de sustentabilidade..... | 83 |
| 4.4. Perspectivas e soluções: as boas práticas do GLS e SPPEL..... | 91 |
| 4.5. O impacto resultado..... | 98 |
| 4.6. Análise do ciclo da política e o painel de preços..... | 102 |
| | |
| CONCLUSÕES..... | 106 |
| | |
| REFERÊNCIAS | 109 |

INTRODUÇÃO

A inclusão das dimensões social, ambiental e econômica nos contratos e compras públicas sustentáveis ainda representa um enorme desafio para os gestores de política pública, acostumados a manejar soluções clássicas insuficientes para atender novas demandas. Nesse cenário, revisar institutos e o papel de seus atores é indispensável e urgente ao cumprimento dessa missão de estatura constitucional.

Se desbloquear as mentes para pensar de modo diverso é condição necessária para evoluir na construção de decisões com perspectivas consequencialistas, então necessitamos de outras lentes além das jurídicas, bastante especializadas em observar as normas.

O texto e o contexto se encontram no estudo das políticas públicas, e a análise de seus ciclos permite entender como interagem a Ciência Política e a Administração Pública para realização do interesse público na adaptação do roteiro e interpretação sobre a arena do desenvolvimento sustentável.

Sustentabilidade e desenvolvimento possuem conteúdos semânticos nem sempre tangentes numa ribalta onde tudo parece globalizado, recaindo precipuamente sobre os analistas de políticas a elucubração de compreender tais fenômenos, cuja observação profícua requer preparação em distintas áreas de concentração do saber, sobretudo nas relações das políticas internas e externas.

E desde que o Brasil aderiu a uma agenda internacional para o cumprimento de Objetivos do Desenvolvimento Sustentável - ODS, muitas regras domésticas foram editadas, notadamente a partir de 2010, malgrado persistam dúvidas quanto a sua efetiva implementação.

Tal como o poder é uno, mesmo estruturado em níveis federal, estadual e municipal, simultaneamente organizado a desempenhar funções executivas e legislativas, pode-se discutir, com os elementos dispostos ao longo da evolução deste trabalho, se existe uma política pública de sustentabilidade organizada para as compras públicas no âmbito central do governo federal ou se há somente ações desarticuladas no universo das contratações públicas. Eis a problemática central a ser abordada, juntamente com uma análise do ciclo da política e consectários aperfeiçoamentos.

Na pauta da reflexão acadêmica, para explicar o tema da existência ou não de uma organizada política pública de sustentabilidade em contratações federais faz-se necessário primeiro uma clarificação conceitual que aproxime do direito o estudo das políticas públicas,

considerando a complexidade do processo decisório, a culminar na ação estatal, que se desenvolve em espaço público e relaciona atores governamentais com outros formalmente situados fora da esfera estatal. A presença de componentes não jurídicos é o que mais justifica o capítulo I.

Feita essa abertura cognitiva, a partir das contribuições teóricas da Ciência Política, revela-se, no capítulo II, a evolução da sustentabilidade nos níveis internacional e doméstico, com os arranjos que lhe são próprios, a partir do histórico que cunhou a definição do desenvolvimento sustentável. Aqui florescem notáveis influências das Relações Internacionais e da Economia, transcendendo tradicionais perspectivas binárias.

Fixadas essas bases para se entender a origem do agir estatal, foram compilados, no capítulo III, os principais textos normativos com o objetivo de evidenciar uma política pública incremental de desenvolvimento social através das licitações.

Posto o perímetro jurídico, resta aferir se a prática corresponde ao desenho teórico. Sendo os tribunais os maiores expoentes do controle externo, no capítulo IV foi destacado o reconhecimento do desenvolvimento sustentável como princípio constitucional e o papel das cortes na sua sindicabilidade.

Entendida a lógica desse controle, no capítulo V foram expostos os achados da auditoria operacional realizada pelo TCU, em 2017, em dezenas de órgãos federais, onde se investigou a relevância da governança e planejamento – típicas da Administração Pública – na implementação efetiva da política pública e se avaliou o grau de sustentabilidade diagnosticado. Foram apontadas boas práticas como soluções alternativas para o aperfeiçoamento criterioso das políticas de sustentabilidade com lastro nos resultados levantados nessa avaliação operacional, bem como as recomendações do TCU que já repercutiram em outros órgãos.

Com suporte em tais evidências, fecha-se em espiral a análise e o ciclo da política, acrescida de informações auferidas no painel de preços.

Optou-se pelo método investigativo analítico-descritivo para estudo do objeto proposto sobre as projeções do tema e construção de uma leitura mais didática na compreensão de um quase interminável mosaico.

I. IDENTIFICANDO ELEMENTOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

1.1. Noções propedêuticas de políticas públicas

As definições de políticas públicas costumam assumir a perspectiva de que o todo é mais importante do que a soma das partes e que a interação de indivíduos e instituições são importantes independente da ideologia. Observa-se que:

Não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública. Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980) como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peter (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou por delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como "o que o governo escolhe fazer ou não fazer". A definição mais conhecida continua sendo a de Laswell, ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o que, por que e que diferença faz. Já a definição mais clássica é atribuída a Lowi apud Rezende (2004:13): política pública é "uma regra formulada por alguma autoridade governamental que expressa uma intenção de influenciar, alterar, regular, o comportamento individual ou coletivo através do uso de sanção positivas ou negativas." (SOUZA, 2007, p. 68).

Interessante notar que, mesmo na eventualidade de passarem despercebidas, as políticas são onipresentes no cotidiano:

A política se apresenta expressamente por meio de documentos, leis, declarações das autoridades públicas, ou implicitamente, através de ações governamentais e também de leis que, mesmo não anunciando expressamente tratar de políticas públicas, condicionam a efetivação delas. (DOMINGUES, 2012, p. 15).

E em relação ao início do processo, quando o ponto de partida da política pública é dado pela política, o consenso é construído mais por barganha do que por persuasão;

já quando o ponto de partida da política pública encontra-se no problema a ser enfrentado, dá-se o processo contrário, ou seja, a persuasão é a forma de construção do consenso.

Quanto aos participantes, há os classificados em visíveis, ou seja, políticos, mídia, partidos, grupos de pressão etc., e invisíveis tais como acadêmicos e burocracia. Segundo esta perspectiva, os participantes visíveis definem a agenda e os invisíveis as alternativas:

Disso pode-se concluir que o principal foco analítico da política pública está na identificação do tipo de problema que a política pública visa a corrigir, na chegada desse problema ao sistema político (*politics*) e à sociedade política (*polity*), no processo percorrido nessas duas arenas, e nas instituições/regras que irão modelar a decisão e a implementação da política pública. (SOUZA, 2007, p. 71).

Pode-se propor também o estudo pormenorizado das políticas públicas analisando as de correlação (das diversas políticas existentes), de confronto (oposição ou situação), de topologia (esquerda, direita ou terceira via), de execução e ainda desprezíveis (motivações negativas), destacando-se que:

As políticas públicas de execução podem ser chamadas de: distributivas, redistributivas, regulatórias, constitutivas, socioregulatórias, compensatórias (Frey, 2000; Lavinias, s.d.), às quais adicionamos, ainda, as afirmativas e as de fomento. As políticas públicas distributivas, redistributivas, regulatórias e constitutivas, com bem lembram Souza (2006) e Secchi (2010), são propostas por Theodore J. Lowi (1964). (CHRISPINO, 2016, p. 73).

Em apertada síntese, acerca das políticas públicas de execução, pode-se dizer que o caráter distributivo traduz distribuição de vantagens com recursos de toda a coletividade, enquanto o redistributivo implica deslocar recursos, valores ou bens de um setor ou grupo para outro. Na compensatória alguns ganham (reduzindo desigualdades) e ninguém perde, como nos programas Bolsa-Escola e Fome Zero e na previsão de cotas em concursos públicos para portadores de necessidades especiais. Nas regulatórias, as ações governamentais visam

disciplinar a sociedade por meio de normas e através de atos normativos. Nas constitutivas ou estruturadoras mudam-se as regras regentes do sistema e nas políticas públicas de fomento haverá manifestação discricionária estatal na escolha de certa área a receber incentivos e recursos a fim de atender, sobretudo em parceria, a necessidades públicas ou estratégicas, como a aeronáutica.

Face ao exposto, é possível intuir que as políticas públicas de intervenção social distributivas, redistributivas e compensatórias possuem um maior apelo ao atendimento da justiça social e necessidades humanas, fazendo-se necessário aclarar conceitos de modo a permitir que tanto aquele que as cria como os que sofrem suas consequências percebam suas respectivas importâncias.

1.1. Rede de política, arena de política e ciclo de política

As políticas públicas podem ser analisadas (*policy analysis*) em relação a sua composição, momento em que os dados de suas classificações, categorias e dimensões permitem a construção de conhecimento que perpassa por diversas áreas e as tornam interdependentes, a exemplo das políticas setoriais que atingem uma miríade de pessoas na previdência ou que concernem a temas de expressões simbólicas, como o ambiente:

Neste último caso, podemos lembrar a importância de se transformar o meio ambiente em tema merecedor de políticas públicas específicas, ocasionando uma reengenharia dos poderes e instituições públicas (*polity*) no sentido de atender efetivamente à demanda social materializada nas políticas públicas (*policy*), resultante de numerosas negociações envolvendo os poderes Executivo e Legislativo, bem como a crescente participação da sociedade organizada por meio de grande número de organizações não governamentais, associações etc. (*politics*). Esse jogo de forças é um sistema de vasos comunicantes. (CHRISPINO, 2016, p. 60).

Nesse contínuo tensionamento entre os Poderes, os movimentos dos atores sociais e instituições podem ser observados em categorias distintas de políticas públicas: rede de política (policy networks), arena de política (policy arena) e ciclo de política (policy cycle).

Os desenhos de rede podem ser observados principalmente sobre dois eixos e binômios: excludente ou inclusivo (conforme a intensidade da barreira de acesso a novos membros) e aberta ou fechada (consoante a densidade comunicativa com o exterior, em relação a novos membros).

As arenas são passíveis de classificação como formais ou informais, de acordo com o local onde ocorrem as discussões, se nos gabinetes ou nas ruas, bastando imaginar um debate político onde um sindicato de professores reage em movimentos de greve e paralisação.

O processo de elaboração de políticas públicas ou ciclo de políticas públicas consiste num esquema de visualização e interpretação que organiza a vida de uma política pública em fases sequenciais e interdependentes.

Segundo a tipologia desenvolvida por Heidemann (2014), perfilhada como parâmetro nos parágrafos seguintes, o ciclo de vida das políticas ou processo político-administrativo é composto de cinco estágios: montagem da agenda política, formulação da política pública, tomada de decisão política, implementação da política e avaliação da política pública.

A montagem da agenda política (agenda-setting), consiste em estágio pré-decisório onde situações sociais são percebidas como problemas (no sentido de questões relevantes), e como tais merecedoras da devida atenção pública.

No estágio da formulação da política pública (policy-making), alternativas são criadas para explorar opções de enfrentamento dos problemas da política pública, avaliando-se a viabilidade dos cursos políticos em face de restrições técnicas da ação estatal (demandando, por sua vez, certo empirismo).

Na tomada de decisão política, um curso de ação será oficialmente aprovado, produzindo uma declaração intencional dos atores públicos competentes para que alguma ação seja empreendida ou não.

A implementação da política corresponde aos recursos, esforços e conhecimentos utilizados por seus promotores para colocar a decisão em prática, com a finalidade de obter

resultados para além dos desafios gerenciais de eficácia comunicativa, através da cooperação, de abordagem participativa e dialógica.

No estágio da avaliação da política pública, aferem-se os meios empregados e objetivos alcançados, ou seja, a eficácia das intenções e resultados sobre a política pública examinada, devendo ser patente seu potencial de mudar a política, caso a revisão aponte necessidade, malgrado tal constatação implique no advento de novos turnos de policy-making.

As avaliações de políticas podem ser aferidas em três searas: administrativa, judicial e política. Na avaliação administrativa, destacam-se o grau de eficiência dos serviços públicos e seu índice de custo-benefício, analisados por supervisores financeiros, políticos e jurídicos de órgãos departamentais, legislativos e judiciários e de agências independentes e executivas governamentais. Na esfera judicial, avaliam-se eventuais conflitos entre ações governamentais e princípios constitucionais ou padrões de conduta administrativa.

A avaliação política pode ser deflagrada por qualquer ator com interesse na vida política e por isso seria partidária, parcial e tendenciosa, conquanto despida de sistemática ou sofisticação técnica, mormente pela via de instrumentos procedimentais criadores de fóruns para audiências públicas e comissões consultivas e parlamentares, forças-tarefa e inquéritos.

1.2. Tipos de políticas públicas e participação do direito

As tipologias dos modelos servem para orientar o policymaker (elaborador de política) nas operações de análise, formulação e avaliação das políticas públicas, sendo resultante de metodologias ou processos considerados racionais, incrementais ou mistos.

Três autores capitais representam os processos mencionados: Herbert Simon, Charles Lindblom e Amitai Etzioni, sendo este intermediário da posição dos outros dois na suposição dos modelos de homem “menos perfeitos e mais realistas” que o clássico homem econômico:

A teoria econômica tradicional postula um “homem econômico”, que, por ser econômico, também é “racional”. Presume-se que esse homem tenha um conhecimento dos aspectos relevantes de seu meio, que – se não é absolutamente completo – é pelo menos

animadoramente claro e amplo. Pressupõe-se também que ele tenha um sistema estável e bem organizado de preferências e uma competência em cálculo que o torna apto a avaliar quais, entre os vários cursos alternativos de ação disponíveis, hão de permitir-lhe alcançar o ponto possivelmente mais elevado em sua escala de preferência. (SIMON, 2014, p. 143).

Simon observou, sob uma ótica procedimentalista (compreendida como racional) que a tomada de decisão decorreria da compilação de informações politicamente relevantes, utilizadas em termos científicos (objetivos) para análise das opções de política pública em questão e assim os atores sociais se contentariam com decisões de resultados satisfatórios, ainda que limitados nas suas racionalidades funcionais, eis que na realidade nem sempre o procedimento conduz aos meios mais eficientes de atingimento dos objetivos de uma política:

Em outras palavras, uma política é racional quando a diferença entre os valores que ela produz e os valores que ela sacrifica é positiva e maior que o saldo de qualquer outra proposta. Não se deve encarar o racionalismo em termos estritamente monetários com o sacrifício de valores sociais básicos em troca de economia em dinheiro. O racionalismo envolve o cálculo de todos os valores sociais, políticos e econômicos sacrificados ou alcançados por uma política pública, não apenas aqueles que podem ser medidos em termos monetários. (DYE, 2014, p. 122).

Lindblom, influenciado pelas ideias do “enfoque social fragmentário” de Karl Popper, desenvolveu o modo de decisão incrementalista sustentando que administradores públicos não usam métodos racionais ou científicos em suas decisões, porque agem de forma menos técnica e mais política, através de formas de interação e negociação entre os tomadores de decisão. Por divergir pouco das decisões vigentes, esse modal foi tido como refratário e conservador em relação a mudanças e inovações de grande escala, sendo criticado por desprezar a democracia e desestimular a análise e o planejamento sistemático.

Entendendo que o tamanho dos passos, dos pequenos aos grandes, pode ser distribuído ao longo da formulação de políticas:

Essencialmente, é fácil especificar o incrementalismo como padrão político. Nesse sentido, o incrementalismo consiste em mudança política por meio de pequenos passos (independentemente do método de análise usado). Definido assim, o incrementalismo varia em grau. (LINDBLUM, 2014, p. 192).

Consectariamente reberiam duas proposições: uma articulada, pela qual os objetivos e valores das políticas detinham fundamento de validade nos acordos entre os envolvidos no processo político; e uma não articulada, refletora de que a formulação de políticas se daria num sistema social dominado por premissas paradigmáticas e demandas econômicas operantes.

Importa ressaltar que outras dimensões de sistemas sociais componentes da totalidade do tecido social (além da economia) serviriam de base para críticas acerca da agenda teórica de Lindblom, precipuamente sobre o conteúdo semântico de desenvolvimento como condição necessária de autorrealização dos cidadãos.

Sendo certo que um curso de ação é aprovado ou não no estágio da tomada de decisão do processo político, cujos atores públicos autorizados geralmente produzem alguma declaração de intenção consubstanciada numa lei ou regulamentação:

Foi na metade da década de 1970 que ficou claro que nenhum dos dois modelos, portanto, representava com precisão todos os casos de tomada de decisão; que diferentes oportunidades de tomada de decisão apresentavam diferentes métodos e modos; e que a gama de estilos de tomada de decisão ia além dos dois “tipos ideais” representados pelo racionalismo e pelo incrementalismo. Isso levou a esforços para se desenvolver modelos alternativos dos processos de tomada de decisão praticados nas organizações complexas. (HEIDEMANN, 2014, p. 40).

Etzioni faz o contraponto em uma terceira abordagem, intitulada sondagem mista (mixed scanning), onde o tomador de decisão mitigaria aspectos irrealistas do modal racional (limitando exigências detalhadas) e transcenderia a conservadora tendência incremental (através da exploração de alternativas de prazo mais longo) reunindo num mesmo modelo abordagens prescritiva e descritiva:

Os modelos racionalistas tendem a pressupor que o tomador de decisão tem alto grau de controle sobre a situação objeto de deliberação. A abordagem incrementalista apresenta um modelo alternativo, referido como a arte de avançar sem muito esforço ou planejamento; esta supõe muito menos controle no ambiente. (ETZIONI, 2014, p. 230).

Apenas para ilustrar como modelos e processos podem estar misturados, na política urbana expressa na Constituição Federal de 1988, o planejamento sistemático foi privilegiado na previsão de elaboração democrática dos planos diretores municipais; ao mesmo tempo, coexistem programas federais de regularização fundiária, positivados em lei, seguidores de lógica própria.

Em relação às lentes do direito dispostas a examinar o fenômeno governamental como manifestação juridicamente disciplinada, há distintos planos de aproximação:

Em resumo, são diversos os planos sobre os quais se pode ver a realidade do Estado e a organização governamental, distinguindo-se a direção política de suas respectivas estruturas. Tem-se, no plano macroinstitucional, as decisões políticas fundamentais, a "grande política", bem como os rumos do planejamento de longo prazo. No plano mesoinstitucional, da "mídia política", os arranjos institucionais, que desenham a ação governamental racionalizada, agregando e compondo os elementos disponíveis, em uma direção determinada, tornada previsível, com base em regras e institucionalização jurídica, que define as situações a serem experimentadas em operações futuras, resultando na reiteração da ação. Finalmente, a ação governamental nas suas menores unidades, a chamada "pequena política", no desenrolar dos processos jurídicos que levam à formação e desenvolvimento das políticas públicas; a decisão e as iniciativas legislativas pertinentes, além das decisões judiciais, nas hipóteses de conflito. Essa dimensão é aquela em que sobressai o papel dos indivíduos. (BUCCI, 2013, p. 43).

Nesse referencial, a política é objeto do plano macroinstitucional, enquanto as políticas focam nos demais planos, compreendida a política pública como unidade de ação programada e o arranjo (polity) como conjunto de iniciativas articuladas por suportes jurídicos diversos,

de tal forma que o arranjo materializa a apresentação exterior da política pública através das instituições.

Assim, no plano da *politics*, figurando o governo como nicho da política no Estado, decisões espelham manifestações de poder, ainda que dependentes de conformação em estruturas despersonalizadas, organizadas de acordo com regras e procedimentos jurídicos, medida na qual a política vai se transfigurando para ser também direito, organizado em instituições. Já no plano meso, conforme a teoria institucionalista atribuída a Hauriou:

Para a realização dessa ideia um poder se organiza através de órgãos; de outra parte, entre os membros do grupo social, interessados na realização da ideia, há manifestações de comunhão dirigidas pelos órgãos do poder e reguladas por procedimentos. (FARIAS, 1998, p. 245).

Esse institucionalizado direito faz aproximar sua relação com a política ao juridificá-la na medida em que o governo passa a ser elemento por ele disciplinado e legitimado, reverberando numa interpretação mais regrada e previsível da política e também da gestão. Sob tal afinação, o fim se volta ao resultado e a instituição aos meios.

Nessa ordem é que se destacam focos analíticos: no plano micro, o elemento processo (fases de produção e implementação da ação governamental) e no plano meso (dos arranjos), a noção de instituição. Ainda pertinem a um painel de análise processual os processos de planejamento e orçamentário como alocação de meios para realização das políticas públicas.

Esses papéis consistem em apontar fins e situar as políticas no ordenamento (direito como objetivo), criar condições de participação (direito como vocalizador de demandas), oferecer meios (direito como ferramenta) e estruturar arranjos complexos que tornem eficazes essas políticas (direito como arranjo institucional).

Curial salientar que as noções jurídicas fundamentais são conformadas pela legislação, mas o tratamento conceitual, de forma mais abstrata, privilegia o desenvolvimento do argumento do texto.

II. SUSTENTABILIDADES E INSTRUMENTO LICITATÓRIO

Capitulado dentre os princípios fundamentais, a garantia de desenvolvimento nacional constitui um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, sensivelmente densificado na última década pelo legislador ordinário, particularmente com as ulteriores alterações nos dispositivos da lei regente dos contratos administrativos, pois desde o advento da Lei 12.349, de 15 de dezembro de 2010, a licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

Além do potencial racionalizador dessa opção estratégica (de execução indireta) pela contratação de empresas do mercado (a evitar um maior inchaço da máquina administrativa), a doutrina justificou a tradução da licitação (prende do novel objetivo de promover o desenvolvimento sustentável) como política pública:

A norma constitucional que estabelece o dever de licitar também consubstancia política pública (*policy*) na medida em que distancia a Administração dos conflitos político-partidários (*politics*) e proporciona gestão técnica, racional e previsível, baseada no estrito cumprimento da lei e tutelada por sistema de controle interno e externo, que atua como instrumento de transparência, logo de legitimação, da Administração perante a sociedade (PEREIRA JUNIOR, 2012, p. 34).

Na mesma toada:

A já citada obra Políticas públicas nas licitações e contratações administrativas identifica a promoção das políticas públicas na Lei nº 8666/93, além da preservação do meio ambiente na política fundiária, nas políticas públicas setoriais, na preservação do patrimônio histórico, na geração de emprego e inclusão social, no reequipamento das forças militares e de defesa nacional, na participação em força de paz internacional, apoio ao deficiente físico, ciência e tecnologia, proteção ao trabalho do menor, incentivo à produção de bens e serviços de informática, além do estímulo de políticas públicas em licitação e outras normas: tratamento favorecido a microempresas, empresas de pequeno porte e cooperativas, gestão de florestas públicas. (BLIACHERIS, 2015, p. 146).

E respondendo a indagação de como inserir a contratação pública sustentável como mecanismo de gestão pública:

O último questionamento tem pertinência com a amplitude que se conferirá ao conceito de licitação sustentável e nossa proposta é a de que ela seja analogicamente considerada sob a perspectiva de ciclo de vida, no caso, da própria contratação, considerando-se a sustentabilidade desde a fase de planejamento, passando-se pela formalização, execução contratual e destinação ambiental dos resíduos decorrentes das contratações. Neste ponto, temos por fundamental o aprofundamento da temática das licitações sustentáveis sob a perspectiva de política pública socioambiental. (VILLAC, 2016, p. 68).

Isso se coaduna com o teor do art. 225 da Carta Magna de 1988, cuja redação dispõe 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.

E vai ao encontro da ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tendo por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os princípios plasmados no art. 170 de nossa Lei Fundamental, dentre os quais se destaca a defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação.

Indispensável fixar a origem do desenvolvimento sustentável no Relatório Brundtland:

O termo “desenvolvimento sustentável” veio a público pela primeira vez no dia 9 de agosto de 1979, em simpósio feito pela Organização das Nações Unidas que tinha com tema as inter-relações entre Recursos, Ambiente e Desenvolvimento, mas foi só em 1987 com o Relatório “Nosso Futuro Comum” (*Our common future*) – elaborado pela primeira ministra da Noruega à época chamada Gro Harlem Brundtland – para a Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento que se estabeleceu uma espécie de “conceito político” do desenvolvimento sustentável, qual seja, “aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem às suas necessidades”. (FREITAS, 2014, p. 17).

Logo em 1992, o conceito de desenvolvimento sustentável restou consagrado a partir da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD), quando travado o debate em torno da dicotomia desenvolvimento e conservação, cujo rebento foi concebido no histórico documento Agenda 21, donde exsurgiram metas para além de satisfazer às necessidades básicas, elevar o nível de vida de todos, obter ecossistemas melhor gerenciados e construir um futuro mais próspero e seguro, consubstanciadas numa integração das preocupações ambientais ao processo de tomada de decisões governamentais a reverberar derradeiramente na mudança dos padrões de produção e consumo; dessa mudança emerge uma nova concepção de responsabilidade social corporativa que rechaça a famigerada fórmula simplesmente complacente da produção de bens e serviços dentro da lei. Seguindo o diapasão: “O direcionamento das licitações configura-se como um meio de promover a intervenção do Estado nos domínios econômico e social, inclusive para cumprir o desígnio constitucional da redução das desigualdades regionais e da eliminação da pobreza. (JUSTEN FILHO, 2016, p.140)”.

Urge, pois, que a incessante busca da melhoria de qualidade de produtos e serviços agora permeie e transcenda os aspectos sociais, éticos e ambientais. Nesse cenário, os Governos, onde o setor público ocupa uma posição preponderante na economia, devem protagonizar o exercício da liderança por meio das compras públicas sustentáveis, partindo da premissa de que influenciam as opiniões do público e decisões empresariais. A dogmática já destacou a relevância do potencial das contratações públicas:

O contrato administrativo é um instrumento para a Administração satisfazer necessidades imediatas, tais como a aquisição do domínio de bens móveis ou imóveis, a obtenção de serviços e assim por diante. Mas o contrato administrativo também propicia à Administração o atingimento de fins mediatos, de modo que o contrato administrativo pode ser um instrumento da realização de políticas públicas mais amplas. (JUSTEN FILHO, 2016, p. 100).

E no campo das políticas públicas, os Governos o fazem por meio de suas instituições, fortalecendo nestas o objeto de interesse pelo seu papel na formação do direito. Pois:

Esse é um tema que se consagrou, no normativismo, especialmente a partir da obra de Kelsen, pelo aspecto negativo, uma vez que, em nome da cientificidade e do progresso do universo jurídico, buscou-se a estruturação do conhecimento jurídico como técnica social específica, baseada em postulados e métodos próprios, independentes de apreciações ou juízos

de cunho político. Com isso, proscreeu-se o estudo das conexões do direito com a política. (BUCCI, 2013, p. 244).

Curiosamente, desde a edição da Lei 6938, de 31 de agosto de 1981, havia prescrição normativa no sentido de que as atividades empresariais públicas ou privadas fossem exercidas em consonância com as diretrizes da Política Nacional do Meio Ambiente, esta visando à compatibilização do desenvolvimento econômico e social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico, dentre outros objetivos, culminando na exigência de prévio licenciamento ambiental para a construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental.

Na mesma direção, os requisitos exigidos pelo art. 12 da Lei 8666/93 para a confecção de projetos básicos e projetos executivos de obras e serviços, principalmente: segurança; funcionalidade e adequação ao interesse público; economia na execução, conservação e operação; possibilidade de emprego de mão-de-obra, materiais, tecnologia e matérias-primas existentes no local para execução, conservação e operação; facilidade na execução, conservação e operação, sem prejuízo da durabilidade da obra ou do serviço; adoção das normas técnicas, de saúde e de segurança do trabalho adequadas; impacto ambiental.

A sustentabilidade financeira e vantagens socioeconômicas dos projetos de parceria também figuraram como diretrizes na contratação de parceria público-privada a serem observadas nos termos da Lei 11.079, de 30 de dezembro de 2004, instituidora de normas para licitações e contratações de parcerias público-privadas, consistentes em concessões de serviços ou de obras públicas ou a prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta mediante contraprestação pecuniária do parceiro público ao privado.

Não por acaso a Lei 12.187, de 29 de dezembro de 2009, previu dentre os instrumentos da Política Nacional sobre Mudança do Clima, as medidas existentes, ou a serem criadas, que estimulem o desenvolvimento de processos e tecnologias, que contribuam para a redução de emissões e remoções de gases de efeito estufa, bem como para a adaptação, dentre as quais o estabelecimento de critérios de preferência nas licitações e concorrências públicas, compreendidas aí as parcerias público-privadas e a autorização, permissão, outorga e concessão para exploração de serviços públicos e recursos naturais, para as propostas que propiciem maior economia de energia, água e outros recursos naturais e redução da emissão de gases de efeito estufa e de resíduos.

Nesse diapasão, o Secretário de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG, no uso das atribuições conferidas pelo art. 28 do Anexo I ao Decreto nº 7.063, de 13 de janeiro de 2010, e tendo em vista o disposto na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, no art. 2º, incisos I e V, da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, e nos arts. 170, inciso VI, e 225 da Constituição, resolveu dispor, através da edição da Instrução Normativa nº 01, de 19 de janeiro de 2010, que nos termos do art. 3º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, as especificações para a aquisição de bens, contratação de serviços e obras por parte dos órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional devem conter critérios de sustentabilidade ambiental, considerando os processos de extração ou fabricação, utilização e descarte dos produtos e matérias-primas, devendo o instrumento convocatório formular as exigências de natureza ambiental de forma a não frustrar a competitividade de forma que nas licitações que utilizem como critério de julgamento o tipo melhor técnica ou técnica e preço, devem ser estabelecidos no edital critérios objetivos de sustentabilidade ambiental para a avaliação e classificação das propostas.

Outrossim, diante de tantas prescrições, eventual resultado de não cumprimento de determinadas normas jurídicas pode suscitar questionamentos especulativos sobre sua origem ser ou não uniaxial, sendo intuitivo que uma deficiente preparação vai se refletir numa dificultosa assimilação de conteúdo pelos implementadores de tais normas, mormente em se tratando daquelas explicitadoras de critérios de sustentabilidade, ainda que desprovidas de sanção conseqüente de sua inobservância.

Além da miríade de diplomas em vigor a serem manejados simultaneamente com a crescente complexidade dos problemas da vida em sociedade, certamente o *timing* de reação para se adaptar à dinâmica das mudanças vai reverberar na qualidade das respectivas resiliências. No caso brasileiro, não parece dos melhores o cenário de preparação:

A formação tradicional do bacharel em Direito centra-se na divisão tradicional, originada do Direito Romano, entre direito público e direito privado, com insuficiente abordagem aos atuais direitos de cidadania representados pelo novo campo dos direitos e interesses difusos, que implicam mecanismos de Democracia participativa e exigem uma maior sensibilidade social ou mesmo sociológica dos profissionais do Judiciário, para que tenham melhores condições de agir com a precisão esperada, nas questões que envolvam lides de massa. (PADILHA, 2014, p. 105).

Urge avançar sobre as lógicas binárias que não alcançam compreender o sustentável desenvolvimento, cuja atuação preventiva (ao invés de reativa) reclama visão sistêmica para além das fronteiras nacionais e do território jurídico.

2.1. Desenvolvimento e licitação sustentável

A consolidação da sustentabilidade como um dos objetivos das contratações públicas no Brasil não ocorreu de forma unicausal pela densificação normativa trazida com o advento do Decreto 7746/2012 (que regulamentou o art. 3º da Lei 8666/93), mas sobretudo porque o tema se consagrou pelos objetivos humanistas que representa e cujas fronteiras não coincidem com os limites geográficos domésticos.

A reinvenção da noção do critério da vantajosidade em prol do bem estar social a reverberar numa ideologia de que as contratações públicas sejam utilizadas também para se construir espaços sustentavelmente humanizados e despertar um consumo consciente e comprometido com as gerações presentes e futuras não floresceu em solo brasileiro de forma descolada da política internacional. Consoante a dogmática:

Com efeito, para o jurista, compreender as licitações sustentáveis sob a ótica de um mundo globalizado é compreender o Direito como vetor de mudanças substantivas e estruturais, ao mesmo tempo que receptor de pressões políticas, econômicas e sociais e, precipuamente, como componente de um mundo que se transforma e a nós se impõe. (SANTANA, 2015, p. 44).

Assim o direito ao desenvolvimento como direito humano inalienável foi estabelecido pela Declaração sobre o direito ao desenvolvimento, adotada pela Resolução nº 41/128 da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 4.12.1986, sendo o sujeito central a pessoa humana.

Declaração essa que prescreveu para cada Estado o dever de formular políticas nacionais adequadas ao desenvolvimento e visando aprimorar constantemente o bem estar populacional e individual, baseado na sua participação ativa, livre e significativa, mormente através da adoção de medidas assecuratórias do exercício pleno e progressivo fortalecimento do direito ao desenvolvimento, o que congloba formulação, adoção e implementação de políticas, medidas legislativas e outras, em níveis internacional e doméstico.

Já o direito a um meio ambiente sadio figura na esfera de proteção internacional dos direitos humanos, expressamente plasmado no Protocolo adicional à *Convenção Americana*

sobre Direitos Humanos em Matérias de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – Protocolo de San Salvador (1988), ratificado pela República Federativa do Brasil em 21 de agosto de 1996.

Por sua vez, a *Declaração de Viena e programa de ação*, perfilhada em 25.6.1993 pela Conferência Mundial sobre os Direitos do Homem serviu para consolidar o entendimento sobre a indivisibilidade e interdependência dos Direitos Humanos presente na *Declaração sobre o direito ao desenvolvimento*.

Dessa forma, encontram-se amalgamados os direitos ao desenvolvimento e ao meio ambiente, incumbindo aos Estados considerá-los conjuntamente nas políticas nacionais e internacionais que perfilharem.

As remissões acima remetem ao Relatório Brundtland (1987) da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (ONU) e ao Capítulo 3 da Agenda 21 na Rio 92 com referência explícita da relação entre erradicação da pobreza e desenvolvimento sustentável.

Mesmo quando não diretamente incorporados, os compromissos internacionais norteiam os Estados nacionais na implementação de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento e licitações sustentáveis.

Tanto assim que a Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6938.81) adveio após a *Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o meio ambiente* (Estocolmo - 1972) trazendo como um de seus objetivos o desenvolvimento econômico e social compatível com a preservação ambiental.

O próprio preâmbulo da Declaração de Estocolmo serviu para influenciar o Estatuto das Cidades (Lei 10257.01) reverberando na previsão de expansão urbana compatível com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica da localidade.

A Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992), embora despida da validade formal de um tratado, pois não houve o recolhimento de assinaturas e tampouco abertura para ratificação ou adesão, consubstanciou um documento relevante como declaração de princípios, em continuidade à Declaração de Estocolmo (1972), especificamente influenciadora das contratações públicas sustentáveis pelo Princípio 8: *Para alcançar o desenvolvimento sustentável e uma qualidade de vida mais elevada para todos, os Estados devem reduzir e eliminar os padrões insustentáveis de produção e consumo, e promover políticas demográficas adequadas.*

Na Conferência Rio 92, também foi assinada a *Agenda 21 Global*, cujo capítulo 4, (malgrado num contexto referente a instrumentos de planejamento para a construção de

idades sustentáveis conciliadoras de proteção ambiental, eficiência econômica e justiça social) acabou prevendo tópico específico referente às licitações sustentáveis intitulado Mudanças nos padrões de consumo.

Nesta *Agenda 21 Global* destacam-se duas áreas programáticas: exame dos insustentáveis padrões de produção e consumo e desenvolvimento de políticas nacionais estratégicas para estimular mudanças nos padrões insustentáveis de consumo. Além da prioridade alta no primeiro caso, no segundo requer-se ainda o fomento de um público consumidor informado, suficientemente capaz de fazer opções ambientalmente adequadas, em que recrudescer a responsabilidade estatal exemplar no exercício da liderança através da conformação do objeto das aquisições públicas. Quanto ao exame dos padrões de consumo e pressão ambiental sobre a produção, bem como descarte final adequado dos resíduos, restaram todos contemplados na Política Nacional de Resíduos Sólidos – Lei 12.305.10.

Registre-se, ainda com foco nas licitações sustentáveis, que também foi assinada durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento a Convenção sobre diversidade biológica (1992), vindo a ser promulgada no Brasil pelo Decreto 2519.98, sendo que a previsão na Agenda 21 da adoção de estratégias nacionais de desenvolvimento sustentável refletiu numa Agenda 21 brasileira constante do Anexo II do Plano Plurianual 2008.2011 – Lei 11653.08, que incorporou dito programa de governo.

Por fim, a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre mudança do clima (1992) pode ser destacada como importante instrumento do Direito Internacional Público, promulgada no Brasil via Decreto 2652.98, a refletir em âmbito doméstico na Lei 12187.09 – Política Nacional sobre Mudança do Clima.

A seguir, pode ser vista a mútua influência entre os cenários doméstico e internacional.

2.2. Agenda 2030 e jogo de dois tabuleiros

A Constituição da República Federativa do Brasil foi promulgada em 1988 pela Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias.

Malgrado celebrada como marco jurídico de uma nova ordem democrática, a lei fundamental brasileira não foi precursora na formação das políticas públicas: “O final dos anos 1970 e os anos 1980 marcaram o início efetivo dos estudos de políticas públicas no Brasil, com a publicação de trabalhos seminais sobre a formação histórica das *policies*, entendidas em si mesmas como objeto de análise (HOCHMAN, 2007, p. 13)”.

Mudanças no modelo de Estado exigem tempo de maturação para absorção de novas tarefas, tanto no plano institucional quanto no plano da prática e a realidade brasileira demonstra a simultaneidade no convívio de distintas ordens políticas, em plena mudança de paradigma.

Entender a origem e a ontologia de uma área do conhecimento é importante para melhor compreender seus desdobramentos, sua trajetória e suas perspectivas:

A política pública como área de conhecimento e disciplina acadêmica nasce nos Estados Unidos, rompendo ou pulando as etapas seguidas pela tradição europeia de estudos e pesquisas nessa área, que se concentravam, então, mais na análise sobre o Estado e suas instituições do que na produção dos governos (HOCHMAN, 2007, p. 66-67).

O conteúdo e alcance do conceito de política pública não é uníssono, mas pode ser compreendido como regra formulada por alguma autoridade governamental que expressa uma intenção de influenciar, alterar, regular, o comportamento individual ou coletivo através do uso de sanções positivas ou negativas.

Numa ordem política herdeira da filosofia política clássica e da história da ordem política centrada no *status*, as autoridades públicas e os governantes impõem de cima para baixo, porquanto superiores à sociedade, uma definição do que seja o interesse geral e das normas regentes dos variados setores sociais.

Noutra ordem política figuram as autoridades públicas como atores que negociam, de baixo para cima, com os múltiplos atores das políticas públicas desde as razões para agir, passando pelo reconhecimento dos interesses gerais, até alcançar os dispositivos de políticas públicas, deveras cada vez mais localizados e instáveis. Tratando da questão, Vanice do Valle esclarece que:

A cada uma dessas ordens políticas corresponderá, evidentemente, uma distinta racionalidade no campo da escolha e da execução de políticas públicas. A ordem política estatocêntrica atrai um pensamento inerente à tradição jurídica e aos estudos de

Administração, que vê as políticas públicas como uma expressão da capacidade de ação do poder sobre a sociedade, frequentemente centralizada pelo órgão estatal, capacidade essa que se desenvolve segundo uma racionalidade instrumental e teleológica - adequação entre objetivos e meios - e sem maior abertura à contribuição de quaisquer agentes externos à estrutura do poder. Por outro lado, a abertura para uma ordem política menos hierarquizada é terreno fértil para a aplicação de uma racionalidade própria das ciências sociais (sociologia, ciência política, etc.), que descrevem as políticas públicas como um universo complexo e incerto, construído a partir do choque e das cooperações entre racionalidades limitadas, de diferentes atores que se vejam mobilizados por aquela específica linha de ação estatal. Essas racionalidades múltiplas determinam quadros de agir do poder público que se constroem e executam, de maneira não linear, segundo um modelo incremental e próximo do paradigma da anarquia organizada, originário da sociologia das organizações. É a incorporação de um elemento decerto de instabilidade - mas, também, de diálogo constante, e de repartição de responsabilidades. (VALLE, 2016, p. 62).

Na ordem constitucional brasileira, o afastamento do modelo de estrutura política hierarquizada por outra centrada na dignidade humana se opera paulatinamente, razão pela qual o texto constitucional positiva ambas as lógicas, numa disposição quase pendular.

Trabalhar com mais de uma lógica simultânea requer ferramenta adequado que não seja binário ou disjuntivo, assim como acontece na interação de fatores domésticos e internacionais manejada entre a diplomacia e a política doméstica, na disputa de interesses pelo mesmo ator principal estatal, até porque os centrais tomadores de decisão com frequência discordam sobre o que demandam o interesse nacional e o contexto internacional.

Saber se acordos são inteligentemente construídos pode ser menos importante do que entender como se tornam politicamente viáveis, tomando em conta o especial papel dos executivos poderes centrais na mediação das pressões internacionais e domésticas, pois expostos diretamente a ambas as esferas e não porque estejam insulados em relação à política doméstica ou, ao revés, sejam unificados em todas questões.

Se insuficiente a base da literatura estatocêntrica para a teorização sobre como as políticas doméstica e internacional interagem, mister encontrar teorias que integrem ambas as esferas, levando em consideração as áreas de entrelaçamento entre elas.

Destarte, a luta política pode necessitar de explicação para além do ator principal estatal e dos arranjos institucionais: classes sociais, partidos, grupos de interesse (econômicos ou não), legisladores e opinião pública, sem falar nas eleições. Evidenciando que não

raramente o pressuposto do ator unitário é enganoso, foi criada a metáfora de um jogo de dois níveis para explicar a dupla interação:

A luta política de várias negociações internacionais pode ser utilmente concebida como um jogo de dois níveis. No nível nacional, os grupos domésticos perseguem seu interesse pressionando o governo a adotar políticas favoráveis a seus interesses e os políticos buscam o poder constituindo coalizões entre esses grupos. No nível internacional, os governos nacionais buscam maximizar suas próprias habilidades de satisfazer as pressões domésticas, enquanto minimizam as consequências adversas das evoluções externas. Nenhum dos dois jogos pode ser ignorado pelos tomadores de decisão, pois seus países permanecem ao mesmo tempo interdependentes e soberanos.

Cada líder político nacional está presente em ambos os tabuleiros. Do outro lado do tabuleiro internacional sentam as contrapartes estrangeiras, ao lado das quais sentam diplomatas e outros assessores internacionais. Em volta do tabuleiro doméstico e atrás do líder nacional, sentam-se figuras partidárias, parlamentares, porta-vozes das agências domésticas, representantes de grupos-chave de interesses e os assessores políticos do próprio líder. (PUTNAM, 2010, p. 151).

Noutras palavras, a rejeição tem potencial de acarretar altos custos político e diplomático. Não obstante, se o negociador for incapaz de garantir a ratificação interna do acordo assinado, a credibilidade de um compromisso oficial pode ser baixa, mesmo que custos reputacionais da rejeição sejam altos, pois a capacidade de obter acordos (credibilidade) no nível I é acentuada pela capacidade comprovada do negociador em “executar” no nível II.

Pode-se perceber, nos últimos anos, na seara da sustentabilidade, a relevância do entrelaçamento dos dois níveis de jogo na tomada de decisão, a partir dos princípios e objetivos que foram internalizados em políticas públicas nacionais (implementadas ou não) desde a formação da agenda constitucional, mesmo se e quando motivados por interesses eleitoreiros.

Nesse conjunto de arranjos institucionais, pode-se definir o conjunto de vitórias (*winset*) para determinada base de apoio de nível II como o conjunto de todos os acordos possíveis do nível I que seriam vitoriosos (que alcançariam a maioria necessária entre os

apoiadores) quando colocados em votação. Por razões diferentes, os contornos dos conjuntos de vitórias de nível II são muito importantes para compreensão dos acordos do nível I.

Vital constatar que, excetuado o Decreto 9.178/2017, os demais diplomas examinados no item III desta dissertação, referentes ao desenvolvimento social, foram todos expedidos sob a égide dos governos petistas. Isso permite comparar e até prever movimentos políticos.

Apesar de abundarem empíricos exemplos da recíproca influência entre as questões internacionais e domésticas, são necessárias teorias e conceitos que auxiliem a organização e ampliação das observações empíricas, sendo por isso promissora a análise via jogos de dois níveis.

Diversamente das teorias estatocêntricas, a abordagem de dois níveis reconhece a inevitabilidade do conflito doméstico em relação às exigências do interesse nacional e reconhece que os tomadores de decisão lutam para conciliar simultaneamente os imperativos domésticos e internacionais.

Pesquisas empíricas de longo alcance podem testar e aprofundar essa compreensão sobre como esses jogos são disputados.

Vale registrar que entre os dias 25 e 27 de setembro de 2015, mais de 150 líderes mundiais, dentre chefes de Estado e de Governo e altos representantes, estiveram reunidos na sede da Organização das Nações Unidas - ONU, em Nova York, para formalmente adotar uma nova agenda de desenvolvimento sustentável, através da consolidação de 17 (dezesete) Objetivos de Desenvolvimento Sustentável - ODS, a serem implementados por todos os países do mundo durante os próximos 15 anos, até 2030.

A partir do reconhecimento da erradicação da pobreza como o maior desafio global e um requisito indispensável para o desenvolvimento sustentável, tal agenda busca também criar condições para um crescimento sustentável, inclusivo e economicamente sustentado, prosperidade compartilhada e trabalho decente para todos, tendo em conta os diferentes níveis de desenvolvimento e capacidades nacionais.

Integrados e indivisíveis, e equilibrando as três dimensões do desenvolvimento sustentável, os objetivos e metas da Agenda 2030 foram resultantes de mais de dois anos de consulta pública intensiva e envolvimento junto à sociedade civil e outras partes interessadas em todo o mundo, incluindo o trabalho realizado pelo Grupo de Trabalho Aberto sobre Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Assembleia Geral e pelas Nações Unidas, cujo secretário-geral apresentou um relatório síntese em dezembro de 2014.

Sendo reiterado que a Agenda 2030 e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e suas metas (incluindo os meios de implementação) são universais, indivisíveis e interligados, apresentam-se os seguintes objetivos globais:

Objetivo 1. Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares;

Objetivo 2. Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável;

Objetivo 3. Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades;

Objetivo 4. Assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos;

Objetivo 5. Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas;

Objetivo 6. Assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todos;

Objetivo 7. Assegurar o acesso confiável, sustentável, moderno e a preço acessível à energia para todos;

Objetivo 8. Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos;

Objetivo 9. Construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação;

Objetivo 10. Reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles;

Objetivo 11. Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis;

Objetivo 12. Assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis;

Objetivo 13. Tomar medidas urgentes para combater a mudança do clima e seus impactos;

Objetivo 14. Conservação e uso sustentável dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável;

Objetivo 15. Proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra e deter a perda de biodiversidade;

Objetivo 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis;

Objetivo 17. Fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável.¹

Importante correlacionar que o primeiro e o décimo objetivo espelham o terceiro dos objetivos fundamentais republicanos positivados na Carta Magna de 1988, consistente em erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais.

Já o oitavo objetivo se acerca do âmbito das contratações públicas e seu potencial de promover sustentabilidade social, constatado o fato de que pequenas e médias empresas comprometidas com o processamento industrial e com as indústrias manufatureiras são responsáveis por 90% dos negócios no mundo, contabilizam entre 50 a 60% dos empregos e são as mais decisivas para os primeiros estágios da industrialização, sendo geralmente as maiores geradoras de emprego.

Outro fato marcante: aproximadamente 2,2 bilhões de pessoas vivem abaixo da linha da pobreza e a erradicação do problema só é possível por meio de empregos bem pagos e estáveis, sendo necessários mundialmente 470 milhões de empregos para a entrada de novas pessoas no mercado de trabalho entre 2016 e 2030, dado que o desemprego global aumentou de 170 milhões em 2007 para cerca de 202 milhões em 2012, dentre eles, aproximadamente 75 milhões são mulheres ou homens jovens.²

A relevância das políticas de fomento para formalização e crescimento das pequenas e médias empresas aparece de forma destacada no sentido do Objetivo 8 prescrito na meta 8.3: *Promote development-oriented policies that support productive activities, decent job creation, entrepreneurship, creativity and innovation, and encourage the formalization and growth of micro-, small- and medium-sized enterprises, including through access to financial services.*³

Nessa afinação, para aprofundar o trabalho iniciado com os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, a Agenda da ONU no Brasil é promovida pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)⁴, cujas ações estão alinhadas aos ODS, com a perspectiva de promover no mundo equilíbrio ambiental, social e econômico, garantindo oportunidades iguais de desenvolvimento para todas as pessoas.

Considerando que a implementação da Agenda 2030 demanda esforços de diversos setores da sociedade, em maio de 2017, foi formada a Comissão Nacional ODS (instância

¹ Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>>. Acesso em: 30 nov. 2017.

² Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/principais-fatos/>>. Acesso em: 22 nov. 2017.

³ Disponível em: <<https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>>. Acesso: 9 nov. 2017.

⁴ Disponível em: <<http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/presscenter/articles/2017/09/25/ado-o-da-agenda-2030-e-dos-ods-completa-dois-anos0.html>>. Acesso em: 23 nov. 2017.

paritária de caráter consultivo com objetivo de acompanhar e difundir o cumprimento dos ODS no Brasil) composta por oito órgãos do governo federal e oito representantes de organizações da sociedade civil.

Em junho de 2017, com apoio do PNUD, foi lançada a Rede ODS Universidades, para fortalecer atividades de ensino, pesquisa e extensão com foco no cumprimento da Agenda 2030. Essa entidade terá o papel de estabelecer um banco de dados de boas práticas, estudos, pesquisas e inovação baseados nas metas do novo marco da ONU.

Já em julho de 2017, o Grupo Assessor da ONU para a Agenda 2030 apresentou questões que as Nações Unidas no país consideraram relevantes para a implementação dos Objetivos Globais, por meio da publicação “Documentos Temáticos” para subsidiar as atividades da Comissão.

No Legislativo, a Frente Parlamentar dos ODS foi lançada em novembro de 2016. Duzentos e dez deputados e dez senadores integram o grupo. O foco será aprimorar legislações que podem contribuir para a implementação dos ODS.

Os ODS também foram adotados pelo Tribunal de Contas da União, como indicadores para auditorias temáticas feitas pelo órgão, como será visto mais adiante, na análise da auditoria operacional no Acórdão TCU 1056/2017-Plenário, cumprindo frisar dois pontos, relativos à temática da sustentabilidade nas iniciativas da ONU:

A agenda global dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável - ODS referente ao compromisso assumido pelos 193 Estados-Membros da ONU, a ser implementado até 2030, composto por dezessete objetivos e 169 metas, considera que tais ODS deverão orientar as políticas nacionais dos países que aderiram à agenda, sucedendo e atualizando os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM).

E dentre os ODS relacionados ao tema dessa auditoria operacional, cabe destacar o Objetivo 12, que visa promover padrões sustentáveis de produção e de consumo, cujas metas relacionadas diretamente com o trabalho são: Meta 12.2 (alcançar a gestão sustentável e o uso eficiente dos recursos naturais); Meta 12.5 (reduzir substancialmente a geração de resíduos por meio da prevenção, redução, reciclagem e reuso); e Meta 12.7 (Promover práticas de compras públicas sustentáveis, de acordo com as políticas e prioridades nacionais).

Na sequência, afere-se o desenvolvimento da sustentabilidade internalizada no Brasil e sua leitura a partir de expoentes do direito e da economia, sendo relevante observar a edição do pertinente referencial teórico.

2.4. Sustentabilidade multidimensional

No seu tempo, o Relatório Brundtland teve relevância ímpar e global como rebento dos problemas enfrentados na arena disputada por desenvolvimentistas e ambientalistas, pois a partir dele criou-se a noção tripartida de desenvolvimento sustentável. Semelhantemente à configuração dos poderes republicanos brasileiros (independentes e harmônicos entre si, segundo a redação constitucional de 1988), os três pilares do desenvolvimento sustentável (*triple bottom line*) encontram-se tensionados numa relação em que a sociedade depende da economia, que depende do ecossistema, por sua vez dependente da sociedade para protegê-la: “os três pilares não são estáveis; eles estão em um fluxo constante devido às pressões sociais, políticas, econômicas e ambientais, aos ciclos e conflitos (ELKINGTON, 2012, p. 110)”.

Todavia, a sustentabilidade, ainda que possa ser vista como diretiva ao desenvolvimento imaterial e material (este isolada e intuitivamente podendo levar ao crescimento orientado pelo paradigma da insaciabilidade predatória e plutocrática), em razão de sua complexidade poliédrica carece também de robustez ética e política:

Pluridimensionalidade, criticamente reelaborada, conduz à releitura ampliada da sustentabilidade (para além do consagrado e clássico tripé social, ambiental e econômico). Com o acréscimo elucidativo de duas dimensões e com o abandono de compreensões demasiado reducionistas, torna-se factível alcançar o desenvolvimento que importa, em sintonia com a resiliência dos ecossistemas e com a equidade intra e intergeracional. (FREITAS, 2016, p. 60).

A dimensão ética valoriza a alteridade (o outro) pela via da solidariedade desenhada na universalização concreta do bem estar através da ligação intersubjetiva dos seres, superando o antropocentrismo dominante nas relações entre sujeito e objeto:

Ao mesmo tempo, sublinhe-se que a dimensão ética mostra-se eminentemente racional, pois, nos seres humanos, decorre da preponderância da racionalidade (córtex pré-frontal) sobre a zona límbica dos impulsos tirânicos da insaciabilidade (às voltas com os

aludidos bens posicionais) e dos vícios comportamentais associados. Há, nessa perspectiva, o dever ético racional de expandir liberdades e dignidades, assim como de permitir que cada ser humano atue como uma espécie de cocriador dos destinos. (FREITAS, 2016, p. 65).

A ética ainda sensibiliza uma visão de longo espectro, ao fomentar a percepção sobre o encadeamento das condutas e o impacto retroalimentador de ações e omissões, acolhendo princípios como solidariedade intergeracional, equidade, prevenção e precaução. Acerca da necessidade de gerações presentes com visão de longo prazo na tomada de decisões sobre o uso de recursos, há o relato de Diamond (2006) sobre a ocupação da ilha de Páscoa: decisões tomadas no passado afetaram as gerações futuras até o colapso (a incapacidade da população de atender suas necessidades de sobrevivência no local onde habita) face ao uso intensivo da madeira que acabou por causar degradação ambiental, fome, guerra civil e declínio da população, sabido que habituais atividades humanas produzem efeitos em cadeia sobre o meio físico, alterando a realidade de cada território e sociedade.

Em razão disso, indispensável tomar consciência das interligações entre fatores sociais e ambientais, aferir causas e efeitos das decisões tomadas para refletir sobre desenvolvimento pela via da sustentabilidade para sobrevivência da espécie ou pela rota da insustentabilidade e conseqüente colapso. Avanços estão ocorrendo:

A ONU tem tido um sucesso proeminente na promoção da conscientização ambiental, incorporando-a ao conceito de desenvolvimento multidimensional. Nos 20 anos decorridos entre as conferências de Estocolmo e a do Rio, alcançou-se um substancial progresso em termos de institucionalização do interesse pelo meio ambiente, com o lançamento do Programa do Meio Ambiente da ONU e com o avanço na proteção do meio ambiente global por uma série de tratados internacionais. (SACHS, 2009, p. 59).

O desafio de interrelacionar fatores e resultantes perpassa o conhecimento compartimentalizado e especializado predominante em nosso aprendizado, indutor de análises e soluções fragmentadas.

Ao contrário, a receita para o colapso combina ingredientes como incapacidade de antevisão do problema pela população e seus dirigentes, ausência de identificação do

problema malgrado se percebam mudanças, manutenção do problema percebido por interesse de grupos, inexistência de solução ou insucesso experimentado no seu enfrentamento.

As escolhas da sociedade refletem em seu destino, bem como as ações e inações de seus líderes. Lembrando que dentre os 8 (oito) objetivos de desenvolvimento do milênio constam garantir a sustentabilidade e erradicar a pobreza e a fome, indicando consenso de países por mudanças e fixando metas; assim contribuiu-se para o estabelecimento de políticas públicas e seus compromissos governamentais. Ecoeficiência delimita o consumo pela capacidade do ecossistema em suportá-lo, sendo necessárias políticas inclusivas para quem ficou à margem de políticas públicas (áreas de risco social).

Na interseção socioeconômica, a sustentabilidade questiona o padrão de consumo da sociedade, além da inclusão social e equidade de oportunidades, sendo inexorável incorporar e disseminar dentro das organizações atitudes de sustentabilidade. Finalmente:

A dimensão jurídico-política ecoa no sentido de que a sustentabilidade determina, com eficácia direta e imediata, independentemente de regulamentação, a tutela jurídica do direito ao futuro e, assim, apresenta-se como dever constitucional de proteger a liberdade de cada cidadão (titular de cidadania ambiental ou ecológica), nesse status, no processo de estipulação intersubjetiva do conteúdo intertemporal dos direitos e deveres fundamentais das gerações presentes e futuras, sempre que viável diretamente. (FREITAS, 2016, p. 72).

E para promover padrões sustentáveis de produção e de consumo em nível nacional (internalizando o conteúdo do ODS 12), a ordem jurídica requer edição de referencial teórico pertinente (salientou-se, no subitem 2.2 deste estudo, a necessidade de teorias e conceitos que auxiliem a organização e ampliação das observações empíricas). Pois em 2012, contemplando a sustentabilidade, o Ministério do Planejamento publicou a Instrução Normativa nº 10, considerando:

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

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

III - práticas de sustentabilidade: ações que tenham como objetivo a construção de um novo modelo de cultura institucional visando a inserção de critérios de sustentabilidade nas atividades da Administração Pública;

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

Por seu turno a Presidência da República editou o Decreto 7746/2012 para densificar a sustentabilidade, regulamentando o art. 3º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, para estabelecer 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, e instituir a Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública – CISAP, sendo que o art. 4º definiu como diretrizes de sustentabilidade, entre outras:

I – menor impacto sobre recursos naturais como flora, fauna, ar, solo e água;

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

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

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

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

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

VII – origem ambientalmente regular dos recursos naturais utilizados nos bens, serviços e obras.

Tratando da questão, Juarez Freitas esclarece as premissas de fundo incorporadoras de critérios paramétricos sustentáveis, a orientar as propostas entendidas por mais vantajosas, aplicáveis às licitações e contratações públicas:

(a) a sustentabilidade é valor supremo, assim como princípio de envergadura constitucional, deontologicamente aplicável às contratações públicas, sem exceção; (b) dispõe-se de condições normativas suficientes para concretizar esse princípio constitucional, desde que se invista numa gestão adequada de riscos, no âmbito das contratações administrativas; (c) as licitações, com a observância justificada dos critérios de sustentabilidade, encontram-se

forçadas a conferir, desde a tomada de decisão, prioridade àquelas políticas que ensejam o bem estar às gerações presentes, sem impedir que as gerações futuras produzam o seu próprio bem estar, sob pena de abuso da discricionariedade; (d) as licitações sustentáveis trabalham com modelos paramétricos de estimativas razoáveis dos custos (com idônea pesquisa de campo), diretos e indiretos, sociais, ambientais e econômicos, na ciência de que o melhor preço é aquele que implica os menores impactos e externalidades negativas e os maiores benefícios globais. (FREITAS, 2016, p. 246).

Recordando que na disposição preambular constitucional o desenvolvimento figura como valor supremo ao lado do bem estar, igualdade e justiça, os artigos 225 e 170, VI servem para orientar uma leitura sistemática e integrada para universalização completa das práticas conducentes ao bem estar duradouro e normatividade de princípio constitucional, direta e imediatamente incidente, que muda a concepção e a interpretação do direito.

2.5. Sustentabilidade social: desenvolvimento de liberdades

Se concebida como compromisso social, a expansão da liberdade individual constitui fim e meio do desenvolvimento, que se instrumentaliza tanto no aspecto social (via serviços) como econômico (das oportunidades) e político (das liberdades), donde recrudescer a importância das instituições na qualidade de transformadoras dos indivíduos receptores de prestações em agentes de mudanças através de políticas econômicas e sociais fomentadas por debates públicos veiculadores dos câmbios sociais. Nos comentários de Justen Filho:

Uma questão relativamente ultrapassada mas que merece exame envolve o desenvolvimento econômico e o desenvolvimento social. Anteriormente, pretendia-se possível diferenciar ambos os conceitos. Então, pensava-se possível centrar o desenvolvimento na dimensão econômica. Mas esse enfoque é insuficiente. O desenvolvimento consiste num processo de incremento de riqueza acompanhado da elevação da qualidade de vida. Nenhum país é desenvolvido simplesmente por ser titular de um PIB elevado. (JUSTEN FILHO, 2016, p. 101).

Ao invés de identificado com o crescimento do produto interno bruto, aumento das rendas pessoais, industrialização, avanços tecnológicos ou modernização social, o desenvolvimento pode também ser concebido como um processo integrado de expansão das liberdades individualmente desfrutadas. Isso porque:

O PIB (Produto Interno Bruto) tem sido tomado como referência de desenvolvimento de um país ou de uma região, mas a crítica generalizada está mais e mais recusando este indicador por tomar apenas em conta os bens materiais, portanto, o crescimento, e descuidar outras dimensões que estão presentes no desenvolvimento integral do ser humano e da sociedade. (BOFF, 2015, p. 140).

Além das determinantes supracitadas, os direitos humanos e políticos, bem como as instituições sociais e econômicas, contribuem de maneira vital para a expansão das liberdades fundamentais.

Justificando a necessidade de indicador socialmente sustentável para medir a criação de riqueza e o bem estar individual de maneira mais precisa do que o convencional Produto Interno Bruto (PIB) e apontando para o Índice do Bem Estar Econômico Sustentável (IBES) bem como o Indicador de Desenvolvimento Humano (IDH), observa Elkington:

Até muito recentemente, economistas e empresários pensavam em “qualidade de vida” e “padrão de vida” como sendo a mesma coisa. Mas não o são. De fato, a transição para a sustentabilidade necessitará de uma mudança de paradigma pós-1945, com base em objetivos de quantidade, para um paradigma do século 21, com base cada vez mais na qualidade de vida observada. (ELKINGTON, 2012, p. 133).

No entanto, a vitória do desenvolvimento exige a erradicação de vários inimigos: pobreza e tirania, escassez de oportunidades econômicas e privações sociais sistemáticas, abandono dos serviços públicos e intolerância ou excesso de intervenção estatal repressiva. Quanto à pobreza:

Deter o crescimento econômico é condenar os pobres a serem eternamente pobres. Mas deixá-lo, por outro lado, à sorte dos interesses corporativos é condenar a humanidade a uma vida curta. É necessário que ocorra crescimento, com respeito aos limites impostos pelo sistema jurídico e pela própria natureza: atende-se o fim da ordem econômica, que é assegurar

a todos existência digna, e o da proteção ambiental, que é garantir sadia qualidade de vida por meio do meio ambiente ecologicamente equilibrado. (MARQUES, 2011, p. 85).

O progresso somente pode ser valorado em função do aumento da liberdade dos indivíduos, enquanto a eficácia do desenvolvimento depende da liberdade de suas agendas, particularmente aferível nas interconexões entre os diversos tipos de liberdades que se reforçam reciprocamente, até constituir um motor do desenvolvimento.

Os mecanismos institucionais para aproveitamento das liberdades individuais também dependem do exercício das liberdades de participar nas decisões sociais e na elaboração das decisões públicas que impulsionam o progresso das oportunidades, porquanto componentes constitutivos do desenvolvimento.

Um exemplo da relevância da concepção da liberdade como finalidade do desenvolvimento pode ser visto sobre o papel desempenhado pelos mercados no processo de desenvolvimento, na medida em que o intercâmbio de bens faz parte do modo humano de viver e de se inter-relacionar em sociedade.

Por outro lado, a denegação da liberdade para participar no mercado de trabalho consiste em uma das maneiras de manter os indivíduos como cativos ou escravos, sendo um dos desafios fundamentais do desenvolvimento a necessidade de liberar o trabalho dos grilhões que negam acesso ao mercado de trabalho aberto. Dessa forma, a negação de acesso aos mercados de produtos constitui uma das privações que sofrem os pequenos empresários por causa de sistemas e restrições tradicionais, sem olvidar que a liberdade para realizar intercâmbios econômicos desempenha um papel essencial na vida social. Eis que:

Em última instância, a forma como se estruturam as sociedades se dá pelo pensamento, pelos desejos e ações daqueles que as compõem. Acompanhando o pensamento de Renato Caporali, autor de *Ética e educação*, podemos argumentar que uma das razões de termos chegado aonde chegamos – e aí insistirmos em permanecer -, é a ausência da alteridade na cultura moderna. Vivemos em um tempo no qual os interesses individuais estão à frente dos interesses do outro. Perdemos a noção de existência coletiva. Não se trata somente de responsabilizar o mundo, mas de saber se estamos dispostos a novas formas de viver. (BORGES, 2016, p. 316).

Embora seja difícil imaginar um processo de desenvolvimento muito descolado dos mercados, a vida humana pode ser enriquecida também através do papel da legislação, da

intervenção estatal e de ajuda social, e de instituições como partidos políticos, sistemas de educação e as oportunidades de diálogo e debates públicos.

III. O PAPEL DO DIREITO NA SUSTENTABILIDADE COMO POLÍTICA PÚBLICA SOCIAL NOS CONTRATOS E COMPRAS PÚBLICAS

Compreendidas as políticas públicas como escolhas públicas, entende-se que as alternativas estatais exsurtem em meio ao dissenso, sua intuitiva premissa.

Esse cenário é propício ao conflito, inclusive porque o mesmo diploma constitucional que explicita as políticas públicas a serem perseguidas também permite o controle da intervenção de poder (que densifique os objetivos constitucionais) com o fito de concretizar o dever de agir estatal (não exigível diretamente) para correção dos desvios de comportamento esperado.

Eventual sindicância e ingerência sobre o conteúdo exigível da Administração Pública ainda desafiam a superação de cláusulas de limitação endógenas, como a escassez de recursos, isonomia, separação das funções de poder etc. Outro pressuposto vocacional consiste na especialização funcional ou capacidade institucional para se evitar o risco de retrocessos decorrentes das decisões interventivas, quando da transposição da matriz do planejamento da política pública para as searas de controle.

Indiscutível é a especial carga que se confere ao elemento de coordenação dos esforços de ação do poder, seja nas suas relações internas, seja naquelas externas. No plano interno, cuida-se da prevenção contra uma Administração que, composta por órgãos desagregados, não encontre no planejamento em si, elemento suficiente a orquestrar as ações de cada qual de suas unidades organizacionais no sentido do alcance dos objetivos constitucionalmente traçados a articulação, portanto, entre as várias frentes de ação desenvolvidas por cada qual dos segmentos da Administração no cumprimento de seus misteres constitucionais, é elemento que reforça as potencialidades de geração de *outcomes* como desejados pela Carta de 1988 – mas exige instrumentos revestidos de um grau mínimo de vinculatividade dos órgãos e estruturas da Administração envolvidos. (VALLE, 2016, p. 76).

Ao encontro do clamor de acesso aos mercados pelo pequeno empresariado, o direito brasileiro contribuiu com alterações normativas na seara das licitações rumo à efetivação dos objetivos fundamentais do Estado brasileiro consubstanciados na redução das desigualdades sociais e da erradicação da pobreza e da marginalização.

Com o advento da Lei Complementar 123/06 (alterada em pela LC 147/2014), houve uma mudança no foco das contratações públicas: se antes traduziam seu objetivo de obter proposta mais vantajosa pelo prisma exclusivo do melhor preço, a licitação se transformou em instrumento de promoção de objetivos sociais, ao impulsionar desenvolvimento local e geração de emprego e renda na implementação do tratamento diferenciado aos pequenos empresários.

Essa política de viés redistributivo, através do direcionamento das licitações aos pequenos fornecedores, induz a gênese de arranjos locais, mormente em áreas de pouco desenvolvimento econômico, ampliando o conceito de vantajosidade para a sociedade:

Nessa chave, importa que a proposta mais vantajosa seja considerada aquela que causa, direta ou indiretamente, o menor impacto negativo e, simultaneamente, os maiores benefícios econômicos, sociais e ambientais. À vista desse conceito, o sistema de avaliação de custos terá de ser reformulado, de molde a incluir o cálculo de custos indiretos e as considerações de adaptação, precaução e de prevenção, ao lado de projetar dispêndios futuros em função de previsíveis impactos deletérios das decisões administrativas. (FREITAS, 2013, p. 231).

Com o objetivo de ampliar a eficiência das políticas públicas, incentivar a inovação tecnológica e promover o desenvolvimento econômico e social no âmbito local e regional foi editado o Decreto 8.538, de 6 de outubro de 2015, que regulamentou o tratamento favorecido, diferenciado e simplificado tratamento para as microempresas, empresas de pequeno porte, agricultores familiares, produtores rurais pessoa física, microempreendedores individuais e sociedades cooperativas de consumo nas contratações públicas de bens, serviços e obras no âmbito da administração pública federal.

Com a escolha expressa nas normas jurídicas, visando segurança e previsibilidade, órgãos e as entidades contratantes sempre deverão realizar processo licitatório destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nos itens ou lotes de licitação cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais).

Além disso, nas licitações para a aquisição de bens de natureza divisível, e desde que não haja prejuízos para o conjunto ou o complexo do objeto, os órgãos e as entidades contratantes deverão reservar cota de até vinte e cinco por cento do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte.

Assim a reserva de cotas abre uma janela aos desprovidos de condições econômicas para competir (no critério menor preço) com os grandes fornecedores, únicos detentores dos meios de produção em escala. Todavia o que parece recente no Brasil não o é em outros lugares.

Em nível internacional, abriram-se janelas nos Estados Unidos na década de 1940, após o fim da segunda guerra mundial, sendo criado o “Escritório da Pequena Empresa” (“Office of Small Business – OSB”), do Departamento de Comércio, iniciativa logo aperfeiçoada.

Pouco depois foi criada uma agência independente para as pequenas empresas, aprovada pelo Congresso em 30 de julho de 1953, com a “Lei de Apoio às Pequenas Empresas” (“Small Business Act - Public Law 83-163, 67 Stat. 232”), nascendo assim a “Administração de Pequenas Empresas dos Estados Unidos” (“The U.S. Small Business Administration - SBA”), ainda em vigor. Outros países possuem exemplos de que agiram positivamente:

O Japão, no período de sua reconstrução pós-guerra (1945-54), estabeleceu uma política específica, criando em 1948 a “Agência da Pequena e Média Empresa” (“Small and Medium Enterprise Agency – SME”), objetivando o desenvolvimento da economia nacional, a redução da concentração do poder econômico e oportunidades justas e iguais para as pessoas se engajarem em um negócio. Posteriormente, passou a tratar de desenvolvimento regional e inclusão das pequenas empresas nas compras governamentais. A França estabeleceu a sua política em 1980, incluindo o objetivo de desenvolvimento regional, a criação de emprego e, mais adiante, os benefícios das pequenas empresas na área de licitações. A Alemanha e a Itália também seguiram os exemplos e instituíram políticas de inserção das pequenas empresas nas contratações governamentais. O Canadá, por sua vez, começou a implementar políticas de compras governamentais para as pequenas empresas a partir de 1995. Já a Inglaterra estabeleceu um plano específico e detalhado de inclusão das pequenas nas contratações públicas em 2003, época em que a União Européia realizava pesquisas e iniciativas para que outros países do bloco adotassem regras semelhantes. No contexto geral, determinados países do “Grupo dos Oito” - G8 foram os pioneiros. (LIMA, 2007).

Essas são algumas ilustrações de como o papel do direito pode operar para transformar as práticas institucionais (ou ao menos pode contribuir significativamente para tal desiderato) e que se detalha a seguir.

3.1. Associativismo e preferências

Encontra-se no inciso XVIII do art. 5º do texto constitucional a disposição de que a criação de associações e, na forma da lei, a de cooperativas independem de autorização, sendo vedada a interferência estatal em seu funcionamento.

Já o adequado tratamento tributário ao ato cooperativo praticado pelas sociedades cooperativas, por força da alínea “c” do art. 146 da Carta Magna, cabe à lei complementar.

E de acordo com o prescrito nos parágrafos do art. 174 da Constituição Federal, a lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento; outrossim, a lei apoiará e estimulará o cooperativismo e outras formas de associativismo.

Nessa moldura constitucional, restou evidente a escolha de fomentar o desenvolvimento do modelo cooperativo, visto que no desempenho de seu papel principal, como agente normativo e regulador da atividade econômica (assim desenhado na cabeça do art. 174), o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

Jessé Torres Pereira Junior destaca que as cooperativas constituem instrumento para a consecução de políticas públicas em vários campos de atividades, gerais e específicos, destacados pela Lei Fundamental de 1988:

Daí haver recepcionado a Lei nº 5.764, de dezembro de 1971, que definiu a Política Nacional de Cooperativismo e instituiu o regime jurídico das sociedades cooperativas, de maneira a estruturá-las como sociedade de pessoas, com forma e natureza jurídicas próprias, de caráter civil, constituídas para prestar serviços aos associados. Essência da qual decorre, por sinal, o fato de serem os próprios cooperados aqueles que devem executar a prestação dos serviços que a cooperativa venha a contratar, inclusive com a Administração Pública. (PEREIRA JUNIOR, 2012, p. 131).

A Lei nº 5.764 tem função de especial lei não conflitante com a geral Lei 10406/2002, que instituiu o vigente Código Civil, e cujo art. 1.096, disciplinou aplicação subsidiária das

disposições gerais referentes à sociedade simples, no que a lei for omissa, resguardadas as características estabelecidas no rol do art. 1.094, abaixo enumeradas:

I - variabilidade, ou dispensa do capital social;

II - concurso de sócios em número mínimo necessário a compor a administração da sociedade, sem limitação de número máximo;

III - limitação do valor da soma de quotas do capital social que cada sócio poderá tomar;

IV - intransferibilidade das quotas do capital a terceiros estranhos à sociedade, ainda que por herança;

V - quorum, para a assembléia geral funcionar e deliberar, fundado no número de sócios presentes à reunião, e não no capital social representado;

VI - direito de cada sócio a um só voto nas deliberações, tenha ou não capital a sociedade, e qualquer que seja o valor de sua participação;

VII - distribuição dos resultados, proporcionalmente ao valor das operações efetuadas pelo sócio com a sociedade, podendo ser atribuído juro fixo ao capital realizado;

VIII - indivisibilidade do fundo de reserva entre os sócios, ainda que em caso de dissolução da sociedade.

Com o advento da Lei 11488/07, foi acrescido no bojo do art. 34, a seguinte previsão: aplica-se às sociedades cooperativas que tenham auferido, no ano-calendário anterior, receita bruta até o limite definido no inciso II do caput do art. 3º da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, nela incluídos os atos cooperados e não-cooperados, o disposto nos Capítulos V a X, na Seção IV do Capítulo XI, e no Capítulo XII da referida Lei Complementar.

Com a remissão desse dispositivo, viabilizou-se para as cooperativas os benefícios de acesso aos mercados previstos para as micro e pequenas empresas.

No mesmo escopo de fomento do art. 174 da Carta Magna, a Lei 12.349/2010 incluiu, no art. 3º, parágrafo 5º e seguintes da Lei nº 8.666/93, a previsão de margens de preferência

para situações de empate nas competições licitatórias, instrumentalizadas com o viés social de sustentabilidade, através da geração de emprego e renda, dentre outras funções:

Outra forma adotada para incentivar a sustentabilidade por meio do poder de compra estatal deu-se por intermédio do estímulo à produção e à competitividade da empresa nacional. Tal fomento, em termos práticos, veio à tona por meio da denominada “margem de preferência” para produtos manufaturados. (BITTENCOURT, 2014, p. 39).

Regulamentada pelo Decreto nº 7.546, de 2 de agosto de 2011, a margem de preferência normal foi considerada como diferencial de preços entre os produtos manufaturados nacionais e serviços nacionais e os produtos manufaturados estrangeiros e serviços estrangeiros, e a margem de preferência adicional (cumulativa com a normal), como diferencial de preços entre produtos manufaturados nacionais e serviços nacionais, resultantes de desenvolvimento e inovação tecnológica realizados no País, que permite assegurar preferência à contratação de produtos manufaturados nacionais e serviços nacionais, não podendo a soma delas ultrapassar o montante de 25% (vinte e cinco por cento) sobre o preço dos produtos manufaturados e serviços.

São exemplos positivados de margem de preferência como critério de desempate em favor de empresas produtoras de determinados bens e serviços produzidos ou prestados no país, ou produzidos por empresas brasileiras, inclusive as que invistam em pesquisa e desenvolvimento tecnológico no país:

Decreto nº 7.756, de 2012 (aquisição de produtos de confecções, calçados e artefatos); Decreto nº 7.709 (retroescavadeiras e motoniveladoras); Decreto nº 7.812, de 2012 (veículos para vias férreas); Decreto nº 7.816, de 2012 (caminhões, furgões e implementos rodoviários); Decreto nº 7.840, de 2012 (perfuratrizes e patrulhas mecanizadas); Decreto nº 7.903, de 2013 (equipamentos de Tecnologia da Informação e Comunicação); Decreto nº 8.184, de 2014 (equipamentos de Tecnologia da Informação e Comunicação); Decreto nº 8.185, de 2014 (aeronaves executivas); Decreto nº 8.186, de 2014 (licenciamento de uso de programas de computador e serviços correlatos); Decreto nº 8.194, de 2014 (equipamentos de Tecnologia da Informação e Comunicação); Decreto nº 8.223, de 2014 (brinquedos); Decreto nº 8.224, de 2014 (máquinas e equipamentos).

O prazo final de vigência, em 31 de dezembro de 2016, para aplicação de margem de preferência na aquisição de diversos produtos listados em decretos fixadores dos percentuais de incidência, fora estabelecido pelo Decreto nº 8.626, de 2015, mas não renovado face ao advento de seu termo final.

A exceção fica por conta do Decreto nº 7.174, de 2010 (bens e serviços de informática) que não possui prazo definido para sua vigência.

Recordando que a sustentabilidade visa modificar os padrões de produção e consumo, além de invocar o tripé social, ambiental e econômico:

De fato, trata-se da consolidação de uma mudança de paradigma no conceito de sustentabilidade que abandona a ênfase na questão eminentemente ambiental, vale dizer, na preservação dos recursos naturais, e assume a responsabilidade pelo aspecto social. Embora a expressão utilizada pelo legislador “desenvolvimento nacional sustentável” não revele explicitamente essa nova dimensão, os parágrafos 5º e 6º inseridos pela referida lei no artigo 3º da Lei nº 8666, de 1993, o fazem ao introduzirem o instituto da margem de preferência. (TERRA, 2015, p. 236).

E, mais uma vez, afetando a compreensão da vantajosidade:

A aplicação das preferências poderá gerar a ampliação dos gastos públicos. Afinal, se as ME e EPP tivessem condições de formular a proposta de menor valor econômico, não seria necessário o tratamento privilegiado. Elas obteriam vitória no procedimento licitatório usual. A elevação dos gastos públicos não se configura, no caso, como infringente ao princípio da República porque se traduz em vantagens de diversa ordem para a Nação brasileira. Verifica-se a já referida função social ou extraeconômica da contratação administrativa, gerando efeitos satisfatórios e positivos para a sociedade. (JUSTEN FILHO, 2016, p. 140).

Não por acaso o parágrafo 1º do art. 27 da Lei 13.303.2016 expressa alusão à função social a cargo das estatais atuantes em regime de competição, determinando a realização do

interesse coletivo orientado ao alcance do bem-estar econômico e também alocação socialmente eficiente dos recursos geridos pela entidade estatal.

3.2. Leis complementares 123/2006 e 147/2014

O tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no Brasil constitui um dos princípios gerais da atividade econômica previstos no Título VII da Constituição Federal de 1988, ao lado de princípios como busca do pleno emprego e redução das desigualdades regionais e sociais.

Para reforçar essa ideia, restou prescrito no art. 179 do texto constitucional que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios dispensarão às microempresas e às empresas de pequeno porte, assim definidas em lei, tratamento jurídico diferenciado, visando a incentivá-las pela simplificação de suas obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias, ou pela eliminação ou redução destas por meio de lei.

E a fim de complementar o disposto no inciso IX do art. 170 da Carta Magna de 1988, acerca do tratamento especial dispensado, foi editada a Lei Complementar 123/2006, que instituiu o Estatuto Nacional da Microempresa e Empresa de Pequeno Porte, regulamentado pelo Decreto 6204/2007.

Em 2014, a Lei Complementar 147 alterou alguns dispositivos da Lei Complementar 123 e, em 2015, o Decreto 6204 foi revogado pelo Decreto 8538, que regulamentou o tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para as microempresas, empresas de pequeno porte, agricultores familiares, produtores rurais pessoa física, microempreendedores individuais e sociedades cooperativas de consumo nas contratações públicas de bens, serviços e obras no âmbito da administração pública federal.

Na jurisprudência do TCU, há decisões que destacam importante distinção entre regime tributário e receita bruta para efeito de aplicação de benefícios a microempresas e empresas de pequeno porte, por exemplo:

“Ainda que determinada empresa esteja excluída do regime de tributação do Simples Nacional pelo fato de realizar cessão ou locação de mão de obra, isso não significa seu impedimento para participar de certames auferindo os benefícios da Lei Complementar 123/2006. Isso porque, conforme estabelece o art. 3º, incisos I e II, do mesmo normativo, o que confere a condição de micro ou empresa de pequeno porte é a receita bruta obtida em cada ano-calendário, e não o regime de tributação (Acórdão 1.100/2014, Plenário, rel. Min. Benjamin Zymler).”

Conforme previsão constitucional (art. 69), as leis complementares são aprovadas por maioria absoluta e, apesar do idêntico fundamento de validade, o processo legislativo optou pela edição de lei complementar ao invés de lei ordinária (aprovada por maioria simples) para tratar da matéria pelo objetivo intuitivo de reunir, em único diploma normativo, as disposições relativas a aquisições públicas e tributos, eis que cabe à lei complementar estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre a definição de tratamento diferenciado e favorecido para as microempresas e para as empresas de pequeno porte, nos termos do exigido no inciso III do art. 146.

Assim, no Capítulo V (DO ACESSO AOS MERCADOS) da Lei Complementar 123 ficaram dispostos os artigos 42 a 49 para tratar das questões relativas às aquisições públicas.

A relevância prática dessa anotação é que as matérias tratadas nessa Lei Complementar que não sejam reservadas constitucionalmente a lei complementar poderão ser objeto de alteração por lei ordinária. E tal situação restou expressa no art. 86 da própria Lei Complementar 123.

O antecedente lógico para justificar um tratamento jurídico favorecido ao pequeno empresariado seria o reconhecimento de uma situação desfavorecida, lugar comum que reside precipuamente na dificuldade de crédito para sobreviver no mercado. A doutrina já se manifestou sobre esse fato:

Vários são os motivos determinantes dessa altíssima taxa de mortalidade: enorme carga tributária, adversidades legais, fiscais e trabalhistas; míngua de incentivos financeiros e escassas linhas de crédito; excesso de burocracia governamental; incipientes políticas de apoio; conjuntura econômica desfavorável; esmagadora concorrência das médias e grandes

empresas (o mercado privilegia principalmente as grandes, já que possuem, por exemplo, maior força de negociação junto à cadeia produtiva); e até mesmo problemas pessoais dos sócios. (BITTENCOURT, 2010, p. 22).

Por todo o exposto, a justificativa para a política pública vista no inciso IX do art. 170 e inciso III do art. 146 de nossa Lei Fundamental se identifica com a problemática carência de condições objetivas para disputar o acesso às contratações públicas.

Portanto, foi cumprindo a política constitucional que a Lei Complementar 123 instituiu o Estatuto da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, a fim de prever (no Capítulo V) regras para ampliar o acesso às licitações e contratações pela Administração Pública.

Para manejar a ampliação desse acesso, encontram-se na redação dos artigos 42 a 49 comandos operacionais:

(...) concebendo instrumentos em correspondência àquele tratamento diferenciado e favorecido, a saber: a) prazo especial para a comprovação de regularidade fiscal da pequena ou microempresa, na etapa de habilitação do procedimento licitatório (art. 43, §§ 1º e 2º); b) empate ficto com a proposta da empresa de maior porte, se o valor da proposta da pequena ou microempresa for até 10% superior ao daquela, ou de 5% na modalidade do pregão (art. 44 e 45); c) emissão de cédula de crédito microempresarial pela micro ou pequena empresa que, sendo titular de direito a crédito empenhado e liquidado, não o receba em pagamento pela Administração em 30 dias, contados da data de liquidação (art. 46); d) possibilidade de realização de licitações restritas à participação dessas empresas, com os objetivos cumulados de promover o desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional, elevar a eficiência das políticas públicas e incentivar a inovação tecnológica, bem como estender o tratamento diferenciado a licitações em que os respectivos atos convocatórios exijam a subcontratação de pequenas empresas para a execução de até 30% do objeto contratado, ou que reservem cota de até 25% para a contratação de pequenas empresas, se o objeto for bem ou serviço de natureza divisível (arts. 47 e 48). (PEREIRA JUNIOR, 2012, p. 48).

Em tempo: a condição de que os critérios de licitação diferenciada fossem previstos no edital foi suprimida da redação do art. 49 pela LC 147, bem como a limitação de sua adoção a 25% do total licitado em cada ano civil.

Alhures, a Lei Complementar 147/2014 alterou a redação de parte da LC 123/2006, valendo destacar que o acesso ao tratamento diferenciado nas licitações foi estendido à modalidade de microempresa individual (microempreendedor individual – MEI), cuja formalização não tem caráter eminentemente econômico ou fiscal (consoante expresso na redação do art. 18-E), pois o instituto da microempresa individual é política pública que tem por objetivo a formalização de pequenos empreendimentos e a inclusão social e previdenciária.

Relevantes alterações pela Lei Complementar 147/2014 também ocorreram no art. 48:

No inciso I do art. 48 da LC 123/06, foi determinado processo licitatório destinado exclusivamente a microempresas e empresas de pequeno porte, nos itens ou lotes de licitação cujo valor seja de até oitenta mil reais.

No inciso II do art. 48 da LC 123/06, foi prevista a possibilidade de exigência da subcontratação de serviços e obras por microempresas e empresas de pequeno porte, todavia não se admitindo a exigência de subcontratação para o fornecimento de bens (exceto quando estiver vinculado à prestação de serviços acessórios, consoante previsão do parágrafo 2º do art. 7º do Decreto 8538/15).

No inciso III do art. 48 da LC 123/06, foi estabelecida cota de até 25% do objeto, para bens de natureza divisível, disposição aplicável tanto para adjudicação por itens quanto por preço global, pois a pretensão contratual pode ser dividida não apenas em itens, mas também em grupos ou lotes, o que se coaduna aos termos do inciso I do art. 9º do Decreto 8538/15. Inexistindo vencedor para a cota reservada, esta poderá ser adjudicada ao vencedor da cota principal ou, diante de sua recusa, aos licitantes remanescentes que pratiquem o preço do primeiro colocado da cota principal (solução adotada pelo parágrafo 2º do art. 8º do Decreto 8538/15).

No caso do inciso III do art. 48 da LC 123/06, há um imperativo lógico de coerência a ser destacado: a discricionariedade do gestor é limitada a até 25% (vinte e cinco por cento). Significa que para harmonia do sistema, a divisão da pretensão contratual em itens, lotes ou grupos não pode superar o valor de oitenta mil reais, que gera a exclusividade. Por exemplo,

numa contratação de quatrocentos mil reais, a escolha do valor da cota fica limitada a até 20% (vinte por cento), senão seria criada uma exclusividade em cota superior a oitenta mil reais.

3.3. Decreto 8.538/2015

Em outubro de 2015 entrou em vigor o Decreto nº 8538, que revogou o Decreto nº 6.204, de 5 de setembro de 2007 e regulamentou o tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para as microempresas, empresas de pequeno porte, agricultores familiares, produtores rurais pessoa física, microempreendedores individuais e sociedades cooperativas de consumo nas contratações públicas de bens, serviços e obras no âmbito da administração pública federal.

Preenchendo lacunas do diploma anterior, foram estabelecidas específicas definições: âmbito local (limites geográficos do Município onde será executado o objeto da contratação), âmbito regional (limites geográficos do Estado ou da região metropolitana, que podem envolver mesorregiões ou microrregiões, conforme definido pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE) e microempresas e empresas de pequeno porte (os beneficiados pela Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, nos termos do inciso I do caput do art. 13), admitindo-se a adoção de outro critério de definição de âmbito local e regional, justificadamente, em edital, desde que previsto em regulamento específico do órgão ou entidade contratante e que atenda aos objetivos previstos no art. 1º (incentivo da inovação tecnológica, ampliação da eficiência das políticas públicas e promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito local e regional).

As considerações acerca da aplicação dos benefícios foram regulamentadas, colmatando a lacuna omitida pelo decreto anterior, assim como foram estabelecidos os fundamentos de legalidade para enquadramentos como microempresa ou empresa de pequeno porte (conforme art. 3º, caput, incisos I e II, e § 4º da Lei Complementar nº 123, de 2006), agricultor familiar (Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006), produtor rural pessoa física (consoante Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991), microempreendedor individual (nos termos do § 1º do art. 18-A da Lei Complementar nº 123, de 2006) e sociedade cooperativa (art. 34 da Lei nº 11.488, de 15 de junho de 2007, e do art. 4º da Lei nº 5.764, de 16 de dezembro de 1971).

No tocante aos deveres dos órgãos ou entidades contratantes para a ampliação da participação das microempresas e empresas de pequeno porte nas licitações, foram acrescentadas as obrigações de considerar, na construção de itens, grupos ou lotes da licitação, a oferta local ou regional dos bens e serviços a serem contratados e de disponibilizar informações no sítio eletrônico oficial do órgão ou da entidade contratante sobre regras para participação nas licitações e cadastramento e prazos, regras e condições usuais de pagamento.

Em relação ao prazo para a regularização da documentação relativa à regularidade fiscal, a realização do pagamento ou parcelamento do débito e a emissão de eventuais certidões negativas ou positivas com efeito de certidão negativa, houve dilação de dois para cinco dias úteis. Contudo, a prorrogação de tal prazo deixou de ser legalmente vinculante e passou a ser discricionária, mediante justificativa.

Com o advento do novel decreto, o termo inicial desse prazo deve ser contado a partir da divulgação do resultado da fase de habilitação, na licitação na modalidade pregão e nas regidas pelo Regime Diferenciado de Contratações Públicas sem inversão de fases; ou da divulgação do resultado do julgamento das propostas, nas modalidades de licitação previstas na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e nas regidas pelo Regime Diferenciado de Contratações Públicas com a inversão de fases.

Quanto ao critério de desempate, a preferência de contratação para as microempresas e empresas de pequeno porte deixou de ser restrita às licitações do tipo menor preço e passou a ser amplamente aplicável a licitações de todos os tipos.

Assim, nas licitações do tipo técnica e preço, o empate será aferido levando em consideração o resultado da ponderação entre a técnica e o preço na proposta apresentada pelos licitantes, sendo facultada à microempresa ou empresa de pequeno porte melhor classificada a possibilidade de apresentar proposta de preço inferior, nos termos do regulamento.

Destarte, conforme disposto nos §§ 14 e 15 do art. 3º da Lei nº 8.666, de 1993, o critério de desempate preferencial de contratação para as microempresas e empresas de pequeno porte observará as seguintes regras: quando houver propostas beneficiadas com as margens de preferência em relação ao produto estrangeiro, o critério de desempate será aplicado exclusivamente entre as propostas que fizerem jus às margens de preferência, conforme regulamento; nas contratações de bens e serviços de informática e automação, nos

termos da Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991, as microempresas e as empresas de pequeno porte que fizerem jus ao direito de preferência previsto no Decreto nº 7.174, de 12 de maio de 2010, terão prioridade no exercício desse benefício em relação às médias e às grandes empresas na mesma situação; e quando aplicada a margem de preferência a que se refere o Decreto nº 7.546, de 2 de agosto de 2011, não se aplicará o desempate previsto no Decreto nº 7.174, de 2010.

O dever dos órgãos e das entidades contratantes de realizar processo licitatório destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte contemplou itens ou lotes de licitação cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais). A redação anterior não se referiu a itens ou lotes, deixando margem para dúvidas, inclusive provocando a edição da Orientação Normativa 47/2014 da AGU: Em licitação dividida em itens ou lotes/grupos, deverá ser adotada a participação exclusiva de microempresa, empresa de pequeno porte ou sociedade cooperativa (art. 34 da Lei nº 11.488, de 2007) em relação aos itens/grupos cujo valor seja igual ou inferior a R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), desde que não haja a subsunção a qualquer das situações previstas pelo art. 9º do Decreto nº 6.204, de 2007.

No que tange a subcontratações (objetivando serviços e obras), foi substituído do texto o limite de até 30% (trinta por cento) do valor total licitado pela previsão de percentual mínimo a ser subcontratado e o percentual máximo admitido, a serem estabelecidos no edital, sendo vedada a sub-rogação completa ou da parcela principal da contratação.

E foram acrescentadas as seguintes vedações: subcontratação das parcelas de maior relevância técnica, assim definidas no instrumento convocatório; subcontratação de microempresas e empresas de pequeno porte que estejam participando da licitação; e subcontratação de microempresas ou empresas de pequeno porte que tenham um ou mais sócios em comum com a empresa contratante.

Nas licitações objetivando a aquisição de bens de natureza divisível, e desde que não haja prejuízos para o conjunto ou o complexo do objeto, os órgãos e as entidades contratantes deverão reservar cota de até vinte e cinco por cento do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte, sendo acrescentado na redação do texto que se a mesma empresa vencer a cota reservada e a cota principal, a contratação das cotas deverá ocorrer pelo menor preço; e que nas licitações por Sistema de Registro de Preço ou por entregas parceladas, o instrumento convocatório deverá prever a prioridade de aquisição dos

produtos das cotas reservadas, ressalvados os casos em que a cota reservada for inadequada para atender as quantidades ou as condições do pedido, justificadamente.

O dever dos órgãos e das entidades contratantes de licitar exclusivamente para participação de microempresas e empresas de pequeno porte (até oitenta mil reais), e o de reservar cota de até vinte e cinco por cento do objeto (nos bens de natureza divisível), continua não se aplicando quando não houver o mínimo de três fornecedores competitivos enquadrados como microempresas ou empresas de pequeno porte sediadas local ou regionalmente e capazes de cumprir as exigências estabelecidas no instrumento convocatório, porém as demais hipóteses de não aplicação foram revisadas no art. 10 do Decreto 8538/2015.

Foram delimitadas duas justificativas para considerar não vantajosa a contratação: quando resultar em preço superior ao valor estabelecido como referência ou quando a natureza do bem, serviço ou obra for incompatível com a aplicação dos benefícios. A redação anterior não previu exigência de justificativa para não aplicação nos casos em que o tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e as empresas de pequeno porte não for vantajoso para a administração pública ou representar prejuízo ao conjunto ou ao complexo do objeto a ser contratado. Todavia vale o alerta:

Em relação à primeira hipótese, quando o dispositivo se refere à licitação que resultar em preço superior ao estabelecido como referência, aponta para uma avaliação posterior ao resultado final do certame! Essa disposição é preocupante, já que estipular, como critério da avaliação da aplicação desses benefícios, em momento posterior ao seu emprego, é uma atitude gerencial pouco racional, pois não previne o prejuízo do certame fracassado. Essa disposição regulamentar é digna de reparo, para substituição por melhor solução. Em relação à segunda hipótese, basta a manifestação da área técnica, indicando justificadamente a incompatibilidade com a aplicação dos benefícios. (TORRES, 2017, p. 1037).

Ainda no rol das hipóteses de não aplicação houve o seguinte acréscimo normativo: quando o tratamento diferenciado e simplificado não for capaz de alcançar, justificadamente, pelo menos um dos objetivos previstos no art. 1º (incentivo da inovação tecnológica, ampliação da eficiência das políticas públicas e promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito local e regional).

Por fim, dentre as hipóteses de não aplicação, quando a licitação for dispensável ou inexigível, nos termos dos arts. 24 e 25 da Lei nº 8.666, de 1993, foram excetuadas as dispensas tratadas pelos incisos I e II do caput do referido art. 24, nas quais a compra deverá ser feita preferencialmente por microempresas e empresas de pequeno porte, observadas as demais hipóteses de não aplicação previstas no art. 10 do Decreto 8538/2015, no que couber.

Por derradeiro, restou ampliada a aplicação desse Decreto às contratações de bens, serviços e obras realizadas por órgãos e entidades públicas com recursos federais por meio de transferências voluntárias, nos casos previstos no Decreto nº 5.504, de 5 de agosto de 2005, ou quando for utilizado o Regime Diferenciado de Contratações Públicas, conforme disposto na Lei nº 12.462, de 2011, sendo que o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e a Secretaria de Governo da Presidência da República, em conjunto, poderão expedir normas complementares à execução do Decreto 8538/2015.

3.4. Decreto 9.178/2017

Em 23 de outubro de 2017 foi publicado o Decreto nº 9.178, alterando o Decreto nº 7.746, de 5 de junho de 2012, que regulamenta o art. 3º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, para estabelecer critérios, práticas e diretrizes para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável nas contratações realizadas pela administração pública federal direta, autárquica e fundacional e pelas empresas estatais dependentes, e institui a Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública - CISAP.

Espera-se, com as alterações promovidas no texto do Decreto nº 7.746, de 5 de junho de 2012, superar alguns entraves ao cumprimento da normas positivadas, a saber:

No texto havia referência a critérios, práticas e diretrizes sustentáveis, mas a redação anterior não fez distinção entre elas, apenas enumerou algumas diretrizes e ficou silente quanto a critérios e práticas sustentáveis.

Com a novel redação do art. 4º, as diretrizes foram substituídas por critérios e práticas, sendo essas pertinentes a serviços ou obras e aquelas ao material de consumo ou permanente que se pretende adquirir, numa leitura sistemática em harmonia com as definições plasmadas nos artigos 5º e 6º da Instrução Normativa nº 01, de janeiro de 2010, elaborada pelo MPOG,

viabilizando o afastamento de dúvidas interpretativas quanto ao conteúdo da norma a ser cumprida.

Outra alteração no texto ocorreu no art. 9º, sobre o qual a Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública - CISAP, de natureza consultiva e caráter permanente, passou a ser vinculada à Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, e não mais à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação – SLTI, com a finalidade de propor a implementação de critérios, práticas e ações de logística sustentável no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e das empresas estatais dependentes.

Com relação à composição da CISAP, a exigência de dois representantes do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão foi substituída por um representante da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, que a presidirá, nos termos da redação alterada (art. 10).

O Decreto nº 9.178 entrou em vigor na data de sua publicação, exceto quanto à alteração do art. 2º do Decreto nº 7.746, de 2012 (cento e oitenta dias após a sua publicação), determinante de que na aquisição de bens e na contratação de serviços e obras, a administração pública federal direta, autárquica e fundacional e as empresas estatais dependentes adotarão critérios e práticas sustentáveis nos instrumentos convocatórios, superando a redação anterior concessiva de margem discricionária ao gestor para sua não adoção.

Tal dispositivo objetiva mudança na cultura institucional, demandando um tempo maior para assimilação, cujos resultados almejados não são instantâneos, como advertido:

Disso se extrai que é preciso ter em conta que a capacidade instituinte desses particulares programas normativos dependerá da contribuição do transcurso do tempo – seja para permitir a realização em concreto de tarefas que naquele programa de ação se tenha contemplados, seja para vincular a Administração àquele mesmo projeto de ação, seja para a geração de um efeito catalisador de solidariedade e integração entre Administração e sociedade, à medida que ganham maturidade e confiabilidade as iniciativas desenvolvidas pela primeira em favor da segunda. (VALLE, 2016, p. 47).

Intuitivamente, a falta de clareza normativa então vigente aumentava a dificuldade no processo de convencimento do gestor para inserção das cláusulas sustentáveis nos desejáveis certames.

Ademais, a anterior necessidade de justificativa para adoção de critérios e práticas de sustentabilidade, por óbvio prestava um desserviço de fomentar a omissão estatal pelo singelo fato de que não estava vinculada a fazê-lo.

3.5. Política nacional do meio ambiente, A3P e PLS

A Política Nacional do Meio Ambiente foi criada com o advento da Lei nº 6.938.81, marco legal que incorporou normativamente diversos temas: meio ambiente, degradação da qualidade ambiental, poluição, poluidor, recursos ambientais, além de instituir mecanismos de proteção ambiental, a exemplo do estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e respectivo relatório (RIMA), hodiernos instrumentos em termos ambientais mundiais.

No nível global, a Conferência da ONU sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro e conhecida como ECO-92, sacramentou a preocupação com as questões ambientais, reforçando princípios e regras para o combate à degradação ambiental. Da Conferência nasceu a Agenda 21, instrumento diretriz do desenvolvimento sustentável que harmoniza métodos de proteção ambiental, justiça social e eficiência econômica.

Em 1999, a Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P) exsurtiu como um projeto do Ministério do Meio Ambiente a fim de revisar padrões de produção e consumo e adotar referenciais para sustentabilidade ambiental em instituições da administração pública.

Lançado o projeto, foi criado o Programa Agenda Ambiental na Administração Pública, cujo objetivo era sensibilizar gestores públicos para a importância de questões ambientais, estimulando-os a incorporar os princípios e os critérios de gestão ambiental em suas atividades rotineiras.

Os fundamentos das diretrizes da A3P se encontram nas recomendações do Capítulo IV da Agenda 21, indicador aos países do “estabelecimento de programas voltados ao exame dos padrões insustentáveis de produção e consumo e o desenvolvimento de políticas e estratégias nacionais de estímulo a mudanças nos padrões insustentáveis de consumo”, e no

Princípio 8 da Declaração do Rio/92: “os Estados devem reduzir e eliminar padrões insustentáveis de produção e consumo e promover políticas demográficas adequadas”.

Em 2002, a A3P foi laureada pela Unesco pelo trabalho relevante desempenhado e resultados positivos obtidos ao longo do seu desenvolvimento, ganhando o prêmio “*O melhor dos exemplos*” na categoria Meio Ambiente.

Para garantia dos recursos que viabilizaram sua implantação efetiva, a A3P foi incluída no PPA 2004/2007 (e continuada no PPA 2008/2011) como ação integrante do programa de Educação Ambiental para Sociedades Sustentáveis.

Resta prejudicada a análise da solução de continuidade quanto aos quadros normativos do agir estatal, porque a mesma fonte oficial que alimentou as informações acima acerca do PPA 2004/2007 e PPA 2008/2011, por razões desconhecidas, omitiu ou não atualizou dados pertinentes aos subsequentes PPA em seu sítio eletrônico.⁵

Mas depois de 2007, com a reestruturação do Ministério do Meio Ambiente, a A3P passou a integrar o Departamento de Cidadania e Responsabilidade Socioambiental (DCRS), da Secretaria de Articulação Institucional e Cidadania Ambiental (SAIC). Nesse novo arranjo institucional, a A3P se fortaleceu como Agenda de Responsabilidade Socioambiental do Governo, passando a ser uma das principais ações para proposição e estabelecimento de um novo compromisso governamental diante das atividades da gestão pública, conglobando critérios ambientais, econômicos e sociais a tais atividades.

Hodiernamente, o maior desafio da A3P consiste na promoção da Responsabilidade Socioambiental como política governamental, auxiliando na integração da agenda de crescimento econômico simultaneamente ao desenvolvimento sustentável, por via da inserção de princípios e práticas de sustentabilidade socioambiental no âmbito da administração pública.

Vale ressaltar que, no setor empresarial, a responsabilidade social das empresas reflete um conceito revelador da decisão de contribuir voluntariamente em prol de uma sociedade melhor e de um ambiente equilibrado e sadio. Os compromissos assumidos de voluntariamente pelas empresas transcendem as obrigações legais, regulamentares e convencionais que devem ser cumpridas de forma cogente. As empresas que optam por

⁵ Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/a3p/hist%C3%B3ria>>. Acesso em: 19 fev. 2018.

investir em práticas de responsabilidade social elevam os níveis de desenvolvimento social, proteção ao meio ambiente e respeito aos direitos humanos e perfilham um modo de governança aberto e transparente que concilia interesses de diversos agentes em um enfoque global de qualidade e viabilidade.

Conquanto programa a incorporar os princípios da responsabilidade socioambiental nas atividades da Administração Pública, a A3P fomenta ações embasadoras e estruturadoras em seus eixos temáticos: uso racional dos recursos naturais e bens públicos, gestão adequada dos resíduos gerados, qualidade de vida no ambiente de trabalho, sensibilização e capacitação dos servidores, compras públicas sustentáveis e construções, reformas e ampliações sustentáveis.

Em junho de 2012, com a edição do Decreto nº 7.746, foi regulamentado o art. 3º da Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, para estabelecer critérios, práticas e diretrizes para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável nas contratações realizadas pela administração pública federal, e foi instituída a Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública – CISAP.

Esse diploma normativo previu diretrizes de sustentabilidade, como menor impacto sobre recursos naturais como flora, fauna, ar, solo e água; preferência para materiais, tecnologias e matérias-primas de origem local; maior eficiência na utilização de recursos naturais como água e energia; maior geração de empregos, preferencialmente com mão de obra local; maior vida útil e menor custo de manutenção do bem e da obra; uso de inovações que reduzam a pressão sobre recursos naturais; e origem ambientalmente regular dos recursos naturais utilizados nos bens, serviços e obras.

E criou o dever de elaborar e implementar Planos de Gestão de Logística Sustentável para a administração pública federal direta, autárquica e fundacional e as empresas estatais dependentes, no prazo estipulado pela Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação, cujo conteúdo deve contemplar, no mínimo atualização do inventário de bens e materiais do órgão e identificação de similares de menor impacto ambiental para substituição; práticas de sustentabilidade e de racionalização do uso de materiais e serviços; responsabilidades, metodologia de implementação e avaliação do plano; e ações de divulgação, conscientização e capacitação.

Em novembro de 2012, com o advento da Instrução Normativa nº 10 da SLTI/MPOG, restaram estabelecidas regras para elaboração dos Planos de Gestão de Logística Sustentável (PLS) e definições de logística sustentável, critérios e práticas de sustentabilidade e de racionalização (dentre outras), além do conteúdo mínimo do PLS, enumerado no parágrafo anterior a este.

Merecem destaque ao menos três artigos da Instrução Normativa nº 10 da SLTI/MPOG:

O art. 3º, que define os PLS como ferramentas de planejamento com objetivos e responsabilidades definidas, ações, metas, prazos de execução e mecanismos de monitoramento e avaliação, que permite ao órgão ou entidade estabelecer práticas de sustentabilidade e racionalização de gastos e processos na Administração Pública.

O art. 8º, que trata da abrangência mínima das práticas de sustentabilidade e racionalização do uso de materiais e serviços, cujo inciso VI contempla o tema das compras e contratações sustentáveis, compreendendo, pelo menos, obras, equipamentos, serviços de vigilância, de limpeza, de telefonia, de processamento de dados, de apoio administrativo e de manutenção predial.

O art. 11, que permite observar, na elaboração dos PLS, a iniciativa da Agenda Ambiental na Administração Pública - A3P, coordenado pela Secretaria de Articulação Institucional e Cidadania Ambiental do Ministério do Meio Ambiente - SAIC/MMA, destacando no parágrafo único que os Planos de Ação, ou instrumentos similares, das iniciativas elencadas neste artigo, poderão ser incorporados aos PLS dos órgãos ou entidades.

Em setembro de 2017, o Departamento de Desenvolvimento, Produção e Consumo Sustentáveis da Secretaria de Articulação Institucional e Cidadania Ambiental, através da A3P, promoveu o 10º curso presencial de capacitação em sustentabilidade na administração pública, realizado no Museu do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro⁶, sendo previstos, ainda para o mesmo ano, cursos nas capitais do Acre, Amapá, Rondônia e Espírito Santo.

⁶ Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/component/k2/item/11146-cursos-a3p>>. Acesso em: 20 fev. 2018.

Ditos eventos são organizados em cursos (capacitações mais aprofundadas em temas vinculados à A3P), diálogos (mobilizações que apresentam os conceitos da A3P a futuros parceiros) e palestras (exposições instrutivas em assuntos diversos atinentes à Agenda).⁷

Conquanto instrumento de sensibilização a revelar lideranças locais comprometidas com a difusão dos conceitos e das práticas nele preconizados, a A3P constrói seu referencial:

A sustentabilidade e o desenvolvimento sustentável são temas que vêm ganhando destaque na agenda política da Administração Pública ao longo dos últimos anos. Diante dessa nova realidade, o setor público está mais consciente sobre a relevância do seu papel indutor de transformações estruturais nos setores produtivos e de consumo sustentáveis.

Nessa linha, as contratações públicas sustentáveis vêm desempenhando papel fundamental na implementação das políticas públicas de sustentabilidade. Uma vez que são considerados critérios ambientais, econômicos e sociais, em todos os estágios do processo de contratação, o poder de compra do Estado passa a ser um instrumento de proteção ao meio ambiente e de desenvolvimento econômico e social. (BRASIL, 2017, p. 69).

Desenvolvimento e inovação, eficiência, compras compartilhadas, custos ao longo de todo o ciclo de vida, redução de impactos ambientais e problemas de saúde são aspectos das contratações consideráveis na decisão de contratar a proposta mais vantajosa, que não coincide necessariamente com a de menor preço.

Pesquisas recentes foram feitas, apontando dificuldades pela falta de informações sobre produtos licitados (notada na leitura dos descritivos no CATMAT Sustentável, sendo necessário recorrer à especificação técnica dos próprios fabricantes) e pela ausência de uma metodologia que permita a aferição objetiva de que as compras são, de fato, sustentáveis:

Por não haver, no âmbito brasileiro, informações essenciais e suficientes e nem uma metodologia que permita aferir a sustentabilidade das compras públicas, restou duvidosa a afirmação da Administração Pública Federal de que as licitações perpetradas são sustentáveis. (MOTTA, 2017, p. 201).

⁷ Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/a3p>>. Acesso em: 20 fev. 2018.

Para melhoria da implementação de sustentabilidade, houve sugestões nessa pesquisa, como maiores informações sobre os objetos da contratação, tanto no CATMAT (gerido pelo MPOG) quanto no descritivo de Projetos Básicos ou Termos de Referência, de responsabilidade das unidades gestoras das contratações.

No âmbito normativo, sugeriu-se a revisão do menor preço como critério obrigatório para facultar o uso do tipo técnica e preço na modalidade pregão e a criação de fase anterior à adjudicação e homologação do certame para verificação de sustentabilidade da proposta ofertada pelo licitante.

Tais contribuições foram ao encontro do relatado na auditoria operacional realizada pelo TCU no Acórdão nº 1056/2017, observado mais adiante. Todavia, dada à relevância, adiantam-se três pontos:

Repercutindo sobre a A3P, o TCU determinou ao MPOG atuar, em conjunto com os integrantes da CISAP (que não tem a prerrogativa de acompanhar a elaboração e a implantação dos PLS pelos órgãos da APF, nem de analisar seus relatórios de avaliação), para exigir que os Planos de Gestão de Logística Sustentável (PLS) ou instrumentos substitutos equivalentes estejam previstos no planejamento estratégico de cada órgão e entidade da APF, considerando o alcance e a transversalidade dos aspectos inerentes à sustentabilidade, de modo a institucionalizar todas as ações de sustentabilidade junto à direção geral das aludidas instituições.

Na mesma toada vieram as exigências de que os órgãos e as entidades da APF implementem, em suas estruturas, o efetivo funcionamento de unidades de sustentabilidade com caráter permanente, contando, em sua composição, com servidores ou colaboradores dotados de perfil técnico para a específica atuação nos assuntos pertinentes.

Finalmente, reverberando sobre a A3P, a exigência de que as avaliações de desempenho dos PLS contenham ferramentas de avaliação da efetividade do instrumento de planejamento, com vistas a permitir a análise dos resultados das ações implementadas e o comportamento dos padrões de consumo, em busca da manutenção do ponto de equilíbrio entre o consumo e os gastos.

IV. COMANDO E CONTROLE DO TCU NA SUSTENTABILIDADE

Com o auxílio do Tribunal de Contas da União – TCU, o Congresso Nacional exerce, mediante controle externo, a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas.

Para desempenho da missão institucional, o TCU dispõe de uma Secretaria, que tem a finalidade de prestar o apoio técnico necessário para o exercício de suas competências constitucionais e legais. Essa Secretaria é composta de várias unidades, entre as quais, a Secretaria-Geral das Sessões, a Secretaria-Geral de Administração e a Secretaria-Geral de Controle Externo.

A gerência da área técnico-executiva do controle externo está entregue à Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex), à qual estão subordinadas as unidades técnico-executivas sediadas em Brasília e nos 26 Estados da federação. A estas últimas cabe, entre outras atividades, fiscalizar a aplicação de recursos federais repassados para estados e municípios, geralmente mediante convênio ou outro instrumento congêneres.

O Tribunal de Contas vem cada vez ampliando mais sua atuação, procurando não só participar nas discussões sobre as variadas questões de que se ocupa a Administração, como influir de modo efetivo na alteração de comportamentos dos agentes estatais, na adoção de políticas públicas etc. (SUNDFELD, 2013, p. 178).

O processo de fiscalização para avaliar a gestão consiste, basicamente, em capturar dados e informações, analisar, produzir um diagnóstico e formar um juízo de valor. Podem ser feitas por iniciativa própria ou em decorrência de solicitação do Congresso Nacional.

Há cinco instrumentos por meio dos quais se realiza a fiscalização, destacando-se a auditoria, através da qual se verifica *in loco* a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão, quanto aos aspectos contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial, assim como o desempenho operacional, além dos resultados alcançados de órgãos, entidades, programas e projetos governamentais.

Os outros quatro instrumentos de fiscalização são: Levantamento (voltado a conhecer a organização e funcionamento de órgão ou entidade pública, de sistema, programa, projeto ou atividade governamental, identificar objetos e instrumentos de fiscalização e avaliar a

viabilidade da sua realização); Inspeção (visando a obtenção de informações não disponíveis no Tribunal, esclarecer dúvidas ou apurar fatos trazidos ao conhecimento do Tribunal por meio de denúncias ou representações); Acompanhamento (avaliação da gestão de órgão, entidade ou programa governamental por período de tempo predeterminado); Monitoramento (afecção do cumprimento das deliberações do Tribunal e dos resultados delas advindos).

O Tribunal de Contas da União também funciona de maneira educativa, quando orienta e informa acerca de procedimentos e melhores práticas de gestão, mediante publicações e realização de seminários, reuniões e encontros de caráter educativo, ou, ainda, quando recomenda a adoção de providências, em auditorias de natureza operacional.

Salutar difundir as atribuições fiscalizatórias e respectivos instrumentos e potenciais, pois contribuem para a edificação da cidadania afeita à coisa pública, dado que subsidiam o processo de formação e aperfeiçoamento das políticas públicas com *expertise* técnica, além do histórico informacional acerca do já havido no pertinente campo temático:

Afinal, a par do recurso clássico da perícia como meio de se municiar o juiz do conhecimento técnico que dele não se pode aprioristicamente exigir, esse novo Judiciário que cogita de controlar as políticas públicas deve desenvolver uma atividade dialógica com as instâncias técnicas que possam contribuir para o aprofundamento do problema – inclusive, interagindo com uma importante instância técnica formal do poder já referida, que vem sendo negligenciada no que toca a seu potencial de contribuição, a saber, os Tribunais de Contas. (VALLE, 2016, p. 154).

O exame de legalidade e o exercício de atos de comando a cargo do Tribunal de Contas da União incidem sobre a gestão financeira em sentido amplo (orçamentária, contábil e patrimonial), através da verificação isolada das condutas administrativas e não da performance da entidade fiscalizada.

Na experiência internacional não há um modelo único de controle externo das contas públicas, especialmente de suas contratações. De acordo com as opções constitucionais ou legais, podem variar: o perfil institucional do órgão de controle, a natureza jurídica de suas decisões, a matéria objeto de análise, o universo de sujeitos controlados, o momento da verificação e os efeitos produzidos. (SUNDFELD, 2013, p. 190).

Em 1988, a Constituição da República ampliou o rol de atribuições do TCU ao adicionar um novo tipo de análise e fiscalização: a operacional. Assim, aumentou-se a

influência do TCU sobre a alteração dos comportamentos de agentes estatais e adoção de políticas públicas, dentre outras.

Na fiscalização operacional, o TCU apenas emite recomendações após avaliar o desempenho de um conjunto de operações administrativas sob o pálio da economicidade (de atividades administrativas conforme princípios, práticas e políticas administrativas), eficiência (de uso de recursos e de procedimentos para remediar deficiências identificadas) e efetividade (do desempenho quanto aos objetivos da entidade auditada). Consoante a doutrina:

Como são recomendações, referidas manifestações do Tribunal não tem caráter cogente nem sujeitam a sanção as autoridades responsáveis, no caso de desatendimento.

Nas hipóteses em que, no exercício de sua competência fiscalizatória operacional, o Tribunal vier a constatar qualquer descompasso com a legislação envolvendo temas alheios à sua jurisdição específica (isto é, quando o descompasso não for com normas tratando de temas financeiros em sentido amplo), o papel que lhe cabe é o de fazer representação às autoridades competentes (art. 71, XI, da CF), e não determinar, ele próprio, a correção do ato ou a punição dos responsáveis pela ilegalidade. (SUNDFELD, 2013, p. 188).

As auditorias operacionais se aproximam dos gestores de políticas públicas, buscando identificar o impacto de certos programas político-administrativos na sociedade e encontrar os melhores caminhos na direção dos objetivos de ações e programas governamentais, contribuindo para a redução das desigualdades sociais e para a ampliação das oportunidades do cidadão. Ao encontro dessas aspirações:

A busca da eficiência, todavia, não pode significar o afrouxamento do controle de legalidade e o combate à improbidade deve prosseguir com rigor. A transição de modelos, contudo, tem sido tormentosa tanto para o gestor, quanto para o controlador. Num quadro pavoroso de corrupção, o risco que se corre é o da generalização indevida, e é preciso responsabilidade para resistir a esse impulso (DANTAS, 2018, p. 13).

No presente trabalho, a análise da auditoria operacional de 2017 sobre o grau de sustentabilidade em órgãos federais realizada pelo TCU se justifica tanto em razão de seu papel constitucional quanto por força do seu papel institucional. O conteúdo e o alcance genéricos desses papéis foram explicados acima. A seguir, será descrita concretamente a efetiva atuação do TCU no tema e as implicações dela decorrente.

4.1. Avaliação do grau de implementação da política pública de sustentabilidade em nível federal: o acórdão 1056/17 – TCU

Visando o aperfeiçoamento da gestão dos órgãos e entidades da administração pública federal (APF), aliado a uma maior consciência de sua importância nas ações empreendidas pelas instituições, identificou-se o problema a partir das práticas de sustentabilidade e de responsabilidade social que devem ser efetivamente implementadas no âmbito da APF.

No acórdão resultante da auditoria operacional realizada pela Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente (SecexAmbiental), por força do Acórdão 833/2014-TCU-Plenário, restou expresso o objetivo de avaliar em que medida as ações promovidas pela administração pública federal nas áreas de redução de consumo próprio de papel, de energia elétrica e de água evoluíram em relação aos parâmetros suscitados pelo Acórdão 1.752/2011-TCU-Plenário.

Nessa Sessão Ordinária, ocorrida em 24/5/2017, ficou determinada a promoção da necessária aplicação do art. 3º, caput, da Lei nº 8.666, de 1993, ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, representado pela Coordenação Geral de Normas de sua Secretaria de Gestão (SEGES/CGNOR), nos termos do art. 45 da Lei nº 8.443, de 1992, com o intuito de retomar, no prazo de até 90 (noventa) dias contados da notificação desse Acórdão, as atividades da Comissão Interministerial de Sustentabilidade da Administração Pública Federal direta, autárquica e Fundacional (CISAP), conforme as competências previstas no Decreto nº 7.746/2012 e no regimento interno instituído pela Portaria SLTI/MP nº 41/2012 e ainda com o intuito de apresentar, no prazo de até 120 (cento e vinte) dias contados do término do prazo acima fixado, o devido plano de ação destinado a implementar o necessário sistema de acompanhamento das ações de sustentabilidade, conforme previsto no art. 11 do Decreto nº 7.746/2012, com vistas a dar conhecimento das ações de sustentabilidade em execução na Administração Pública Federal (APF), levando em consideração as informações já existentes em sistemas como o Sispes e o Ressoa, além de promover a criação de parâmetros desejáveis de consumo, por tipologia de edificações.

Também restou determinada a adoção das providências necessárias para que, a partir de 1º de janeiro de 2018, sejam efetivamente aplicadas medidas para implementar o Índice de Acompanhamento da Sustentabilidade na Administração (IASA), de modo a possibilitar a verificação e o acompanhamento da evolução de ações que visem à sustentabilidade na APF, valendo-se, na medida do possível, de aplicativo de TI destinado à aferição, geral e específica,

do IASA ou eventual instrumento equivalente que vier ser instituído, no âmbito dos órgãos e das entidades da APF.

Levantou-se, pelo método da análise de questionário aplicado a 169 instituições representantes da administração, o diagnóstico das ações que visam à sustentabilidade implementadas pelos órgãos e instituições da APF, sendo que a análise dos resultados permitiu desenhar um perfil da APF com relação à temática da sustentabilidade através da utilização de indicadores que expressam os onze eixos propostos das principais ações realizadas.

Segundo relatado na auditoria, as principais evoluções identificadas após os trabalhos do TC 017.517/2010-9, originário do Acórdão 1.752/2011-TCU-Plenário, residem na institucionalização da política adotada pela APF com vistas a dar respaldo a ações de promoção da sustentabilidade junto às suas instituições.

Normativos infralegais de iniciativa da SLTI/MP (secretaria do MP responsável à época pela normatização dos assuntos de logística do poder executivo do governo federal) se seguiram à promulgação do Decreto 7.746/2012, com vistas a regulamentar o assunto. O regimento interno da CISAP deu-se por meio da Portaria MP/SLTI 41/2012, seguida pela Instrução Normativa 10/2012, que definiu as regras para elaboração dos Planos de Logística Sustentável - PLS. Em 2014, foi instituída a IN 2, relativa a regras de consumo de energia pela APF e etiquetagem na construção, na reforma ou nos projetos de edificações públicas federais novas ou que recebam retrofit – processo de revitalização de edifícios, preservando seus aspectos originais.

Na qualidade de ator político, espera-se que um analista de políticas públicas identifique os atores no processo de políticas públicas e os padrões de relacionamento entre eles, cujos interesses seguem a dinâmica dos papéis que interpretam:

Na literatura das ciências políticas, os atores são aqueles indivíduos, grupos ou organizações que desempenham um papel na arena política. Os atores relevantes em um processo de política pública são aqueles que têm capacidade de influenciar, direta ou indiretamente, o conteúdo e os resultados da política pública. São os atores que conseguem sensibilizar a opinião pública sobre problemas de relevância coletiva. São os atores que têm influência na decisão do que entra ou não na agenda. São eles que estudam e elaboram propostas, tomam decisões e fazem que intenções sejam convertidas em ações. (SECCHI, 2013, p. 99).

Boa parte da normatização das ações de promoção da sustentabilidade tem ocorrido por meio de instruções normativas e portarias advindas do atual Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, então representado pela sua Secretaria de Logística e de Tecnologia da Informação (SLTI/MP), atual Secretaria de Gestão (SEGES/MP).

Outro que atua na gestão e implementação das ações de sustentabilidade, o Ministério do Meio Ambiente (MMA) é responsável pelo pioneiro programa A3P e pela iniciativa representada pelo Projeto 3E.

O Ministério de Minas e Energia (MME) responde, em conjunto com a Eletrobras, pelo Programa Nacional de Conservação de Energia Elétrica, o Procel.

O Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC) também é um ator importante na regulamentação de ações para a execução de contratações públicas sustentáveis (CPS), implementada por meio do Decreto 7.746/2012.

Já a CISAP tem por fim propor à antiga SLTI/MP a implementação de critérios, práticas e diretrizes gerais para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável, além de ações de logística sustentável no âmbito do poder executivo federal, havendo inclusive previsão de reunião a cada 2 (dois) meses, mediante quórum de no mínimo cinco dos nove representantes.

Quatro principais constatações foram destacadas pelo TCU, para compreensão das razões pelas quais as ações de sustentabilidade implementadas pela APF estejam abaixo da expectativa: deficiências de atuação no nível central de governo; baixa evolução na adoção de critérios e práticas sustentáveis nas contratações da APF; nível incipiente de implementação de ações que visem à utilização de edifícios públicos mais eficientes e sustentáveis na APF e deficiências nas iniciativas relacionadas à gestão de resíduos e realização de coleta seletiva solidária na APF.

Quanto aos indicadores, foram usados na auditoria onze eixos temáticos para avaliar a sustentabilidade na APF: a) elaboração, implementação e monitoramento do Plano de Gestão de Logística Sustentável (PLS); b) racionalização no uso de energia elétrica; c) racionalização no uso de água; d) atendimento a requisitos de acessibilidade; e) certificação de prédios públicos; f) racionalização no uso de papel e implementação de processo eletrônico; g) gestão de resíduos e coleta seletiva; h) contratações públicas sustentáveis; i) mobilidade e gases de efeito estufa; j) conscientização e capacitação; e k) adesão a programas de sustentabilidade.

Em relação aos resultados, numa escala de avaliação de 0 a 3 nas ações constantes dos 11 eixos temáticos abordados que representam a sustentabilidade, a média obtida pelas instituições representantes dos 3 poderes (executivo, legislativo e judiciário) que aderiram ao

questionário foi de 1,64, enquadrando a APF em uma faixa de performance intermediária (de 1 a 2), demandando atenção para que as ações alcancem a faixa superior, representada pela pontuação de 2 a 3.

Sendo insatisfatório o grau de implementação das ações para sustentabilidade na APF, intuitivamente serão retardados os benefícios advindos da política de sustentabilidade alicerçada nos pilares ambiental (ambientalmente responsável), social (socialmente justo) e econômico (economicamente viável).

No diagnóstico das ações voltadas à implementação da sustentabilidade no âmbito da APF, a partir da análise do questionário aplicado a 169 instituições, identificou-se um resultado de baixa implementação dos PLS no poder executivo.

Visto que as diretrizes contidas no instrumental PLS possibilitam à instituição estabelecer e acompanhar práticas de sustentabilidade e racionalização de gastos e processos, sua elaboração consiste na consecução de uma etapa relevante em direção a uma gestão mais eficiente e sustentável de seus recursos e insumos, e sua implementação e acompanhamento das ações descritas são essenciais para o sucesso das políticas de promoção da sustentabilidade, tal qual o monitoramento dos resultados das ações.

No caso da auditoria operacional, da análise dos dados levantados concluiu-se que não foram encontradas evidências de um conjunto razoável de ações voltadas à implementação desse instrumento de planejamento.

Isso porque, de acordo com as respostas constantes da pesquisa feita por meio do questionário aplicado, somente a metade dos órgãos respondentes (50% - 52 de 104) afirmaram que a instituição possui PLS, sendo que um percentual razoável do universo de respondentes (73% - 72 de 104), possui algum tipo de comissão para implantação de ações que visem à sustentabilidade, ou seja, comissão instituída não significa automática elaboração dos planos de logística em questão, além do fato de que menos de 17% dos órgãos publicam os resultados da aplicação do citado plano em suas páginas virtuais (17 de 104), o que denota um baixo grau de acompanhamento e monitoramento das ações ali propostas.

Nota-se inclusive uma razão inversa, pois à medida que as exigências aumentam (criação de comissão de sustentabilidade, elaboração do PLS, e publicação de seu monitoramento na página virtual), menor é o grau de atendimento.

Pelos dados levantados nos relatórios de gestão de 2015, sobre a realidade do ano de 2014, apenas 39 de 118 órgãos possuem comissão gestora do PLS, enquanto pelos dados do questionário de 2016, seriam 76 os órgãos que institucionalizaram o acompanhamento das

ações de sustentabilidade por meio de algum tipo de comissão, representando um crescimento quantitativo próximo a 95%.

Chama a atenção o fato de que somente 53 instituições possuíam PLS devidamente elaborados, especialmente considerando que as normas relativas aos PLS e ao Decreto 7.746/2012 se aplicam a cerca de 6.000 instituições do poder executivo federal (dentre APF direta, autárquica e fundacional) e quando se avalia o monitoramento e publicação dos resultados das ações constantes dos PLS. Os dados dos relatórios de gestão indicam que somente 10% do universo das 118 instituições pesquisadas avaliam e publicam semestralmente os resultados da aplicação dos PLS, no mesmo sentido do baixo percentual apresentado nas respostas do questionário: 16,3% em 101 instituições.

Outros 3 eixos temáticos foram abordados tanto pelos quadros de gestão ambiental constantes dos relatórios de gestão, quanto pelo questionário da auditoria: coleta seletiva; adesão ao programa A3P; e contratações públicas sustentáveis. Pode-se aferir a confluência entre os dados analisados, confrontados entre os relatórios de gestão de 2015 e o questionário de 2016.

As principais causas e efeitos relativos ao insatisfatório grau de implementação de ações de promoção à sustentabilidade na APF, estão relacionadas a dois principais problemas: um relacionado à CISAP, e o outro às próprias instituições da APF.

Quanto à CISAP, os principais problemas são devidos a lacunas de atuação, pelo fato da CISAP não executar o que é previsto na legislação, e também por inexistir previsão legal para atuação em pontos importantes em que ela poderia atuar, o que leva a deficiências na sua atuação (normativa, de criação de incentivo, de ações de sensibilização/capacitação e de implantação de sistema integrado de informações) junto aos entes da APF e junto à antiga SLTI (atual SEGES).

A CISAP tem apenas competência de propor à SEGES as normas para elaboração dos PLS e ações de logística sustentável; planos de incentivos para órgãos e entidades que se destacarem na execução dos citados PLS; critérios e práticas de sustentabilidade nas aquisições, contratações, utilização dos recursos públicos, desfazimento e descarte; estratégias de sensibilização e capacitação de servidores para a correta utilização dos recursos públicos e para a execução da gestão logística de forma sustentável; cronograma para a implantação de sistema integrado de informações para acompanhar a execução das ações de sustentabilidade; e ações para a divulgação das práticas de sustentabilidade.

Quanto aos órgãos e entidades da APF, aferiu-se que as deficiências na oferta de condições (capacitações, incentivos e apoio) pelas instituições da APF conduzem a um baixo

empoderamento de suas comissões, unidades e/ou núcleos socioambientais responsáveis pela temática da sustentabilidade, ou seja, tais causas refletem falhas na atuação do governo central.

Por seu turno, são os efeitos dessas deficiências que indicam incipiente implementação e baixo monitoramento das ações de promoção da sustentabilidade, visto que o reduzido grau de adesão à elaboração, implementação e monitoramento dos PLS é o principal termômetro da aplicação das políticas de sustentabilidade pelos órgãos da APF. As principais falhas serão detalhadas a seguir.

4.2. Referencial de governança na visão do TCU

A governança pública foi definida pelo Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, como conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.

Para análise das Deficiências de atuação no nível central de governo foi utilizado o Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU⁸, levando em consideração quesitos relativos a Institucionalização; Capacidade Organizacional e Recursos; Coordenação e Coerência; e Monitoramento e Avaliação, relativos às ações governamentais nas políticas públicas relacionadas à promoção da sustentabilidade.

Tal referencial foi aprovado pela Portaria TCU 230/2014, para ser observado pelo Tribunal de Contas da União nas ações de controle e de melhoria de processos que tratem direta ou indiretamente do tema governança, cujas falhas dificultam o alcance dos objetivos propostos para a política de sustentabilidade, a exemplo da interrupção das ordinárias e bimestrais reuniões e encontros da CISAP a partir de 2015 (mais precisamente em 24 de novembro de 2014), destoante da competência prevista em seu Regimento Interno - RI.

No tópico sobre a institucionalização da política de sustentabilidade na APF, a auditoria do TCU verificou em que medida a política pública foi institucionalizada formal e adequadamente por meio dos necessários normativos, sendo apuradas duas principais falhas: lacunas de competências necessárias na legislação correlata e inexecução de competências previstas.

⁸ <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A15232A37901529D144765541F>

As lacunas na legislação se relacionam com a ausência de competências importantes para atuação mais efetiva da CISAP e das comissões de sustentabilidade no âmbito dos órgãos da APF, sendo apontadas como uma das causas para baixa taxa de elaboração de PLS (41% das instituições avaliadas do Poder Executivo), tendo em vista que a CISAP não possui prerrogativa de acompanhar a elaboração, implementação e monitoramento dos PLS, nem atribuição (expressa no Decreto 7.746/2012) para cobrar e avaliar os PLS na APF.

Além disso, identificou-se falta de clareza nos critérios da avaliação de desempenho do Plano de Logística Sustentável, prevista na IN SLTI/MP 10/2012 (definidora dos elementos mínimos desse instrumento de planejamento), para aferir o alcance dos resultados planejados.

Quanto aos órgãos e às entidades da APF, verificou-se inexistir previsão de aderência para que os respectivos Planos de Logística Sustentável estejam previstos no planejamento estratégico das instituições.

Tal lacuna normativa no Decreto 7.746/2012 acarreta descompasso entre as diretrizes previstas no planejamento estratégico e a implementação das ações de sustentabilidade nas instituições, impactando negativamente o avanço da sustentabilidade na administração pública.

Aferiu-se que mais de 73% das instituições avaliadas pelo questionário aplicado na auditoria possuem alguma unidade formalmente designada para a promoção da sustentabilidade, conforme orientação constante do art. 6º da IN 10/2012 SLTI/MP.

Imprescindível é que tais unidades sejam previstas com caráter permanente nas estruturas dos órgãos e das entidades da APF e compostas por servidores com atuação exclusiva e perfil técnico apropriado aos assuntos pertinentes.

Argumentou a SEGES, em sede de comentários ao relatório preliminar, que a sustentabilidade não deve ser tratada de modo apartado pelos gestores e operadores da área de logística pública, nem ser abordada em planos específicos por unidades técnicas especializadas, embora a realidade indique a necessidade de criação de núcleos socioambientais, ou estruturas similares, no âmbito de cada órgão, como agentes transformadores de seu universo.

Também apresentou, a SEGES, proposta de inclusão do instrumento PLS nos planos anuais de compras dos órgãos e entidades integrantes do SISG, os quais passarão a ser denominados de Planos de Gerenciamento de Compras (PGC), alinhados aos planejamentos estratégicos das respectivas unidades. Todavia, não se deve olvidar da extensão e transversalidade dos assuntos tratados pelos PLS, incluindo o consumo racional de insumos e

a promoção da sustentabilidade e responsabilidade social, que extrapolam o estrito planejamento anual de contratações

Com relação à ausência de acompanhamento e de cobrança da elaboração, da implementação e do monitoramento dos PLS, a SEGES diverge de propostas que atribuam à CISAP um papel de fiscalização centralizada, ainda que circunscrito à cobrança da elaboração dos PLS e ao acompanhamento e avaliação das ações estabelecidas nestes planos, o que daria poderes de fiscalização aos componentes da CISAP.

Para a SEGES, a natureza regimental e institucional lhe traz poderes de órgão central normatizador (leia-se órgão de governança), não lhe trazendo hierarquia sobre os demais órgãos, não competindo à CISAP a possibilidade de exigir perante os órgãos da APF a elaboração dos PLS nem aplicar multas aos inadimplentes.

Vale notar que a ausência de acompanhamento denota falta de monitoramento das ações de promoção da sustentabilidade na APF, contribuindo para a ausência de informações centralizadas aptas a dar suporte às tomadas de decisões necessárias para a boa gestão e governança da política pública, especialmente porque no Referencial para Avaliação de Governança em Política Pública do TCU, resta expresso que o andamento das operações inerentes à política pública deve ser constantemente monitorado e os seus resultados periodicamente avaliados (com vistas à concretização dos objetivos programados e ao aperfeiçoamento do desempenho governamental) preferencialmente, por instituição que tenha a prerrogativa de centralizar as informações relativas à implementação das ações programadas, tal como a CISAP, para alimentar o processo de gestão da política de implementação da sustentabilidade na APF.

Neste ponto, vale a reflexão de que não se trata de aplicar penalidades a instituições em atraso, nem mesmo de tornar esse ente superior aos demais, mas sim de centralizar informações de gestão que servirão para alimentar o processo de gestão da política de implementação da sustentabilidade na APF. Dessa forma:

Percebe-se que a política pública tanto pode servir para impulsionar o governo, colocando-o em ação, quanto pode ser utilizada para analisar o resultado dessa ação (política pública implementada), propondo, se for o caso, mudanças de rumo e curso. Isto é, identificado o problema, formada a agenda e formuladas as alternativas, será, então, o momento de se tomar a decisão e, por consequência, de dar início ao processo de implementação da política pública. (LAGO, 2017, p. 28).

Por causa dessa ausência de monitoramento e acompanhamento centralizado das ações implementadas e a implementar, foi recomendado à secretaria executiva da CISAP que avalie, em conjunto com os demais órgãos com representação na comissão, a conveniência e oportunidade de acompanhar a elaboração, implementação e avaliação dos Planos de Gestão de Logística Sustentável (PLS) pelos órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional (APF), conforme a previsão do art. 16 do Decreto 7.746/2012.

Quanto ao alinhamento dos PLS aos planejamentos estratégicos das instituições, dando maior respaldo às ações de sustentabilidade junto à alta administração, a proposta foi a de recomendar ao Ministério do Planejamento, representado pela SEGES, avaliar no âmbito da CISAP a conveniência e oportunidade de adotar medidas para que os PLS ou instrumentos que venham a substituí-lo, pelo alcance e transversalidade dos assuntos relativos à sustentabilidade, sejam previstos nos planejamentos estratégicos das instituições da APF.

Outrossim, foi proposto pelo TCU recomendar à SEGES que avalie a discricionariedade de, em conjunto com os órgãos que têm representação na CISAP, adotar medidas para a que os órgãos e as entidades da APF criem, em suas estruturas, unidades de sustentabilidade com caráter permanente e compostas por servidores com atuação exclusiva e com perfil técnico apropriado aos assuntos pertinentes.

A segunda principal falha achada foi a ausência de atuação conclusiva para competências previstas à CISAP relacionadas a três tópicos: a não elaboração do sistema de acompanhamento de ações de sustentabilidade, ausência de planos de incentivos a órgãos e instituições que se destaquem na temática da sustentabilidade e falta de ações para divulgação de boas práticas existentes.

Para evidenciar tal situação, apresentaram-se as respostas dadas pela SEGES ao Ofício 512/2016-TCU/SecexAmbiental com relação à não atuação da CISAP, seja por ausência de previsão legal, seja por falta de abordagem suficiente ao assunto.

Outro fato relevante refere-se à interrupção de reuniões e encontros da CISAP a partir de 2015, sendo que a própria SEGES, em resposta ao Ofício 512/2016-TCU/SecexAmbiental, afirmou constar de seus planos a retomada das atividades da CISAP, tendo em vista a paralisação de suas reuniões (ordinariamente a cada dois meses), muito em razão das recentes alterações pelo que o MP tem passado em sua estrutura.

Destarte, deparou-se com uma atuação ineficiente ou mesmo inexistente, no caso de alguns ministérios, com grande volume de recursos, avaliados pelo questionário, que ainda não instituíram suas comissões, secretarias ou unidades responsáveis pelo planejamento, elaboração, implementação e acompanhamento de ações de sustentabilidade, o que

enfraquece a temática em seu âmbito interno, sendo curial que tais departamentos estejam ligados à alta administração do órgão, reverberando num maior respaldo e legitimidade às suas ações e planejamentos.

Outro quesito detalhado foi a baixa capacidade organizacional, acompanhada de recursos esparsos, para o adequado desenvolvimento das políticas relacionadas à sustentabilidade na APF.

Consectária da ineficiente institucionalização, a paralisação de atividades e reuniões da CISAP impediu tanto o andamento de proposições apresentadas à sua entidade superior (antiga SLTI, atual SEGES), quanto a apresentação de novas propostas, para acompanhar a evolução vivenciada por atores da APF expoentes na temática da sustentabilidade, como é o caso do MMA, CAIXA, BB, AGU, STF, TSE, TJDFT.

Verificou-se, em relação aos programas de sustentabilidade, a disposição esparsa dos recursos humanos e financeiros alocados à A3P, os quais são responsáveis pela implementação de programa de alcance pulverizado em todo território nacional, embora a A3P tenha sido incluída no PPA 2004/2007 (e continuada no PPA 2008/2011) como ação integrante do programa de Educação Ambiental para Sociedades Sustentáveis.

De acordo com as respostas dadas pela coordenação do programa A3P ao Ofício 509/2016-TCU/SecexAmbiental, o Departamento de Produção e Consumo Sustentáveis (DPCS), do MMA, afirma que o programa A3P, apesar de integrar o PPA desde o ciclo de 2004 a 2007, só passou a contar com recursos financeiros a partir do ciclo de 2008 a 2012 e que seu orçamento tem passado por restrições contínuas de contingenciamento. No ano de 2016, a previsão orçamentária foi de algo próximo a R\$120.000,00 (cento e vinte mil reais), sendo a previsão para 2017 de menos da metade do orçado para 2016.

As políticas públicas são condicionadas ao orçamento (*costs*), lei e ato administrativos. Sem lastro financeiro, o interesse das ações governamentais em solucionar problemas considerados socialmente relevantes fica desprovido de ser efetivado, valendo recordar que esse viés de satisfação nem sempre faz parte de nossa cultura de pesquisa:

Em outras palavras, um interesse apenas poderia ser qualificado como um direito quando um sistema jurídico efetivo o reconhece como tal, mediante o uso de recursos coletivos para defende-lo ou, ainda, que o direito existiria somente quando fosse possível que os seus custos orçamentários fossem absorvidos e compreendidos em planos ou políticas que tenham como objetivo a sua consolidação. (LAGO, 2017, p. 111).

E não é de hoje que a doutrina estrangeira prescreveu a respeito da indissociabilidade entre ação governamental e recursos:

To the obvious truth that rights depend on government must be added a logical corollary, one rich with implications: rights cost money. Rights cannot be protected or enforced without public funding and support. (HOLMES, 1999, p. 15).

Assim, os reduzidos recursos disponíveis prejudicam o desempenho do programa, ao comprometer o acompanhamento das iniciativas nas instituições parceiras, além do trabalho de disseminação do Programa com vistas a novas adesões, especialmente porque a A3P possui uma pequena equipe para assessoria, composta de 1 coordenador (DAS 4) e 1 DAS 3, sendo que nenhum dos cargos é ocupado por servidores de carreira; 3 analistas ambientais; 2 estagiários e 2 terceirizados.

Em outro tópico detalhado, foram analisadas as formas de articulação e de atuação dos atores envolvidos, de maneira a verificar a coerência (ausente) e a coordenação (incipiente) entre elas.

Sendo a CISAP o fórum de discussão entre os principais atores da APF responsáveis pela normatização e implementação da temática da sustentabilidade, a interrupção das reuniões ordinárias (na esteira do que foi comentado quanto à capacidade organizacional e recursos) intuitivamente prejudicou o desenvolvimento dos trabalhos.

Iniciativas, programas de sustentabilidade e sistemas de acompanhamento ocorrendo em paralelo e com objetivos similares existem, todavia sem uma efetiva coordenação conjunta, denotando a necessidade de maior atenção a esse componente, com vistas a tornar as iniciativas mais eficientes e diminuir o volume de retrabalho. Tais dificuldades contribuem para que os órgãos não apresentem uma elevada adesão aos programas em prática.

Mesmo sem a devida coordenação, são louváveis as iniciativas em paralelo, como os programas A3P (do MMA) e PES (do MP), os sistemas de monitoramento SisPES (do programa PES), ResSoA (do programa A3P), PLS-Jud (do poder judiciário) e vários sistemas de acompanhamento de órgãos da APF.

Constatou-se a inexistência, quanto às rotinas de monitoramento e de avaliação realizadas com vistas a alimentar os processos decisórios e promover o aperfeiçoamento das ações para o alcance dos resultados propostos, da cobrança e acompanhamento sistemáticos

de metas pelos programas de sustentabilidade, em especial dos PLS pela CISAP, em decorrência de ausência de previsão em suas normas vigentes.

Retardando o despertar de interesse na implementação de medidas de sustentabilidade, os incentivos financeiros não perenes inicialmente ofertados até o ano de 2014 pelo programa PES aos órgãos públicos, em decorrência da economia de recursos financeiros advindos da redução de consumo de água, energia, papel, etc., ainda não foram substituídos por incentivos consistentes e reais.

Isoladamente, a iniciativa do Proben – Programa do Bom Uso e Eficiência Energética, elaborado pela Universidade de Pelotas, aplicado em nível de experiência para órgãos da esplanada, o Proben Esplanada⁹, propõe um incentivo financeiro similar ao anterior, por meio de repasse de créditos (percentual dos valores economizados) e premiação das instituições que alcançaram uma maior economia, porém, sem a influência dos correntes cortes orçamentários que inviabilizaram a primeira experiência.

No vácuo da implantação de um sistema de acompanhamento central das ações de sustentabilidade, cuja incumbência de propor cronograma de implantação está a cargo da CISAP, foram criados sistemas de monitoramento no âmbito dos programas A3P e PES (ResSoA e SisPES, respectivamente), mas que não interagem entre si na coleta e utilização de informações similares, propiciando retrabalho no caso do órgão participar dos dois programas. Além disso, os sistemas citados começaram a operar recentemente, somente a partir de 2014 (SisPES) e 2015 (ResSoA), impossibilitando uma avaliação histórica do consumo.

Outro gargalo consiste na alimentação manual, que traz trabalho adicional e problemas na confiabilidade dos dados inseridos, sendo necessário padronizar o formato das contas, por meio de atuação junto à Aneel e à ANA (a possibilitar uma coleta automatizada desses dados) e imprescindível a unificação das ferramentas ou que os sistemas reconheçam dados uns dos outros, em conjunto da importância de coleta dos dados de consumo de forma sistematizada e automatizada, de modo a evitar erros e trabalhos manuais.

4.3. Planos e evolução da política de sustentabilidade

Se as políticas públicas são programas de ação estatal (exteriormente materializadas em arranjos institucionais para o desenvolvimento de projetos políticos sobre temas definidos como prioridades na agenda constitucional), então a estruturação dos meios para se auferir os

⁹ <https://ccs2.ufpel.edu.br/wp/2015/07/20/ufpel-ira-atuar-no-programa-esplanada-sustentavel/>

resultados desejados reclama instrumentos profícuos de planejamento, com determinação de metas e indicadores de desempenho para avaliação de resultados. Em tal moldura, o planejamento constitui pressuposto de viabilização das ações estatais precedidas dos pertinentes recursos orçamentários.

Dentre as fragilidades no planejamento da ação estatal, em apertadíssima síntese, aponta-se para a profusão de medidas administrativas predominantemente reativas (ao invés de propositivas) provocadas pelo quadro inflacionário nas décadas de 1980 e 1990, o gargalo cronológico da programação pública (quatro anos de vigência do Plano Plurianual) desestimulante ao desenho com perfil mais alongado das ações públicas e segmentação excessiva das estruturas institucionais, criadora de uma mentalidade de ação pública fragmentada em desprestígio a ações coordenadas entre as estruturas administrativas. Igualmente relevantes para o resultado em comento são a descontinuidade da política pública em razão da alternância no poder político e as intervenções pontuais pelos órgãos de controle desarticuladoras de políticas públicas em andamento. Por essas razões:

O múnus público de ação planejada, materializado pela cunhagem das políticas públicas correspondentes, tem-se entendido como debate secundário, assim como se tem relegado a segundo plano os eventuais efeitos sobre essas mesmas estruturas de ação de decisões judiciais individuais ou coletivas. O resultado é a prevalência de um padrão de comportamento que opera no imprevisto, sem uma perspectiva estruturada e consequencialista, solucionando cada problema à medida que ele se põe. (VALLE, 2017, p. 932).

Cite-se outra posição crítica sob a mesma perspectiva:

Fato é que o País não possui política de compras públicas nacionalmente articulada e focada na sustentabilidade, enquanto paradigma de proteção ambiental, e muito menos estratégia razoável e inteligente na área de licitações e contratos do Poder Público que viabilize a imediata implantação e execução do programa legislativo para a promoção do desenvolvimento sustentável. (COELHO, 2014, p. 159).

Isso vem de encontro ao dever constitucional de eficiência que se espera de uma gestão administrativa racionalizada, ao revés de condutas administrativas voluntaristas e reativas, descompromissada de aferir os efeitos das ações perpetradas numa perspectiva sistêmica atrelada a critérios de justiça distributiva.

Nessa mesma linha de pensamento, através do Acórdão TCU nº 1056/2017 foram propostos encaminhamentos a contribuir com a boa governança na atuação do governo central nas ações que visem à promoção da sustentabilidade na APF, recomendando ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, representado pela SEGES/CCNOR, e aos demais atores envolvidos na proposição de normativos que disciplinam a atuação da CISAP, que retomem as reuniões ordinárias da CISAP, conforme previsão de seu regimento interno. Outro ponto recomendado aos citados órgãos foi que avaliem a conveniência e oportunidade de tornar competência da CISAP o acompanhamento de elaboração, implementação e avaliação dos PLS pelos órgãos e entidades da APF direta, autárquica e fundacional; e também a criação e implementação de um índice de sustentabilidade da administração pública, de modo a possibilitar a verificação e acompanhamento da evolução vivenciada pela APF na materialização de ações que visem à sustentabilidade.

Na mesma conjuntura, o TCU recomendou ao Ministério do Planejamento e demais parceiros a revisão dos normativos que regem a elaboração dos PLS (Decreto 7.746/2012 e IN SLTI/MP 10/2012), de modo a exigirem que os PLS sejam previstos nos planejamentos estratégicos dos respectivos órgãos da APF direta, com vistas a dar maior respaldo às ações de sustentabilidade junto à alta administração dos citados órgãos e que sejam criadas nas estruturas dos órgãos e das entidades da APF unidades de sustentabilidade com caráter permanente e compostas por servidores com atuação exclusiva e com perfil técnico apropriado aos assuntos pertinentes.

Outro ponto merecedor de recomendação foi tornar as avaliações de desempenho do PLS mais eficazes, considerando a apresentação de critérios de efetividade da ferramenta, avaliação dos resultados e do comportamento dos indicadores em busca e manutenção do ponto de equilíbrio de consumo, além de outras modificações que facilitem a elaboração dos PLS e lhes deem maior efetividade para o alcance da sustentabilidade.

Quanto aos planos, foram destacados três. O primeiro considerou a não observância de pontos previstos em normativos, propondo determinar à SEGES/MP, que apresente no prazo de 180 dias após o início das atividades da CISAP, plano de ação com vistas a implementar sistema de acompanhamento das ações de sustentabilidade, conforme previsto no art. 11 do Decreto 7.746/2012, visando dar conhecimento das ações de sustentabilidade em execução na APF, considerando as informações já existentes em sistemas como o SISPEs e o RESSOA, e a criação de parâmetros de consumo desejáveis, por tipologia de edificações.

O segundo, determinando à CISAP que apresente em 180 dias após a retomada de suas atividades, plano de trabalho à SEGES/MP, para implementar as competências que não foram

devidamente atendidas até o momento, previstas no art. 11 do Decreto 7.746/2012 e no art. 3º do seu regimento interno, especificamente as relativas a institucionalização de planos de incentivos perenes e atrativos (nesse mesmo sentido veio a se manifestar o Ministério do Meio Ambiente na 12ª reunião da CISAP ocorrida em 25 de agosto de 2017); planejamento e execução de ações para divulgação ampla e eficiente de boas práticas relativas à temática (não restritas ao poder executivo nem mesmo à APF) e promoção de ações de capacitação para alcançar os órgãos da APF mais representativos em termos de gastos, almejando disseminar os conhecimentos necessários à implementação de ações de promoção da sustentabilidade.

No terceiro plano, recomendou-se ao MMA que apresente plano de ação para avaliação dos recursos financeiros e humanos necessários ao alcance das metas de expansão e de capacitação da A3P previstas no atual PPA, considerando as informações necessárias a serem fornecidas pela Secretaria de Articulação Institucional e Cidadania Ambiental.

A sustentabilidade nas aquisições foi outro dos principais temas abordados pela auditoria do TCU na avaliação do grau de implementação das ações de sustentabilidade, sendo destacada a baixa evolução na adoção de critérios e práticas sustentáveis nas contratações da APF.

Comparando com a auditoria operacional realizada pelo TCU em 2010, houve avanços na implementação de práticas sustentáveis na administração pública federal, porém tais avanços não representaram um incremento significativo em seu montante em relação às contratações públicas sustentáveis, que evoluíram lentamente, no período de 2011 a 2016, considerado o percentual de compras com itens sustentáveis, em relação ao total de processos de contratações da APF.

O percentual, no caso, evoluiu de 0,60 em 2011 para 0,84 em 2016, sendo os dados extraídos do sítio cpsustentaveis.planejamento.gov.br.

Durante esses anos, houve alterações legislativas para estimular a administração pública a aumentar as contratações sustentáveis, a exemplo da alteração do art. 3º da Lei 8.666/1993 pela Lei 12.349/2010 (inclusiva da promoção do desenvolvimento nacional sustentável entre os pilares das licitações públicas) e sua regulamentação pelo Decreto 7.746/2012, estabelecendo critérios, práticas e diretrizes gerais de sustentabilidade nas contratações públicas.

Mesmo com o baixo percentual de contratações sustentáveis, em relação ao total de contratações da APF, algumas evidências analisadas na auditoria sinalizam que as unidades têm percepção diferente.

Pela análise do quadro constante do relatório de gestão de 118 órgãos/entidades da APF 'Gestão ambiental e sustentabilidade', referente ao exercício de 2015, contas anuais de 2014, 50,8 % dos órgãos respondentes (60 de 118) afirmaram que as contratações realizadas pela unidade observavam os parâmetros estabelecidos pelo Decreto 7.746/2012, ao adotarem critérios e práticas de sustentabilidade em suas contratações.

E nas respostas ao questionário encaminhado a 169 órgãos/entidades da APF, foi apontado que das 101 unidades respondentes, 89,4% (93 de 104) afirmaram que estimulam a prática de contratações sustentáveis, 75,0% (78 de 104) afirmaram que a Consultoria Jurídica aborda questões relativas a diretrizes, critérios e práticas de sustentabilidade, nos pareceres que antecedem às contratações, e 49% (51 de 104) disseram que consideram a avaliação do ciclo de vida (ACV) dos bens ou serviços a serem comprados ou contratados.

Outro contraste com os números apurados pela auditoria resulta de resposta ao questionário concernente ao percentual das contratações sustentáveis em relação ao total das contratações das unidades. Das 101 unidades respondentes, 34% (35) disseram que, em 2013, as contratações sustentáveis representaram mais de 5% do total de contratações da sua unidade; em 2014 o percentual sobe para 37% (38) e em 2015 para 45% (47).

Sendo tais evidências originárias de respostas dos gestores diferentes da realidade apresentada pelos números da evolução das contratações sustentáveis, entre 2011 e 2016, parece estar ocorrendo uma falha de percepção ou falha no entendimento do conceito de contratação sustentável.

Através do Ofício 512/2016-TCU/SecexAmbiental, de 25/11/2016, e visando apontar causas, a equipe de auditoria do TCU, solicitou à SEGES que elencasse as proposições da CISAP, desde sua criação, em relação aos critérios e práticas de sustentabilidade nas aquisições, contratações, utilização dos recursos públicos, desfazimento e descarte de materiais, nos termos do previsto no art. 15 do Decreto 7.746/2012.

Sucedendo a Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI), como órgão central do Sistema de Serviços Gerais – SISG, a Secretaria de Gestão (SEGES) respondeu embasada no planejamento estratégico e memórias das reuniões da CISAP, com o seguinte rol exemplificativo de propostas emanadas da comissão:

a) realização de iniciativas de sensibilização e capacitação de servidores em relação ao tema e à elaboração dos PLS, em parceria com a ENAP, ICLEI e outros atores institucionais de relevo;

b) revisão de normativos afetos ao tema, nomeadamente o Decreto 99.658/1990 e a IN SLTI/MP 1/2010;

- c) elaboração de normativo sobre eventos sustentáveis;
- d) desenvolvimento de Índice de Sustentabilidade na Administração Pública Federal;
- e) análise dos PLS por grupo de trabalho formado por servidores do MP e MMA;
- f) elaboração de cadernos de estudos e pesquisas sobre contratações públicas sustentáveis;
- g) criação de um cadastro nacional de produtos e serviços sustentáveis;
- h) desenvolvimento de fórum colaborativo de articulação das iniciativas sustentáveis da Administração Pública;
- i) elaboração de Plano de Convergência das Iniciativas de Sustentabilidade no Governo;
- j) desenvolvimento de mecanismos voltados para o controle social das políticas públicas afetas ao tema, entre outras.

Entretanto, informou a SEGES que não localizou registros materiais que comprovassem a implementação das propostas dispostas nos itens 'c', 'd', 'g', 'i' e 'j'.

Também não houve, segundo a SEGES, atuação significativa da CISAP nos anos de 2015 e 2016, o que se constatou diante da ausência das atas das reuniões referentes a esse período.

E além da interrupção das atividades da CISAP desde o final de 2014 (o que contribuiu para o baixo incremento das contratações sustentáveis da APF), não foram implementadas questões importantes debatidas nas próprias reuniões da CISAP, tais como o desenvolvimento de Índice de Sustentabilidade na Administração Pública Federal e a criação de um cadastro nacional de produtos e serviços sustentáveis.

No que tange ao cadastro nacional de produtos e serviços sustentáveis, a SEGES informou que o aperfeiçoamento do Catálogo de Materiais (CATMAT) e do Catálogo de Serviços (CATSER) possibilitariam a extração de relações padronizadas de itens sustentáveis, ou com diferencial de sustentabilidade, utilizando metodologia que estabelecesse critérios mais rigorosos de classificação, produzindo dados e relatórios gerenciais sobre as contratações sustentáveis.

Constituem o Catálogo de Materiais (CATMAT) e o Catálogo de Serviços (CATSER) módulos operacionais do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (SIASG), cujo acesso é franqueado pelo Portal de Compras Governamentais. Os catálogos identificam, descrevem e relacionam os itens, em sentido amplo, a serem contratados pelas unidades integrantes do SISG.

Ainda em resposta ao Ofício 512/2016-TCU/SecexAmbiental, de 25/11/2016, a SEGES informou que os catálogos são explorados para incentivar a contratação de itens com diferencial de sustentabilidade, sendo incluído campo específico nos módulos para que os operadores nas unidades demandantes classificassem o item a ser contratado como sustentável ou não.

De acordo com os gestores da SEGES, o Catálogo de Materiais é composto por mais de 200.000 itens, dos quais cerca de mil seriam sustentáveis. Há suspeitas de problemas sobre buscas efetuadas como teste, que resultaram em vários itens repetidos, cadastrados com códigos e nomes diferentes, pois não há normatização ou padronização para a inclusão de itens.

Mais grave é que se um material objeto de aquisição for em si sustentável mas com tal predicado não tiver sido cadastrado, as unidades da APF terão de relatar que não estão comprando itens sustentáveis.

Essa distorção se reflete nas respostas ao questionário eletrônico sobre se o Sistema de Catalogação de Materiais – CATMAT e o Sistema de Catalogação de Serviços – CATSER contribuíam para a realização de contratações sustentáveis, onde 54% (56) dos respondentes disseram que sim.

Pelas razões acima expostas, entende-se imprescindível a revisão do Sistema de Catalogação de Materiais – CATMAT e do Sistema de Catalogação de Serviços – CATSER, com a inclusão de novos requisitos de sustentabilidade.

Em janeiro de 2018, ao encontro da esperada revisão do CATSER, foi noticiado, no Portal de Compras do Governo Federal¹⁰, que a Secretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação – SETIC, promoveu uma Consulta Pública sobre o catálogo de serviços de TIC catalogados no Catálogo de Serviços (CATSER) do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (SIASG), com o objetivo de melhorar a definição de tais serviços.

Baseado nessa Consulta Pública (com a participação de profissionais da área de TIC, órgãos de controle, entidades licitantes e empresas do mercado privado) foi elaborado o novo Catálogo de Serviços de TIC. Este novo catálogo já está em vigor e os códigos dos serviços, utilizados até 2017, serão suspensos.

Além de ser indispensável implementar regras de negócios para garantir a efetiva vinculação do edital às descrições/especificações catalogadas no CATSER, tal ação pela via

¹⁰ Disponível em: <<https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/noticias/859-novo-catalogo-de-servicos-de-tecnologia-da-informacao-e-comunicacao-catser-tic>>. Acesso em: 21 fev. 2018.

da Consulta Pública permite incrementar o componente democrático da política pública na sua fase decisória (e não apenas na fase executória):

O problema é concreto e o seu enfrentamento precisa partir da busca de um mecanismo intermediário que não abdique do potencial de democratização do processo decisório, inerente à governança, mas que, de outro lado, não se transforme em antiadministração, inapta a gerar resultados úteis. É nesse sentido que a abertura à governança no planejamento (repita-se, entendida a expressão no seu sentido mais amplo, de desenho da atuação estatal) se afigura como possibilidade, na medida em que as constrições formais tendem a se fazer menos presentes na medida em que a cogitação quanto às possibilidades de agir do Estado ainda se dão no plano abstrato. (VALLE, 2011, p. 154).

A estruturação do catálogo de serviços de TIC é decorrente do fato de que os Serviços de Tecnologia da Informação e Comunicação estavam com descrições/definições genéricas, desatualizadas em relação ao mercado, provocando o uso de códigos de serviços não relacionados ao objeto a ser contratado e dificultando a investigação do gasto público, a comparação de preços dos serviços e o cruzamento de informações para tomada de decisão dos gestores.

Nessa trama, cabe ao órgão/entidade licitante, na fase de planejamento das aquisições e contratações, antecipar a seleção dos itens do catálogo e que os mesmos sejam integrados ao Projeto Básico/Termo de Referência.

A ausência de um planejamento anual de compras pelos órgãos ou entidades foi apontado como outra causa para o baixo índice de contratações públicas sustentáveis, visto que em resposta ao questionário, 54% (56) das unidades afirmaram não realizar um planejamento de compras anual, especificando os itens sustentáveis a serem adquiridos, considerando os materiais ociosos para reaproveitamento nos setores que os necessitem, analisando o consumo para avaliação da real necessidade.

Inclusive, isso já fora apontado pelo Tribunal de Contas da União, no Acórdão 2.622/2015-TCU-Plenário, que julgou levantamento de auditoria realizado em governança e gestão das aquisições públicas, apontando deficiências no processo de planejamento das aquisições na administração pública federal. Nessa auditoria foram encaminhados questionários a 376 entidades da Administração Pública Federal, cujo resultado indicou que somente 46% das organizações executavam processo de planejamento das aquisições, aprovando um plano de aquisições (ou documento similar) para o período mínimo de um ano,

e apenas 27% dos planos elaborados eram publicados na rede mundial de computadores (internet).

Na ocasião o TCU recomendou à Secretaria de Logística e de Tecnologia da Informação (atual SEGES) que orientasse as organizações sob sua esfera de atuação a executar processo de planejamento das aquisições, contemplando, pelo menos elaboração de plano de aquisições, divulgação na internet e acompanhamento periódico da execução do plano, para correção de desvios.

Para atender as recomendações do TCU, a SEGES informou estar providenciando novas instruções normativas sobre contratação de serviços, aquisição de bens e gestão e governança destes processos, em elaboração na Coordenação-Geral de Normas - CGNOR, para estabelecer a obrigação de apresentação de Plano Anual de Contratações ao MP, com a relação das contratações pretendidas para o exercício subsequente pelos órgãos e entidades integrantes do SISG.

Mesmo assim, foi proposto pelo Tribunal de Contas da União à Secretaria de Gestão que avalie a conveniência e oportunidade de tornar obrigatória a apresentação de Plano Anual de Contratações pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema Integrado de Serviços Gerais, sem olvidar de especificar os itens com requisitos de sustentabilidade que deverão ser adquiridos.

A conclusão, ante o exposto, foi que ao não adotar medidas para o incremento das contratações públicas sustentáveis, a Administração Pública Federal deixa de utilizar esse instrumento para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável, considerando o poder de compra da administração pública (aproximadamente 20% do Produto Interno Bruto, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) e a relevância do papel do Estado como indutor do consumo sustentável.

4.4. Perspectivas e soluções: as boas práticas do GLS e SPPEL

Além da sustentabilidade em si, deve ser enfrentada a questão das deficiências da administração pública para implementá-la no âmbito das compras públicas em razão da necessidade de uma melhor compreensão sobre o tema pelos gestores, menos decorrente da ausência de normas e mais das barreiras inerentes ao seu manejo, seja influenciado pela insuficiência de instrumentos administrativos para realização das contratações sustentáveis ou de orientação de órgãos como TCU, AGU, MPF, MMA e MPOG.

As inovações normativas apresentam perfil bastante estratégico e pouco operacional, que dificultam a incorporação de requisitos de sustentabilidade nos contratos públicos, na medida em que os critérios técnicos de sustentabilidade ainda não são descritos de forma detalhada, incluindo as formas de verificação de seu atendimento no momento da entrega do objeto da aquisição pretendida.

A ausência de método seguro aplicável no momento da aceitação da proposta intuitivamente cria barreiras para o aumento da demanda e oferta de produtos sustentáveis no mercado brasileiro.

A participação democrática na construção de normas operacionais por vários setores constitui uma forma de assegurar a legitimidade, legalidade e capacidade de atendimento pelos fornecedores, a partir do envolvimento de todos os interessados (*stakeholders*). Acerca do conceito:

Existem várias definições de stakeholder, mas o consenso geral diz que um stakeholder é um indivíduo ou entidade que tenha impacto sobre as operações de uma organização ou que possa ser impactado por elas. No caso das empresas, os stakeholders podem ser internos (membros do conselho, investidores, empregados) ou externos (fornecedores, clientes, ONGs, reguladores). Segue-se que é um grupo diversificado, com perspectivas igualmente diversas. É exatamente essa diversidade, porém, que torna tão importante o papel do stakeholder. (LIGTERINGEN, 2012, p. 20).

Uma das boas práticas que merecem ser divulgadas consiste na publicação do Guia Nacional de Licitações Sustentáveis, pelo Núcleo Especializado em Sustentabilidade, Licitações e Contratos (NESLIC), integrante da Consultoria-Geral da União - CGU, da Advocacia-Geral da União.

A Advocacia Geral da União – AGU, disponibilizou em seu próprio sítio eletrônico (www.agu.gov.br) um protocolo procedimental denominado Guia Nacional de Licitações Sustentáveis (GLS) que listou objetos de aquisição identificados como sustentáveis e as respectivas sugestões de alterações específicas na redação nos termos de referência e editais.

Dita listagem apresenta itens como aquisição de alimentos, aparelhos elétricos em geral, detergente em pó, lâmpadas fluorescentes, lixo tecnológico, pilhas ou baterias, pneus, veículos, tecnologia da informação e serviços de alimentação e serviço de lavanderia hospitalar.

Apresentando critérios, práticas e diretrizes de sustentabilidade e trazendo orientações sobre planejamento e avaliação da necessidade de contratação, tal guia objetiva oferecer segurança jurídica aos gestores públicos na implementação de práticas socioambientais, em consonância com o art. 3º da Lei 8.666/1993. Assim, a AGU cumpre sua missão de assessorar e orientar os órgãos federais, na formulação e na materialização das políticas públicas, prevenindo litígios e contribuindo para o melhor desempenho dos serviços públicos:

O Guia é um paradigma nacional, sendo utilizado por servidores públicos de outros entes federativos e Estados. O seu grande mérito é a sistematização de normas ambientais esparsas, agrupando-as em tabelas de fácil visualização e orientando juridicamente em que contexto devem ser exigidas (termo de referência, especificação do objeto, obrigação da contratada). (VILLAC, 2016, p. 305).

Outra boa prática é o projeto Sustainable Public Procurement and Ecolabelling (SPPEL) do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), desenvolvido no Brasil em parceria com os Ministérios do Meio Ambiente (MMA), do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP) e da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC), que compõem o Comitê Diretivo do projeto juntamente com o PNUMA.

Tal projeto busca apoiar o entendimento sobre os benefícios e barreiras do uso de certificações ou rótulos ambientais ou outras ferramentas voluntárias de mercado, em apoio ao programa federal de Compras Públicas Sustentáveis. Em continuidade à implementação:

A rotulagem de produtos que tenham sido objeto de uma certificação ambiental mostra que os critérios de sustentabilidade se tornaram uma realidade no mercado, bem como incentiva a aquisição de produtos sustentáveis pelos consumidores, sejam eles órgãos públicos ou privados ou pessoas físicas. (YAKER, 2016, p. 50).

O projeto SPPEL resultou num amplo levantamento do arcabouço jurídico relativo às contratações públicas sustentáveis no país, nos níveis legal e infralegal, em todos os entes federativos, cujo relatório final (Paper Brasil) identificou desafios e oportunidades para a adoção de critérios e requisitos de sustentabilidade nas contratações públicas, propondo ao final uma série de recomendações para a implementação de um desejável Sistema Nacional de Compras Públicas Sustentáveis.

Pela resposta do Ministério do Planejamento ao Ofício 512/2016-TCU/SecexAmbiental e em seus comentários ao relatório preliminar relativo ao Acórdão 1056/2017 do TCU (abordado mais adiante), o conjunto de documentos elaborados por consultores independentes contratados no âmbito do Projeto SPPEL está sendo considerado para a revisão dos normativos sobre sustentabilidade em contratações públicas, empreendida pela Coordenação-Geral de Normas – CGNOR da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão – SEGES.

Espelhando isso, a ONU Meio Ambiente e parceiros realizaram, em setembro de 2017, uma consulta pública do projeto “Compras Públicas e Rotulagem Ambiental” (SPPEL, na sigla em inglês), disponibilizando pela internet três fichas técnicas destinadas a testar e aperfeiçoar a metodologia para o desenvolvimento de critérios e requisitos socioambientais na contratação de bens e serviços pela administração pública.

Nesta consulta pública, produtos como divisórias, papel sulfite A4 e detergente (itens de larga utilização nos órgãos públicos) serão selecionados para o projeto-piloto. Elaboradas com a contribuição de especialistas de instituições do mercado e de órgãos de controle, as compras terão como base critérios técnicos e análise de mercado.

O projeto tem por objetivo fortalecer as premissas das Compras Públicas Sustentáveis e contribuir com o aprimoramento da Gestão de Catálogos de Materiais e Serviços (CATMAT e CATSER), do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (SIASG).

A execução do projeto no Brasil consiste numa parceria da ONU Meio Ambiente com os ministérios da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MICES), do Meio Ambiente (MMA) e do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP), considerada a implementação

das SPPEL parte do programa Compras Públicas Sustentáveis (CPS), que visa a estimular a oferta e a demanda por produtos fabricados de acordo com requisitos socioambientais.¹¹

O projeto SPPEL também integra a agenda dos países vizinhos. Em Bogotá (Colômbia), nos dias 24 e 25 de outubro de 2017, representantes de Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Equador, Paraguai, Peru e Uruguai, estiveram reunidos para apresentar os principais êxitos durante a oficina para revisão da metodologia de compras públicas sustentáveis da ONU Meio Ambiente e trocar experiências do Projeto SPPEL, que busca informar e proporcionar incentivos de mercado para que os consumidores diferenciem aqueles produtos que cumprem com requisitos de sustentabilidade.¹²

E, em 7 de dezembro de 2017, buscando a disseminação de boas práticas mundiais, o SEBRAE promoveu com a ONU Meio Ambiente, um curso de capacitação direcionado a gestores públicos em Campo Grande, com o objetivo de apresentar conceitos de compras públicas sustentáveis (CPS) e a sua utilização em licitações governamentais, em parceria com a Controladoria Regional da União (CGU/MS) e o Tribunal de Contas de Mato Grosso do Sul (TCE/MS), como parte do projeto “Compras Públicas Sustentáveis e Rotulagem Ambiental”.

A disseminação constitui uma oportunidade para os gestores contribuírem com a implementação de políticas que definam um padrão regional de critérios socioambientais na contratação de bens e serviços pela administração pública local, objetivando os debates sensibilizar os gestores quanto à visão dos órgãos de controle nesse processo, a importância da participação dos pequenos negócios e a relevância dos rótulos, selos e certificações como meios verificadores de sustentabilidade.

Importantes atores, como as micro e pequenas empresas e gestores públicos locais, essenciais para colocar o conceito em prática e dar fôlego à disseminação nacional, são alcançados através da oficina.

¹¹Disponível em: <<http://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/noticias/813-consulta-publica-criterios-de-sustentabilidade>>. Acesso em: 29 nov. 2017.

¹² Ambos enfoques constituyen políticas de producción y consumo que motivan el uso de tecnologías de producción más eficientes y responsables, y facilitan a los consumidores información confiable al momento de elegir lo que compran. Disponível em: <<http://web.unep.org/americalatinacaribe/es/pa%C3%ADses-de-am%C3%A9rica-latina-y-el-caribe-actualizan-metodolog%C3%ADa-de-compras-p%C3%BAblicas-sostenibles>>. Acesso em: 30 nov. 2017.

Por fim, vale remarcar que no Brasil, o ferramental SPPEL, desenvolvido em parceria com os Ministérios do Meio Ambiente (MMA), do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP) e da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC) já desenvolveu uma série de estudos sobre o tema, promoveu três workshops – um deles internacional – e influenciou na criação de um Grupo de Trabalho (GT) no governo federal sobre compras públicas sustentáveis.¹³

As boas práticas são merecedoras de estudo próprio e vale realçar que no fim de 2017, a governança foi institucionalmente reconhecida como questão socialmente relevante a receber especial atenção na agenda da APF direta, autárquica e fundacional, sendo alçada a política pública através de dois instrumentos normativos.

Trazendo seis princípios básicos (capacidade de resposta, integridade, confiabilidade, melhoria regulatória, prestação de contas e responsabilidade e transparência), o Decreto 9.203, de 22 de novembro de 2017, implantou a política para o Poder Executivo federal enquanto o projeto de lei a ser encaminhado ao Congresso Nacional pretende estabelecer a Política de Governança Pública para os Estados, Municípios e Distrito Federal, sendo extensiva ao Legislativo e Judiciário.

Os dois diplomas normativos têm como base referencial um estudo de cinco anos elaborado pelo Tribunal de Contas da União e que está resumido no manual “Dez passos para a boa governança”.

Os órgãos (e equipes técnicas) participantes do produto final foram: Casa Civil, Ministérios da Fazenda, do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (CGU), todos comprometidos a formar um Comitê Interministerial de Governança, responsável por incorporar boas práticas de governança no âmbito do Poder Executivo Federal.

O processo de implementação da política de governança será acompanhado pelo TCU, pela CGU e pelos demais órgãos de controle externo e interno de todo o Brasil.¹⁴

¹³ Disponível em: <<https://meuatendimento.sebrae.com.br/sites/asn/uf/MS/onu-meio-ambiente-e-sebrae-capacitam-gestores-para-compras-sustentaveis,bbdc040a2c620610VgnVCM1000004c00210aRCRD>>. Acesso em 30 nov. 2017.

¹⁴ Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/planalto-lanca-politica-de-governanca-com-base-em-estudo-do-tcu.htm>>. Acesso em: 30 nov. 2017.

Diante das evidências demonstradas pelo TCU, desde a auditoria realizada em 2010, houve avanços na implementação de práticas sustentáveis na administração pública federal. Contudo, os avanços nas práticas não refletiram em significativo incremento nas contratações públicas sustentáveis porque a evolução da normatização da matéria não foi suficiente para alavancar as contratações públicas sustentáveis.

O baixo índice de contratações públicas com a adoção de critérios e práticas sustentáveis não é unicausal, mas pode-se destacar a não implementação de proposições da CISAP, bem como a solução de continuidade em suas atividades, desde o final do exercício de 2014; também podem ser apontadas as deficiências do Sistema de Catalogação de Materiais – CATMAT e do Sistema de Catalogação de Serviços – CATSER, além da falta de planejamento das contratações pelos órgãos/entidades da APF e a indefinição de requisitos de sustentabilidade a serem observados nas contratações públicas.

Para disseminar e consolidar a nova cultura de logística pública, o Ministério do Planejamento, através da SEGES, está adotando várias ações considerando a sustentabilidade em todas as fases dos processos de aquisição de bens e contratação de serviços, dentre as quais se destacam: a revisão dos normativos e orientações sobre o tema, no âmbito de atuação da CGNOR; a revisão dos critérios para definição dos itens com diferencial de sustentabilidade nos Catálogos de Materiais e de Serviços (CATMAT/CATSER) do Portal de Compras Governamentais (<http://www.comprasgovernamentais.gov.br>); a reformulação do conteúdo relativo ao tema disponibilizado no Portal de Compras Governamentais e no Portal de Contratações Públicas Sustentáveis (<http://cpsustentaveis.planejamento.gov.br>); a incorporação da temática de sustentabilidade às novas trilhas de aprendizado em logística pública; e a retomada das atividades da CISAP, em articulação com os demais parceiros institucionais representados na comissão.

Ditas ações, em tese, poderiam sanear as falhas achadas pela equipe de auditoria; destarte, até para respaldar os gestores, o TCU entendeu por fundamental propor três recomendações à SEGES para incrementar as contratações públicas sustentáveis: aprimorar e implementar critérios, requisitos e práticas de sustentabilidade a serem observados pela APF em suas contratações, conforme disposto no art. 2º do Decreto 7.746/2012; revisar o Sistema de Catalogação de Materiais – CATMAT e do Sistema de Catalogação de Serviços – CATSER, regulamentando a inclusão de itens com requisitos de sustentabilidade e excluindo itens cadastrados em duplicidade; e, finalmente, avaliar a conveniência e oportunidade de tornar obrigatória a apresentação de Plano Anual de Contratações pelos órgãos e entidades

integrantes do SISG, especificando os itens com requisitos de sustentabilidade que serão adquiridos.

Objetiva o TCU que, com a implementação das recomendações propostas, a APF incremente as contratações sustentáveis, e dessa forma contribua para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável.

4.5. O impacto resultado

Um adequado ferramental de coleta de dados para análise de problemas é fundamental para formação de diagnose e criação de políticas públicas. Na fase da avaliação das políticas, instrumentos administrativos são indispensáveis a fim de mensurar o tamanho da deficiência da APF para implementar, no caso, a sustentabilidade no âmbito das contratações públicas.

Na avaliação de política pública espera-se um estudo de relação causal entre o objetivo e o resultado proposto pelo programa, ou mesmo entre a proposta defendida e o impacto social esperado. É, pois, um processo baseado na racionalidade dos meios e na coerência mínima entre objetivo, meios e fins desejados. (CHRISPINO, 2016, p. 132).

As relações de causa e efeito para a baixa implementação de ações de sustentabilidade foram objeto de estudo pelo Tribunal de Contas da União na auditoria operacional realizada pela Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente (SecexAmbiental), por força do Acórdão 833/2014-TCU-Plenário, com objetivo de avaliar em que medida as ações promovidas pela administração pública federal nas áreas de redução de consumo próprio de papel, de energia elétrica e de água evoluíram em relação aos parâmetros suscitados pelo Acórdão 1.752/2011-TCU-Plenário.

Em relação ao uso racional e sustentável de recursos naturais no âmbito do setor público foram avaliados: Ministério de Minas e Energia (MME); Ministério do Meio Ambiente (MMA) e Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG).

Relatório foi gerado dessa auditoria operacional, relacionando as causas a problemas relativos à CISAP e às próprias instituições da APF.

Com relação à CISAP, pelas lacunas de atuação, por não executar o que é previsto na legislação e por inexistir previsão legal para atuação em pontos importantes de sua atuação, causando deficiências na sua atuação (normativa, de criação de incentivo, de ações de sensibilização/capacitação e de implantação de sistema integrado de informações) junto aos entes da APF e junto à antiga SLTI (atual SEGES).

Com relação aos órgãos e entidades da APF, as deficiências na oferta de condições (capacitações, incentivos e apoio) pelas instituições da APF tem causado baixo empoderamento de suas comissões, unidades e/ou núcleos socioambientais responsáveis pela temática da sustentabilidade, consideradas tais causas relacionadas a falhas na atuação do governo central.

Os efeitos dessas deficiências indicam incipiente implementação e baixo monitoramento das ações de promoção da sustentabilidade, sendo que o reduzido grau de adesão à elaboração, implementação e monitoramento dos PLS é o principal termômetro da aplicação das políticas de sustentabilidade pelos órgãos da APF, em especial no poder executivo.

Realizou-se, em 25 de agosto de 2017, a 12ª Reunião Ordinária da CISAP, cuja memória registrou as discussões e a deliberação de alterar a periodicidade das reuniões da Comissão de bimestral para trimestral, sendo agendada a próxima reunião para 24 de novembro de 2017.

Na pauta das discussões, a representante titular da SAG-Casa Civil destacou a importância do papel do Estado como indutor da sustentabilidade na economia e ressaltou que com a solicitação de adesão do Brasil à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE, o país terá que se alinhar (através da discussão que a Casa Civil coordena) aos instrumentos, decisões e recomendações da OCDE relativos à sustentabilidade na administração pública por meio de suas compras e contratações. A representante também informou que a minuta de Decreto de alteração do Decreto n. 7.746/2012, encontrava-se, no momento, em avaliação pela Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil - SAJ-CC.

O representante suplente da SAG-CC ressaltou a estratégica importância de envolver os grandes compradores da Administração Pública Federal, como MEC, Ministério da Saúde e Ministério da Defesa nas discussões de boas práticas e ações de compras sustentáveis.

A representante do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações - MCTIC manifestou o compromisso do ministério com a CISAP, contribuindo com todo o aparato de pesquisa e desenvolvimento e destacou os estudos sobre cidades sustentáveis, que já apresentam soluções comprovadas da efetividade sobre o uso de novas tecnologias pautadas nos conceitos de sustentabilidade.

O representante do MF questionou como se pretende desenvolver parâmetros para o consumo de energia elétrica nos edifícios e como se pretende processar e evoluir na questão do gás de efeito estufa, havendo necessidade de uma metodologia, uma abordagem, para avaliar, além da eficiência energética, a questão do gás de efeito estufa.

A representante do MME relatou a importância do envolvimento das áreas finalísticas dos Ministérios para a inclusão dos critérios de sustentabilidade nas contratações públicas, pontuando que, embora sejam verificados avanços, os órgãos não contam com profissionais especializados nas áreas administrativas e operacionais, sendo necessária a elaboração dos estudos preliminares nos projetos básicos e termos de referências, e melhorias no CATMAT para as contratações sustentáveis pelos órgãos.

A representante da SEGES/MP enfatizou necessidade de engajamento e evolução das medidas, tais como consolidação de dados e embasamentos em um único documento.

A representante do MMA levantou questionamento da existência de algum critério para o aumento de orçamento para quem está fazendo o “dever de casa”, da possibilidade de ser criado esse critério para os órgãos que executam bem os recursos.¹⁵

Realizou-se, em 24 de novembro de 2017, a 13ª Reunião Ordinária da CISAP, cuja memória registrou principalmente as discussões sobre viabilizar a acessão do Brasil à OCDE bem como eficiência energética nos prédios públicos.

¹⁵ <http://cpsustentaveis.planejamento.gov.br/cisap>

A capacitação e qualificação sistemática, além da criação de grupos de trabalho aparecem como reivindicação nas deliberações, cujos encaminhamentos foram aprovados à Secretaria Executiva da CISAP.

Antes mesmo das discussões, houve apresentação dos encaminhamentos da 12ª Reunião da Comissão, sendo comunicado pelo representante da Secretaria Executiva da CISAP, a constituição dos dois Grupos Técnicos Operacionais (GTOs): o primeiro para Revisão do conceito estratégico da CISAP e elaboração do plano de ações, Portaria nº 229, de 16/10/2017, com oficinas de trabalho agendadas para os dias 5 e 6/12/2017, a ser conduzida pelo consultor Gustavo Vasconcelos; o segundo para o desenvolvimento de Fichas Técnicas, instituído pela Portaria nº 228, de 16/10/2017, a qual terá início em 2018 e contará com a participação de órgãos técnicos como: INMETRO, ABNT, IBICT.

A representante da Casa Civil destacou a publicação do Decreto 9.203 de 22 de novembro de 2017, sobre a política pública de governança da APF e a transversalidade do tema, enquanto o representante da CGU informou mudanças na forma de atuação, mais próxima aos gestores.

Também constou da pauta as alterações do Decreto 7.746/2012 pelo Decreto 9.178 de 23 de outubro de 2017, sendo destacada a obrigatoriedade da adoção de critérios e práticas de sustentabilidade a partir de 22 de abril de 2018, sinalizando o compromisso do Governo Federal com a agenda de sustentabilidade.

Como principais mecanismos para alcançar a sustentabilidade nas contratações foram apresentados: revisão e atualização das regras e procedimentos para implementação das disposições estabelecidas no Decreto 7.746/2012, notadamente Instrução Normativa nº 1 de 2012, Instrução Normativa nº 10 de 2012 e Instrução Normativa nº 2 de 2014; disponibilização, com apoio da AGU, de minutas (TR/PB, editais e contratos padronizados) para maior segurança e agilidade na elaboração e análise pelas Consultorias Jurídicas; estabelecimento de um calendário de capacitações, com apoios das Escolas de Governo (ENAP e ESAF) para sensibilização, desenvolvimento e qualificação dos servidores que atuam nas áreas de logística para inserção da sustentabilidade em todo ciclo de compras.

A Secretaria Executiva da CISAP fez uma contextualização do processo, quanto ao item pautado como Sistema de Planejamento e Gerenciamento das Contratações – PGC, informando que o mesmo será objeto de Instrução Normativa.

4.6. Análise do ciclo da política e o painel de preços

O que se percebe, a partir do relatado, é uma nítida relação de causa e efeito entre os apontamentos feitos e pequenas mudanças estruturais e normativas. A frequência das ocorrências pode ser identificada pelo prisma do ciclo da política:

Além do mais, na política o incrementalismo, em princípio, não é lento. Ele não é, portanto, necessariamente uma tática conservadora. Uma sequência rápida de pequenas mudanças pode produzir alteração drástica no status quo de uma forma mais rápida do que o faria uma grande mudança política, implementada apenas uma vez ou outra. Se a velocidade da mudança é o produto do tamanho do passo pela frequência do passo, as configurações de mudança incremental constituem, em circunstâncias ordinárias, o método mais rápido de mudança de que se dispõe. (LINDBLUM, 2014, p. 198).

Ressalte-se que modificar critérios de sustentabilidade através de novos normativos sem promover sensibilização e capacitação da força de trabalho não se revela eficaz para promoção das mudanças propostas, eis que se faz insuficiente a imposição sem composição:

A não inclusão desses critérios de forma explícita na legislação específica, ou a ausência de debates quanto a potenciais dificuldades de identificação desses critérios, seja nos cursos de formação dos servidores, nos manuais jurídicos que dão suporte aos compradores, ou nos sistemas de gestão e fiscalização dos Tribunais de Contas pode vir a reforçar a manutenção deste cenário, devendo ser explicitado como um ponto de atenção. (BETIOL, 2016, p. 189).

Outro ponto importante é o auxílio de ferramental que aumenta a transparência e reúne dados federais centralizados.

De forma a conter informações de todos os órgãos que compõem o Sistema Integrado de Serviços Gerais – SISG, o Ministério do Planejamento desenvolveu o Painel de Compras

do Governo Federal como ferramenta que apresenta em um só local os principais números das contratações públicas e que tem por finalidade oferecer um panorama dos gastos públicos e do comportamento licitatório no âmbito da Administração Pública Federal.

Além da visualização de informações estatísticas para auxiliar na tomada de decisão dos gestores públicos, o painel apresenta dados de licitações, contratos, atas de registro de preços e preços praticados, destinando-se a ser importante ferramenta na transparência governamental, permitindo aos cidadãos criar indicadores e consultas personalizadas e exportar dados em diversos formatos. Assente na doutrina:

Transparência, como se sabe, já de há muito se tem como traduzindo um universo de características muito mais amplo do que o vetusto conceito de publicidade. O que se tem por reclamado pela transparência não é uma ação isolada de disclosure, mas sim um trânsito de informações, trânsito esse que há de se revelar apto a proceder, ao longo do processo de formação da decisão, ao diálogo para com os destinatários da ação transparente (a saber, outros envolvidos numa prática do poder orientada pela governança). É esse trânsito de informações que permitirá aos virtuais contribuintes ao processo decisório primeiro ter conhecimento de que ele está em vias de se realizar, e, segundo, construir a sua própria visão do tema a partir de um patamar de dados previamente conhecidos. (VALLE, 2012, p. 264).

Para ampliar o acesso à informação e conseqüentemente melhorar a governança pública, a iniciativa de desenvolvimento do painel faz parte de uma série de ações e melhorias na disponibilidade de informações dos sistemas estruturantes que são mantidos pelo Ministério do Planejamento, constituindo também parte do compromisso da Secretaria de Gestão – SEGES, com a prestação de serviços públicos de qualidade.

A versão 1.4 do Painel de Compras¹⁶ sofreu última atualização em 08/02/2018, sendo que os processos de compras compreendem os realizados por órgão integrantes do SISG nos últimos cinco anos e dentre os Filtros Gerais passíveis de escolha, o Tipo de Administração (Administração Direta) permite identificar que no nível federal houve estagnação no percentual de compras com itens sustentáveis, que se manteve abaixo de um por cento.

¹⁶ Disponível em: <

<http://painelcompras.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=PaineldeCompras.qvw&host=QVS@17-0112-b-ias04&anonymous=true>>. Acesso em: 21 fev. 2018.

As compras com margem de preferência tiveram invertida a curva de crescimento no último ano, possivelmente em razão da perda de vigência (por ausência de renovação) da maioria delas. A seu turno, as compras com participação de ME/EPP permaneceram estáveis. Já o valor de compras homologados para ME/EPP tem decaído desde 2014, com exceção do ano de 2017.

| ADMINISTRAÇÃO DIRETA FEDERAL | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|
| Compras com itens sustentáveis | 0,88 | 0,90 | 0,93 | 0,98 | 0,88 |
| Compras com margem de preferência | 0,66 | 0,80 | 1,21 | 1,27 | 0,75 |
| Compras com participação de ME/EPP | 53,37 | 51,70 | 52,91 | 53,58 | 53,04 |
| Valor de compras homologados para ME/EPP | 12,83 | 15,18 | 12,42 | 8,65 | 11,77 |

As informações acima podem revelar a existência de desvio cognitivo sobre o que se considera contratação sustentável. Isso se explicaria na interpretação dos dados disponíveis no sítio oficial do Painel de Compras do Ministério do Planejamento¹⁷ que considera como item sustentável apenas o objeto da aquisição em si (numa leitura reducionista ambiental-econômica) deixando de fora o espectro social-econômico da sustentabilidade (através da contratação de ME-EPP) apesar de catalogar em nichos separados as compras com participação de ME-EPP e as compras homologadas para ME-EPP, eis que a política social da unidade de análise em tela não se realiza puramente com a efetiva participação e sim com o ulterior contrato homologado. Outro ponto seria que as cooperativas não foram consideradas. Ademais, seria importante que o valor de oitenta mil reais (fixado por lei) pudesse ser reajustado periodicamente por instrumentos normativos mais flexíveis e dinâmicos para recompor a depreciação da moeda.

Por outro lado, o Painel de Compras, malgrado esteja desagregando os dados da contratação de ME/EPP dos itens sustentáveis, permite monitorar a evolução do comparativo

¹⁷ Disponível em: <<https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/painel-de-compras-de-governo>>
Acesso em: 28 jan. 2018.

de ambos, sendo louvável a interface amigável, como deveras conclamado nas conclusões do Global Review of Sustainable Public Procurement.¹⁸

Independente do achado relativo ao CATMAT, cuja desatualização impede o registro correto da aquisição de objetos sustentáveis e conseqüente incremento no respectivo percentual do que já é adquirido regularmente pela APF, a consideração de contratação de ME/EPP como resultado de implementação da sustentabilidade social (nos termos do exposto neste estudo) permitiria elevar o percentual de realização da política pública de um para dois dígitos, expressando um número cerca de dez vezes maior.

Há um limitador de resultados: o planejamento das contratações segue o ano civil malgrado sua liturgia de execução procedimental nem sempre seja ortodoxa quanto ao prognóstico de resultado esperado, por exemplo, não sendo raro que alguns objetos desejados apresentem imprevistos como deserção ou frustração (e muitas vezes gerando abertura de processos emergenciais), fazendo com que nem todos os processos planejados em 2016 tenham sido finalizados de forma exitosa em 2017, apesar de estarmos em 2018.

¹⁸ More effort must be focused on improving monitoring practices. The 2017 Global Review shows that there is still considerable progress to be made to define a set of measures that are meaningful but also practical. It is becoming clear that it is ultimately more important to measure results and impacts – e.g., GHG emissions avoided or reduced, materials and resources saved, job training opportunities created – than simply the volume of spending on sustainable products and services. Stakeholders are clearly seeking better methods to monitor and measure the sustainability outcomes of SP – and so doing, demonstrate their progress in meeting policy goals, such as reducing their greenhouse gas emissions and creating economic opportunities. UNEP – United Nations Environment Programme. *2017 Global Review of Sustainable Public Procurement*. Disponível em: <http://www.scpclearinghouse.org/sites/default/files/globalreview_web_final.pdf>. Acesso em 21 fev. 2018.

CONCLUSÕES

O emprego de tipologias, pelos analistas de políticas públicas, auxilia a clarificar os elementos do objeto que se propõe investigar. O uso da tipologia de Theodore J. Lowi revelou-se útil para o ingresso no conteúdo das políticas públicas, todavia sem ignorar o fato de que estas facilmente apresentam características de mais de um tipo de política.

Na sequência das propostas deste trabalho, foram introduzidas, a partir de contribuições da Ciência Política (especialmente bases epistemológicas e modelos de análise), noções de políticas distributivas, redistributivas e compensatórias, além de categorias destinadas a observar os movimentos dos atores sociais e instituições (rede, arena e ciclo de política), o que viabilizou um exame facilitado de seu funcionamento, sobretudo com a utilização de tipologias acerca da tomada de decisão para identificação do modelo mais próximo do cenário brasileiro.

Aferiu-se o suporte teórico da licitação como política pública constitucionalizada implementadora de ações estatais destinadas a promover o princípio da isonomia, a proposta mais vantajosa ao interesse público e o desenvolvimento nacional sustentável. Verificou-se que este último objetivo foi concebido no exterior, demonstrando a correlação entre interesses internacionais e domésticos.

Viu-se, na mesma trama, que a pactuação da agenda visando o desenvolvimento de políticas nacionais estratégicas para estimular mudanças nos padrões insustentáveis de produção e consumo não nasceu de um modelo racional (verticalizado) de ator estatal único, mas sim de uma dinâmica pluralista e cooperativa (não verticalizada) com diálogo perene e repartição de responsabilidades. Doutrinas oriundas da Economia e das Relações Internacionais possibilitaram (re)construir um sentido de desenvolvimento social, que transcende o reducionismo ambiental-econômico e alcança uma sustentabilidade multidimensional reconfiguradora da lógica de sistemas disjuntivos e indutores de desvios cognitivos.

Compreendidos os contextos, foram estudados, os textos normativos que densificam os objetivos priorizados pela Lei Fundamental de 1988 e fornecem supedâneo às ações estatais concretizadoras da sustentabilidade social através das contratações públicas, evidenciando o incrementalismo na implementação das políticas de compras sustentáveis.

Ao final da jornada, analisaram-se os dados decorrentes da auditoria operacional realizada em 2017 pelo TCU, destinada a aferir o grau de sustentabilidade em diversos órgãos federais, e constatou-se que, não obstante os avanços normativos intensificados desde 2010, a

política pública de sustentabilidade nas compras públicas (com fundamento de legalidade reforçado pela novel redação do art. 3º da Lei 8.666/93), malgrado estruturada, ainda apresenta resultados distantes do sistema desejado, quase se aproximando a um conjunto de ações deficientemente articuladas pelo órgão central.

No entanto, após a publicação do Acórdão TCU 1056/2017-Plenário, também foram percebidas mudanças normativas e sobre a gestão, o que demonstra a relação de causa e efeito entre a decisão do tribunal e seu impacto no ciclo da política, cujo resultado se nota incremental.

Isso demonstra o crescente papel do TCU na efetivação das políticas públicas, notoriamente quando se constatou a influência da citada auditoria operacional refletida no conteúdo do novel Decreto 9.178/2017.

Igualmente restou evidenciado que um isolado dirigismo normativo é insuficiente para transformar a realidade no sentido do dever-ser. A seu turno, indicando criteriosamente a justa medida da intervenção sobre o desempenho operacional, instrumentos de fiscalização bem manejados, como auditorias e monitoramentos, são fundamentais para prevenir e (re)orientar a gestão acerca de suas omissões e desvios cognitivos.

As deficiências de múltiplas ordens na percepção de cada gestor acerca do cumprimento das normas de sustentabilidade, consoante respostas auferidas nos questionários, sugerem que as falhas comunicacionais despontadas nos achados precisam ser priorizadas para que o atendimento a demandas cada vez mais complexas sejam compreendidas numa visão sistêmica. Não por acaso, programas como A3P surgiram com a missão de sensibilizar gestores nos eixos de compras sustentáveis e gestão de resíduos, uso racional de recursos e qualidade de vida. Deve ser enfatizado que a adesão a programas de sustentabilidade foi avaliada com a mais baixa das notas pelo Índice de Acompanhamento da Sustentabilidade na APF.

Resultados evidenciados em dados podem prevenir a formação de equivocados preconceitos manifestados em discursos contaminados por desvios cognitivos. Supedâneo teórico e experiência prática não são lógicas antitéticas, mas elementos que interagem em sinergia para o incremento da qualidade na produção de conhecimento e transcendem o potencial patente no quantitativo de informações atualmente existente.

Para sensibilizar e capacitar a força de trabalho é imprescindível: a retomada das atividades da CISAP, inclusão dos PLS nos planejamentos estratégicos das instituições, revisão dos módulos CATMAT/CATSER para aprimoramento dos critérios e práticas nas contratações públicas e criação dos núcleos de sustentabilidade nas estruturas permanentes da APF.

É louvável a valorização das composições das comissões de sustentabilidade por profissionais técnicos e com dedicação exclusiva para enfrentar o tema. Por outro lado, essas exigências podem configurar gargalos, no cenário brasileiro, em que novas tarefas não raramente significam acúmulo de trabalho e, por isso, incentivos perenes são importantes para fomentar uma cultura de composição ao invés de imposição por comando e controle.

Nesse ponto, governança, planejamento e boas práticas se apresentam como soluções transversais que precisam ser semeadas e bem cultivadas por períodos geracionais para obtenção de otimizados *outcomes*.

A instabilidade política e consecutória rotatividade de gestores intuitivamente reverbera na solução de continuidade da implementação das políticas públicas, explicando o ritmo lento de boa parte das mudanças, além do fato de que mudanças, em si, geram medo e resistência sobre a sensação de segurança em setores interessados na manutenção do status situacional.

Entender sustentabilidade como moldadora de um desenvolvimento socialmente justo, economicamente viável e ambientalmente responsável, constitui premissa fundamental para assimilação das experiências realizadas, avanço sobre os erros diagnosticados (reducionistas, concentradores de renda etc.) e concretização dos objetivos fundamentais republicanos através de políticas centradas no elemento humano com digno direito de viver e com dever de cuidar do planeta que nos acolhe.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. São Paulo: Malheiros, 2008.

ALMEIDA, Paula Wojcikiewicz. O caso das papeleras no Rio Uruguai: como conciliar a proteção dos recursos naturais partilhados e o desenvolvimento econômico sustentável? In: MOTA, Maurício (Coord.). *Função social do direito ambiental*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009. p. 301-323.

ÁVILA, Humberto. *Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. 5 ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

BARCESSAT, Lena. Papel do Estado brasileiro na ordem econômica e na defesa do meio ambiente: necessidade de opção por contratações públicas sustentáveis. In: SANTOS, Murillo Giordan; VILLAC, Teresa (Coord.). *Licitações e contratações públicas sustentáveis*. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 69-82.

BETIOL, Luciana Stocco. Levando em conta a dimensão social nas contratações públicas. In: VILLAC, Teresa; BLIACHERIS, Marcos Weiss SOUZA, Lilian Castro de (Coord.). *Panorama de licitações sustentáveis: direito e gestão pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 169-191.

BITTENCOURT, Sidney. *As licitações públicas e o Estatuto Nacional das Microempresas*. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

BITTENCOURT, Sidney. *Licitações sustentáveis: o uso do poder de compra do Estado fomentando o desenvolvimento nacional sustentável*. Belo Horizonte: Del Rey, 2014.

BLIACHERIS, Marcos Weiss. Licitações sustentáveis: política pública. In: SANTOS, Murillo Giordan; VILLAC, Teresa (Coord.). *Licitações e contratações públicas sustentáveis*. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 141-146.

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

BORGES, Ana Maria Castro. Critérios de sustentabilidade nas contratações da justiça do trabalho. In: VILLAC, Teresa; BLIACHERIS, Marcos Weiss SOUZA, Lilian Castro de (Coord.). *Panorama de licitações sustentáveis: direito e gestão pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 311-332.

Brasil. Ministério do Meio Ambiente. *Curso de capacitação em sustentabilidade na administração pública*/Ministério do Meio Ambiente, Secretaria de Articulação Institucional e Cidadania Ambiental, Departamento de Desenvolvimento, Produção e Consumo Sustentáveis. Brasília, DF: MMA, 2017.

Brasil. Tribunal de Contas da União. AUDITORIA OPERACIONAL. AVALIAÇÃO DAS AÇÕES ADOTADAS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL EM RELAÇÃO AO USO RACIONAL E SUSTENTÁVEL DE RECURSOS NATURAIS NO ÂMBITO DO SETOR PÚBLICO. DETERMINAÇÕES. RECOMENDAÇÕES. ACÓRDÃO Nº 1056/2017

– TCU – Plenário TC 006.615/2016-3. Ministério de Minas e Energia (MME); Ministério do Meio Ambiente (MMA); Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG). Relator: Ministro-Substituto André Luís de Carvalho. Acórdão de 24 de maio de 2017. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/acoes-de-sustentabilidade-na-administracao-publica-ainda-sao-insuficientes.htm>>. Acesso em: 31.12.2017.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2013.

CHRISPINO, Alvaro. *Introdução ao estudo das políticas públicas: uma visão interdisciplinar e contextualizada*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2016.

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

DANTAS, Bruno. *O risco de “infantilizar” a gestão pública*. O Globo, Rio de Janeiro, 06 de janeiro de 2018, p. 13.

DOMINGUES, Eduardo Garcia Ribeiro Lopes. *Municipalismo e política urbana: a influência da União na Política Urbana Municipal*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012.

DYE, Thomas R. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. In: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco (Org.). *Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise*. 3 ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2014.

ESCOBAR, Arturo. “Imagining a post-development era: Critical Thought, social movements and development”. Social Text nº 31/32, Special Issue on Third World and Post-colonial issues, p. 20-56, Duque University Press, 1992.

ESCOBAR, Arturo. *La invención del Tercer Mundo*. Construcción y deconstrucción del desarrollo. Bogotá: Norma, 1996.

ELKINGTON, John. *Sustentabilidade, canibais com garfo e faca*. São Paulo: M. Books do Brasil Editora Ltda., 2012.

ETZIONI, Amitai. Mixed scanning: uma “terceira” abordagem de tomada de decisão. In: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco (Org.). *Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise*. 3 ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2014.

FARIAS, José Fernando de Castro. *A origem do direito de solidariedade*. Rio de Janeiro: Renovar, 1998.

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

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Princípios do Direito Processual Ambiental*. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

- FREITAS, Juarez. *O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais*. 5 ed. São Paulo: Melhoramentos, 2013.
- FREITAS, Juarez. *Direito fundamental à boa administração pública*. 3 ed. São Paulo: Melhoramentos, 2014.
- FREITAS, Juarez. *Sustentabilidade: direito ao futuro*. 3 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.
- FREITAS, Thiago Pereira de. *Sustentabilidade e as contratações públicas*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.
- GARCIA, Flávio Amaral. *Licitação e contratos administrativos: casos e polêmicas*. 4 ed. São Paulo: Melhoramentos, 2016.
- GUIMARÃES, Edgar; NIEBUHR, Joel de Menezes. *Registro de Preços: aspectos práticos e jurídicos*. Belo Horizonte: Fórum, 2016.
- GUIMARÃES, Eduardo dos Santos. *Manual de planejamento das licitações públicas*. 2 ed. Curitiba: Juruá, 2015.
- HEIDEMANN, Francisco G. Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. In: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco (Org.). *Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise*. 3 ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2014.
- HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. *Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.
- HOLMES, Stephen; SUSTEIN, Cass. *The cost of rights: why liberty depend on taxes*. New York, London: W. W. Norton & Company, 1999.
- HAMMOND, JOHN S.; KEENEY, Ralph L.; RAIFFA, Howard. *Smart choices: a Practical Guide to Making Better Life Decisions*. Boston: Harvard Business Review Press, 1999.
- JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 17 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.
- KRONEMBERGER, Denise. *Desenvolvimento local sustentável: uma abordagem prática*. São Paulo: Editora Senac, 2011.
- LAGO, Laone. *Planos estaduais de resíduos sólidos: política pública, gestão associada e sustentabilidade*. Belo Horizonte: Fórum, 2017.
- LEITE, Eduardo de Oliveira. *Monografia jurídica*. 10 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.
- LIGTERINGEN, Ernst. Caminhando e conversando: stakeholders, juntos, a caminho de uma Economia Verde. In: ALMEIDA, Fernando (Org.). *Desenvolvimento Sustentável 2012-2050: visão, rumos e contradições*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012, p. 15-30.

LIMA, Gabriela Garcia Batista. *O consequencialismo ambiental: entre o formalismo e a efetividade da proteção jurídica do meio ambiente constitucional com a sustentabilidade ambiental: desafios de sua concretização e necessidade de revisão do ensino*. In: Revista de Direitos Difusos, ano XII, Vol. 57-58. São Paulo: Letras jurídicas, 2012.

LIMA, Jonas. *Licitações para pequenas empresas: novidade da década de 40*. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 12, n. 1364, 27 mar. 2007. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/9655>>. Acesso em: 17 fev. 2018.

LINDBLOM, Charles E. Muddling through 2: a ubiquidade da decisão incremental. In: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco (Org.). *Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise*. 3 ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2014.

MACEDO, Ivanildo Izaias de... [et al.]. *Ética e sustentabilidade*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2015

MARQUES, Eduardo Cesar Leão; PIMENTA, C. A. *A política pública como campo multidisciplinar*. São Paulo: Unesp, 2013.

MARQUES, José Roberto. *O desenvolvimento sustentável e sua interpretação jurídica*. São Paulo: Editora Verbatim, 2011.

MEDAUAR, Odete. *Ética e política*. In: Revista de Direitos Difusos, ano XI, Vol. 53. São Paulo: Letras jurídicas, 2011.

MOREIRA, Rafael Martins Costa. *Direito administrativo e sustentabilidade: o novo controle judicial da administração pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

MOTTA, Lucas Perez da. *Compras públicas sustentáveis: um breve estudo sobre eficiência energética à luz do método europeu*. In: DOMINGUES, Eduardo Garcia Ribeiro Lopes (Org.). *Direito e políticas públicas*. Rio de Janeiro: Autografia, 2017. p. 181-204.

NADER, Paulo. *Introdução ao estudo do direito*. 38 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

PADILHA, Norma Sueli. *Compromisso constitucional com a sustentabilidade ambiental: desafios de sua concretização e necessidade de revisão do ensino*. In: Revista de Direitos Difusos, ano XIV, Vol. 62. São Paulo: Letras jurídicas, 2014.

PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres. DOTTI; Marines Restelatto. *Políticas públicas nas licitações e contratações administrativas*. 2 ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2012.

PUTNAM, Robert D. *Diplomacia e política doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis*. Revista de Sociologia e Política, Curitiba, v. 18, n. 36, p. 147-174, June 2010. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782010000200010&lng=en&nrm=iso>. access on 11 Nov. 2017. <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782010000200010>.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Discurso sobre as ciências e as artes: discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens*. São Paulo: Martin Claret, 2010.

SACHS, Ignacy. *Caminhos para o desenvolvimento sustentável*. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

SAMPAIO, Patrícia Regina Pinheiro. *Regulação e Concorrência – A atuação do CADE em setores de infraestrutura*. São Paulo: Saraiva, 2013.

SANTANA, Jair Eduardo. *Pregão presencial e eletrônico: sistema de registro de preços*. 4 ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2014.

SANTANA, Jair Eduardo. *Termo de Referência: o impacto da especificação do objeto e do termo de referência na eficácia das licitações e contratos*. 4 ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2015.

SANTOS, Murillo Giordan; VILLAC, Teresa (Coord.). *Licitações e contratações públicas sustentáveis*. 2 ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2015.

SECCHI, Leonardo. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. São Paulo: Cengage Learning, 2015.

SEN, Amartya. *Sobre ética e economia*. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SEN, Amartya. *As pessoas em primeiro lugar: a ética do desenvolvimento e os problemas do mundo globalizado*. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SEN, Amartya. *A ideia de justiça*. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

SIMON, Herbert A. Modelo comportamental de escolha racional. In: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco (Org.). *Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise*. 3 ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2014.

SILVA, Christian Luiz da. *Políticas Públicas e desenvolvimento local*. Petrópolis: Editora Vozes, 2012.

SUNDFELD, Carlos Ari. *Contratações públicas e seu controle*. São Paulo: Melhoramentos, 2013.

SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito administrativo para céticos*. 2 ed. São Paulo: Melhoramentos, 2014.

TERRA, Luciana Maria Junqueira; CSIPAI, Luciana Pires; UCHIDA, Mara Tiekko. Formas práticas de implementação das licitações sustentáveis: três passos para a inserção de critérios socioambientais nas contratações públicas. In: SANTOS, Murillo Giordan; VILLAC, Teresa (Coord.). *Licitações e contratações públicas sustentáveis*. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 231-270.

TORRES, Ronny Charles Lopes de. *Leis de licitações públicas comentadas*. 8 ed. Salvador: Ed. JusPodivm, 2017.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. *Direito fundamental à boa administração e governança*. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. Governança: nova fronteira do direito regulatório. In: FREITAS, Daniela Bandeira de; VALLE, Vanice Regina Lírio do (Coord.). *Direito administrativo e democracia econômica*. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 245-266.

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

VALLE, Vanice Regina Lírio do. Administração e políticas públicas: deferência como efeito jurídico da ação pública planejada. In: LEITE, George Salomão; STRECK, Lenio; NERY JUNIOR, Nelson (Coord.). *Crise dos poderes da república*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017. p. 931-947.

VILLAC, Teresa. Licitações sustentáveis e hermenêutica jurídica. In: VILLAC, Teresa; BLIACHERIS, Marcos Weiss SOUZA, Lilian Castro de. (Coord.). *Panorama de licitações sustentáveis: direito e gestão pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 65-79.

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

YAKER, Farid; BACETI, Camila Moraes; ENMANUEL, Carlos-Andrés. O trabalho do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente na promoção das compras públicas sustentáveis. In: VILLAC, Teresa; BLIACHERIS, Marcos Weiss SOUZA, Lilian Castro de (Coord.). *Panorama de licitações sustentáveis: direito e gestão pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 29-62.

YIN, Robert K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. 5 ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.