

**DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA: UM
BREVE ENSAIO SOBRE A NECESSIDADE DE LICITAÇÕES SUSTENTÁVEIS
SUSTAINABLE DEVELOPMENT AND PRINCIPLE OF EFFICIENCY: A SHORT
ESSAY ON THE NEED FOR SUSTAINABLE BID**

FERREIRA, Ana Mônica Medeiros.

RESUMO

A questão relevante que se propõe é identificar a relação entre o princípio da eficiência administrativa, o desenvolvimento sustentável e as licitações sustentáveis. Para isso, realiza-se uma breve incursão no conceito do vocábulo princípio, passando, por conseguinte, a caracterização dos princípios, procurando elucidar o verdadeiro significado e sentido de existência dos princípios no interior do ordenamento jurídico. Em seguida é estudado o princípio da eficiência enquanto informador da Administração Pública. Partimos da noção de que a temática principiológica é fundamental para o entendimento da dimensão do instituto desenvolvimento sustentável nos ordenamentos constitucionais do mundo ocidental. Por fim são expostas as ideias centrais acerca das licitações sustentáveis e algumas reflexões. Defende-se a ideia de que o desenvolvimento sustentável é um dos objetivos da licitação e informa quais os instrumentos novos que traduzem a compatibilidade entre eficiência administrativa e proteção ao meio ambiente.

Palavras-chave: Princípio da Eficiência na Administração Pública; Desenvolvimento Sustentável; Licitação Sustentável.

ABSTRACT

The relevant question that is proposed is to identify the relationship between the principle of administrative efficiency, sustainable development and sustainable bidding. To do this, takes a brief foray into the concept of the word principle, passing therefore the characterization of the principles, elucidating the true meaning and purpose of existence of the principles within the legal system. Then it studied the principle of efficiency while informant Public Administration. We start from the notion that the issue of principles is fundamental to understanding the dimension of sustainable development institute in the constitutions of the Western world. Finally are exposed on the central ideas of sustainable bidding and some reflections. Defends the idea that sustainable development is one of the objectives of the

tender and tells you which new instruments that translate the compatibility between administrative efficiency and environmental protection.

Keywords: Principle of Efficiency in Public Administration; Sustainable Development; Sustainable Bidding.

1. INTRODUÇÃO

O Estado na função de agente regulador e de planejamento da atividade econômica, que sob a égide da Constituição Federal exerce o poder de estabelecer diretrizes para o implemento do desenvolvimento nacional equilibrado e adequar medidas que propiciem aos Estados-membros se desenvolverem de forma sustentável, deve impor medidas que promovam o desenvolvimento sustentável para abandonar o atual sistema contemporâneo brasileiro, predominantemente extrativista de bens e riquezas naturais.

A Administração Pública baseia-se nas relações e articulações políticas aplicadas em benefício da sociedade e através das maneiras que se relaciona com seus cidadãos, orientada para o atendimento às necessidades da sociedade.

Para atender estas necessidades é necessário que haja um planejamento, para que haja um desenvolvimento econômico baseado na sustentabilidade. Repensar a gestão, o planejamento e a governabilidade urbana é uma tarefa difícil, porém necessária para a sobrevivência das gerações futuras.

A compreensão de que a defesa e a preservação do meio ambiente é uma meta a ser buscada pelas nações, tendo em vista assegurar condições sustentáveis para as gerações presentes e futuras, encontra-se disseminada na ordem global e dela decorrem inúmeras iniciativas para estabelecer equilíbrio entre desenvolvimento econômico e meio ambiente.

O futuro próximo acena para a possibilidade de haver grandes mudanças na gestão pública, com o uso de práticas administrativas sustentáveis.

O objetivo deste artigo é identificar as licitações sustentáveis como importante instrumento em prol do desenvolvimento sustentável. A relevância do tema abordado se baseia na importância da administração pública buscar instrumentos que sejam relevantes no planejamento de uma gestão voltada para o futuro e pautada no desenvolvimento sustentável.

A pesquisa baseou-se em obras de autores que tratam sobre o tema de administração pública sustentável, além de reflexões sobre os textos legais relativos ao tema, bem como a melhor doutrina no âmbito do Direito Constitucional e Direito Administrativo.

O trabalho é estruturado conforme as ideias da hermenêutica constitucional moderna que vê nos princípios valores substanciais capazes de construir uma relação harmônica entre o direito e a sociedade.

A metodologia adotada para pesquisa foi de abordagem qualitativa, quanto aos objetivos, exploratória e no tocante ao delineamento classifica-se como bibliográfica, através de pesquisas publicadas em livros, artigos, dissertações e teses.

As informações apresentadas neste estudo estão estruturadas da seguinte forma: O primeiro capítulo é a presente introdução que apresenta a problemática jurídica, os objetivos e a metodologia do estudo. O capítulo dois apresenta o desenvolvimento sustentável enquanto princípio constitucional. Partimos da noção de que a temática principiológica é fundamental para o entendimento da dimensão do instituto desenvolvimento sustentável, uma vez que seu conceito está intimamente relacionado com as aplicações de princípios consagrados na quase totalidade dos ordenamentos constitucionais do mundo ocidental. O terceiro capítulo trata sobre a licitação. É estudado que a licitação é um procedimento administrativo disciplinado pela lei em vista do atendimento de certos fins. O quarto capítulo traz os principais aspectos sobre as licitações sustentáveis. Trabalha a ideia de que o desenvolvimento sustentável é um dos objetivos da licitação e informa quais os instrumentos novos que traduzem a compatibilidade entre eficiência administrativa e proteção ao meio ambiente. Finalmente, são apresentadas, no capítulo cinco, as conclusões e as sugestões para trabalhos futuros.

2 O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL COMO PRINCÍPIO

2.1 CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

A nossa Constituição trata da matéria da ordem econômica em um título específico, o VII, no cap. I, designando ali seus princípios e limites. Esta expressão - ordem econômica - foi incorporada ao vocabulário jurídico a partir do início do século passado, traduzindo uma ideia de sistema voltado para regulação das relações econômicas em um dado Estado, determinando seus limites e dotado de forte carga ideológica (GRAU, 1998, p.48)

Pode-se considerar a Ordem Econômica Constitucional como o conjunto de normas ou instituições jurídicas que regulam os limites da atuação do estado e da iniciativa privada. Por tais motivos é também denominada de Constituição Econômica, por ser a parte da Constituição Jurídica que engloba os preceitos e institutos reguladores da vida econômica privada e da ordem pública econômica.

A ordem constitucional brasileira, em seu art. 170, enuncia os princípios regentes da ordem econômica. Princípios estes orientadores na interpretação de toda norma que se relacione às atividades econômicas, sejam de fundo constitucional ou infraconstitucional, haja vista serem os princípios pautas expressas ou implícitas que denotam o ponto de partida de qualquer ordem jurídica.

Assim, compreende-se pelo dispositivo que a atividade econômica só pode desenvolver-se de forma legítima se atender aos princípios relacionados neste mesmo artigo (CANOTILHO, 2003, p. 1146). Dentre os princípios da ordem econômica merece destaque para o presente estudo a defesa do meio ambiente e a redução das desigualdades regionais e sociais, presentes no artigo 170, nos incisos VI e VII respectivamente.

O inciso VI eleva a condição de princípio a proteção ao meio ambiente, o que deixa claro que a exploração dos recursos ambientais, necessária ao desenvolvimento econômico do país, deve ser pautada no que entendemos como desenvolvimento sustentável.

No trato da temática do desenvolvimento sustentável, a Constituição Federal Brasileira estabelece em seu art. 225 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.

A Constituição brasileira é tida como o diploma mais avançado de tutela ao meio ambiente. A Carta de 1988 deixa de considerar o meio ambiente um bem jurídico per accidens e elevado à categoria de bem jurídico per se, isto é, com autonomia em relação a outros bens protegidos pela ordem jurídica, como é o caso da saúde humana (MILARÉ, 2004, p.180).

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) foi a primeira Carta brasileira a tratar deliberadamente da questão ambiental. Ela assumiu, conforme ressalta José Afonso da Silva (2002, p. 26), o tratamento da matéria em termos amplos e modernos. Além de trazer um capítulo específico sobre o meio ambiente, inserido no título da ordem social, a Constituição faz a questão ambiental permear todo o seu texto.

O inciso VII do art. 170 vem consagrar o princípio da redução das desigualdades regionais e sociais, depreendendo-se, portanto, desta disposição, que os benefícios do desenvolvimento econômico e as estruturas normativas criadas para dar suporte à este crescimento, devem estar voltadas também à redução das desigualdades em todas as regiões de nosso país, procurando, através de políticas públicas e incentivos, reduzir as diferenças entre estas regiões.

A redução das desigualdades regionais e sociais é também um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, conforme estabelece o art. 3º, III da Constituição.

O princípio do desenvolvimento socioeconômico e ambiental sustentável previsto constitucionalmente deve ser compreendido no conceito de sustentabilidade heterogênea dos Estados-membros e capaz de influir no desenvolvimento nacional ordenado, planejado e sustentável conforme o art. 174, §1º. Neste sentido, a Constituição prevê mecanismos tributários (art. 151, I) e orçamentários (arts. 43 e 165 §1º) para a viabilidade de um desenvolvimento sustentável.

A sustentabilidade é um tema atualmente muito discutido em vários segmentos do meio acadêmico. Atualmente, o desenvolvimento sustentável é visto como uma necessidade mundial, uma ferramenta para que as gerações futuras tenham condições de sobreviver.

Isso ocorre devido à conscientização por meio de pesquisas científicas de que o impacto ambiental promovido pela humanidade para o desenvolvimento das nações pode se tornar o limite desse mesmo desenvolvimento, além de causar danos tanto reversíveis e custosos a longo prazo, como irreversíveis à humanidade e ao mundo.

A sustentabilidade abrange várias dimensões: política, social, técnico-econômica e ambiental, sendo que cada atividade econômica está conectada a todas estas dimensões, pois nelas gera impactos benéficos ou maléficos.

O tema proposto, portanto, justifica-se em razão do processo constituinte ter logrado imprecisão a preponderar a aparente antinomia de normas fundamentais, face ao estabelecimento do desenvolvimento econômico e social nacional realizável em harmonia com a sustentabilidade do modelo provedor de satisfação econômica e social, em especial ao ponto que informa a diretiva a conciliar estes valores e a defesa do meio ambiente.

O Estado federal na função de agente regulador e de planejamento da atividade econômica, que sob a égide da Constituição Federal exerce o poder de estabelecer diretrizes

para o implemento do desenvolvimento nacional equilibrado e adequar medidas que propiciem aos Estados-membros se desenvolverem de forma sustentável, deve impor medidas que promovam o desenvolvimento sustentável para abandonar o atual sistema contemporâneo brasileiro, predominantemente extrativista de bens e riquezas naturais.

A questão relevante que se propõe é identificar o desenvolvimento sustentável como princípio constitucional implícito, para se fazer valer na sociedade brasileira através da interpretação constitucional pela força normativa da Constituição. Para isso, realizaremos uma breve incursão na dicotomia da norma, em princípios e regras, passando, por conseguinte, a caracterização dos princípios, procurando elucidar o verdadeiro significado e sentido de existência dos princípios no interior do ordenamento jurídico.

2.2 PRINCÍPIOS: TRAÇOS CONCEITUAIS

Pode-se afirmar que princípio é um vocábulo polissêmico, isto é, plurissignificativo. Princípio deriva do latim principium, com a acepção de começo, germe, origem, base. Seria o lugar de onde se inicia algo, ou seja, um ponto de partida.

Miguel Reale (2002, p. 305) cuidando da palavra princípio apenas em seu significado lógico, ensina que os princípios são verdades fundantes de um sistema de conhecimento, como tais admitidos, por serem evidentes ou por terem sido comprovadas, mas também por motivos legais de ordem pública de caráter operacional, isto é, como pressupostos exigidos pelas necessidades da pesquisa e da praxis.

Já para Celso Antônio Bandeira de Mello (2004, p. 842), princípio é o mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência exatamente por definir a lógica e a racionalidade e lhe dá sentido harmônico. É o conhecimento dos princípios que preside a inteligência das diferentes partes componentes do todo unitário que se denomina sistema jurídico positivo. Para ele, violar um princípio é muito mais grave do que transgredir uma norma. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento de cumprimento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o grau do princípio atingido, porque “representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra”.

Cumpra observar ainda que a concepção de princípios, sua natureza, importância, e normatividade estão intrinsecamente ligadas ao pensamento jurídico em que eles se enquadram. A sua compreensão se diversifica a depender da referência jusfilosófica que se adota e é o que se passará a analisar.

2.3 O PRINCÍPIO COMO NORMA JURÍDICA

Segundo a doutrina de Paulo Bonavides (2003, p. 258) quando esboça o percurso evolutivo, os princípios gerais de direito se transformaram paulatinamente em princípios constitucionais, moldando a chave de todo o sistema jurídico. Para este autor, os princípios gerais de direito perderam a abstração quando foram incorporados pelas constituições.

O desenvolvimento do conceito de princípio se deu em três fases distintas, nesta ordem: jusnaturalista, juspositivista e pós-positivista (LEITE, 2003.p. 140).

Estamos no denominado pós-positivismo, onde os princípios deixam de assumir aquela função secundária do positivismo e ostentam o traço essencial da normatividade, apresentando-se agora como verdadeiras normas jurídicas.

Nesta fase, os princípios são enunciados como normas jurídicas vinculantes, dotados de efetiva juridicidade, como quaisquer outros preceitos encontráveis na ordem jurídica; consideram as normas de direito como gênero, dos quais os princípios e as regras são espécies jurídicas.

A respeito da caracterização do ambiente pós-positivista, Luiz Roberto Barroso (2004, 327) faz uma observação sugestiva ao afirmar que o constitucionalismo em sua fase atual promoveria uma reaproximação entre ética e direito, apontada por autores alemães por ele referidos, como uma “virada kantiana”. Acredita-se que este deve ser o posicionamento preponderante, quando afirma que a novidade não estaria na adoção dos princípios como elemento interpretativo, já utilizados de longa data, mas sim o reconhecimento amplo de sua normatividade.

Podemos dizer que na atual classificação, de cunho pós-positivista, norma é o gênero do qual são espécies as regras e os princípios (e os valores, para os que aceitam essa tese como Robert Alexy), que se diferenciam lógica e qualitativamente. Não pode, pois, o estudioso do direito equiparar a norma jurídica às regras. Estas são apenas uma das faces das normas. O jurista, ao analisá-las, deve aferir-lhes a espécie (princípios ou regras) e a hierarquia (norma constitucional, legal ou mesmo infralegal) para bem entender seu posicionamento no ordenamento jurídico.

2.4 CLASSIFICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS

A classificação dos princípios constitucionais não é homogênea uma vez que existe uma enorme gama dessas normas, as quais contêm diversas características, o que dificulta uma categórica classificação. Tais classificações orientam-se de modo geral pelo critério de generalidade e positividade, partindo dos princípios gerais do Direito, depois os que se referem a uma determinada concepção político social, e finalmente os mais específicos, dotados de uma maior precisão.

Aponta a doutrina que os princípios jurídicos podem estar expressamente enunciados em normas explícitas ou podem ser descobertos no ordenamento jurídico, sendo que, neste último caso, eles continuam possuindo força normativa. Ou seja, não é por não ser exposto que o princípio deixará de ser norma jurídica. Reconhece-se, destarte, normatividade não só aos princípios que são, expressa e explicitamente, contemplados no âmago da ordem jurídica, mas também aos que, defluentes de seu sistema, são anunciados pela doutrina e descobertos no ato de aplicar o Direito (ESPÍNOLA, 1999, p. 55).

Enumeram-se alguns princípios que, embora não expressos no texto constitucional ou em qualquer outro diploma escrito, são de comum observância: princípio da supremacia da Constituição, princípio da unidade da Constituição, princípio da continuidade da ordem jurídica, princípio da interpretação conforme a Constituição.

Percebe-se que os princípios, enquanto normas jurídicas podem fundamentar autonomamente uma pretensão em juízo, mesmo que implícitos, não ferindo as condições da ação, mais especificamente à possibilidade jurídica do pedido.

2.5 O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL COMO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL

Em várias instâncias internacionais, a partir dos anos 1970, deu-se início, a uma discussão de grande relevância: a conciliação do crescimento econômico mundial com a preservação de um meio ambiente saudável. Várias foram as iniciativas visando à formulação de alternativas ao modelo econômico no qual a produção de riqueza está diretamente relacionada ao aumento da miséria, da degradação ambiental e da poluição. A solução para estes problemas pode ser alcançada por meio de um desenvolvimento sustentável, conceito do qual é cabível um breve histórico.

No início da década de 70, o Clube de Roma – grupo de intelectuais, pesquisadores, políticos – divulgou um relatório encomendado ao Massachusetts Institute of Technology-MIT - denominado “Limites do Crescimento”. A conclusão do relatório é incisiva em afirmar:

o atual modelo econômico evidencia um ritmo do crescimento econômico (proporção geométrica) incompatível com a capacidade de regeneração dos recursos naturais (proporção aritmética).

Aprovada durante a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano em 1972, a Declaração de Estocolmo foi o primeiro documento a introduzir na agenda política internacional a dimensão ambiental como condicionadora e limitadora do modelo tradicional de crescimento econômico e do uso dos recursos naturais.

A publicação do relatório ensejou a formulação de duas teorias econômicas: a teoria do crescimento estacionário e a teoria do crescimento zero. Esta sugeria a paralisação do crescimento das forças produtivas através da estabilização do então atual nível produtivo, o que congelaria não apenas o crescimento econômico, mas das desigualdades sociais em escala mundial, pois a estabilização pretendida não supunha qualquer mudança na correlação de forças entre países. Em semelhante direção havia a teoria do estado estacionário segundo a qual uma vez alcançado certo nível de desenvolvimento a economia de uma país deveria parar de crescer, orientando-se para a manutenção e reprodução do bem-estar alcançado.

O economista Ignacy Sachs (2007, p. 82), ainda no início da década de 70, apresenta o conceito de ecodesenvolvimento como alternativa à radical polarização teórica e política entre ambientalistas (sejam os adeptos ao “crescimento estacionário” ou “crescimento zero”) e economistas e burocratas céticos em relação às demandas e reivindicações ambientais.

Em 1980, foi produzido o documento “A Estratégia Mundial para a Conservação” – sob o patrocínio e supervisão do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) –, tratando da manutenção da vida no planeta e a preservação da diversidade biológica, pela primeira vez utilizando o termo “desenvolvimento sustentável”. Dois anos depois foi elaborado o Relatório Brundtland, fruto da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento criada pelas Nações Unidas. Este documento consolidou a crítica ao modelo de desenvolvimento adotado pelos países industrializados e refletido no mundo inteiro, lançando o conceito de desenvolvimento sustentável, que é aquele que satisfaz as necessidades do presente sem comprometer a capacidade de as futuras gerações satisfazerem suas próprias necessidades.

Todo este processo foi concluído na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD) – mais conhecida como Rio-92 –, quando da elaboração e aprovação da Agenda 21, documento que endossa o conceito fundamental de

desenvolvimento sustentável e combina as aspirações compartilhadas por todos os países ao progresso econômico e material com a necessidade de uma consciência ecológica (MILARÉ, 2004, p.53).

Um dos objetivos fundamentais da República, previsto no artigo 3º da Constituição, é o de garantir o desenvolvimento nacional, também qualificado como princípio constitucional impositivo e norma-objetivo.

À palavra desenvolvimento, pode ensejar uma dupla significação. A primeira, aplicável a todos os países de forma indistinta, diria respeito a qualquer processo de crescimento ou mudança, a segunda se relaciona ao modelo de crescimento identificado nos países desenvolvidos.

Todavia, observa-se que, atualmente, não se admite confusão entre os conceitos de desenvolvimento e crescimento econômico, visto que o último não é garantia de bem-estar social, enquanto que o primeiro é bem mais amplo, abrangendo múltiplos aspectos – o social, o humano, o econômico e a sustentabilidade entre outros.

Ou seja, ao falar-se em processo de desenvolvimento deve-se atentar para o seu aspecto qualitativo, de forma a se ter em vista requisitos que colaboram para melhoria de índices de saúde, educação, habitação e trabalho (CASTRO JUNIOR, 2001, p. 31).

A ideia de desenvolvimento implica numa dinâmica social constante, posto que se trate de um processo que visa elevar os níveis social, econômico, ambiental e cultural da sociedade, pois desenvolvimento não se confunde com crescimento, posto que não se trata de um processo meramente quantitativo, mas sim qualitativo, que abrange o próprio crescimento, como têm se referido diversos economistas contemporâneos.

Na Constituição Brasileira de 1988, os quatro primeiros artigos tratam dos "princípios fundamentais", sendo estes, ao lado do preâmbulo, o embasamento de toda a ordem jurídica brasileira. Destaca-se o art. 3º, que é a diretriz política adotada pelo Estado brasileiro. Interessa observar que, nesse ponto, os princípios constitucionais possuem uma dimensão funcional de programa de ação (função dirigente e impositiva), impondo, prospectivamente, tarefas e programas aos poderes públicos, que devem, de qualquer forma, buscar a sua concretização, justamente por essas tarefas serem imposições normativo-constitucionais, ou seja, serem o núcleo fundamental da Constituição Dirigente.

Neste contexto, garantir o desenvolvimento implica também na instituição de políticas públicas direcionadas para tal fim, justificadas e fundamentadas no art. 3º, II da

Constituição, haja vista a situação atual de subdesenvolvimento apontada nos principais indicadores econômicos brasileiros.

Ao estabelecermos relações entre a necessidade de desenvolvimento, com seus desdobramentos econômicos e sociais, e a necessidade de proteção ao meio-ambiente, todos direitos assegurados pelo texto constitucional, evidencia-se o pressuposto de situações em que a ocorrência de casos difíceis demandará a utilização de técnicas de ponderação e razoabilidade para assegurar a efetividade do mesmo texto constitucional.

Embora a definição de desenvolvimento sustentável do Relatório Brundtland não se limite ao impacto da atividade econômica no meio ambiente, também abarcando as consequências dessa relação na qualidade de vida e no bem-estar da sociedade, é na preocupação ambiental que ela se manifesta de forma mais aparente e concreta.

Dentre os vários dispositivos constitucionais que se propõem a reger o tema do desenvolvimento sustentável, destaca-se pela relevância, no contexto do presente estudo, o artigo 170, VI que reputa a defesa do meio ambiente como um dos princípios da ordem econômica.

A Constituição Federal Brasileira, inspirada no conceito de desenvolvimento sustentável estabelece em seu artigo 225 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 também abriu espaços à participação e atuação da população na preservação e na defesa ambiental, impondo à coletividade o dever de defender o meio ambiente e colocando como direito fundamental de todos os cidadãos brasileiros, além de ampliar o rol das ações judiciais na tutela ambiental.

A preocupação atual da Constituição com o meio ambiente é um marco histórico de inegável valor, visto que as Constituições que a antecederam jamais se preocuparam com a proteção do meio ambiente, inclusive sem sequer empregar a expressão “meio ambiente”.

O intuito do legislador não foi inviabilizar a atividade econômica, mas tão-somente excluir do mercado o poluidor que ainda não constatou que os recursos ambientais são escassos, que não pertencem a uma ou algumas pessoas e que sua utilização encontra-se limitada na utilização do próximo, uma vez que o bem ambiental é um bem de uso comum do povo (FIORILLO, 2005, p. 40).

Apesar dos custos das ações preventivas, como dito, revelarem-se, a priori, elevados, não há como postergar a implementação das medidas ambientais diante da certeza ou probabilidade da concretização do dano ambiental, porque as lesões ao meio ambiente são, na sua grande maioria, irreparáveis e trazem consequências que interferem na qualidade de vida da população. A decisão de agir antecipadamente ao dano ambiental, de forma preventiva, é premissa fundamental para garantir a eficácia da aplicação do princípio da precaução, o que reforça o entendimento de que tanto os Estados como as empresas não podem se eximir da responsabilidade de preservar o meio ambiente.

Para se chegar ao denominado desenvolvimento sustentável, é necessário que se busque a realização de três situações: crescimento econômico, qualidade de vida e justiça social, de forma que, neste contexto de mundo globalizado, vivenciado pela quebra de paradigmas e propondo-se novos modelos a serem seguidos pela sociedade moderna ou pós-moderna, a interpretação adequada aos dispositivos constitucionais que tratam da ordem econômica e financeira deve se dar no sentido de que, a exploração pela atividade econômica, a busca pelo lucro, pelo desenvolvimento econômico só será legítima se não ferir ou impedir a busca dos princípios que tem por objetivo a justiça social, e, tratando-se do meio ambiente, que não ultrapasse os limites de uma exploração sustentável, para que não se comprometa a qualidade de vida e nem mesmo a própria vida.

É necessário, portanto, que se faça uma análise conjunta dos dispositivos constitucionais expressos nos artigos 3º, 170 e 225, de modo que eles possam existir de forma harmônica, que haja uma conciliação entre eles.

Referidos princípios constitucionais mostram que não pode haver conflitos na própria Constituição Federal entre os princípios por ela abarcados e, sim, a análise valorativa desses princípios no sentido de aplicá-los de forma razoável e equilíbrio para o desenvolvimento equilibrado, equacionado com o meio ambiente.

Deve-se considerar o desenvolvimento em uma ampla perspectiva, não apenas tendo em vista a sua feição econômica e quantitativa, mas de modo a também considerar a suas feições ambiental e social (TAVARES, 2004, p. 204).

A Constituição de 1988, ao ser interpretada de forma sistemática, aponta a consagração, em âmbito nacional, da ampla ideia de desenvolvimento, de um desenvolvimento não apenas quantitativo – econômico, mas também qualitativo – social e ambiental.

Seguindo as principais cortes constitucionais do mundo, a suprema corte brasileira também estabelece que a atividade econômica só pode desenvolver-se de forma legítima se atender ao princípio da defesa do meio ambiente entre os demais relacionados na Constituição.

Nesse sentido o Supremo Tribunal Federal já se pronunciou revelando o desenvolvimento sustentável como princípio de caráter constitucional no julgamento da ADI-MC 3540, merecendo destaque ao voto do relator, o Ministro Celso de Mello que tratou do princípio do desenvolvimento sustentável, além de impregnado de caráter eminentemente constitucional, que encontra suporte legitimador em compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro e representa fator de obtenção do justo equilíbrio entre as exigências da economia e as da ecologia.

Observado o estabelecimento do desenvolvimento como objetivo da República, e mais além o desenvolvimento sustentável enquanto princípio constitucional, surge a difícil questão referente às ações públicas e coletivas que podem conduzir ao desenvolvimento, que reflete o problema da incapacidade do Estado contemporâneo de apreender a complexidade do meio social (FARACO, 2002, p. 87).

Por fim, deve-se observar que o planejamento é um fator apontado como indispensável para a realização de políticas públicas e para assegurar a prosperidade social, levando, para tanto, em conta que a integração econômica não planejada acarreta o agravamento dos desequilíbrios regionais.

O planejamento, sobretudo em setores de infraestrutura, é uma atividade essencial em qualquer contexto econômico, quer com maior ou menor intervenção estatal. A temática da infraestrutura está intimamente relacionada às licitações que antecedem a realização de contratos pela Administração Pública para o desenvolvimento nacional. Podemos definir infraestrutura como o conjunto das instalações necessárias às atividades humanas, como rede de esgotos e de abastecimento de água, energia elétrica, coleta de águas pluviais, rede telefônica, gás canalizado, etc.

A partir do que se expôs, é possível perceber que para haver desenvolvimento pleno é preciso que as suas variadas dimensões sejam contempladas na prática. Licitação e desenvolvimento são temas diretamente ligados, as variadas perspectivas hoje vinculadas à ideia de desenvolvimento (ambiental, social e econômica) se conectam à temática das licitações públicas, como se demonstrará a seguir.

Deve-se concluir este capítulo afirmando que o desenvolvimento sustentável, como condição necessária para a realização do bem-estar social, é um processo de longo prazo, induzido por políticas públicas ou programas de ação governamental em três campos interligados: econômico, social e político. O Estado é, assim, o principal promotor do desenvolvimento, modificando as estruturas socioeconômicas, distribuindo e descentralizando a renda, integrando, social e politicamente, a totalidade da população (BERCOVICI, 2005, p. 108).

Por tudo que foi exposto neste capítulo acredita-se que a Carta Constitucional Brasileira elevou o desenvolvimento sustentável à condição de princípio, uma vez que o desenvolvimento previsto do art. 3º deve ser interpretado conjuntamente com os artigos 170 e 225. Nesse sentido podemos dizer que o único desenvolvimento possível a ser previsto pela Constituição é o desenvolvimento sustentável, sendo dever da Administração Pública concretizar este ideal.

Para o presente estudo merece destaque questão das licitações sustentáveis, como instrumento para alcançar o desenvolvimento sustentável nacional.

3 DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA

3.1. O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA

Antes de procedermos a análise do princípio da eficiência e do desenvolvimento sustentável que é fundamental para este estudo, cabe acentuar que cada um dos princípios que regem a Administração Pública se constituem mutuamente e não se excluem, não sendo jamais eliminado pelo ordenamento jurídico. Pois devemos destacar a sua função programática, que fornece as diretrizes situadas no ápice do sistema a serem seguidas por todos os aplicadores do direito.

Quanto a aplicação dos princípios mencionados faz mister mencionar que trata-se de princípios incidentes não apenas sobre os órgãos que integram a estrutura central do Estado, incluindo-se aqui os pertencentes ao Poder Executivo, Poder Legislativo e Poder Judiciário, mas também de preceitos genéricos igualmente dirigidos aos entes que em nosso país integram a denominada Administração Indireta, ou seja, autarquias, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e as fundações governamentais ou estatais.

Incorporado pela Emenda Constitucional nº 19 de 1998, o princípio da eficiência põe em relevância o resultado das atividades administrativas, garantindo que os serviços prestados pelo Poder Público consigam satisfazer os interesses do bem comum. Este princípio pode ser explicado como a concretização, por parte dos entes públicos, dos anseios populares, da melhor forma que as condições materiais possibilitem, atendendo às necessidades coletivas de forma eficaz (AGRA, 2002, p. 329).

Para alguns doutrinadores eficiência não é um conceito jurídico, mas econômico, e diante disso não qualificaria normas, mas sim atividades. Traz a ideia de fazer acontecer com racionalidade, o que implica medir os custos que a satisfação das necessidades públicas importam em relação ao grau de utilidade alcançado. Assim, pode-se dizer que o princípio da eficiência, orienta a atividade administrativa no sentido de conseguir os melhores resultados com os meios escassos de que se dispõe e ao menor custo. Rege-se, pois, pela regra de consecução do maior benefício com o menor custo possível (SILVA, 2003, p. 655).

Em nosso ordenamento, há também um viés não econômico do princípio da eficiência, que se liga com a gestão com equilíbrio e ponderação da coisa pública. Pois a efetivação do princípio da eficiência deve ser mensurada também em termos dos custos sociais de determinadas estruturas e práticas administrativas e sua repercussão sobre a formação de uma consciência de ação coletiva, de interesse público, dos cidadãos (BUCCI, 2002, p. 183).

Visto antes da Emenda Constitucional como uma faceta do princípio da boa administração, já consagrado no direito italiano, o princípio de eficiência traz a exigência de que toda a atividade administrativa seja executada com agilidade e rapidez de modo a não deixar prejudicados os interesses coletivos. Além de impor a execução dos atos administrativos baseados nas melhores técnicas e conhecimentos adequados que deverão proporcionar o melhor resultado possível.

Outros autores têm resistência em aceitar a eficiência como princípio administrativo constitucional, considerando-o como simples consequência de uma boa administração, servindo a sua nomeação no art. 37, após a Emenda Constitucional 19/1998, apenas como adorno. Entre eles está Celso Antônio Bandeira de Mello (2004, p. 112) que aponta que não há nada a dizer sobre o princípio da eficiência. Trata-se de algo mais do que desejável, contudo, é juridicamente tão fluido e de tão difícil controle ao lume do Direito, que mais parece um simples adorno agregado ao art. 37 ou o extravasamento de uma aspiração dos que burilam no texto. Afirma que tal princípio não pode ser concebido senão na intimidade do

princípio da legalidade, pois jamais suma suposta busca de eficiência justificaria postergação daquele que é o dever administrativo por excelência.

Isso porque a eficiência como pressuposto básico da atuação administrativa não constitui nenhuma novidade no plano legal, pois já se tinha essa ideia no bojo do Decreto-lei nº 200/67, com a orientação no sentido de que toda a atividade administrativa deverá estar submetida ao controle de resultado nos artigos 13 e 25, V, bem como o sistema de mérito no artigo 25, VII e a recomendação de demissão ou dispensa do servidor comprovadamente ineficiente ou desidioso no artigo 100. Além de prever a supervisão ministerial à administração indireta tendo como objeto assegurar, essencialmente, a eficiência administrativa do artigo 26, III.

Todavia, acredita-se que ao colocar a eficiência no plano constitucional, à condição de princípio básico da atividade administrativa, buscou-se dar destaque ao desejo de maximizar sempre os resultados em toda e qualquer atuação do Poder Público, impondo-se uma atuação dentro de padrões aceitáveis de presteza, perfeição e rendimento.

Ser eficiente, portanto, exige primeiro da Administração Pública o aproveitamento máximo de tudo aquilo que a coletividade possui, em todos os níveis, ao longo da realização de suas atividades. Significa racionalidade e aproveitamento máximo das potencialidades existentes. Mas não só isso. Em seu sentido jurídico, a expressão também deve abarcar a ideia de eficácia da prestação, ou de resultados da atividade realizada. Uma atuação estatal só será juridicamente eficiente quando seu resultado quantitativo e qualitativo for satisfatório.

Neste momento cumpre fazer uma distinção ente eficiência e eficácia que por alguns autores é confundida. Apesar de eficiência e eficácia serem palavras consideradas sinônimas em seu significado comum, elas apresentam diferentes significado científico. E de acordo com a ciência da Administração eficiência não é o mesmo que eficácia. A eficiência refere-se aos meios, enquanto a eficácia está relacionada com os resultados.

Tem-se, pois, que a ideia de eficiência administrativa não deve ser apenas limitada ao razoável aproveitamento dos meios e recursos colocados à disposição dos agentes públicos. Deve ser construída também pela adequação lógica desses meios razoavelmente utilizados aos resultados efetivamente obtidos, e pela relação apropriada desses resultados com as necessidades públicas existentes.

O princípio da eficiência é uma realidade, responsável por um esforço de superação do formalismo característico da maioria dos ordenamentos jurídico-administrativos.

Porém o direito administrativo brasileiro ainda é formalista e permeado pela herança da formação autoritária. A racionalidade administrativa e a eficiência das prestações do Estado não eram, até pouco, valores juridicamente consagrados para a ação administrativa e, não obstante o ordenamento infraconstitucional reconhecer o princípio da eficiência acrescentado pela EC 19/98, a cultura jurídica dominante não o acolheu, ainda, no cotidiano de sua atividade (BUCCI, 2002, p. 181).

Os princípios da publicidade, impessoalidade, legalidade e moralidade têm ligação simbiótica com o princípio da eficiência, devendo ser aferidos de forma conjunta. Uma vez concretizados, eles servem para aumentar a eficiência da administração pública no preenchimento das demandas sociais. Portanto todos os princípios devem ser interpretados de forma sistêmica, potencializando os resultados governamentais, sem nenhum grau de hierarquização entre eles (AGRA, 2002, p. 329).

A Administração não deve apenas cumprir a lei, mas sim deve buscar a forma mais eficiente de cumprir a lei, deve buscar ainda, entre as soluções teoricamente possíveis, aquela que, diante das circunstâncias do caso concreto, permita atingir os resultados necessários à melhor satisfação do interesse público. Os novos tempos inspirados no princípio da eficiência são marcados pela administração participativa, pelas decisões negociadas, pela conciliação de interesses, pelo respeito às peculiaridades de cada caso e pela razoabilidade na aplicação da lei (DALLARI, 2003, p. 220).

Assim, não se pode negar o aspecto normativo do princípio da eficiência, nem negar que a sua introdução é importante como consagração constitucional da necessidade de ponderação entre meios e fins, objetivando diminuir a distância que hoje afasta o direito administrativo da ciência da Administração Pública no Brasil e incrementar a dimensão material da ação administrativa (BUCCI, 2002, p. 188).

Desta forma o princípio da eficiência está totalmente relacionado ao desenvolvimento sustentável. Pois é dever da administração pautar suas ações em respeito ao interesse público, buscando atender aos anseios do presente sem comprometer a capacidade e o meio ambiente das gerações futuras.

A atividade estatal não se concretiza pela atuação isolada dos agentes públicos, sendo comum valer-se de pessoa ou órgão estranho à sua estrutura, para a realização do interesse público, revelado pelo desempenho de serviços burocráticos internos ou pela prestação de serviços públicos direcionados aos administrados.

Quando o Poder Público julga necessário socorrer-se de pessoa física ou jurídica para concretizar seus objetivos, se vale de contratos e, para tanto, a Constituição e a lei estabelecem uma série de limites à atuação estatal, exigindo a obediência aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

A eficiência administrativa relaciona-se com o desenvolvimento sustentável a medida em que implica que as Autoridades Públicas na celebração de seus contratos se apoiem nos três pilares da sustentabilidade, ou seja, nos critérios ambientais, econômicos e sociais.

3.2 A SUSTENTABILIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA CONTEMPORÂNEA

Conforme vimos anteriormente, as pressões sobre o meio ambiente nas últimas décadas, pouco a pouco foi se formando em todo o mundo uma consciência de preservação ambiental e de desenvolvimento sustentável.

A constatação dos graves danos causados aos ecossistemas conduziu as nações mais desenvolvidas à adoção de agendas de gestão sustentável, incluindo medidas relacionadas com o desempenho ambiental das respectivas administrações públicas.

No Brasil, a Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P), iniciada em 1999, sob a coordenação do Ministério do Meio Ambiente, tem como objetivo estimular os gestores públicos a incorporar princípios e critérios de gestão ambiental em suas atividades rotineiras, levando à economia de recursos naturais e à redução de gastos institucionais por meio do uso racional dos bens públicos e da gestão dos resíduos.

A Agenda Ambiental na Administração Pública pode ser considerada como o marco indutor de adoção da gestão socioambiental sustentável no âmbito da Administração Pública brasileira.

A ênfase no caráter indutor da A3P deve-se ao fato de que este programa de gestão administrativa sustentável não possui natureza impositiva, regulatória, mas, tão somente, de indução às boas práticas de gestão sustentável. Assim, a A3P representa um marco indutor e não regulatório.

Entretanto, a compreensão de que o forte impacto das compras governamentais, hoje estimado pelo Ministério do Meio Ambiente na proporção de 15% do Produto Interno Bruto, pode concorrer positivamente para que os agentes econômicos passem a investir na produção

de bens e serviços ambientalmente sustentáveis, levou o governo federal a investir, com maior ênfase, na normatização das denominadas compras públicas sustentáveis.

4 LICITAÇÕES SUSTENTÁVEIS

4.1 LICITAÇÕES: PRIMEIRAS CONSIDERAÇÕES

A licitação é um procedimento obrigatório que antecede a contratação pela Administração Pública. A razão de existir dessa exigência reside no fato de que o Poder Público não pode escolher livremente um fornecedor qualquer como fazem as empresas privadas.

Os imperativos da isonomia, impessoalidade moralidade e indisponibilidade do interesse público, que informam a atuação da Administração, obrigam à realização de um processo público para a seleção imparcial da melhor proposta, garantindo iguais condições a todos que queiram concorrer para a celebração do contrato (MAZZA, 2013, P. 353).

Ao contrário dos particulares, que escolhem livremente o que e quando pretendem adquirir, alienar, locar bens, contratar a execução de obras ou serviços, o Poder Público, para fazê-lo necessita realizar um procedimento preestabelecido em lei.

4.2. LICITAÇÕES: ALGUNS CONCEITOS DOUTRINÁRIOS

A doutrina, conquanto não nos forneça uma conceituação uniforme desse procedimento administrativo, revela-se acorde no acentuar dos traços essenciais e das finalidades da licitação.

Celso Antônio Bandeira de Melo (2012, p. 532), define-a como um certame que as entidades governamentais devem promover e no qual abrem disputa entre os interessados em com elas travar determinadas relações de conteúdo patrimonial, para escolher a proposta mais vantajosa às conveniências públicas. Estriba-se na ideia de competição, a ser travada isonomicamente entre os que preenchem os atributos e aptidões necessários ao bom cumprimento das obrigações que se propõe assumir.

Para José dos Santos Carvalho Filho (2009. p. 225) licitação é procedimento administrativo vinculado por meio do qual entes da Administração Pública e aqueles por ela controlados selecionam a melhor proposta entre as oferecidas pelos vários interessados, com dois objetivos – a celebração de contrato, ou a obtenção do melhor trabalho técnico, artístico ou científico.

Já Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2003, p. 230) diz que pode-se definir a licitação como o procedimento administrativo pelo qual o ente público, no exercício da função administrativa, abre a todos os interessados, que se sujeitem às condições fixadas no instrumento convocatório, a possibilidade de formularem propostas dentre as quais selecionará e aceitará a mais conveniente para a celebração do contrato.

Aduz-se, pois, que o procedimento licitatório alicerça-se essencialmente na ideia de competição isonômica entre aqueles que desejem assumir obrigações ante a Administração Pública, a fim de que essa não dê preferências não fundamentadas a quaisquer dos interessados.

Apresentando fundamentos em preceitos e diretrizes constitucionais, tem a licitação o escopo de proporcionar aos administrados disputa em páreo de igualdade nas contratações com a Administração e, concomitantemente, propiciar a essa a realização de negócios mais vantajosos (MAZZA, 2013, P. 354), a partir da possibilidade de escolha entre os particulares que se sujeitarem ao certame e entre suas respectivas ofertas.

Em termos de regulamentação, constata-se que a competência para legislar diz respeito tanto à esfera da União, quanto dos Estados, Municípios e Distrito Federal, sendo que à primeira incumbe a edição de normas gerais acerca da matéria. Essas, desse modo, vêm consubstanciadas na Lei federal nº 8.666/ 93, conhecida como “Lei de Licitações”.

Corroborando com as diretrizes constitucionais, a Lei nº 8.666/ 93, em seu artigo 3º, aponta como objetivos da licitação a garantia da observância do princípio da isonomia e a seleção de proposta que confira mais vantagens à Administração.

Recentemente, foi promulgada a Lei nº 12.349, de 15 de dezembro de 2010, que inseriu a este dispositivo um terceiro objetivo do procedimento licitatório: a promoção do desenvolvimento nacional sustentável.

4.3 LICITAÇÕES: LEGISLAÇÃO APLICÁVEL

Além da Constituição Federal, diversos diplomas normativos disciplinam na órbita federal aspectos gerais do procedimento licitatório.

No âmbito federal a matéria é regida pela Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993, que é também veiculadora das normas gerais obrigatórias em todo o país, com as alterações que lhe foram posteriormente introduzidas por medidas provisórias e leis.

A Lei nº 10.520 de 17 de julho de 2002 instituiu a modalidade licitatória do pregão, utilizada para a contratação de bens e serviços comuns para todas as esferas federativas. O Decreto nº 5.540 de 31 de maio de 2005 definiu, por sua vez, o pregão eletrônico.

Há também algumas disposições específicas beneficiando as micro e pequenas empresas, instituídas pela Lei Complementar nº 123 de 14 de dezembro de 2006.

As licitações para concessões de serviços públicos ou obras públicas, sem prejuízo de estarem sujeitas a Lei nº 8.666/93, podem apresentar algumas peculiaridades reguladas pelas leis de concessões e lei de parcerias público-privadas.

Outras leis estabeleceram regras específicas sobre exigibilidade de licitação e determinados aspectos procedimentais, merecendo destaque para o nosso estudo a Lei nº 12.349/10 e a Lei nº 12.462/11.

A Lei nº 12.349 de 15 de dezembro de 2010 acrescentou a promoção do desenvolvimento sustentável como um dos objetivos do procedimento licitatório (art. 3º da Lei nº 8.666/93) e criou a possibilidade de ser estabelecida margem de preferência para produtos manufaturados e para serviços nacionais que atendam as normas técnicas brasileiras.

A Lei nº 12.462 de 5 de agosto de 2011 estabeleceu o Regime Diferenciado de Contratação (RDC) para obras de infraestrutura vinculadas à Copa do Mundo de 2014 e aos Jogos Olímpicos de 2016. O RDC é instituto bastante polêmico no Direito Administrativo, porém não se pode negar que possui mecanismos modernos que valoriza a sustentabilidade econômica, social e ambiental conforme veremos a seguir.

O motivo essencial de sua criação deve-se preponderantemente ao fato da Administração desejar instrumentalizar-se com maneiras mais céleres, econômicas e eficientes de contratação pública. A criação de um diploma destinado especificamente a atender obras infraestruturais de grandioso vulto representam a consolidação de uma política nacional.

4.4. A NECESSIDADE DE UMA LICITAÇÃO SUSTENTÁVEL

A preocupação ambiental estimulou o setor público a procurar novos paradigmas de aquisição de bens para atendimento de suas necessidades. Nesse contexto, inúmeras iniciativas, agregadores de critérios de sustentabilidade ambiental, foram adotadas pela Administração Pública, com a finalidade de reduzir impactos ambientais.

No campo das iniciativas fundamentadas em critérios de sustentabilidade ambiental, podem ser destacadas as seguintes: aquisição de lâmpadas de alto rendimento, com menor teor de mercúrio; aquisição de cabos e fios de alta eficiência elétrica e baixo teor de chumbo e policloreto de vinila – PVC; aquisição de papel reciclado; aquisição de produtos ou equipamentos que não contenham substâncias degradadoras da camada de ozônio, entre outras.

Todas essas iniciativas têm em comum a preocupação com a preservação do meio ambiente e privilegiam a aquisição de produtos e equipamentos que representem menor impacto ambiental, maior vida útil, redução de resíduos e menor consumo de matéria-prima e de energia.

A adoção de critérios de sustentabilidade ambiental nas compras públicas possui importante efeito indutor para que o mercado venha adotar padrões de produção lastreados em protocolos ambientais. Assim, o Estado, como importante consumidor de bens e serviços, conduzirá o setor produtivo a uma progressiva revisão de suas práticas fabris, ampliando a oferta de bens sustentáveis para a sociedade brasileira (VALENTE, 2011, p. 12).

Consoante a Cartilha da Agenda Ambiental na Administração Pública (BRASIL, Ministério do Meio Ambiente, 2013), entende-se por compras públicas sustentáveis, o seguinte: compras sustentáveis consistem naquelas em que se tomam atitudes para que o uso dos recursos materiais seja o mais eficiente possível. Isso envolve integrar os aspectos ambientais em todos os estágios do processo de compra, de evitar compras desnecessárias a identificar produtos mais sustentáveis que cumpram as especificações de uso requeridas.

Logo, não se trata de priorizar produtos apenas devido a seu aspecto ambiental, mas sim considerar seriamente tal aspecto juntamente com os tradicionais critérios de especificações técnicas e preço.

Segundo o art. 3º da Lei 8.666/1993 Licitação Sustentável é aquela que visa garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável (Redação dada pela Lei no 12.349, de 2010).

A interpretação dos dispositivos constitucionais anteriormente analisados, quais sejam, legalidade, eficiência e desenvolvimento sustentável, tendo em conta o princípio da unidade da Constituição, nos conduz a um entendimento no sentido de que o Poder Público, quando da realização de processos licitatórios, deve considerar, em função de sua obrigação

de defender e preservar o meio ambiente, a escolha de produtos, serviços e bens que atendam a critérios de sustentabilidade ambiental, sem, entretanto, estabelecer restrições que comprometam o tratamento igualitário nos processos competitivos (VALENTE, 2011, p. 10).

Nesse sentido, pode-se dizer que a licitação sustentável é o procedimento administrativo formal que contribui para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável, mediante a inserção de critérios sociais, ambientais e econômicos nas aquisições de bens, contratações de serviços e execução de obras.

A licitação sustentável também chamada de “compras sustentáveis”, “licitações amigas do meio ambiente”, “compras verdes” ou “licitação positiva” é um importante instrumento para integrar preocupações ambientais, sociais e econômicas em todos os estágios do processo de compra e contratação com o objetivo de reduzir impactos à saúde humana, ao meio ambiente e aos direitos humanos.

De uma maneira geral, trata-se da utilização do poder de compra do setor público para gerar benefícios econômicos e socioambientais. É o poder público instrumentalizando o desenvolvimento sustentável.

As compras e licitações sustentáveis possuem um papel estratégico para os órgãos públicos e, quando adequadamente realizadas promovem a sustentabilidade nas atividades públicas.

Para tanto, é fundamental que os compradores públicos saibam delimitar corretamente as necessidades da sua instituição e conheçam a legislação aplicável e características dos bens e serviços que poderão ser adquiridos.

Segundo o Ministério do Meio Ambiente decisão de se realizar uma licitação sustentável não implica, necessariamente, em maiores gastos de recursos financeiros. Isso porque nem sempre a proposta vantajosa é a de menor preço e também porque deve-se considerar no processo de aquisição de bens e contratações de serviços dentre outros aspectos os seguintes: a) Custos ao longo de todo o ciclo de vida; b) Eficiência; c) Compras compartilhadas; d) Redução de impactos ambientais e problemas de saúde; e) Desenvolvimento e Inovação.

Tem-se que o ano de 2010 foi bem expressivo no tocante à adoção de novos modelos de compras públicas sustentáveis. Em janeiro de 2010, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, por meio de sua Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação, adotou a Instrução Normativa nº 1, de 19 de janeiro de 2010, que estabelece critérios de

sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, contratação de serviços ou obras na Administração Pública Federal, passando a figurar como o primeiro marco regulatório para adoção de critérios de sustentabilidade ambiental na esfera do governo federal, no tocante a licitações sustentáveis (VALENTE, 2011, p. 9). A partir desta data práticas de compras sustentáveis foram sendo incentivadas e implementadas em todo o país.

4.5. LICITAÇÃO SUSTENTÁVEL NO RDC

Apesar das diversas críticas ao Regime Diferenciado de Contratação (RDC), o instrumento normativo se preocupou com a questão ambiental e a temática do desenvolvimento sustentável ficou em evidência. A sustentabilidade se faz presente direta e indiretamente em diversos dispositivos. A busca incessante pela mitigação de danos à natureza com a possibilidade de compensações estabelecidas no próprio licenciamento vão bem além da Lei nº 8.666/93.

Existe uma preocupação literal, de forma inédita, com a melhor utilização de recursos naturais, menor consumo de energia, vigilância nos impactos urbanísticos associados a obra. É o que se percebe com a leitura dos dispositivos: art. 2º, IV, b; art. 4º, III, §1º, I, II; art. 7º, III; art. 10; art.14, II; e, art. 19 §1º.

A aparição do ser humano com limitações físicas, sujeito de direitos, é outra novidade. Fica consagrado o Estatuto da Pessoa Portadora de Deficiência – Lei nº 10.098/00 no que tange a inclusão de mecanismos de acesso para o uso de pessoas deficientes ou com mobilidade reduzida.

Por último, a utilização de métodos e condições que proporcionem um maior custo benefício, são ideias que permeiam todo o RDC. A Administração deixa em voga a simplificação dos meios empregados e aperfeiçoamento das técnicas, de modo que melhore o rendimento.

É a inovadora estratégia Pública de multiplicação do aproveitamento com maximização da economia. Deste modo, meio ambiente, ser humano, custo-benefício e novas tecnologias atribuem ao regime uma outra alma às compras públicas: desenvolvimento sustentável – geração de critérios de política pública (KRAWCZYK, 2012, p.2).

5. CONCLUSÃO

Acredita-se que o ponto de entrelaçamento da ponderação entre o princípio da preservação do meio ambiente e desenvolvimento econômico está no entendimento da promoção de políticas públicas sob o conceito de desenvolvimento sustentável. A importância de se discutir o tema à luz da hermenêutica constitucional contemporânea está no fato de que a contraposição entre esses princípios envolve o problema da concretização e ponderação entre princípios constitucionais que pode ser levada a efeito quando o Judiciário torna-se esfera de discussão questões atinentes à adoção de políticas de controle ambiental. Os nossos Tribunais pouco a pouco vão reconhecendo a força normativa dos princípios, conforme exposto na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

A compreensão de que a defesa e a preservação do meio ambiente é uma meta a ser perseguida pelas nações, tendo em vista assegurar condições sustentáveis para as gerações presentes e futuras, encontra-se disseminada na ordem global e dela decorrem inúmeras iniciativas para estabelecer equilíbrio entre desenvolvimento econômico e meio ambiente.

Nesse cenário, a adoção de critérios de sustentabilidade ambiental nas diversas atividades da vida em sociedade e da atuação estatal representa o amadurecimento da Administração Pública ao adotar práticas de gestão que abracem o princípio da eficiência e a proteção do meio ambiente.

O governo brasileiro despende anualmente 15% do PIB com a aquisição de bens e contratações de serviços. Nesse sentido, direcionar-se o poder de compra do setor público para a aquisição de produtos e serviços com critérios de sustentabilidade implica na geração de benefícios socioambientais e na redução de impactos ambientais, ao mesmo tempo que induz e promove o mercado de bens e serviços sustentáveis.

Verificou-se que o Direito Administrativo deve aprofundar seus estudos na temática da sustentabilidade. A licitação sustentável nesse contexto se apresenta como uma tentativa de a Administração Pública colaborar com o desenvolvimento sustentável, ou seja, um desenvolvimento em que haja progresso material, tecnológico, mas sem comprometer a existência de gerações futuras.

Com a alteração da Lei nº 8.666/93 pela Lei nº 12.349/10, surgiu a previsão legislativa expressa estabelecendo que a licitação destina-se a garantir a promoção do desenvolvimento nacional sustentável. Em outras palavras, formalmente o direito brasileiro fixou regramento geral que enfatiza o papel do Estado como consumidor em prol da sustentabilidade.

No entanto, mesmo antes de qualquer alteração legislativa e a partir de uma adequada interpretação dos artigos 23,VI, 37, XXI, 170, VI, e 225 da Constituição Federal, já se encontrava a necessidade das licitações sustentáveis em nosso ordenamento jurídico.

O Regime Diferenciado de Contratações, por sua vez também demonstra comprometimento com o princípio da eficiência e o princípio do desenvolvimento sustentável. Apesar deste instituto ser objeto de várias críticas por parte dos estudiosos, não se pode negar a intenção legislativa de implementar a sustentabilidade nas compras públicas e trazer uma nova visão de gestão comprometida em reduzir os impactos negativos do processo de produção.

Observou-se que o tema é bastante relevante nos dias atuais. A ideia de licitação sustentável é nova, multidisciplinar e merece maiores estudos. Não foi o escopo do trabalho esgotar a temática das licitações sustentáveis. Muito pelo contrário, o objetivo foi trazer a luz o verdadeiro objetivo da licitação pública, que em obediência a eficiência, não pode ser outro senão o desenvolvimento sustentável. Por fim, restou demonstrado por diversos argumentos jurídicos e técnico-científicos que a Administração Pública deve procurar sempre compatibilizar os bens e serviços a serem contratados com exigências relativas à proteção do meio ambiente.

REFERÊNCIAS

AGRA, Walber de Moura. Manual de Direito Constitucional. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002.

ALEXY, Robert. Teoria de los Derechos Fundamentales. Trad. Ernesto Garzón Valdés. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1997.

BARCELOS, Ana Paula de. A Eficácia Jurídica dos Princípios Constitucionais – O Princípio da Dignidade da Pessoa Humana. Rio de Janeiro: RENOVAR, 2002.

BARROSO, Luís Roberto. Interpretação e aplicação da Constituição. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

BENJAMIN, Antônio Herman V. Introdução ao Direito Ambiental Brasileiro. Revista de Direito Ambiental. São Paulo: RT, n. 14. abr./jun. 1999.

BONAVIDES, Paulo. Curso de Direito Constitucional. 13 ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constiuiçao.htm>. Acesso em: 10 jul. 13.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Administração Pública. Compras Sustentáveis. Disponível em: < <http://www.mma.gov.br/informma/item/6834-compras-sustentaveis-na-administracao-publica-ganham-em-eficiencia-economica>> . Acesso em 10 jul 2013.

BRASIL. Ministério do Planejamento. RDC. Disponível em; <<http://www.governoeletronico.gov.br/acoes-e-projetos/compras-eletronicas/regime-diferenciado-de-contratacoes-2013-rdc>> . Acesso em: 10 jul 2013.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Direito Administrativo e Políticas Públicas. São Paulo: Saraiva, 2002.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. 7.ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. Direito Constitucional. 12 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

CAVALCANTI, Francisco Queiroz Bezerra. Reflexões sobre o papel do Estado frente à atividade econômica. Revista Trimestral de Direito Público. São Paulo: n. 20: 67-75, 1997.

COMPARATO, Fábio Konder. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas. Revista dos Tribunais 737/11-22, 1997.

_____. A organização constitucional da função planejadora. Revista Trimestral de Direito Público. São Paulo: n. 8: 12-23, Malheiros Editores, 1994.

DALLARI, Adilson Abreu. Privatização, eficiência e responsabilidade. In: NETO, Diogo de Figueiredo Moreira (coord). Uma avaliação das tendências contemporâneas do direito administrativo. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

ESPÍNDOLA, Ruy Samuel. Conceito de Princípios Constitucionais: elementos teóricos para uma formulação dogmática constitucionalmente adequada. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. Curso de direito ambiental brasileiro. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

FRANÇA, Vladimir da Rocha. Eficiência Administrativa na Constituição Federal. Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE), Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº10, junho/julho/agosto, 2007. Disponível na Internet: <www.direitodoestado.com.br/redae.asp>. Acesso em: 20 de julho de 2013.

GRAU, Eros Roberto GRAU. A Ordem Econômica na Constituição de 1988. 4ª Ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 1998.

KRAWCZYK, Rodrigo. Contratação pública diferenciada RDC. Entendendo o novo regime - Lei nº 12.462/11 . In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, XV, n. 101, jun 2012. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11678>. Acesso em 10 jul 2013.

LEITE, George Salomão (org.) Dos princípios constitucionais: considerações em torno das normas principiológicas da Constituição. São Paulo: Malheiros, 2003.

MAZZA, Alexandre. Manual de Direito Administrativo. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. Curso de direito administrativo. 17 Edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.

MILARÉ, Êdis. Direito do Ambiente: doutrina, jurisprudência e glossário. 3.ed. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

REALE, Miguel. Lições preliminares de direito, 26. ed., São Paulo: Saraiva, 2002.

SACHS, Ignacy. Dilemas e desafios do desenvolvimento sustentável no Brasil. Rio de Janeiro: Garamond, 2007.

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. São Paulo: Malheiros, 2003.

STF. ADI-MC 3540 / DF - DISTRITO FEDERAL. Relator(a): Min. CELSO DE MELLO. Julgamento: 01/09/2005. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Publicação DJ 03-02-2006 PP-00014 EMENT VOL-02219-03 PP-00528.

VALENTE, Manoel Adam Lacayo. Marco Legal das Licitações e Compras Sustentáveis na Administração Pública. Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados: Centro de Documentação e Informação, 2011.