

**UNIVERSIDADE DE PASSO FUNDO – UPF**  
**PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM DIREITO**  
**MESTRADO EM DIREITO**  
**ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: RELAÇÕES SOCIAIS E DIMENSÕES DE PODER**

**DANUBIA DESORDI**

**A COMPETÊNCIA MUNICIPAL PARA LEGISLAR SOBRE**  
**CONTRATAÇÕES PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS**

**Passo Fundo**  
**2019**

**DANUBIA DESORDI**

**A COMPETÊNCIA MUNICIPAL PARA LEGISLAR SOBRE  
CONTRATAÇÕES PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade de Passo Fundo – UPF como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direito.

Área de concentração: Relações Sociais e Dimensões do Poder

Orientador: Dr. Giovani da Silva Corralo

**Passo Fundo  
2019**

(ESTA FOLHA SERÁ SUBSTITUÍDA POR ATA DE APROVAÇÃO ORIGINAL COM ASSINATURAS)

*Aos meus pais, com todo o meu amor.*

## **AGRADECIMENTOS**

À Deus, pela dádiva da vida, por me conceder saúde, força, persistência, serenidade, equilíbrio e por me proteger, me guiar e me acompanhar em todas as viagens que se fizeram necessárias durante esse curso de pós-graduação.

Aos meus pais, pelo carinho, amizade, compreensão, companheirismo, alento e segurança proporcionados em todos os momentos da minha vida.

Ao meu orientador, Dr. Giovani da Silva Corralo, pelos ensinamentos compartilhados, pela atenção, paciência e orientação no decorrer de todo o curso de mestrado.

Ao coordenador do Programa de Pós-Graduação Mestrado em Direito, Dr. Liton Lanes Pilau, pela atenção, apoio e incentivo constantes.

A todos os professores do Programa Pós-Graduação Mestrado em Direito pela disponibilidade e pelos ensinamentos transmitidos.

Aos professores Dr. Giovani da Silva Corralo e Me. Carla Della Bona pela orientação, atenção e confiança durante o período de Estágio de Docência.

À secretária do Programa de Pós-Graduação Mestrado em Direito, Fernanda Tarnowsky, pela atenção e disponibilidade no atendimento.

Aos colegas da turma de 2016, na qual tive a oportunidade de cursar disciplinas como aluna especial, e da turma 2017, pelo acolhimento, amizade e companheirismo dispendidos no decorrer do curso.

## **TERMO DE ISENÇÃO DE RESPONSABILIDADE**

Declaro, para todos os fins de direito, que assumo total responsabilidade pelo aporte ideológico ao presente trabalho, isentando a Universidade de Passo Fundo, a Coordenação do Programa de Pós Graduação *Stricto Sensu* Mestrado em Direito, a Banca Examinadora e o Orientador de toda e qualquer responsabilidade desse estudo.

Passo Fundo – RS, fevereiro de 2019.

Danubia Desordi  
Mestranda

## SUMÁRIO

<b>RESUMO.....</b>	<b>8</b>
<b>ABSTRACT .....</b>	<b>9</b>
<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>10</b>
<b>1 SUSTENTABILIDADE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL.....</b>	<b>15</b>
1.1 As Conferências Mundiais sobre o Meio Ambiente da Organização das Nações Unidas (ONU).....	15
1.2 Sustentabilidade e desenvolvimento sustentável: aspectos conceituais .....	21
1.2.1 A sustentabilidade e suas dimensões .....	21
1.2.1.1 A dimensão ambiental da sustentabilidade.....	24
1.2.1.2 A dimensão econômica da sustentabilidade .....	25
1.2.1.3 A dimensão social da sustentabilidade .....	26
1.2.2 Desenvolvimento sustentável .....	26
1.3 Estado socioambiental de direito .....	30
1.3.1 Breves reflexões sobre a evolução histórica do Estado.....	30
1.3.2 O Estado socioambiental de direito .....	34
1.4 Direito administrativo da sustentabilidade .....	39
1.4.1 A constitucionalização do direito administrativo .....	39
1.4.2 Direito administrativo e sustentabilidade .....	41
<b>2 CONTRATAÇÕES PÚBLICAS E AUTONOMIA MUNICIPAL .....</b>	<b>45</b>
2.1 Autonomia do Município na federação brasileira .....	45
2.1.1 Síntese da gênese municipal .....	46
2.1.2 A evolução constitucional do Município brasileiro.....	48
2.1.3 A estrutura da federação brasileira a partir da Constituição Federal de 1988.....	51
2.1.4 Autonomia constitucional do Município brasileiro .....	55
2.1.4.1 Repartição constitucional de competências.....	56
2.1.4.2 Concepção multidimensional da autonomia municipal.....	60
2.1.4.2.1 Autonomia administrativa .....	61
2.1.4.2.2 Autonomia política .....	62
2.1.4.2.3 Autonomia financeira .....	62
2.1.4.2.4 Autonomia auto organizatória .....	64
2.1.4.2.5 Autonomia legislativa.....	65
2.2 Competência legislativa em matéria de licitações públicas.....	67
2.2.1 Competência para a edição de normas gerais.....	69
2.2.2 Competência para a edição de normas específicas.....	71

<b>3 LIMITAÇÕES À COMPETÊNCIA MUNICIPAL DE LEGISLAR SOBRE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS.....</b>	<b>75</b>
3.1 Contratações públicas como instrumento de efetivação do desenvolvimento sustentável.	75
3.1.1 Os passos para implementação das contratações públicas sustentáveis .....	81
3.1.2 Relevância socioeconômica das contratações públicas sustentáveis.....	87
3.2 Modelos de regulamentação das contratações públicas sustentáveis nas capitais brasileiras.....	90
3.2.1 Decreto nº 15.379/2012, do Município de Vitória – Espírito Santo.....	92
3.2.2 Decreto nº 1.668/2013, do Município de Curitiba – Paraná.....	95
3.2.3 Lei nº 9.645/2015, do Município de Goiânia – Goiás .....	98
3.2.4 Lei nº 11.993/2015, do Município de Porto Alegre – Rio Grande do Sul.....	99
<b>CONCLUSÕES.....</b>	<b>102</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>111</b>



## RESUMO

Diante da inclusão da promoção do desenvolvimento nacional sustentável entre os objetivos a serem perseguidos pelas contratações públicas, surge a problemática condutora da investigação, que consiste em identificar as limitações dos Municípios para a edição de normas sobre contratações públicas sustentáveis, considerando a competência legislativa conferida aos entes federados pela Constituição Federal. O objetivo geral funda-se em analisar a competência municipal para legislar sobre contratações públicas sustentáveis. Os objetivos específicos a serem perseguidos constituem-se em avaliar o fundamento da sustentabilidade e do desenvolvimento sustentável, considerando suas dimensões ambiental, social e econômica, e a sua influência no ordenamento jurídico brasileiro e na formação estatal; compreender a posição e as competências do Município no Estado federal brasileiro, notadamente quanto a prerrogativa legislativa, conferida a cada ente federado, para a edição de regras relativas a licitações e contratos administrativos; e, avaliar os modelos de regulamentação das contratações públicas sustentáveis, editados pelas capitais brasileiras, com o objetivo de identificar a observância dos limites constitucionais estabelecidos para o exercício de sua competência, bem como a concretização de critérios sustentáveis nas aquisições públicas municipais. Para o desenvolvimento da dissertação, utilizou-se como método de abordagem, o hipotético-dedutivo e como método procedimental, o monográfico. A técnica usada é a bibliográfica básica, com suporte em instrumentos normativos nacionais, e fontes bibliográficas, como livros, publicações e periódicos. Jurisprudência e editais licitatórios também foram utilizados. A partir do estudo realizado, foi possível concluir que os Municípios possuem competência para a regulamentação das contratações públicas sustentáveis, através da edição de normas específicas, respeitando as diretrizes gerais estabelecidas pela União em normas de abrangência nacional. Além disso, pode-se vislumbrar que, embora poucas capitais federais tenham instituído normativas sobre o tema, a implementação de critérios sustentáveis nas aquisições públicas municipais mostra-se de suma relevância, considerando o montante de recursos dispendidos e a possibilidade de sua utilização como instrumento para a promoção de políticas públicas que incentivem o desenvolvimento sustentável em âmbito local.

**Palavras-chaves:** autonomia municipal; contratações públicas sustentáveis; desenvolvimento sustentável; Estado federal; sustentabilidade.

## ABSTRACT

In view of the sustainable national development promotion inclusion among the goals to be pursued by public hires, arises the research problem, which is identify the municipality limitation to editing rules about sustainable public hires, considering the legislative competence conferred to federate entities by Federal Constitution. The general goal is to analyze the municipality competence to legislate about sustainable public hires. The specifics objectives to be pursue are evaluate the sustainable fundament and sustainable development, considering your environmental dimensions, social and economic, and your influence on Brazilian legal system and state formation; understand municipality position and competences on the Brazilian federation state, notably the legislative prerogative, gives to each federate entity, for rules edition about bids and administrative contracts; and, evaluate the models of sustainable public contracts regulations, edited by Brazilian capitals, objecting to identify the observance with constitutional limits established to exercise your competence, as well as sustainable criteria concretization on municipality public acquisitions. To the dissertation development, was used as approach method, the hypothetical-deductive, and as procedural method, the monographic. The technique to be used is basic bibliographic, with support on national regulatory instruments, and bibliographic sources, as books, publications and periodicals. Jurisprudence and bidding notices were also used. From the study, was possible to conclude that municipality has competence to regulation of sustainable public hires, through the specific rule edition, respecting the general guidelines established by Union on national standards. Plus, could be glimpsed that, although few federal capitals had instructed regulations about the topic, the sustainable criteria implementation, on municipals public acquisition, shows highly relevant, considering the amount of resources spent and the possibility of your utilization as instrument to public policies promotion that encourage the sustainable development locally.

**Keywords:** municipal autonomy; sustainable public hires; sustainable development; Federal State; sustainability.

## INTRODUÇÃO

Os padrões de produção e consumo inseridos a partir da Revolução Industrial e da racionalização da economia, voltados para a máxima satisfação material pessoal, estão expondo a sobrevivência humana no planeta terra a sérios riscos. Diante de tais circunstâncias, faz-se necessário uma reformulação no comportamento social, tornando-o sustentável, tanto no aspecto ambiental, como nos aspectos social e econômico. Nesse contexto, emerge a ideia do desenvolvimento sustentável, que procura conciliar o bem-estar da geração presente, sem comprometer a qualidade de vida das gerações futuras.

As primeiras ideias de desenvolvimento sustentável surgiram no ano de 1972, na Conferência das Nações Unidas sobre o Homem e o Meio Ambiente, realizada em Estocolmo, onde foram abordadas as questões contraditórias entre o desenvolvimento econômico e a preservação ambiental. Todavia, a noção de desenvolvimento sustentável só foi determinada a partir do documento denominado Nosso Futuro Comum, emitido em 1987 pela Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, comissão essa que fora constituída para analisar os avanços dos processos de degradação ambiental e a eficácia das políticas ambientais para enfrentá-los. Nosso Futuro Comum, também conhecido como Relatório de Brundtland, define o desenvolvimento sustentável como aquele capaz de atender as necessidades do presente sem comprometer a capacidade de as gerações futuras atenderem também às suas.

A globalização econômica, cuja principal característica consiste no livre comércio, conforme regras estabelecidas pela Organização Mundial do Comércio (OMC), pareceu, em um primeiro momento, ser a solução para a pobreza e desigualdades em todas as nações. Contudo, logo percebeu-se que referidas diretrizes estavam gerando graves consequências, como a desintegração social, a deterioração mais rápida e extensa do meio ambiente e o aumento crescente da pobreza e da alienação.

Diante desse cenário, a adoção de políticas propulsoras de comportamentos sustentáveis deve ser prioridade nas agendas governamentais em todo o mundo. O Estado possui protagonismo na construção de uma consciência social sustentável, quer em seu papel de regulador, quer em seu papel de provedor, quer, ainda, em seu papel de consumidor. O modelo de desenvolvimento baseado tão-somente no crescimento econômico, deixando de lado aspectos sociais e ambientais, não se mostra compatível com a finitude de recursos

disponíveis no planeta. John Elkington, fundador da *SustainAbility* e criador do famoso tripé da sustentabilidade, o *Triple Bottom Line*, entende que, para ser sustentável, o desenvolvimento deve ser economicamente viável, socialmente justo e ambientalmente correto. A definição cunhada por Elkington denota que o desenvolvimento adjetivado pela sustentabilidade engloba aspectos ambientais, sociais e econômicos, conectados entre si, de modo que uma entidade somente pode ser considerada sustentável se desenvolver suas atividades observando as três dimensões, de forma equilibrada e efetiva, não sendo suficiente a observância de apenas uma ou duas delas.

A dimensão ambiental da sustentabilidade pressupõe a prevenção de atitudes degradadoras da natureza, visando a preservação da existência da espécie humana no planeta. O componente social consiste em possibilitar igualdade de condições e expansão das liberdades, configurando um modelo insustentável aquele que for gerador de desigualdade social e as discriminações de qualquer natureza (raça, gênero, opção sexual). O panorama econômico, por seu turno, preconiza o equilíbrio entre benefícios e custos diretos e indiretos dos empreendimentos públicos e privados.

No ordenamento jurídico pátrio, o desenvolvimento sustentável possui caráter de direito fundamental, uma vez que se encontra previsto em disposição constitucional. Do exame dos artigos 170 e 225 da Constituição Federal denota-se que constitui obrigação do Estado a defesa e preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado, para a atual e futuras gerações, devendo tais diretrizes reger a ordem econômica nacional.

A previsão constitucional que visa a conciliação entre a economia, a preservação ambiental e o bem-estar social resultou na alteração do *caput* do art. 3º da Lei 8.666/93, através da Lei Federal nº 12.349/2010, que acrescentou, entre os objetivos a serem perseguidos pelas licitações públicas, a promoção do desenvolvimento nacional sustentável. Trata-se de importante instrumento para a concretização dos ideais sustentáveis, considerando que obriga os gestores públicos a procederem na minuciosa avaliação dos benefícios e custos (diretos e indiretos) das aquisições públicas.

O legislador viu no poder de compra da administração pública uma oportunidade de estimular a produção e o consumo sustentáveis de forma indireta, considerando que as empresas que pretendem contratar com o ente público precisarão se adequar às exigências socioambientais estabelecidas nos editais licitatórios. Contudo, a principal dificuldade encontra-se na implementação do instituto pelos entes públicos, já que a Lei de Licitações, por se tratar, em tese, de norma com caráter geral, limita-se a estabelecer diretrizes e

princípios, cabendo aos entes federados regulamentar a sua aplicação na esfera de sua competência.

A partir dessas reflexões, surge a problemática condutora da investigação, qual seja: diante da inclusão do desenvolvimento sustentável entre os objetivos das licitações públicas, quais são os limites que os municípios possuem para editar normas sobre contratações públicas sustentáveis, considerando a competência legislativa conferida aos entes federados pela Constituição Federal? A hipótese a ser perseguida consiste na comprovação de que os municípios possuem legitimidade para editar normas específicas sobre contratações públicas sustentáveis, considerando a atribuição a eles conferidas de legislar sobre matérias que envolvem interesse local e suplementares a legislação federal, a teor do que dispõe os incisos I e II, do artigo 30, da Constituição Federal, devendo observância apenas as normas gerais, editadas pela União, sobre a temática, em virtude da competência privativa conferida a esse ente federal pelo artigo 22, inciso XXVII da carta constitucional.

O objetivo geral da pesquisa funda-se em analisar a competência municipal para legislar sobre contratações públicas sustentáveis. Os objetivos específicos a serem perseguidos constituem-se em avaliar o fundamento da sustentabilidade e do desenvolvimento sustentável, considerando suas dimensões ambiental, social e econômica, e a sua influência no ordenamento jurídico brasileiro e na formação estatal; compreender a posição e as competências do Município no Estado federal brasileiro, notadamente quanto a prerrogativa legislativa, conferida a cada ente federado, para a edição de regras relativas a licitações e contratos administrativos; e, avaliar os modelos de regulamentação das contratações públicas sustentáveis, editados pelas capitais brasileiras, com o objetivo de identificar a observância dos limites constitucionais estabelecidos para o exercício de sua competência, bem como a concretização de critérios sustentáveis nas aquisições públicas municipais.

O estudo proposto refere-se à pesquisa básica, que tem como base operacional o sistema hipotético-dedutivo. O estudo proposto refere-se à pesquisa básica, que tem como base operacional o método hipotético-dedutivo, o qual se desenvolve a partir da formulação da problemática supracitada, tendo como base os conhecimentos prévios do pesquisador. Em seguida, elaborou-se a resposta possível para o problema levantado, o qual, após ser submetidas a testes, consubstanciados a estudos de casos, busca apresentar um modelo teórico mais satisfatório para a confirmação da hipótese aventada. O método de procedimento é o monográfico. Como instrumento para a realização do processo investigatório, utiliza-se a técnica documental e a bibliográfica, com suporte em instrumentos normativos nacionais, e fontes bibliográficas, como livros, publicações e periódicos. Jurisprudência, pareceres, editais

licitatórios e contratos administrativos também serão usados para o desenvolvimento deste estudo.

A pesquisa tem como marco teórico a teoria tridimensional da sustentabilidade, desenvolvida por John Elkington. Segundo o autor, a sustentabilidade compreende os aspectos ambiental, social e econômico, formando três pilares de sustentação da vida, o intitulado *Triple Bottom Line* (TBL). Para Elkington, a sustentabilidade constitui o princípio que assegura que nossas ações no presente não limitarão as opções econômicas, sociais e ambientais disponíveis para as futuras gerações. A teoria desenvolvida por Elkington propõe a operacionalização das dimensões sociais e ambientais nas organizações, visando a superação do modelo mecanicista de capitalismo, focado apenas no aspecto econômico/lucrativo do negócio, deixando de lado as consequências produzidas à natureza e à sociedade.

Os resultados estão expostos no desenvolvimento do trabalho, que se encontra subdividido em três capítulos. No primeiro deles, a abordagem recai sobre a análise dos institutos da sustentabilidade e do desenvolvimento sustentável e sua influência sobre o ordenamento constitucional brasileiro, que fez com que a proteção ao meio ambiente fosse situada dentre os valores estruturantes do Estado brasileiro, requerendo-se, assim, a promoção e a tutela dos direitos liberais, sociais e ambientais em um único projeto jurídico-político, o Estado Socioambiental de Direito, que tem como objetivo o desenvolvimento humano em padrões sustentáveis. Outro fenômeno abordado no capítulo inaugural consiste na constitucionalização do direito, com destaque para o direito administrativo, que pressupõe uma releitura da gestão pública com as lentes do princípio constitucional da sustentabilidade.

O segundo capítulo é destinado ao estudo do Estado federal brasileiro, com ênfase para a divisão de competências estabelecida pela Constituição Federal de 1988. O objetivo do capítulo consiste em verificar os limites constitucionais previstos para cada ente federado, especialmente em relação aos Municípios, que gozam de autonomia constitucional de forma *sui generis*. Em termos de competência legislativa, o capítulo visa analisar o campo de atuação de cada ente integrante da federação no que diz respeito a edição de normas que contemplem as contratações públicas sustentáveis.

Por fim, no último capítulo são estudadas as contratações públicas e seu papel na promoção do desenvolvimento nacional sustentável. Também é feita uma análise da legislação infraconstitucional que abordam as contratações públicas sustentáveis. O fechamento se dá com um estudo de caso de normas municipais, editadas pelas capitais brasileiras, que disciplinam o instituto, visando identificar o atendimento dos limites à competência legislativa estabelecidos na carta constitucional e a adoção de critérios visando a

concretização dos objetivos licitatórios. A opção pelas capitais justifica-se em virtude da estrutura institucional nelas existente, no que concerne às aquisições públicas, onde observa-se a organização em setores especializados, o que possibilita a implementação mais efetiva das contratações públicas sustentáveis, diferentemente dos Municípios de pequeno porte, que possuem grande dificuldades para tanto, principalmente por possuírem um número reduzido de servidores públicos, inclusive em número insuficiente para, por exemplo, comporem a comissão de licitações.

## 1 SUSTENTABILIDADE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Para o desenvolvimento do estudo proposto, mostra-se fundamental o enfrentamento dos aspectos históricos e descritivos da sustentabilidade e do desenvolvimento sustentável. Não se pretende, todavia, esgotar todo o debate contemporâneo sobre os mencionados institutos. Almeja-se, tão-somente, destacar alguns pontos centrais que servirão para dar maior consistência teórica à análise da problemática proposta.

Dessa maneira, o capítulo inaugural traz um pequeno histórico da sustentabilidade e do desenvolvimento sustentável, no intuito de demonstrar os motivos que levaram os mesmos a figurar dentre as temáticas das discussões globais. São trazidas, também, nesse momento, definições doutrinárias para ambos os institutos, com o objetivo de compreender o sentido da expressão “desenvolvimento nacional sustentável”, introduzida, pela Lei Federal nº 12.349/10, na lei de licitações. O capítulo encerra-se com reflexões acerca do Estado Socioambiental de Direito e do Direito Administrativo da Sustentabilidade.

### 1.1 As Conferências Mundiais sobre o Meio Ambiente da Organização das Nações Unidas (ONU)

A noção de sustentabilidade teve sua origem na década de 70, do século XX, a partir das Conferências Mundiais sobre o meio ambiente, realizadas pela Organização das Nações Unidas – ONU, a fim de discutir a crise do modelo de desenvolvimento vigente nas sociedades contemporâneas.

A primeira Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano realizou-se em Estocolmo, entre 5 e 16 de junho de 1972, em um momento histórico caracterizado pelo questionamento ao modelo ocidental de desenvolvimento, em virtude das consequências negativas por ele impostas, como a poluição de rios, lagos e ar, e a destruição das florestas. Nesse cenário, o relatório *The Limits to Growth*<sup>1</sup>, publicado pelo Clube de Roma, obteve um grande impacto político internacional, influenciando a ONU a tomar partido nas discussões acerca do tema. O Clube de Roma, fundado em 1968, consistia em um grupo formado por cientistas, acadêmicos, economistas, industriais e membros de instituições públicas de países desenvolvidos. Os encontros do clube foram concebidos pelo industrial

---

<sup>1</sup> Os Limites do Crescimento (tradução nossa)



italiano Aurélio Peccei, e patrocinados por grandes empresas como a Fiat e a Volkswagen. O relatório *The Limits to Growth*, trabalho que colocou o Clube de Roma em evidência mundial, foi elaborado, a pedido da agremiação, por uma equipe de cientistas do Instituto de Tecnologia de Massachusetts, liderado por Dennis e Donella Meadows. Os cientistas utilizaram sistemas de informática para simular a interação do homem e o meio ambiente, levando em consideração o aumento populacional e o esgotamento dos recursos naturais. As conclusões obtidas apresentaram uma perspectiva quase apocalíptica das consequências do progresso nos moldes em que estava se desenvolvendo, relatando que a sociedade moderna estaria se encaminhando para a autodestruição. A divulgação do referido relatório influenciou diretamente as discussões da Conferência de Estocolmo (LAGO, 2007, p. 25-29; CLUBE, 2018), de maneira que, em 4 de junho de 1972, durante a cerimônia de abertura, o Secretário-Geral da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, o canadense Maurice Strong, declarou que Estocolmo inaugurava “um movimento de libertação, para livrar o homem de sua escravidão diante dos perigos que ele próprio criou para o meio ambiente” (LAGO, 2007, p. 25-26). Strong, de certa maneira, estava certo, considerando que foi a partir de Estocolmo que a questão ambiental entrou na pauta das discussões internacionais e, também, nos debates internos de muitos países, sob o ponto de vista político e econômico. Durante os debates conferenciais, questões como a descolonização, o *apartheid*, a guerra do Vietnã, as armas nucleares, entre outras, foram levantadas pelas delegações no contexto da problemática ambiental. Contudo, as discussões não resultaram em avanços significativos na resolução das proposições apresentadas, o que não representa um insucesso do evento. Houveram algumas conquistas significativas na Conferência de Estocolmo, como a definitiva entrada do meio ambiente na agenda multilateral e a determinação das prioridades das futuras negociações sobre o tema ambiental, além da criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), que possibilitou o não esgotamento dos debates envolvendo a questão ambiental, nos anos subsequentes, pelas Nações Unidas. Em *terrae brasilis*, logo após a Conferência de Estocolmo, e por influência dessa, foi fundada a Secretaria Especial de Meio Ambiente – SEMA, na esfera do Ministério do Interior (LAGO, 2007, p. 48-49).

Na sequência, durante o ano de 1984, a ONU promoveu uma nova conferência, dando origem à Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – CMMAD (WECD, pelas iniciais em inglês). Formada por membros de 21 nações diferentes, a Comissão tinha como lema “Uma agenda global para a mudança”. Suas preocupações não se limitavam necessariamente à sustentabilidade ecológica, abrangendo dois conjuntos diferentes de problemas: um focado na degradação ambiental global, e outro, nas discrepâncias do

desenvolvimento econômico e social entre o Norte, desenvolvido além do limite, com o Sul, em desenvolvimento. Os trabalhos da CMMAD encerraram-se em 1987, com o relatório da Primeira-ministra norueguesa Gro Harlem Brundtland, sob o título “Nosso futuro comum” (também conhecido como Relatório Brundtland, em alusão à sua relatora). Boa parte do referido documento é dedicado à sustentabilidade ecológica, criticando o ritmo acelerado de expansão e os impactos sobre a base ecológica do desenvolvimento. O relatório também convoca para um realinhamento do relacionamento entre a humanidade e o meio ambiente, através de uma nova ética orientadora da conduta do Estado na transição para o desenvolvimento sustentável. O Relatório Brundtland consiste fundamentalmente em um apelo pela justiça distributiva global, no aspecto econômico, intergeracional e humano, exteriorizado pela definição que atribui ao desenvolvimento sustentável: aquele desenvolvimento que satisfaz as necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras satisfazerem suas próprias necessidades. Essa aceção se tornou clássica e foi adotada majoritariamente na produção teórica a respeito do tema, como será observado na sequência do trabalho (BOFF, 2015, p. 34; BOSSELMANN, 2015, p. 49-50).

Dando seguimento aos debates ambientais, a ONU convocou a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, que se realizou na cidade de Rio de Janeiro, de 3 a 14 de julho de 1992, e também ficou conhecida como Cúpula da Terra. A noção de desenvolvimento sustentável, erigida a partir do Relatório Brundtland, baseada nos pilares econômico, social e ambiental, favoreceu, nas discussões do evento carioca, tanto as prioridades dos países desenvolvidos, quanto aquelas dos países em desenvolvimento. Dessa conferência originaram-se importantes documentos, como a Agenda 21 e a Carta do Rio de Janeiro, onde restou estabelecida a cooperação, entre os Estados e os indivíduos, na erradicação da pobreza, de maneira a reduzir as discrepâncias nos padrões de vida, bem como a conservação, proteção e restauração da saúde e da integridade dos ecossistemas terrestres (BOFF, 2015, p. 35; LAGO, 2007, p. 52-76).

Em 2002, através da Resolução nº 55/199 da Assembleia Geral das Nações Unidas, a ONU convocou a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável. Realizada em Joanesburgo entre 26 de agosto e 4 de setembro daquele ano, a Cúpula reuniu representantes de 150 nações. Os dez anos entre as duas conferências constituíram o período de maior crescimento econômico da história, revelando o fortalecimento, em todo o mundo, da atração pelos padrões de vida ocidentais, padrões esses que se dissociam totalmente dos preceitos do desenvolvimento sustentável. Apesar desses entraves, Joanesburgo estruturou-se a partir do cumprimento dos compromissos assumidos na Conferência do Rio, graças ao empenho de

comunidades e governos locais, empresas e organizações não governamentais. Outro ponto de destaque da conferência foi a integração das três dimensões da sustentabilidade: a ambiental, a social e a econômica. O aspecto negativo, observado durante a Cúpula, foi a disputa feroz por interesses econômicos corporativos que resultaram, por exemplo, no boicote a discussão das energias alternativas em substituição ao petróleo (BOFF, 2015, p. 36; LAGO, 2007, p. 87-93).

Dez anos depois, a ONU realizou uma nova Conferência na cidade do Rio de Janeiro, intitulada Rio+20 em alusão aos vinte anos da Eco-92. O evento teve como objetivo a renovação do compromisso político com o desenvolvimento sustentável. No documento final da Conferência, intitulado O Futuro que Queremos, houve o reconhecimento, dentro outras observações, de que o desenvolvimento sustentável continuava sendo uma meta distante, restando grandes barreiras e lacunas sistêmicas na implantação dos compromissos aceitos internacionalmente. Visando o enfrentamento dessas dificuldades, os países comprometeram-se em melhorar a governança e a capacidade em todos os níveis, promovendo a tomada de decisões integrada (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2018a). Todavia, não foram estabelecidos compromissos claros, entre os governos presentes, para a concretização do desenvolvimento sustentável: “sem decisões internacionais vinculantes, sem metas e, em definitivo, sem mecanismos para medir o avanço no sentido do ‘futuro que queremos’” (GUIMARÃES; FONTOURA, 2012, p. 27).

A conferência mais recente realizada pelas Nações Unidas, sobre a temática do desenvolvimento sustentável, aconteceu em setembro de 2015, na sede da Organização, em Nova Iorque. Como resultado da intitulada Cúpula de Desenvolvimento Sustentável, líderes dos 193 Estados-membros aprovaram, por consenso, a adoção da Agenda 2030, dos 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) e das 169 metas para a erradicação da pobreza e promoção de vida digna para todos (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2018b). Dentre os ODS, o objetivo 11 refere-se às Cidades e Comunidades Sustentáveis: tornar as cidades e os assentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis. A inclusão desse objetivo levou em consideração que os conglomerados urbanos concentram altos índices de desigualdades sociais e de pobreza extrema e que as cidades desempenham um papel de protagonismo na concretização do desenvolvimento sustentável considerando o seu papel de ordenação da vida social.

As cidades constituem o grande desafio contemporâneo, uma vez que dois terços do consumo mundial de energia advêm das comunas, 75% dos resíduos são gerados nos ambientes urbanos e são elas que protagonizam um consumo exagerado de água potável.

Além disso, a maioria da população vive nas cidades, diferentemente do que acontecia há cem anos atrás, quando apenas 10% da população não vivia no campo. A perspectiva é que, até 2050, mais de 75% da população ocupará espaços urbanos. Essa migração justifica-se, pois é na cidade que são feitos grandes e pequenos negócios e que acontecem interações sociais e culturais. Contudo, é nesse mesmo ambiente que ocorre o crescimento desmedido das favelas e do trabalho informal. Por mais precárias que sejam as condições de vida nas metrópoles, a população vai a elas porque sabe que é ali que estão as oportunidades (LEITE, 2012, p. 8-22).

A declaração firmada pelos países signatários da Agenda 2030 reconhece que o desenvolvimento urbano e a gestão sustentável são fundamentais para a qualidade de vida da população. Há nela um comprometimento com a renovação e planejamento das cidades, de modo a fomentar a coesão entre comunidades, a segurança pessoal e estimular a inovação e o emprego, bem como promover a redução dos impactos negativos produzidos pelas atividades urbanas e pelos produtos químicos, principalmente sobre o sistema climático global (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2018c). A partir disso, o Objetivo 11, dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, desdobra-se nas seguintes metas:

11.1 até 2030, garantir o acesso de todos a habitação segura, adequada e a preço acessível, e aos serviços básicos e urbanizar favelas.

11.2 até 2030, proporcionar o acesso a sistemas de transportes seguros, acessíveis, sustentáveis a preço acessível para todos, melhorando a segurança rodoviária por meio da expansão de transportes públicos, com especial atenção para as necessidades das pessoas em situação de vulnerabilidade, mulheres, crianças, pessoas com deficiências e idosos.

11.3 até 2030, aumentar a urbanização inclusiva e sustentável, e a capacidade para o planejamento e a gestão participativa, integrada e sustentável dos assentamentos humanos, em todos os países.

11.4 fortalecer esforços para proteger e salvaguardar o patrimônio cultural e natural do mundo.

11.5 até 2030, reduzir significativamente o número de mortes e o número de pessoas afetadas por catástrofes e diminuir substancialmente as perdas econômicas diretas causadas por elas em relação ao produto interno bruto global, incluindo os desastres relacionados à água, com foco em proteger os pobres e as pessoas em situação de vulnerabilidade social.

11.6 até 2030, reduzir o impacto ambiental negativo per capita das cidades, inclusive prestando especial atenção à qualidade do ar, gestão de resíduos municipais e outros.

11.7 até 2030, proporcionar o acesso universal a espaços públicos seguros, inclusivos, acessíveis e verdes, em particular para as mulheres e crianças, pessoas idosas e pessoas com deficiência.

11.a apoiar relações econômicas, sociais, ambientais positivas entre áreas urbanas, peri-urbanas e rurais, reforçando o planejamento nacional e regional de desenvolvimento.

11.b até 2020, aumentar substancialmente o número de cidades e assentamentos humanos adotando e implementando políticas e planos integrados para a inclusão, a eficiência dos recursos, mitigação e adaptação à

mudança do clima, a resiliência a desastres; e desenvolver e implementar, de acordo com o Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015-2030, o gerenciamento holístico do risco de desastres em todos os níveis.

11.c apoiar os países menos desenvolvidos, inclusive por meio de assistência técnica e financeira, para construções sustentáveis e robustas, utilizando materiais locais (ONU, 2018c, p. 24-25).

O atingimento das metas propostas pela Agenda 2030 requer das cidades uma transformação drástica em todos os seus setores. Contudo, essa mudança somente será possível se houver o envolvimento de todos os atores sociais, a começar pelo governo local. A operacionalização de uma cidade dita sustentável deve se dar através de um desenvolvimento urbano que equilibre, de forma eficiente, os recursos imprescindíveis ao seu funcionamento, seja nos insumos de entrada (terra urbana, recursos naturais, água, energia, alimento), seja nas fontes de saída (resíduos, esgoto, poluição). Significa dizer que a cidade deve reformular-se, buscando novas formas de funcionamento, diferentes daquelas que se deram durante o século 20, cuja expansão urbana resultou em sinônimo de esgotamento (LEITE, 2012, p. 135).

No ordenamento pátrio, a cidade sustentável constitui direito expressamente previsto no artigo 2º, inciso II, do Estatuto da Cidade<sup>2</sup> (Lei nº 10.257/01), o qual compreende uma série de direitos intergeracionais, exigindo medidas governamentais que garantam a sua efetivação, nem sempre vinculadas ao processo de urbanização, como políticas de emprego e de habitação (CARVALHO FILHO, 2013, p. 46-48).

Aos governos locais, com o auxílio das demais esferas legislativas, compete adotar medidas urgentes e eficientes para alcançar os ODS, principalmente o Objetivo 11, como programas municipais de gestão de resíduos sólidos, de recuperação de rios, de regulação do transporte urbano, de controle da emissão de gases do efeito estufa, de habitação e desfavelação. Para efetivação de tais medidas, várias frentes precisam ser articuladas pela gestão pública local, merecendo destaque a regulamentação e adoção das contratações públicas sustentáveis, dentro do âmbito de sua competência, que serão objeto de estudo detalhado em capítulo próprio, mas que, adianta-se, possui o condão de auxiliar na reestruturação das organizações, diante do seu expressivo poder de compra.

Assim, tecidas considerações acerca das conferências mundiais sobre o meio ambiente realizadas pela ONU, que são marcos importantes na construção da sustentabilidade, dando-se principal ênfase ao evento mais atual, a Cúpula do Desenvolvimento Sustentável,

---

<sup>2</sup> Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações (BRASIL, 2017c).

que foi responsável pela criação da Agenda 2030, cujos objetivos englobam a necessidade de transformação das cidades em espaços sustentáveis, passa-se a discorrer sobre a perspectiva conceitual da sustentabilidade e do desenvolvimento sustentável, com o escopo de melhor compreender a inclusão de um novo objetivo orientador das licitações públicas, pela Lei Federal nº 12.349/2010: o desenvolvimento nacional sustentável.

## **1.2 Sustentabilidade e desenvolvimento sustentável: aspectos conceituais**

Apesar de não raras às vezes as expressões “sustentabilidade” e “desenvolvimento sustentável” serem usadas como sinônimos, mostra-se relevante a análise dos aspectos conceituais que envolvem ambos os institutos, a fim de compreender o espaço ocupado por cada um deles. De imediato, contudo, pode-se afirmar que o desenvolvimento sustentável procura relacionar o desenvolvimento com a sustentabilidade, sendo essa um gênero, do qual aquele é espécie, como se verá a seguir.

### **1.2.1 A sustentabilidade e suas dimensões**

A civilização contemporânea vive uma crise ambiental e social, como consequência dos atuais padrões insustentáveis de produção e consumo, inseridos a partir da Revolução Industrial e da racionalização da economia, voltada para a máxima satisfação pessoal. Na atual conjuntura, vislumbra-se a existência de múltiplas crises que interagem entre si: crise do aquecimento global, da desigualdade de renda, da favelização, da tributação, da escassez de democracia participativa, da baixa qualidade na educação, do *stress* hídrico, do desaparecimento de espécies, da enorme produção de resíduos, da imobilidade urbana, dentre outras (FREITAS, 2016, p. 27). Todas essas tensões são consequência do sobre carregamento do planeta, provocado pelo modelo ocidental do crescimento pelo crescimento, que se mostra insustentável diante dos recursos naturais disponíveis, clamando por uma reestruturação guiada por posturas sustentáveis.

A criação da Organização Mundial do Comércio (OMC), em meados da década de 1990, representou a ascensão da globalização econômica, cuja principal característica é o livre comércio. Essa nova ordem econômica viria para beneficiar todas as nações. Contudo, logo percebeu-se que as novas regras eram responsáveis por sérias consequências mundiais: a

desintegração social, a deterioração acelerada do meio ambiente, o surgimento e a disseminação de novas doenças, o aumento da pobreza, dentro outros. (CAPRA, 2005, p. 141). “A meta central da teoria e da prática econômicas atuais – a busca de um crescimento econômico contínuo e indiferenciado – é claramente insustentável, pois a expansão ilimitada num planeta finito só pode levar à catástrofe” (CAPRA, 2005, p. 157).

Diante dessas mazelas provocadas pelo capitalismo, em sua forma mais selvagem, surge, como contraponto, a noção de sustentabilidade, relacionada com o equilíbrio dinâmico entre as ações humanas e o ecossistema, de modo a garantir a sobrevivência e o bem-estar das gerações presente e futura. O instituto, que ganhou conotação mundial a partir das conferências internacionais sobre o meio ambiente promovidas pela ONU, é objeto de vasta discussão doutrinária. Alguns autores traçaram definições para a sustentabilidade, mas a maioria procura salientar que se trata de conceito aberto e em constante evolução. Boff é um dos doutrinadores que a apresenta uma significação para o instituto:

Sustentabilidade é toda ação destinada a manter as condições energéticas, informacionais, físico-químicas que sustentam todos os seres, especialmente a Terra viva, a comunidade de vida, a sociedade e a vida humana, visando sua continuidade e ainda atender as necessidades da geração presente e das futuras, de tal forma que os bens e serviços naturais sejam mantidos e enriquecidos em sua capacidade de regeneração, reprodução e evolução (BOFF, 2015, p. 107).

O foco do conceito supra está na preservação ecológica do planeta, na capacidade de conservação do capital natural. Freitas (2016, p. 43), por outro lado, apresenta uma noção mais ampla de sustentabilidade, abrangendo diversas dimensões da vida, responsáveis pela concretização do bem-estar intergeracional:

[Sustentabilidade é] princípio constitucional que determina, com eficácia direta e imediata, a responsabilidade do Estado e da sociedade pela concretização solidária do desenvolvimento material e imaterial, socialmente inclusivo, durável e equânime, ambientalmente limpo, inovador, ético e eficiente, no intuito de assegurar, preferencialmente de modo preventivo e precavido, no presente e no futuro, o direito ao bem-estar.

Trata-se de uma visão multidimensional da sustentabilidade, como processo contínuo, aberto e integrativo de, pelo menos, cinco dimensões do desenvolvimento: além dos tradicionais aspectos ambiental, econômico e social, o autor acrescenta as dimensões ética e jurídico-política (FREITAS, 2016, p. 56-62). Outra noção para o instituto é apresentada por Cruz e Ferrer (2015, p. 240):

[Sustentabilidade] não é nada mais do que um processo mediante o qual se tenta construir uma sociedade global capaz de se perpetuar indefinidamente no tempo em condições que garantam a dignidade humana. Atingido o objetivo de construir essa sociedade, será sustentável tudo aquilo que contribua com esse processo e insustentável será o que se afaste dele.

A premissa principal da definição acima citada está na construção de uma sociedade sustentável que pressupõe: a edificação de uma comunidade global de cidadãos ativos, não bastando a sustentabilidade nacional ou regional; a redução drástica do consumo de capital natural até o atingimento de níveis razoáveis de reposição; a facilitação de uma vida digna para os habitantes do planeta, disseminando-se as desigualdades de todos os gêneros; a superação do modelo opressor que se baseia no conforto e progresso de algumas camadas sociais em detrimento da exclusão sistemática de uma legião de desfavorecidos; a construção de novos modelos de governança, visando a prevalência do interesse geral sobre o individualismo de indivíduos, corporações ou estados; a colocação da ciência e da técnica a serviço do objetivo comum (CRUZ; FERRER, 2015, p. 240-241).

Elkington também apresenta uma definição para sustentabilidade: “é o princípio que assegura que nossas ações de hoje não limitarão a gama de opções econômicas, sociais e ambientais disponíveis para as futuras gerações” (ELKINGTON, 2012, p. 52). O autor compara a sustentabilidade com o indicador de uma bússola, que fornece amplo senso de direção sem, contudo, especificar necessariamente o que deve ser feito (MAZUR; MILES, 2010, p. 70). A partir dessa definição, Elkington criou a teoria *Triple Bottom Line* (TBL), pela qual a sustentabilidade é formada por três pilares, o econômico, o ambiental e o social, formando um tripé de sustentação da vida. Esses pilares devem conduzir a atividade de qualquer organização, para que a mesma possa ser considerada sustentável a longo prazo. A teoria desenvolvida por Elkington propõe a operacionalização das dimensões sociais e ambientais nas organizações, visando a superação do modelo mecanicista de capitalismo, focado apenas nos aspectos econômico/lucrativo do negócio. O conceito TBL pretende possibilitar a realização de auditorias sobre as três dimensões da sustentabilidade durante todo o processo que envolve o ciclo de vida dos produtos e serviços.

Para descrever o TBL, Elkington usa a metáfora dos platôs continentais ou placas tectônicas, os quais estariam dispostos uns sobre os outros, através da seguinte lógica: A sociedade (camada mais superficial) depende da economia (camada intermediária), que, por sua vez, depende do ecossistema global (camada mais profunda) (ELKINGTON, 2012, p. 110). Os pilares não são estáveis; estão em fluxo constante devido às pressões sociais,



econômicas, políticas e ambientais; eles se movimentam de forma independente. À medida que ocorre essa movimentação sob, sobre e de encontro uns com os outros, surgem fissuras, as quais o autor denomina de “entrelinhas”, gerando efeitos sociais, econômicos e ecológicos equivalentes a tremores e terremotos (ELKINGTON, 2012, p. 110-11). A entrelinha dos pilares econômico e ambiental leva à ecoeficiência (ELKINGTON, 2012, p. 116), a entrelinha dos pilares ambiental e social induz à justiça ambiental (ELKINGTON, 2012, p. 121-122) e a entrelinha dos pilares econômico e social, gera a ética (ELKINGTON, 2012, p. 131-132). O principal desafio consiste na harmonização entre as três dimensões que lhe compõem.

Pelas noções trazidas, percebe-se que a sustentabilidade envolve diversas perspectivas, conexas entre si. Alguns autores citados, como Freitas e Cruz e Ferrer, atribuem uma multidimensionalidade ao instituto. Entretanto, nenhum deles foge das três dimensões principais: a ambiental, a econômica e a social. São esses três aspectos que serão analisados e considerados para o estudo das licitações sustentáveis.

### **1.2.1.1 A dimensão ambiental da sustentabilidade**

A dimensão ambiental da sustentabilidade está relacionada ao direito das gerações atuais e futuras ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, como pressuposto para a própria preservação da existência humana na Terra (FREITAS, 2016, p. 68-70). Essa perspectiva é a mais conhecida, tendo em vista que foi a precursora na movimentação da comunidade internacional para a tomada de decisões comuns, diante da conscientização de que o ecossistema planetário não seria capaz de suportar os padrões de vida adotados pela sociedade contemporânea (CRUZ; FERRER, 2015, p. 244).

O pilar ambiental (*planet*) refere-se ao capital natural, isto é, ao ecossistema e à biodiversidade necessários ao equilíbrio e manutenção da vida (ELKINGTON, 2012, p. 116-120). A sobrevivência do homem na Terra pressupõe a preservação do ecossistema mundial. Uma sociedade ambientalmente sustentável implica na adoção de atitudes em relação à correta destinação dos resíduos por ela produzidos, à proteção do meio ambiente e ao uso responsável dos recursos naturais, não retirando da natureza além daquilo que é passível de regeneração e/ou renovação. A natureza, por si só, não produz resíduos. Quem produz é o homem. Dessa maneira, compete a ele uma postura ambientalmente responsável, dando o destino correto àquilo que produziu, como faz a natureza, para que as futuras gerações possam usufruir do planeta nas mesmas condições que a presente desfruta.

O comportamento da sociedade contemporânea não se mostra compatível com a sobrevivência humana no planeta a longo prazo. A produção de gases causadores do efeito estufa, sobretudo o dióxido de carbono, produz alterações na concentração de alguns componentes moleculares básicos que compõem a atmosfera terrestre, tornando-a mais densa, o que faz com que grande parte da radiação infravermelha que deveria escapar e se irradiar para o espaço fique nela retida. A consequência desse fenômeno é o aumento perigoso da temperatura da atmosfera terrestre e também dos oceanos, provocando a crise climática no planeta (GORE, 2006, p. 25-27) e comprometendo o bem-estar e, quiçá, a permanência do ser humano na terra, diante do avanço do aquecimento global. Por tudo isso é que a sustentabilidade possui um pilar ambiental que a sustenta, juntamente com os pilares econômico e social, que se passa a analisar.

#### **1.2.1.2 A dimensão econômica da sustentabilidade**

Sobre a dimensão econômica, enquanto Cruz e Ferrer entendem que está ligada ao duplo desafio de aumentar a geração de riquezas, de um modo ambientalmente sustentável, de um lado, e encontrar mecanismos para uma distribuição mais justas e homogêneas dessas riquezas, de outro (CRUZ; FERRER, 2015, p. 244), Freitas compreende que a perspectiva econômica implica no sopesamento dos custos diretos e indiretos, e dos benefícios que envolvem as atividades dos setores públicos e privados. Significa dizer que a sustentabilidade gera uma nova economia voltada para o planejamento a longo prazo, para a eficiência norteada pela eficácia e para o combate ao desperdício *latu sensu* (FREITAS, 2016, p. 70-72). A visão de Freitas vai ao encontro da compreensão do pilar econômico (*profit*) de Elkington, que corresponde ao lucro, ao capital, ou seja, ao valor total do ativo de dada organização, menos suas obrigações, apurado através de dados numéricos levantados, registrados e analisados pela contabilidade. Para que uma organização seja considerada economicamente sustentável é preciso considerar os custos externos de sua atividade a longo prazo (ELKINGTON, 2012, p. 111-114).

Observa-se uma necessidade de redefinição dos indicadores de economia, considerando as externalidades socioambientais. A dimensão econômica da sustentabilidade pretende, portanto, conjugar a melhoria no padrão de vida das pessoas, com a responsabilidade pelo uso dos recursos e destinação dos resíduos, gerando o menor impacto possível ao meio ambiente.

### 1.2.1.3 A dimensão social da sustentabilidade

A dimensão social consiste no aspecto mais amplo da sustentabilidade, abrangendo tudo que estiver relacionado com a atividade humana, “desde a proteção da diversidade cultural, até a garantia real do exercício dos direitos humanos, passando pela exclusão de qualquer tipo de discriminação, ou o acesso à saúde e à educação” (CRUZ; FERRER, 2015, p. 247). Nessa dimensão abrigam-se os direitos fundamentais sociais, que requerem a existência de programas relacionados à sua universalização. A dimensão social defende que, por mais que um produto atenda todos os requisitos da preservação ambiental, será considerado insustentável se obtido através de trabalho indecente (FREITAS, 2016, p. 62-64). Elkington assevera que o pilar social (*people*) abrange tanto o capital humano de uma organização, como a sociedade. Trata-se de perquirir se as atividades observam a saúde e o bem-estar dos funcionários e das demais pessoas que serão alcançadas pelos produtos ou serviços produzidos (ELKINGTON, 2012, p. 123-127). A dimensão social compreende, portanto, todas as perspectivas relativas ao bem-estar da pessoa.

Apesar de a sustentabilidade envolver os aspectos ambiental, econômico e social, importante atentar que essas dimensões não podem ser consideradas isoladamente. Há entrelaçamento e vinculação de todas elas, considerando o inter-relacionamento de todos os seres e coisas. A ideia multifacetada da sustentabilidade fomenta a transformação do estilo de vida, em todos os seus aspectos, visando atingir o reequilíbrio dinâmico, em contraposição ao modelo do consumismo irrefreável (FREITAS, 2016, p. 77-80).

Por todo o exposto, percebe-se que a sustentabilidade vincula todos os aspectos da vida, inclusive o desenvolvimento. Em razão disso que os termos sustentabilidade e desenvolvimento sustentável não podem ser empregados como sinônimos. Ou seja, “a noção de ‘desenvolvimento sustentável’ relaciona desenvolvimento e sustentabilidade no sentido de que o primeiro é baseado na última” (BOSELNANN, 2015, p. 89), como será analisado na continuação do estudo.

### 1.2.2 Desenvolvimento sustentável

Para alguns autores mais céticos, o desenvolvimento sustentável é uma utopia. Contudo, esse entendimento parte de uma concepção convencional do desenvolvimento, ou seja, aquela que o embaralha com o crescimento econômico e considera como índice de

medida daquele o Produto Interno Bruto (PIB) (FREITAS, 2016, p. 44). Dentre os detentores desse entendimento está Giddens, que defende haver significados paradoxais entre os termos sustentabilidade e desenvolvimento: enquanto a primeira pressupõe continuidade e equilíbrio, o último implica dinamismo e mudança (GIDDENS, 2010, p. 88).

Essa visão essencialmente econômica de desenvolvimento não é compartilhada por teóricos como Ignacy Sachs e Amartya Sen. Para o primeiro, o desenvolvimento difere do crescimento econômico, tendo em vista que os seus objetivos vão muito além da mera multiplicação de riqueza material. Embora seja uma condição necessária, o crescimento não pode ser considerado suficiente para proporcionar uma vida feliz e completa para todos (SACHS, 2014, p. 13). Da mesma forma, Sen ao visualizar o crescimento como um processo de expansão das liberdades reais, defende que visões que identificam o desenvolvimento com o crescimento do Produto Nacional Bruto (PNB) contrastam com o enfoque nas liberdades humanas. Como Sachs, Sen acredita que, além do crescimento, as liberdades usufruídas pelos membros da sociedade dependem também de outros fatores, como as disposições sociais e econômicas e os direitos civis (SEN, 2010, p. 16-17). Outra visão que merece destaque é a de Veiga, que também vê o desenvolvimento como instrumento de emancipação do ser humano, estando sua existência condicionada à ampliação do conjunto de coisas que as pessoas podem ser ou fazer na vida. O desenvolvimento, portanto, relaciona-se com institutos como a liberdade, os direitos humanos e a democracia (VEIGA, 2008, p. 56).

Tais concepções, para além do crescimento econômico, começam a delinear a ideia do desenvolvimento sustentável, afluído a partir da noção apresentada no Relatório Nosso Futuro Comum, ou Relatório Brundtland, mais comumente conhecido. O principal enfoque da definição estabelecida pelo documento de 1987 foram as necessidades humanas básicas e as limitações ambientais, revelando que o desenvolvimento, para ser considerado sustentável, deve privilegiar os aspectos social e ecológico (BOSELNANN, 2015, p. 51).

O desenvolvimento que pode ser considerado sustentável é aquele que consegue conciliar o crescimento com a “manutenção da capacidade dos sistemas naturais de suportar a existência humana” (SACHS, 2014, p. 242). Nesse sentido também entende Plata (2010, p. 74):

[...] o imperativo de um desenvolvimento sustentável consiste em manter o tamanho da economia mundial dentro da capacidade do ecossistema que a sustenta. Dessa maneira, a consequência lógica é que não podemos “crescer” no sentido da sustentabilidade, pois seria mais correto falar em “avançar” até o desenvolvimento sustentável. (tradução nossa)

Marques (2009, p. 125) também define o desenvolvimento sustentável como aquele apto a proporcionar um equilíbrio entre crescimento econômico e proteção ambiental:

Desenvolvimento sustentável é aquele que satisfaz os interesses de todos os grupos, possibilitando, ao mesmo tempo, proteção ambiental. Deve situar-se em um patamar mínimo de bem-estar e dentro de um limite máximo tolerável de desgaste de recursos ambientais, seja provocado pelo crescimento econômico, seja provocado pela própria comunidade em suas atividades normais. É a harmonização do homem com a natureza. Não significa *não crescimento*, mas a compatibilização entre crescimento econômico e proteção ambiental. Exige a avaliação dos impactos gerados pelas atividades na qualidade de vida e não somente na natureza. (grifos do autor)

Embora não se possa atrelar o desenvolvimento tão-somente ao crescimento econômico, esse não pode ser totalmente dissociado daquele, pois não há como se conceber a ideia de bem-estar social sem considerar a variável econômica. Dessa maneira, como bem observam os posicionamentos doutrinários trazidos, o desenvolvimento sustentável pode ser compreendido como aquele apto a equilibrar a atividade produtiva com os limites de tolerância dos recursos naturais e o bem-estar de todos os seres.

A grande dificuldade, entretanto, consiste em vislumbrar em termos práticos o avanço para um desenvolvimento revestido de sustentabilidade, considerando o atual modo de vida da população mundial. A primeira tarefa é a tomada de consciência do risco que a espécie humana corre se não houver a quebra do paradigma do crescimento pelo crescimento. A forma de produção, experimentado pela sociedade a partir da Revolução Industrial, consubstanciada no aumento da produtividade, deixando de lado os riscos e danos implicados, produz aquilo que Beck denominou de “miopia econômica”, segundo a qual os riscos inerentes à produção são deixados no patamar do imprevisível e do inesperado, enquanto que as possibilidades de aplicabilidade econômica são claramente previstas e testadas (BECK, 2011, p. 73). A sociedade se tornou vítima dos riscos que optou por não prever, quando considerou a natureza como algo infundável e capaz de absorver todos os resíduos de sua fabricação em massa.

A concepção de consumo deve estar associada à sustentabilidade, de modo que impere a ideia de economia e preservação dos recursos naturais, para que as futuras gerações não fiquem privadas do uso e fruição desses recursos. Uma alternativa para auxiliar na conscientização para o consumo “esverdeado” e na busca pelo desenvolvimento sustentável, consiste na internalização dos custos referente ao uso de recursos ambientais nos preços de

serviços e produtos (MARQUES, 2009, p. 122; 145). Mas isso também depende de conscientização e superação dos interesses privados em detrimento do bem-estar coletivo.

O desenvolvimento figura entre os valores supremos previstos na Constituição Federal. Freitas defende que desenvolvimento constitucionalmente regulado deve ser aquele que acorda com as diretrizes da sustentabilidade:

O ponto é que, quando a Constituição fala em desenvolvimento como valor supremo e como objetivo fundamental, quer necessariamente adjetiva-lo como sustentável, intertemporal e durável. Melhor do que isso: pretende que a sustentabilidade fixe os pressupostos (sociais, econômicos, ambientais, jurídico-políticos e éticos) de conformação do desenvolvimento constitucionalmente aceitável. (FREITAS, 2016, p. 116)

Essa assertiva encontra respaldo em vários dispositivos constitucionais, como é o caso do parágrafo primeiro, do artigo 174<sup>3</sup>, que determina a fixação de diretrizes para o desenvolvimento nacional equilibrado, bem como do artigo 170<sup>4</sup>, que estabelece a valorização do trabalho humano e a livre iniciativa, assegurando a todos uma existência digna observando, dentre outros princípios, a defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e produção. Para coroar, o artigo 225<sup>5</sup> prevê o direito de todos ao ambiente equilibrado, como bem de uso comum do povo, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo (FREITAS, 2017, p. 191).

Silva salienta que a Constituição Federal abriga dois valores aparentemente conflitantes: a compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico. A conciliação desses dois valores consiste, assim, na promoção do intitulado desenvolvimento sustentável que, segundo Silva,

---

<sup>3</sup> Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado. § 1º A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento. § 2º A lei apoiará e estimulará o cooperativismo e outras formas de associativismo. § 3º O Estado favorecerá a organização da atividade garimpeira em cooperativas, levando em conta a proteção do meio ambiente e a promoção econômico-social dos garimpeiros. § 4º As cooperativas a que se refere o parágrafo anterior terão prioridade na autorização ou concessão para pesquisa e lavra dos recursos e jazidas de minerais garimpáveis, nas áreas onde estejam atuando, e naquelas fixadas de acordo com o art. 21, XXV, na forma da lei (BRASIL, 2017a)

<sup>4</sup> Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: [...] VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; [...] (BRASIL, 2017a).

<sup>5</sup> Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. [...] (BRASIL, 2017a)

requer, como requisito indispensável, um crescimento econômico baseado na equitativa redistribuição dos resultados do processo produtivo e a erradicação da pobreza, de modo a reduzir as disparidades nos padrões de vida e melhorar o atendimento da maioria da população (SILVA, 2003, p. 26-27).

A busca pelo desenvolvimento sustentável envolve, portanto, a adoção de algumas posturas nos sistemas políticos, econômico, social e produtivo, privilegiando a democracia participativa, a geração de excedentes e desenvolvimento técnico constante, a resolução de tensões causadas pela opção de crescimento a qualquer custo, e o respeito à obrigação de preservar a base ecológica do desenvolvimento, evitando o processo de entropia global<sup>6</sup>, respectivamente (BARRAL; FERREIRA, 2006, p. 27).

Traçadas as premissas teóricas do desenvolvimento sustentável, que embasarão a compreensão do desenvolvimento nacional sustentável enquanto objetivo a ser perseguido pelas licitações públicas, o qual será abordado oportunamente (Capítulo 2), passa-se a discorrer acerca da influência exercida pelas condicionantes ao desenvolvimento, trazidas no bojo da Carta Constitucional, na formatação do modelo estatal contemporâneo, a ponto de ensejar a transição para o Estado Socioambiental de Direito.

### **1.3 Estado socioambiental de direito**

A preocupação com a questão ambiental refletiu diretamente na formação constitucional brasileira, de modo que a Constituição Federal de 1988 situou proteção ambiental dentre os valores estruturantes do Estado de Direito, elevando-o ao *status* de direito fundamental. Dessa maneira, percebe-se a transição para uma nova dimensão estatal, o Estado Socioambiental de Direito.

#### **1.3.1 Breves reflexões sobre a evolução histórica do Estado**

Antes de analisarmos o modelo de Estado contemporâneo denominado de Estado Socioambiental de Direito, importante estabelecer algumas considerações sobre o surgimento

---

<sup>6</sup> A entropia global pode ser definida como a tendência que o planeta tem de caminhar em direção a um contínuo processo de deterioração. (BARRAL; FERREIRA, 2006. p. 16)

do Estado como organização política centralizadora do poder em um ente público, bem como analisar a evolução dos modelos estatais modernos.

As primeiras manifestações de Estado ocorreram na Grécia, a partir da necessidade de predominância das leis sobre a vontade dos homens, regulando a convivência social. É na Grécia, também, que a inconveniência da submissão da sociedade à autoridade de um soberano é percebida, evoluindo-se para a compreensão da necessidade de sujeição desse poder a regras limitadoras (SCARIOT, 2011, p. 16).

Na Idade Média a organização política, administrativa e econômica baseou-se no sistema feudal, caracterizado pela fragmentação do poder em feudos. O feudalismo consistia em uma aristocracia militar sobre um território e sua população, que devia cultivar a terra para si e também para o senhor feudal. O poder econômico, político, militar, jurídico e ideológico concentrava-se no senhor feudal (STRECK; MORAIS, 2003, p. 21-22). Com base nessas características, pode-se afirmar que inexistiu um Estado centralizado durante o medievo. Nesse sentido atentam Streck e Morais (2003, p. 23):

Em face das características *stricto sensu* da forma estatal medieval, é razoável afirmar que *não existiu Estado centralizador no decorrer do período medieval*, exatamente pela fragmentação dos poderes em reinos, feudos etc. A forma de Estado centralizado – o Estado como poder institucionalizado – é pós-medieval, *vindo a surgir como decorrência/exigência das relações que se formaram a partir do novo modo de produção – o capitalismo – então emergente.* (grifos dos autores)

A primeira configuração de Estado centralizado é denominada de Estado estamental e representa uma espécie de transição entre a forma estatal do medievo e o Estado Moderno. O chamado Estado estamental tinha seu fundamento em pactos elaborados e subscritos pelos membros de diversas classes da sociedade, que juravam lealdade entre si e obediência aos seus príncipes e reis. Além disso, esses pactos limitavam e controlavam o poder do príncipe centralizador, que detinha o título de rei. Essa espécie estatal, após a conclusão de seu processo de desenvolvimento histórico, constitui o estado nacional, característico do mundo mediterrâneo europeu ocidental (STRECK; MORAIS, 2003, p. 27).

Chega-se, pois, ao Estado Moderno, cuja primeira forma foi o modelo absolutista. Nesse modelo o poder é legitimado pela monarquia, que o exerce de forma centralizada e ilimitada. Essa nova roupagem estatal surge das necessidades do capitalismo em ascensão, conforme asseveram Streck e Morais (2003, p. 28):



[...] o novo modo de produção em gestação (o capitalismo) demandava um conjunto de normas impessoais/gerais que dessem segurança e garantias aos súditos (burguesia em ascensão), para que estes pudessem comercializar e produzir riquezas (e delas desfrutar) com segurança e com regras determinadas. Assim, enquanto no medievo (de feição patrimonialista) o senhor feudal era proprietário dos meios administrativos, desfrutando isoladamente do produto da cobrança de tributos, aplicando sua própria justiça e tendo seu próprio exército, no Estado centralizado/institucionalizado esses meios administrativos não são patrimônio de ninguém. É esta, pois, a grande novidade que se estabelece na passagem do medievo para o Estado Moderno.

Apesar de permitir o desenvolvimento do capitalismo, o Estado absolutista mantinha resquícios do feudalismo, com uma sociedade estamental e baseada em valores teocêntricos. A burguesia ocupava uma posição secundária em relação ao clero e à nobreza. Essa organização começou a ser questionada, dando origem ao iluminismo, que prega a predominância da razão sobre a visão teocêntrica. O iluminismo permitiu a ascensão da classe burguesa ao poder político, culminando com a Revolução Francesa (SCARIOT, 2011, p. 20-21). A partir daí surge a segunda versão do Estado Moderno: o Estado liberal, embasado na teoria contratualista e na reivindicação de uma Constituição que limitasse o poder arbitrário exercido, até então, pelo clero e a nobreza. O fundamento dessa forma estatal encontra-se, portanto, na liberdade, na iniciativa privada e na limitação e divisão do poder (STRECK; MORAIS, 2003, p. 46-51), devendo o Estado abster-se de intervir na economia e na sociedade de um modo geral. A função estatal precípua consiste na garantia da ordem e na proteção do cidadão de ameaças internas e externas (SCARIOT, 2011, p. 29). Por essa razão, atribuiu-se ao modelo liberal a noção de estado mínimo (*Laissez Faire Laissez Passez*). As principais conquistas liberais foram os direitos de primeira dimensão, como as liberdades, os direitos humanos, a ordem legal, o governo representativo, a legitimação da mobilidade social, dentre outros.

Nas primeiras décadas do século XIX, percebe-se uma mudança no conteúdo do modelo liberal, ampliando a atuação positiva do Estado e diminuindo o campo de livre atuação do indivíduo. Nesse contexto, desaparece a figura do Estado mínimo e começa a surgir o Estado assistencial, com um viés mais intervencionista. O Estado Social, também denominado Estado do Bem-Estar Social, *Welfare State* ou Estado providência, caracteriza-se pela regulamentação da questão social, envolvendo direta e indiretamente temas relacionados com o processo produtivo, como as relações de trabalho, a previdência, o saneamento, a saúde, a educação, dentre outros (STRECK; MORAIS, 2003, p. 70-71). Os marcos normativos do modelo estatal em comento foram a Constituição Mexicana (1917) e a

Constituição de Weimar (1919). Importante salientar que a Revolução Industrial também contribuiu para a emergência do Estado Social, diante das modificações por ela inseridas no processo de produção e, conseqüente, nas relações de trabalho, gerando a necessidade de implementação de políticas que assegurassem os direitos fundamentais de segunda geração, ou seja, os direitos sociais e econômicos. A proposta do Estado Social exigia recursos financeiros que eram obtidos através da cobrança de impostos. Contudo, na década de 60, do século XX, o Estado Social começou a enfrentar uma crise em virtude da superioridade das despesas em relação às receitas arrecadadas. Em 1980, o modelo social começou a ser questionado, dando ensejo ao surgimento do projeto neoliberal, que tentou provar a inviabilidade do modelo estatal em vigência. O neoliberalismo propôs, a partir do Consenso de Washington, o incentivo às privatizações como alternativa para a redução do déficit público (SCARIOT, 2011, p. 62-63).

O Estado de Direito aparece, então, como o Estado pelo qual, em suas relações com os indivíduos, se submete ao regime de direito. Em outras palavras, o desenvolvimento da atividade estatal fica condicionado a regulação e autorização da ordem jurídica, ao mesmo tempo que os cidadãos possuem, à sua disposição, mecanismos jurídicos aptos a salvaguardar seus direitos de eventuais posturas abusivas do Estado. A ideia de Estado de Direito carrega em si a prescrição da supremacia da lei sobre a administração. Em sua origem, na Alemanha, como *Rechtstaat*, embasa-se na autolimitação do Estado pelo Direito, pois é o Estado a única fonte deste, atribuindo-lhe força coercitiva Estado. Contudo, o Estado de Direito não se limita apenas a uma concepção da ordem jurídica, mas também, a um conjunto de direitos fundamentais próprios de determinada tradição. O Estado de Direito é uma concepção de fundo acerca das liberdades públicas, da democracia e do papel do Estado, constituindo fundamento da ordem jurídica (STRECK; MORAIS, 2003, p. 86-88).

O Estado de Direito irá se apresentar de diversas formas, ora liberal, ora social e, por fim, como democrático. Cada forma do Estado de Direito possui caracteres próprios. A característica central do Estado Liberal de Direito consiste em uma limitação jurídico-legal negativa, isto é, compete ao Estado estabelecer mecanismos jurídicos que assegurem o livre desenvolvimento das pretensões individuais, ao lado de limitações impostas à sua atuação positiva. Já o Estado Social de Direito pretende corrigir a individualização do liberalismo, através de garantias coletivas. Esse tipo de Estado tende a criar uma situação de bem-estar geral que garante o desenvolvimento da pessoa humana. Por fim, o Estado Democrático de Direito caracteriza-se como fomentador da participação pública, objetivando a igualdade. Para essa forma estatal, não basta que a lei limite (liberal) ou promova (social) a atuação estatal, é

necessário que ela atue como instrumento de transformação da sociedade, reestruturando constantemente as relações sociais (STRECK; MORAIS, 2003, p. 89-94).

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 representou a consagração do paradigma do Estado Democrático de Direito, tendo como pilares a democracia e os direitos fundamentais, sendo que dentro desses últimos a proteção ao meio ambiente e a dignidade humana receberam uma atenção especial. Diante disso, a doutrina vem construindo a ideia de uma nova forma estatal, qual seja, o Estado Socioambiental de Direito, que será abordado na sequência.

### **1.3.2 O Estado socioambiental de direito**

Importante salientar, inicialmente, que, apesar das diferentes nomenclaturas atribuídas pela doutrina ao novo modelo de Estado de Direito contemporâneo, como Estado Pós-Social, Estado Constitucional Ecológico, Estado de Direito Ambiental, Estado do Ambiente, Estado Ambiental, Estado de Bem-Estar Social Ambiental e Estado Sustentável, optou-se, nesse estudo, pela expressão cunhada por Sarlet e Fensterseifer, qual seja, “Estado Socioambiental de Direito”, em virtude da significação atribuída ao adjetivo socioambiental, que pressupõe a convergência entre as agendas social e ambiental em um mesmo projeto jurídico-político para o desenvolvimento humano (SARLET; FENSTERSEIFER, 2014, p. 117).

Como referido anteriormente, a década de 1970 ficou marcada pela evidência dada à preocupação com a questão ambiental, e seus reflexos na qualidade de vida das pessoas e na tutela e promoção dos direitos fundamentais. Seguindo essa tendência, a Constituição Federal de 1988 situou a proteção ambiental como um dos valores estruturantes do Estado de Direito brasileiro, através da previsão do direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, competindo ao Poder Público, em conjunto com a coletividade, o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (art. 225). Nesse contexto, o direito ao meio ambiente recebeu *status* constitucional de direito fundamental, com reflexos intergeracionais.

O regramento constitucional destinado ao meio ambiente denota uma preocupação com o bem-estar da humanidade, que tem como requisito incontestado para sua consecução a existência de um ambiente sadio e equilibrado. Consolidou-se, assim, uma dimensão ecológica à dignidade da pessoa humana, a qual, como salientam Sarlet e Fensterseifer,

abrange a ideia de um bem-estar ambiental, agregado ao bem-estar social, de modo a conferir uma vida digna, saudável e segura à coletividade:

[...] o próprio conceito de vida hoje se desenvolve para além de uma concepção estritamente biológica ou física, uma vez que os adjetivos “digna” e “saudável” acabam por implicar um conceito mais amplo, que guarda sintonia com a noção de um pleno desenvolvimento da personalidade humana, para o qual a qualidade do ambiente passa a ser um componente nuclear.

[...] deve-se inserir a qualidade ambiental como um dos elementos-chave da tutela da personalidade humana, em vista da relação intrínseca que aquela guarda com a condição existencial (presente e futura) do ser humano (SARLET; FENSTERSEIFER, 2014, p. 58).

O aspecto ambiental da dignidade da pessoa humana está, portanto, relacionado ao fato de que não se pode pensar em uma vida digna em um ambiente degradado, incapaz de garantir até mesmo a sobrevivência do indivíduo. A elevação do direito ao meio ambiente equilibrado ao patamar de direito fundamental, requer uma nova postura do Estado e da sociedade, a fim de garantir a promoção e a tutela dos direitos liberais, sociais e ambientais em um único projeto jurídico-político tendo como objetivo o desenvolvimento humano em padrões sustentáveis (SARLET; FENSTERSEIFER, 2014, p. 56). Trata-se da transição para um novo modelo de Estado de Direito, o Estado Socioambiental de Direito, consolidado com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que trouxe em seu bojo a responsabilidade conjunta do Estado e da sociedade pelos encargos ambientais, através da solidariedade intergeracional.

O meio ambiente, conforme salienta Alexy, se revela como um “direito fundamental completo”, considerando que se forma a partir da união de um feixe de posições individuais diferentes. Nesse sentido, afirma o filósofo alemão:

Um direito fundamental ao meio ambiente corresponde mais àquilo que [...] se denominou “direito fundamental completo”. Ele é formado por um feixe de posições de espécies bastante distintas. Assim, aquele que propõe a introdução de um direito fundamental ao meio ambiente, ou que pretende atribuí-lo por meio de interpretação a um dispositivo de direito fundamental existente, pode incorporar a esse feixe, dentre outros, um direito a que o Estado se abstenha de determinadas intervenções no meio ambiente (direito de defesa), um direito a que o Estado proteja o titular do direito fundamental contra intervenções de terceiros que sejam lesivas ao meio ambiente (direito a proteção), um direito a que o Estado inclua o titular do direito fundamental nos procedimentos relevantes para o meio ambiente (direito a procedimentos) e um direito a que o próprio Estado tome medidas fáticas benéficas ao meio ambiente (direito a prestação fática) (ALEXY, 2015, p. 443).

Diante de todas as posições que envolvem o direito fundamental ao meio ambiente, espera-se uma mudança de postura do Estado, no sentido de assumir o controle jurídico dos riscos inerentes à atividade industrial, colocando o meio ambiente no centro das atenções, a fim de assegurar às gerações presentes e futuras uma existência digna. Nessa seara é que se fala na emergência de um novo modelo de Estado de Direito.

A passagem para o Estado Socioambiental de Direito é marcada pela crise ambiental oriunda do processo da civilização hodierna, vinculado à globalização, ao desenvolvimento em todas as esferas e à sociedade de risco (BELCHIOR; PACOBAHYBA, 2011, p. 7). A teoria da sociedade de risco, fundamentada pelo sociólogo alemão Ulrich Beck, na década de 1980, corresponde a fase do desenvolvimento da sociedade moderna onde os riscos sociais, políticos, ecológicos e individuais, criados pela inovação tecnológica, escapam das instituições de controle e proteção da sociedade industrial (BECK, 2011, p. 23-26). Essa teoria representa, portanto, uma tomada de consciência da falência do modelo de produção industrial, e do risco permanente de desastres e catástrofes. “A sociedade de risco é aquela que, em função do seu contínuo crescimento econômico, pode sofrer a qualquer tempo as consequências de uma catástrofe ambiental” (LEITE, 2015, p. 158).

A crise ambiental, portanto, origina-se da sociedade de risco, tendo em vista os perigos imprevisíveis e, muitas vezes, irreversíveis que as inovações tecnológicas podem ocasionar ao meio ambiente. É dizer, as mesmas tecnologias que trazem benefícios, podem ser fonte de inviabilização da permanência do homem na terra. Dessa maneira, cumpre ao Estado e ao direito adotar políticas e regramentos que contribuam para a conscientização e amenização das consequências intertemporais da sociedade de risco, além da promoção de incentivo a condutas ambientalmente desejadas.

Nessa conjuntura, a Constituição Federal de 1988 instituiu uma ordem pública ambiental, que conduz o Estado, e o modelo econômico por ele adotado, a assumir a forma de Estado de Direito Ambiental. A ordem pública é ambiental, pois dotada de enfoque holístico e autônomo, no qual os fragmentos são apreciados e salvaguardados a partir do todo, substituindo a desordem ecológica, subproduto da ausência de regramento ambiental nas Constituições anteriores (BENJAMIN, 2015, p. 147-148).

O novo modelo de Estado de Direito, além de diferentes nomenclaturas, recebe várias definições no âmbito teórico. Capella 1994, p. 248) conceitua o Estado Ambiental dando especial ênfase ao princípio da solidariedade:

[...] forma de Estado que se propõe a aplicar o princípio da solidariedade econômica e social, para alcançar o desenvolvimento sustentável, orientado a buscar a igualdade substancial entre os cidadãos, mediante o controle jurídico do uso racional do patrimônio natural. (tradução nossa)

A solidariedade, juntamente com a liberdade e a igualdade, constitui axioma do Estado Socioambiental de Direito, que pressupõe a superação do individualismo para a concretização de sua sociedade sustentável, capaz de proporcionar uma vida digna às gerações contemporânea e vindoura. O princípio da solidariedade expressa a necessidade fundamental da coexistência do ser humano como integrante de um corpo social, formatando a teia de relações intersubjetivas e sociais que se traçam no espaço da comunidade estatal (SARLET; FENSTERSEIFER, 2014, p. 59).

Ainda sobre a definição do Estado Socioambiental de Direito, Canotilho assevera que a compreensão dessa dimensão estatal se dá através de quatro postulados básicos de razão prática: o globalista, o publicista, o individualista e o associativista. O postulado globalista consiste em não limitar a proteção ambiental a nível de sistemas jurídicos isolados (estatais ou não), mas sim no plano de sistemas jurídicos-políticos internacionais e supranacionais, de modo a se obter um *standard* ecológico ambiental razoável a nível planetário, ao mesmo tempo que se estruture uma responsabilidade global quanto às exigências da sustentabilidade. A perspectiva individualista, por seu turno, diz respeito a existência de um direito individual fundamental ao ambiente, prevalecendo, em termos de meios jurídicos de proteção ambiental, o caráter privatista. O postulado publicístico refere-se à concepção do ambiente como bem público de uso comum, devendo a sua proteção configurar-se como uma função essencialmente pública. Por fim, a perspectiva associativista procura estabelecer uma democracia ambiental, substituindo a visão tecnocrática de gestão do ambiente (postulado publicístico), pela visão democrática participativa e de vivência da virtude ambiental (CANOTILHO, 2001, p. 10-12).

Leite, por seu turno, ao analisar a definição de Estado de Direito Ambiental, argumenta que se trata de “um conceito de cunho teórico-abstrato que abarca elementos jurídicos, sociais e políticos na busca de uma situação ambiental favorável à plena satisfação da dignidade humana e harmonia dos ecossistemas” (LEITE, 2015, p. 182-183). E continua discorrendo no sentido de que:

A consecução do Estado de Direito Ambiental passa obrigatoriamente pela tomada de consciência global da crise ambiental e exige uma cidadania participativa, que compreende uma ação conjunta do Estado e da

coletividade na proteção ambiental. Trata-se, efetivamente, de uma responsabilidade solidária e participativa, unindo de forma indissociável Estado e cidadãos na preservação do meio ambiente. Assim, para se edificar e estruturar um abstrato Estado ambiental pressupõe uma democracia ambiental, amparada em uma legislação avançada que encoraje e estimule o exercício da responsabilidade solidária (LEITE, 2015, p. 183).

Percebe-se que o autor encara a ideia de um Estado Socioambiental de Direito como algo que foge do plano concreto, o que não parece plausível, considerando que o legislador constitucional de 1988 conferiu ao meio ambiente *status* de direito fundamental, atribuindo a responsabilidade do Estado e da sociedade pela sua preservação e proteção. Dessa maneira, a concepção de um novo modelo de Estado de Direito reveste-se de concretude. Por óbvio, que constitui tarefa árdua tratar de todas as facetas que envolvem a materialização do direito fundamental ao meio ambiente equilibrado, mas não é por isso que o Estado Socioambiental de Direito pode ficar apenas no plano da abstração. Ao contrário, um Estado que assuma a ordem ambiental e cumpra com a sua responsabilidade constitucional, de forma concreta, é imprescindível para a manutenção das condições de existência humana no planeta.

O ordenamento jurídico pátrio constitucionalizou a proteção ambiental em capítulo próprio, inserido no Título VIII da Carta de 1988, que contempla as disposições atinentes à Ordem Social, consagrando a proteção ambiental como um dos objetivos ou tarefas fundamentais do Estado – Socioambiental – de Direito e como um direito fundamental do indivíduo e da coletividade. A ordem constitucional reconheceu, assim, uma dupla funcionalidade da proteção ambiental, tomando a forma, simultaneamente, de um objetivo e tarefa estatal e de um direito (dever) fundamental do indivíduo e da coletividade, implicando todo um complexo de direitos e deveres fundamentais de cunho ecológico. Diante disso, a proposta do Estado Socioambiental de Direito compreende a integração e a interdependência dos direitos sociais e da proteção do ambiente, formando os chamados direitos fundamentais socioambientais, os quais constituem pilares da noção de desenvolvimento sustentável, predominante nessa concepção estatal (SARLET; FENSTERSEIFER, 2014, p. 114; 119). Conseqüentemente, tem-se que a forma socioambiental do Estado de Direito prima pela compatibilidade entre a atividade econômica e a ideia do desenvolvimento regido pela sustentabilidade, “de modo que a ‘mão invisível’ do mercado seja substituída necessariamente pela ‘mão visível’ do Direito” (SARLET; FENSTERSEIFER, 2014, p. 26).

Seguindo essa linha de raciocínio, o Estado Socioambiental de Direito possui, também, caráter regulador da atividade econômica, de modo a ajustá-la aos valores e princípios constitucionais, a fim de possibilitar o desenvolvimento humano e social de

maneira ambientalmente sustentável. Trata-se de uma regulação administrativa sustentável, que é definida por Freitas (2016, p. 240) como:

[...] a intervenção indireta do Estado, que visa implementar, com autonomia e independência, as políticas institucionalizadas (prioridades cogentes), via correção das falhas comportamentais do mercado e do governo, em caráter promocional ou repressivo, de ordem a melhor tutelar a eficácia dos direitos fundamentais das gerações presentes e futuras.

A releitura da função regulatória, inerente ao poder de polícia administrativa, através das lentes da sustentabilidade, mostra-se de grande relevo para a efetivação dos direitos fundamentais. Aliás, além do poder de polícia, inerente à Administração Pública, frisa-se que o direito administrativo, como um todo, também necessita reformular-se para atender a ordem constitucional socioambiental, como veremos na sequência do estudo.

#### **1.4 Direito administrativo da sustentabilidade**

Inicialmente mostra-se salutar expor, de forma sucinta, o processo de constitucionalização do direito administrativo, como consequência do processo de expansão e fortalecimento da jurisdição constitucional a partir do século XX.

##### **1.4.1 A constitucionalização do direito administrativo**

O constitucionalismo contemporâneo, edificado a partir do advento do Estado Social, e tendo como marcos iniciais as Constituições do México (1917) e de Weimar (1919), representa uma mudança de visão sobre as Cartas constitucionais, que deixam de ser consideradas como as leis estatais básicas, limitadas a temas de direito público, tornando-se estatuto fundamental do Estado e da sociedade (BINENBOJM, 2014, p. 61-63). A transição das Constituições à condição de norma jurídica, através da ruptura com o paradigma do “legicentrismo”, importou, portanto, no surgimento de um movimento de constitucionalização do direito, que também recebe a nomenclatura de neoconstitucionalismo. Tal processo consiste no dever de atribuir, a todas as normas infraconstitucionais, interpretação e aplicação concorde com as normas e princípios estabelecidos na Carta Constitucional. Ou seja, como



propõe Guastini (2006, p. 49), trata-se de impregnação do ordenamento jurídico pelas normas constitucionais:

[...] por “constitucionalização do ordenamento jurídico” proponho entender um processo de transformação de um ordenamento que, ao término de tal, todo o ordenamento em questão resulta totalmente “impregnado” pelas normas constitucionais. Um ordenamento jurídico se caracteriza por uma Constituição extremamente invasora, intrometida (penetrante, intrusiva), capaz de condicionar tanto a legislação, como a jurisprudência e o estilo doutrinário, a ação dos atores políticos, assim como as relações sociais. (tradução nossa)

Barroso (2005, p. 12-13) também enaltece a projeção das Constituição sobre todas as normas jurídicas ao definir o fenômeno da constitucionalização do direito:

A ideia de constitucionalização do direito [...] está associada a um efeito expansivo das normas constitucionais, cujo conteúdo material e axiológico se irradia, com força normativa, por todo sistema jurídico. Os valores, os fins públicos e os comportamentos contemplados nos princípios e regras da Constituição passam a condicionar a validade e o sentido de todas as normas do direito infraconstitucional. Como intuitivo, a constitucionalização repercute sobre a atuação dos Poderes, inclusive e notadamente nas suas relações com os particulares. Porém, mais original ainda: repercute, também, nas relações entre particulares.

Percebe-se que o processo de constitucionalização atinge todos os ramos do direito, inclusive o direito administrativo, determinando que todas as normas jurídicas sejam interpretadas à luz da Lei Maior. A supremacia constitucional, desse modo, impregna a atividade administrativa a ponto de ensejar uma releitura de todos os seus institutos e estruturas, como é o caso da legalidade, que se transforma em juridicidade administrativa, isto é, “a lei deixa de ser fundamento único e último da atuação da Administração Pública para se tornar um dos princípios do sistema de juridicidade instituído pela Constituição” (BINENBOJM, 2014, p. 70).

A noção de discricionariedade administrativa também sofre uma redefinição a partir da constitucionalização do direito administrativo, deixando de ser um espaço de liberdade decisória para se tornar um campo de ponderações entre os diferentes bens e direitos tutelados constitucionalmente. Em virtude disso, conforme salienta Binenbojm (2014, p. 71), não se pode mais falar, tecnicamente, em uma dicotomia autêntica entre atos vinculados e discricionários, mas em diferentes graus de vinculação dos atos administrativos à juridicidade. A discricionariedade administrativa não pode mais ser considerada um campo imune ao

controle jurisdicional. “Ao maior ou menor grau de vinculação do administrador à juridicidade corresponderá, via de regra, maior ou menor grau de controlabilidade judicial de seus atos” (BINENBOJM, 2014, p. 220).

Há um extenso rol de mudanças paradigmáticas que a constitucionalização exerce sobre os institutos de direito administrativo. Todavia, limitar-se-á a discorrer sobre os pontos que exercem influência direta na problemática proposta para o presente estudo. Nessa perspectiva, observa-se, por todo o exposto nos títulos anteriores, que a ideia de um Estado Socioambiental de Direito pressupõe, inclusive, a adequação da atividade exercida pela Administração Pública para a sua concretização. Ao se falar em constitucionalização do direito administrativo, está se referindo, de acordo com os postulados da Constituição Federal de 1988, em adequar as regras e estruturas administrativas de modo que atenda aos direitos fundamentais e à dignidade da pessoa humana. Seguindo esse raciocínio, pode-se afirmar que o direito administrativo precisa vestir a roupagem da sustentabilidade, de modo que a atuação dos entes públicos contribua para o desenvolvimento apto a conferir uma existência com dignidade e bem-estar para a presente e para as futuras gerações. A partir dessa concepção é que se fala em um direito administrativo da sustentabilidade, assunto que será desenvolvido no tópico subsequente.

#### **1.4.2 Direito administrativo e sustentabilidade**

O novo direito administrativo pressupõe uma releitura da gestão pública sob o prisma do princípio constitucional da sustentabilidade e do direito fundamental à boa administração pública, com o objetivo de torná-la eficiente e eficaz no induzimento ao bem-estar intergeracional (FREITAS, 2016, p. 209). Em outras palavras, trata-se de proceder a constitucionalização das relações administrativas, a fim de alcançar o desenvolvimento compatível com os ditames previstos nos artigos 3º, 170, inciso IV, e 225, todos da Constituição Federal (FREITAS, 2014, p. 9).

A atuação administrativa sustentável exige a conjugação dos seus princípios orientadores com a sustentabilidade. Assim, limitando-se aqui a citar o rol estabelecido no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal<sup>7</sup>, refere-se que o princípio da legalidade deixa-se

---

<sup>7</sup> Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]. (BRASIL, 2017a)

nuançar pela perspectiva de longo prazo e de sopesamento adequado os efeitos da norma no tempo. A impessoalidade refere-se ao Estado-Administração que não se deixa guiar pelos caprichos de favorecer as gerações presentes em detrimento das futuras, e vice-versa. A moralidade, por seu turno, veda as condutas eticamente transgressoras do senso moral médio superior da sociedade, impedindo a proliferação de condutas que levam ao perecimento dos liames de decência e solidariedade entre as gerações. O princípio da publicidade consagra o direito fundamental à boa informação e viabiliza o controle social da qualidade multidimensional das decisões administrativas. A eficiência, por derradeiro, guarda relação com a meta do desenvolvimento durável, devendo estar subordinado à eficácia, no intuito de evitar que o excesso de eficiência conduza, por exemplo, ao crescimento econômico que se alimenta do consumo inconsequente de bens posicionais ou do crédito irresponsavelmente concedido (FREITAS, 2016, p. 211-213).

O princípio constitucional da sustentabilidade se encontra entrelaçado com os demais princípios que regem as relações da administração, influenciando-os e sendo por eles influenciado, de modo a criar um sistema administrativista apto a conferir titularidade dos direitos fundamentais também às gerações vindouras. Percebe-se, assim, o surgimento de um novo ciclo da gestão pública, marcada por alguns traços que são destacados por Freitas. O primeiro deles consiste na transição das relações administrativas rumo ao paradigma da racionalidade imparcial e norteadas pela eficiência e pela eficácia, mediante controle de qualidade das decisões administrativas. A segunda característica, atribuída ao novo ciclo da gestão pública, diz respeito à devida fundamentação e processualização das decisões, visando a substituição da discricionariedade absoluta, por um processo decisório vinculado, desde a sua concepção, aos princípios e direitos fundamentais intergeracionais. Um terceiro traço preconiza a necessidade de transição para a sindicabilidade aprofundada das condutas comissivas e omissivas praticadas por agentes públicos lato sensu, ou seja, toda pessoa que prestar trabalho, ainda que transitório, ao ente estatal, visando o controle da sustentabilidade social, ambiental, econômica, ética e jurídico-política. Outro ponto vislumbra a resolução administrativa dos conflitos envolvendo a administração pública, privilegiando técnicas alternativas, como a mediação e a conciliação, no lugar de meios repressivos, que não se mostram eficazes. O quinto caractere marca a passagem do burocratismo para a observância do direito fundamental à boa administração pública, que preconiza a duração razoável dos pedidos levados à apreciação do ente estatal. O sexto traço consiste na adoção de uma postura preventiva e antecipatória das relações administrativas, em detrimento de medidas sancionatórias e punitivas. Por fim, a última característica alude a atuação do Estado-

Administração, nos limites de suas competências, como guardião da constitucionalidade, na construção do desenvolvimento sustentável (FREITAS, 2016, p. 215-220).

A observância da sustentabilidade na atuação administrativa requer, portanto, a reconfiguração de algumas posturas dos agentes públicos, de modo a prestigiar soluções duradouras, de longo prazo e harmônicas com a economicidade, eficiência e eficácia (MOREIRA, 2017, p. 64). Essa nova configuração inclui, por exemplo, a verificação dos custos diretos e indiretos das escolhas feitas pela administração pública e o estímulo da iniciativa privada, através do poder de regulação da atividade econômica, para que evite o desperdício de recursos naturais nos processos de produção. Nesse sentido, Freitas salienta a importância da transição para o novo ciclo da gestão pública sustentável:

[...] imprescindível que o novo Direito Administrativo constitucionalize, vez por todas, as relações da administração, forçando a transição para o novo ciclo da gestão sustentável (com o aperfeiçoamento de ferramentas e incentivos disponíveis), reendereçada à agregação de benefícios e resultados de comprovada qualidade. O que pressupõe, antes de tudo, controle de qualidade decisória (já na fase interna) e de execução, em termos organizacionais, com a adoção de *checklist* para as grandes decisões administrativas, em conformidade com metas transparentemente estabelecidas, acima dos mandatos (FREITAS, 2016, p. 210).

O elemento-chave do novo Direito Administrativo consiste na adoção de critérios sustentáveis nas licitações da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. As licitações públicas sustentáveis serão objeto de estudo em capítulo específico, mas adianta-se que os entes estatais representam uma fatia considerável dentro do espectro consumerista, fato que possibilita a regulação da atividade econômica, ante o seu expressivo poder de compra. Em outras palavras, a exigência do preenchimento de requisitos sustentáveis para o fornecimento de bens e serviços à Administração Pública fomenta o implemento da cultura da sustentabilidade no setor privado, além de contribuir significativamente para a tutela constitucional do meio ambiente. Nesse sentido, o papel regulador do Estado amplia-se para além da dimensão econômica, desempenhando uma espécie de regulação social, como leciona Justen Filho (2014, p. 602):

Trata-se da *regulação social*, que assume outras propostas. Constatou-se que o mercado, ainda que em funcionamento perfeito, poder conduzir à não realização de certos fins de interesse comum. A realização de inúmeros outros fins, de natureza sociopolítica, também é buscada pela regulação, que não pode restringir-se a preocupações meramente econômicas. É necessário proteger o meio ambiente, por exemplo. A racionalidade econômica imediatista conduz à destruição deste. (grifos do autor)

É nesse sentido que se fala em regulação sustentável, cujo escopo é a busca pelo desenvolvimento sustentável multidimensional e intergeracional, não limitado apenas ao aspecto econômico, que privilegia o crescimento pelo crescimento. Esse novo viés regulatório denota a transição para o paradigma sustentável do Direito Administrativo, o qual exige a análise dos custos e benefícios diretos e indiretos, a longo prazo, na tomada de decisão administrativa em todas as esferas governamentais. A elaboração de uma nova base administrativista de regulação estatal constitui pedra angular do modelo de governança sustentável. A regulação administrativa sustentável consiste na:

[...] intervenção direta do Estado-administração, que visa a implementar, com autonomia, políticas constitucionalizadas (prioridades cogentes), via correção de falhas de mercado e de governo, em caráter promocional ou repressivo, de ordem a melhor tutelar a eficácia dos direitos fundamentais das gerações presentes e futuras (FREITAS, 2015, p. 118).

A regulação administrativa sustentável, portanto, deve ordenar o mercado ao desenvolvimento compatível com a ordem constitucional, uma vez que, se deixado solto, o mercado tende a entrar em colapso e a provocar danos irreparáveis ou de difícil reparação, no presente e no futuro, como outrora fora constatado (FREITAS, 2015, p. 119).

A regulação estatal sustentável e as licitações públicas sustentáveis são dois eixos importantes para a concretização do princípio constitucional da sustentabilidade, mas não se pode perder de vista que toda a atividade administrativa deve nortear-se por tal postulado constitucional. As políticas públicas sustentáveis precisam ser desenvolvidas por todos os entes constituintes da federação brasileira, dentro dos limites de sua competência. Seguindo esse raciocínio, o presente estudo pretende dar especial ênfase à municipalidade, sua particular condição de autonomia dentro do modelo federativo brasileiro e seu papel para a consecução do desenvolvimento sustentável, o que será amplamente tratado nos capítulos subsequentes.

## 2 CONTRATAÇÕES PÚBLICAS E AUTONOMIA MUNICIPAL

Esse capítulo destina-se ao estudo do Estado federal brasileiro, com ênfase para a divisão de competências estabelecida pela Constituição Federal. O seu objetivo consiste em verificar os limites constitucionais previstos para cada ente federado, especialmente em relação aos Municípios, que gozam de autonomia constitucional de forma *sui generis*. Em termos de competência legislativa, o capítulo visa analisar o campo de atuação de cada ente integrante da federação no que diz respeito a edição de normas que contemplem as contratações públicas sustentáveis.

### 2.1 Autonomia do Município na federação brasileira

O Município constitui a expressão da força dos povos livres, conforme leciona Tocqueville (2015, p. 71-72), considerando que é no espaço comunal onde o povo tem a possibilidade de exercer o poder de forma mais imediata. A proximidade com a população faz da comuna o ente que possui melhores condições de auferir suas necessidades e anseios. Por isso a necessidade conferir para os entes locais, autonomia para eleger seus representantes, criar suas próprias leis e gerir-se, administrativa e financeiramente, sem a interferência de outras esferas políticas.

Em solo pátrio, apesar de o Município estar presente mesmo antes da Proclamação da República, a Constituição de 1988 foi responsável pela sua elevação a condição de ente federado, instituindo a federação em três níveis, situação essa que não encontra similitude com arranjos federais de outras nações, pois, via de regra, a federação é composta por apenas duas esferas de poder, a União e os Estados Membros. Contudo, há que se frisar que a carta de 1988 não foi a primeira a prever a autonomia municipal. As Constituições de 1934 e 1946 também previram traços autônomos às municipalidades, como se verá adiante.

A autonomia municipal envolve diversas dimensões, merecendo destaque a autonomia legislativa, que permite a criação de um ordenamento jurídico local, fato que traz à baila a possibilidade de se estabelecer normativas municipais específicas sobre licitações públicas, mormente no que se refere a diretrizes sustentáveis. Contudo, para que se possa analisar essa prerrogativa legiferante, mister compreender a figura do Município, através da análise de sua concepção, e a sua importância para o arranjo federativo brasileiro.

### 2.1.1 Síntese da gênese municipal

Embora não se pretenda efetuar uma análise minuciosa da evolução histórica do Município, o que já foi feito de forma brilhante por municipalistas contemporâneos<sup>8</sup>, mostra-se relevante tecer breves reflexões sobre a gênese municipal, a fim de compreender sua autonomia, principalmente no contexto brasileiro.

O Município atual tem sua origem no *municipium* ou *municipia* da República Romana, organização local oriunda da expansão desenfreada dos domínios romanos. A instituição surgiu como facilitador da administração e dominação pacífica das cidades conquistadas pela força (CORRALO, 2011, p. 18; COSTA, 2014, p. 23; MEIRELLES, 2008, p. 33). Os territórios conquistados ficavam sujeitos às imposições do Senado, recebendo, em troca da subordinação e fiel obediência às leis romanas, a concessão de certas prerrogativas, que variavam desde simples direitos privados (*jus connubi*, *jus commercii* etc.) até o direito político de eleger seus governantes e dirigir a própria cidade (*jus suffragii*) (MEIRELLES, 2008, p. 33). As comunidades detentoras de tais prerrogativas eram consideradas Municípios (*municipium*), que tinham como principal instituição um Conselho Municipal chamado de *Curia* ou *Ordo Decurionum*, formado por cem pessoas denominadas de decuriões<sup>9</sup>, a quem competia elaborar as leis municipais (*edictus*) que regiam a atividade cidadina (COSTA, 2014, p. 23-24).

A República Romana abrigava duas espécies principais de poder local: as colônias e os Municípios. As colônias “[...] eram formadas pela colonização romana e regiam-se pelas leis de Roma, com o usufruto da cidadania romana” (CORRALO, 2014, p. 52). Os Municípios, por seu turno, possuíam habitantes não originários de Roma, os quais tinham suas próprias leis e podiam alcançar uma cidadania romana limitada ou plena (CORRALO, 2014, p. 52). Percebe-se, nos Municípios romanos, resquícios de autonomia, principalmente no âmbito legislativo, prerrogativa também observada nas municipalidades contemporâneas, principalmente em *terrae brasilis*, o que justifica essa breve digressão histórica.

No ano de 45 a.C., durante o governo de Júlio César, houve a normatização da organização e funcionamento do Município de Roma e de outras cidades sobre o seu domínio, através da *Lex Julia Municipalis*, representando a importância que a organização local atingiu

---

<sup>8</sup> Sobre a evolução histórica do Município v.: CORRALO, Giovanni da Silva. **Município: autonomia na federação brasileira**. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2014; COSTA, Nelson Nery. **Direito municipal brasileiro**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014; MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 16. Ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

<sup>9</sup> Decuriões eram magistrados que, por serem integrantes da cúria, tinham a função de governar a cidade. (CORRALO, 2014, p. 49)

para a República Romana. Os dois únicos fragmentos da referida normatização, que chegaram aos dias de hoje, disciplinavam a distribuição de grãos e o dever de zelo e de desobstrução nas vias urbanas, bem como seus horários de tráfego. A fiscalização do cumprimento dessas normas estava a cargo do *aedil* e a infringência às tais regras era passível de responsabilização (CORRALO, 2014, p. 54-55). A *Lex Julia Municipalis* faz referência a diferentes formas de organização do poder local, estando entre elas os Municípios, que consistiam nos locais dominados por Roma (CORRALO, 2011, p. 19).

As dominações bárbaras não tiveram o condão de extinguir a organização municipal, apesar dos danos por ela sofridos, isso porque os invasores tinham preferência pela vida no campo à citadina, fato que ensejou o surgimento de uma nova instituição, o *conventus publicus vicinorum*<sup>10</sup>, caracterizado por uma ampla participação popular nas decisões locais (CORRALO, 2014, p. 54). “O conselho ou o Município medieval espanhol surge como o resultado da mescla do *conventus publicus vicinorum* com a organização municipal romana e suas respectivas instituições. O mesmo fenômeno é observado no Município português” (CORRALO, 2011, p. 22).

A autonomia municipal romana sofreu um decréscimo, como consequência do cristianismo, após a conversão do imperador romano Constantino, culminando com o abandono do exercício da magistratura pelos cidadãos. O desvirtuamento do regime municipal levou Leão, o filósofo, dez séculos após o seu desenvolvimento, a abolir a instituição, por meio de um decreto (CORRALO, 2014, p. 55; CORRALO, 2011, p. 21).

No medievo, durante o século X, as cidades ressurgem caracterizadas por múltiplos centros de poder. Nos séculos XII a XIV o poder local passa por um intenso desenvolvimento, impulsionado pelo comércio. Contudo, a partir do século XV, o poder local sofre um esmaecimento, em virtude da centralização característica dos regimes monárquicos, retomando suas forças nos séculos XVII e XVIII, com avanços, a exemplo da justiça e a participação da vida pública (CORRALO, 2011, p. 22-24).

No século XIX, observa-se a existência de quatro grupos distintos de normatizações constitucionais referentes aos Municípios, quais sejam, as Constituições que não faziam referência ao poder local, como a do Império Alemão, da Grécia, da França, da Noruega, entre outros; as Constituições que faziam referência à necessária regulação infraconstitucional do Município, como a sueca, a portuguesa, a italiana, dentre outras; as Constituições que

---

<sup>10</sup> *Conventus publicus vicinorum* é uma denominação atribuída aos germânicos, cujo significado consistente em Assembleia Pública de Vizinhos. Essa instituição possuía tríplice função: administrativa, policial e judicial (MEIRELLES, 2008, p. 34)



faziam exposição específica do regime municipal, como a Constituição sueca; e, por fim, as Constituições que traziam em seu bojo princípios gerais de organização municipal, limitados a uma regulamentação infraconstitucional, como na Bélgica, Holanda, Espanha e o Brasil (CORRALO, 2011, p. 24).

Em *terrae brasilis*, a comuna recebeu tratamento variado nos textos constitucionais, como se verá na sequência do estudo, até chegar a atual situação de ente integrante do pacto federativo, com autonomia ampla, garantida pela Constituição Federal de 1988.

### **2.1.2 A evolução constitucional do Município brasileiro**

De início, ressalta-se que, antes mesmo da independência, o arranjo municipal esteve presente em solo pátrio. “O Município Português foi transplantado para o Brasil-Colônia com as mesmas organização e atribuições, administrativas e judiciais que desempenhava no Reino” (MEIRELLES, 2008, p. 35). Nessa época, o Brasil era regido pelas três Ordenações Portuguesas, situação que perdurou até a sua independência, em 1822. Diante disso, as municipalidades brasileiras foram constituídas, primeiramente, de acordo com aquelas normativas, sendo compostas por um presidente, três vereadores, dois almotacéis e um escrivão, que possuíam atribuições administrativas, acompanhados por um juiz de fora vitalício e dois juízes comuns, eleitos com os vereadores. Todos esses encarregados compunham a Câmara Municipal, instituição que representava o poder local e que se equipara ao senado ou cúria romano, sendo o papel dos decuriões desempenhado pelos vereadores nessa nova roupagem institucional (MEIRELLES, 2008, p. 35-36; CORRALO, 2010, p. 29).

A importação do modelo português não perdurou por muito tempo. Aos poucos os Municípios foram se aperfeiçoando à realidade social local e desempenhando papel fundamental em diversas passagens históricas brasileiras, como a mobilização das municipalidades pernambucanas contra a invasão holandesa, das paulistas em favor da independência, das gaúchas na proclamação da República Rio-Grandense e das cearenses em relação à Confederação do Equador (CORRALO, 2014, p. 59).

Com a independência, em 1822, e a primeira Constituição brasileira, os Municípios passaram a ser regidos por um ordenamento jurídico pátrio. A carta constitucional imperial de 1824, em seus artigos 167 e 169, previu a obrigatoriedade das cidades e vilas possuírem Câmaras Municipais, responsáveis pelo governo econômico e social, deixando a cargo da lei ordinária o estabelecimento das diretrizes da autonomia dos Municípios (CORRALO, 2010,

p. 32; MEIRELLES, 2008, p. 37). A referida normatização deu-se através da Lei Regulamentar de 1º de outubro de 1828, que disciplinava o processo de eleição de vereadores e juízes de paz e catalogava todas as atribuições das municipalidades, subordinando-as administrativa e politicamente ao presidente da Província. Observa-se que, durante a vigência da lei regulamentar, os Municípios não passaram de uma divisão territorial, sem influência política e autonomia na gestão de seus interesses, tanto que o seu artigo 24 expressamente atribuía às Câmaras o caráter de corporações meramente administrativas (MEIRELLES, 2008, p. 38). Em 1834, com a edição do Ato Adicional (lei nº 16, de 12 de agosto de 1834), houve a reforma da Constituição de 1824. Inspirado nos ideais federalistas, o Ato buscou a descentralização do Estado brasileiro, através da instituição de Assembleias Provinciais, com amplos poderes legislativos locais, mantendo-se a Assembleia Geral com poderes legislativos sobre o interesse de todo o Império. Apesar do espírito federativo do Ato de 1834, as municipalidades não foram prestigiadas com autonomia, ficando as Câmaras Municipais subordinadas às Assembleias Provinciais. Posteriormente, a lei nº 105, de 12 de maio de 1840 deu interpretação mais extensiva aos dispositivos do Ato Adicional, restituindo algumas prerrogativas aos Municípios, porém os mesmos não conseguiram exercer plenamente a sua autoadministração, pois a Lei Regulamentar de 1828, que uniformizou a organização das municipalidades, não previu órgãos adequados para o exercício de suas funções (MEIRELLES, 2008, p. 38). Assim, durante o período imperial os Municípios ficaram restritos ao *status* de entidade administrativa, não gozando de relevante autonomia.

A Constituição de 1891, surgida a partir da Proclamação da República pelo Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889, não inovou no tratamento ao poder local. Apesar da previsão no texto constitucional de que os Estados deveriam se organizar de forma a assegurar a autonomia municipal em todos os pontos que caracterizassem o peculiar interesse local, as Leis Orgânicas Municipais, promulgadas pelos Estados para organizar a estruturação de todas as suas municipalidades, não concederam a autonomia constitucionalmente prevista. Comumente, os Estados exerciam permanente controle sobre a organização e atividades municipais, através das assembleias legislativas estaduais. Exceção à essa regra foi o Rio Grande do Sul, que possibilitou uma autonomia auto organizatória às suas municipalidades, dando-lhes a possibilidade de construir sua própria Lei Orgânica. Destarte, no período da República Velha não se pode falar de uma verdadeira autonomia municipal legislativa, nem auto regulatória. Observa-se apenas uma restritíssima autonomia administrativa, política e financeira, diante do papel servil desempenhado pelos Municípios em relação aos Estados,

caracterizando a continuidade da posição inferior do local aos demais níveis de poder (CORRALO, 2014, p. 81-86).

A reforma constitucional de 1926 inovou a ordem constitucional ao elencar, entre os princípios a serem observados obrigatoriamente pelos Estados, a autonomia municipal, cuja a inobservância ensejariam a intervenção da União no Estado. Todavia, ditas mudanças vigoraram somente até a Revolução de 1930, que, através dos Decretos nº 19.398, de 11 de novembro de 1930 e nº 20.348, de 29 de agosto de 1931, trouxe um modelo inicialmente concentrador. O Decreto de 1930 estabelecia que a nomeação do prefeito para cada Município era feita pelo interventor federal de cada Estado. O prefeito nomeado concentrava as funções executiva e legislativa, e poderia ser exonerado a qualquer momento pelo interventor. Já o Decreto nº 20.348 estabelecia a possibilidade de criação dos Conselhos Consultivos Municipais, a critério do interventor federal, ao qual também incumbia a nomeação de seus membros. A competência do Conselho consubstanciava-se na administração de assuntos locais, na tomada de contas dos administradores locais e na aprovação de empréstimos externos, em conjunto com o governo federal. Outra prerrogativa conferida ao interventor era a faculdade de supressão das municipalidades que não tivessem alcançado dada renda, porém, tal poder nunca foi exercido. O período em comento destacou-se pelo controle absoluto, não podendo ser identificada qualquer espécie de autonomia municipal (CORRALO, 2014, p. 86-88).

A Constituição de 1934, apesar de sua breve duração, representou um renascimento ao municipalismo ao estabelecer os seguintes marcos:

a) eletividade dos prefeitos e vereadores, com exceção das capitais e estâncias hidrominerais; b) a possibilidade de os Estados criarem órgãos de assessoria técnica às administrações municipais; c) a possibilidade de o Município decretar e arrecadar tributos; d) a autonomia para aplicar sua receita pública; e) a auto-organização dos seus serviços; f) a manutenção da cláusula de peculiar interesse; g) a intervenção Federal nos Estados que não mantivessem a autonomia municipal (CORRALO, 2014, p. 88).

Essa carta constitucional destaca-se pela previsão e resguardo da autonomia administrativa, financeira e legislativa das municipalidades, ao contrário da Constituição de 1937, fruto do golpe que implantou o Estado Novo, representando um retrocesso em relação à autonomia municipal prevista pela sua antecessora. Dessa maneira, os Municípios voltaram ao *status quo* de ente administrativo. No tocante à competência legislativa, salienta-se que a produção das Câmaras Municipais não possuía caráter de legislação formal,

consubstanciando-se em meros regulamentos, com eficácia limitada, passíveis de anulação ou confirmação pelo legislativo estadual (CORRALO, 2014, p. 90-91).

A Constituição de 1946 fez com que as autonomias previstas no diploma de 1934 revivessem. A força do municipalismo refletiu-se no texto constitucional, através da equitativa distribuição dos poderes e descentralização da administração, repartindo-se entre União, Estados-membros e Municípios, de modo a não comprometer a federação e autonomia de todos os entes. O mesmo critério foi utilizado para a partilha das rendas públicas, conferindo às municipalidades a participação na arrecadação da União e dos Estados (MEIRELLES, 2008, p. 42). A carta constitucional voltou a elencar a autonomia municipal entre os princípios constitucionais a serem observados pelos Estados, sob pena de intervenção da União, a exemplo do que previu a Constituição de 1934. Houve também a disciplina inédita de um rol taxativo de situações de intervenção dos Estados nos Municípios (CORRALO, 2014, p. 92-93).

Os contornos democráticos e municipalistas da carta de 1946 foram impactados pelo golpe militar de 1964. Até a Constituição de 1967, o regime municipal foi disciplinado através de atos institucionais, atos complementares e emendas constitucionais. A autonomia local sofreu restrições, apesar da melhora na repartição da receita pública nacional e a previsão de intervenção da União nos Estados quando esses não repassassem as quotas tributárias devidas às municipalidades. A Emenda Constitucional de 1969 não trouxe grandes alterações no regime municipal (CORRALO, 2014, p. 94-96; MEIRELLES, 2008, p. 43-44).

A evolução histórica das constituições brasileiras demonstra que os municípios oscilaram entre épocas de maior autonomia e outras em que a mesma foi bastante restrita. Não obstante, nenhuma das cartas constitucionais, estudadas até o momento, deu tratamento similar aos Municípios como a Constituição de 1988, que os elevou ao grau de ente integrante da Federação, posição que não encontra analogia em ordenamentos jurídicos de outros povos.

### **2.1.3 A estrutura da federação brasileira a partir da Constituição Federal de 1988**

A federação, enquanto espécie de Estado composto, caracteriza-se por envolver duas ou mais entidades políticas e pela repartição constitucional de competências em, pelo menos, dois níveis verticais de poder (ZIMMERMANN, 2014, p. 13-15). O Estado federal é concebido por Bobbio, Matteuci e Pasquino (1998, p. 481) como uma pluralidade de centros de poder soberanos coordenados entre si. A definição apresentada pelos autores ressalta a

diversidade de centros de poder dentro do mesmo espaço territorial, porém compreende-os como entes dotados de soberania, ao invés de autonomia. A dicotomia entre soberania e autonomia dos entes federativos foi objeto de longa discussão doutrinária, estando, atualmente, pacificado que as unidades federativas gozam de autonomia, enquanto que a soberania na ordem internacional é exercida por órgãos da União (ZIMMERMANN, 2014. p. 40-41).

Nesse sentido, Bastos (1998, p. 284) assevera que os Estados Membros e os Municípios [da mesma forma que a União, como ente federado] são autônomos, visto que atuam dentro de uma moldura jurídica definida pela Constituição Federal. A autonomia não possui uma amplitude incondicionada ou ilimitada de atuação na ordem jurídica, mas apenas a disponibilidade sobre certas matérias, respeitando sempre os princípios constitucionalmente estabelecidos, ao contrário da soberania, que não encontra qualquer limitação jurídica. Assim, pode-se afirmar que o Estado federal é soberano, do ponto de vista do direito internacional, ao passo que a União, os Estados Membros e Municípios são autônomos sob a perspectiva do direito interno.

A pluralidade de centros de poder no arranjo federativo rege-se pelo princípio da não-centralização, de modo que, aos entes federados, seja assegurado o desenvolvimento de uma vida política própria, através do exercício compartilhado de poderes e competências constitucionalmente estabelecidos, “com elevado grau de autonomia, que somente pode ser negado ou alterado por mútuo consenso” (CORRALO, 2014, p. 129). Salienta-se que a não-centralização não pode ser confundida com descentralização, quando se descrevem sistemas federativos, conforme ensina Elazar (1991, p. 34-35):

Noncentralization is not the same as decentralization, though the latter term is frequently – and erroneously – used in its place to describe federal systems. Decentralization implies the existence of a central authority, a central government that can be decentralized or recentralized as it desires. In a decentralized system, the diffusion of power is actually a matter of grace, not right [...]. In a noncentralized political system, power is so diffused that it cannot be legitimately centralized or concentrated without breaking the structure and spirit of the constitution. The classic federal systems [...] have such noncentralized systems. Each has a general, or national, government that functions powerfully in many areas for many purposes, but not a central government controlling all the lines of political communication and decision making. In each, the states, cantons, or provinces are not creatures of the federal government but, like the latter, derive their authority directly from the people. Structurally, they are substantially immune to federal interference. Functionally, they share many activities with the federal government but without forfeiting their policy-making roles and decision-making powers. [...]

To use other imagery, decentralization implies either a hierarchy – a pyramid of governments with gradations of power flowing down from the top [...] or a center with a periphery. [...] Noncentralization is best conceptualized as a matrix of

governements, with powers so distributed that the rank order of the several governments is not fixed.<sup>11</sup>

Por serem estruturas não-centralizadas, os sistemas federais caracterizam-se pela distribuição de poder e de competência entre diferentes governos, que atuam dentro do mesmo espaço territorial, mas que guardam autonomia entre si, sendo que a intervenção de uma esfera governamental na outra constitui-se exceção. Dessa maneira, mostra-se errôneo falar em descentralização ao se referir ao arranjo estrutural da federação, considerando que descentralização remete à ideia de existência de controle de um ente central sobre o outro. Em um sistema federativo todas as entidades que o compõem podem executar, de forma autônoma, todas as competências conferidas pelo texto constitucional, sem a interferência de outro ente federado. (CORRALO, 2014, p. 195-196). Significa dizer que, todas as entidades federativas encontram-se no mesmo nível, não havendo hierarquia entre as mesmas.

A complexidade e singularidade do Estado federal implica na existência de um sistema constitucional sólido, indissolúvel e complexo, considerando a difusão de poderes políticos em centros distintos e autônomos. Dessa feita, nota-se uma relação de causalidade entre Constituição e Estado federal, uma vez que a instituição desse depende da existência daquela (DALLARI, 1986, p. 15). A implicação do sistema federativo consiste na coexistência harmoniosa de dois ou mais ordenamentos, desencadeantes de regras próprias para cada ente. O ordenamento da União ou da Federação abriga as normas gerais, de incidência nacional, atingindo o território e a população da Federação como um todo. Já os ordenamentos dos Estados Membros compreendem normas parciais e internas, abrangendo apenas a extensão territorial dos mesmos (HORTA, 1995, p. 345-346). No caso brasileiro, além da legislação da União e dos 26 Estados e do Distrito Federal, têm-se ainda os 5.570 ordenamentos municipais. A coexistência harmoniosa desse extenso arcabouço legislativo depende da existência de normas definidoras de competências na Constituição Federal.

---

<sup>11</sup> Não-centralização não é o mesmo que descentralização, embora o último termo seja frequentemente – e erroneamente – usado para descrever sistemas federais. Descentralização implica a existência de uma autoridade central, um governo central que pode descentralizar ou recentralizar conforme seu desejo. Em sistemas descentralizados, a difusão do poder é, na verdade, uma questão de graça, não de direito [...]. Em um sistema político não-centralizado, o poder é tão difuso que não é possível legitimamente centralizar ou concentrar poderes sem quebrar a estrutura e o espírito da constituição. Os sistemas clássicos [...] são sistemas não-centralizados. Todos têm um governo geral, ou nacional, que dispõe de poder em muitas áreas e muitos propósitos, mas não um governo central que controle todas as linhas de comunicação e decisão políticas. Em todos, os estados, cantões ou províncias não são criaturas do governo central, mas, como esse último, sua autoridade deriva diretamente do povo. Estruturalmente, eles são substancialmente imunes à intervenção federal. Funcionalmente, eles compartilham muitas atividades com o governo central, mas sem perder seu papel de poder na formulação de políticas e tomada de decisões. [...] Para usar outra imagem, descentralização implica ou uma hierarquia – uma pirâmide de governos com graduações de poder fluindo do topo para baixo [...] ou do centro para a periferia. [...] Não-centralização é melhor conceituada como uma matriz de governos, com poderes distribuídos de tal forma que a ordem de classificação dos vários governos não é fixa. (tradução nossa)

A composição atual do Estado federal pátrio abrange três esferas de governo: federal, representada pela União; estadual, constituída pelos Estados Membros; e municipal, composta pelos Municípios. Usualmente, as federações são constituídas por apenas dois níveis governamentais, a União e os Estados Membros, sendo conferido aos Municípios, ou seus equivalentes, apenas autonomia administrativa e legislativa, mas nunca constitucional (BONAVIDES; MIRANDA; AGRA, 2009, p. 11).

Nesse ínterim, inicialmente, tem-se a União, que apresenta dupla face: no plano interno, constitui pessoa jurídica de direito público revestida de autonomia, da mesma forma que os demais entes federados, cada qual dentro de sua esfera de competência; por outro lado, quando se relaciona com Estados estrangeiros, a União exerce a soberania, representando a totalidade do Estado brasileiro (BASTOS, 1998, p. 296-297). Assim, a União pode tanto manifestar-se em nome próprio, perante o direito público interno, como em nome do Estado federal em sua totalidade, ante o direito público internacional (ZIMMERMANN, 2014, p. 43).

Os Estados Membros, por seu turno, constituem organizações jurídicas das coletividades regionais, revestindo-se de autonomia e capacidade de auto-organização, efetivada através da adoção de Constituição e legislação próprias. A manifestação dessa prerrogativa se dá através do poder constituinte estadual que, embora guarde semelhança nominal como o poder constituinte nacional, em muito se difere, posto que, enquanto esse dispõe de soberania e não subordinação a qualquer limitação jurídica, aquele reveste-se de autonomia, atuando dentro de sua área de competência definida pela Constituição Federal. Além disso, as entidades estaduais gozam de capacidade auto governativa, que consiste na autonomia para eleição do governador e vice-governador de Estado e de deputados para composição das Assembleias Legislativas. Há também a capacidade de autoadministração, que decorre das prerrogativas de auto-organização e autogoverno, bem como da sua competência residual constitucionalmente prevista (BASTOS, 1998, p. 298).

Completando a tríplice esfera de poder formadora do Estado federal brasileiro, tem-se o Município. O *status* de ente integrante da Federação brasileira é atribuído ao Município através do disposto nos artigos 1º e 8º da Constituição Federal de 1988. A autonomia plena das municipalidades representou inovação, tanto no âmbito constitucional brasileiro, quanto no plano internacional, considerando, como frisado, a contumaz formação do Estado federal em apenas duas dimensões de poder.

### 2.1.4 A autonomia constitucional do Município brasileiro

A Carta Constitucional de 1988 caracteriza-se pela inclusão dos Municípios dentre os entes que compõem o Estado federal. A importância do papel do governo local, na formação do arranjo federativo, era destacada por Dallari (1986, p. 62-63) antes da promulgação do texto constitucional vigente. O autor salientava que, por se tratar da instância mais próxima da população, mostra-se como o espaço onde a democracia possui maiores possibilidades de realização. “Assim sendo, quanto maior a autonomia efetiva das municipalidades, maior será a possibilidade de existência de uma sociedade de pessoas plenamente realizadas” (DALLARI, 1986, p. 64).

Apesar disso, há autores que, mesmo após a promulgação do texto constitucional de 1988, entendem que o Município não pode ser considerado um ente federativo. Nesse sentido compreende Castro (2006, p. 27), ao asseverar que os Municípios não participam da formação da federação brasileira, pois não possuem representação no Senado Federal, como têm os Estados; não podem propor emenda constitucional; e, nem possuem Poder Judiciário e Tribunal de Contas, salvo algumas exceções com relação a esse último. As leis e atos normativos municipais também não se sujeitam ao controle concentrado de constitucionalidade do Supremo Tribunal Federal.

Na mesma direção é o entendimento de Silva (2013, p. 479), o qual afirma ser equivocada a tese que considera o Município brasileiro como entidade de terceiro grau, integrante do sistema federativo, pois não existe uma federação de municipalidades, mas sim uma federação de Estados. Para Silva, a autonomia político-constitucional, conferida às comunas, não tem o condão de atribuir-lhes o *status* de entidades federativas, permanecendo as mesmas como divisões político-administrativas dos Estados Membros, já que nelas não é permitida a intervenção federal, mas, tão-somente, a intervenção estadual. Além do mais, o autor ressalta que a criação, fusão, incorporação e desmembramento de Municípios dependem de lei estadual, o que reforça a tese de vinculação daqueles aos Estados.

Os Municípios não podem ser considerados como mera divisão administrativa do Estado, pois, assim como estes, constituem unidades autônomas de poder, com competências próprias, previstas na Constituição Federal, e capacidade de autogoverno, sem qualquer subordinação a outro ente federativo. A autonomia municipal não se trata de delegação do Estado membro à municipalidade para prover sua administração. Consiste, sim, em uma faculdade política, assegurada na carta constitucional, através de um mínimo de competência, cuja utilização não depende de qualquer delegação estadual (MEIRELLES, 2008, p. 92).



Ainda, destaca-se que, apesar de sua criação estar condicionada à legislação estadual, detém a municipalidade capacidade de auto-organização, através da edição de Lei Orgânica, que consiste em uma espécie de “Constituição local”. Desconsiderar o Município como ente da federação é ir contra a premissa da não-centralização do poder, inerente ao modelo federalista, com vistas à manutenção da unidade, respeitando as particularidades. O espaço local é o lugar onde as peculiaridades podem ser facilmente identificadas e, portanto, o Município, enquanto ente mais próximo da sociedade, é quem possui melhores condições de geri-las, contribuindo, assim, para que a federação brasileira se mantenha una. Tanto é assim, que a Constituição Federal, ao conferir autonomia ao Município, o fez tendo como parâmetro para fixação de suas competências o interesse local (SANTANA, 1998, p. 46).

Enquanto ente integrante da federação, o Município reveste-se de autonomia, que significa o direito de se reger por suas próprias leis (*nomos*), segundo a etimologia da palavra. Para Meirelles (2008, p. 91), autonomia consiste em uma prerrogativa política que a Constituição outorga a entidades estatais internas, a fim de que as mesmas componham seu governo e administração, observando o ordenamento jurídico vigente.

A autonomia municipal consiste, portanto, na prerrogativa constitucional que as comunidades locais possuem de legislar, governar e administrar, sem a obrigação de consulta e acatamento da vontade dos outros membros da federação. Contudo, é preciso frisar que dita autonomia não possui caráter absoluto, ou seja, compete às municipalidades exercê-la em harmonia com os ditames constitucionais, pois autônomos são todos os entes que compõem o Estado federal (COSTÓDIO FILHO, 1999, p. 33). Assim, para que se compreenda as atribuições municipais é necessário estudar a forma de repartição das competências, para cada entidade federativa, estabelecida pelo texto constitucional.

#### **2.1.4.1 Repartição constitucional de competências**

Como referido anteriormente, a formação do Estado federal pressupõe a existência de uma Constituição rígida, em cujo bojo encontrem-se disciplinadas regras que harmonizem a convivência de todos os entes federados e seus respectivos ordenamentos jurídicos. A repartição de competências constitui, assim, exigência da estrutura federal (HORTA, 1995, p. 399).

A composição da ordem jurídica do Estado federal dá-se através de normas centrais, com validade em todo seu território, e normas locais, cuja vigência limita-se a apenas parcelas

territoriais. As normas centrais formam uma ordem jurídica central que abarca todos os indivíduos residentes dentro do Estado federal. Por outro lado, as normas locais compõem ordens jurídicas locais, com abrangência limitada aos indivíduos residentes nas porções territoriais correspondentes. Desse modo, cada indivíduo pertence, simultaneamente, a duas ou mais ordens jurídicas distintas (KELSEN, 1998, p. 451-453).

As regras de repartição de competências são essenciais para a organização da pluralidade de ordenamentos jurídicos que compõem o Estado federal. No Brasil, a atual carta constitucional estabelece um complexo sistema de divisão das prerrogativas entre os entes que compõem a federação, estabelecendo onde começa e onde termina a competência de cada um deles, através de duas técnicas: a horizontal e a vertical.

A repartição horizontal ocorre através da atribuição de uma área reservada a cada entidade federativa, cabendo-lhe a disciplina em toda a sua extensão; nessa forma de divisão, as competências são denominadas comuns ou privativas. A repartição vertical, por outro lado, distribui uma mesma matéria em diversos níveis, do geral ao específico, e reparte entre os entes federados; nesse caso, tem-se a competência concorrente, que comporta duas técnicas diversas: a cumulativa, pela qual é permitido aos entes avançarem na disciplina da matéria, desde que o ente nacional não o faça, e até que o faça; e a não-cumulativa, em que as disciplinas estão delimitadas, previamente, conforme o critério de extensão: normas gerais e específicas (FERRAZ JÚNIOR, 1994, p. 247-248).

Na Constituição Federal de 1988 convivem a repartição horizontal e a repartição vertical de competências. No plano horizontal, o artigo 22<sup>12</sup> define competência privativa da

---

<sup>12</sup> Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho; II - desapropriação; III - requisições civis e militares, em caso de iminente perigo e em tempo de guerra; IV - águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão; V - serviço postal; VI - sistema monetário e de medidas, títulos e garantias dos metais; VII - política de crédito, câmbio, seguros e transferência de valores; VIII - comércio exterior e interestadual; IX - diretrizes da política nacional de transportes; X - regime dos portos, navegação lacustre, fluvial, marítima, aérea e aeroespacial; XI - trânsito e transporte; XII - jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia; XIII - nacionalidade, cidadania e naturalização; XIV - populações indígenas; XV - emigração e imigração, entrada, extradição e expulsão de estrangeiros; XVI - organização do sistema nacional de emprego e condições para o exercício de profissões; XVII - organização judiciária, do Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios e da Defensoria Pública dos Territórios, bem como organização administrativa destes; XVIII - sistema estatístico, sistema cartográfico e de geologia nacionais; XIX - sistemas de poupança, captação e garantia da poupança popular; XX - sistemas de consórcios e sorteios; XXI - normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias militares e corpos de bombeiros militares; XXII - competência da polícia federal e das polícias rodoviária e ferroviária federais; XXIII - seguridade social; XXIV - diretrizes e bases da educação nacional; XXV - registros públicos; XXVI - atividades nucleares de qualquer natureza; XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III; XXVIII - defesa territorial, defesa aeroespacial, defesa marítima, defesa civil e mobilização

União; o artigo 30<sup>13</sup> enuncia a competência exclusiva dos Municípios; o artigo 25, § 1º<sup>14</sup>, por seu turno, estabelece a competência residual dos Estados, que também pode ser considerada como competência privativa do ente estadual; e o artigo 23<sup>15</sup> prescreve a competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

No âmbito da repartição vertical, o artigo 24, §1º<sup>16</sup> prevê a espécie não-cumulativa, ao instituir limites à União quanto ao estabelecimento apenas de normas gerais sobre as

---

nacional; XXIX - propaganda comercial. Parágrafo único. Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo. (BRASIL, 2017a)

<sup>13</sup> Art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local; II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei; IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual; V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial; VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população; VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual. (BRASIL, 2017a)

<sup>14</sup> Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição. § 1º São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição. § 2º Cabe aos Estados explorar diretamente, ou mediante concessão, os serviços locais de gás canalizado, na forma da lei, vedada a edição de medida provisória para a sua regulamentação. § 3º Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum. (Grifos nossos) (BRASIL, 2017a)

<sup>15</sup> Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público; II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência; III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos; IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural; V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação; VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; VII - preservar as florestas, a fauna e a flora; VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar; IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos; XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios; XII - estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito. Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. (BRASIL, 2017a)

<sup>16</sup> Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico; II - orçamento; III - juntas comerciais; IV - custas dos serviços forenses; V - produção e consumo; VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição; VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico; VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; IX - educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação; X - criação, funcionamento e processo do juizado de pequenas causas; XI - procedimentos em matéria processual; XII - previdência social, proteção e defesa da saúde; XIII - assistência jurídica e defensoria pública; XIV - proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência; XV - proteção à infância e à juventude; XVI - organização, garantias, direitos e deveres das polícias civis. § 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais. § 2º A competência da União para legislar

matérias enumeradas nos incisos do artigo em comento. Já no artigo 24, § 4º observa-se a ocorrência da forma cumulativa, ao ser determinado que norma federal superveniente prevalecerá sobre norma estadual que estabeleça regras gerais sobre as matérias elencadas no artigo em análise (FERRAZ JÚNIOR, 1994, p. 248).

Existe, ainda, um segundo critério de repartição de competências no texto constitucional. Trata-se daquele que distingue as competências em materiais e legislativas. As competências materiais podem ser encontradas no artigo 21<sup>17</sup>, que prevê a competência material privativa da União para desempenhar certas atividades políticas, administrativas, econômicas ou sociais sendo, por sua natureza, desenvolvidas pelo Poder Executivo, consubstanciando-se na tomada de decisões governamentais e na utilização da máquina administrativa (ALMEIDA, 2013. p. 68). O artigo 25 também prevê competências materiais;

---

sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados. § 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades. **§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.** (Grifos nossos) (BRASIL, 2017a)

<sup>17</sup> Art. 21. Compete à União: I - manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais; II - declarar a guerra e celebrar a paz; III - assegurar a defesa nacional; IV - permitir, nos casos previstos em lei complementar, que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente; V - decretar o estado de sítio, o estado de defesa e a intervenção federal; VI - autorizar e fiscalizar a produção e o comércio de material bélico; VII - emitir moeda; VIII - administrar as reservas cambiais do País e fiscalizar as operações de natureza financeira, especialmente as de crédito, câmbio e capitalização, bem como as de seguros e de previdência privada; IX - elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; X - manter o serviço postal e o correio aéreo nacional; XI - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de telecomunicações, nos termos da lei, que disporá sobre a organização dos serviços, a criação de um órgão regulador e outros aspectos institucionais; XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão: a) os serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens; b) os serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos de água, em articulação com os Estados onde se situam os potenciais hidroenergéticos; c) a navegação aérea, aeroespacial e a infra-estrutura aeroportuária; d) os serviços de transporte ferroviário e aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que transponham os limites de Estado ou Território; e) os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros; f) os portos marítimos, fluviais e lacustres; XIII - organizar e manter o Poder Judiciário, o Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios e a Defensoria Pública dos Territórios; XIV - organizar e manter a polícia civil, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, bem como prestar assistência financeira ao Distrito Federal para a execução de serviços públicos, por meio de fundo próprio; XV - organizar e manter os serviços oficiais de estatística, geografia, geologia e cartografia de âmbito nacional; XVI - exercer a classificação, para efeito indicativo, de diversões públicas e de programas de rádio e televisão; XVII - conceder anistia; XVIII - planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente as secas e as inundações; XIX - instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso; XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos; XXI - estabelecer princípios e diretrizes para o sistema nacional de viação; XXII - executar os serviços de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras; XXIII - explorar os serviços e instalações nucleares de qualquer natureza e exercer monopólio estatal sobre a pesquisa, a lavra, o enriquecimento e reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios nucleares e seus derivados, atendidos os seguintes princípios e condições: a) toda atividade nuclear em território nacional somente será admitida para fins pacíficos e mediante aprovação do Congresso Nacional; b) sob regime de permissão, são autorizadas a comercialização e a utilização de radioisótopos para a pesquisa e usos médicos, agrícolas e industriais; c) sob regime de permissão, são autorizadas a produção, comercialização e utilização de radioisótopos de meia-vida igual ou inferior a duas horas; d) a responsabilidade civil por danos nucleares independe da existência de culpa; XXIV - organizar, manter e executar a inspeção do trabalho; XXV - estabelecer as áreas e as condições para o exercício da atividade de garimpagem, em forma associativa. (BRASIL, 2017a)

cuidam-se das competências residuais (artigo 25, § 1º) e da exploração, diretamente ou mediante concessão, dos serviços de gás canalizado (artigo 25, § 2º), ambas atribuídas aos Estados Membros (ALMEIDA, 2013, p. 109). No âmbito municipal, a competência material encontra-se arrolada, de forma exemplificativa, nos incisos III, IV, V e VIII do artigo 30 (ALMEIDA, 2013, p. 101). Há ainda as competências comuns a todos os entes da federação, que podem ser tidas como competências materiais concorrentes, cuja previsão encontra-se no artigo 23 e enseja uma atuação de forma cooperada para a consecução dos encargos ali atribuídos (MOHN, 2010, p. 232). No campo das competências legislativas, tem-se a competência privativa da União (artigo 22), a competência remanescente dos Estados Membros (art. 25, § 1º), a competência dos Municípios para legislar sobre interesse local e suplementar a legislação federal e estadual, no que couber (artigo 30, incisos I e II), e a competência concorrente atribuída à União, aos Estados Membros e ao Distrito Federal (artigo 24).

Com base nos critérios de repartição e na disposição das matérias no texto constitucional, nota-se que à União cabe todos os poderes a ela conferidos pela Constituição, enquanto que aos Estados tocam todos os poderes residuais ou remanescentes, ou seja, todos aqueles poderes não atribuídos à União ou aos Municípios. Quanto às municipalidades, compete todos os poderes inerentes à sua faculdade de dispor sobre tudo que diga respeito ao interesse local (BASTOS, 1998, p. 311; SANTANA, 1998, p. 85).

Compreendidos os critérios adotados pelo constituinte de 1988 para a repartição de competências entre os entes federados, pode-se avançar no estudo da autonomia municipal, constitucionalmente conferida em regime de paridade com a União e os Estados Membros, e que possui aspecto multidimensional, de modo a abranger todas as perspectivas indispensáveis para o seu exercício pleno.

#### **2.1.4.2 Concepção multidimensional da autonomia municipal**

A autonomia constitucional reconhece aos Municípios a possibilidade de eleição do Chefe do Poder Executivo local, além dos representantes do Poder Legislativo, que irão compor a Câmara Municipal, e são responsáveis pela promulgação da Lei Orgânica (artigo 29, *caput*, da Constituição Federal), espécie de “Constituição do Município”, além do exercício da atividade normativa municipal tendente a formar um ordenamento jurídico próprio, com validade em toda a sua fração territorial e com subordinação apenas aos

princípios estabelecidos pela Carta Constitucional. Além disso, estão aptas as municipalidades a exercer todas as atividades administrativas necessárias para a manutenção e prestação dos serviços públicos de interesse local.

A autonomia municipal assenta-se, assim, em quatro capacidades: auto-organização, autogoverno, auto legislação e autoadministração, as quais caracterizam quatro dimensões da autonomia local, a política, a normativa ou legislativa, a administrativa e a financeira (COSTA, 2014, p. 122; SANTANA, 1998, p. 47; SILVA, 2013, p. 648). Essa concepção quadridimensional, mostra-se mais abrangente que a tradicional concepção tripartida, que divide a autonomia municipal em política, administrativa e financeira (COSTÓDIO FILHO, 2000, p. 33; MEIRELLES, 2008, p. 110-114). Contudo, para realização do estudo, a adoção da divisão em cinco dimensões, defendida por Corralo (2014) mostra-se a mais adequada, em virtude da ênfase dada ao aspecto auto organizatório e, principalmente, ao âmbito legislativo local, eixo de especial relevância para a análise da competência municipal para legislar sobre licitações públicas sustentáveis. Para o autor, a autonomia municipal resta particionada em autonomia administrativa, autonomia política, autonomia financeira, autonomia auto organizatória e autonomia legislativa.

#### **2.1.4.2.1 Autonomia administrativa**

A autonomia administrativa compreende a gestão dos serviços locais, onde prepondere o interesse municipal sobre o federal e o estadual. O critério de predomínio do interesse local justifica-se pelo fato que o território municipal se encontra dentro da circunscrição do Estado e do País, de modo que não pode haver oposição entre os interesses das entidades federativas (COSTA, 2014, p. 191).

A competência administrativa refere-se ao atendimento das demandas coletivas comuns da população local, através da realização de atividades administrativas, como prestação de serviços públicos na área da educação, saúde, transporte coletivo, coleta e tratamento de água e esgoto, dentro outros. Inclui-se também no âmbito da atividade em comento o exercício da polícia administrativa, o fomento e a intervenção direta e indireta. Através da primeira, o Município estabelece limitações à liberdade e à propriedade das pessoas. O fomento compreende todo o incentivo e impulso ao desenvolvimento econômico, através da criação de políticas públicas que concedem incentivos de diversos tipos, como isenção de impostos e concessão de áreas para instalação de empreendimentos. A intervenção

direta refere-se à interferência na atividade econômica, somente possível nos casos previstos no artigo 173 da Constituição Federal; a intervenção indireta, por outro lado, relaciona-se com a ideia do Estado regulador e é desempenhada pelo Município quando o mesmo exerce regulação sobre assunto de interesse local (CORRALO, 2014, p. 194-195); destaca-se, nesse ponto, a regulação administrativa sustentável, onde o ente municipal exerce a ordenação do mercado local para o desenvolvimento compatível com a ordem constitucional, no intuito de evitar a ocorrência de danos irreparáveis ou de dificultosa reparação, capazes de comprometer o direito ao bem-estar intergeracional.

A autonomia administrativa refere-se, portanto, ao exercício da administração própria, pela municipalidade, concernente ao interesse local, isto é, à “[...] gestão dos negócios locais pelos representantes do povo do Município, sem interferência dos poderes da União ou do Estado membro” (MEIRELLES, 2008, p. 111).

#### **2.1.4.2.2 Autonomia política**

A autonomia política relaciona-se com a eletividade dos dirigentes políticos locais. Cuida-se da capacidade, que detêm as municipalidades, para a constituição e organização do próprio governo. A efetividade da autonomia política municipal se dá através da eleição do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores para assumirem a titularidade dos Poderes Executivo e Legislativo, respectivamente (COSTA, 2014, p. 132).

A competência política também abrange a cassação do mandato do Prefeito e dos Vereadores, no que diz respeito ao mérito da decisão, atribuição da Câmara Municipal, mas também quanto à definição das respectivas infrações e procedimentos (CORRALO, 2014, p. 203). A autonomia política dos Municípios compreende, assim, além da eletividade dos governantes locais, a organização das funções estatais e o controle dos agentes políticos municipais (CORRALO, 2014, p. 205).

#### **2.1.4.2.3 Autonomia financeira**

A competência financeira municipal consubstancia-se na atribuição de receitas e na liberdade de gestão dessas, ou seja, consiste na captação de recursos locais e no emprego dos mesmos da forma mais adequada às necessidades dos munícipes (COSTA, 2014, p. 81).

A repartição de competências pressupõe a equivalente distribuição de receitas para que os entes federados possam arcar com as despesas oriundas do exercício das atribuições a eles conferidas. O desequilíbrio entre encargos e rendas pode ensejar duas situações: a administração não consegue agir com eficiência, deixando de atender ou prestando atendimento ineficiente às necessidades fundamentais do povo; ou o ente encarregado pela prestação do serviço se vê obrigado a solicitar recursos financeiros a outra entidade, criando-se uma dependência financeira e, conseqüentemente, uma vinculação política como a entidade financiadora (DALLARI, 1986, p. 20).

A repartição vinculada e obrigatória de receitas, denominada de transferências constitucionais, visa diminuir a dependência financeira as disparidades regionais entre os entes federados. As transferências constitucionais consistem no repasse de parcela das receitas federais arrecadas pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. Dentre as principais transferências, destacam-se o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE), o Fundo de Participação dos Municípios (FPM)<sup>18</sup>, o Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados (FPEX), o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) e o imposto sobre a propriedade territorial rural (ITR) (artigo 158, inciso II<sup>19</sup>). Além das transferências federais, a Constituição prevê o repasse de parte das receitas arrecadadas pelos Estados do imposto sobre a propriedade de veículos automotores (IPVA) e do Imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (ICMS) aos Municípios (artigo 158, incisos III e IV<sup>20</sup>).

No âmbito local, a autonomia financeira também consubstancia-se na decretação e arrecadação de tributos de competência municipal, e na aplicação das respectivas rendas, sem a tutela ou dependência de qualquer outro poder, com a prestação de contas e publicação de balancetes periódicos, a teor do que determina o artigo 30, inciso III, da Constituição Federal (MEIRELLES, 2008, p. 113). Os impostos que cabem às municipalidades são o Imposto

---

<sup>18</sup> O Fundo de Participação dos Municípios é composto por 22,5% do produto da arrecadação do imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados (artigo 159, inciso I, alíneas “b”, “d” e “e” da Constituição Federal). O percentual é rateado entre os Municípios de acordo com o número de habitantes.

<sup>19</sup> Art. 158. Pertencem aos Municípios: [...] II – cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto da União sobre a propriedade territorial rural, relativamente aos imóveis neles situados, cabendo a totalidade na hipótese da opção a que se refere o art. 153, § 4º, III; [...] (BRASIL, 2017b)

<sup>20</sup> Art. 158. Pertencem aos Municípios: [...] III - cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre a propriedade de veículos automotores licenciados em seus territórios; IV - vinte e cinco por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação. (BRASIL, 2017b)



sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), o Imposto de Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) e o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS). Também podem ser instituídas taxas municipais, em decorrência do exercício do poder de polícia ou pela prestação de serviços públicos, além de contribuições de melhoria e de custeio da iluminação pública.

Destarte, a autonomia financeira constitui condição *sine qua non* para efetivação das demais dimensões da autonomia municipal, considerando que não se pode pensar em uma atuação efetivamente independente dos Municípios, sem que haja recursos financeiros suficientes para a realização das competências a eles atribuídas.

#### **2.1.4.2.4 Autonomia auto organizatória**

A autonomia auto organizatória expressa-se pela prerrogativa de edição de Lei Orgânica Municipal, sem a tutela ou controle de outra esfera de poder, a qual funciona como critério de validade das normas jurídicas locais, construídas a partir da autonomia legislativa municipal (CORRALO, 2014, p. 232).

A competência para a instituição de Lei Orgânica própria constitui prerrogativa conferida aos Municípios pelo constituinte de 1988. Anteriormente, a lei de organização dos Municípios era uma lei estadual, votada pela Assembleia Legislativa e sancionada pelo Governo do Estado. Exceção a essa sistemática foi o Estado do Rio Grande do Sul, que desde o início da República dispôs, em sua Constituição Estadual, que as municipalidades possuíam competência para se auto organizarem, através da edição de Lei Orgânica própria. O modelo do Estado gaúcho foi seguido, posteriormente, pelo Paraná e pela Bahia, mas tão-somente em relação às respectivas capitais estaduais (COSTA, 2014, p. 137).

A Lei Orgânica Municipal consiste em uma lei especial, assemelhada à Constituição, cuja instituição depende de discussão exclusiva pelo Poder Legislativo local, sem qualquer intervenção do Poder Executivo. Nela os Vereadores Organizantes inserem as aspirações da comunidade, em termos de estrutura governamental do Município, observando os princípios federais e estaduais constitucionalmente estabelecidos (COSTA, 2014, p. 137). As Leis Orgânicas comumente seguem a seguinte estruturação:

I – poder municipal: competências, direitos fundamentais, participação e controle social; II – organização e funcionalidade dos poderes Legislativo e Executivo; III – organização da administração municipal, o que abarca os servidores públicos, a

organização administrativa, os bens e serviços municipais; IV – finanças municipais, que inclui preceitos tributários e orçamentários; V – planejamento, ordem econômica e social, a abarcar as diversas políticas públicas municipais. (CORRALO, 2014, p. 231)

A Lei Orgânica também é responsável pela validade das normas jurídicas municipais, construídas através do exercício da autonomia legislativa, pois é naquele documento legislativo que se verificam as singularidades de cada municipalidade e os princípios norteadores do interesse local.

#### **2.1.4.2.5 Autonomia legislativa**

A competência legiferante das municipalidades possibilita a criação de um ordenamento jurídico próprio, de acordo com as particularidades locais, observando os princípios e limites estabelecidos na Constituição Federal e na Lei Orgânica local.

A autonomia legislativa municipal divide-se em competência privativa e competência suplementar. A primeira refere-se à prerrogativa conferida às municipalidades, no artigo 30, inciso I, da Constituição Federal de legislar sobre assuntos de interesse local. Já a competência suplementar refere-se à possibilidade de os Municípios editarem normas que complementem a legislação federal e estadual, no que couber, a teor do que dispõe o inciso II, do artigo 30. Percebe-se, pois, a existência de dois pontos nevrálgicos no que se refere à competência legislativa municipal: a definição da abrangência das expressões “interesse local” (inciso I) e “no que couber” (inciso II).

Nota-se que ambas as expressões se revestem de indeterminação, vagueza e fluidez, o que faz com que as mesmas possam ser incluídas dentre os chamados conceitos jurídicos indeterminados, que são aqueles “[...] cujo conteúdo e extensão são em larga medida incertos” (ENGISCH, 2001, p. 208). Os conceitos jurídicos indeterminados possuem um núcleo conceitual, que seria aquela porção clara de conteúdo e de extensão de um conceito, e um halo conceitual, correspondente ao espaço onde há dúvidas quanto à aplicação e a extensão desse mesmo conceito (ENGISCH, 2001, p. 209). No caso do vocábulo “interesse local”, o núcleo conceitual refere-se à predominância do interesse municipal sobre o federal e o estadual, já quanto ao termo “no que couber”, o núcleo conceitual, corresponde a matérias específicas, que envolvam interesse local e que não infrinjam as normas gerais editadas pela União ou

pelos Estados. O halo conceitual, em ambos os casos, alude à aplicação das expressões ao caso concreto.

A atribuição da preponderância de interesse municipal como núcleo conceitual do termo “interesse local” tem por base o critério utilizado pelo constituinte para repartição das competências constitucionais. Segundo Silva (2013, p. 482), o princípio norteador da divisão de competências entre os entes federativos é a predominância do interesse, segundo o qual caberão à União as matérias de predominante interesse nacional, federal; aos Estados tocarão as matérias em que o interesse regional encontrar preponderância; e aos Municípios competirão os assuntos em que predomine o interesse local.

Todavia, é importante frisar que a ideia de predominância do interesse, não deve se confundir com exclusividade. O “interesse local” não se refere ao privativo interesse da localidade ou dos munícipes, mas a predominância do interesse municipal sobre o federal e o regional. Assim, tudo que, direta e imediatamente, influencia na vida municipal, é considerado interesse local, embora possa alcançar também, indireta e mediatamente ao Estado Membro e à União (CASTRO, 2006, p. 24; MEIRELLES, 2008, p. 111-112).

O critério de predominância não afasta totalmente a subjetividade do interesse local, o que pode dar margem à invasão, pelo legislador local, da esfera de competência dos demais entes federativos. Assim, considerando que há matérias de interesse local que interferem indiretamente no interesse das demais entidades políticas, caso haja conflito de competência, a questão deve ser submetida à apreciação e decisão do Poder Judiciário, por meio do controle de constitucionalidade das normas.

Em relação ao termo “no que couber”, o núcleo conceitual consiste na competência suplementar municipal de legislar sobre matérias específicas que envolvam interesse local e que não infrinjam as normas gerais editadas pela União ou pelos Estados<sup>21</sup>. A compreensão da competência legislativa suplementar (artigo 30, II) conferida aos Municípios, exige uma leitura conjunta com o artigo 24, que trata das competências concorrentes. O § 1º do dispositivo em tela estabelece que, no âmbito da legislação concorrente, à União caberá, tão-somente, a edição de normas gerais. Da leitura do dispositivo, compreende-se que aos demais entes federados compete a edição de normas específicas sobre as matérias previstas no artigo 24 (SANTANA, 1998, p. 130). Ressalta-se que, embora o Município não figure entre os entes constantes no artigo mencionado, esse fato não o exclui da partilha, considerando a sua

---

<sup>21</sup> Aos Estados é dado o exercício da competência plena, em caso de inexistência de lei federal sobre normas gerais, para atender a suas peculiaridades. Contudo, a superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário (Artigo 24, §§ 3º e 4º, da Constituição Federal).

prerrogativa de suplementar a legislação estadual e federal, no que couber, a teor do artigo 30, inciso II, já mencionado (ALMEIDA, 2013, p. 141; SILVA, 2013, p. 509).

Vê-se, pois, que, no exercício da autonomia legislativa, o Município pode editar um arcabouço normativo, formando seu próprio ordenamento, sem o qual não é possível o pleno gozo de sua autonomia administrativa e financeira. Importante frisar que o ordenamento jurídico local abrange não só as leis votadas pela Câmara e promulgadas pelo prefeito como, também, os regulamentos expedidos pelo Executivo em matéria de sua alçada (MEIRELLES, 2008, p. 110).

O sistema legal municipal guarda equiparação com os sistemas da União e dos Estados, posto que o Legislativo Municipal extrai sua competência da Constituição Federal, da mesma forma que os Legislativos daqueles entes. Isso faz com que a legislação municipal enriqueça o ordenamento jurídico pátrio, formando uma quarta ordem jurídica. Assim, tem-se o sistema jurídico nacional, o federal, o estadual e o municipal (ATALIBA, 2011, p. 14), sendo o primeiro de abrangência geral, para todos os entes federados, e os demais restritos à faixa territorial interna correspondente a cada um.

## **2.2 Competência legislativa em matéria de licitações públicas**

Como referido, o ordenamento jurídico brasileiro compõe-se de quatro ordens jurídicas, sendo uma de caráter geral, global, e as demais de cunho parcial, local. Na primeira ordem encontra-se a estrutura legislativa produzida pelo Estado federal, à qual o texto constitucional atribui a denominação de “normas gerais”. Já as demais ordens são formadas pela legislação editada por cada ente federado, no âmbito de sua competência legislativa constitucional. Tem-se, então, leis nacionais, leis federais, leis estaduais e leis municipais.

Interessa perquirir, de início, o que se compreende por normas gerais, objeto das leis nacionais, uma vez que o artigo 22, inciso XXVII, dispõe que compete privativamente à União legislar sobre normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista.

Estabelecer a noção de normas gerais não constitui tarefa fácil, sendo necessário volver os olhos ao arranjo federativo brasileiro para entender a conotação atribuída, pelo constituinte, às regras com esse caráter genérico. O modelo federal pátrio atribui à União um duplo papel legislativo, considerando a repartição constitucional de competências: a edição de

normas nacionais, enquanto ente representante do Estado federal como um todo, e de normas federais, na posição de ente federado, em equiparação aos Estados e Municípios.

As normas gerais são “[...] leis nacionais, leis que não circunscrevem ao âmbito de qualquer pessoa política, mas transcendem aos três. Não se confundem com a lei federal, estadual ou municipal e têm seu campo próprio e específico [...]” (ATALIBA, 2011). Assim, a primeira diferença que se pode estabelecer entre uma norma global e uma específica é o campo de sua abrangência: enquanto as primeiras são destinadas a todos os entes federados, as segundas possuem aplicação somente nos limites territoriais do ente federado que a publicou. Nesse sentido são as lições de Kelsen (1998, p. 451-452):

A ordem jurídica de um Estado federal compõe-se de normas centrais válidas para o seu território inteiro e de normas locais válidas apenas para as porções desse território [...]. As normas gerais centrais, as ‘leis federais’, são criadas por um órgão legislativo central, a legislatura da ‘federação’, enquanto as normas gerais locais são criadas por órgãos legislativos locais, as legislaturas dos Estados componentes. Isso pressupõe que, no Estado federal, a esfera material de validade da ordem jurídica, ou, em outras palavras, a competência legislativa do Estado, está dividida entre a autoridade central e várias autoridades locais.

Um segundo critério de identificação das regras globais refere-se ao seu conteúdo. Normas gerais são aquelas que apontam as diretrizes, os lineamentos básicos. “[...] é operar por sínteses, indicando e resumindo. Nunca descendo a assuntos de economia interna, do peculiar interesse das pessoas políticas” (CARAZZA, 2013, p. 1046). Normas gerais não são exaustivas e devem se configurar como uma lei quadro, uma moldura legislativa, competindo às normas suplementares introduzir a lei de normas gerais no ordenamento, através do preenchimento dos claros por ela deixados, afeiçoando-a às peculiaridades locais (HORTA 1995, p. 419-420).

O entendimento segundo o qual normas gerais são balizas para a legislação suplementar dos entes federados é compartilhado por Silva (2009, p. 280):

Tem sido uma questão tormentosa definir o que são “normas gerais”, para circunscrever devidamente o campo de atuação da União. Diremos que “normas gerais” são normas de lei, ordinárias ou complementares, produzidas pelo legislador federal nas hipóteses previstas na Constituição, que estabelecem princípios e diretrizes da ação legislativa da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Por regra, elas não regulam diretamente situações fáticas, porque se limitam a definir uma normatividade genérica a ser obedecida pela legislação específica federal, estadual e municipal; direito sobre direito, normas que traçam diretrizes, balizas, quadros, à atuação legislativa daquelas unidades da Federação. ‘Suplementares’ são as normas estaduais ou do Distrito Federal que, no âmbito de suas respectivas competências, suplementam com pormenores concretos as normas gerais (§§ 1º e 2º).

Para Borges (1993, p. 103), as normas gerais se relacionam com a ideia de uniformidade, surgindo quando, por alguma razão, convém ao interesse público que algumas matérias sejam tratadas de forma igual entre todas as ordens da federação. Nota-se, pois, que as normas gerais funcionam como nortes, diretrizes, para que o legislador suplementar as adeque às particularidades locais, através da expedição de suas próprias normas.

Diante disso, analisando a previsão constitucional que estabelece a competência da União para a edição de normas gerais em matéria de licitações e contratos administrativos, tem-se que a intenção do constituinte foi estabelecer duas ordens jurídicas distintas quanto à temática, sendo uma delas aos preceitos gerais, e outra concernente às regras específicas, com caráter suplementar àqueles.

### **2.2.1 Competência para edição de normas gerais**

Não há dificuldade em se verificar a competência para edição de diretrizes gerais sobre licitações públicas e contratos administrativos. O artigo 22, inciso XXVII, da Constituição Federal prevê expressamente que se trata de prerrogativa exclusiva da União, enquanto entidade representante do Estado federal. O obstáculo maior consiste em definir o alcance da expressão “normas gerais”, posto que, como bem salienta Justen Filho (2014, p. 20), não se permite uma interpretação aritmética, uma vez que a fórmula se configura como um conceito jurídico indeterminado, conduzindo, segundo o jurista, a três situações distintas.

Há regras em que se observa uma certeza positiva, em que não há dúvida sobre sua configuração como norma geral; é o caso, por exemplo, do artigo 3º, § 1º, da lei 8.666/93<sup>22</sup>, que estabelece vedações quanto à inclusão de cláusulas comprometedoras do caráter competitivo da disputa no edital licitatório; por óbvio que se trata de norma geral, aplicável a

---

<sup>22</sup> Art. 3º. A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos. § 1º É vedado aos agentes públicos: I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo, inclusive nos casos de sociedades cooperativas, e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato, ressalvado o disposto nos §§ 5º a 12 deste artigo e no art. 3º da Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991; II - estabelecer tratamento diferenciado de natureza comercial, legal, trabalhista, previdenciária ou qualquer outra, entre empresas brasileiras e estrangeiras, inclusive no que se refere a moeda, modalidade e local de pagamentos, mesmo quando envolvidos financiamentos de agências internacionais, ressalvado o disposto no parágrafo seguinte e no art. 3º da Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991. (BRASIL, 2017b)

todos os entes federados, uma vez que vai ao encontro dos princípios constitucionais destinados à Administração Pública direta e indireta, de todos os poderes e esferas governamentais. A segunda hipótese refere-se àquelas normas que indubitavelmente não se configuram como norma geral; o exemplo é artigo 21, inciso I, primeira parte<sup>23</sup>, que trata da publicação do aviso de licitação no Diário Oficial da União, quando o certame for promovido por órgão ou entidade da Administração Federal; nesse caso, a norma destina-se exclusivamente ao âmbito federal. A terceira situação é a mais problemática, pois configura-se como uma zona cinzenta, onde não é evidente se tratar de uma norma geral ou não geral (JUSTEN FILHO, 2014, p. 20-21). Nessa região é necessário um exame de cada comando normativo, observando-se o núcleo de certeza positiva das normas gerais, que compreende as seguintes disciplinas:

a) requisitos mínimos necessários e indispensáveis à validade da contratação administrativa; b) hipóteses de obrigatoriedade e não obrigatoriedade de licitação; c) requisitos de participação em licitação; d) modalidades de licitação; e) tipos de licitação; f) regime jurídico da contratação administrativa (JUSTEN FILHO, 2014, p. 22).

Não se enquadrando dentro de tais disciplinas ou, se tratando de regra que procure esmiuçar as diretrizes estabelecidas para tais matérias na lei nacional, pode-se dizer que estar-se-ia diante de uma norma específica, podendo ser objeto de exercício da competência legislativa atribuída às entidades federativas, como se verá adiante.

A incerteza quanto ao caráter geral ou particular de determinados dispositivos foi levada à apreciação do Poder Judiciário, não havendo, porém, uma solução ampla e satisfatória, aplicável a todos os casos, pela Suprema Corte do país. Cita-se, a título, exemplificativo, a decisão mais antiga produzida nesse sentido: no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIn) nº 927/RS, o Supremo Tribunal Federal considerou constitucionais os artigos 1º<sup>24</sup> e 118<sup>25</sup> da lei 8.666/93 e reputou que alguns dispositivos extrapolavam a competência conferida à União pelo artigo 22, inciso XXVII, da Lei Maior,

<sup>23</sup> Art. 21. Os avisos contendo os resumos dos editais das concorrências, das tomadas de preços, dos concursos e dos leilões, embora realizados no local da repartição interessada, deverão ser publicados com antecedência, no mínimo, por uma vez: I - no Diário Oficial da União, quando se tratar de licitação feita por órgão ou entidade da Administração Pública Federal [...] (BRASIL, 2017b)

<sup>24</sup> Art. 1º. Esta Lei estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Parágrafo único. Subordinam-se ao regime desta Lei, além dos órgãos da administração direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. (BRASIL, 2017b)

<sup>25</sup> Art. 118. Os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e as entidades da administração indireta deverão adaptar suas normas sobre licitações e contratos ao disposto nesta Lei.

atribuindo eficácia somente para a esfera federal como é o caso artigo 17, inciso I, alíneas “b” e “c”, inciso II, alíneas “a” e “b”, § 1º<sup>26</sup>, pois, segundo julgamento proferido em sede de cautelar, cabe a cada esfera política decidir a respeito da destinação dos seus bens<sup>27</sup> (JUSTEN FILHO, 2014, p. 25).

Apesar da indeterminação conceitual atribuída às normas gerais pressupor um certo grau de discricionariedade à União, no que se refere à extensão da disciplina, podendo determinar diretrizes mais extensivas ou mais restritas, não pode a entidade política perder de vista o princípio federativo. Em outras palavras, na previsão de diretrizes gerais, deve a União respeitar a autonomia dos entes federados, abstendo-se de invadir área de competência daqueles.

### 2.2.2 Competência para edição de normas específicas

Pode-se definir como regras específicas aquelas que têm a função de pormenorizar as diretrizes estabelecidas pelas normas gerais, possuindo aplicação restrita ao âmbito do ente federado que a editou. A edição de normas particulares constitui garantia constitucionalmente estabelecida, que possibilita às entidades políticas a adequação da legislação nacional às suas particularidades.

A autonomia para edição de normas específicas reveste-se de suma importância no contexto pátrio, diante da vastidão territorial e da diversidade regional existentes. Só em termos municipais, observa-se a presença de cidades, dentro da mesma porção territorial estadual, com milhões de habitantes, como a capital paulista, que possui uma população de 11.253.503 pessoas, enquanto há municípios com menos de 1.000 habitantes, como é o caso

---

<sup>26</sup> Conforme relatório do Acórdão que julgou a Medida Cautelar na ADIn 927/RS, “o Governador do Estado do Rio Grande do Sul sustenta [...] que o disposto na alínea b do inciso I do art. 17, que só permite a doação de imóvel para outro órgão ou entidade da Administração Pública, de qualquer esfera de governo, é inconstitucional. Também seria inconstitucional a permissão de doação de móveis exclusivamente para fins e uso de interesse social (art. 17, II, a). No que toca à permuta de imóvel, só permitida quando destinada ao serviço público (art. 17, I, c, combinado com o art. 24, X), e à permuta de móveis, permitida exclusivamente entre órgãos da ou entidades da Administração Pública (art. 17, II, b), também há inconstitucionalidade. E inconstitucionalidade há, no § 1º do art. 17, que torna obrigatória condição resolutiva às doações de imóveis e proíbe a alienação pelo beneficiário”. (ADI 927 MC, Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO, Tribunal Pleno, julgado em 03/11/1993, DJ 11-11-1994 PP-30635 EMENT VOL-01766-01 PP-00039)

<sup>27</sup> EMENTA: CONSTITUCIONAL. LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO ADMINISTRATIVA. Lei n. 8.666, de 21.06.93. I. - Interpretação conforme dada ao art. 17, I, “b” (doação de bem imóvel) e art. 17, II, “b” (permuta de bem móvel), para esclarecer que a vedação tem aplicação no âmbito da União Federal, apenas. Idêntico entendimento em relação ao art. 17, I, “c” e par. 1. do art. 17. Vencido o Relator, nesta parte. II. - Cautelar deferida, em parte. (ADI 927 MC, Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO, Tribunal Pleno, julgado em 03/11/1993, DJ 11-11-1994 PP-30635 EMENT VOL-01766-01 PP-00039)



de Borá – SP, com 805 pessoas, segundo dados do último Censo, realizado em 2010 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Discrepâncias como estas, não permitem a edição de normas exclusivamente nacionais, ante a impossibilidade de sua aplicação em determinados locais, em virtude da própria estrutura da Administração Pública existente. Por isso a importância de os entes federados valerem-se de sua prerrogativa legislativa para editar regras específicas, inclusive em matérias de licitações e contratos administrativos. Contudo, não raras vezes, depara-se, com a inscrição, nas Leis Orgânicas, de normas que determinam a aplicação de todas as regras da União sobre licitações para o seu âmbito, anulando, assim, a possibilidade de a municipalidade legislar suplementarmente a respeito do assunto (SANTANA, 1998, p. 187). Previsões nesse sentido revelam precipitação dos legisladores municipais, fazendo com que os Municípios se tornem meros aplicadores de lei federal.

O diploma licitatório nacional, apesar de prever, em seu artigo 1º, que se trata de lei estabelecadora de normas gerais de licitação para todas as esferas governamentais, contém normas de aplicabilidade restrita à esfera federal e passíveis de regulamentação, de maneira autônoma, pelos demais entes políticos. É o caso, por exemplo, do artigo 21<sup>28</sup>, que regulamenta a forma de publicação do instrumento convocatório da licitação; trata-se de normativa com caráter específico, pois desce à minúcias; a obrigatoriedade de dar publicidade aos editais licitatórios reveste-se de caráter geral, mas o mesmo não se pode dizer da previsão quanto a forma que se dará a publicação; cada ente federado pode usar de outros meios para dar notoriedade às suas licitações, de acordo com as suas particularidades, desde que se valha de meios eficazes para cumprir o princípio constitucional da publicidade dos atos administrativos. O mesmo se dá quando a lei nº 8.666/93 estabelece regras para a instituição da Comissão Permanente de Licitações (artigo 51); aqui esbarra-se nas disparidades existentes entre as estruturas administrativas das entidades federativas; há municípios pequenos que não dispõem de contingente funcional, em número suficiente, para atender aos critérios estabelecidos no dispositivo em análise; vê-se mais uma situação de norma específica que,

---

<sup>28</sup> Art. 21. Os avisos contendo os resumos dos editais das concorrências, das tomadas de preços, dos concursos e dos leilões, embora realizados no local da repartição interessada, deverão ser publicados com antecedência, no mínimo, por uma vez: I - no Diário Oficial da União, quando se tratar de licitação feita por órgão ou entidade da Administração Pública Federal e, ainda, quando se tratar de obras financiadas parcial ou totalmente com recursos federais ou garantidas por instituições federais; II - no Diário Oficial do Estado, ou do Distrito Federal quando se tratar, respectivamente, de licitação feita por órgão ou entidade da Administração Pública Estadual ou Municipal, ou do Distrito Federal; III - em jornal diário de grande circulação no Estado e também, se houver, em jornal de circulação no Município ou na região onde será realizada a obra, prestado o serviço, fornecido, alienado ou alugado o bem, podendo ainda a Administração, conforme o vulto da licitação, utilizar-se de outros meios de divulgação para ampliar a área de competição. [...] (BRASIL, 2017b)

muitas vezes, por falta de exercício da autonomia legislativa do ente local, pode dar causa a vícios formais, dificultando e até inviabilizando as contratações públicas.

A par disso, os entes federados estão produzindo leis locais, em matérias de licitações, com relevantes inovações. Em âmbito estadual, observa-se a ocorrência de um fenômeno que se convencionou denominar de “inversão da inversão”. Trata-se de casos em que as normas locais estabelecem procedimento diferenciado para a realização das etapas do processo licitatório (habilitação e julgamento das propostas). Citam-se, como exemplo, a lei nº 9.433/2005, do Estado da Bahia (artigo 78<sup>29</sup>) e a lei nº 15.608/2007, do Estado do Paraná (artigo 40, inciso II<sup>30</sup>), que determinam seja a análise do preenchimento dos requisitos para habilitação precedida pelo julgamento das propostas, como ocorre no pregão (lei nº 10.520/2002) (AMORIM, 2016, p. 118). A inversão das fases em outras modalidades licitatórias, que não o pregão, é possível, pois trata-se de regulamentação de matéria

---

<sup>29</sup> Art. 78. A licitação será processada e julgada com observância dos seguintes procedimentos: **I - abertura dos envelopes contendo as propostas de preço**; II - verificação da conformidade e compatibilidade de cada proposta com os requisitos e especificações do edital ou convite e, conforme o caso, com os preços correntes no mercado ou fixados pela Administração ou por órgão oficial competente ou, ainda, com os constantes do sistema de registro de preços, quando houver, promovendo-se a desclassificação das propostas desconformes ou incompatíveis; **III - julgamento e classificação das propostas, de acordo com os critérios de avaliação constantes do ato convocatório**; IV - devolução dos envelopes fechados aos concorrentes desclassificados, contendo a respectiva documentação de habilitação, desde que não tenha havido recurso ou após a sua denegação; **V - abertura dos envelopes e apreciação da documentação relativa à habilitação dos concorrentes classificados nos três primeiros lugares**; **VI - deliberação da comissão licitante sobre a habilitação dos três primeiros classificados**; VII - convocação, se for o caso, de tantos licitantes classificados quantos forem os inabilitados no julgamento previsto no inciso anterior; VIII - deliberação final da autoridade competente quanto à homologação do procedimento licitatório e adjudicação do objeto da licitação ao licitante vencedor, no prazo de até 10 (dez) dias após o julgamento. § 1º - As licitações do tipo *melhor técnica e técnica e preço* terão início com a abertura das propostas técnicas, as quais serão analisadas e julgadas pela Comissão. § 2º - Do julgamento previsto no parágrafo anterior caberá recurso. § 3º - A abertura dos envelopes relativos aos documentos das propostas e de habilitação será realizada sempre em ato público, previamente designado, do qual se lavrará ata circunstanciada assinada pelos licitantes e pela comissão ou servidor responsável. § 4º - Todos os documentos contidos nos envelopes serão rubricados pelos licitantes presentes e pela comissão ou servidor designado. § 5º - É facultado à comissão ou autoridade superior, em qualquer fase da licitação, promover diligência destinada a esclarecer ou complementar a instrução do processo. § 6º - A comissão poderá conceder aos licitantes o prazo de 03 (três) dias úteis para a juntada posterior de documentos cujo conteúdo retrate situação fática ou jurídica já existente na data da apresentação da proposta. § 7º - Os erros materiais irrelevantes serão objeto de saneamento, mediante ato motivado da comissão de licitação. § 8º - É vedada a participação de uma única pessoa como representante de mais de um licitante. § 9º - O disposto neste artigo aplica-se à concorrência e à tomada de preços e, no que couber, ao convite. § 10 - Iniciada a sessão de abertura das propostas, não mais cabe a desistência do licitante, salvo por motivo justo, decorrente de fato superveniente e aceito pela comissão. § 11 - Poderá a autoridade competente, até a assinatura do contrato, excluir licitante, em despacho motivado, se tiver ciência de fato ou circunstância, anterior ou posterior ao julgamento da licitação, que revele inidoneidade ou falta de capacidade técnica ou financeira. (BAHIA, 2005, grifos nossos)

<sup>30</sup> Art. 40. A licitação iniciar-se-á com a abertura de processo administrativo devidamente autuado, protocolado e numerado, devendo observar e registrar o seguinte: [...] II - fase externa, compreendendo: a) publicação do resumo do edital; b) impugnação do edital; c) recebimento dos documentos de habilitação e das propostas; d) **exame, julgamento e classificação das propostas**; e) recursos quanto à análise e julgamento das propostas; f) **análise e julgamento da habilitação**; g) recursos quanto à análise e julgamento da habilitação; h) exame e análise da documentação relativa à habilitação; i) adjudicação do objeto; j) homologação da licitação. (PARANÁ, 2007, grifos nossos)

específica, não configurando infringência aos princípios e normas gerais estabelecidos pela lei licitatória, já que não afeta as modalidades e tipos de licitação ali previstos. Há que se salientar, também, a produção de leis específicas sobre licitações públicas sustentáveis, que serão objeto de análise detalhada no capítulo seguinte, mas que, por ora, tem-se como constitucionais, vez que preveem pormenores para a concretização do objetivo licitatório consistente na promoção do desenvolvimento nacional sustentável, a teor do que dispõe o artigo 3º da lei de licitações, não infringindo as normas gerais licitatórias estabelecidas.

No tocante à externalização da competência legislativa específica, em matéria de licitações e contratos administrativos, ressalta-se que pode se dar através da edição de leis ordinárias, com a participação do Poder Legislativo, ou por meio de decreto do Poder Executivo, no exercício de seu poder regulamentar. Explica-se. A primeira espécie citada constitui ato primário, por aparecer no primeiro nível de eficácia dos atos derivados do ato inicial, a Constituição Federal (FERREIRA FILHO, 2015, p. 214); a lei ordinária constitui espécie legislativa, prevista no artigo 59, inciso III, da Constituição Federal, destinada às matérias que não exigem a edição de lei complementar para sua regulamentação. Já os decretos expedidos pelo Poder Executivo são considerados atos secundários, por derivarem diretamente dos atos primários; através deles, o Chefe do Executivo exerce o poder regulamentar, espécie de poder administrativo, que consiste na faculdade de expedir atos gerais para complementar a lei e permitir sua efetiva aplicação, ou de promulgar decretos autônomos sobre matéria de sua competência ainda não disciplinada por lei (MEIRELLES, 2016, p. 149). Dessa maneira, a produção de normas específicas, sobre licitações e contratos administrativos, pode ser por meio de lei ordinária, pois não se exige a edição de lei complementar para tanto, ou através de decretos executivos regulamentares, posto que se trata de complementação da lei nacional, visando a sua efetiva aplicação local.

De todo o exposto, extrai-se que, aos entes federados é dado a edição de normas específicas em matéria de licitações e contratos administrativos, através da edição de lei ordinária ou decreto executivo regulamentar, devendo observância apenas às diretrizes gerais estabelecidas por lei de abrangência nacional, não sendo obrigatória a submissão dos Estados Membros e dos Municípios a regras específicas federais, mesmo que constantes no mesmo diploma legal que estabeleça normas gerais, tudo em homenagem ao princípio constitucional federativo.

### **3 LIMITAÇÕES À COMPETÊNCIA MUNICIPAL DE LEGISLAR SOBRE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS**

Como visto no capítulo anterior, a autonomia legislativa, conferida aos Municípios pela Constituição Federal de 1988, permite a criação de um ordenamento jurídico próprio, em consonância com as particularidades locais. No âmbito das contratações públicas, é lícito às municipalidades a edição de normas específicas, visando o detalhamento das regras gerais estabelecidas pela União.

No tocante à concretização dos objetivos licitatórios previstos no artigo 3º da Lei nº 8.666/1993, podem os entes federados regulamentá-los visando a sua pormenorização, desde que não invadam a competência para a instituição de regras gerais conferida privativamente à União. Assim, o objetivo deste capítulo consiste em analisar as normas editadas pelas capitais brasileiras, notadamente quanto a efetivação da promoção do desenvolvimento nacional sustentável, com o intuito de verificar o cumprimento dos limites inerentes à sua competência, bem como indicar critérios sustentáveis por elas regulamentadas, a fim de que sirvam de norte para a implantação das contratações públicas sustentáveis pelos gestores públicos municipais.

O capítulo se desenvolve em três momentos. De início discorre-se sobre o papel das contratações para a efetivação do desenvolvimento sustentável. Em seguida, tenta-se compreender o que são as contratações públicas sustentáveis, através da observância dos passos necessários para sua implementação, em cada fase inerente às aquisições públicas. Por fim, analisa-se os modelos de normas regulamentadoras das contratações públicas sustentáveis, editadas pelas capitais brasileiras, procurando identificar os objetivos do capítulo, acima apontados.

#### **3.1 Contratações públicas como instrumento de efetivação do desenvolvimento sustentável**

Tradicionalmente, o papel atribuído às contratações públicas consiste em promover a satisfação das necessidades diretas e imediatas dos entes públicos, através da aquisição de bens e serviços necessários à sua manutenção ou da destinação dos bens considerados inservíveis para a Administração Pública (JUSTEN FILHO, 2014, p. 74). Porém, essa visão mostra-se ultrapassada. Não é de hoje que as contratações públicas transcenderam sua função primordial e passaram a ser utilizadas para efetivação de outros fins inerentes à atividade

estatal. Destaca-se, nesse ínterim, a função regulatória e fomentadora de políticas públicas, especialmente no que diz respeito a promoção do desenvolvimento nacional sustentável, objetivo insculpido no artigo 3º da Lei nº 8.666/1993<sup>31</sup>.

A redação original do referido artigo atribuía às contratações públicas um duplo objetivo: a garantia do princípio constitucional da isonomia e a seleção da proposta mais vantajosa. Com as alterações introduzidas pela Lei nº 12.349, de 15 de dezembro 2010, houve o acréscimo de uma terceira finalidade, a promoção do desenvolvimento nacional sustentável, cuja inclusão dentre os objetivos licitatórios representou a consolidação de uma tendência indicativa da necessidade de adoção de posturas sustentáveis, pelo gestor público, nas contratações administrativas. Isso porque, a legislação ordinária anterior à Lei 12.349/2010 já fazia referência às contratações públicas sustentáveis. É o que se observa nas Leis nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009 e nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, que instituíram a Política Nacional sobre Mudanças Climáticas e a Política Nacional de Resíduos Sólidos, respectivamente. Há que se fazer referência, também, à Instrução Normativa nº 1, de 19 de janeiro de 2010, da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI), do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que estabeleceu critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, contratação de serviços ou obras pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional. Não obstante a sua natureza de ato normativo, em virtude de sua relevância na mudança dos padrões de aquisições em âmbito federal, a Instrução Normativa nº 1/2010-SLTI pode ser considerada como primeiro marco regulatório para adoção de critérios de sustentabilidade ambiental nas contratações públicas na esfera do governo federal brasileiro (VALENTE, 2011, p. 5-6)

A Lei nº 12.187/2009, em seu artigo 6º, inciso XII<sup>32</sup> estabelece, dentre instrumentos da política nacional sobre a mudança do clima, o estabelecimento de critérios de preferência nas licitações e concorrências públicas, compreendidas dentre estas as parcerias público-privadas e a autorização, permissão, outorga e concessão para exploração de serviços públicos

---

<sup>31</sup> Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a **promoção do desenvolvimento nacional sustentável** e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos [...] (BRASIL, 2017b) (grifos nossos)

<sup>32</sup> Art. 6º São instrumentos da Política Nacional sobre Mudança do Clima: [...] XII - 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; [...] (BRASIL, 2019a)

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 (BRASIL 2019a). No mesmo sentido prevê o artigo 7º, inciso XI, da Lei nº 12.305/10<sup>33</sup>, ao incluir dentre os objetivos da Política Nacional de Resíduos Sólidos, a prioridade, nas contratações governamentais para: produtos reciclados e recicláveis; e, bens, serviços e obras que considerem critérios compatíveis com padrões de consumo social e ambientalmente sustentáveis (BRASIL, 2019b).

Outro diploma normativo que merece destaque é a Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, que institui o Regime Diferenciado de Contratações – RDC. Embora com aplicabilidade restrita a casos específicos, a normativa contém várias disposições atinentes às contratações públicas sustentáveis, como é o caso dos artigos 3º<sup>34</sup>, 4º, inciso III e § 1º<sup>35</sup>, 10<sup>36</sup> e 19, §1º<sup>37</sup>, os quais evidenciam ideias de que a sustentabilidade ambiental, nas contratações realizadas nesse regime diferenciado: integra o conceito de maior vantagem ou menor dispêndio para a administração pública; deve compreender, enquanto requisito, as fases de produção, consumo e pós-consumo (destinação final); havendo previsão de remuneração variável contratada, pode constituir um dos critérios como meta (GARCIA; RIBEIRO, 2012, p. 240).

---

<sup>33</sup> Art. 7º São objetivos da Política Nacional de Resíduos Sólidos: [...] XI - prioridade, nas aquisições e contratações governamentais, para: a) produtos reciclados e recicláveis; b) bens, serviços e obras que considerem critérios compatíveis com padrões de consumo social e ambientalmente sustentáveis; [...] (BRASIL, 2019b)

<sup>34</sup> Art. 3º As licitações e contratações realizadas em conformidade com o RDC deverão observar os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da eficiência, da probidade administrativa, da economicidade, **do desenvolvimento nacional sustentável**, da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo (BRASIL, 2019c, grifos nossos)

<sup>35</sup> Art. 4º Nas licitações e contratos de que trata esta Lei serão observadas as seguintes diretrizes: [...] III – busca da maior vantagem para a administração pública, considerando custos e benefícios, diretos e indiretos, de natureza econômica, social ou ambiental, inclusive os relativos à manutenção, ao desfazimento de bens e resíduos, ao índice de depreciação econômica e a outros fatores de igual relevância; [...] § 1º As contratações realizadas com base no RDC devem respeitar, especialmente, as normas relativas à: I – disposição final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos gerados pelas obras contratadas; II – mitigação por condicionantes e compensação ambiental, que serão definidas no procedimento de licenciamento ambiental; III – utilização de produtos, equipamentos e serviços que, comprovadamente, reduzam o consumo de energia e recursos naturais; IV – avaliação de impactos de vizinhança, na forma da legislação urbanística; V – proteção do patrimônio cultural, histórico, arqueológico e imaterial, inclusive por meio da avaliação do impacto direto ou indireto causado pelas obras contratadas; e VI – acessibilidade para o uso por pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida (BRASIL, 2019c).

<sup>36</sup> Art. 10. Na contratação das obras e serviços, inclusive de engenharia, poderá ser estabelecida remuneração variável vinculada ao desempenho da contratada, com base em metas, padrões de qualidade, critérios de sustentabilidade ambiental e prazo de entrega definidos no instrumento convocatório e no contrato. Parágrafo único. A utilização da remuneração variável será motivada e respeitará o limite orçamentário fixado pela administração pública para a contratação (BRASIL, 2019c).

<sup>37</sup> Art. 19. O julgamento pelo menor preço ou maior desconto considerará o menor dispêndio para a administração pública, atendidos os parâmetros mínimos de qualidade definidos no instrumento convocatório. § 1º Os custos indiretos, relacionados com as despesas de manutenção, utilização, reposição, depreciação e impacto ambiental, entre outros fatores, poderão ser considerados para a definição do menor dispêndio, sempre que objetivamente mensuráveis, conforme dispuser o regulamento (BRASIL, 2019c)

Em todos os diplomas legais mencionados observa-se uma tendência do legislador ordinário em estabelecer prioridades para as contratações de produtos, obras e serviços que atendam a critérios socio-ambientalmente corretos. Essa propensão tem como fundamento as diretrizes constitucionais estabelecidas nos artigos 225 e 170, inciso VI, quais sejam, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial para a sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade a sua defesa e preservação para as presentes e futuras gerações; e a defesa do meio ambiente como princípio norteador da ordem econômica nacional, sendo lícito o tratamento diferenciado, conforme impacto ambiental, aos produtos e serviços e seus processos de elaboração e prestação. Essas matrizes constitucionais se irradiam sobre todas as relações administrativas, que deverão se nortear pelo princípio constitucional da sustentabilidade, servindo, inclusive, de fundamento constitucional para as contratações públicas sustentáveis, que “[...] combinam os objetivos tradicionais da licitação (de buscar a melhor proposta para a Administração e garantir a isonomia aos licitantes) com o desenvolvimento sustentável, que procura preservar o meio ambiente, em harmonia com fatores sociais e econômicos” (DI PIETRO, 2018, p. 422).

As contratações públicas assumiram novas feições desde que a promoção do desenvolvimento sustentável ingressou no rol dos objetivos previstos no artigo 3º da Lei de Licitações. As contratações públicas destinam-se, em princípio, à obtenção de bens e serviços necessários para a satisfação das necessidades administrativas, sendo efetivada através da licitação pública, que se constitui como instrumento para a produção da contratação administrativa mais vantajosa, observado o princípio da isonomia. Em outras palavras, enquanto cumpre à licitação tornar abstratamente viável a satisfação da necessidade ou utilidade, administrativa ou coletiva, à contratação administrativa compete satisfazê-la de modo concreto e material (JUSTEN FILHO, 2014, p. 73; FERREIRA, 2012).

Essa diferenciação mostra-se relevante, pois a promoção do desenvolvimento nacional sustentável não pode ficar no campo da abstração, considerando que a licitação se configura como procedimento administrativo para a seleção da proposta mais vantajosa para a contratação, que pode ser perfectibilizada ou não pela Administração Pública. A adjudicação do objeto da licitação confere mera expectativa do direito de contratar, sendo que a celebração do negócio jurídico passa pelo juízo de conveniência e oportunidade da Administração Pública, conforme exegese do artigo 49 da Lei 8.666/93<sup>38</sup>. Esse é o entendimento do Superior

---

<sup>38</sup> Art. 49. A autoridade competente para a aprovação do procedimento somente poderá revogar a licitação por razões de interesse público decorrente de fato superveniente devidamente comprovado, pertinente e suficiente para justificar tal conduta, devendo anulá-la por ilegalidade, de ofício ou por provocação de terceiros, mediante

Tribunal de Justiça<sup>39</sup> e do Tribunal de Contas da União<sup>40</sup>. Por óbvio que o juízo de conveniência e oportunidade não admite arbitrariedades. A revogação do processo licitatório encontra-se condicionada à existência de razões de interesse público, decorrentes de fato superveniente devidamente comprovado, pertinente e suficiente para justificar dita conduta por parte da Administração Pública. Além disso, em optando pela contratação, deve o órgão público obedecer a ordem de classificação das propostas, ficando vedada a preterição na ordem ou a contratação com terceiro estranho ao certame, a teor do que estabelece o artigo 50 da Lei de Licitações<sup>41</sup>.

O que se pretende elucidar é que a promoção do desenvolvimento sustentável não pode ficar limitada ao processo administrativo de seleção da proposta mais adequada aos interesses da Administração Pública, ela precisa irradiar para todas as fases que compõem a

parecer escrito e devidamente fundamentado. § 1º. A anulação do procedimento licitatório por motivo de ilegalidade não gera obrigação de indenizar, ressalvado o disposto no parágrafo único do art. 59 desta Lei. § 2º. A nulidade do procedimento licitatório induz à do contrato, ressalvado o disposto no parágrafo único do art. 59 desta Lei. § 3º. No caso de desfazimento do processo licitatório, fica assegurado o contraditório e a ampla defesa. § 4º. O disposto neste artigo e seus parágrafos aplica-se aos atos do procedimento de dispensa e de inexigibilidade de licitação (BRASIL, 2017b).

<sup>39</sup> PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. LICITAÇÃO. PREGÃO. REVOGAÇÃO. CONVENIÊNCIA E OPORTUNIDADE. ART. 49, DA LEI 8.666/93. CONSUMAÇÃO DO CERTAME. SUPERVENIENTE CARÊNCIA DO INTERESSE DE AGIR. EXTINÇÃO DO FEITO SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO. 1. A conclusão de procedimento licitatório no iter procedimental de Mandado de Segurança, por não lograr êxito a tentativa paralisá-lo via deferimento de pleito liminar, enseja a extinção do writ por falta de interesse de agir superveniente (art. 267, VI, do CPC). Precedentes do STJ: RMS 23.208/PA, DJ 01.10.2007 e AgRg no REsp 726031/MG, DJ 05.10.2006. 2. In casu, a Administração Pública do Estado do Rio Grande do Sul realizou Licitação, sob a forma de Pregão Presencial n.º 005732-24.06/06/8, para fins de contratação de serviços de telefonia de longa distância nacional e de longa distância internacional, no qual sagrou-se vencedora a empresa Brasil Telecom, por ter ofertado o melhor preço, tendo sido adjudicado o objeto do certame, consoante se infere dos autos da MC 11.055/RS. 3. Ad argumentandum tantum, a pretensão veiculada no Mandado de Segurança ab origine, qual seja, suspensão dos efeitos do Pregão 047/SEREG/2005, com a consequente restauração e manutenção do Termo de Registro de Preços 066/2005, firmado entre a EMBRATEL e a Administração Pública do Estado do Rio Grande do Sul, não revela liquidez e certeza amparáveis na via mandamental. 4. **A exegese do art. 49, da Lei 8.666/93, denota que a adjudicação do objeto da licitação ao vencedor confere mera expectativa de direito de contratar, sendo certo, ainda, que eventual celebração do negócio jurídico subsume-se ao juízo de conveniência e oportunidade da Administração Pública.** Precedentes: RMS 23.402/PR, SEGUNDA TURMA, DJ 02.04.2008; MS 12.047/DF, PRIMEIRA SEÇÃO, DJ 16.04.2007 e MC 11.055/RS, PRIMEIRA TURMA, DJ 08.06.2006. 5. In casu, a revogação do Pregão n.º 001/SEREG/2005, no qual a empresa, ora Recorrente, se sagrara vencedora, decorreu da prevalência do interesse público, ante a constatação, após a realização do certame, de que o preço oferecido pela vencedora era superior ao praticado no mercado. 6. Recurso ordinário desprovido. (RMS 22.447/RS, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA, julgado em 18/12/2008, DJe 18/02/2009) (grifos nossos)

<sup>40</sup> REPRESENTAÇÃO. ADJUDICAÇÃO DE OBJETO DE PREGÃO SEM CONVOCAÇÃO PARA ASSINATURA DO CONTRATO. SUPOSTOS INDÍCIOS DE FRAUDE. IMPROCEDÊNCIA. 1. **O ato de adjudicação da licitação não implica direito subjetivo à contratação. O direito do adjudicatário é o de ser convocado observada a estrita ordem de classificação no certame.** 2. A existência de indícios não comprovados de fraude em licitação praticada por empresa concorrente do certame, não a torna, por si só, inabilitada para contratar com a Administração Pública. (Processo: TC- 019.755/2005-2. Grupo II – Classe de Assunto: VI – Representação. Interessado: Amaron-Comércio e Serviços Ltda. Unidade Jurisdicionada: Manaus Energia S/A. Relator: Auditor Lincoln Magalhães da Rocha). (grifos nossos)

<sup>41</sup> Art. 50. A Administração não poderá celebrar o contrato com preterição da ordem de classificação das propostas ou com terceiros estranhos ao procedimento licitatório, sob pena de nulidade (BRASIL, 2017b)



contratação administrativa, de modo que essa possa prestar-se para outros fins, que não apenas a satisfação das necessidades imediatas do ente público. Nesse sentido, Justen Filho (2014, p. 73) assevera que a promoção do desenvolvimento nacional sustentável não constitui um objetivo da licitação, mas sim da contratação pública. A licitação consiste em mero procedimento seletivo da proposta, não sendo hábil a promover ou deixar de promover o desenvolvimento nacional sustentável. A intenção do legislador era determinar que a contratação pública fosse concebida como instrumento interventivo estatal, visando a produção de resultados mais amplos do que a simples provisão de bens, obras e serviços necessários à satisfação das necessidades públicas.

Por essa razão é que, muito embora a doutrina tenha atribuído várias outras nomenclaturas para o instituto, como “compras públicas sustentáveis”, “eco aquisições”, “compras verdes”, “compras ambientalmente amigáveis” e “licitações positivas”, no presente estudo, adotar-se-á a expressão “contratações públicas sustentáveis”, para se referir àquelas contratações administrativas que levam em conta todo o ciclo de vida do bem, serviço ou obra, a fim de que a aquisição gere benefícios não apenas para a Administração Pública, mas também para a sociedade e a economia, ao mesmo tempo que minimiza os danos causados ao meio ambiente (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O MEIO AMBIENTE, 2018, p. 33).

As contratações públicas sustentáveis são aquelas que buscam harmonizar os três pilares do desenvolvimento sustentável, o econômico, o social e o ambiental, em todas as fases que envolvem uma aquisição pública, isto é, desde o planejamento, passando-se pela formalização, execução do contrato e a destinação ambiental dos resíduos decorrentes da contratação. Assim, em tese, as contratações públicas deveriam ter passado por uma reestruturação a partir da alteração introduzida pela Lei nº 12.349/2010, de modo a considerar, como regra, o fator econômico, atinente aos custos dos bens e serviços ao longo do seu ciclo de vida, ou seja, custos de aquisição, manutenção, operação e gestão do final de vida, incluindo a destinação dos resíduos; o fator social, abrangendo a justiça e equidade social, a segurança, a proteção, os direitos humanos e as condições de emprego; e o fator ambiental referente às emissões para o ar, a água e o solo, a uso de recursos naturais, aos efeitos produzidos sobre a mudança climática e ao consumo de água ao longo de todo o ciclo de vida do produto, serviço ou obra (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O MEIO AMBIENTE, 2018, p. 34).

O principal ponto a ser considerado pelas contratações públicas sustentáveis consiste na avaliação do ciclo de vida do bem. Segundo o Programa das Nações Unidas para o Meio

Ambiente (PNUMA), a Avaliação do Ciclo de Vida (ACV) consiste em uma ferramenta para aferir o desempenho ambiental e social dos produtos e serviços, desde a obtenção de matérias-primas e insumos, passando pelo processo produtivo e consumo, até a disposição final. O pensamento do Ciclo de Vida requer uma abordagem sistêmica, de modo a integrar os sistemas e suas interrelações, com o objetivo de compreender o todo do sistema produtivo e identificar os pontos críticos de seus subsistemas, processos e fluxos. Trata-se de uma concepção de pensamento diferente daquela fragmentada, que caracteriza o pensamento ocidental. Em outras palavras, “[...] a consciência humana tem sido construída em partes distintas, como gavetas em uma cômoda, nas quais as experiências são guardadas e isoladas de outras gavetas ou sistemas com quem invariavelmente têm relações causais” (INSTITUTO BRASILEIRO DE INFORMAÇÃO EM CIÊNCIA E TECNOLOGIA, 2019). O pensamento do Ciclo de Vida pressupõe a transição da visão em partes para a percepção holística de mundo, onde as coisas interligam-se em redes e sofrem provocações em suas estruturas, sem, contudo, alterar seus padrões de organização. Essa visão sistêmica é que se espera do gestor público no que se refere a tomada de decisões administrativas, notadamente no que diz respeito às contratações públicas, observando os aspectos econômicos, sociais e ambientais que envolvem todo o processo de aquisição de um produto, um serviço ou uma obra, pelo órgão público.

### **3.1.1 Os passos para implementação das contratações públicas sustentáveis**

As contratações públicas, que atendam às dimensões da sustentabilidade, seguem as normas gerais, estabelecidas pela União, para as licitações e contratos administrativos. Porém, a adoção de algumas atitudes específicas, nas fases previstas para tais procedimentos, é necessária para o êxito do certame sustentável, a começar pelo planejamento, momento em que deve ser auferida a real necessidade da aquisição, afastando desperdícios. Nessa fase, é essencial investigar se existe conveniência motivada para a aquisição, inclusive fazendo um levantamento para verificar a existência de bens ou produtos ociosos ou alternativos, que já integrem o patrimônio da Administração Pública, aptos a suprir a sua necessidade (FREITAS, 2016, p. 264).

Constatada a imprescindibilidade da contratação, passa-se a definição do objeto, de forma clara e precisa, inserindo-se nos critérios de verificação da proposta mais vantajosa, os requisitos de sustentabilidade econômica, social e ambiental, a partir da verificação dos custos

e dos benefícios diretos e indiretos envolvidos. O objeto – compra, serviço ou obra – deverá ser descrito com nível de detalhamento adequado e suficiente de modo que a necessidade da administração seja plenamente caracterizada. “É através do conjunto de especificações técnicas que se assegura a exata correlação entre o bem ou serviço a ser contratado e a satisfação efetiva daquela necessidade, e conseqüentemente do interesse público. Do contrário, o certame falhará em seu propósito” (TERRA; CSIPAI; UCHIDA, 2015, p. 242). No entanto, não constitui lícita a previsão de excessos de características específicas do objeto, pois pode-se restringir a ampla competitividade e o tratamento isonômico dos participantes. As especificações não podem ser desnecessárias, irrelevantes ou impertinentes, devendo ser tecnicamente justificadas eventuais exigências que possam representar limitação ao caráter amplamente competitivo e isonômico do procedimento licitatório (TERRA; CSIPAI; UCHIDA, 2015, p. 242).

Segundo o ICLEI (International Council for Local Environmental Initiatives) – Governos Locais para a Sustentabilidade, há seis grupos de produtos e serviços que representam uma grande proporção dos gastos públicos, e são responsáveis por grande parte dos impactos ambientais e sociais produzidos pelas compras públicas. São eles: construção civil, Tecnologia de Informação e Comunicação – TIC, limpeza, alimentação, veículos e eletricidade. O ICLEI apresenta sugestões de especificações técnicas para aquisições públicas envolvendo produtos e serviços desses setores-chaves, quais sejam, padrões mínimos de eficiência energética e hídrica nas construções finalizadas, padrões de consumo reduzido de energia em equipamentos, uso de embalagens recicladas ou reutilizáveis, sempre que possível, comidas e bebidas provenientes da agricultura orgânica, níveis máximos de dióxido de carbono e emissões de outras substâncias e ruídos, porcentagem mínima de eletricidade provenientes de fontes renováveis, dentre outros (INTERNATIONAL COUNCIL FOR LOCAL ENVIRONMENTAL INITIATIVES, 2015, p. 56-69). Em termos pragmáticos, pode ser exigido, na descrição do objeto, a certificação de qualidade do produto ou processo de fabricação, o que já vem sendo feito por vários segmentos econômicos. Essa possibilidade encontra-se expressamente prevista no inciso III, do artigo 7º, da Lei nº 12.462/2011<sup>42</sup>, que institui o RDC (GARCIA; RIBEIRO, 2012, p. 246). Além das especificações técnicas, o orçamento detalhado, contendo estimativas razoáveis dos custos diretos e indiretos que envolvem a contratação, mostra-se relevante para que fique demonstrado, por exemplo, além

---

<sup>42</sup> Art. 7º No caso de licitação para aquisição de bens, a administração pública poderá: [...] III - solicitar a certificação da qualidade do produto ou do processo de fabricação, inclusive sob o aspecto ambiental, por qualquer instituição oficial competente ou por entidade credenciada (BRASIL, 2019c).

do custo econômico imediato para a construção de um prédio, as despesas para sua manutenção e operação, de modo a evidenciar as razões que levaram às soluções e materiais escolhidos (FREITAS, 2016, p. 263).

Na sequência do processo licitatório, tem-se a fase de habilitação dos participantes. Nesse ponto destaca-se uma divergência doutrinária no tocante à possibilidade de considerar critérios sustentáveis como requisito para habilitação no certame. A etapa procedimental de habilitação constitui um conjunto de atos destinados à verificação da idoneidade e capacidade para contratar com a Administração Pública (JUSTEN FILHO, 2014, p. 535). O artigo 27 da Lei 8.666/93<sup>43</sup> estabelece os requisitos que devem ser atendidos pelos participantes para que sejam considerados aptos a contratar com o órgão público. São eles: habilitação jurídica, regularidade fiscal e trabalhista, qualificação técnica e econômico-financeira e comprovação da utilização regular do trabalho de menores.

Terra; Csipia e Uchilda (2015) entendem ser possível a inclusão de requisitos sustentáveis dentre as exigências para a habilitação dos participantes, desde que seja assegurado “o equilíbrio ténue entre a adoção de exigências de habilitação que assegurem a adequada execução do objeto da licitação e a proibição à restrição injustificada da competitividade ou isonomia do certame” (TERRA; CSIPIA E UCHILDA, 2015, p. 253). Os autores salientam, contudo, a imprescindibilidade a formalização de justificativa técnica que demonstre a pertinência e a relevância de requisitos de habilitação fundada em parâmetros de qualidade ambiental (TERRA; CSIPIA E UCHILDA, 2015, p. 253).

De modo diverso entende Bim (2015, p. 207-208), que afirma não ser possível a inserção de critérios ambientais na fase habilitatória, diante da restritividade da interpretação dos requisitos de habilitação dada pela doutrina e pela jurisprudência pátria. Dessa maneira, salienta o autor que, embora exista norma constitucional que embasa a defesa do meio ambiente, não há na Lei de Licitações dispositivo que exija, como requisito de habilitação, práticas que caracterizem a licitação sustentável, sendo mais seguro o seu uso na fase de definição do objeto ou de julgamento das propostas. Todavia, Bim considera possível a exigência de registros, licenças, certificados e congêneres para fins de qualificação jurídica, quando a atividade assim exigir, com fundamento no artigo 28, inciso V, da Lei 8.666/1993<sup>44</sup>.

---

<sup>43</sup> Art. 27. Para a habilitação nas licitações exigir-se-á dos interessados, exclusivamente, documentação relativa a: I – habilitação jurídica; II – qualificação técnica; III – qualificação econômico-financeira; IV – regularidade fiscal e trabalhista; V – cumprimento do disposto no inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal (BRASIL, 2017b).

<sup>44</sup> Art. 28. A documentação relativa à habilitação jurídica, conforme o caso, consistirá em: [...] V – decreto de autorização, em se tratando de empresa ou sociedade estrangeira em funcionamento no País, e ato de registro ou

Para fins de elucidação, pode-se pressupor, por exemplo, que determinada empresa precise de uma licença específica de um órgão ambiental para exercer uma atividade empresarial (GARCIA; RIBEIRO, 2012, p. 248). Outro dispositivo que, em tese, permitiria a inserção de critérios sustentáveis na fase de habilitação é o inciso IV, do artigo 30, da Lei de Licitações<sup>45</sup>, que admite a inclusão de exigências técnicas oriundas de outras normas, desde que sejam indispensáveis para demonstrar a capacidade do licitante (GARCIA; RIBEIRO, 2012, p. 248).

Justen Filho compreende que as espécies de qualificações exigidas para a habilitação configuram-se como *numerus clausus*, da mesma forma que a documentação exigida para sua comprovação, segundo rol estabelecido nos artigos 28 a 31, deve ser considerada como máximo e não mínimo. “Ou seja, não há imposição legislativa a que a Administração, em cada licitação, exija comprovação quanto a cada um dos itens contemplados nos referidos dispositivos. O edital não poderá exigir mais do que ali previsto, mas poderá demandar menos” (JUSTEN FILHO, 2014, p. 540). Nesse mesmo sentido é o entendimento proferido pelo Tribunal de Contas da União, no Acórdão nº 991/2016<sup>46</sup> e pelo Superior Tribunal de Justiça, no Recurso Especial nº 402.711/SP<sup>47</sup>. Diante de tais considerações, filia-se ao

---

autorização para funcionamento expedido pelo órgão competente, quando a atividade assim o exigir (BRASIL, 2017b).

<sup>45</sup> Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a: [...] IV - prova de atendimento de requisitos previstos em lei especial, quando for o caso (BRASIL, 2017b)

<sup>46</sup> “[...] para habilitação de interessado em participar de licitação só pode ser exigida a documentação exaustivamente enumerada nos art. 27 a 31 da Lei de Licitações e Contratos, onde não há menção à necessidade de comprovação de que a empresa não tenha entre seus sócios participante de outra entidade que esteja em situação de inadimplência em contratação anterior com a Administração Pública”. (Sumário: REPRESENTAÇÃO. HABILITAÇÃO DE LICITANTE. SÓCIO PARTICIPANTE DE OUTRA EMPRESA INADIMPLENTE. LEGALIDADE. IMPROCEDÊNCIA. 1. É regular a habilitação de licitante cujo sócio tenha participação em concessionária inadimplente junto à empresa pública que realiza a licitação. 2. Eventuais sanções de suspensão temporária e declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública são aplicáveis à pessoa jurídica inadimplente e não às pessoas físicas dos sócios. Acórdão nº 991/2006 – Plenário. Relator: Guilherme Palmeira. Processo nº: 000.709/2006-3. Data da sessão: 21/06/2006. Ata nº 25/2006. Unidade Jurisdicionada: Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária – Infraero).

<sup>47</sup> RECURSO ESPECIAL. ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. EDITAL. ALEGATIVA DE VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 27, III E 31, I, DA LEI 8666/93. NÃO COMETIMENTO. REQUISITO DE COMPROVAÇÃO DE QUALIFICAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA CUMPRIDA DE ACORDO COM A EXIGÊNCIA DO EDITAL. RECURSO DESPROVIDO. 1. A comprovação de qualificação econômico-financeira das empresas licitantes pode ser aferida mediante a apresentação de outros documentos. A Lei de Licitações não obriga a Administração a exigir, especificamente, para o cumprimento do referido requisito, que seja apresentado o balanço patrimonial e demonstrações contábeis, relativo ao último exercício social previsto na lei de licitações (art. 31, inc. I), para fins de habilitação. 2. "In casu", a capacidade econômico-financeira foi comprovada por meio da apresentação da Certidão de Registro Cadastral e certidões de falência e concordata pela empresa vencedora do Certame em conformidade com o exigido pelo Edital. 3. Sem amparo jurídico a pretensão da recorrente de ser obrigatória a apresentação do balanço patrimonial e demonstrações contábeis do último exercício social, por expressa previsão legal. Na verdade, não existe obrigação legal a exigir que os concorrentes esgotem todos os incisos do artigo 31, da Lei 8666/93. 4. A impetrante, outrossim, não impugnou as exigências do edital e acatou, sem qualquer protesto, a habilitação de todas as concorrentes. 5. Impossível, pelo efeito da preclusão, insurgir-se após o julgamento das propostas, contra as regras da licitação. 6. Recurso improvido. (REsp 402.711/SP, Rel. Ministro JOSÉ DELGADO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 11/06/2002, DJ 19/08/2002, p. 145)

entendimento de que a fase de habilitação não é o momento adequado para a inclusão de exigências sustentáveis. Isso deve ocorrer quando da definição do objeto, como anteriormente citado, ou por ocasião do julgamento das propostas, ao se verificar a real vantajosidade das ofertas apresentadas.

A concepção de vantagem, nas contratações administrativas, relaciona-se com ideia de custo-benefício, ou seja, a maior vantagem corresponde à situação de menor custo e maior benefício para a Administração Pública, que, tradicionalmente, expressa-se através da economia monetária imediata aos cofres públicos. Ocorre que, com o advento da Lei nº 12.349/2010, a ideia que se tinha de proposta mais vantajosa precisou ser revista, deixando de representar produtos e serviços mais baratos e passando a se referir àqueles objetos que tragam maior benefício para a coletividade, através do equilíbrio entre os três pilares da sustentabilidade.

O julgamento das licitações realizadas pelos entes federados, em todos os seus poderes, deve ponderar, motivadamente, os custos econômicos, sociais e ambientais que envolvem a aquisição de dado bem ou serviço, “[...] para além das avaliações centradas nos custos de curto prazo, distorcidos e unidimensionais” (FREITAS, 2016, p. 244). A proposta vantajosa será, portanto, aquela que se apresentar mais apta a gerar, direta ou indiretamente, o menor impacto negativo, ao mesmo tempo que proporcionar os maiores benefícios em termos de sustentabilidade (FREITAS, 2016, p. 249). Frisa-se, contudo, a necessidade de ponderação, pelo gestor público, em cada caso concreto, pois a satisfação de um dos âmbitos da sustentabilidade não justifica a negligência em relação ao outro. Há que se fazer a composição harmônica entre a pluralidade de finalidades perseguidas pela contratação administrativa, procurando uma solução, com base no princípio da proporcionalidade, que produza o resultado mais satisfatório possível, levando em conta os diversos valores conflitantes.

Assim, não se pode conferir validade a uma licitação que ignore absolutamente os efeitos negativos provocados ao meio ambiente, pela execução da proposta, da mesma forma que será viciado o certame que, invocando a proteção do meio ambiente, produzir a elevação insuportável dos custos para a execução da prestação (JUSTEN FILHO, 2014, p 17). Contudo, é permitida a opção por proposta que, à primeira vista, pareça economicamente mais onerosa ao órgão público, desde que justificada a escolha, em virtude da economia a longo prazo e/ou dos benefícios ambientais e sociais para a coletividade que a contratação com o então vencedor proporcionará. O ideal é que se estabeleçam requisitos sustentáveis como fator diferenciado de pontuação técnica, para os casos de licitação de melhor técnica ou técnica e

preço, podendo ser solicitado, aqui também, certificações que demonstrem maior capacidade e excelência técnica (GARCIA; RIBEIRO, 2012, p. 249).

Efetivado o escrutínio das propostas, a próxima fase da contratação que merece atenção diz respeito às obrigações e execução contratuais. O contrato administrativo constitui “[...] o ajuste que a Administração Pública, agindo nessa qualidade, firma com particular ou outra entidade administrativa para a consecução de objetivos de interesse público, nas condições estabelecidas pela própria Administração” (MEIRELLES, 2016, p. 239). O termo contratual consiste no instrumento que sucede a licitação e representa a concretização da contratação entre o ente público e o particular, por isso nele devem constar todas as cláusulas necessárias para que o objeto da licitação seja entregue na forma especificada no edital, principalmente no que tange às exigências sustentáveis. Não basta que as discriminações se limitem à fase licitatória, elas precisam estar presentes também no termo de ajuste, cuja minuta deve fazer parte dos anexos editalícios, possibilitando aos participantes o conhecimento prévio das condições a serem efetivadas no momento da contratação.

O acompanhamento da execução contratual, além de direito, constitui-se dever da Administração Pública, considerando que é nessa etapa que o objeto da contratação pública sai do plano da abstração para a materialização. O acompanhamento compreende a fiscalização, a orientação, a interdição, a intervenção e a aplicação de penalidades contratuais e deverá ser feito por um representante da Administração Pública, especialmente designado para tanto, sendo permitida a contratação de terceiros para assisti-lo ou subsidia-lo, conforme disposto no artigo 67 da Lei de Licitações<sup>48</sup>.

A fiscalização do contrato, especificamente, abrange a verificação do material e do trabalho, admitindo-se a adoção de medidas como testes, provas de carga, experiências de funcionamento, produção, averiguação das condições de trabalho, dentre outras. O seu escopo consiste em assegurar a exata correspondência dos trabalhos ou produtos, com o projeto ou com as especificações previamente estabelecidas pelo contratante, desde seus aspectos técnicos até o cumprimento dos prazos estabelecidos para o efetivo fornecimento. É nesse momento que a Administração deve ficar atenta para o efetivo atendimento dos critérios sustentáveis exigidos no edital. O resultado da fiscalização deve ser consignado em registro

---

<sup>48</sup> Art. 67. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição. § 1.º O representante da Administração anotará em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou direitos observados. § 2.º As decisões e providências que ultrapassarem a competência do representante deverão ser solicitadas a seus superiores em tempo hábil para a adoção das medidas convenientes. (BRASIL, 2017b)

próprio, para a comprovação das inspeções periódicas e do atendimento às recomendações feitas, além das faltas na execução, que poderão, inclusive dar ensejo à rescisão contratual (MEIRELLES, 2016, p. 258-259).

Por fim, há que também dar atenção às questões pós consumo, principalmente no que se refere a destinação dos resíduos produzidos em virtude da contratação. A Lei 12.305/2010 estabelece diretrizes que devem ser observadas pela Administração Pública em suas aquisições, tais como a destinação final ambientalmente adequada (artigo 3º, inciso VII<sup>49</sup>) e a logística reversa (artigo 3º, inciso XII<sup>50</sup>), devendo essas obrigações estar expressamente previstas no edital e no termo contratual, condicionando o recebimento efetivo do objeto ao cumprimento de tais especificações.

Destarte, a implementação das contratações públicas sustentáveis depende de uma posição ativa e efetiva da Administração Pública em todas as suas fases, incluindo-se a etapa que antecede a licitação e a fase pós consumo, de modo a garantir o atingimento simultâneo do maior benefício econômico para os cofres públicos e com o menor dispêndio de recursos socioambientais possível. Percebe-se que a inclusão dessas exigências, aliada ao montante de recursos que envolvem as aquisições públicas, fazem com que as contratações administrativas transcendam o seu papel de satisfação das necessidades diretas e imediatas dos entes públicos e passem a desempenhar outras funções relevantes, como será visto na continuidade do estudo.

### **3.1.2 Relevância socioeconômica das contratações públicas sustentáveis**

O vultoso volume de recursos movimentados pelas contratações públicas brasileiras revela que as mesmas desempenham uma função importante socioeconômica, consubstanciada na implementação de políticas públicas e na regulação indireta do mercado. Estima-se que as compras públicas no Brasil correspondam a um movimento de recursos de 13,8% do Produto Interno Bruto (PIB). Entre os entes federados, a União é a maior

---

<sup>49</sup> Para os efeitos dessa lei, entende-se por: [...] VII - destinação final ambientalmente adequada: destinação de resíduos que inclui a reutilização, a reciclagem, a compostagem, a recuperação e o aproveitamento energético ou outras destinações admitidas pelos órgãos competentes do Sisnama, do SNVS e do Suasa, entre elas a disposição final, observando normas operacionais específicas de modo a evitar danos ou riscos à saúde pública e à segurança e a minimizar os impactos ambientais adversos; (BRASIL, 2019b)

<sup>50</sup> Para os efeitos dessa lei, entende-se por: [...] XII - logística reversa: instrumento de desenvolvimento econômico e social caracterizado por um conjunto de ações, procedimentos e meios destinados a viabilizar a coleta e a restituição dos resíduos sólidos ao setor empresarial, para reaproveitamento, em seu ciclo ou em outros ciclos produtivos, ou outra destinação final ambientalmente adequada; (BRASIL, 2019b).



compradora, cuja movimentação de recurso equivale a 7,9% do PIB. Os Municípios ocupam a segunda posição no ranking de compradores, com correspondência a 3,5% do PIB, seguidos dos Estados, com 2,4% do PIB (INÁCIO JÚNIOR, RIBEIRO, 2014, p. 280). Em 2018, somente no âmbito da Administração Pública Federal, as compras governamentais movimentaram mais de 4,7 bilhões de reais, segundo dados do Painel de Compras do Governo<sup>51</sup>.

Esse expressivo papel de consumidora, desempenhado pela Administração Pública, em todos os seus níveis governamentais, a torna hábil na condução do mercado e na indução de comportamento dos agentes econômicos e no desempenho de determinadas práticas, merecendo destaque aquelas que contribuem para a promoção do desenvolvimento adjetivado pela sustentabilidade. O poder de compra possibilita ao Estado a realização de outras finalidades públicas constitucionais, que ultrapassam o objetivo direto e imediato perseguido pelas contratações públicas, qual seja, a satisfação de uma necessidade pública, através da aquisição de bens e serviços com menor custo. Dessa forma, a contratação é utilizada como modalidade indireta de fomento, através da aplicação de recursos públicos para a produção de efeitos indiretos relevantes.

Existem vários exemplos de políticas públicas setoriais que utilizam o poder de compra estatal para a concretização de valores que vão além da sua finalidade original. É o caso do tratamento diferenciado às microempresas e empresas de pequeno porte, instituído pela Lei Complementar nº 123/2006, que visa a concretização dos ditames previstos nos artigos 170, inciso IX<sup>52</sup> e artigo 179<sup>53</sup>, ambos da Constituição Federal, e o incentivo a essas espécies empresariais como forma de atingir a busca pelo pleno emprego e o desenvolvimento econômico social. Também constituem exemplos de políticas públicas setoriais, realizadas através das licitações públicas, os casos de dispensa, previstos na Lei de Licitações, para a contratação de associações de deficientes físicos (artigo 24, inciso XX<sup>54</sup>) e cooperativas de

---

<sup>51</sup> Fonte: Painel de Compras do Governo. Disponível em: <<http://painelcompras.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=painelcompras.qvw&lang=en-US&host=QVS%40srvbsaiasprd04&anonymous=true>>. Acesso em: 14 fev. 2019.

<sup>52</sup> Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: [...] IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País (BRASIL, 2017a).

<sup>53</sup> Art. 179. 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 (BRASIL, 2017a)

<sup>54</sup> Art. 24. É dispensável a licitação: [...] XX – na **contratação de associação de portadores de deficiência física, sem fins lucrativos e de comprovada idoneidade**, por órgãos ou entidades da Administração Pública,

catadores de lixo (artigo 24, inciso XXVII<sup>55</sup>) (GARCIA; RIBEIRO, 2012, p. 234). Esses casos visam o incentivo de certas entidades que, apesar de não comporem a Administração Pública, tem como foco de atuação o bem comum (JUSTEN FILHO, 2014, p. 454).

No setor ambiental, o poder de compras pode ser utilizado para, por exemplo fomentar práticas sustentáveis, como a aquisição de papel reciclado em substituição ao papel branco, para uso de expediente nas repartições públicas, ainda que aquele seja comparativamente mais caro, em termos diretos, do que esse (GARCIA; RIBEIRO, 2012, p. 235). Nesse caso, deve a Administração buscar, dentre os fornecedores do objeto licitado, aquele que oferecer o melhor preço. Assim, o Estado além de cumprir com os princípios licitatórios, estará promovendo, concomitantemente a promoção do desenvolvimento sustentável, apto a produzir o bem-estar intergeracional.

Observa-se, a partir dos exemplos trazidos, que as contratações públicas possuem condições de promover políticas públicas relativas às três dimensões da sustentabilidade, contudo não se pode perder de vista o escopo primário da licitação, ignorando totalmente o aspecto financeiro envolvido, e tornando a contratação pública ineficiente e desvirtuada de seu objetivo de adquirir ou contratar sob as condições mais vantajosas para o ente público, em atendimento aos princípios constitucionais da economicidade e da eficiência. Significa dizer que o emprego da contratação, como instrumento regulatório ou de promoção de atividades e políticas públicas, deve compatibilizar os objetivos econômicos e extra econômicos por ela perseguidos (CARVALHO, 2017, p. 69-70). As funções extra econômicas da contratação pública deverão, portanto, encontrar respaldo no sistema constitucional, principalmente aquelas que conferem benesses ou preferências para certos grupos sociais (ARAGÃO, 2013, p. 636). Encontrado o equilíbrio entre as funções econômicas e extra econômicas, nada impede que a contratação pública transcenda seu objetivo direto e imediato de possibilitar a aquisição mais benéfica para a Administração Pública e busque outros valores previstos constitucionalmente, como é o caso da promoção do desenvolvimento sustentável, através do exercício da regulação administrativa sustentável pelo Estado Socioambiental de Direito.

Estando demonstrada a relevância da contratação pública sustentável, não se pode esquecer que a sua efetivação depende do atendimento de um princípio constitucional, que

---

para a prestação de serviços ou fornecimento de mão de obra, desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado (BRASIL, 2017b) (grifos nossos)

<sup>55</sup> Art. 24. É dispensável a licitação: [...] XXVII – na **contratação** da coleta, processamento e comercialização de resíduos sólidos urbanos recicláveis ou reutilizáveis, em áreas com sistema de coleta seletiva de lixo, efetuados por **associações ou cooperativas formadas exclusivamente por pessoas físicas de baixa renda reconhecidas pelo poder público como catadores de materiais recicláveis**, com o uso de equipamentos compatíveis com as normas técnicas, ambientais e de saúde pública (BRASIL, 2017b) (grifos nossos)

rege todas as atividades da Administração Pública, a legalidade. Para que sua implementação seja efetiva, necessária à sua regulamentação pelos entes federados, incluindo os Municípios, que, como referido, ocupam o segundo lugar no *ranking* das compras governamentais brasileiras. Dessa maneira, passa-se a analisar modelos regulatórios municipais das capitais brasileiras, de modo a identificar a forma como as municipalidades estão adotando medidas sustentáveis em suas contratações e se está havendo a observância da competência legislativa constitucional a elas destinadas.

### **3.2 Modelos de regulamentação das contratações públicas sustentáveis nas capitais brasileiras**

Como visto no capítulo anterior, a competência para a edição de normas gerais sobre licitações e contratos administrativos é privativa da União, enquanto ente representante do Estado federal como um todo, em razão da disposição prevista no artigo 22, inciso XXVII da Constituição Federal. Aos entes federados, por outro lado, é facultada a edição de normas específicas sobre a temática, pormenorizando a lei nacional a fim de que a mesma se adeque às suas particularidades. Isso se aplica também às contratações públicas sustentáveis. O artigo 3º da Lei 8.666/1993 reveste-se de caráter geral, cuja observância é irrestrita a todos os entes federados, por fixar princípios que devem ser seguidos em todas as contratações públicas, independentemente do ente público que esteja promovendo o certame. Por se tratarem de regras aplicáveis de forma universal, possuem certa subjetividade, dependendo de regulamentação específica para sua correta aplicação. É nesse espaço que cabe a atuação específica dos entes federados.

A Lei de Licitações estabeleceu a promoção do desenvolvimento nacional sustentável como objetivo a ser perseguido pelas contratações públicas, mas deixou em aberto a forma de concretização desse desígnio, possibilitando que cada ente federado, dentro de sua autonomia legislativa, editasse normas específicas visando a regulação do instituto, de acordo com suas particularidades e necessidades. Foi o que fez a União, ao editar o Decreto nº 7.746, de 5 de junho de 2012, que estabelece critérios e práticas para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável nas contratações realizadas pela administração pública federal direta, autárquica e fundacional e pelas empresas estatais dependentes, além de instituir a Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública – CISAP.

Entende-se que a extensão da normativa supramencionada restringe-se ao âmbito federal, embora haja opinião doutrinária diversa, como a defendida por Di Pietro, que entende ter o decreto natureza de regra geral, nos mesmos termos que o artigo 3º da Lei de Licitações, possuindo, por essa razão, aplicabilidade em âmbito nacional, com exceção das disposições referentes à composição e competência CISAP, cujo efeito estaria restrito à esfera federal (DI PIETRO, 2018, p. 424). Nessa mesma linha compreende Emery, que também considera o Decreto nº 7.746/2012 como norma geral. O autor, embora não descarte a competência dos entes estatais para editar decretos regulamentadores do art. 3º, restringe-a à observância dos ditames previstos no decreto federal, sob pena de inconstitucionalidade (EMERY, 2016, p. 122-123)

Compartilhar de tal entendimento seria desconsiderar a existência da autonomia constitucional legislativa atribuída às entidades integrantes do Estado federal brasileiro. O constituinte previu expressamente que a competência privativa da União se limita a edição de normas gerais sobre licitações e contratos administrativos. Afora isso, compete aos entes federados a instituição de normas específicas, devendo observância às regras de caráter universal instituídas pela União. O conteúdo do Decreto nº 7.746/2012 possui caráter específico, pois consiste na pormenorização de um princípio geral atribuído às contratações públicas. Assim, a sua aplicação restringe-se ao âmbito federal, podendo os Estados e Municípios editar normas regulamentadoras específicas, com aplicabilidade no âmbito de sua competência, que poderão assumir a forma de lei ou decreto, não estando vinculados aos preceitos estabelecidos no decreto federal.

Observa-se o exercício dessa prerrogativa de forma efetiva em algumas capitais brasileiras, como será demonstrado a seguir, mas não é a regra, embora, em tese, a partir do advento pela Lei nº 12.349/2010, as contratações públicas sustentáveis deveriam ser adotadas como preceito, não como exceção. Apenas quatro capitais, dentre as vinte e sete existentes, editaram normas regulando as contratações públicas sustentáveis: Vitória, Curitiba, Goiânia e Porto Alegre<sup>56</sup>. Observou-se a existência de algumas normas municipais que fazem menção genérica às licitações sustentáveis, como é o caso da Lei nº 5.105/2009, do Município do Rio de Janeiro, que estabelece, dentre as medidas objetivando a redução da emissão de gases responsáveis pelo efeito estufa, a consideração de produtos ambientais e socialmente

---

<sup>56</sup> No Município de São Paulo, há o Projeto de Lei Executivo nº 69/2014, que institui o Programa Licitação Sustentável, mas não foi possível obter informações quanto a sua aprovação e publicação do referido projeto, por essa razão, o mesmo não será objeto de estudo nesse trabalho. O teor do mencionado projeto de lei pode estar disponível no seguinte endereço eletrônico: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/projeto-de-lei-camara-municipal-69-de-26-de-marco-de-2014>>. Acesso em: 16 fev. 2019.

sustentáveis, como critério de seleção nas licitações e contratos, além da prioridade, nos certames envolvendo obras, por projetos que privilegiem a luminosidade natural<sup>57</sup> <sup>58</sup>. Tratam-se de normas que não estabelecem especificações sobre o instituto da licitação sustentável, e, portanto, somente são mencionadas para fins de conhecimento.

### **3.2.1 Decreto nº 15.379/2012, do Município de Vitória – Espírito Santo**

A capital capixaba foi a pioneira, dentre as capitais brasileiras, a regulamentar as licitações e contratações públicas sustentáveis. Através do Decreto nº 15.379, de 31 de maio de 2012, o Município de Vitória estabeleceu critérios de sustentabilidade para as aquisições públicas realizadas no âmbito da Administração Pública Municipal Direta.

Em seu artigo 3º<sup>59</sup>, o Decreto municipal estabelece a necessidade de realização de estudo prévio, para a inserção de especificações que contenham critérios de sustentabilidade ambiental, nas aquisições de bens e serviços e contratação de obras e serviços de engenharia, devendo tais estudos indicarem os benefícios efetivos, tendo-se como parâmetros o custo benefício, a finalidade e o interesse público.

O artigo 4º<sup>60</sup>, por seu turno, prevê que o desenvolvimento dos estudos prévios se dará através de equipes multidisciplinares das diversas secretarias municipais, divididas em 03 (três) grupos técnicos de trabalho, sendo cada um deles responsável por uma das seguintes

---

<sup>57</sup> Art. 4º Nas licitações e contratos a serem realizados pelos órgãos e entidades do Poder Executivo do Município do Rio de Janeiro deve ser considerado como critério de seleção os produtos e serviços ambientais e socialmente sustentáveis. Parágrafo único. No processo seletivo para as novas edificações terão prioridade os projetos que privilegiem a luminosidade natural. (RIO DE JANEIRO, 2019)

<sup>58</sup> No mesmo sentido: Decreto nº 24.868/2014, do Município de Salvador – art. 6º, § 1º, incisos I e II (SALVADOR, 2019)

<sup>59</sup> Art. 3º. As especificações para a aquisição de bens e serviços e contratação de obras e serviços de engenharia que contenham critérios de sustentabilidade ambiental deverão ser precedidas de prévios estudos, com a indicação dos benefícios efetivos, tendo-se como parâmetros o custo benefício, a finalidade e o interesse público. (VITÓRIA, 2018).

<sup>60</sup> Art. 4º. Para inserção dos critérios socioambientais no procedimento licitatório serão desenvolvidos planos de ação e manuais técnicos por equipes multidisciplinares das diversas Secretarias afins. § 1º. As equipes multidisciplinares serão divididas em 03 (três) grupos técnicos de trabalho voltados para os temas: serviços gerais; bens e materiais; obras e serviços de engenharia, sendo possível estabelecer subgrupos de trabalhos formados por equipes multidisciplinares das diferentes secretarias conforme a complexidade dos assuntos abordados. § 2º. Para desenvolvimento do plano de ação e manuais técnicos serão observados critérios ambientais como: consumo de água e energia, emissão de poluição, geração de resíduos, toxicidade dos bens e insumos, durabilidade, adoção de tecnologias menos agressivas ao meio ambiente e fomento às políticas sociais, entre outros. § 3º. Os manuais técnicos também deverão contemplar as situações de reformas, adaptações e mudanças na utilização do espaço construído ou edificado como ainda os procedimentos a serem empregados na fiscalização de obras. § 4º. A elaboração dos planos de ação e manuais técnicos estará sob a coordenação da Temática de Licitações Sustentáveis instaurada no âmbito do Programa Vitória Sustentável, sendo de adoção obrigatória para a Administração Pública Municipal (VITÓRIA, 2018).

temáticas: serviços gerais; bens e materiais; obras e serviços de engenharia. As equipes multidisciplinares serão responsáveis pela edição de planos de ação e manuais técnicos, os quais observarão critérios socioambientais como consumo de água e energia, emissão de poluição, geração de resíduos, toxicidade dos bens e insumos, durabilidade, adoção de tecnologias menos agressivas ao meio ambiente e fomento às políticas sociais, entre outros. Os manuais técnicos deverão contemplar situações de reforma, adaptações e mudanças em espaços públicos já construídos, bem como procedimentos relativos à fiscalização de obras.

A regulamentação das licitações públicas sustentáveis faz parte do Programa Vitória Sustentável, instituído pelo Decreto nº 15.039, de 20 de maio de 2011, com a finalidade de seguir as diretrizes da Agenda Ambiental Pública – A3P<sup>61</sup>, no âmbito da Administração Pública Direta e Indireta no Município de Vitória. Um dos objetivos do Programa consiste na adoção da licitação sustentável, introduzindo critérios socioambientais nas compras públicas envolvendo a aquisição de bens, materiais e contratação de serviços, conforme prevê o inciso VIII, do artigo 2º do Decreto instituidor<sup>62</sup>.

Denota-se que o Decreto nº 15.379/2012 foi além dos objetivos inicialmente previstos pelo Programa, estabelecendo critérios socioambientais também para aquisições envolvendo obras e serviços de engenharia, a teor do que estabelecem os artigos 6º a 8º<sup>63</sup> do referido diploma legal. No artigo 6º encontra-se prevista a preferência pela licitação do tipo técnica e preço para obras e serviços de engenharia. Merece destaque, nesse ponto, a preocupação com o emprego de tecnologias e materiais que reduzam o impacto ambiental ao longo do seu ciclo de vida.

O Decreto 15.379/02 também estabelece, no artigo 5º, a obrigatoriedade de atribuição de maior pontuação, como critério de julgamento objetivo, para os produtos ou

---

<sup>61</sup> A Agenda Ambiental da Administração Pública (A3P) consiste em um programa, criado pelo Ministério do Meio Ambiente, a partir de 1999, com o objetivo de rever os padrões de produção e consumo e adotar novos referenciais de sustentabilidade ambiental nas instituições da administração pública, através do estímulo a determinadas ações, que vão desde uma mudança nos investimentos, compras e contratações de serviços pelo governo, passando pela sensibilização e capacitação dos servidores, pela gestão adequada dos recursos naturais utilizados e resíduos gerados, até a promoção da melhoria da qualidade de vida no ambiente de trabalho (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2015, p. 30-32)

<sup>62</sup> Art. 2º. O programa de que trata o Art 1º deste Decreto terá como objetivos: [...] VIII – adotar a licitação sustentável, introduzindo critérios socioambientais nas compras públicas para aquisição de bens, materiais e contratação de serviços (VITÓRIA, 2019).

<sup>63</sup> Art. 6º. Preferencialmente será adotada para as obras e serviços de engenharia a licitação do tipo técnica e preço.

Art. 7º. Nos termos do Art. 12 da Lei nº 8.666, de 1993, as especificações e demais exigências do projeto básico ou executivo, para contratação de obras e serviços de engenharia, deverão ser elaborados visando à economia na execução, manutenção e operacionalização das obras de engenharia sendo empregadas tecnologias e materiais que reduzam o impacto ambiental ao longo do seu ciclo de vida.

Art. 8º. A elaboração do plano de ação, manuais técnicos deverão contemplar a diversidade de obras existentes na Administração Pública Municipal. (VITÓRIA, 2018)

serviços que contemplarem padrões socioambientais, nas licitações do tipo melhor técnica ou técnica e preço. Quanto às contratações atinentes a bens, a normativa prevê a exigência de critérios de sustentabilidade ambiental na elaboração do projeto básico ou termo de referência, estabelecendo um rol mínimo de requisitos:

Art. 9º. As Unidades Administrativas quando da elaboração do projeto básico, ou termo de referência, para a aquisição de bens, deverão exigir pelo menos os seguintes critérios de sustentabilidade ambiental, pautando-se sempre pelos Manuais Técnicos:

I – que os bens sejam constituídos, no todo ou em parte, por material reciclado, atóxico, biodegradável, conforme normas técnicas pertinentes e legislações que lhe complementarem ou substituïrem;

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

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

IV – que os bens não contenham substâncias perigosas ou acima dos níveis técnicos recomendados nas normas pertinentes (VITÓRIA, 2018)

A previsão contempla o momento correto da fixação de critérios sustentáveis, ou seja, na especificação do objeto licitado. Destaca-se a preocupação com o acondicionamento do produto, fator que geralmente é ignorado, mas que constitui de suma relevância, pois gera resíduos passíveis de descarte, que podem ser potencialmente prejudiciais ao meio ambiente. Exemplo de adoção dos critérios estabelecidos no artigo em comento pode ser verificado na especificação do objeto do processo licitatório Pregão Eletrônico nº 204/2016, constante no Anexo I do edital:

PAPEL, Tipo/Modelo: Reciclado, Gramatura [g / m<sup>2</sup>]: 75, Aplicação: Para impressão a laser, jato de tinta e cópias, Tamanho [mm]: 210 X 297, Formato: A4, Tolerância [Gramatura]: +/- 4%, Tolerância [Tamanho]: +/- 2, Descrição / Matéria Prima: Papel alcalino reciclado, formato A4, superfície lisa e massa homogênea, espessura uniforme, fibras no sentido longitudinal, Índice de deformação devido ao calor: Baixo, Confeccionado com: 100% de material reciclado, Qualidade de impressão e de cópia: sem ocorrência de problemas como atolamento de papel na impressora, desgaste de material e/ou danos aos equipamentos, Coloração Natural: Clara, Embalagem: acondicionado em resmas, em papel protetor contra umidade, podendo ser kraft com revestimento polietileno ou BOPP [Película Polipropileno Biorientado]. Deverá conter no mínimo as indicações impressas: Aplicação e utilização, Seta de "imprima este lado primeiro", Dimensões/gramatura, Lote de fabricação, Fabricante/marca, Caso não seja o fabricante: indicar "produzido por", Apresentar: Selo de certificação ambiental, Símbolo da reciclagem, Norma ISO, Deverão ser reembaladas em: caixa de papelão com até 10 resmas, onde deverá constar: quantidade e/ou peso líquido, bem como demais informações exigidas na legislação em vigor.

A descrição acima também atende ao disposto no artigo 11<sup>64</sup>, que enquadra o item “papel A4 reciclado ou não clorado para impressão” entre os bens que causam menos impacto ao meio ambiente. O Decreto também dispensa atenção aos veículos adquiridos ou locados pelo Município, exigindo-se que os mesmos sejam biocombustíveis (artigo 12<sup>65</sup>).

Por derradeiro, o artigo 13 do Decreto<sup>66</sup> determina a previsão editalícia de medidas a serem adotadas pela contratada na fase de execução dos serviços, tais como o uso dos produtos de limpeza que obedeçam a classificações e especificações determinadas pela ANVISA, o fornecimento de equipamentos de segurança pelos funcionários da empresa contratada, a separação de resíduos recicláveis da execução e sua destinação às associações e cooperativas de catadores, dentre outros. Observa-se que, apesar de o Decreto ser destinado a fixação de critérios de sustentabilidade ambiental, conforme o teor de sua ementa, o legislador também se preocupou em prever disposições que atendam à dimensão social da sustentabilidade, como se observa nos III e IV do artigo em comento.

### 3.2.2 Decreto nº 1.668/2013, do Município de Curitiba – Paraná

Referência em sustentabilidade, Curitiba já foi premiada com o *Globe Award Sustainable City*, prêmio conferido à cidade mais sustentável do mundo. Em termos de licitações públicas, o Município editou o Decreto nº 1.668, de 17 de dezembro de 2013, que dispõe sobre o planejamento das aquisições e contratações e o desenvolvimento sustentável nas licitações.

---

<sup>64</sup> Art. 11. As compras, sempre que possível, deverão privilegiar os bens que causam menos impacto ao meio ambiente, em especial: I – lâmpadas fluorescentes ou de LED de alta eficiência certificados pelo PROCEL/INMETRO; II – os que possuem os melhores níveis de eficiência energética (nível A ou B), comprovados pelo selo PROCEL de economia de energia, tais como, ar condicionado, geladeira, micro-ondas e televisor; **III – papel A4 reciclado ou não clorado para impressão**; IV – sacolas plásticas biodegradáveis ou oxibiodegradáveis (VITÓRIA, 2018) (grifos nossos)

<sup>65</sup> Art. 12. Nas aquisições e/ou locações de veículos será obrigatório que os mesmos sejam biocombustíveis, sempre que houver modelo disponível para atender às necessidades do Município (VITÓRIA, 2018).

<sup>66</sup> Art. 13. Os editais para a contratação de serviços deverão prever que as empresas contratadas adotarão as seguintes práticas de sustentabilidade na execução dos serviços, quando couber: I – uso de produtos de limpeza e conservação de superfícies e objetos inanimados que obedeçam às classificações e especificações determinadas pela ANVISA; II – observação de normas técnicas pertinentes e legislação que lhe complementarem ou substituam, quanto aos equipamentos de limpeza que gerem ruído no seu funcionamento; III – fornecimento aos empregados dos equipamentos de segurança que se fizerem necessários para a execução de serviços; IV – realização de programa interno de treinamento de seus empregados para a redução do consumo de energia elétrica, de água e redução da produção de resíduos sólidos, observadas as normas ambientais vigentes; V – realização da separação dos resíduos recicláveis descartados na execução dos serviços contratados e a sua destinação às associações e cooperativas dos catadores de materiais recicláveis; VI – respeito às Normas Brasileiras – NBR publicadas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas sobre resíduos sólidos (VITÓRIA, 2008).



A normativa estabelece a necessidade de planejamento prévio nas contratações públicas que envolvam bens ou serviços comuns ou específicos, determinado que a aquisição se inicie, preferencialmente, com até seis meses de antecedência<sup>67</sup>, e que o planejamento seja realizado no exercício anterior à contratação, com levantamento das demandas e quantitativos necessários<sup>68</sup>. Também se denota a preocupação com a sustentabilidade institucional, consubstanciada na economia processual, redução de custos e celeridade da contratação, através da previsão do agrupamento das solicitações de diversos órgãos, que tiverem o mesmo objeto, pela Supervisão de Núcleos Setoriais da Secretaria Municipal de Administração<sup>69</sup>.

O Decreto prevê, como critério de seleção, produtos e serviços ambiental e socialmente sustentáveis, quando comparados a outros que sirvam à mesma finalidade, devendo ser considerados a origem dos insumos, a forma de produção, a manufatura, a embalagem, a distribuição, o destino, a utilização de produtos recicláveis, a operação, a manutenção e a execução do serviço<sup>70</sup>, sendo que a comprovação das exigências editalícias poderá ser feita mediante certificação emitida por instituição pública ou privada, constituída com atribuições de certificação das empresas de seu ramo de atividade, ou por qualquer outro meio definido no instrumento convocatório<sup>71</sup>.

Com relação às obras e serviços de engenharia, as especificações e exigências do projeto básico ou executivo deverão ser elaboradas com vistas à economia de manutenção e à operacionalização da edificação, à redução do consumo de energia e água, bem como a utilização de tecnologias e materiais que reduzam o impacto ambiental, os quais são apresentados através de rol exemplificativo. Além disso, é facultada a priorização de emprego

---

<sup>67</sup> Art. 1.º A aquisição de bens ou a contratação de serviços comuns ou específicos será precedida de planejamento a ser realizado pelos órgãos integrantes da Administração Municipal. § 1.º A aquisição de bens ou contratação de que trata este artigo deverá ser iniciada preferencialmente com até 6 meses de antecedência (CURITIBA, 2013).

<sup>68</sup> Art. 2.º O planejamento deverá ser efetuado no exercício anterior à contratação com o levantamento das demandas e dos quantitativos necessários, considerando o valor previsto na proposta de Lei Orçamentária/LOA para o exercício em que se pretende realizar a licitação (CURITIBA, 2013).

<sup>69</sup> Art. 3.º Cabe à Supervisão de Núcleos Setoriais da Secretaria Municipal de Administração, quando da aquisição ou contratação de bens de interesse geral ou comum, recepcionar as solicitações relativas ao planejamento de cada órgão, ficando responsável por agrupar as solicitações que tiverem os mesmo objeto, a fim de possibilitar a economia processual, redução de custo e celeridade da contratação (CURITIBA, 2013).

<sup>70</sup> Art. 11 Nas licitações e contratos realizados pela Administração deverão preferencialmente, ser considerados, como critério de seleção dos licitantes e contratantes interessados, produtos e serviços ambiental e socialmente sustentáveis, quando comparados aos outros produtos e serviços que sirvam à mesma finalidade. Parágrafo único. Para fins deste artigo deverão preferencialmente, ser consideradas a origem dos insumos, a forma de produção, a manufatura, a embalagem, a distribuição, o destino, a utilização de produtos recicláveis, a operação, a manutenção e a execução do serviço (CURITIBA, 2013).

<sup>71</sup> Art. 12 A comprovação das exigências contidas no instrumento convocatório poderá ser feita mediante certificação emitida por instituição pública ou privada, que deverá ter reconhecida competência e ser legalmente constituída para as atribuições de certificar as empresas de seu ramo de atividade, ou por qualquer outro meio definido no instrumento convocatório (CURITIBA, 2013).

de mão de obra, materiais, tecnologias e matérias-primas de origem local para a execução, conservação e operação das obras públicas<sup>72</sup>. A inclusão dessa diretriz visa a economia de combustível e, conseqüentemente, a diminuição de gases responsáveis pelo efeito estufa, produzidos pelo transporte de materiais, além de funcionar como mecanismo propulsor do desenvolvimento econômico local.

Para a aquisição de bens e serviços, o Decreto também previu critérios exemplificativos, contudo restringiu a ampliação do rol estabelecido à apresentação de justificativa pelo órgão promotor. A comprovação de atendimento aos requisitos poderá se dar através da apresentação de certificação ou ensaios de conformidade, emitidos por instituição pública ou privada, reconhecida pelos Organismos Nacionais de Normalização, ou por qualquer outro meio que comprove o atendimento das exigências do edital, pelo bem fornecido<sup>73</sup>.

---

<sup>72</sup> Art. 13 As especificações e demais exigências do projeto básico ou executivo para contratação de obras e serviços de engenharia, preferencialmente deverão ser elaboradas visando a economia da manutenção e a operacionalização da edificação, a redução do consumo de energia e água, bem como a utilização de tecnologias e materiais que reduzam o impacto ambiental, tais como: I - uso de equipamentos de climatização mecânica, ou de novas tecnologias de resfriamento do ar que utilizem energia elétrica apenas nos ambientes onde for indispensável; II - automação da iluminação do prédio, projeto de iluminação, interruptores, iluminação ambiental, iluminação tarefa, uso de sensores de presença; III - uso de lâmpadas e luminárias eficientes de alto rendimento energético, compactas ou tubulares; IV - energia solar ou outra energia limpa para aquecimento de água; V - sistema de medição individualizado de consumo de água e energia; VI - sistema de reuso de água e de tratamento de efluentes gerados; VII - aproveitamento da água da chuva, agregando ao sistema hidráulico elementos que possibilitem a captação, transporte e armazenamento; VIII - utilização de materiais que sejam reciclados, reutilizados e biodegradáveis, e que reduzam a necessidade de manutenção; IX - comprovação de que toda madeira a ser adquirida pela Administração, seja de origem licenciada e possuir a devida guia de transporte e preferencialmente, seja oriunda de áreas de reflorestamento, respeitando as espécies ameaçadas, excetuando-se as madeiras reaproveitadas de desastres naturais ou de demolição; X - comprovação de que a matéria prima, como areia, brita e cascalho, a ser adquirida seja oriunda de reutilização ou reciclagem. Parágrafo único. Poderá ser priorizado o emprego de mão de obra, materiais, tecnologias e matérias-primas de origem local para execução, conservação e operação das obras públicas (CURITIBA, 2013).

<sup>73</sup> Art. 14 O Município, quando da aquisição de bens, poderá exigir os seguintes critérios de sustentabilidade ambiental e outros não previstos neste decreto, mediante justificativa do órgão promotor: I - que os bens sejam preferencialmente constituídos, no todo ou em parte, por material reciclado, atóxico, biodegradável; II - os tipos de papel a serem adquiridos deverão priorizar aqueles de origem reciclada ou que utilizem a menor quantidade possível de produtos poluentes no seu processo produtivo, principalmente o cloro (Cl); III - todo e qualquer equipamento a ser adquirido deverá priorizar o melhor consumo energético; IV - que os produtos ou equipamentos não contenham ou façam uso das substâncias que destroem a Camada de Ozônio (SDO), em conformidade com a legislação vigente; V - a carne vermelha e de aves a ser adquirida deverá atender os critérios da Instrução Normativa n.º 3, de 17 de janeiro de 2000, da Secretaria de Defesa Agropecuária do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento que regulamenta os métodos de insensibilização para o abate humanitário de animais de açougue, ou outra que vier a substituí-la; VI - a carne de peixes e outros frutos do mar a serem adquiridos, deverão respeitar a época do defeso para sua aquisição e seguir os critérios e padrões da Instrução Normativa Interministerial n.º 12, de 22 de agosto de 2012, do Ministério da Pesca e Aquicultura, ou outra que vier a substituí-la; VII - os alimentos de origem vegetal a serem adquiridos, preferencialmente, deverão ser oriundos de agricultura familiar, ser livres de produtos químicos sintéticos, tais como fertilizantes e pesticidas, e de organismos geneticamente modificados, devendo ainda serem provenientes de menor distância para seu transporte. §1.º A comprovação do disposto neste artigo poderá ser feita mediante apresentação de certificação ou ensaios de conformidade, emitidos por instituição pública ou privada e reconhecidos pelos Organismos Nacionais de Normalização (CONMETRO, ABNT, INMETRO), ou por qualquer outro meio de prova que ateste que o bem fornecido cumpre com as exigências do edital. §2.º Excluem-se do disposto no inciso

Não se vislumbra no texto da normativa editada pela capital paranaense requisitos relativos a destinação dos resíduos sólidos provenientes das aquisições, nem disposição que atinente às questões sociais, como as condições de trabalho dos funcionários da empresa contratada. Por outro lado, há que destacar a atenção dispensada à sustentabilidade institucional e ao desenvolvimento social econômico local.

### **3.2.3 Lei nº 9.645/2015, do Município de Goiânia – Goiás**

O Município de Goiânia optou pela participação do Poder Legislativo na normatização das licitações sustentáveis, que se deu através da edição da Lei nº 9.645, de 03 de setembro de 2015, que instituiu o Programa Licitação Sustentável.

O artigo 4º<sup>74</sup> estabelece margem de preferência, limitada a 25% (vinte e cinco por cento) em relação ao preço do mercado, para produtos, serviços e obras que atendam às normas técnicas de sustentabilidade ambientais nacionais e internacionais. Entende-se que não seria possível a fixação de margem de preferência em legislação local, uma vez que se trata de matéria que deve ser regulamentada através de norma geral, cuja competência exclusiva para tanto pertence à União. As disposições constantes nos §§ 5º a 9º, do artigo 3º, da Lei 8.666/1993, que estabelecem margem de preferência para produtos manufaturados e para serviços nacionais que atendam a normas técnicas brasileiras, configuram como normas gerais de licitação, não cabendo aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios invocar tais dispositivos para a emissão de regras de origem local sobre o tema (JUSTEN FILHO, 2014, p. 114). Além disso, como referido anteriormente, o artigo 3º possui caráter de norma geral, cuja observância é irrestrita a todos os entes federados, por fixar princípios que devem ser seguidos em todas as contratações públicas. Assim, não poderiam os Municípios editar leis que estabelecessem margem de preferência para determinados produtos ou serviço, uma vez que

---

IV do caput deste artigo os produtos ou equipamentos considerados de usos essenciais, como medicamentos e equipamentos de uso laboratorial, médico e hospitalar dentre outros (CURITIBA, 2013).

<sup>74</sup> Art. 4º Nos processos de licitação, os órgãos da Administração Direta, as entidades da Administração Indireta e as sociedades controladas direta ou indiretamente pelo Município de Goiânia poderão estabelecer margem de preferência para produtos, serviços e obras que atendam às normas técnicas de sustentabilidade ambientais nacionais e internacionais. § 1º A margem de preferência referida no *caput* deste artigo não poderá ultrapassar o montante de 25% (vinte e cinco por cento) em relação ao preço de mercado, com base em estudos revistos periodicamente, em prazo não superior a 2 (dois) anos. § 2º Nos estudos referidos no § 1º deste artigo, serão considerados: I - o ciclo de vida do produto, devendo o processo de extração e fabricação do produto e de descarte de matérias-primas e subprodutos dar-se sob circunstâncias justas para o meio ambiente e a sociedade; II - comprovação de qualidade, alto desempenho e durabilidade do bem, com a dissolução do custo no tempo, demonstrando sua viabilidade econômica; III - demonstração da minimização do consumo de energia e de demais processos em virtude de sua durabilidade (GOIÂNIA, 2018).

se estaria invadindo competência privativa da União, ao estabelecer regras que inviabilizem o livre acesso às contratações administrativas.

Em relação às demais disposições contidas na lei municipal em apreço, merece destaque, a previsão de exigência, nos instrumentos convocatórios e contratos, que tenham por objeto obras e serviços e engenharia, o uso obrigatório de agregados reciclados nas obras contratadas, sempre que existir a oferta de agregados<sup>75</sup> reciclados, capacidade de suprimento e custo inferior em relação aos agregados naturais o fiel cumprimento do Projeto de Gerenciamento de Resíduos de Construção Civil – PGRCC<sup>76</sup>. Há que se frisar também a exigência de comprovação da procedência legal para as aquisições que envolverem o emprego de produto ou subprodutos de madeira de origem nativa<sup>77</sup>.

### **3.2.4 Lei nº 11.993/2015, do Município de Porto Alegre – Rio Grande do Sul**

A Lei nº 11.993, de 30 de dezembro de 2015, editada pela capital gaúcha, da mesma forma que a Lei Municipal nº 9.645/2015, de Goiânia – Goiás, estabelece margem de preferência limitada a 25% (vinte e cinco por cento) em relação ao preço do mercado, para produtos, serviços e obras que atendam às normas técnicas de sustentabilidade ambientais nacionais e internacionais<sup>78</sup>. Ratificam-se, aqui, as considerações apresentadas no subtítulo anterior, com relação ao estabelecimento de margem de preferência em norma local.

---

<sup>75</sup> Agregados são os materiais fundamentais em toda a obra de construção civil. São exemplos de agregados naturais a areia e a brita. O agregado reciclado é o material granular proveniente do beneficiamento de resíduos de construção que apresentem características técnicas para a aplicação em obras de edificação, de infraestrutura, em aterros sanitários ou outras obras de engenharia, segundo o inciso IV, do artigo 2º, da Resolução nº 307/2012, do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA, 2019).

<sup>76</sup> Art. 7º Os projetos básicos e executivos para contratação de obras e serviços de engenharia serão elaborados considerando o art. 12 da Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e alterações posteriores, a utilização de tecnologias e materiais que reduzam o impacto ambiental, a manutenção e a operacionalização da edificação e o consumo de energia e água, bem como as seguintes diretrizes: [...] 2º Os instrumentos convocatórios e os contratos de obras e serviços de engenharia deverão exigir: I - o uso obrigatório de agregados reciclados nas obras contratadas, sempre que existir a oferta de agregados reciclados, capacidade de suprimento e custo inferior em relação aos agregados naturais; e II - o fiel cumprimento do Projeto de Gerenciamento de Resíduos de Construção Civil - PGRCC. § 3º Para efeitos de fiscalização, todos os resíduos removidos deverão estar acompanhados de Controle de Transporte de Resíduos, em conformidade com as Notas Técnicas da Associação Brasileira de Normas Técnicas vigentes sobre o assunto e com a Lei Federal nº 12.305, de 2010, disponibilizando campo específico na planilha de composição dos custos. (GOIÂNIA, 2018)

<sup>77</sup> Art. 8º As aquisições que envolverem o emprego de produtos e subprodutos de madeira de origem nativa deverão ser precedidas de comprovação de procedência legal (GOIÂNIA, 2018).

<sup>78</sup> Art. 3º Para alcançar os objetivos do programa Licitação Sustentável, poderão ser adotadas, nos editais de licitação, nos projetos básicos ou nos termos de referência para aquisição de bens, contratação de serviços e obras, medidas adequadas de sustentabilidade ambiental, tais como: I – o estabelecimento de margem de preferência de até 25% (vinte e cinco por cento) para bens, serviços e obras que atendam às normas técnicas de sustentabilidade ambientais, nacionais e internacionais, em relação ao preço de mercado dos produtos

No mais, a legislação de Porto Alegre é bastante minuciosa quanto a fixação de critérios sustentáveis nos editais de licitação, projetos básicos ou nos termos de referência para a aquisição de bens e contratação de serviços e obras de serviços, apesar de se tratar de rol exemplificativo. Em relação aos bens, a normativa estabelece, dentre outros preceitos, que deverão ser constituídos, no todo ou em parte, por material reciclado, atóxico e biodegradável, conforme normas técnicas da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT); que não contenham, em concentração acima da recomendada por organismos nacionais e internacionais, substâncias perigosas como mercúrio, chumbo e cádmio; que os fornecedores sejam praticantes de logística reversa, em caso de bens que contenham substâncias perigosas<sup>79</sup>. No que se refere à execução de serviços, prevê o uso de mecanismos que evitem o desperdício de água tratada; realização de programa interno de treinamento de empregados, nos seis primeiros meses de execução contratual, para a redução de consumo de energia elétrica e água, bem como para a redução de resíduos sólidos, dentre outros<sup>80</sup>. Quanto à execução de obras e serviços de engenharia, destaca-se o uso de energia solar, ou outra energia limpa, para aquecimento da água; uso de sistema de reuso de água e de tratamento e efluente gerados; aproveitamento da água da chuva, dentre outros<sup>81</sup>.

---

manufaturados e dos serviços estrangeiros, com base em estudos revistos periodicamente, em prazo não superior a 2 (dois) anos, nos quais serão considerados: a) o ciclo de vida do bem, devendo os processos de extração de matérias-primas, fabricação do bem e descarte de matérias-primas e subprodutos dar-se sob circunstâncias justas para o meio ambiente e a sociedade; 2 b) a comprovação de qualidade, alto desempenho e durabilidade do bem, com a dissolução do custo no tempo, demonstrando sua viabilidade econômica; c) a demonstração de minimização do consumo de energia e de demais processos em virtude de sua durabilidade; e d) a comprovação do aumento real do custo para as licitações de serviços e obras, mediante comprovação em planilha de custo detalhada; (PORTO ALEGRE, 2018)

<sup>79</sup> Art. 3º [...] II – a aquisição de bens: a) constituídos, no todo ou em parte, por material reciclado, atóxico e biodegradável, conforme normas técnicas da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT); b) certificados pelo Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro) como produtos sustentáveis ou de menor impacto ambiental em relação a seus similares; c) acondicionáveis em embalagens adequadas ao menor volume possível; d) que não contenham, em concentração acima da recomendada por organismos nacionais e internacionais, substâncias perigosas como mercúrio, chumbo e cádmio; e e) cujos fornecedores sejam praticantes da logística reversa, em caso de bens que contenham substâncias perigosas, de acordo com os critérios da Lei Federal nº 12.305, de 2 de agosto de 2010; (PORTO ALEGRE, 2018)

<sup>80</sup> Art. 3º [...] III – a execução de serviços mediante: a) uso de produtos de limpeza e conservação de superfícies e objetos que obedeçam às classificações e às especificações determinadas pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa); b) uso de mecanismos que evitem o desperdício de água tratada; c) realização de programa interno de treinamento de empregados, nos 6 (seis) primeiros meses de execução contratual, para redução de consumo de energia elétrica e água, bem como para redução de geração de resíduos sólidos, observadas as normas ambientais vigentes; d) separação de resíduos recicláveis descartados e a destinação ambiental adequada de pilhas e baterias usadas ou inservíveis na fonte geradora; 3 e) uso de sistema de lavagem ecológica, no caso de contratação de serviços de lavagem dos veículos, com uso de produtos de limpeza que não agridam o meio ambiente e com mecanismos de lavagem que viabilizem, comprovadamente, economia de água; f) comprovação de procedência legal de produtos e subprodutos de madeira de origem nativa; e g) fornecimento, se possível, no caso de realização de eventos, de itens que utilizem material especial, entendido como ecologicamente correto; (PORTO ALEGRE, 2018).

<sup>81</sup> Art. 3º [...] IV – a execução de obras e serviços de engenharia mediante: a) elaboração de especificações e demais exigências dos projetos básicos ou executivos, com o atendimento ao disposto no art. 12 da Lei Federal

Por fim, a normativa prevê a utilização de técnicas, como a licitação centralizada e o pregão eletrônico, com o objetivo de melhorar a eficiência dos procedimentos licitatório e de manter os custos mínimos<sup>82</sup>. Trata-se de legislação que apresenta bom nível pragmático relativamente aos critérios sustentáveis para os diversos tipos de objetos licitatórios, com a ressalva referente ao estabelecimento da margem de preferência, que entende se tratar de invasão de competência nacional.

---

nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e alterações posteriores; b) uso de tecnologias e materiais que reduzam o impacto ambiental, a manutenção e a operacionalização da edificação e o consumo de energia; c) uso de equipamentos de climatização mecânica, bem como de novas tecnologias de resfriamento do ar, que utilizem energia elétrica apenas nos ambientes nos quais forem indispensáveis; d) automação da iluminação do prédio, projeto de iluminação, interruptores, iluminação ambiental e uso de sensores de presença; e) uso de lâmpadas fluorescentes compactas, tubulares de alto rendimento, de LED e de luminárias eficientes; f) uso de energia solar, ou outra energia limpa, para aquecimento de água; g) uso de sistema de medição individualizado de consumo de água e energia; h) uso de sistema de reuso de água e de tratamento de efluentes gerados; i) aproveitamento da água da chuva, agregando ao sistema hidráulico elementos que possibilitem sua captação, seu transporte e seu armazenamento; j) uso de materiais que sejam reciclados, reutilizados ou biodegradáveis, com reduzida necessidade de manutenção; k) comprovação da origem da madeira; l) uso de agregados reciclados, em caso de esses serem ofertados, bem como de haver capacidade de suprimento e custo inferior em relação aos agregados naturais; m) cumprimento do Projeto de Gerenciamento de Resíduo de Construção Civil (PGRCC); e n) apresentação, na remoção de resíduos, para efeitos de fiscalização, de Controle de Transporte de Resíduos, em conformidade com as normas técnicas da ABNT e com a Lei Federal nº 12.305, de 2 de agosto de 2010; (PORTO ALEGRE, 2018)

<sup>82</sup> Art. 4º Havendo conveniência, oportunidade e interesse, os órgãos da Administração Direta e as entidades da Administração Indireta do Executivo Municipal, bem como as sociedades por esse controladas direta ou indiretamente, e o Legislativo Municipal utilizarão técnicas para melhorar a eficiência total dos procedimentos de licitação e para manter os custos mínimos, dentre elas: I – licitação centralizada; e II – pregão eletrônico. (PORTO ALEGRE, 2018)

## CONCLUSÕES

Ao longo do desenvolvimento deste trabalho buscou-se embasamento para a regulamentação das contratações públicas sustentáveis no âmbito dos Municípios brasileiros. Assim, após estudar o instituto do desenvolvimento sustentável e a repartição de competência constitucionalmente estabelecida para os entes federados, conjuntamente com as diretrizes que regem as contratações públicas, chega-se a algumas conclusões, que podem ser assim sintetizadas:

1. As Conferências Mundiais sobre o Meio Ambiente, realizadas pela Organização das Nações Unidas (ONU), constituem marcos para o desenvolvimento nacional sustentável, merecendo destaque a conferência de 1984, da qual originou a Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD), formada por membros de vinte e uma nações diferentes. Os trabalhos da CMMAD encerraram-se em 1987, com a edição do relatório da Primeira-Ministra norueguesa Gro Harlem Brundtland, intitulado “Nosso futuro comum” (também conhecido como Relatório Brundtland, em alusão ao sobrenome da relatora). O relatório consiste fundamentalmente em um apelo pela justiça distributiva global, no aspecto econômico, humano e intergeracional, exteriorizando-se pela definição atribuída ao desenvolvimento sustentável, como o desenvolvimento capaz de satisfazer as necessidades das gerações presentes, sem comprometer a capacidade das gerações futuras satisfazerem suas próprias necessidades.

2. A conferência mais recente realizada pela ONU ocorreu em 2015, na sua sede em Nova Iorque. Na ocasião foi aprovada a adoção da Agenda 2030, dos 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) e das 169 metas para a erradicação da pobreza e promoção da vida digna para todos. Um dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável destina-se exclusivamente às cidades e aos assentos humanos, visando torna-los mais seguros, resilientes e sustentáveis. A inclusão desse objetivo levou em consideração que os aglomerados urbanos concentram altos índices de desigualdades sociais e de pobreza extrema. A declaração firmada pelos países signatários da Agenda 2030 reconhece que o desenvolvimento urbano e a gestão sustentável são fundamentais para a qualidade de vida da população. Há a necessidade de reformulação e replanejamento das cidades, diferentes daquelas que se deram durante o século 20, cuja expansão urbana resultou em sinônimo de esgotamento.

3. A cidade sustentável constitui direito expressamente previsto no artigo 2º, inciso II, da Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), exigindo uma série de medidas governamentais para a garantia de sua efetivação, para além daquelas relativas ao processo de urbanização, como políticas de emprego e habitação.

4. A sustentabilidade é princípio constitucional que determina a responsabilidade conjugada entre o Estado e a sociedade na adoção de atitudes contemporâneas, que não impossibilitem o uso e fruição da gama de recursos ambientais, sociais e econômicos pelas futuras gerações. As lentes da sustentabilidade refletem a visão a longo prazo, ao contrário do pensamento imediatista que norteia os atuais padrões de produção e consumo.

5. A partir da teoria *Triple Bottom Line* (TBL), desenvolvida por John Elkington, a sustentabilidade assumiu o aspecto tridimensional. Segundo a teoria TBL, a sustentabilidade é formada por três pilares, o econômico, o ambiental e o social, formando um tripé de sustentação da vida. Esses pilares devem nortear a atividade desenvolvida por qualquer organização, tanto na área privada, como na pública, a fim de garantir a sua sustentabilidade a longo prazo.

6. A dimensão ambiental da sustentabilidade está relacionada ao direito intergeracional ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. O pilar ambiental (*planet*) refere-se ao capital natural, consubstanciado no ecossistema e na biodiversidade necessários para a manutenção da vida. Uma sociedade ambientalmente sustentável pressupõe a adoção de atitudes em relação à correta destinação dos resíduos por ela produzidos, à proteção do meio ambiente e ao uso responsável dos recursos naturais.

7. O pilar econômico (*profit*) corresponde ao lucro, ao capital, ou seja, o valor ativo de dada organização, excluídas as suas obrigações. A perspectiva econômica implica no sopesamento dos custos diretos e indiretos, e dos benefícios que envolvem as atividades dos setores públicos e privados. Trata-se de conjugar a melhoria no padrão de vida das pessoas, com a responsabilidade pelo uso dos recursos e destinação dos resíduos, gerando o menor impacto possível ao meio ambiente.



8. A dimensão social abrange tudo que estiver relacionado com a atividade humana. O pilar social (*people*) abrange tanto o capital humano de uma organização, como a sociedade, devendo ser perquirido se as atividades observam a saúde e o bem-estar dos funcionários e das demais pessoas que serão alcançadas pelos produtos ou serviços produzidos.

9. Os termos sustentabilidade e desenvolvimento sustentável não podem ser empregados como sinônimos. A noção de desenvolvimento sustentável relaciona desenvolvimento e sustentabilidade no sentido de que o primeiro é baseado na última. O desenvolvimento sustentável consiste, portanto, naquele apto a equilibrar a atividade produtiva com os limites de tolerância dos recursos naturais e o bem-estar de todos os seres.

10. A Constituição Federal de 1988 situou a proteção ambiental dentre os valores estruturantes do Estado de Direito brasileiro, competindo ao poder público, em conjunto com a coletividade, o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações, de acordo com o previsto no artigo 225. A elevação do direito ao meio ambiente ao patamar de direito fundamental requer a garantia da promoção e tutela dos direitos liberais, sociais e ambientais em um único projeto jurídico-político, tendo como objetivo o desenvolvimento humano em padrões sustentáveis, consolidando-se na transição para um novo modelo estatal, o Estado Socioambiental de Direito, que pressupõe a superação do individualismo para a concretização de uma sociedade sustentável, capaz de proporcionar uma vida digna às gerações contemporânea e vindoura. A proposta do Estado Socioambiental de Direito compreende a integração e a interdependência dos direitos sociais e da proteção ambiental, formando os chamados direitos fundamentais socioambientais, inerentes ao desenvolvimento sustentável.

11. O processo de constitucionalização do direito, denominado de neoconstitucionalismo, consiste no dever de atribuir a todas as normas infraconstitucionais interpretação e aplicação concorde com as normas e princípios estabelecidos na Carta constitucional, de modo que todo o ordenamento jurídico seja impregnado pelas diretrizes constitucionais. Na seara administrativa, o processo de constitucionalização importa em uma releitura de seus institutos e estruturas, inclusive sobre a ótica da sustentabilidade, que consiste em postulado constitucional. A observância da sustentabilidade na atuação administrativa pressupõe uma reconfiguração nas posturas adotadas pelos agentes públicos, a fim de prestigiar soluções duradouras e harmônicas com a economicidade, eficiência e eficácia. Um dos elementos-

chaves do novo Direito Administrativo consiste na adoção de critérios sustentáveis nas aquisições públicas feitas pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

12. O arranjo federativo brasileiro caracteriza-se pela pluralidade de centros de poder regidos pelo princípio da não-centralização, de modo que seja assegurado, aos entes federados, o desenvolvimento de uma vida política própria, através do exercício compartilhado de poderes e competências constitucionalmente estabelecidos, com elevado grau de autonomia, cuja negação ou alteração depende de mútuo consenso.

13. A autonomia municipal consiste na prerrogativa constitucional que as comunidades locais possuem de legislar, governar e administrar, sem a obrigação de consulta e acatamento da vontade dos outros membros da federação. Contudo dita autonomia não possui caráter absoluto, ou seja, compete às municipalidades exercê-la em harmonia com os ditames constitucionais, pois autônomos são todos os entes que compõem o Estado federal.

14. As regras de repartição de competências são essenciais para a organização da pluralidade de ordenamentos jurídicos que compõem o Estado federal. Com base nos critérios de repartição e na disposição das matérias no texto constitucional, conclui-se que à União cabe todos os poderes a ela conferidos pela Constituição, enquanto que aos Estados tocam todos os poderes residuais ou remanescentes, ou seja, todos aqueles poderes não atribuídos à União ou aos Municípios. Quanto às municipalidades, compete todos os poderes inerentes à sua faculdade de dispor sobre tudo que diga respeito ao interesse local.

15. A autonomia municipal divide-se em cinco dimensões: administrativa, política, financeira, auto organizatória e legislativa. A competência administrativa refere-se ao atendimento das demandas coletivas comuns da população local, através da realização de atividades administrativas, do exercício da polícia administrativa, do fomento e da intervenção direta e indireta. A autonomia política relaciona-se com a eletividade dos dirigentes políticos locais. Cuida-se da capacidade, que detêm as municipalidades, para a constituição e organização do próprio governo. A efetividade da autonomia política municipal se dá através da eleição do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores para assumirem a titularidade dos Poderes Executivo e Legislativo, respectivamente. A competência financeira consubstancia-se na atribuição de receitas e na liberdade de gestão dessas, ou seja, consiste na captação de recursos locais e no emprego dos mesmos da forma mais adequada às necessidades dos

municípios, sendo condição *sine qua non* para efetivação das demais dimensões da autonomia municipal, considerando que não se pode pensar em uma atuação efetivamente independente dos Municípios, sem que haja recursos financeiros suficientes para a realização das competências a eles atribuídas. A autonomia auto organizatória expressa-se pela prerrogativa de edição de Lei Orgânica Municipal, sem a tutela ou controle de outra esfera de poder, a qual funciona como critério de validade das normas jurídicas locais, construídas a partir da autonomia legislativa municipal. A competência legiferante das municipalidades possibilita a criação de um ordenamento jurídico próprio, de acordo com as particularidades locais, observando os princípios e limites estabelecidos na Constituição Federal e na Lei Orgânica local.

16. Em matéria de licitações e contratos administrativos, compete privativamente à União legislar sobre normas gerais, em todas as suas modalidades para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, conforme preceitua o artigo 22, inciso XXVII, da Constituição Federal. A intenção do constituinte foi estabelecer duas ordens jurídicas distintas, sendo uma delas referente aos preceitos gerais, e outra concernente às regras específicas, com caráter suplementar àqueles.

17. Aos entes federados é conferida a prerrogativa de edição de normas específicas em matéria de licitações e contratos administrativos, através da edição de lei ordinária ou decreto executivo regulamentar, devendo observância apenas às diretrizes gerais estabelecidas por lei de abrangência nacional, não sendo obrigatória a submissão dos Estados Membros e dos Municípios a regras específicas federais, mesmo que constantes no mesmo diploma legal que estabeleça normas gerais, tudo em homenagem ao princípio constitucional federativo.

18. O papel tradicional atribuído às contratações públicas, consistente em promover a satisfação das necessidades diretas e imediatas dos entes públicos, através da aquisição de bens e serviços necessários à sua manutenção ou da destinação dos bens considerados inservíveis para a Administração Pública, sofreu uma transição, passando a ser utilizados para a concretização de outros fins, como a regulação indireta do mercado e o fomento de políticas públicas, principalmente após a inclusão da promoção do desenvolvimento nacional sustentável dentre os objetivos a serem perseguidos pelas contratações públicas.

19. A promoção do desenvolvimento nacional sustentável não constitui um objetivo da licitação, mas sim da contratação pública. A licitação consiste em mero procedimento seletivo da proposta, não sendo hábil a promover ou deixar de promover o desenvolvimento nacional sustentável. A intenção do legislador era determinar que a contratação pública fosse concebida como instrumento interventivo estatal, visando a produção de resultados mais amplos do que a simples provisão de bens, obras e serviços necessários à satisfação das necessidades públicas.

20. As contratações públicas sustentáveis são aquelas que buscam harmonizar os três pilares do desenvolvimento sustentável, o econômico, o social e o ambiental, em todas as fases que envolvem uma aquisição pública, isto é, desde o planejamento, passando-se pela formalização, execução do contrato e a destinação ambiental dos resíduos decorrentes da contratação.

21. As contratações públicas, que atendam às dimensões da sustentabilidade, seguem as normas gerais, estabelecidas pela União, para as licitações e contratos administrativos. Porém, a adoção de algumas atitudes específicas, nas fases previstas para tais procedimentos, é necessária para o êxito do certame sustentável. Inicialmente é essencial investigar se existe conveniência motivada para a aquisição, inclusive fazendo um levantamento para verificar a existência de bens ou produtos ociosos ou alternativos, que já integrem o patrimônio da Administração Pública, aptos a suprir a sua necessidade. A definição do objeto deve ser feita de forma clara e precisa, inserindo-se nos critérios de verificação da proposta mais vantajosa, os requisitos de sustentabilidade econômica, social e ambiental, a partir da verificação dos custos e dos benefícios diretos e indiretos envolvidos.

22. Os critérios sustentáveis não podem ser inseridos dentre os requisitos de habilitação, já que as espécies de qualificações exigidas para isso constituem *numerus clausus* e possuem caráter de regra geral, não podendo ser regulamentadas de forma diversa em norma específica. O ideal é que sejam estabelecidos na descrição do objeto ou na fase de julgamento das propostas, ao se verificar a real vantajosidade das ofertas apresentadas.

23. A concepção de proposta mais vantajosa sofreu alteração com o advento da Lei nº 12.349/2010, deixando de representar produtos e serviços mais baratos e passando a se referir àqueles objetos que tragam maior benefício para a coletividade, através do equilíbrio entre os

três pilares da sustentabilidade. A proposta vantajosa será aquela que se apresentar mais apta a gerar, direta ou indiretamente, o menor impacto negativo, ao mesmo tempo que proporcionar os maiores benefícios em termos de sustentabilidade.

24. A administração pública não deve se descuidar da fase de execução contratual, pois é nesse momento que se verificará o efetivo atendimento dos critérios sustentáveis exigidos no edital. O acompanhamento compreende a fiscalização, a orientação, a interdição, a intervenção e a aplicação de penalidades contratuais e deverá ser feito por um representante da Administração Pública, especialmente designado para tanto, sendo permitida a contratação de terceiros para assisti-lo ou subsidia-lo, conforme disposto no artigo 67 da Lei de Licitações. Portanto, é de suma importância que o servidor designado tenha pleno conhecimento sobre o objeto do ajuste ou que a Administração se socorra de profissional apto a verificar o atendimento de todas as obrigações assumidas pelo contratado, principalmente no que se refere aos critérios sustentáveis.

25. As questões pós consumo também não podem ser ignoradas pelo ente público, principalmente no que se refere a destinação dos resíduos produzidos pela contratação. A Lei 12.305/2010 estabelece diretrizes que devem ser observadas pela Administração Pública em suas aquisições, tais como a destinação final ambientalmente adequada e a logística reversa, devendo essas obrigações estar expressamente previstas no edital e no termo contratual, condicionando o recebimento efetivo do objeto ao seu atendimento.

26. A implementação das contratações públicas sustentáveis depende de uma posição ativa e efetiva da Administração Pública em todas as suas fases, incluindo-se a etapa que antecede a licitação e a fase pós consumo, de modo a garantir o atingimento simultâneo do maior benefício econômico para os cofres públicos e com o menor dispêndio de recursos socioambientais possível.

27. O papel de expressiva consumidora exercido pela Administração Pública, em virtude do montante financeiro que movimentam as aquisições públicas de todas as esferas governamentais, a torna hábil na condução do mercado e na indução de comportamento dos agentes econômicos e no desempenho de determinadas práticas. O poder de compra possibilita ao Estado a realização de outras finalidades públicas constitucionais, que ultrapassam o objetivo direto e imediato perseguido pelas contratações públicas, tornando-a

uma modalidade indireta de fomento, através da aplicação de recursos públicos para a produção de efeitos indiretos relevantes, notadamente, o estímulo a adoção de práticas sustentáveis pelo mercado.

28. A implementação das contratações públicas sustentáveis depende do atendimento ao princípio constitucional da legalidade, que poderá ser feito através da edição de leis ou decretos pelos entes federados. A regulamentação do instituto pelas municipalidades reveste-se de relevância, pois elas ocupam o segundo lugar no *ranking* das compras públicas governamentais, considerando o montante de recursos financeiros dispendidos em relação ao Produto Interno Bruto nacional.

29. A produção normativa municipal em matéria de licitações sustentáveis ainda é escassa, embora, em tese, a partir do advento pela Lei nº 12.349/2010, as contratações públicas sustentáveis deveriam ser adotadas como preceito, não como exceção. Apenas quatro capitais, dentre as vinte e sete existentes, editaram normas regulando as contratações públicas sustentáveis: Vitória, Curitiba, Goiânia e Porto Alegre.

30. Os modelos regulatórios municipais estudados evidenciam uma vasta especificação de requisitos ambientalmente sustentáveis, diferentemente do aspecto social, cuja previsão é restrita. Denota-se a preocupação com a fase que antecede a instauração da licitação e com a sustentabilidade institucional. A previsão de critérios relativos a destinação dos resíduos produzidos pela contratação também pode ser verificada.

31. No geral, os modelos legislativos estudados atendem aos limites do exercício da competência legislativa estabelecidos constitucionalmente, com exceção do estabelecimento de margem de preferência para produtos, serviços e obras que atendam às normas técnicas de sustentabilidade ambientais nacionais e internacionais, na Lei nº 9.645/2015, do Município de Goiânia – GO e na Lei nº 11.993/2015. O estabelecimento de margem de preferência não pode ser objeto de regulação através de lei local, uma vez que se trata de estabelecimento de regras que inviabilizam o livre acesso às contratações administrativas e, portanto, devem ser regulamentadas através de norma geral, cuja competência exclusiva para tanto pertence à União.

32. Além dos critérios sustentáveis, as normas reguladoras municipais podem prever, ainda, a possibilidade de utilização do Sistema de Catalogação de Material – CATMAT, disponível no sítio do Portal de Compras do Governo Federal<sup>83</sup>, para fins de especificação dos bens e serviços sustentáveis a serem adquiridos. O catálogo possui um grande número de itens e é de fácil acesso, o que representa economia e eficiência para os entes federados, já que não precisarão dispor de recursos e servidores para desenvolver catálogo próprio.

---

<sup>83</sup> Disponível em: <<http://comprasnet.gov.br/aceso.asp?url=/Livre/Catmat/Conitemmat1.asp>>. Acesso em: 21 fev. 2019.

## REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. 2. ed. Malheiros: São Paulo, 2015.

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

AMORIM, Victor Aguiar Jardim de. Contributos para o estabelecimento de critérios de resoluções de conflitos de competência legislativa em matéria de licitação e contratos administrativos. **Revista de Direito da Administração Pública** v. 1., a.1, n. 2, p. 105-125. jun./dez. 2016.

ARAGÃO, Alexandre dos Santos. **Curso de direito administrativo** [recurso eletrônico]. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

ATALIBA, Geraldo. Regime constitucional e leis nacionais e federais. **Doutrinas essenciais de Direito Constitucional**. vol. III, p. 285-314. mai. 2011.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Discricionariedade e controle jurisdicional**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

BAHIA (Estado). Lei nº 9.433 de 01 de março de 2005. Dispõe sobre as licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes do Estado da Bahia e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/lei-no-9433-de-01-de-marco-de-2005>>. Acesso em 23 jan. 2019.

BARRAL, Welber; FERREIRA, Gustavo Assed. **Direito ambiental e desenvolvimento**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2006.

BARROSO, Luís Roberto. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do direito (o triunfo tardio do direito constitucional no Brasil). **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 240, p. 1-42. abr./jun., 2005.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito constitucional**. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

BECK, Ulrich. **Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade**. Trad. Sebastião do Nascimento. São Paulo: 34, 2011.

BELCHIOR, Germana Parente Neiva; PACOBAHYBA, Fernanda Mara de Oliveira Macedo Carneiro. Agrotóxicos e incentivos fiscais: reflexões acerca do convênio ICMS 100/97 do Confaz. **Revista Direito Ambiental e sociedade**. Universidade de Caxias do Sul. Caxias do Sul, vol. 1, n. 1. jan./jun. 2011.

BENJAMIN, Antônio Herman. Constitucionalização do ambiente e ecologização da constituição brasileira. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, Rubens Morato (Org.). **Direito constitucional ambiental brasileiro** [recurso eletrônico]. 6. ed. p. 83-156. São Paulo: Saraiva, 2015.



BERCOVICI, Gilberto. O federalismo no Brasil e os limites da competência legislativa e administrativa: memórias da pesquisa. **Revista Jurídica**. Brasília, v. 10, n. 90, p. 01-18. abr/mai 2008. Disponível em: <<https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/download/253/241>>. Acesso em: 06 dez. 2018.

BIDERMANN, Rachel et al. Guia das compras públicas sustentáveis: uso do poder de compra do governo para a promoção do desenvolvimento sustentável. Disponível em: <[http://www.mma.gov.br/estruturas/a3p/\\_arquivos/guia\\_compras\\_sustentaveis.pdf](http://www.mma.gov.br/estruturas/a3p/_arquivos/guia_compras_sustentaveis.pdf)>. Acesso em: 28 ago. 2016. p.

BIM, Eduardo Fortunato. Considerações sobre a juridicidade e os limites da licitação sustentável. In: SANTOS, Murillo Giordan; VILLAC, Teresa (Coord.). **Licitações e contratações públicas sustentáveis**. p. 183-230. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria de direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização**. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Trad. Carmen C. Varriale, Gaetano Lo Mônaco, João Ferreira, Luís Guerreiro Pinto Cacaís e Renzo Dini. vol. I. 11. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

BOFF, Leonardo. **Sustentabilidade: o que é: o que não é**. 4. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2015.

BONAVIDES, Paulo; MIRANDA, Jorge; AGRA, Walber de Moura (Coord.) **Comentários à Constituição Federal de 1988**. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

BORGES, Alice Gonzalez. Aplicabilidade de normas gerais de lei federal dos Estados. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, n. 194, p. 97-106, out./dez. 1993.

BOSELMMANN, Klaus. **O princípio da sustentabilidade: transformando direito e governança**. Trad. Phillip Gil França. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 30 jun. 2017a.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 21 jun. 1993. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm)>. Acesso em: 30 jun. 2017b.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 182 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 10 jul. 2001. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm)>. Acesso em: 30 jun. 2017c.

BRASIL. Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2019. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF,

29 dez. 2009. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/112187.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112187.htm)>. Acesso em 01 fev. 2019a.

BRASIL. Lei nº 12.305, de 02 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2 ago. 2010. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm)>. Acesso em: 01 fev. 2019b.

BRASIL. Lei nº 12.462, de 04 de agosto de 2011. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC; altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, a legislação da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) e a legislação da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero); cria a Secretaria de Aviação Civil, cargos de Ministro de Estado, cargos em comissão e cargos de Controlador de Tráfego Aéreo; autoriza a contratação de controladores de tráfego aéreo temporários; altera as Leis nºs 11.182, de 27 de setembro de 2005, 5.862, de 12 de dezembro de 1972, 8.399, de 7 de janeiro de 1992, 11.526, de 4 de outubro de 2007, 11.458, de 19 de março de 2007, e 12.350, de 20 de dezembro de 2010, e a Medida Provisória nº 2.185-35, de 24 de agosto de 2001; e revoga dispositivos da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 ago. 2011. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Lei/L12462.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12462.htm)>. Acesso em: 01 fev. 2019c.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Estado constitucional e democracia sustentada. **Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente**. n. 8. Ano IV. vol. 2. 2001. p. 9-16. Coimbra. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10316.2/5732>>. Acesso em: 05 abr. 2018.

CAPELLA, Vicente Bellver. **Ecología**: de las razones a los derechos. Granada: Ecorama, 1994.

CAPRA, Fritjof. **As conexões ocultas**: ciência para uma vida sustentável. Trad. Marcelo Brandão Cipolla. 4. ed. Cultrix: São Paulo: 2005.

CARAZZA, Roque Antonio. **Curso de direito constitucional tributário**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

CARVALHO, Flávia Gualtieri de; FERREIRA, Maria Augusta Soares de Oliveira; VILLAC, Teresa. **Guia Nacional de Licitações Sustentáveis**. Brasília: AGU, 2016.

CARVALHO, Victor Aguiar de. A função regulatória da licitação como instrumento de promoção da concorrência e de outras finalidades públicas. **Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP**, Belo Horizonte, a. 16, n. 186, p. 65-74. jun. 2017.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao estatuto da cidade**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

CASTRO, José Nilo. **Direito municipal positivo**. 6. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

CJU-SP. Consultoria Jurídica da União do Estado de São Paulo. **Guia Prático das Licitações Sustentáveis da Consultoria Jurídica da União do Estado de São Paulo**. 3. ed. mar. 2003.

CLUBE de Roma e o relatório “Os limites do crescimento” (1972). **Pensamento Verde**. 02 jan. 2014. Disponível em: <<http://www.pensamentoverde.com.br/sustentabilidade/clube-roma-relatorio-limites-crescimento-1972/>>. Acesso em: 20 jan. 2018.

CONAMA. Conselho Nacional do Meio Ambiente. **Resolução nº 307**, de 5 de julho de 2002. Estabelece diretrizes, critérios e procedimentos para a gestão dos resíduos da construção civil. Disponível em: <<http://www2.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=307>>. Acesso em: 18 fev. 2019.

CORRALO, Giovani da Silva. **Curso de direito municipal**. São Paulo: Atlas, 2011.

CORRALO, Giovani da Silva. **Município: autonomia na federação brasileira**. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2014.

COSTA, Nelson Nery. **Direito municipal brasileiro**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

COSTÓDIO FILHO, Ubirajara. **As competências do Município na Constituição Federal de 1988**. São Paulo: Celso Basto Editor, 1999.

CRUZ, Paulo Márcio; FERRER, Gabriel Real. Direito, sustentabilidade e a premissa tecnológica como ampliação dos seus fundamentos. **Sequência**, Florianópolis, n.71, p. 239-278. dez. 2015.

CURITIBA (Município). **Decreto nº 1.668**, de 17 de dezembro de 2013. Dispõe, no âmbito do Município de Curitiba, sobre o Planejamento das Aquisições e Contratações, o Desenvolvimento Sustentável nas Licitações e dá outras providências.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O estado federal**. São Paulo: Ática, 1986.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo** [livro eletrônico]. 31. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

ELAZAR, Daniel Judah. **Exploring federalismo**. Tuscaloosa: The University of Alabama Press, 1991.

ELKINGTON, John. **Sustentabilidade, canibais com garfo e faca**. Trad. Laura Prades Veiga. São Paulo: M. Books do Brasil, 2012.

EMERY, Emerson Baldotto. **Desenvolvimento sustentável: Princípio da Eficiência em procedimentos licitatórios**. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

ENGLISH, Karl. **Introdução ao pensamento jurídico**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2001.

FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. Normas gerais e competência concorrente: uma exegese do art. 24 da Constituição Federal. **Revista Trimestral de Direito Público**. São Paulo, n. 7, p. 245-251. 1994.

FERREIRA, Daniel. **A licitação pública no Brasil e sua finalidade legal: a promoção do desenvolvimento nacional sustentável** [recurso eletrônico]. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 40. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

FREITAS, Juarez. Direito administrativo e o estado sustentável. **Revista Direito à Sustentabilidade**. v. 1, n.1, UNIOESTE, Foz do Iguaçu, p. 7-19, 2014. Disponível em: <<http://saber.unioeste.br/index.php/direitoasustentabilidade/article/view/11042>>. Acesso em: 08 abr. 2018.

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

FREITAS, Juarez. Teoria da regulação administrativa sustentável. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, v. 270, p. 117-145. set/dez 2015.

GARCIA, Flávio Amaral; RIBEIRO, Leonardo Coelho. Licitações públicas sustentáveis. **Revista de Direito Administrativo – RDA**. Rio de Janeiro, v. 260, p. 231-254, mai./ago. 2012. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/8836>>. Acesso em: 13 fev. 2019.

GIDDENS, Anthony. **A política da mudança climática**. Trad. Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Zahar, 2010.

GOIÂNIA (Município). **Lei nº 9.645**, de 03 de setembro de 2015. Institui o Programa Licitação Sustentável no âmbito do Município de Goiânia, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.goiania.go.gov.br/html/gabinete\\_civil/sileg/dados/legis/2015/lo\\_20150903\\_000009645.html](http://www.goiania.go.gov.br/html/gabinete_civil/sileg/dados/legis/2015/lo_20150903_000009645.html)>. Acesso em: 18 dez. 2018.

GORE, Albert. **Uma verdade inconveniente: O que devemos saber (e fazer) sobre o aquecimento global**. Trad. Isa Mara Lando. São Paulo: Manole, 2006.

GUASTINI, Riccardo. La “constitucionalización” del ordenamiento jurídico: el caso italiano. In: CARBONELL, Miguel. **Neoconstitucionalismo(s)**. p. 49-73. 3. ed. Madrid: Editorial Trotta, 2006.

GUIMARÃES, Roberto Pereira; FONTOURA, Yuna Souza dos Reis da. Rio+20 ou Rio-20? Crônicas de um fracasso anunciado. **Ambiente e Sociedade**. São Paulo, v. XV, n. 3. p. 19-39. set-dez. 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/asoc/v15n3/a03v15n3.pdf>>. Acesso em: 04 mar. 2018.

HORTA, Raul Machado. **Estudos de direito constitucional**. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.

INÁCIO JÚNIOR, Edmundo; RIBEIRO, Cássio Garcia. Mensurando o mercado de compras governamentais brasileiro. **Caderno de Finanças Públicas**. n. 14, p. 265-287, dez. 2014. Disponível em: <[http://www.esaf.fazenda.gov.br/assuntos/biblioteca/cadernos-de-financas-publicas-1/mensur\\_merc\\_compras.pdf](http://www.esaf.fazenda.gov.br/assuntos/biblioteca/cadernos-de-financas-publicas-1/mensur_merc_compras.pdf)>. Acesso em: 30 jun. 2017.

INTERNATIONAL COUNCIL FOR LOCAL ENVIRONMENTAL INITIATIVES. **Manual procura+**: um guia para implementação de compras públicas sustentáveis. 3ª ed. São Paulo: ICLEI, 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE INFORMAÇÃO EM CIÊNCIA E TECNOLOGIA. Pensamento do Ciclo de Vida. **Projeto de Avaliação do Ciclo de Vida (ACV)**. Disponível em: <acv.ibict.br/acv/pensamento-do-ciclo-de-vida/>. Acesso em: 10 fev. 2019.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 16. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo** [livro eletrônico]. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016

KELSEN, Hans. **Teoria geral do direito e do Estado**. Trad. Luís Carlos Borges. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

LAGO, André Aranha Corrêa do. **Estocolmo, Rio, Joanesburgo: o Brasil e as três conferências Ambientais das Nações Unidas**. Brasília: Instituto Rio Branco, 2007.

LEITE, Carlos. **Cidades sustentáveis, cidades inteligentes: desenvolvimento sustentável num planeta urbano** [recurso eletrônico]. Porto Alegre: Bookman, 2012.

LEITE, José Rubens Moratto. Sociedade de risco e Estado. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, Rubens Morato (Org.). **Direito constitucional ambiental brasileiro** [recurso eletrônico]. p. 157-242. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

MARQUES, José Roberto. **O desenvolvimento sustentável e sua interpretação jurídica** (Tese). São Paulo: Pontifícia Universidade Católica, 2009.

MAZUR, Laura; MILES, Louella. **Conversa com os mestres da sustentabilidade**. Trad. João Terra. São Paulo: Gente, 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 16. ed. Malheiros: São Paulo, 2008.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **A3P: Agenda Ambiental na Administração Pública**. 5. ed. Brasília: 2009. Disponível em: <[http://www.mma.gov.br/estruturas/a3p/\\_arquivos/cartilha\\_a3p\\_36.pdf](http://www.mma.gov.br/estruturas/a3p/_arquivos/cartilha_a3p_36.pdf)>. Acesso em: 17 fev. 2019.

MOHN, Paulo. A repartição de competências na Constituição de 1998. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília. a. 47, n. 187, jul./set. 2010, p. 215-244.

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

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **O Futuro que Queremos**. Rio de Janeiro: 2012. Disponível em: <[http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/OFuturoqueQueremos\\_rascunho\\_zero.pdf](http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/OFuturoqueQueremos_rascunho_zero.pdf)>. Acesso em: 04 mar. 2018a.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Objetivos do Desenvolvimento Sustentável da ONU completam 2 anos**. (notícia). Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel-da-onu-completam-2-anos/>>. Acesso em: 04 mar. 2018b.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Transformando nosso mundo: a agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável**. 2015. Disponível em: <[http://www.itamaraty.gov.br/images/ed\\_desenvsust/Agenda2030-completo-site.pdf](http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_desenvsust/Agenda2030-completo-site.pdf)>. Acesso em: 16 nov. 2018c.

PARANÁ (Estado). Lei nº 15.608 de 16 de agosto de 2007. Estabelece normas sobre licitações, contratos administrativos e convênios no âmbito dos Poderes do Estado do Paraná. Disponível em: <<https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/listarAtosAno.do?action=exibir&codAto=5844&indice=4&totalRegistros=406&anoSpan=2009&anoSelecionado=2007&mesSelecionado=0&isPaginado=true>>. Acesso em: 23 jan. 2019.

PLATA, Miguel Moreno. **Génesis, evolución y tendencias del paradigma del desarrollo sostenible**. Miguel Ángel Porrúa: México, 2010.

PORTO ALEGRE (Município). **Lei nº 11.993**, de 30 de dezembro de 2015. Institui o programa Licitação Sustentável. Disponível em: <<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/netahtml/sirel/atos/Lei%2011993>>. Acesso em: 17 out. 2018.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O MEIO AMBIENTE. **ABC do CPS: esclarecendo conceitos sobre consumo e produção sustentável (CPS)**. Disponível em: <[http://www.oneplanetnetwork.org/sites/default/files/10yfp-abc\\_of\\_scp-pt.pdf](http://www.oneplanetnetwork.org/sites/default/files/10yfp-abc_of_scp-pt.pdf)>. Acesso em: 06 fev. 2018.

RIO DE JANEIRO (Município). **Lei nº 5.105**, de 5 de novembro de 2009. Dispõe sobre a obrigatoriedade da adoção de medidas por parte do Poder Executivo do Município do Rio de Janeiro, objetivando a redução das emissões dos gases responsáveis pelo efeito estufa. Disponível em: <<http://mail.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/contlei.nsf/f25edae7e64db53b032564fe005262ef28aafa2d18d1fc97032576ac00727b62?OpenDocument>>. Acesso em: 16 fev. 2019.

SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento: incluyente, sustentável e sustentado**. Rio de Janeiro: Garamond, 2014.

SALVADOR (Município). **Decreto nº 24.868**, de 27 de março de 2014. Regulamenta a utilização do Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC, de que trata a Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, no âmbito da Administração Municipal. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a1/ba/s/salvador/decreto/2014/2487/24868/decreto-n-24868-2014-regulamenta-a-utilizacao-do-regime-diferenciado-de-contratacoes-publicas-rdc-de-que>>

trata-a-lei-n-12462-de-4-de-agosto-de-2011-no-ambito-da-administracao-municipal?q=24868%2F2014>. Acesso em 16 fev. 2019.

SANTANA, Jair Eduardo. **Competências legislativas municipais**. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito constitucional ambiental**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

SCARIOT, Nádia Awad. **A evolução do Estado na perspectiva da questão ambiental**. Passo Fundo: Universidade de Passo Fundo, 2011.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Trad. Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à Constituição**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

SILVA JUNIOR, Carlos Alberto. **Contratações Públicas Sustentáveis**. Universidade Federal do Rio Grande do Sul: Porto Alegre, 2011.

STRECK, Lênio Luiz; MORAIS, José Luiz Bolzan de. **Ciência política e teoria geral do Estado**. 3. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

TERRA, Luciana Maria Junqueira; CSIPAI, Luciana Pires; UCHIDA, Mara Tieko. 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. p. 231-270. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América: Leis e Costumes**. Trad. Eduardo Brandão. 2. Ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

VALENTE, Manoel Adam Lacayo. **Marco legal da licitações e compras sustentáveis na administração pública**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2011.

VEIGA, José Eli da. **Desenvolvimento sustentável, que bicho é esse?** Campinas: Autores Associados, 2008.

VITÓRIA (Município). **Decreto nº 15.039, de 20 de maio de 2011**. Institui o programa Vitória Sustentável seguindo as diretrizes das Agenda Ambiental na Administração Pública – A3P, no âmbito da Administração Direta e Indireta do Município de Vitória. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/pdf/Decreto-15039-2011-Vitoria-ES.pdf>>. Acesso em: 16 fev. 2019.

VITÓRIA (Município). **Decreto nº 15.379, de 31 de maio de 2012**. Dispõe sobre critérios de sustentabilidade ambiental nas licitações e contratações no âmbito da Administração Pública Municipal Direta. Disponível em: <<http://sistemas.vitoria.es.gov.br/webleis/Arquivos/2012/D15379.PDF>>. Acesso em: 03 nov. 2018.

ZIMMERMANN, Augusto. **Teoria Geral do Federalismo Democrático**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.