

UMA ABORDAGEM SOBRE OS PRINCÍPIOS APLICADOS ÀS LICITAÇÕES SUSTENTÁVEIS

Leandro Luiz de Souza¹; Rosélia Maria de Sousa Santos²; José Ozildo dos Santos²

¹Universidade Estadual da Paraíba. E-mail: leandroluiz.adv@outlook.com

²Universidade Federal de Campina Grande. E-mail: roseliasousasantos@hotmail.com

³Universidade Federal de Campina Grande. E-mail: joseozildo2014@outlook.com

Resumo: Trata-se de uma pesquisa de natureza bibliográfica, que teve por objetivo promover uma abordagem sobre os princípios aplicáveis as licitações sustentáveis. Quando o assunto é licitação sustentável, a ideia que se passa para a sociedade é a de que a Administração Pública está se preocupando mais com a sustentabilidade. E essa ideia traz consigo a manutenção dos recursos utilizados para elaboração das atividades licitadas, proporcionado não só a possibilidade de novos editais de licitações para obras e serviços, mas também a segurança ambiental. De certa forma, a adoção de licitações sustentáveis por parte do poder público representa um compromisso com a sustentabilidade e tal iniciativa pode ser vista como uma das estratégias para a promoção do desenvolvimento sustentável. A tais licitações é aplicado um conjunto de princípios que servem de elementos fortalecedores da sustentabilidade, cabendo à Administração Pública a sua fiel observância. Atualmente, já se percebe que a Administração e as empresas vencedoras de licitações sustentáveis estão tentando contribuir com a proteção ao meio ambiente e com o crescimento econômico nacional, objetivando garantir um meio ambiente sustentável às gerações vindouras. Ademais, em momento algum a Administração Pública deve esquecer que sua missão também é promover a sustentabilidade.

Palavras-chave: Administração Pública. Licitações Sustentáveis. Princípios.

1 INTRODUÇÃO

Quando o assunto é licitação sustentável, a ideia que se passa para a sociedade é a de que a Administração Pública está se preocupando mais com a sustentabilidade. E essa ideia traz consigo a manutenção dos recursos utilizados para elaboração das atividades licitadas, proporcionado não só a possibilidade de novos editais de licitações para obras e serviços, mas também a segurança ambiental.

Assim quando a administração opta pelas licitações sustentáveis, passa a ter uma maior preocupação com a escolha de empresas licitantes, exigindo que estas tenham por escopo o crescimento econômico sustentável. Atualmente, como o consumo sustentável vem ganhando cada vez mais espaço no contexto social, seria caminhar na contra mão se a Administração Pública não optasse por contratar empresas comprometidas com o desenvolvimento sustentável.

Considerada como sendo uma prática nova no ordenamento jurídico pátrio, as licitações sustentáveis são regidas como uma série de princípios que mostram como a Administração Pública deve-se conduzir quando necessitar contratar uma organização empresarial para aquisição de

produtos ou serviços. Nessa ótica, as empresas habilitadas a participarem do certame devem ter um compromisso com a sustentabilidade.

O presente artigo tem por objetivo promover uma abordagem sobre os princípios aplicáveis às licitações sustentáveis.

2 REVISÃO DE LITERATURA

2.1 AS PRÁTICAS SUSTENTÁVEIS NA ADMINISTRAÇÃO

Existem diversos setores na Administração Pública Federal nos quais têm se praticado a sustentabilidade, como o Programa Voltado para as Práticas Sustentáveis no Âmbito Administrativo. Desta forma, o Governo Federal não está inerte com o meio ambiente quando o assunto se chama compra sustentável.

Em meados de 2003, foi instituído o Programa Agenda Ambiental na Administração Pública, conhecida pela sigla A3P. Este Programa Ambiental tem como meta conscientizar o gestor público para as questões ambientais. Esta ação tem como tema principal estimulá-lo a incorporar princípios e critérios ambientais de gestão ambiental nas atividades frequentes.

Com base na Portaria nº 221/2004, do Conselho Nacional do Meio Ambiente, foi criada a Comissão Gestora da A3P, que tem promovido diversos fóruns sobre formulação de gestão de políticas públicas de gestão ambiental no âmbito de toda a Administração Pública (BERTÉ, 2011).

A seguir, são transcritos alguns princípios da Política Nacional do Meio Ambiente, com o objetivo de demonstrar a importância das práticas sustentáveis na Administração Pública:

São princípios da PNMA conforme art. 2º, incisos I a X da Lei nº 6.938/81 (2012):

- I. Ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo;
- II. Racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar;
- III. Planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais;
- IV. Proteção dos ecossistemas, com a preservação de áreas representativas;
- V. Controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras;
- VI. Incentivos ao estudo e à pesquisa de tecnologias orientadas para o uso racional e a proteção dos recursos ambientais;
- VII. Acompanhamento do estado da qualidade ambiental;
- VIII. Recuperação de áreas degradadas;
- IX. Proteção de áreas ameaçadas de degradação;
- X. Educação ambiental a todos os níveis de ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente (BRASIL *apud* BERTÉ, 2011, p. 146).

Com a atribuição das práticas acima elencadas, pode-se verificar que a Administração Pública tem uma preocupação no desenvolvimento nacional sustentável, e que visa inserir em todos os seus atos as práticas sustentáveis para o desenvolvimento e manutenção ao meio ambiente.

2.2 ASPECTOS JURÍDICOS DA LICITAÇÃO SUSTENTÁVEL

O principal fundamento legal para as Licitações Sustentáveis está previsto no artigo 3º da Lei nº 8.666/1993, e também na Lei nº 6.938/81, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente. No entanto, os critérios sustentáveis também podem ser visualizados através de Instruções Normativas, como é o caso da Instrução Normativa nº 01, de 19 de janeiro de 2010, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG.

A exigência de certificação ambiental como documento de qualificação técnica pode ocasionar efeito inverso de discriminação na participação de licitantes e infringência aos art. 5º e respectivos incisos, e art. 37, ambos da Constituição Federal. Acredita-se, assim, que pode haver demanda ao Poder Judiciário (TRIGUEIRO, 2005).

Mesmo assim, nesse momento, a solução pode estar na contratação por inexigibilidade de licitação, uma vez que a proteção do meio ambiente tem como fundamento o ambiente ecologicamente equilibrado, consagrado pela Constituição Federal, por meio de seu art. 225.

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, 2011, p. 146).

Analisando esse artigo da Constituição Federal, pode-se perceber que é imposto ao Poder Público defender e preservar o meio ambiente. Contudo, também se observa que além do Poder Público, a sociedade possui o mesmo dever. Desta forma se nota que o tema abordado nesse trabalho, que tem como foco a sustentabilidade, está totalmente ligado à manutenção do meio ambiente, não apenas pela Administração Pública, mas por toda a coletividade.

No entanto, para que isso ocorra é necessário a utilização de princípios basilares para efetiva sustentação da Administração Pública, junto ao Direito Ambiental, tais como os abordados a seguir.

2.3 PRINCÍPIOS APLICÁVEIS ÀS LICITAÇÕES SUSTENTÁVEIS

2.3.1 Princípio da Proteção Ambiental

Pode-se visualizar esse princípio a partir da previsão Constitucional que considera o meio ambiente como um valor a ser necessariamente assegurado e protegido para uso de todos.

Desta forma, pode-se dizer que a natureza jurídica do meio ambiente ecologicamente equilibrado é de uso comum do povo, e essencial à sadia qualidade de vida, com base no texto maior, em seu art. 225, já transcrito anteriormente.

Contudo, a Carta Magna ainda traz em seu texto garantias de proteção aos seus bens ambientais, garantindo proteção. Tais bens, segundo Berté (2011), são os seguintes:

- a) A energia (art. 22, IV);
- b) A fauna (art. 24, VI);
- c) A flora (art. 23, VII);
- d) A paisagem (art. 216, V);
- e) As águas (integrando os bens da União/art. 20, III, ou dos Estados/art. 26, I);
- f) As cavidades naturais subterrâneas (art. 20, X);
- g) As florestas (art. 23, VII);
- h) As ilhas (União/20, IV, Estados/26, II e III);
- i) As praias fluviais (art. 20, III);
- j) As praias marítimas (art. 20, IV);
- l) Espaços territoriais protegidos (225, §1º, III);
- m) O mar territorial (art. 20, VI);
- n) Os sítios arqueológicos e pré-históricos (art. 20, X);
- o) Os terrenos de marinha e acrescidos (art. 20, VII);
- p) Os terrenos marginais (art. 20, III).
- q) Recursos naturais da plataforma continental (art. 20, V);
- r) Recursos naturais da zona econômica exclusiva (art. 20, V);

Fazendo uma avaliação dos bens expostos acima em referência ao princípio ora em questão, tomando como referência outros princípios basilares do Direito Público, como o princípio da supremacia do interesse público e da indisponibilidade do interesse público, não é difícil perceber a importância que o meio ambiente deve possuir sobre direitos individuais, pois, a maioria dos bens elencados é de uso comum do povo, e que devem ser preservados para o bem estar coletivo, privilegiando dessa forma o interesse social.

2.3.2 Princípio do Usuário Pagador

Esse Princípio resulta das intervenções do Poder Público necessárias à manutenção, preservação e restauração dos recursos ambientais, tendo em vista utilização racional e a disponibilidade permanente.

A Lei nº 6.938/81, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, em seu art. 4º, inciso VII, instituiu que “à imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados e, ao usuário, da contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos” (TRIGUEIRO, 2005, p. 72)

Percebe-se que é de fácil entendimento a leitura deste artigo, e que o mesmo traz o entendimento de que o usuário dos recursos ambientais deve suportar o conjunto dos custos destinados a tornar possível a sua utilização.

O motivo da existência desse princípio é exigir daqueles que se beneficiaram da deterioração ou contribuíram para a mesma, um pagamento pelos danos causados. Contudo, é importante ressaltar que esse pagamento não é uma punição, e também não confere ao pagador o direito de poluir (SANTIAGO, 2014).

Ademais, não se pode também esquecer que mesmo que não haja qualquer ilicitude no comportamento do pagador, este princípio pode ser implementado, para que com o dinheiro arrecadado seja implementado em meios preventivos e restaurativos do meio ambiente.

2.3.3 Princípio do Poluidor-Pagador ou Princípio da Responsabilidade

Para iniciar a exposição desse Princípio tem-se que se referir novamente à Lei nº 6.938/81, em seu artigo 4º, VII, o qual instituiu não apenas o princípio do poluidor-pagador no ordenamento jurídico pátrio, mas, também, inseriu a responsabilidade objetiva para os danos ambientais. Pois, ao trazer no seu texto “à imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados” já aduz que os mesmos possuem uma responsabilidade objetiva, na qual é independente de culpa (BERTÉ, 2011).

No ano de 1992, na cidade do Rio de Janeiro, aconteceu a Conferência das Nações Unidas e que instituiu uma declaração com princípios para proteção do meio ambiente sustentável. Por sua vez, o artigo 16 da Declaração do Rio, aduz que:

As autoridades nacionais devem procurar promover a internalização dos custos ambientais e o uso de instrumentos econômicos, tendo em vista a abordagem segundo o qual o poluidor deve, em princípio, arcar com o custo da poluição, com a devida atenção ao interesse público (BRASIL, 2002, p. 16).

Verifica-se o princípio citado na Declaração aprovada pela Conferência Nacional do Meio Ambiente, realizada no Rio de Janeiro em 1992, expôs com clareza a responsabilidade objetiva do agente poluidor, e que o mesmo, deve arcar com os custos de sua poluição, não sendo informado nesse princípio que o poluidor deverá comprovar sua culpa.

Já a Constituição Federal foi mais além, ao dispor em seu art. 225, §3º, que “as condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados” (BRASIL, 2011, p. 144).

Sendo assim, verifica-se que poderá não só a pessoa jurídica responder pelo dano, mas também responderá a pessoa física, respondendo ainda na esfera penal e administrativamente pelos danos causados.

Para Milaré (2005, p. 47), este princípio “se inspira na teoria econômica de que os custos sociais externos que acompanham o processo produtivo (o custo resultante dos danos ambientais) precisam ser internalizados”.

Desta forma, pode-se afirmar que o poluidor será obrigado a pagar o dano ambiental que pode ser causado ou que já foi causado. Entretanto, o pagamento efetuado pelo poluidor não lhe confere direito de poluir.

2.3.4 Princípio da Precaução

Este Princípio determina que não se produzam intervenções no meio ambiente antes de ter a certeza de que estas não serão adversas. A precaução é caracterizada pela ação antecipada do risco ou perigo. Este princípio está voltado para momento anterior à consumação do dano, visando à durabilidade sadia da qualidade de vida das gerações presentes e vindouras e à continuidade da natureza existente no planeta (RIGOLIN, 2014)

Deve-se diferenciar o perigo ambiental do risco ambiental para melhor se entender o Princípio da Precaução. E, nesse sentido, Duarte (2003, p. 105) faz essa diferenciação, da seguinte forma:

Se os perigos são geralmente proibidos, o mesmo não acontece com os riscos. Os riscos não podem ser excluídos, porque sempre permanece a probabilidade de um dano menor. Os riscos podem ser minimizados. Se a legislação proíbe ações perigosas, mas possibilita a mitigação dos riscos, aplica-se o princípio da precaução, o qual requer a redução da extensão, da frequência ou da incerteza do dano.

Assim, pode-se compreender que o perigo ambiental em regra é aquele que já é proibido de se realizar. Em geral está previsto a sua proibição em norma. Já o risco ambiental é aquele em que se pode realizar atividades, mas que para serem feitas, devem as mesmas seguir diversas precauções, de forma que não ocorra o dano ambiental, uma vez que já é previsível.

Por sua vez, o princípio de número 15 da Declaração da Rio 92 informa que:

De modo a proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deve ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos sérios ou irreversíveis, a ausência de absoluta certeza científica não deve ser utilizada como razão para postergar medidas eficazes e economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental (BRASIL, 2002, p. 17).

Diante do que foi exposto, percebe-se que esse princípio é de grande importância, e que antes dele houve uma prévia análise sobre possibilidades de danos ambientais, para que com precaução o dano não venha ocorrer e, assim, o meio ambiente venha a se prejudicar.

Vale ressaltar que uma aplicação estrita do Princípio da Precaução inverte o ônus da prova e impõe ao autor potencial provar, com anterioridade, que sua ação não causará danos ao meio ambiente, e que na dúvida opta-se pela solução que proteja imediatamente o ser humano e conserve o meio ambiente.

2.3.5 Princípio da Prevenção

O Princípio da Prevenção pode, às vezes, ser confundido com o Princípio da Precaução. O Princípio da Prevenção trata tanto do Licenciamento Ambiental quanto dos próprios Estudos de Impactos Ambientais. Difere, assim, do da Precaução, que estuda apenas os impactos ambientais. Contudo, ambos são realizados sobre a base de conhecimento já adquiridos sobre uma determinada intervenção no ambiente.

Segundo Berté (2011), o Licenciamento Ambiental tem como principal instrumento a prevenção de danos ambientais, agindo com intuito de prevenir os danos ambientais que uma

determinada atividade causaria ao ambiente, caso não tivesse sido submetida ao licenciamento ambiental.

A palavra “prevenir” tem o significado de agir antecipadamente. Porém, para que haja essa ação antecipada, é preciso informação, o conhecimento do que se quer prevenir.

A Lei nº 6.938/81, em seu art. 2º, ao informar os objetivos da Política Nacional do Meio Ambiente, mostra que:

Art. 2º - A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana (BRASIL *apud* MARCOVITCH, 2012, p. 16).

O *caput* desse artigo revela todo interesse do Estado junto à proteção ambiental. Porém, para que haja uma proteção mais eficaz, deve estar presente o Princípio da Prevenção, pois, antes de proteger propriamente dito, tem que se prevenir, ficando mais difícil que o dano aconteça.

2.3.6 Princípio da Reparação

Pode-se compreender a partir do próprio nome do Princípio que o mesmo vem aduzir que todo aquele que promover dano ao meio ambiente deverá repará-lo. Essa ideia encontra-se fundamentada no princípio de número 13 da Declaração do Rio 92, que informa:

Os Estados deverão desenvolver legislação nacional relativa à responsabilidade e à indenização das vítimas da poluição e outros danos ambientais. Os Estados deverão cooperar, da mesma forma, de maneira rápida e mais decidida, na elaboração das novas normas internacionais sobre responsabilidade e indenização por efeitos adversos advindos dos danos ambientais causados por atividades realizadas dentro de sua jurisdição ou sob seu controle em zonas situadas fora de sua jurisdição (ONU, 2002, p. 18).

Desta forma, pode-se entender que não é apenas reparar o meio ambiente que foi poluído, mas também a todas as vítimas do impacto ambiental. Assim, a indenização seria apenas aos seres humanos. O referido princípio trata dos prejuízos causados aos seres vivos existentes naquele local onde o impacto ambiental foi produzido, devendo evoluir no sentido de obter a “reparação” ao meio ambiente danificado, e não apenas indenizá-lo.

Contudo, a Lei nº 6.938/81 já havia adotado a responsabilidade objetiva ao meio ambiente, conforme já foi exposto, considerando imprescindível a obrigação de reparação dos danos causados ao meio ambiente e não apenas a indenização (SILVA, 2004).

Os princípios acima verificados são todos de cunho ambiental. Abaixo, são apresentados alguns princípios de cunho da Administração Pública que são importantes para corroborar para eficaz execução das Licitações Sustentáveis.

2.3.7 Princípio da Publicidade

Previsto no art. 3º da Lei nº 8.666/93, este princípio, segundo Meireles (2013), possui os seguintes objetivos: o primeiro é o de levar ao conhecimento dos interessados a existência de licitação, permitindo o maior número de participantes possível; já o segundo é o de permitir a fiscalização dos atos praticados (MAZZA, 2014).

Esse princípio é de grande importância, pois traz ao conhecimento de todos aqueles que buscam informações sobre os atos realizados pela Administração Pública, podendo, caso encontrem ilegalidades, reivindicarem não apenas com intuito de buscar os seus direitos particulares, mas sim, principalmente, os direitos coletivos.

2.3.8 Princípio da vinculação ao instrumento convocatório

Está previsto no *caput* do art. 3º da Lei nº 8.666/93 e também no art. 41, da mesma lei, segundo o qual “a Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada”. E por fim, no art. 43, inciso V, ainda exige que o julgamento e classificação das propostas se façam de acordo com os critérios de avaliação constantes do edital.

Esse é um princípio decorrente do caráter isonômico e impessoal das licitações, tendo em vista que não poderão ser considerados requisitos diversos dos previamente estabelecidos em edital (MAZZA, 2014)

Portanto, não poderá a Administração Pública divergir seus atos do que estiverem previstos no seu instrumento convocatório, pois caso venha praticar ato diverso daquele previsto no edital, estará a Administração praticando ato nulo.

2.3.9 Princípio da economicidade

Toda atividade administrativa envolve uma relação sujeitável ao custo e ao benefício. O desenvolvimento da atividade implica produção de custos em diversos níveis. Para isso, analisa-se o preço praticado no mercado e a qualidade do produto adquirido, de modo que o preço contratado

não seja maior do que a média de mercado e que a qualidade do bem seja condizente com a necessidade da Administração Pública (MEIRELLES, 2013).

Por fim, a economicidade estará presente nas licitações tendo sempre em vista que, ao economizar em suas licitações, estará poupando os cofres públicos, e conseqüentemente, a Administração Pública poderá aplicar as verbas que foram poupadas para outros atos que irão favorecer o bem estar da coletividade.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Muito embora o homem acredite deter o poder absoluto sobre o meio ambiente, e às vezes imagine que detenha o poder sobre o universo, até o presente não foi capaz de gerar vida em condições que não necessitassem de um meio ambiente saudável, que possua pelo menos ar puro para respirar e água límpida para tomar, sem contar de um bom alimento para saciar sua fome.

Atualmente, o Estado se preocupa com esse pensamento não apenas de desenvolvimento e sobrevivência de seus cidadãos, pois a Constituição Federal, em seu art. 225, prevê não apenas um desenvolvimento, mas também a preservação do meio ambiente, não ficando apenas para a Administração Pública a incumbência de preservação, mas também a todos os cidadãos.

É com esse ideal que a licitação sustentável deve ser estimulada para auxiliar ainda mais o Estado na manutenção da sustentabilidade nacional, tendo como aliadas as empresas que estarão sendo contratadas, com as exigências feitas pelo edital convocatório. Por fim, espera-se que as empresas adotem internamente essa postura responsável, uma vez que sua atuação para a proteção ao meio ambiente contribuirá na sua continuidade para a presente e futuras gerações.

Por fim, já se percebe que a Administração Pública e as empresas vencedoras de licitações sustentáveis estão tentando contribuir com a proteção ao meio ambiente e com o crescimento econômico nacional, objetivando garantir um meio ambiente sustentável às gerações vindouras. E, que essas licitações são aplicadas uma série de princípios, que devem ser seguidos fielmente pela Administração Pública, ao contratar uma organização empresarial. Pois, sua missão também é promover a sustentabilidade.

4 REFERÊNCIAS

BERTÉ, Rogério. **Gestão socioambiental no Brasil**. 2 ed. Curitiba: IBPEX, 2011.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa de Minas Gerais,

2011.

DUARTE, Marise Costa de Souza. **Meio Ambiente Sadio: Direito fundamental**. São Paulo: Juruá, 2003.

MARCOVITCH, Jacques. **Certificação e sustentabilidade ambiental: Uma análise crítica**. São Paulo: FEA-USP, 2012.

MAZZA, Alexandre, **Manual de Direito Administrativo**, 4ª edição. Ed. Saraiva, 2014.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 40ª ed. São Paulo: Atlas, 2013.

MILARÉ, Édís. **Direito do ambiente: doutrina, jurisprudência e glossário**. 4 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

Organização das Nações Unidas. **Declaração do Rio sobre meio ambiente e desenvolvimento**. Brasília: Presidência da República, 2002.

RIGOLIN, Ivan Barbosa e TULLIO, Marco. **Manual Prático das Licitações**. São Paulo: Editora Saraiva, 10 ed., 2014.

SANTIAGO, Leonardo Ayres. **Aspectos das Licitações Sustentáveis (2014)**. Disponível em <http://www.licitacoessustentaveis.com/2009/08/apresentacao.html>. Acesso: 5 abr 2017.

SILVA, Marina. Desenvolvimento Sustentável no Brasil - Agenda 21. **Revista do Tribunal de Contas da União**. Edição comemorativa, ano 35, n. 100, abril – junho, 2004.

TRIGUEIRO, André. **Mundo Sustentável**. Abrindo espaço na mídia para um planeta em transformação. São Paulo: Globo, 2005.